

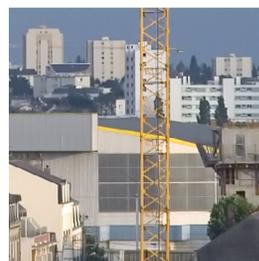


LES **AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



Les zones franches  
urbaines

Éveline Duhamel  
Janvier 2014



RÉPUBLIQUE FRANÇAISE  
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE  
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Les éditions des  
**JOURNAUX OFFICIELS**

2014-03  
NOR : CESL1100003X  
Mercredi 29 janvier 2014

# JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 15 janvier 2014

## **LES ZONES FRANCHES URBAINES**

Avis du Conseil économique, social et environnemental  
sur le rapport présenté par

Mme Eveline Duhamel, rapporteure

au nom de la  
section de l'aménagement durable des territoires

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par lettre du Premier ministre en date du 24 mai 2013. Le bureau a confié à la section de l'aménagement durable des territoires la préparation d'un avis et d'un rapport sur *Les zones franches urbaines*. La section a désigné Mme Eveline Duhamel comme rapporteure.

# Sommaire

■ Synthèse de l'avis	8
■ Avis	13
■ Introduction	13
■ I. Bilan et contexte	14
■ A - Le dispositif ZFU, dérogatoire au droit commun, vise à développer l'activité et l'emploi dans des quartiers urbains en grande difficulté	14
↳ Un dispositif qui combine plusieurs objectifs	14
↳ Un dispositif évolutif fondé sur des exonérations fiscales et sociales	15
■ B - Bilan du dispositif ZFU	17
↳ Des comparaisons dans la durée rendues complexes par diverses évolutions	17
↳ Une contribution importante au maintien et au développement d'activités	17
↳ Des créations d'emplois, même si c'est en nombre relativement limité	18
↳ Des résultats variables selon les périodes et les ZFU	19
↳ Une analyse complexe des coûts	20
↳ Des objectifs du dispositif qui restent valides	20
■ C - Un nouveau dispositif annoncé pour la politique de la ville	21
↳ Un dispositif de la politique de la ville modifié qui présenterait des avantages	21
↳ Un nouveau dispositif qui suscite aussi des interrogations	22
■ II. Pour un dispositif ZFU refondé	24
■ A - L'opportunité de refonder le dispositif ZFU	24
↳ Justification et durée d'un dispositif ZFU refondé	24
↳ Une combinaison maintenue des objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle et d'emploi avec une clause d'embauche revue	25

■ <b>B - Des évolutions nécessaires</b>	26
✎ Un réexamen souhaitable de la liste actuelle des ZFU	26
✎ Une inscription nécessaire dans un projet de ville global	28
✎ La formation : une priorité dans les ZFU	31
✎ Une gouvernance à améliorer	31
■ <b>III. Des garanties nécessaires</b>	<b>33</b>
✎ Des engagements de l'Etat qui devront être tenus dans la durée	33
✎ La mise en place d'un suivi et d'une évaluation régulière	34
✎ Une information et un accompagnement renforcé des entrepreneurs et chefs d'établissement	35
✎ Un dispositif simplifié	36
■ <b>Conclusion</b>	<b>38</b>
■ <b>Déclaration des groupes</b>	<b>40</b>
■ <b>Scrutin</b>	<b>56</b>
■ <b>Rapport</b>	<b>60</b>
■ <b>Introduction</b>	60
■ <b>I. Les ZFU, un dispositif dérogatoire pour favoriser l'activité et l'emploi dans des quartiers urbains en difficulté</b>	61
■ <b>A. Historique : un développement progressif à partir du milieu des années 1990</b>	61
✎ Création et objectifs du dispositif	61
✎ Une extension progressive et une forte concentration géographique	64
■ <b>B. Les règles actuelles d'exonération fiscale et sociale en ZFU</b>	65
✎ Le dispositif d'exonérations fiscales	66
✎ Le dispositif d'exonérations sociales	69
✎ Le champ des entreprises et autres entités concernées	70
✎ Un renforcement progressif de la clause d'embauche	71

■ <b>C. Une refonte annoncée du dispositif de la politique de la ville</b>	72
↳ Une évolution prévue de la gouvernance de la politique de la ville	72
↳ Une territorialisation et un renforcement des politiques de droit commun annoncé en faveur des quartiers de la politique de la ville	74
↳ Des mesures annoncées pour mener à bonne fin le Programme national de rénovation urbaine et lancer une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain	77
↳ Une concentration annoncée des interventions publiques relevant de la politique de la ville sur 1000 à 1300 quartiers prioritaires	79
↳ L'expérimentation et le déploiement « d'emplois francs »	80
■ <b>II. L'efficacité actuelle des ZFU : quel bilan ?</b>	81
■ <b>A - Un défi difficile à relever</b>	81
↳ Des objectifs ambitieux pour des zones qui connaissaient un cumul de difficultés initiales particulièrement fortes	81
↳ Des zones marquées par une forte mobilité et une réduction tendancielle de leur population	83
↳ Un dispositif conçu dès le départ sans les indicateurs permettant de l'évaluer	84
↳ Des substitutions possibles de crédits spécifiques aux crédits de droit commun	85
↳ Un contexte défavorable renforcé par la crise économique	86
■ <b>B - Des problèmes méthodologiques qui compliquent l'établissement d'un bilan des ZFU</b>	86
↳ Des problèmes méthodologiques compliquant la comparaison dans le temps des résultats des ZFU	87
↳ Des sources permettant d'appréhender les résultats des ZFU et leur évolution	89
■ <b>C - Un développement économique inégal</b>	90
↳ Un ralentissement récent du dynamisme économique des ZFU	90
↳ Des résultats contrastés selon les périodes	98
↳ Des secteurs surreprésentés en ZFU et des taux de survie légèrement plus faibles par rapport aux unités urbaines de référence	102

■	<b>D - Des résultats relativement limités en termes d'emploi</b>	105
↳	Une réduction récente du nombre des emplois salariés en ZFU	105
↳	Une forte réduction depuis 2008 des embauches exonérées en ZFU	107
↳	Une part assez faible de résidents des ZFU dans les embauches exonérées	109
↳	Des effets sur l'emploi importants dans les premières années pour les ZFU de première génération, puis moindres ensuite	110
↳	Des effets positifs limités en matière de taux d'emploi et de taux de chômage, liés pour partie à la forte mobilité des ZFU	112
■	<b>E - Des explications à ce phénomène ?</b>	120
↳	Une insuffisante coordination des très nombreux acteurs de la politique de la ville et de l'emploi ?	120
↳	Des entreprises pas toujours informées des exonérations dont elles peuvent bénéficier	121
↳	Une implantation des agences de Pôle emploi en ZUS et en ZFU limitée mais en progression	121
↳	Des difficultés d'entreprises à recruter en ZUS ou en ZFU des candidats au profil adapté à leurs besoins	124
↳	Une clause d'emploi local ambitieuse et un durcissement des règles liées aux exonérations de charges en ZFU	125
↳	Une attractivité des ZFU variable dans le temps en fonction de l'existence de divers dispositifs	126
↳	Des risques identifiés	133
↳	Des effets positifs souvent « non mesurables »	139
■	<b>F - Des résultats hétérogènes selon les ZFU</b>	140
■	<b>G - Une analyse complexe des coûts</b>	153
↳	Des sources complémentaires qui permettent d'appréhender les coûts directs du dispositif ZFU	153
↳	La mesure controversée du coût par emploi	157
↳	Un chiffrage à nuancer	158
■	<b>III - Un dispositif qui présente des insuffisances</b>	160
■	<b>A - La faiblesse de la gouvernance</b>	160
↳	Un manque de gouvernance et de suivi	160
↳	Une évaluation qui s'améliore mais reste parcellaire	162

■ <b>B. Un dispositif complexe</b>	164
↳ Un dispositif complexe et souvent mal compris dans un ensemble foisonnant	164
↳ Un accompagnement insuffisant des entreprises	167
↳ Un dispositif perfectible pour l'emploi	168
■ <b>C. La nécessité d'un projet global</b>	169
↳ L'importance de s'insérer dans un projet global de rénovation urbaine	170
↳ L'enjeu d'un projet de développement au niveau intercommunal	171
↳ L'enjeu du désenclavement et des transports	172
↳ Présence de foncier disponible et effets sur les coûts de l'immobilier	173
↳ L'enjeu de la formation	174
↳ La question de la sécurité	175
■ <b>Conclusion</b>	176

## **Annexes** \_\_\_\_\_ 179

**Annexe n° 1 : composition de la section de l'aménagement durable des territoires** \_\_\_\_\_ 179

**Annexe n° 2 : liste des personnalités rencontrées** \_\_\_\_\_ 182

---

# *Avis*

---

*Les zones franches  
urbaines*

présenté au nom de la section  
de l'aménagement durable des territoires

---

*par Mme Éveline Duhamel*

# LES ZONES FRANCHES URBAINES

## Synthèse de l'avis<sup>1</sup>

Le dispositif ZFU a été créé par la loi du 14 novembre 1996 pour redynamiser des quartiers de la politique de la ville présentant un cumul de difficultés particulièrement importantes. L'objectif était d'y maintenir ou y créer des activités commerciales, artisanales ou de services, de les ouvrir sur l'extérieur pour y accroître la mixité fonctionnelle et sociale, ainsi que d'améliorer la situation de l'emploi local à des fins de cohésion sociale. L'ensemble d'exonérations fiscales et sociales mis en place à cette fin a représenté un coût de 419 M€ en 2011, en baisse de 29 % en trois ans. 93 ZFU existent en métropole et 7 Outre-mer.

Ce dispositif a permis dans beaucoup de ces quartiers de maintenir ou d'accroître des activités économiques, artisanales, de commerce ou de service, y favorisant un rattrapage partiel en termes de mixité fonctionnelle. Selon l'ONZUS et le SG-CIV, 64 073 établissements sont implantés début 2012 dans les ZFU métropolitaines, ce nombre augmentant à un rythme ralenti depuis 2011. Le taux de croissance des établissements en activité en ZFU (net des disparitions de l'année) s'établit début 2012 à 3,5 %.

Le dispositif y a aussi permis des créations d'emplois, même si la crise ralentit le développement. Avec 304 830 salariés en 2010 dans les ZFU métropolitaines, le nombre d'emplois salariés a baissé de 2 % depuis 2008. Les embauches exonérées en ZFU, au nombre de 5 300 en 2011, reculent de près de 60 % par rapport au niveau le plus élevé atteint en 2007. 92 % d'entre elles sont en CDI et il s'agit pour les trois quart d'emplois à temps plein. 22 % des embauches exonérées en 2011 concernent des résidents de ZFU.

Les résultats varient selon les périodes et les ZFU. D'après diverses évaluations, le dispositif ZFU aurait accru fortement entre 1997 et 2001 le nombre d'établissements et l'emploi dans les ZFU de 1ère génération, mais il aurait ensuite connu un plafonnement. Les effets des ZFU de 2ème génération auraient été plus limités. La crise économique marque une évolution importante. Quand l'emploi s'améliorait dans l'ensemble du pays, le reflux du chômage était particulièrement marqué en ZFU : le taux de chômage y était ainsi passé de 21 % en 2006 à 16,2 % en 2008. A l'inverse, le chômage touchant d'abord les populations les plus fragiles, le taux de chômage augmente davantage dans ces territoires, atteignant 25 % en 2012. De plus, quand ils trouvent un emploi, une partie des habitants de ces quartiers part s'installer ailleurs. Nombre des acteurs rencontrés en ZFU soulignent pour autant les avantages non chiffrables du dispositif : lien social maintenu et développé, activité économique induite, amélioration de l'image des quartiers.

Par les mesures annoncées au CIV du 19 février 2013, le gouvernement a souhaité mettre un terme après 2014 aux 2493 Contrats urbains de cohésion sociale, aux 751 Zones urbaines sensibles (ZUS), et aux 416 Zones de redynamisation urbaines (ZRU) actuels, pour les remplacer par 1300 nouveaux contrats de ville. Il a interrogé le CESE sur l'utilité de maintenir le dispositif ZFU et les mesures à prévoir pour son évolution ou pour son remplacement.

---

**1** L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants (voir le résultat du scrutin en annexe).

Pour le CESE, certains quartiers urbains présentent encore aujourd'hui un cumul de difficultés qui ne se résume pas au niveau de pauvreté, seul critère de sélection des quartiers bénéficiaires des contrats de ville de nouvelle génération, mais le dispositif de ZFU actuel nécessite d'être fortement revu. Le CESE formule donc un ensemble de propositions pour un dispositif ZFU refondé.

---

## Faire exister le dispositif ZFU refondé au sein des futurs contrats de ville

- Créer un dispositif de ZFU refondé, les quartiers bénéficiaires étant nécessairement des sous-ensembles de certains des 1300 périmètres concernés par les futurs contrats de ville, choisis en se fondant comme précédemment sur le critère du cumul de difficultés, en y ajoutant pour les DROM le critère de l'habitat informel insalubre ;
- Limiter entre 80 et 150 le nombre des quartiers appelés à devenir des ZFU refondées, pour éviter le risque de saupoudrage ; certaines des ZFU actuelles pourraient ne pas en faire partie si leur situation s'est améliorée, tandis que des quartiers urbains jusqu'ici non couverts dont les difficultés se sont accrues devraient en bénéficier ;
- Maintenir la combinaison des objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle, de cohésion sociale, de création d'emplois, en cohérence avec le développement durable du territoire ;
- Mettre en place début 2015 le nouveau dispositif préconisé, les établissements présents ou s'implantant dans les zones concernées de 2015 à fin 2018 bénéficieraient d'exonérations fiscales et sociales ;
- Fixer la durée des exonérations (hors TFPB) à huit ans à partir de l'implantation de ces établissements (dont cinq ans à taux plein et trois ans de manière dégressive) ; la durée totale du dispositif refondé correspondrait ainsi au plus à douze ans, soit celle de deux contrats de ville de nouvelle génération.

---

## Baisser le seuil de la clause d'embauche locale en réduisant aussi le plafond des bénéficiaires exonérés

- Réduire la clause d'embauche locale, aujourd'hui trop élevée, à 25 ou 33 % des emplois ou des embauches, et l'assortir d'un accompagnement individualisé des salariés, de la mise en place de formations qualifiantes prenant en compte les besoins des entreprises, ainsi que d'une poursuite en parallèle de l'expérimentation des emplois francs ;
- Faire des quartiers retenus pour les futurs contrats de ville, au sein desquels les quartiers bénéficiaires du dispositif ZFU refondé seront nécessairement choisis, le nouveau périmètre de recrutement pour la clause d'embauche locale ;

- Continuer d'appliquer la conditionnalité de la clause d'embauche locale aux exonérations de cotisations sociales patronales et aux exonérations fiscales sur les bénéficiaires, mais en revoyant le plafond des bénéficiaires exonérés, ramené de 100 000 à 60 000€ par contribuable et par période de 12 mois ; majorer ce plafond de 5 000€ pour tout salarié supplémentaire, domicilié dans l'intercommunalité concernée par le contrat de ville global et recruté en CDI à temps plein.

---

## Inscrire les ZFU refondées dans un projet de ville global

- Utiliser pour la ZFU refondée, sous ensemble le plus fragile du périmètre du territoire urbain concerné par le nouveau contrat de ville, la mobilisation des moyens de droit commun prévue dans le cadre de ce contrat ;
- Intégrer les ZFU refondées dans les actions visant à faciliter l'implantation et la diversification des entreprises commerciales et artisanales de proximité, notamment *via* le portage d'opérations de restructuration des centres commerciaux de proximité par l'EPARECA et l'utilisation d'un dispositif de type FISAC ; prévoir du foncier mobilisable pour les entreprises ;
- Faire bénéficier les ZFU refondées du projet de renouvellement urbain (restauration de l'habitat, enjeu de l'immobilier d'entreprises) prévu dans le cadre du contrat de ville du territoire concerné, si la rénovation urbaine n'y a pas déjà été mise en œuvre ou si une grande part du quartier reste dégradée ;
- Désenclaver le quartier en ZFU et organiser sa desserte par des transports en communs accessibles et de qualité pour enrayer les phénomènes de ghettos ;
- Favoriser une meilleure articulation entre les politiques économiques, urbaines, éducatives, sociales et environnementales, pour allier actions en faveur des lieux et des personnes ;
- Renforcer la sécurité dans les ZFU refondées notamment par la prévention, conforter les liens police-population, préserver le lien social en stimulant la vie associative dans le domaine éducatif, social, environnemental, culturel et sportif, ainsi qu'en confortant la dimension participative.

---

## Faire une priorité du suivi des demandeurs d'emploi et de la formation

- Renforcer la présence du service public de l'emploi par l'implantation d'agences de Pôle emploi dans les ZFU ou à proximité chaque fois que possible ; systématiser la présence d'un référent dans l'agence de Pôle emploi la plus proche de la ZFU, pour

mieux suivre les besoins des entreprises et multiplier les actions spécifiques en faveur des demandeurs d'emplois qui y résident ;

- Renforcer la coordination entre les structures agissant en matière d'emploi (agences de Pôle emploi, missions locales, services municipaux ou mis en place par le conseil général, etc.) dans les ZFU refondées ;
- Développer les parrainages et la formation des demandeurs d'emploi en liens avec les besoins des entreprises, le cas échéant dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

---

## Améliorer la gouvernance

- Créer pour le pilotage local de chaque ZFU refondée un triptyque associant le président de l'intercommunalité, le ou les maires de la (des) communes concernée(s) et le préfet ;
- Associer services de l'Etat, élus et services des collectivités territoriales, chambres consulaires, organisations professionnelles et syndicales, ainsi que le tissu associatif, dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi du projet, afin de responsabiliser chaque partenaire dans le cadre de ses compétences respectives ;
- Mettre en place des indicateurs de résultats et un suivi régulier au niveau national et local ; évaluer en 2017 le dispositif de ZFU refondé, afin d'analyser s'il convient de le maintenir ;
- Poursuivre pendant plusieurs années le suivi statistique des ZFU actuelles, pour ne pas perdre le « thermomètre » des quartiers urbains en difficultés créé par les rapports annuels de l'ONZUS et pour faire une veille sur la situation des quartiers ZFU qui ne bénéficieraient pas du dispositif de ZFU refondée ;
- Tenir quoi qu'il en soit jusqu'à leur terme, même si le gouvernement prenait la décision de mettre le dispositif en extinction après 2014 (pas de nouvelles entrées), les engagements pris dans le cadre du dispositif actuel par l'Etat envers les établissements ayant fait le choix de s'implanter en ZFU ;
- Entreprendre un travail de mutualisation des bonnes pratiques pour favoriser les échanges entre chefs d'entreprises, mais aussi entre gestionnaires du dispositif.

---

## Renforcer l'information, l'accompagnement et le suivi des chefs d'entreprises ou d'établissements

- Renseigner en amont le plus clairement possible les bénéficiaires potentiels du dispositif sur leurs droits et devoirs, informer les experts comptables, auxquels s'adressent souvent les dirigeants des TPE, et porter une attention particulière aux

personnels de santé, dont le renforcement est nécessaire dans certains quartiers urbains en difficultés ;

- Promouvoir un fonctionnement partenarial des divers types d'acteurs (chambres consulaires, CitésLab, ADIE, etc.) informant et conseillant les chefs d'entreprises pour créer et développer leurs activités ;
- Mettre en place un rescrit fiscal et social pour prévenir les difficultés que rencontrent nombre de chefs d'entreprises de bonne foi par méconnaissance d'aides souvent complexes et évolutives.

---

## Prévoir un dispositif simplifié

- Retenir le dispositif de ZFU refondé comme le seul périmètre supplémentaire par rapport à la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville envisagée par le gouvernement (deux zonages imbriqués l'un dans l'autre au lieu des quatre actuels) ;
- Fixer la durée des exonérations concernant la contribution économique territoriale à huit ans (cinq ans d'exonération totale et trois ans de manière dégressive), comme pour les exonérations de cotisations sociales patronales et les exonérations fiscales sur les bénéfiques ;
- Maintenir à cinq ans à taux plein l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- Supprimer la différenciation actuelle entre les entreprises selon qu'elles ont plus ou moins cinq salariés, toutes bénéficiant désormais des exonérations de cotisations sociales patronales et de contribution économique territoriale pour huit ans, dont cinq à taux plein et trois de manière dégressive ;
- Garder, à des fins de stabilité et de lisibilité, inchangés le champ actuel des établissements concernés (entreprises employant, tous établissements confondus, au plus 50 salariés avec un CA annuel hors taxe ou un total de bilan inférieur à 10 M€), les règles concernant le contrôle du capital de l'entreprise (ne pas avoir 25 % ou plus de son capital ou de ses droits de votes contrôlés par une ou des entreprises employant 250 salariés ou plus et dont le CA annuel hors taxe excède 50M€ ou dont le bilan annuel excède 43M€), ainsi que les secteurs dont ne peut relever l'activité principale de l'entreprise.

# Avis

---

## Introduction

Les Zones franches urbaines (ZFU) ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV). Elles constituent aujourd'hui l'un des zonages de la géographie prioritaire de la politique de la ville, destiné aux quartiers urbains cumulant des difficultés particulièrement marquées, et notamment un déficit d'activités économiques et un taux de chômage élevé. Le dispositif ZFU a été conçu pour favoriser le développement économique, la mixité fonctionnelle et l'emploi dans ces quartiers, grâce à un ensemble d'exonérations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés et de moins de 10 M€ de chiffre d'affaires qui y sont implantées ou s'y installent.

Prévu à l'origine pour bénéficier à 44 quartiers de plus de 10 000 habitants pendant cinq ans (1997-2001), ce dispositif a été prorogé à plusieurs reprises et progressivement étendu à 100 ZFU au total, les mesures d'exonérations qu'il prévoit et les conditions pour en bénéficier étant elles aussi ajustées par diverses lois et décrets successifs. Alors qu'il arrivait à échéance fin 2011, le dispositif ZFU a été prorogé à nouveau jusqu'au 31 décembre 2014 par la loi de finances pour 2012. Dans ce cadre, la clause d'embauche locale a été portée à un salarié sur deux et une nouvelle condition de couplage de l'exonération d'impôt sur les bénéfices avec l'exonération sociale pour les entreprises d'au moins un salarié a été introduite.

Dans le prolongement de la concertation nationale « Quartiers, engageons le changement », menée par François Lamy, ministre délégué à la ville, le comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a approuvé un ensemble de mesures en faveur des quartiers urbains défavorisés. Celles-ci visent à réformer la géographie prioritaire de la politique de la ville et à concentrer les moyens sur les quartiers les plus en difficulté.

L'instauration de cette nouvelle géographie prioritaire, qui se veut plus resserrée et plus lisible, passe par la mise en cohérence des diverses politiques publiques territorialisées, ainsi que des zonages existants, parmi lesquelles les ZFU. Aux 2 493 quartiers actuels concernés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), aux 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) et aux 416 Zones de redynamisation urbaine (ZRU), seraient substitués de l'ordre de 1 300 Quartiers Prioritaires qui bénéficieraient de nouveaux contrats de ville.

Le gouvernement n'a toutefois pas, à ce stade, statué sur le devenir des ZFU. Le CIV de février 2013 a en effet souhaité demander au CESE un bilan du dispositif ZFU et de ses résultats en matière de développement économique et d'emploi. Le Premier ministre a saisi en ce sens notre assemblée le 24 mai 2013.

Les présents avis et rapport se fondent notamment sur les informations fournies depuis 2003 par les rapports annuels de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ONZUS) et sur plusieurs travaux d'évaluation établis par la Cour des comptes, par des services de l'État et par des universitaires. Il s'appuie aussi sur les précédents travaux du

CESE relatifs à la politique de la ville<sup>2</sup>, ainsi que sur les constats formulés par divers rapports d'information parlementaires sur la politique de la ville en général et les zones franches urbaines en particulier. Ces apports ont été complétés par des déplacements sur le terrain, ainsi que par des auditions et entretiens.

La mise en place des ZFU visait à une pluralité d'objectifs : développement de l'activité économique, renforcement de la mixité fonctionnelle dans une logique d'ouverture des quartiers, accroissement de l'emploi, et notamment de l'emploi pour les résidents. Leur combinaison dans le cadre d'un même dispositif n'est pas toujours simple mais continue pour le CESE de se justifier. Un ensemble d'exonérations fiscales et sociales, souvent évolutif, a été mis en œuvre dans ces zones pour y parvenir. Les modalités actuelles de ces exonérations et leurs principales évolutions sont présentées de manière synthétique dans l'avis et d'une façon plus circonstanciée dans le rapport.

Il apparaît pour le CESE que, même si divers problèmes méthodologiques compliquent le suivi statistique dans la durée de ces quartiers, la contribution du dispositif ZFU au maintien et à la création d'activités commerciales, artisanales et de services a été importante. Des créations d'emplois en ont découlé, même si c'est en nombre limité. Ces résultats en termes de développement économique et d'emploi, variables selon les périodes et les ZFU, sont présentés, ainsi que leurs coûts, relativement importants mais en réduction.

L'avis formule sur cette base, comme l'y invite la saisine du Premier ministre, des propositions pour un dispositif ZFU refondé. Il concernerait des zones qui diffèreraient pour certaines des zones franches urbaines actuelles, et s'intégrerait à des fins de cohérence dans le nouveau dispositif de la politique de la ville annoncé par le Comité interministériel de la ville (CIV) du 19 février 2013.

---

## I. Bilan et contexte

---

### **A - Le dispositif ZFU, dérogatoire au droit commun, vise à développer l'activité et l'emploi dans des quartiers urbains en grande difficulté**

#### Un dispositif qui combine plusieurs objectifs

Les ZFU ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 pour favoriser le développement économique, la mixité fonctionnelle et l'emploi dans des quartiers urbains en grandes difficultés, caractérisés notamment par un déficit d'activités, ainsi que par un taux de chômage élevé, en particulier des jeunes. L'objectif principal était à l'origine de redynamiser ces zones pour y maintenir ou y créer des commerces, des activités artisanales ou de

---

2 Consulté en 2003 sur la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, sur laquelle il a rendu un avis rapporté par Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarié, le CESE a consacré un avis à *Réunifier et réconcilier la ville : constats et propositions*, rapporté par Gérard Le Gall (2008) et un premier avis à la thématique *Les entreprises dans les Zones franches urbaines: bilan et perspectives*, rapporté par Fatiha Benatsou (2009). Il a aussi rendu l'avis *Bilan et perspectives du Programme de renouvellement urbain : action de l'ANRU*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann (2011) et a été consulté en urgence en juillet 2013 sur *L'avant-projet de loi sur la ville et la cohésion urbaine*, l'avis sur ce thème étant rapporté par Hugues Martin et Isabelle Roudil.

services, ainsi que de les ouvrir sur l'extérieur pour y rétablir une plus grande mixité sociale. L'enjeu d'améliorer la situation de l'emploi local, s'il n'était pas absent, a pris une importance croissante avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003.

100 ZFU ont ainsi été mises en place, dont 44 en 1997, 41 en 2004 et 15 en 2006. 93 sont situées en métropole et 7 Outre-mer. 2,4 % de la population française y résidaient au recensement de 2006. L'Île-de-France concentre à elle seule 26 ZFU et Nord-Pas-de-Calais 10.

Le défi à relever pour le développement de ces quartiers particulièrement fragiles était ardu. C'est en effet parce qu'elles cumulaient le plus de problèmes parmi les quartiers en difficultés de la politique de la ville que ces zones ont été choisies au sein des 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) et des 416 Zones de redynamisation urbaine (ZRU), autres zonages prioritaires de la politique de la ville créés au milieu des années 1990.

## Un dispositif évolutif fondé sur des exonérations fiscales et sociales

La loi du 14 novembre 1996 créant les ZFU a mis en place un dispositif d'exonérations fiscales et sociales dérogatoires au droit commun. Pluriannuelles, ces exonérations s'appliquent pendant une durée relativement longue (souvent quatorze ans), d'abord à taux plein, puis avec une réduction progressive « en sifflet ». Des lois successives en ont fait évoluer des éléments, entre autres selon la date d'installation en ZFU de l'établissement ainsi que de ses effectifs. De ce fait, selon leur date d'installation, deux entreprises implantées en ZFU n'ont pas nécessairement les mêmes exonérations.

Le régime des ZFU permet aux entreprises créées ou implantées en ZFU remplissant diverses conditions de bénéficier d'une **exonération de l'impôt sur les bénéfices totale pendant 5 ans** à compter de la date de création ou d'implantation en ZFU, **puis d'une exonération partielle dégressive** pendant neuf années supplémentaires (60 % les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières). Pour les entreprises créant des activités dans une ZFU de mars 2006 à fin 2014, le bénéfice exonéré est plafonné à 100 000€ par contribuable par an, majoré de 5 000€ par nouveau salarié embauché à temps plein et domicilié dans une ZUS ou une ZFU. Pour celles implantées jusqu'au 31 mars 2006, l'exonération est plafonnée à 61 000€ par entreprise et par an sous certaines conditions.

Les entreprises comptant 50 salariés au plus et remplissant diverses conditions bénéficiaient aussi pour leurs établissements d'une **exonération totale de taxe professionnelle** pendant cinq ans, puis d'un abattement dégressif de trois à neuf ans selon que l'entreprise a plus ou moins de cinq salariés. Depuis 2010, la taxe professionnelle est remplacée par la contribution économique territoriale (CET), qui comprend d'une part la cotisation foncière des entreprises (CFE), et d'autre part la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), avec un taux progressif fixé au niveau national. L'exonération en faveur des créations et extensions dans les ZFU est désormais applicable à la CFE et à la CVAE. Les entreprises bénéficiant déjà de l'exonération continuent d'en bénéficier au titre de la CFE et de la CVAE pour la durée d'exonération qui reste à courir.

Les établissements implantés en ZFU ayant une exonération de CFE bénéficient aussi durant cinq ans d'une **exonération totale de Taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB).

Les entreprises implantées en ZFU sont aussi **exonérées de cotisations sociales patronales** de sécurité sociale durant cinq ans lorsque la rémunération du salarié, employé en CDI ou en CDD de douze mois au moins, est inférieure ou égale à 1,4 smic. Passé ce seuil, l'exonération décroît et s'annule depuis 2011 quand la rémunération atteint 2 smic (ces seuils étaient auparavant plus élevés). A l'issue des cinq ans, les entreprises bénéficient d'une exonération dégressive durant trois à neuf ans selon leur taille (plus ou moins cinq salariés). Ces exonérations sociales s'appliquent aux salariés déjà présents dans l'établissement au moment de l'implantation en ZFU ou de la création de la ZFU, ainsi que pour les nouvelles embauches en ZFU. Elles ne sont pas cumulables avec une autre aide accordée par l'État pour un même salarié au cours du même mois<sup>3</sup>.

Une clause d'embauche locale, progressivement renforcée, s'applique pour cinq ans à compter de la création ou de l'implantation de l'établissement en ZFU. A l'origine, les entreprises implantées avant le 1er janvier 2002 devaient employer ou embaucher au moins 20 % de salariés résidant dans la ZFU pour pouvoir bénéficier des exonérations de cotisations sociales. Pour les établissements créés ou implantés de 2002 à fin 2011, ce seuil a été relevé à 33 % et élargi aux résidents des ZUS de l'agglomération. Pour ceux implantés à partir du 1er janvier 2012, la moitié des salariés embauchés doit désormais résider en ZUS ou en ZFU. De surcroît, cette clause conditionne, non plus seulement le bénéfice des exonérations sociales, mais aussi celui de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises d'au moins un salarié.

Pour bénéficier de l'ensemble des exonérations fiscales et sociales, les entreprises doivent compter moins de 50 salariés, avoir moins de 10 M€ de chiffre d'affaires et ne pas appartenir à certains secteurs (construction navale ou automobile, fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, sidérurgie, transports routiers de marchandises). Elles ne doivent pas non plus être contrôlées par un grand groupe.

Le rapport d'information sur *Les zones franches urbaines* de Michel Sordi et Henri Jibrayel rappelle que le bénéfice des exonérations fiscales s'inscrit dans le cadre du respect de la législation communautaire relative aux aides *de minimis* quant à l'imposition sur les bénéfices, à l'imposition forfaitaire annuelle, à la taxe professionnelle et à la taxe foncière. Si le bénéfice de l'exonération s'applique de ce fait à l'ensemble des ZFU de 1ère génération, quelle que soit leur date de création, il ne s'applique que pour les entreprises créées avant 2004 dans les ZFU de 2ème génération (une décision d'autorisation de la Commission est nécessaire pour les autres), et que pour les entreprises créées avant 2006 dans les ZFU de 3ème génération (décision d'autorisation de la Commission pour les autres)<sup>4</sup>.

---

3 Cf. *DARES Analyses* n°043 (juillet 2013), p. 2.

4 Rapport d'information sur *Les zones franches urbaines*, de Michel Sordi et Henri Jibrayel, Assemblée nationale (2013).

---

## B - Bilan du dispositif ZFU

### Des comparaisons dans la durée rendues complexes par diverses évolutions

Dix-sept ans après la création des premières ZFU, dresser un bilan du dispositif est complexe. Ce dispositif n'a en effet pas été assorti d'emblée des indicateurs permettant de l'évaluer. Les comparaisons sur longue période sont rendues difficiles par la hausse en 2003 et 2006 du nombre des ZFU, puis par l'extension en 2007 du périmètre de 31 des ZFU de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> générations. Des évolutions en 2006 et 2007 du fichier statistique recensant les entreprises et la création en 2009 du régime fiscal d'auto-entrepreneur, qui, depuis, représente environ le tiers du flux des installations annuelles d'établissements en ZFU, compliquent fortement l'analyse des statistiques sur une longue période. Le suivi statistique effectué au plan national ne porte que sur les ZFU métropolitaines. Enfin, aucun élément chiffré ne permet d'appréhender ce que seraient devenus ces quartiers si le dispositif n'avait pas été mis en place.

Pour autant, les rapports annuels de l'ONZUS, depuis 2003, et divers travaux d'évaluation permettent d'apprécier les résultats des ZFU en termes d'activité et d'emploi. La section a complété ces apports par des auditions, des déplacements sur le terrain et des entretiens faits par la rapporteure.

### Une contribution importante au maintien et au développement d'activités

Le dispositif ZFU a permis dans nombre de quartiers un maintien ou un accroissement des activités économiques, artisanales, de commerce ou de service, ainsi que des progrès sensibles en termes de mixité fonctionnelle. 64 073 établissements sont, selon l'ONZUS et le SG-CIV, implantés début 2012 dans les 93 ZFU de France métropolitaine, ce nombre continuant à augmenter (+12 % sur trois ans par rapport à 2009) mais à un rythme qui s'est ralenti après 2010.

Le nombre des installations (flux) en ZFU est tombé à 14 486 en 2012<sup>5</sup>, niveau le plus faible depuis 2009. Celui des créations sous régime d'auto-entrepreneurs en ZFU a été de 5 328 en 2012 (soit 36,8 % des installations en 2012).

Le taux de croissance des établissements en activité en ZFU (net des disparitions intervenues dans l'année) s'établit début 2012 à 3,5 % en moyenne dans les trois générations de ZFU. Le différentiel en la matière avec celui des quartiers qui entourent les ZFU, ou unités urbaines de référence, important en 2008 (+7,6 points en faveur des ZFU), s'est depuis beaucoup réduit (+0,8 point en 2012).

La crise économique influe fortement sur ce ralentissement récent. L'ONZUS soulignait dans plusieurs de ses rapports annuels des années 2005 à 2008 que le rythme de création d'établissements dans les ZFU était ces années là supérieur à celui des unités urbaines environnantes, même si le rattrapage n'était que partiel, et qu'un certain essoufflement était noté dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, lié sans doute au manque de foncier disponible.

---

5 Données 2012 transmises par le SG-CIV.

Le dispositif a surtout favorisé l'accroissement dans les ZFU des entreprises de petite taille, notamment du fait des seuils applicables pour bénéficier des exonérations (avoir moins de 50 salariés et de 10 M€ de chiffre d'affaire). Il contribue à aider des habitants des ZFU à réaliser leur projet en se lançant dans une création d'entreprise souvent limitée à leur propre emploi, au moins dans un premier temps, stimulant ainsi l'esprit d'entreprise de créateurs locaux. Une grande part des créateurs d'entreprises vient toutefois de l'extérieur en ZFU, y apportant leur dynamisme. Les secteurs les plus représentés sont la construction et notamment les travaux de construction spécialisés, la santé et l'hébergement social et médico-social, le commerce de détail hors automobiles et motocycles, et, à un moindre titre, les activités scientifiques et techniques. A eux quatre, ces secteurs représentent près de 60 % des activités en ZFU, les trois premiers y étant surreprésentés par rapport aux unités urbaines environnantes, alors que c'est l'inverse pour les activités scientifiques et techniques.

Selon une étude de l'EPARECA réalisée en 2008 et 2010 sur 450 quartiers de la géographie prioritaire, les ZFU, qui représentent 20 % du périmètre ainsi étudié, rassemblent près de 40 % des polarités commerciales. Elles offrent donc un tissu commercial plus dense que les autres quartiers de la politique de la ville, avec 2,9 polarités par quartier en moyenne en ZFU contre 2,47 dans les ZUS. L'offre en ZFU est surtout orientée vers la satisfaction des besoins de proximité et de dépannage (alimentaire généraliste, boulangerie, boucherie, pharmacie, etc.) mais présente parfois un surdimensionnement par rapport au marché local<sup>6</sup>.

Même ralentie, cette progression des activités économiques, commerciales, artisanales ou de services et notamment le maintien du commerce de proximité est un enjeu important pour des quartiers au départ en fort déficit d'attractivité.

## Des créations d'emplois, même si c'est en nombre relativement limité

Le dispositif ZFU a contribué à créer des emplois dans les quartiers de la politique de la ville, mais la crise fragilise ces apports dans la période récente. Le nombre d'emplois salariés implantés dans les ZFU connaît ainsi, avec 304 830 salariés en 2010 dans les 93 ZFU de France métropolitaine, une réduction (- 2 %) depuis 2008. La baisse concerne en 2010 les trois générations de ZFU, y compris celles de 2<sup>ème</sup> génération qui avaient mieux résisté précédemment.

11 500 établissements bénéficient en 2012 des exonérations de cotisations sociales en ZFU et 62 800 salariés travaillent dans ces établissements, ces deux nombres se réduisant respectivement de 35 % et de 40 % par rapport à 2008. Avec 5 300 embauches en 2011, le nombre des embauches exonérées en ZFU recule pour sa part de près de 60 % par rapport au plus haut niveau atteint en 2007<sup>7</sup>. Cette baisse se serait poursuivie en 2012.

Ces résultats s'expliquent pour partie par le durcissement de la clause d'embauche locale et par les modifications des règles quant aux exonérations de cotisations sociales (abaissement du niveau de salaire ouvrant droit à exonération, allègement dégressif et non plus forfaitaire pour les salaires entre 1,4 et 2 smic), qui ont rendu celles-ci moins attractives.

Les embauches exonérées concernent à 92 % des emplois en CDI et pour les trois quarts des emplois à temps plein, en général rémunérés au smic ou un peu au dessus. De l'ordre

<sup>6</sup> Audition de Thierry Febvay, directeur général de l'EPARECA, par la section.

<sup>7</sup> Données fournies par le SG-CIV pour 2012 et par le rapport annuel 2012 de l'ONZUS.

du quart des embauches exonérées (22 % en 2011 selon la Dares) concerne des résidents de ZFU. Le profil des habitants de ZFU ainsi embauchés serait plus jeune (51 % sont âgés de moins de 30 ans contre 41 % des salariés n'habitant pas en ZFU), moins qualifiés (21 % ont un niveau inférieur au BEP ou au CAP contre 11 % pour les non résidents) et plus souvent demandeurs d'emplois avant l'embauche<sup>8</sup>. Le dispositif contribue ainsi à donner une nouvelle chance à des habitants des quartiers concernés. L'offre d'emplois dans ces zones permet également à des personnes extérieures à la ZFU de venir y travailler, ce qui répond à l'objectif de mixité et de décroisement.

## Des résultats variables selon les périodes et les ZFU

La crise économique joue un rôle important dans la fragilisation récente de ces résultats. Quand la situation de l'emploi s'améliorait dans l'ensemble du pays, le reflux du chômage était particulièrement marqué en ZFU : le taux de chômage y avait ainsi fortement reculé entre 2006 et 2008, passant de 21 % en 2006 à 16,2 % en 2008, soit une réduction de 4,8 points, plus forte que dans les unités urbaines englobantes. A l'inverse, le taux de chômage augmente depuis lors plus que proportionnellement en ZFU et atteint 25 % en 2012<sup>9</sup>, soit un niveau près de deux fois et demi supérieur à celui des agglomérations incluant ces quartiers.

Une part du niveau élevé du chômage en ZFU s'expliquerait toutefois par la mobilité importante des habitants de ces quartiers. Nombre de ceux qui accèdent à l'emploi les quittent pour aller résider ailleurs et sont remplacés par des populations plus fragiles.

L'attractivité relative des ZFU diminuée avec la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de l'« allègement Fillon » à partir de 2003 et, Outre-mer, du fait de la mise en place avec la Lodeom des dispositifs de Zone franche d'activité (ZFA) et de ZFA bonifiée.

Les évaluations menées notamment par l'INSEE et par des universitaires confirment cette variabilité dans le temps et selon les générations de ZFU : le dispositif ZFU a ainsi eu un effet particulièrement important dans les premières années sur l'activité économique, accroissant fortement entre 1997 et 2001 le nombre des établissements implantés dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération. Mais son impact a tendu ensuite à plafonner. Les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération ont eu, entre 2004 et 2006, des incidences plus limitées sur le nombre d'établissements en leur sein. De même les incidences en matière de création d'emplois sont, selon ces études, importantes dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération les premières années du dispositif, mais plus faibles ensuite<sup>10</sup>.

Les situations et les évolutions diffèrent toutefois fortement selon les zones, ne serait-ce que parce que les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération bénéficient du dispositif depuis sept ans contre 17 ans pour les plus anciennes. Le développement de ZFU de 1<sup>ère</sup> génération pâtit toutefois aujourd'hui du manque de foncier disponible. L'ONZUS relevait pour sa part, à titre d'exemple, que des départements comme les Bouches du Rhône, la Charente-Maritime, la Loire-Atlantique, l'Oise, l'Aisne, l'Allier ou le Vaucluse ont connu en 2011, malgré la crise, une augmentation sensible du nombre des établissements installés en ZFU, alors que d'autres connaissaient au contraire une forte baisse.

---

<sup>8</sup> DARES analyses n°043.

<sup>9</sup> Données fournies par le SG-CIV et rapport annuel 2012 de l'ONZUS.

<sup>10</sup> V. notamment dans *INSEE Analyses* n°4 l'article de Pauline Givord et Corentin Trevien, ou l'étude de 2011 de Pauline Givord, Patrick Sillard et Roland Rathelot, ou celle de 2012 de Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Harry Selod, tous ces travaux étant cités dans le rapport.

## Une analyse complexe des coûts

L'analyse des coûts du dispositif apparaît elle aussi complexe : ils s'élèveraient, d'après le rapport 2012 de l'ONZUS, à 419 M€ en 2011, en baisse de 29 % en trois ans, cette réduction s'expliquant par celle des exonérations sociales, qui représentent 155 M€, tandis que les exonérations fiscales atteignent 264 M€. Pour 2013, selon le SG-CIV, elles atteindraient respectivement 116 M€ et 256 M€. Ces exonérations étant pluriannuelles, une partie importante ne s'éteindrait qu'en 2028, même si le gouvernement fait le choix de ne pas prolonger le dispositif au delà de fin 2014.

La question du coût par emploi, élevé selon plusieurs études, est controversée. Le développement de l'emploi n'est en effet que l'un des objectifs du dispositif ZFU. Mesurer les coûts qu'il engendre à l'aune de ce seul critère est donc réducteur. Nombre des acteurs rencontrés en ZFU soulignent du reste les avantages non chiffrables du dispositif : lien social maintenu et développé, activité économique et sociale induite, formation en direction de leurs habitants, amélioration de l'image des quartiers, etc.

Certaines limites ou effets pervers des ZFU sont par ailleurs souvent évoqués : effets d'aubaine, création de boîtes aux lettres ou risque de concurrence déloyale. Le CESE estime indispensable de remédier à ces situations et de lutter contre les fraudes, inhérentes à tout dispositif d'aides ou d'exonérations. Il considère toutefois que ces effets induits ne doivent pas conduire à rejeter en bloc tout système de ce type, sans prendre en compte les avantages qu'il présente par ailleurs. Quant aux transferts en ZFU d'entreprises implantées à proximité ou aux créations d'entreprises qui seraient sans doute intervenues de toute façon, l'intérêt du dispositif est précisément d'attirer ces implantations dans des quartiers où elles étaient particulièrement nécessaires, et qu'elles y restent dans toute la mesure du possible après la période d'exonération.

Le taux de survie des établissements en ZFU de 1ère et 2ème générations est un peu plus faible que celui des unités urbaines environnantes (18,2 % des ZFU de 1ère génération installées entre 1997 et 2002 existent toujours 9 ans et demi plus tard, contre 23,5 % dans les unités urbaines qui les entourent). Ce surcroît de mortalité intervient selon l'ONZUS dans l'année qui suit leur installation et n'est donc pas lié à un effet d'aubaine.

## Des objectifs du dispositif qui restent valides

Le dispositif ZFU a permis, comme le note l'ONZUS dans plusieurs de ses rapports annuels, un certain rattrapage par des implantations d'établissements en nombre plus important en ZFU que dans les unités urbaines environnantes, au moins avant la crise, ce qui constitue un objectif majeur du dispositif. Mais ces zones franches, en difficultés très marquées à l'origine, n'ont pas comblé tout leur retard. François Goulard et François Pupponi le relevaient dans leur rapport de 2010 : « *En dépit de cette croissance, le tissu économique des ZFU reste peu développé : la comparaison du nombre d'établissements pour 1 000 habitants entre les ZFU et leur agglomération révélait en 2006 un écart persistant de 41 points pour la 1ère génération, de 39 points pour la 2ème et de 33,5 points pour la 3ème* »<sup>11</sup>.

---

11 Rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, de François Goulard et François Pupponi, Assemblée nationale (2010), p. 239.

De même, quant à l'emploi local, la situation des ZUS et des ZFU s'était améliorée. En effet, la part des actifs occupés de 15 à 64 ans, était passée en ZUS<sup>12</sup> de 51,1 % en 2006 à 53,3 % en 2008, enjeu important pour la cohésion sociale dans ces quartiers. Mais cette amélioration a été fragilisée par la crise : la part des actifs occupés a ensuite diminué chaque année depuis 2008, passant de 53,3 % en 2008 à 47,6 % en 2011 (moins 5,7 points). Les difficultés de nombre de ZFU sont ainsi encore considérables.

---

## C - Un nouveau dispositif annoncé pour la politique de la ville

### Un dispositif de la politique de la ville modifié qui présenterait des avantages

Le dispositif ZFU s'inscrit depuis l'origine dans le cadre de la politique de la ville, les 100 ZFU étant en général les quartiers les plus en difficultés des ZUS. Or, après la concertation nationale « *Quartiers, engageons le changement* », le Comité interministériel des Villes (CIV), qui associe les ministres concernés, a annoncé en février 2013<sup>13</sup> des décisions tendant à refondre la politique de la ville. Les mesures qui en découleront auront une incidence importante sur le cadre dans lequel s'inscrivent les ZFU.

**Ce nouveau dispositif se veut global et se fonde sur la mobilisation renforcée des politiques de droit commun.** Un volet vise l'école, et notamment le renforcement de l'encadrement scolaire pour les quartiers prioritaires. Un autre concerne le développement économique, avec, entre autres, des interventions spécifiques de la Banque publique d'investissement (BPI) pour la création et le développement des entreprises dans les quartiers. Un troisième vise l'emploi, la présence et l'offre de services de Pôle emploi devant être renforcées dans les quartiers de la politique de la ville. Il est prévu que 30 % des emplois d'avenir soient mobilisés en faveur des jeunes peu ou pas qualifiés en recherche d'emploi dans les quartiers prioritaires. Un nouvel instrument, les « emplois francs », y est par ailleurs expérimenté. Des zones de sécurité prioritaire y seraient aussi mises en place, avec un effort de prévention accrue. D'autres volets concernent, entre autres, la santé et la lutte contre la pauvreté, la jeunesse et les sports, la justice, la culture, les droits des femmes ou la politique européenne de cohésion, avec pour but sur ce dernier aspect d'accroître la part du Fonds social européen (FSE) et du FEDER allant aux quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Pour mener à son terme le **Programme national de rénovation urbaine** (PNRU), le CIV a prévu de « *reporter l'échéance du PNRU 1 de fin 2013 à fin 2015* ». Il annonce aussi l'intention de lancer un PNRU II en intégrant dans les nouveaux contrats de ville pour 2014-2020, prévus à l'échelle de l'agglomération, une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain, afin de répondre aux besoins non encore traités dans le PNRU I. Les interventions de l'ANRU se concentreraient dans ce cadre sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville, dont les dysfonctionnements urbains sont les plus accentués.

---

<sup>12</sup> Les ZUS sont avec les ZFU le cadre où s'applique la clause d'embauche pour les entreprises implantées en ZFU.

<sup>13</sup> Les éléments de ce point sont tirés du « relevé de décisions » du CIV du 19 février 2013 et de l'audition de François Lamy par la section.

Le CIV prévoit aussi de **resserrer la géographie prioritaire** autour de quartiers urbains en difficulté en nombre moins élevé que les « 2500 quartiers en contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) ». **Le nombre retenu serait de l'ordre de 1 000 à 1300**, leur détermination se fonde sur un carroyage<sup>14</sup> assis sur le critère de la pauvreté de la population. Les interventions de l'État seraient graduées selon l'intensité des besoins sociaux et des ressources des collectivités. Un **contrat de ville global** de nouvelle génération allierait l'aspect urbain, les dimensions économique et sociale, ainsi que la dimension environnementale. Il serait fondé sur un **projet de territoire**, grand avantage car les exonérations fiscales et sociales des ZFU, si elles ont parfois été saisies par des acteurs locaux (préfecture, maire, consulaires, autres acteurs) pour créer une dynamique de développement, ont pu dans d'autres endroits jouer le rôle de cache-misère en masquant l'absence de projet de développement. Le projet de territoire serait porté par **l'intercommunalité**, à une échelle plus large que les ZUS, ZRU ou ZFU, surtout important pour permettre aux quartiers en difficulté de s'intégrer aux dynamiques d'agglomération, car **les solutions de développement ne sont pas forcément à l'échelle d'un quartier**. L'« équipe projet » serait constituée au niveau intercommunal, même si le maire serait l'opérateur de proximité. Ce nouveau contrat de ville mobiliserait un nombre important de partenaires de la politique de la ville, préfets, élus des différents niveaux, représentants de divers services ou agences de l'État (directeur territorial de Pôle emploi, par exemple), présidents des organismes consulaires, etc. La durée des contrats de ville serait de 6 ans, ce qui présente une certaine logique, car elle correspond à la durée du mandat municipal. **Dans leur élaboration, une plus grande place serait donnée aux habitants et aux acteurs de terrain**. Des approches spécifiques seraient adoptées pour l'Outre-mer pour la définition de la géographie prioritaire et la gouvernance, les systèmes de carroyage fondés sur le critère du revenu retenus pour déterminer la géographie prioritaire de la politique de la ville étant jugés pouvoir « *difficilement s'appliquer aux territoires ultramarins* ».

## Un nouveau dispositif qui suscite aussi des interrogations

- ☞ Un nombre élevé de nouveaux quartiers envisagé par rapport aux moyens mobilisables

Le nombre des quartiers pour le futur contrat de ville global serait de l'ordre de 1300, soit un nombre inférieur aux 2 493 CUCS actuels, mais supérieur aux 751 ZUS ou 416 ZRU, et a *fortiori* aux 100 ZFU existant depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Quel sera l'effectif de la population en question ? Sera-t-il proche de celui de la population aujourd'hui concernée par les CUCS, ou de celle résidant dans les Zones urbaines sensibles, qui rassemblent 7 % de la population française<sup>15</sup> ou intermédiaire entre les deux ?

Le contexte budgétaire actuel laisse quoi qu'il en soit supposer que les moyens financiers de la politique de la ville seront réduits dans les prochaines années par rapport à leur niveau actuel, de même que les moyens affectés au dispositif ZFU ont déjà été fortement réduits, passant de 592 M€ en 2008 à 419 M€ en 2011. N'y-a-t-il pas alors, même à supposer que la population des futurs quartiers prioritaires de la politique de la ville soit proche en

<sup>14</sup> Un carroyage est, selon l'INSEE (note info n°189 de mai 2013), un découpage de l'espace géographique en mailles régulières de forme carrée et de taille fixe. Pour la définition de la politique de la Ville, ils ont 200 mètres de côté.

<sup>15</sup> INSEE Première, n° 1328 « La population des zones urbaines sensibles », de Corinne Chevallier et François Lebeaupin, INSEE.

nombre de celle des actuelles ZUS par exemple, un risque important de saupoudrage ? Les ZFU, qui présentent les difficultés les plus grandes au sein des quartiers prioritaires, ne nécessiteraient-elles pas de ce fait davantage de moyens ?

Le système précédent prévoyait quatre zonages (CUCS, ZUS, ZRU, ZFU), dont les trois derniers emboîtés dans une logique de sous-zonage, les ZFU rassemblant ceux dont le cumul de difficultés était le plus important. N'y aurait-il pas alors place pour que, au sein de certains des territoires intercommunaux qui seront concernés par les nouveaux contrats de ville globaux au sens de la future loi relative à la ville et à la cohésion urbaine, soit prévu un périmètre qui correspondrait à un quartier urbain au périmètre plus restreint, concentrant un cumul de difficultés particulièrement importantes ? Il serait alors nécessaire d'identifier les meilleurs instruments pour sortir ces quartiers de leurs difficultés majeures. Que deviendraient en effet les quartiers aujourd'hui en ZFU en cas de mise en extinction du dispositif après 2014 ? Nombre des acteurs rencontrés lors des déplacements en ZFU soulignent le risque de fragiliser les avancées qui y ont été obtenues, voire de menacer leur maintien à flot.

▢ Des emplois francs qui pourraient jouer un rôle de complément pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants des quartiers.

A été engagée en 2013 l'expérimentation dans des quartiers en difficultés « d'emplois francs », complémentaires des emplois d'avenir et des contrats de génération. Ce dispositif cible les résidents des ZUS âgés de 16 à 30 ans pouvant justifier d'une recherche d'emploi d'une durée de 12 mois au cours des 18 derniers mois, diplômés ou non. La création de 5000 emplois francs est prévue du 1<sup>er</sup> juillet 2013 au 30 juin 2014.

L'aide, d'un montant total de 5 000€, fait l'objet de deux versements sur 10 mois à l'entreprise qui embauche des habitants des ZUS, Pôle emploi étant en charge de la gestion de cette mesure<sup>16</sup>. La part incombant à l'État dans le financement de ces emplois francs serait pour partie financée par le SG-CIV sur les crédits du programme 147 de la politique de la ville, par redéploiement de crédits jusque là affectés au financement des exonérations sociales pour les emplois créés en ZFU.

Peuvent bénéficier de l'aide les employeurs ou groupements d'employeurs du secteur marchand, quel que soit leur lieu d'implantation du moment qu'ils embauchent une personne résidant en ZUS. Cette aide est toutefois soumise à la condition de n'avoir pas procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche sur le poste à pourvoir lors du recrutement, que le titulaire du contrat n'ait pas appartenu à l'entreprise au cours des six mois précédant l'embauche et que l'entreprise soit à jour de ses cotisations sociales et d'assurance chômage.

Cette expérience présente un intérêt, mais aussi des limites et des ambiguïtés. Le terme « emplois francs » ne suscite-t-il pas la confusion ? Ce dispositif est en effet très différent dans son principe de celui prévu pour les ZFU avec la clause d'embauche locale actuelle, qu'il inverse en quelque sorte, puisque c'est le salarié habitant en ZFU qui est visé, et non le lieu d'implantation de l'entreprise bénéficiaire. De plus, le dispositif des emplois francs n'est pas fondé sur des exonérations (ce que suggère pourtant l'adjectif « franc ») mais sur le montant d'une prime versée à l'employeur d'un montant de 5000 € pour une période d'un

---

<sup>16</sup> Relevé de décisions du CIV, p. 81 et 82.

an. Surtout, ce montant est-il suffisamment attractif pour susciter des créations d'emplois en nombre pour des salariés souvent peu qualifiés et sortant d'une période de chômage importante ?

Il serait de ce fait opportun de renforcer l'attractivité de cette mesure en l'assortissant de formation et d'un accompagnement pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi. Mais, si le dispositif « emploi franc » ainsi renforcé pourrait le cas échéant constituer un complément utile pour conforter le soutien à la lutte contre le chômage des jeunes dans les quartiers urbains en difficulté, et notamment dans les ZFU, il ne peut, pour le CESE, se substituer au volet spécifique emploi des ZFU.

---

## II. Pour un dispositif ZFU refondé

---

### A - L'opportunité de refonder le dispositif ZFU

#### Justification et durée d'un dispositif ZFU refondé

**Le CESE considère que le dispositif ZFU refondé peut présenter un grand intérêt** comme sous-zonage inscrit dans le périmètre de certains des quartiers concernés par le nouveau contrat de ville.

Le dispositif ZFU touche en effet un nombre de quartiers et une population plus restreints que les 1 300 quartiers annoncés pour les futurs contrats de ville. Maintenir des ZFU en nombre limité pour les quartiers les plus en difficultés, avec des aides renforcées par rapport à celle des futurs contrats de ville, limiterait le risque de saupoudrage. Cela pourrait également permettre une pluri annualité un peu plus longue que les six années prévues pour les contrats de ville, ce qui, constituerait un avantage pour le développement de l'activité économique et de l'emploi. La durée est en effet un élément important pour permettre à des entrepreneurs de prendre le risque de s'implanter dans des quartiers en grande difficulté.

Refondé, le dispositif ZFU doit devenir pour le CESE une composante du contrat de ville global prévu par le CIV, pour une partie de l'intercommunalité concernée où les difficultés sont particulièrement importantes.

**Le CESE propose que la durée des exonérations soit revue** pour devenir intermédiaire entre celle du contrat de ville (6 ans) et celle actuelle du dispositif ZFU (5 ans plus 9 ans d'aides dégressives), sans doute excessive : une durée plus courte (par exemple 5 ans à taux plein plus 3 ans d'aide dégressive) pourrait faire l'objet d'une expérimentation. Cette durée de 8 ans est déjà appliquée pour certaines des exonérations en ZFU, notamment celles concernant les exonérations sociales patronales et les exonérations de cotisation foncière (CFE) pour les entreprises de plus de cinq salariés.

« **Caler** » la durée globale des deux dispositifs serait opportun. Le CESE préconise que le dispositif ZFU rénové soit mis en place **pour quatre ans à partir de fin 2014**, les entreprises ou établissements souhaitant en bénéficier pouvant s'implanter dans les zones qui seront concernées **de début 2015 à fin 2018**. Il propose que dans les ZFU refondées, les entreprises ou établissements bénéficient des exonérations pour huit ans (cinq ans à taux plein et trois ans de manière dégressive à partir de leur date d'implantation). La durée

totale des exonérations correspondrait alors à deux générations de contrats globaux de ville de nouvelle génération (4 ans de 2015 à 2018 plus 8 ans d'exonération égale 12 ans, soit au maximum la durée de deux contrats de ville de nouvelle génération). La TFPB continuerait à bénéficier d'une exonération de 5 ans.

## Une combinaison maintenue des objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle et d'emploi avec une clause d'embauche revue

Le dispositif ZFU combine, comme noté *supra*, des objectifs de plusieurs ordres, consistant d'une part à maintenir et développer l'activité et la mixité fonctionnelle, et d'autre part à créer des emplois, dont une partie pour les habitants de la zone concernée.

Le CESE considère que l'objectif de soutenir le maintien et le développement des activités de proximité commerciales, artisanales et de services constitue un enjeu majeur au cœur de la vitalité des quartiers. La réhabilitation des espaces commerciaux et artisanaux de proximité implantés dans les ZFU constitue alors un impératif, en plus des exonérations fiscales et sociales prévues par le dispositif ZFU, pour assurer leur pérennité.

L'association de ces objectifs de développement économique et d'emploi assignés à un même dispositif ne va pas nécessairement de soi : les activités et services dont le développement est recherché pour la vie des quartiers urbains en difficulté et pour leur ouverture sur le reste de la ville ne sont en effet pas nécessairement générateurs d'un nombre élevé d'emplois et le profil de ceux-ci ne correspond pas nécessairement aux qualifications des habitants de la ZFU. Mais il ne serait ni compréhensible ni acceptable pour les personnes résidant dans les quartiers concernés que des activités économiques s'y développent grâce à des aides publiques importantes sans que cela ne génère d'emplois en leur faveur, et sans qu'aucune exigence en ce sens ne soit prévue par le dispositif. Cela paraît d'autant moins concevable que le taux de chômage, particulièrement élevé en ZFU (25,9 % en 2011), s'est fortement accru depuis 2008, et que le cumul de handicaps auquel sont confrontés ces quartiers a précisément justifié leur classement en ZFU.

Les autres mesures prévues pour favoriser l'emploi des habitants des ZFU, et notamment les emplois d'avenir et les emplois francs, ne suffiront en effet pas à elles seules à faire reculer significativement le taux de chômage dans ces zones. Selon le CESE, un objectif d'emploi et une clause d'embauche locale doivent donc être nécessairement conservés dans le dispositif refondé qu'il préconise.

Pour autant, la clause d'embauche locale, aujourd'hui fixée à 50 %, doit être revue à la baisse. Elle paraît en effet d'un niveau trop élevé, de l'ordre du quart seulement des embauches exonérées concernant dans les faits des résidents de ZFU selon l'ONZUS. Certes, le relèvement de la clause d'embauche locale à 50 % à partir du 1er janvier 2012 visait en principe à accroître le pourcentage des salariés embauchés résidant dans la ZFU ou dans la ZUS concernée, c'est-à-dire à proximité immédiate. Mais nombre des entreprises qui s'implantent en ZFU rencontrent des difficultés à recruter une part aussi élevée des salariés dont elles ont besoin, et notamment les plus qualifiés d'entre eux, dans la ZFU ou la ZUS. De ce fait, un risque existe que ce relèvement ait eu paradoxalement un effet contre-productif : il est probable que des chefs d'entreprises, considérant qu'ils ne parviendraient pas à atteindre le seuil d'embauche locale de 50 %, aient été de ce fait moins incités à embaucher des personnes de la ZFU ou de la ZUS, puisqu'ils savaient qu'ils ne parviendraient pas à atteindre

le seuil leur permettant de bénéficier des exonérations. Pour les entreprises, la difficulté de recruter des salariés dans le périmètre ZUS et le durcissement des conditions d'obtention des exonérations sociales expliquent en partie la baisse du nombre d'embauches locales.

Le relèvement à 50 % intervenu en 2012 ne paraît donc pas réaliste. Le CESE propose de ramener la clause d'embauche locale à un niveau inférieur. Ce niveau pourrait être de 25 % ou de 33 %, par exemple, si, de manière combinée, la poursuite de l'expérimentation du dispositif d'emploi franc, ainsi qu'**un accompagnement individualisé dans l'emploi des salariés concernés**, aidait par ailleurs certains des habitants des ZFU à accéder à l'emploi dans d'autres quartiers que le leur. **Le CESE considère que la clause d'embauche locale ne peut être dissociée de la mise en place de formations en adéquation avec les besoins.**

A partir du 1<sup>er</sup> Janvier 2015, le nouveau périmètre de recrutement pour la clause d'emploi local pourrait alors être, non plus la ZUS, dont le CIV de février 2013 prévoit d'ailleurs la suppression, mais les quartiers retenus par la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la Ville en préparation.

Cette nouvelle clause d'embauche locale s'appliquerait, comme aujourd'hui, aux exonérations de cotisations sociales patronales et aux exonérations fiscales sur les bénéfices. L'exonération totale de cotisations sociales patronales et d'imposition sur les bénéfices pourrait être de 5 ans, puis dégressive sur 3 ans. Dans la mesure où les exigences en termes d'embauche locale du dispositif ZFU seraient révisées à la baisse (25 % ou 33 % d'embauches locales au lieu de 50 %), le montant plafonné des bénéfices pourrait lui aussi être revu à la baisse et ramené de 100 000 € à 60 000 € (par contribuable et par période de douze mois), ce plafond restant identique en période d'exonérations totales et d'exonérations dégressives, comme c'est le cas aujourd'hui.

Le CESE propose que ce plafond soit majoré de 5 000 € pour tout salarié supplémentaire, domicilié dans l'intercommunalité concernée par le contrat de ville global. Ce salarié devrait être employé à plein temps pendant une période qui ne pourrait être inférieure à six mois. Cette disposition serait une incitation à recruter davantage et de plus, pourrait répondre aux besoins exprimés pour des territoires où une saisonnalité est observée (territoires ultramarins en particulier). **Le contrat des salariés concernés devrait nécessairement être à durée indéterminée** (les CDD d'au moins un an n'y étant plus éligibles, contrairement à ce qui valait jusqu'ici pour les exonérations sociales en ZFU). La rémunération du salarié employé devrait être inférieure ou égale à 1,4 Smic (passé ce seuil, l'exonération baisserait de manière linéaire et s'annulerait à 2 Smic, comme c'est le cas depuis 2011).

La faisabilité juridique de conditionner les aides prévues en ZFU à une contractualisation dans le cadre d'un contrat de ville global devrait par ailleurs être étudiée.

---

## B - Des évolutions nécessaires

### Un réexamen souhaitable de la liste actuelle des ZFU

**Le CESE estime qu'il faut revoir pour l'avenir la liste des quartiers bénéficiaires du dispositif ZFU.** Certains des 100 quartiers urbains qui relèvent aujourd'hui du dispositif ZFU pourraient sans doute en sortir car (grâce notamment à la dynamique créée par ledit dispositif), leur situation à l'origine très difficile s'est améliorée. Ce devrait être en particulier le cas de certaines des ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, qui ont pu tirer bénéfice de la dynamique

forte relevée par l'ONZUS et par diverses évaluations dans la phase suivant la mise en place du dispositif. Ont pu y contribuer le taux de croissance élevé et les créations d'emplois nombreuses que connaissait notre pays à la fin des années quatre-vingt-dix. Certaines ne disposent du reste plus des réserves immobilières et foncières leur permettant d'amplifier leur développement. A l'inverse, il est probable que l'amélioration de la situation d'une partie importante des ZFU de 3ème génération mises en place en 2007 soit restée limitée, dans la mesure où, du fait du contexte économique général, elles ont connu une phase beaucoup plus courte de croissance forte et de créations d'emplois importantes. Cela n'exclut pas pour autant que des ZFU de 1ère génération aient encore grand besoin du dispositif car elles n'ont pour leur part pas ou guère connu d'amélioration de leur situation, ni, à l'inverse, que des ZFU de 2ème, voire de 3ème génération puissent déjà s'en passer car elles étaient particulièrement bien desservies ou situées dans une région connaissant une évolution favorable de l'emploi, ou ont bénéficié d'un projet de développement efficace mis en place par les acteurs locaux.

Le CESE estime qu'il est par ailleurs très probable que **la situation de quartiers urbains, jusqu'alors non couverts par le dispositif, justifiera qu'ils puissent en bénéficier**. Comme le soulignent le rapport et l'avis du CESE sur *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*, la situation des territoires est à cet égard extrêmement diverse et il existe des quartiers urbains en difficulté dans des départements qui se portent bien, et inversement.

Plusieurs éléments devraient être déterminants à cet égard.

**Le CESE propose que le périmètre des quartiers qui bénéficieraient à partir de 2015 du dispositif ZFU refondé soit nécessairement inclus dans les nouveaux périmètres intercommunaux éligibles à la nouvelle géographie prioritaire des contrats de Ville.** Cela permettrait d'éviter l'enchevêtrement de zonages dénoncés par la Cour des comptes dans son rapport public thématique : *La politique de la ville : une décennie de réformes* de 2012. Cela favoriserait par ailleurs la cohérence d'ensemble du nouveau dispositif de la politique de la Ville qui serait mis en place début 2015. Il s'agira donc nécessairement de quartiers urbains pauvres situés dans le cadre d'une intercommunalité à la population elle-même pauvre.

**Le périmètre de ces quartiers serait comme précédemment défini par des critères de cumuls de handicaps** tels que : taux de chômage élevé, forte population de jeunes de moins de 25 ans, proportion de personnes sans diplôme supérieure à la moyenne nationale, faiblesse du potentiel fiscal, et ce de manière assez marquée pour rendre nécessaire la mise en place de cet outil renforcé que constituent les exonérations fiscales et sociales du dispositif ZFU.

Le CIV de février 2013 a noté que les systèmes de carroyages fondés sur le critère de revenu retenus en métropole pour la détermination de la géographie prioritaire de la politique de la ville paraissent difficilement applicables aux départements d'Outre-mer. Il a souligné la nécessité d'approches qui soient pour partie spécifiques aux DROM du fait de leur insularité et des problèmes que ces territoires connaissent. Cela permettrait aussi de tenir compte des difficultés de certaines collectivités en termes d'ingénierie ou du développement inégal du niveau intercommunal en leur sein. Pour autant, les DOM étaient pris en compte dans le cadre du dispositif ZFU et le CIV prévoit qu'ils le soient pour la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville. **Il semblerait de ce fait logique que les DROM le soient aussi dans le cadre du dispositif ZFU refondé.** La détermination

des périmètres considérés devrait être critérisée, en prenant en compte le critère de l'habitat informel insalubre, en sus des cumuls de handicaps valant pour les futures ZFU refondées.

Le but du dispositif ZFU refondé, comme l'a été le dispositif ZFU parmi les autres zonages de la politique de la ville, serait de permettre pour ces territoires cumulant un degré très élevé de difficultés, une concentration de moyens particulièrement importants, *via* des outils spécifiques d'exonérations fiscales et sociales. S'il ne relève évidemment pas du CESE de déterminer quels quartiers urbains pourraient en bénéficier, il serait souhaitable, afin d'éviter le risque de saupoudrage, que leur nombre reste limité. Le nombre de ZFU refondées pourrait être, par exemple, de l'ordre de 80 à 150 sur la base du critère de cumul de handicaps précédemment mentionné. Les choix opérés devront s'appuyer sur un diagnostic précis de la situation des territoires concernés au regard des critères retenus, en veillant à ce que les périmètres des zones retenues intègrent des disponibilités foncières et immobilières suffisantes pour permettre leur développement.

## Une inscription nécessaire dans un projet de ville global

Dans le cadre d'une mobilisation générale de tous les acteurs de terrain appelée par le ministre de la ville, le CESE considère que les ZFU refondées doivent s'inscrire nécessairement dans le périmètre des intercommunalités concernées par le futur projet de ville global et dans les déclinaisons des différents volets de ce projet.

Comme précisé *supra*, l'ambition des futurs contrats de ville, qui remplaceront les CUCS à la fin de l'année 2014, est de renforcer, en parallèle des mesures spécifiques de la politique de la ville, la mobilisation du droit commun en faisant jouer la solidarité et la logique d'agglomération et en formalisant les engagements pris par l'ensemble des parties prenantes de la politique de la ville au bénéfice des quartiers prioritaires, sur la base d'un projet partagé. Le portage de ce projet de territoire devrait s'effectuer au niveau intercommunal. Les politiques économiques, urbaines, éducatives, sociales et environnementales y seraient mieux articulées pour allier actions en faveur des lieux et actions en faveur des personnes. Le devenir des quartiers les plus fragiles serait ainsi inscrit dans le cadre des dynamiques d'agglomération tant au niveau du développement économique qu'en matière d'habitat, de rénovation urbaine, de transport, de désenclavement etc. C'est naturellement dans ce cadre qu'il faut inscrire les ZFU rénovées.

**Chacun des volets de ce projet doit être élaboré en y intégrant la ZFU, en pensant à son positionnement en tant que territoire le plus fragile des agglomérations faisant l'objet de contrats de ville.**

Quand un entrepreneur s'interroge sur le lieu où il va le cas échéant implanter son entreprise, les premières questions qu'il se pose sont les suivantes : qu'en est-il de la disponibilité de locaux accessibles notamment par les transports en commun ? Existe-t-il un marché, une clientèle relativement facile à toucher ou à approvisionner à partir du lieu d'implantation envisagé ? Ses salariés et lui-même se sentiront-ils en sécurité pour exercer leur activité ?

L'enjeu de l'inscription de la ZFU dans le projet de développement économique global de l'intercommunalité est donc majeur. Le volet « développement d'activités » doit être pensé en intégrant les ZFU de l'agglomération aux actions visant à inciter et faciliter l'implantation et la diversification des entreprises (élaboration de schémas d'accueil des entreprises, création de parcs d'activités artisanales et commerciales, de pépinières ou hôtels d'entreprises etc.). **Le dispositif particulier d'exonérations des ZFU doit être**

## **regardé comme un réel moteur du développement économique de l'intercommunalité concernée.**

Les actions en faveur du développement économique doivent aussi être tournées vers le commerce de proximité. D'autant que celui-ci souffre, souvent, de l'implantation, de grands centres commerciaux en périphérie des quartiers en difficultés. Ces surfaces commerciales drainent une clientèle potentielle des commerces de centre-ville, alors que l'absence fréquente de transports publics pénalise le chaland de la ZFU. Des opérations de restructuration des centres commerciaux de proximité, au cœur des ZFU devraient être portées par l'EPARECA. Des partenariats avec de grandes enseignes doivent être recherchés tant pour l'offre « produits » que pour l'offre « emplois ». Pour l'ensemble des acteurs de terrain, l'activité commerciale est capitale pour le maintien de la vie sociale des quartiers. Il convient de bien localiser l'offre de commerces, son accessibilité tant géographique qu'en termes d'horaires d'ouverture. Ceci afin de les rendre attractifs pour des personnes extérieures au quartier, particulièrement pour les salariés qui y travaillent, afin qu'ils puissent y consommer. L'outil de droit commun, le FISAC<sup>17</sup> qui s'est révélé un bon instrument au service de la redynamisation du commerce et de l'artisanat, doit être utilisé voire renforcé dans les ZFU refondées.

La création de centres artisanaux, le cas échéant, ou plus simplement l'accueil d'artisans, l'installation de professionnels libéraux, d'entreprises de l'économie sociale et solidaire, pour répondre aux besoins des populations, participe aussi de la vitalisation des quartiers.

Toutes ces entreprises, porteuses d'emploi et de croissance, doivent être particulièrement encouragées au sein de ZFU refondées.

Plus largement, le CESE estime que l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville doivent être favorisées dans les ZFU pour éviter la mono-fonctionnalité et générer de la mixité sociale : activités, commerces mais aussi logements, équipements administratifs, équipements publics, services publics parmi lesquels les services de santé, les services culturels, sportifs, etc. **Cette mixité fonctionnelle est devenue une préoccupation de la politique de la ville depuis le début des années 1990. Elle a été soulignée par le CESE<sup>18</sup> comme étant un corollaire nécessaire des opérations de rénovation urbaine bien qu'on puisse regretter que les opérations menées à cette occasion en sa faveur soient restées assez marginales.**

Le projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine rappelle dans son article 1 l'objectif de « *garantir aux habitants des quartiers défavorisés l'égalité d'accès aux droits, services et équipements publics, à agir pour leur insertions professionnelle, sociale et culturelle, à garantir leur tranquillité par les politiques de sécurité et de prévention de la délinquance et à favoriser la pleine intégration des quartiers dans leur agglomération notamment en accentuant leur mixité fonctionnelle et urbaine et la mixité de leur composition sociale* ».

Lors de ses déplacements sur le terrain, la rapporteure a pu mesurer l'importance de la rénovation urbaine dans la restauration de l'image d'un quartier, préalable essentiel à son développement. C'est pourquoi le CESE considère qu'il est nécessaire que les ZFU soient insérées dans un projet de rénovation urbaine, lorsque celle-ci n'a pas encore eu lieu et que les quartiers sont dégradés. La dynamique créée par la restauration de l'habitat, la place qui doit être réservée à l'immobilier d'entreprise dans la reconfiguration des quartiers

<sup>17</sup> Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce.

<sup>18</sup> Avis de Marie-Noëlle Lienemann sur *Bilan et perspectives du PNRU*, CESE, septembre 2011.

sont des facteurs majeurs pour rétablir la confiance des chefs d'entreprise et faire en sorte qu'ils s'installent dans les quartiers rénovés. Le CIV du 19 février 2013 prévoit d'ailleurs l'allongement du PNRU1 et un nouveau PNRU2 comme l'avait appelé de ses vœux le CESE. Ce PNRU2, qui devrait concerner 230 nouveaux quartiers, devra passer par les contrats de ville, qui devront quant à eux assurer la cohérence entre l'ensemble des plans, schémas et contrats visant les quartiers prioritaires, à l'échelle de l'intercommunalité.

Dans ce cadre ou hors ANRU, la mise à disposition de foncier pour les entreprises reste un facteur déterminant pour créer de l'activité. D'ailleurs le manque de foncier disponible est une explication qui a été donnée par certains auditionnés, comme Alain Juppé, pour expliquer l'essoufflement du dispositif ZFU quelques années après leur création. C'est pourquoi, lorsqu'il existe encore des disponibilités foncières dans les ZFU, les collectivités doivent se mobiliser pour qu'elles puissent être mises, le cas échéant, à la disposition des entreprises qui en ont besoin dans les meilleures conditions possibles.

Le désenclavement des quartiers est un élément déterminant de l'efficacité des politiques publiques qui y sont conduites. Pour attirer les entreprises dans les ZFU, parfois éloignées des centres-villes, ou pour espérer que leurs habitants puissent se rendre dans les bassins d'emploi les plus proches, il est nécessaire qu'elles soient correctement reliées au reste du territoire et bien desservies en transport en commun. Les habitants des quartiers défavorisés, lorsqu'ils travaillent, occupent pour une part d'entre eux des emplois peu qualifiés avec des horaires décalés ou fragmentés, situés en périphérie. Ils sont, plus que d'autres populations, fortement dépendants des transports publics alors même que les délais d'attente et la fréquence des lignes desservies sont très souvent de moindre qualité. **Dans ce contexte, le CESE estime que le développement de transports en commun à haut niveau de service doit constituer une priorité dans les ZFU pour assurer l'accessibilité des quartiers et la mobilité des habitants afin d'enrayer les phénomènes de ghettos.** Les ZFU refondées seraient directement concernées par le 3<sup>e</sup> appel à projets transport collectif en site propre (TCSP), orienté prioritairement sur les dessertes des quartiers en difficulté. Elles s'inscriraient parfaitement dans le volet transport des futurs contrats de ville dont il est prévu qu'il puisse se décliner en plan de « desserte des quartiers prioritaires » inclus dans les plans de déplacements urbains (PDU).

Comme le regrettaient les députés Sordi et Jibrayel dans leur rapport, il n'existe pas de dispositif général adapté aux ZFU en matière de recrutement et d'emploi. D'abord, certaines ZFU sont dépourvues d'antenne Pôle emploi sur leur site (cf. Clichy-Montfermeil). Pire, il n'existe souvent aucun moyen de transport public adapté pour se rendre à l'antenne la plus proche. La ZFU refondée se situant dans le périmètre des contrats de ville, Pôle emploi doit être un des acteurs signataires de ces contrats.

Les enjeux de la sécurité dans les ZFU sont cruciaux et connus de tous. Pour éviter le phénomène de « zones de non droit », des zones de sécurité prioritaires (ZSP) ont été créées, souvent adossées aux quartiers sensibles. Le renforcement du lien de confiance, notamment avec les jeunes, est essentiel dans les quartiers, les actions menées par les services de police et de gendarmerie devant être le mieux possible comprises des populations. C'est pourquoi l'affectation des nouveaux postes de délégués cohésion police-population doit se faire prioritairement en ZFU, de même que les postes d'intervenants sociaux en commissariats.

Dans le droit fil du CIV de 2013, le CESE recommande également de renforcer la dimension participative de la politique de la ville en donnant localement une place plus grande aux habitants dont il est prévu qu'ils soient co-constructeurs des contrats de ville. En

lien étroit avec eux, les associations contribuent à préserver le lien social dans les quartiers en agissant dans toutes les dimensions de la vie économique, sociale, culturelle, sportive, éducative, environnementale etc. Elles doivent particulièrement être encouragées en ZFU.

## La formation : une priorité dans les ZFU

En complément des dispositifs existants en matière de formation initiale et continue, les collectivités territoriales et leurs groupements, ainsi que les chambres consulaires, doivent continuer à s'investir dans l'accompagnement et la formation des habitants des ZFU, notamment de ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi. De nombreux dispositifs de toutes sortes ont été mis en œuvre (clubs jeunes chercheurs d'emploi, organisation de forums d'emploi etc.), dont les résultats sont parfois très encourageants. Il conviendrait d'en tirer un guide des bonnes pratiques et de généraliser les expériences qui ont réussi et ont permis à un jeune d'être formé à l'emploi dont l'entreprise avait besoin ou de créer sa propre entreprise. En effet, une majorité de jeunes des quartiers interrogés expriment le souhait de créer leur entreprise. Il faut accompagner ce souhait au mieux pour qu'un habitant ait toutes les chances de réussir, offrant ainsi aux autres habitants l'exemple du succès et un encouragement à faire de même. Les efforts de l'ACSé<sup>19</sup>, de l'ADIE<sup>20</sup> et de l'APCE<sup>21</sup> doivent être coordonnés et renforcés dans les ZFU.

### **Les parrainages, très efficaces, doivent également être renforcés dans les ZFU.**

Ces parrainages peuvent se situer à tous les niveaux, que ce soit pour initier le jeune aux codes nécessaires à l'entrée dans le monde du travail avant un entretien d'embauche, pour l'accompagner dans sa prospection de recherche d'emploi voire même dans la création de sa propre entreprise. Le coût du parrainage, au regard du taux de sortie positive, est faible et largement rentabilisé.

**Le CESE considère que la formation doit être une priorité absolue des politiques publiques appliquées aux ZFU.** On a vu en effet que les entreprises se heurtent souvent, quand elles embauchent localement, à un manque de qualification alors même qu'il existe des jeunes diplômés dans les quartiers sensibles, souvent sans travail, parfois victimes de discriminations à l'adresse (hors le dispositif ZFU lui-même et sa clause d'embauche locale) ou pas assez qualifiés pour des métiers pointus.

Il est déterminant de recenser précisément les besoins des entreprises installées en ZFU pour identifier et mieux connaître leur besoins en recrutement. Comme il a été possible dans certains cas de le faire avec le PNRU, il peut y avoir des actions de formation s'intégrant dans une GPEC<sup>22</sup> au regard des prévisions de besoins futurs. La mise en relation des jeunes avec les entreprises peut ainsi se faire en amont de la recherche d'emploi.

## Une gouvernance à améliorer

Les ZFU se sont surtout révélées de bons outils de développement pour les territoires les plus fragiles, là où les actions ont été portées, de manière volontariste, par les acteurs

---

<sup>19</sup> Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, qui va être fusionnée avec le SG-CIV.

<sup>20</sup> Association pour le droit à l'initiative économique.

<sup>21</sup> Association pour la création d'entreprises.

<sup>22</sup> Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

politiques et sociaux du territoire. A l'inverse, là où l'implication des acteurs est faible, la redynamisation d'un territoire exclu depuis longtemps d'une dynamique de développement socio-économique est un objectif difficile à atteindre.

La loi du 14 novembre 1996 avait prévu la mise en place au plan local d'un dispositif de suivi pour les ZFU. Aux termes de son article 3, devait être institué dans chaque ZFU un « *comité d'orientation et de surveillance chargé d'évaluer les conditions de mise en œuvre des mesures dérogatoires prévues au profit de ces zones au regard des objectifs* » prévus par l'article 1 de cette même loi. Présidé par le représentant de l'Etat dans le département, ce comité devait associer les principaux élus du territoire concerné aux différents niveaux, des représentants de l'Etat et des chambres consulaires. Si certains ont effectivement été mis en place, ils ont toutefois été supprimés en 2004, entraînant une très grande hétérogénéité, sur le terrain, quant à la qualité du suivi du dispositif.

Le périmètre des futures ZFU refondées et le nouveau dispositif que le CESE préconise dans ce cadre devront nécessairement être des éléments renforcés du futur contrat de ville pour les aspects de développement économique et d'emploi, domaines qui impliquent par nature un grand nombre d'acteurs. Leur suivi exigera de ce fait un caractère partenarial. Il semble en effet essentiel de fédérer les acteurs autour d'un diagnostic partagé et d'un suivi dans la durée, de manière à permettre coordination et mise en synergie des actions menées. Un dispositif de gouvernance locale devra être prévu au plan national, l'expérience des ZFU ayant montré les disparités qui découlent, sur le terrain, de l'absence ou de la suppression d'un tel dispositif. Il devra permettre de responsabiliser chaque partenaire selon sa compétence.

**Un pilotage local de chaque ZFU apparaît indispensable.** Le CESE propose pour ce faire un triptyque. Il associerait le **président de l'intercommunalité** (lorsqu'une intercommunalité existe ou que le périmètre de la ZFU refondée est commun à plusieurs communes, comme c'est aujourd'hui le cas dans la ZFU de Bordeaux-Floirac-Lormont), **le ou les maire(s) de la ou des commune(s) concernée(s) et le préfet**. Cette association vise à favoriser une mise en synergie des instruments de développement économique, de la politique d'urbanisme et des politiques territoriales de l'Etat dans le cadre de la ZFU et du périmètre dans lequel celle-ci s'intègre. Pour les territoires ultra-marins, il serait nécessaire de s'adapter aux réalités territoriales en associant un EPCI, lorsqu'il en existe, et un échelon de proximité (commune) ayant une connaissance fine des quartiers concernés.

L'engagement des collectivités (intercommunalité, commune, conseil général, conseil régional) qui s'exprimera dans le cadre du projet de développement intercommunal du futur contrat de ville, devra aussi être clairement exprimé à l'échelle du périmètre plus restreint concerné en son sein par le dispositif ZFU.

Les objectifs de maintien et de développement des activités économiques, commerciales et de services, de mixité fonctionnelle, ainsi que d'emploi et de cohésion sociale, devant rester combinés dans le cadre du dispositif de ZFU refondé, celui-ci concernera nécessairement une pluralité de partenaires agissant directement sur le terrain dans ces divers domaines. L'Etat, les élus, les Chambres consulaires, les organisations professionnelles et syndicales, le tissu associatif doivent, ensemble, participer à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du projet mené dans le cadre du contrat de ville.

La mise en œuvre de la politique de l'emploi, complexe, impliquant un nombre important d'acteurs, le CESE recommande que l'implication de Pôle emploi dans le dispositif de ZFU rénové soit rendu systématique. L'implantation d'une agence de Pôle emploi dans

un plus grand nombre de ZFU ou à proximité devrait être recherchée. La démarche de territorialisation de ses actions engagées par Pôle emploi va dans ce sens. Le CESE souhaite systématiser la présence d'un référent dans l'agence de Pôle emploi la plus proche de la ZFU. La création de 2 000 postes supplémentaires à Pôle emploi devrait le permettre. Cela favoriserait un renforcement du suivi des demandeurs d'emploi de la ZFU et de l'intercommunalité englobant celle-ci qui sert de périmètre au contrat de ville, mais aussi du suivi des entreprises et établissements leur proposant des emplois. Le développement de complémentarités partenariales entre l'agence locale de Pôle emploi et les acteurs locaux de l'emploi, maisons de l'emploi, centres communaux d'action sociale, structures mises en place en la matière par les conseils généraux, associations, PLIE, etc. doit aussi être systématiquement favorisé.

Une information et une appropriation des habitants est souhaitable pour favoriser leur implication dans les évolutions de leur quartier. Les futurs contrats de ville devant comporter un aspect relatif au renouvellement urbain, le CESE rappelle les préconisations qu'il avait formulées à cet égard dans son avis *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)* pour favoriser la participation citoyenne.

Faire un relevé des « bonnes pratiques » mises en œuvre sur le terrain et favoriser leur diffusion peut contribuer à remédier aux difficultés rencontrées par les entrepreneurs des quartiers sensibles dans certaines ZFU, l'expérience développée par quelques-uns pouvant être utilement mise à profit par d'autres. Les initiatives conduites en ce domaine par l'association « Entreprises et territoires d'avenir », fédération qui a pour but de rassembler, informer, représenter les associations d'entrepreneurs ainsi que les collectivités territoriales impliquées dans les ZFU, et de capitaliser les initiatives en faveur de la création d'entreprises et d'emploi en ZFU, en fournissent un exemple. Ce travail de rassemblement et de mutualisation de bonnes pratiques mérite d'être poursuivi et développé.

---

### III. Des garanties nécessaires

#### Des engagements de l'Etat qui devront être tenus dans la durée

**Pour le CESE, il est indispensable que les engagements pris par l'Etat envers les entreprises et établissements qui ont fait le choix de se maintenir ou de s'implanter en ZFU soient tenus jusqu'à leur terme** (au plus tard 2028, pour les entreprises qui s'implanteront jusqu'à la fin 2014). Cette règle devrait être respectée jusqu'au bout et ce, même si le gouvernement prenait la décision de mettre le dispositif ZFU en extinction après 2014 (pas de nouvelles entrées). Il en va de la crédibilité de l'Etat envers les quartiers les plus en difficultés de la politique de la ville.

On peut à cet égard observer que, si les dispositions proposées par le CESE pour refonder le dispositif ZFU sont retenues par le gouvernement, la possibilité pour des entreprises ou établissements d'entrer dans le dispositif d'exonérations serait ouverte de janvier 2015 à fin décembre 2018, le bénéfice des exonérations durant huit années (cinq années à taux plein puis trois ans de manière dégressive). De ce fait, la date de fin de mise en œuvre des

exonérations dans le cadre du dispositif rénové interviendrait au plus tard fin 2026, soit avant même la fin d'application du dispositif ZFU actuel (2028), qui ne se trouverait ainsi pas différée.

Le coût de mise en œuvre de ce dispositif ZFU rénové devrait rester maîtrisé. Le retour de la clause d'embauche locale à un taux de 25 ou de 33 %, contre 50 % depuis 2012, devrait certes permettre à un plus grand nombre d'entreprises de bénéficier des exonérations fiscales en matière d'impôt sur le bénéfice, et à un plus grand nombre d'entreprises et d'associations de bénéficier des exonérations de cotisations sociales. Mais cet effet devrait être plus que compensé par deux des évolutions proposées par le présent avis, qui devraient au contraire tendre à réduire le coût du dispositif : d'une part, la réduction du plafonds d'exonération sur les bénéfices de 100 000€ aujourd'hui à 60 000€ ; d'autre part, la réduction de la durée d'exonération à huit ans au maximum, contre quatorze ans aujourd'hui dans le cadre de certaines des exonérations prévues pour les entreprises de moins de cinq salariés. Cette réduction du montant des exonérations fiscales et sociales ne devrait toutefois pas se traduire par une moindre attractivité du dispositif ZFU refondé, car les nouvelles zones concernées par ce dispositif se situeront dans le cadre du périmètre géographique bénéficiant des nouveaux contrats de ville et de leur projet de développement global, avec l'effet d'entraînement que cela suppose. Le coût du dispositif ZFU refondé dépendra *in fine* du nombre et de l'étendue des ZFU que le gouvernement choisira de retenir.

Ces dépenses nouvelles devraient par ailleurs rester supportables pour les finances publiques car le coût du dispositif ZFU décroît fortement depuis 2008. Cela s'explique d'une part car le dispositif étant en place depuis 17 ans dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération et la durée actuelle des exonérations étant au maximum de 14 ans, un nombre croissant d'établissements sort progressivement du dispositif ZFU. Cela tient d'autre part à la crise économique et aussi sans doute à la moindre attractivité des ZFU liée au durcissement de la clause d'emploi locale, qui limitent les nouvelles entrées dans le dispositif et les dépenses effectuées dans ce cadre. Un tuilage entre le nouveau et l'ancien dispositif serait donc possible, la montée en puissance des dépenses liées aux nouvelles exonérations dans le cadre du dispositif refondé prenant peu à peu le relais de celles de l'ancien dispositif.

## La mise en place d'un suivi et d'une évaluation régulière

Le dispositif ZFU n'a pas donné lieu au début de sa mise en œuvre à un suivi et à une évaluation régulière. La loi de 2003 a en grande partie remédié à cette carence en prévoyant des indicateurs de suivi et surtout en mettant en place l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), qui a progressivement élaboré à partir du milieu des années 2000 un appareil statistique permettant un suivi opérationnel dans le temps des résultats du dispositif.

Cela s'est traduit par des efforts importants de localisation fine des entreprises et des emplois par les services de l'INSEE, de la Dares ou de Pôle emploi, par exemple, notamment pour identifier les demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS et les ZFU.

Le CIV du 19 février 2013 et le Comité interministériel à la modernisation de l'action publique (CIMAP) ont prévu, dans le cadre de la simplification du pilotage et de la gestion de la politique de la ville, le rapprochement de l'ONZUS et du CES de l'ANRU. Ce souci de simplification peut se révéler utile s'il permet de rapprocher les résultats des actions conduites en matière de politique de la ville et ceux concernant la politique de rénovation

urbaine. Ce rapprochement de structures peut aussi sembler logique pour une politique visant à mettre davantage en synergie les actions conduites dans ce cadre pour l'humain et l'urbain.

Il importe pour autant que les apports statistiques de l'ONZUS et des autres services de l'État ayant concouru à la production des données nécessaires pour le suivi de la politique de la ville ne soient pas perdus, ce d'autant que construire une nouvelle base de données intégrant de nouveaux périmètres prendra nécessairement du temps.

**Le CESE appelle l'attention sur le suivi statistique des ZUS et des ZFU**, qui devra ainsi être poursuivi périodiquement pendant plusieurs années, pour ne pas perdre le « thermomètre » annuel de la situation des quartiers en difficulté que constituait le rapport de l'ONZUS. Cela permettrait au SG-CIV d'assurer une veille sur l'état des quartiers bénéficiant précédemment du dispositif ZFU qui ne seraient pas sélectionnés par l'Etat dans le cadre du dispositif refondé proposé par le CESE.

Des indicateurs de résultat et d'évaluation devraient par ailleurs être prévus dès la mise en place du dispositif ZFU refondé, conjointement avec ses règles de mise en œuvre. Il conviendra pour ce faire de s'appuyer sur les compétences acquises par le SG-CIV qui fournissait le support statistique des rapports annuels de l'ONZUS. Une évaluation devrait intervenir après une période de trois ans (vers la fin 2017) pour décider ou non de la prorogation du dispositif après 2018.

Ce travail statistique devrait être décliné au niveau local, intercommunalité par intercommunalité, dans le cadre des nouveaux contrats de ville et/ou ZFU par ZFU, pour permettre un meilleur suivi territorial de l'efficacité des mesures d'exonération.

## Une information et un accompagnement renforcé des entrepreneurs et chefs d'établissement

Des informations sur support papier et électronique devraient notamment renseigner, en amont, le plus clairement possible, les bénéficiaires potentiels du dispositif ZFU sur leurs droits et devoirs. Une attention devrait être portée en la matière aux personnels de santé, dont le renforcement est nécessaire dans certains quartiers en difficultés.

Les bénéficiaires étant surtout de petites structures, TPE ou associations, un accompagnement individuel devrait être mis en place à leur intention pour les renseigner sur les aspects juridiques et fiscaux du dispositif.

Nombre des entrepreneurs rencontrés sur le terrain par la rapporteure dans le cadre des déplacements pour la préparation du rapport et de l'avis indiquaient en effet n'avoir pas eu connaissance des exonérations auxquelles ils avaient droit ou, une fois qu'ils en avaient connaissance, avoir eu des difficultés à comprendre dans le détail les règles applicables.

Les enjeux de l'accompagnement et du conseil apportés par les chambres consulaires en la matière sont importants et ils constituent un apport précieux dans de nombreuses ZFU. Un chargé de mission ZFU a ainsi été mis en place par certaines chambres de commerce pour informer et conseiller les créateurs d'entreprises dans plusieurs ZFU, par exemple en Seine-Saint-Denis. Un dispositif d'appui, constitué par 73 « CitésLab » structurées en réseau, couvrant fin 2013 près de 500 quartiers CUCS, ZUS ou ZFU, a été développé par la Caisse des dépôts (CDC). Celle-ci a aussi noué des partenariats avec divers réseaux d'aide à la création d'entreprises (Adie, Initiative France, Boutique de gestion, France Active, Union des Couveuses, Planet Finance) afin qu'ils développent une activité spécifique dans les quartiers

prioritaires. Le dispositif Nacre, aide à la création par les chômeurs et allocataires de minima sociaux, co-animé par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et par la CDC, prévoit par ailleurs désormais des créations dans les quartiers de la politique de la ville<sup>23</sup>. Le fonctionnement partenarial de ces diverses instances doit être promu pour renforcer l'efficacité de l'accompagnement proposé et y apporter une meilleure lisibilité.

Cette information devrait aussi être proposée aux experts comptables. Selon plusieurs témoignages recueillis, les chefs d'entreprise de PME ou de TPE s'adressent souvent à eux pour obtenir des conseils sur ce qui est ou non possible dans le cadre des exonérations en ZFU. Or, il semble qu'ils ne soient pas dans nombre de cas correctement renseignés des règles applicables en la matière.

Certains des chefs d'entreprises rencontrés lors des déplacements indiquaient qu'ils avaient, bien qu'étant de bonne foi, fait l'objet de redressements fiscaux ou sociaux car ils n'avaient pas bien compris des règles d'exonération dont la complexité et les évolutions ne facilitaient pas la lecture.

Pour éviter des déconvenues qui peuvent fragiliser une petite entreprise, voire parfois remettre en cause son existence même, **le CESE propose le développement du recours à un rescrit fiscal et social**, si un dispositif de ZFU refondé est retenu, qui contribuerait à cette simplification. Cela permettrait aux dirigeants d'entreprises ou d'associations qui choisiront de s'implanter dans la ZFU refondée de le faire en connaissance de cause, en sachant à quelles exonérations ils ont droit.

## Un dispositif simplifié

Si un dispositif ZFU refondé est retenu par le gouvernement, il faut qu'il soit **le seul périmètre supplémentaire par rapport à la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville**, et, cela a déjà été souligné, les ZFU refondées devraient nécessairement être situées au sein d'agglomérations concernées par le nouveau dispositif prioritaire (nouveau contrat de ville).

Il devrait être fondé sur des règles simples, partagées par tous les partenaires : État, collectivités territoriales, acteurs économiques et sociaux.

Pour favoriser cette simplicité, le CESE propose que les exonérations fiscales relatives à l'impôt sur les bénéfices et les exonérations de cotisations sociales prévues dans le cadre du dispositif ZFU refondé aient désormais une durée de huit ans, dont cinq années à taux plein et trois années avec un taux d'exonération dégressif (par exemple : 60 % la 6<sup>ème</sup> année, 40 % la 7<sup>ème</sup> année et 20 % la dernière année).

Il n'y aurait donc plus de différenciation selon que les entreprises bénéficiaires comptent plus ou moins cinq salariés, contrairement à ce qui était précédemment le cas pour l'exonération de contribution économique territoriale et pour l'exonération de cotisation sociale patronale, pour lesquelles les entreprises de moins de cinq salariés pouvaient bénéficier de 14 ans d'exonération (dont 5 ans à taux plein et 9 ans de manière dégressive). L'exonération s'appliquerait désormais à taux plein pour cinq ans, puis de manière dégressive pour trois ans, même si l'entreprise a moins de cinq salariés.

---

<sup>23</sup> Information transmises à la rapporteure par Stéphane Keita, directeur de la direction du développement territorial et du réseau de la CDC.

L'exonération de l'imposition forfaitaire annuelle, qui n'aura plus d'incidence budgétaire en 2014 selon le rapport Queyranne Demaël Jurgensen, ne serait pour sa part pas prolongée dans le cadre du dispositif de ZFU refondé.

Continueraient donc d'être intégrées dans le cadre du dispositif refondé :

- les exonérations au titre de l'impôt sur les bénéficiaires (avec un plafond de 60 000€ et non plus de 100 000) et les exonérations de cotisations sociales patronales, ces deux types d'exonérations étant assorties comme aujourd'hui d'une clause d'embauche locale, mais dont le seuil serait fixé à 25 % ou 33 % de salariés recrutés soit dans la ZFU, soit dans le périmètre du nouveau contrat de ville intercommunal ;
- les exonérations concernant la contribution économique territoriale, pour une durée de huit ans (cinq ans d'exonération totale et trois ans de manière dégressive)
- l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), qui permet une exonération pour les immeubles rattachés à un établissement implanté en ZFU bénéficiant d'une exonération de Cotisation foncière des entreprises (CFE), continuerait en revanche à être comme aujourd'hui totale pour une durée de cinq ans, sans période de dégressivité ultérieure.

Afin de favoriser une relative stabilité dans le temps du dispositif, et de ce fait une meilleure lisibilité pour les acteurs locaux, les entreprises et établissements intéressés, le CESE préconise que **le champ des entreprises ou établissements concernés ne soit par ailleurs pas modifié.**

- Les exonérations continueraient à s'appliquer aux entreprises employant, tous établissements confondus, au plus 50 salariés et ayant un chiffre d'affaires annuel hors taxe ou un total de bilan inférieur à 10 M€, (tous établissements confondus) ;
- **Resteraient de même inchangées les règles concernant le contrôle du capital de l'entreprise** (ne pas avoir 25 % ou plus de son capital ou de ses droits de votes contrôlés par une ou plusieurs entreprises employant 250 salariés ou plus et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou dont le bilan annuel excède 43 M€) ;
- **l'activité principale de l'établissement bénéficiaire de l'exonération continuerait aussi à ne pas pouvoir relever d'un certain nombre de secteurs :** construction automobile ou navale, fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques ou industrielles, sidérurgie ou transports routiers de marchandises, ce qui devrait contribuer à faciliter l'acceptation par la Commission européenne du dispositif ZFU refondé.

Le dispositif continuerait donc à concerner principalement des TPE ou en tout cas de petites entreprises commerciales, artisanales ou de services, ainsi que des professions libérales.

Un effort devra être accompli par les acteurs locaux, notamment services économiques des collectivités territoriales et chambres consulaires, de manière partenariale, pour **assurer une meilleure diffusion des informations sur le dispositif** en direction de ses bénéficiaires potentiels, créateurs d'établissements ou d'entreprises, d'une part, mais aussi demandeurs d'emplois résidant dans le périmètre de la ZFU refondée ou du contrat de ville, d'autre part.

\*

\* \*

---

## Conclusion

Le dispositif ZFU a été créé en 1996 pour redynamiser des quartiers de la politique de la ville présentant un cumul de difficultés. L'objectif était d'y maintenir ou y créer des activités commerciales, artisanales ou de services, d'ouvrir ces quartiers sur l'extérieur pour y accroître la mixité fonctionnelle et sociale, ainsi que d'améliorer la situation de l'emploi notamment local. Un ensemble d'exonérations fiscales et sociales a été mis en place à cette fin, d'un coût de 419 M€ en 2011, en baisse de 29 % en trois ans. 93 ZFU existent aujourd'hui en métropole et 7 Outre-mer.

Ce dispositif a permis dans beaucoup de ces zones de maintenir ou d'accroître des activités économiques, artisanales, de commerce ou de service, même si le rattrapage qu'il a favorisé, partiel, est aujourd'hui freiné par la crise. Selon l'ONZUS et le SG-CIV, 64 073 établissements sont implantés début 2012 dans les 93 ZFU de France métropolitaine, ce nombre augmentant à un rythme ralenti depuis 2011. Le taux de croissance des établissements en activité en ZFU (net des disparitions de l'année) s'établit début 2012 à 3,5 %.

Le dispositif a aussi permis d'y créer des emplois, même si la crise fragilise ces apports. Avec 304 830 salariés en 2010 dans les ZFU métropolitaines, le nombre d'emplois salariés (en stock) a baissé de 2 % depuis 2008. Les embauches exonérées en ZFU, au nombre de 5 300 en 2011 (en flux), reculent pour leur part de près de 60 % par rapport au maximum atteint en 2007. 92 % d'entre elles sont en CDI et il s'agit pour les trois quart d'emplois à temps plein. 22 % des embauches exonérées concerneraient des résidents de ZFU en 2011.

Les résultats varient selon les périodes et les ZFU. D'après diverses évaluations, le dispositif ZFU aurait accru fortement entre 1997 et 2001 le nombre d'établissements et l'emploi dans les ZFU de 1ère génération, mais son impact aurait ensuite plafonné. Les effets des ZFU de 2ème génération auraient été plus limités. La crise économique fragilise par ailleurs les résultats obtenus. Quand l'emploi s'améliorait dans l'ensemble du pays, le reflux du chômage était particulièrement marqué en ZFU : le taux de chômage y était ainsi passé de 21 % en 2006 à 16,2 % en 2008. A l'inverse, le taux de chômage augmente depuis lors plus que proportionnellement en ZFU, atteignant 25 % en 2012. Une part du niveau élevé du chômage en ZFU s'expliquerait toutefois par la mobilité des habitants de ces quartiers et nombre des acteurs rencontrés en ZFU soulignent les avantages non chiffrables du dispositif : lien social maintenu et développé, activité économique induite, amélioration de l'image des quartiers.

Par les mesures annoncées lors du CIV du 19 février 2013, le gouvernement a souhaité mettre un terme après 2014 aux 2 493 Contrats urbains de cohésion sociale actuels, aux Zones urbaines sensibles (ZUS) et aux Zones de redynamisation urbaine (ZRU), pour les remplacer par un nouveau contrat de ville global. Il a également interrogé le CESE sur l'utilité de maintenir le dispositif ZFU et les mesures à prévoir pour son évolution ou son remplacement.

Pour le CESE, certains quartiers urbains présentent encore aujourd'hui un cumul de difficultés qui ne se résume pas au taux de pauvreté constituant le critère unique de sélection des quartiers bénéficiaires des futurs contrats de ville. Un dispositif ZFU refondé peut alors présenter un intérêt comme périmètre spécifique inscrit au sein de certains des territoires concernés par ces futurs contrats de ville de nouvelle génération.

Le CESE formule en ce sens un ensemble de propositions. Il préconise la mise en place d'un dispositif ZFU refondé pour quatre ans à partir de 2015. La durée des exonérations serait, à des fins de simplification, de huit ans (cinq ans à taux plein et trois ans de manière dégressive), la durée totale du dispositif refondé correspondant ainsi au plus à douze ans, soit celle de deux contrats de ville de nouvelle génération.

Le CESE préconise de maintenir pour le dispositif ZFU refondé la combinaison des objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle et d'emploi, car les habitants des quartiers concernés ne comprendraient pas la suppression de l'objectif d'emploi local dans un contexte d'aggravation du chômage. Il propose toutefois un niveau plus réaliste pour la clause d'embauche locale, qui serait ramenée à 25 % ou 33 %, avec mise en place d'un accompagnement des salariés dans l'emploi et d'une formation qualifiante prenant en compte les besoins des entreprises.

Le respect de la nouvelle clause d'embauche locale déclencherait comme aujourd'hui des exonérations sociales et des exonérations fiscales sur les bénéficiaires, mais avec un plafond ramené pour ces dernières de 100 000 à 60 000€, majoré de 5 000€ pour tout salarié supplémentaire recruté en CDI.

Quant à **la liste des quartiers qui bénéficieraient du dispositif ZFU refondé**, certaines des zones franches actuelles, notamment parmi celles entrées dans le dispositif depuis 1996, et dont la situation s'est améliorée, pourraient sans doute en sortir, et d'autres quartiers aujourd'hui non couverts en bénéficier. Le CESE propose de choisir les futurs quartiers bénéficiaires sur la base d'un cumul de handicaps au sein des territoires concernés par les nouveaux contrats de ville. Ils bénéficieraient ainsi systématiquement des divers volets de ces contrats, intégrant les aspects relatifs au développement du commerce et de l'artisanat de proximité, enjeu majeur pour les ZFU refondées, à l'emploi, au renouvellement urbain, à la sécurité, ainsi qu'au désenclavement, en renforçant la dimension participative. Comme aujourd'hui, des quartiers situés dans les DROM pourraient en bénéficier.

Le CESE formule des propositions pour le pilotage local du dispositif de ZFU refondé qu'il préconise, pour favoriser la participation des acteurs de terrain à son élaboration et à son suivi, pour l'implication des habitants, ainsi que pour une information et un accompagnement accrus des chefs d'entreprises.

Même si le gouvernement prenait la décision de mettre le dispositif ZFU en extinction après 2014, le CESE estime indispensable que l'Etat tienne jusqu'à leur terme, qui interviendra en 2028, les engagements qu'il a pris dans le cadre du dispositif actuel envers les établissements implantés en ZFU.

Par ces propositions, le CESE veut contribuer à la réflexion sur l'évolution nécessaire de la politique de la ville. Il s'inscrit dans la perspective souhaitée par le gouvernement d'une simplification du dispositif par rapport aux quatre niveaux actuels d'aides (CUCS, ZUS, ZRU, ZFU), mais tout en conservant, au sein des périmètres concernés par les futurs contrats de ville annoncés par le gouvernement, un niveau d'aide renforcé pour les quartiers aux difficultés les plus graves, sous la forme d'un dispositif ZFU refondé.

Le CESE considère que les ZFU refondées doivent nécessairement être inscrites dans un projet de ville global où les politiques économiques, d'urbanisme, éducatives, sociales, environnementales et de sécurité, sont mises en synergie.

Concourent également au dynamisme économique et social, la rénovation urbaine, le désenclavement et l'amélioration du cadre de vie.

Le dispositif refondé doit reposer sur une logique de contractualisation, dans le cadre du contrat de ville, plutôt que sur une logique de guichet.

# Déclaration des groupes

## Agriculture

---

Le dispositif est présenté de manière précise et documentée dans un rapport qui restera un document de référence.

Tout comme c'est le cas pour les zones de revitalisation rurales, il nous semble tout à fait indispensable de consacrer, pour certaines zones de notre territoire, des mesures spécifiques répondant aux enjeux d'un développement économique. En ce sens, il nous apparaît essentiel de mettre l'accent sur toutes les mesures permettant de dynamiser l'emploi.

Tous les outils qui permettent de créer et de pérenniser des emplois sont des outils au service de la vitalité d'un territoire. Pour le groupe de l'agriculture, c'est l'angle essentiel à privilégier.

Le bilan détaillé dressé par le rapport nous a permis de mieux comprendre la nécessité de revoir le dispositif mais a également conforté l'absolue nécessité de son existence. Nous approuvons donc la mise en place d'un dispositif ZFU refondé.

Nous partageons notamment tout ce qui permettra d'améliorer la gouvernance pour parvenir à une plus grande efficacité et un meilleur ciblage des mesures. Nous souhaitons également, comme vous le préconisez, un renforcement des partenariats entre les différents acteurs sur le terrain. Lorsque le dispositif est connu et partagé, il fonctionne mieux.

Dans le même esprit, il nous semble fondamental de mieux rassembler les entreprises et les habitants autour des besoins du marché de l'emploi local. Mieux comprendre les exigences des entreprises, faire connaître les potentialités des habitants, adapter le suivi et la formation des demandeurs d'emploi sont tout à fait indispensables.

Le groupe a souhaité insister sur la préconisation appelant à une simplification du dispositif. Ce toilettage permettra une meilleure connaissance des mesures et une application plus efficace.

Le groupe de l'agriculture s'est prononcé en faveur de l'avis.

## Artisanat

---

Le rapport qui accompagne cet avis souligne la difficulté à dresser un bilan qualitatif et quantitatif précis des Zones franches urbaines. Pour autant, dans les quartiers concernés, des améliorations concrètes ont été observées en termes d'activité économique et la dynamique impulsée par le dispositif ZFU est reconnue par les acteurs locaux.

Toutefois, nombre de quartiers cumulent encore des handicaps économiques et sociaux importants, que la mobilisation des dispositifs de droit commun ne saurait, à elle seule, compenser. La question de leur soutien économique reste donc un enjeu majeur.

La réforme de la politique de la ville est l'occasion de donner davantage d'efficacité au dispositif visant à redynamiser ces quartiers. Tirant partie des insuffisances constatées, l'avis propose un « dispositif ZFU refondé » qui va dans ce sens.

Pour créer ou maintenir des commerces de proximité, des activités artisanales ou de services dans ces quartiers, il faut agir sur deux leviers ; d'une part, les inciter à s'y implanter et d'autre part, les aider à s'y maintenir.

Cela suppose, tout d'abord, de créer un environnement favorable à l'activité économique.

Sans sécurité, sans une bonne desserte en transports et sans restauration de l'habitat, il ne peut y avoir de tissu économique solide et en capacité de répondre aux besoins de la population.

C'est pourquoi, il est essentiel d'inscrire les ZFU dans les futurs Contrats de ville et de les insérer dans les projets de rénovation urbaine.

Il convient en particulier de prévoir les conditions nécessaires à l'installation et au maintien d'activités de proximité diversifiées ; l'EPARECA et le FISAC doivent notamment être mobilisés pour développer une offre de locaux adaptée aux besoins des entreprises.

Il importe également d'accompagner les entreprises implantées dans ces quartiers. En effet, si les désavantages compétitifs dont souffrent ces territoires justifient des aides sociales et fiscales, celles-ci ne sauraient suffire à assurer le maintien des activités.

Les ZFU ayant enregistré les meilleurs résultats sont celles où a été instaurée une politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre élus et acteurs locaux du développement économique.

C'est donc à juste titre que l'avis préconise un pilotage local et surtout, l'association des chambres consulaires et des organisations professionnelles à la mise en œuvre et au suivi du dispositif. Les entreprises devront notamment être mieux informées sur tous les aspects juridiques et fiscaux applicables dans ces quartiers.

L'autre enjeu des ZFU est celui de l'emploi local, car le taux de chômage, en particulier des jeunes, y est bien plus élevé que la moyenne nationale.

Or, les entreprises peinent à trouver dans ces quartiers des candidats qualifiés ; aussi répondent-elles rarement aux conditions actuelles de « la clause d'embauche locale ».

À cet égard, l'artisanat se réjouit que l'avis formule des propositions d'évolution visant à rendre cette clause plus efficace. D'une part, en renforçant la formation de la population, en lien avec les besoins des entreprises. D'autre part, en abaissant au quart ou au tiers des emplois ou recrutements, l'exigence d'une main d'œuvre locale qui serait domiciliée dans le périmètre de l'intercommunalité.

Pour conclure, l'artisanat a voté cet avis.

## CFDT

---

Faire un bilan du dispositif des zones franches urbaines et de ses résultats, se prononcer sur l'utilité du maintien de ce dispositif ou de son remplacement, dans le cadre de la préparation d'une nouvelle loi sur la politique de la ville, la tâche s'est révélée difficile. Le dispositif a été modifié deux fois depuis sa création en 1997, tant dans sa forme que dans son étendue et les indicateurs d'évaluation n'ont été mis en place que plusieurs années après son démarrage. Le travail de la section sur le rapport a permis de bien s'approprier la complexité d'un dispositif à la croisée des actions économiques, sociales et urbaines.

Il est très vite apparu qu'il y avait autant de bilans différents que de Zones franches urbaines (ZFU), et que ceux-ci, s'ils ne sont pas homogènes, sont plus nuancés que contrastés. Ces territoires, plus que d'autres, ont subi les effets de la crise économique.

Les bilans les plus positifs reposent d'une part, sur l'implication et la coordination de tous les acteurs (collectivités, administrations, entreprises et Chambres de commerce et d'industrie, associations...), sur l'inclusion des Zones franches urbaines dans des projets plus vastes comme la rénovation urbaine ou le contrat de ville, d'autre part.

La CFDT partage le choix de l'avis de maintenir un dispositif des Zones franches urbaines en le refondant.

Il est nécessaire de concentrer les moyens et les actions sur les territoires où les populations sont le plus en difficulté, notamment au regard de l'emploi.

Il faut inscrire pleinement le dispositif des Zones franches urbaines dans les futurs contrats de ville, faire de la formation une priorité (particulièrement en direction des demandeurs d'emplois), renforcer l'accompagnement des acteurs, réduire la durée du dispositif, simplifier et adapter les clauses d'embauche et les mesures d'exonérations.

Nous souhaitons insister sur l'amélioration de la gouvernance, déterminante pour l'implication des parties prenantes et pour la réussite du projet.

Il nous semble indispensable que dans chaque ZFU, un pilote soit clairement désigné au sein du triptyque associant le président de l'intercommunalité, le ou les maires concernés et le préfet, pour la meilleure efficacité du dispositif.

De même, la mutualisation des bonnes pratiques entre les acteurs et entre les ZFU doit être encouragée.

Ce dispositif des Zones franches urbaines refondé, en insistant sur la coopération entre les acteurs, doit permettre d'avancer sur les logiques de contractualisation plutôt que la logique de guichet et limiter ainsi les effets d'aubaine qui ont pu être observés.

La CFDT soutient l'ensemble des préconisations de l'avis.

La CFDT a voté l'avis.

## CFE-CGC

---

Le dispositif des Zones franches urbaines date de 1996.

Même si cela n'est pas exceptionnel, une telle longévité pour une politique publique est relativement rare et elle engendre à la fois des avantages et des inconvénients.

Le principal avantage de cette exceptionnelle longévité est qu'elle permet sa connaissance et son appropriation par les acteurs locaux.

Parmi les inconvénients, on peut souligner que le dispositif a connu des adaptations et que de nouveaux dispositifs ont été créés, à côté ou en complément. Ces évolutions rendent l'évaluation des zones franches urbaines particulièrement difficile. Elle l'est d'autant plus que des critères objectifs d'évaluation n'avaient pas été posés dès l'origine.

Une nouvelle politique de la ville a été annoncée. La CFE-CGC partage l'avis du rapporteur de refonder le dispositif des Zones franches urbaines à cette occasion pour qu'il s'inscrive dans une politique globale.

Il convient à cette occasion de maintenir la pluralité des objectifs initiaux. Le nombre d'emplois créés est bien sûr une variable essentielle. Toutefois, il est clair que ce sont l'existence de commerces et d'emplois de proximité, de structures, de transports et de services publics qui permettront d'éviter la « ghettoïsation » de ces quartiers.

Le dispositif des Zones franches urbaines repose en partie sur des exonérations de cotisations sociales patronales sur les salaires en fonction du SMIC.

S'il convient évidemment d'aider à l'embauche de salariés peu ou pas qualifiés, la CFE-CGC rappelle que ce type de mesures n'incite toutefois pas à une politique dynamique des salaires. Elle peut même, au contraire, conduire à bloquer ces derniers au risque, pour l'employeur, de perdre les bénéfices de ce dispositif. Enfin, une telle politique présente le risque de constituer un « frein à l'embauche », en particulier pour les jeunes qualifiés issus de ces quartiers.

Pour le groupe de la CFE-CGC, ces deux éléments importants ne concernent pas que le dispositif des Zones franches urbaines et devraient être pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques.

Sous cette réserve, le groupe de la CFE-CGC partageant l'essentiel de l'avis en matière de refondation du dispositif, de combinaison maintenue des objectifs de développement, d'engagements de l'État, de formation, de mise en œuvre d'outils d'évaluation, etc. a voté favorablement cet avis.

## CFTC

---

La question du gouvernement est claire : compte tenu du remplacement de divers dispositifs par 1 300 nouveaux Contrats de ville, les Zones franches urbaines sont-elles encore utiles ? La réponse du CESE (dont le groupe CFTC) doit être aussi claire : oui, il faut maintenir les ZFU quand il y a cumul de difficultés, mais en les refondant en sousensembles de Contrats de ville, c'est-à-dire en passant d'une seule logique de guichet d'exonération, à une logique essentiellement contractuelle selon l'excellente formule de la rapporteure.

La réponse dépend du point de vue où l'on se place. Un regard macroéconomique pouvait faire douter de l'utilité des ZFU. Si leurs résultats sont plutôt positifs de 1996 à 2001, ils sont décevants en 2012 avec le taux record de 25 % de chômage dans ces zones. Certes, il y a la crise économique. Mais plusieurs centaines de millions d'euros pour 100 ZFU et un résultat si maigre n'invitent guère à pousser dans ce sens. Cependant, un regard microéconomique, c'est-à-dire une visite attentive des quartiers concernés, ne peut que percevoir un SOS qu'il est impossible socialement d'ignorer.

Alors, il faut maintenir les ZFU en gardant leurs objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle et d'emploi avec un suivi approfondi. Nous pouvons mieux cerner la clause d'embauche locale et les plafonds d'exonération sociale et fiscale. En revanche, dans le cadre du Contrat de ville, les pouvoirs publics doivent impérativement désenclaver ces zones par des moyens de transports appropriés, les sécuriser, favoriser des formations adaptées aux activités réelles de la zone, veiller à un réseau de commerces et artisanats de proximité et faire accompagner à la fois les salariés et les entrepreneurs. Le rapport le souligne, la CFTC approuve.

Orienter les ZFU vers la contractualité des Contrats de ville implique, entre autres, une participation des habitants concernés. Cette subsidiarité n'est pas facile. Heureusement

existent des corps intermédiaires. Il faut soutenir ces associations de cohésion sociale et les considérer comme interlocutrices valables. En même temps, ces associations doivent toujours veiller davantage à être l'expression directe authentique de tous les habitants plutôt que celle de leurs propres analyses, certes sincères et généreuses. Une association comme ATD Quart - Monde parvient à libérer la parole propre des « sans voix ». La CFTC invite toutes ces associations qui œuvrent sur le terrain à toujours laisser parler plutôt que parler à la place.

La CFTC a voté cet excellent avis.

## CGT

---

Les déclinaisons sociales, économiques et démocratiques du thème de la saisine gouvernementale sont sensibles à plusieurs titres. La construction de préconisations pour, dans un même mouvement, favoriser l'essor économique, le développement de services publics, la mixité sociale, l'amélioration des conditions de vie des femmes et des hommes résidant dans des quartiers qualifiés « en grandes difficultés » ainsi que l'accroissement du taux d'emploi des salariés de ces quartiers n'a pas été un exercice aisé. Les débats ont été soutenus, parfois vifs.

À l'instar de multiples expressions, le rapport et l'avis témoignent de l'absence d'évaluations par les pouvoirs publics de l'efficacité des exonérations sociales et fiscales accordées aux entreprises depuis l'instauration des Zones franches urbaines en 1996. Ce constat entre en résonance avec les analyses et les propositions portées par la CGT et justifient, une fois encore, les réserves émises sur la multiplicité et le champ des exonérations et l'exigence d'évaluation et de contrôle. Ce constat justifie aussi notre réserve quant au développement préconisé du rescrit fiscal et social.

Les auditions et les déplacements dans des Zones franches urbaines ont mis en exergue les effets d'aubaine pour certaines professions et entreprises, l'hétérogénéité des situations et de l'investissement des pouvoirs et services publics et donc des appréciations sur la poursuite ou pas de ce dispositif.

C'est donc fort judicieusement qu'est relevée la complexité d'en dresser un bilan exhaustif au terme de dix-sept ans de mise en œuvre. Cette complexité est aggravée, comme le souligne l'avis, par l'échec de l'objectif de mixité sociale et par les effets de la crise économique et sociale, au premier rang desquels le chômage et la précarité des emplois affectant particulièrement les jeunes et les habitants des quartiers classés en Zones franches urbaines.

Le groupe de la CGT regrette que n'aient pas été approfondies les conditions dans lesquelles il pourrait être mis fin au dispositif ZFU, question pourtant posée par la saisine gouvernementale.

Pour autant, le groupe de la CGT estime que doivent être prises en compte les préconisations formulées en soutenant particulièrement quelques aspects parmi lesquels l'intégration d'un dispositif ZFU refondé dans un projet de ville global, la qualité des emplois des salariés avec la confirmation du CDI à temps plein ; l'intérêt de la formation en général et celui, en particulier, de la formation qualifiante pour les salariés ; la logique de contractualisation promue et, enfin, le droit reconnu aux salariés et à leurs organisations syndicales d'être associés à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi du dispositif.

Le groupe de la CGT a voté l'avis.

L'avis que nous avons à examiner ce jour est consécutif à la saisine du Premier ministre en date du 24 Mai 2013. Si nous pouvons nous réjouir de cette demande de bilan sur les zones franches urbaines, il est regrettable que ce dernier intervienne 17 ans après la mise en place de ce dispositif. Cet exercice d'évaluation est rendu difficile à la fois par la multiplication et les modifications importantes apportées depuis l'origine du dispositif, tant au plan géographique que sur les conditions d'accessibilité.

L'objectif assigné était-il trop ambitieux ? Vouloir à la fois maintenir une activité commerciale et artisanale, redynamiser et ouvrir les quartiers sur l'extérieur dans une logique de déghettoisation, favoriser une logique de cohésion sociale et d'accès à l'emploi sur place de leurs habitants est une démarche certes louable mais dont le résultat aujourd'hui reste très mitigé, s'apparentant plus à un saupoudrage qu'à un véritable traitement de fond.

Force ouvrière n'a jamais cru au miracle de la zone franche, au contraire, elle a, dès l'origine, critiqué un dispositif qui fonde des politiques de l'emploi sur des distorsions de concurrence portant sur les exonérations fiscales et sociales. Ce principe s'inscrit dans une démarche plus générale qui atteint progressivement la solidarité et les valeurs républicaines. En effet, les éléments principaux permettant la réussite de tels objectifs sont toujours absents de ces zones sensibles, à savoir un habitat rénové, la présence des services publics, la prise en compte de l'inquiétude des habitants en matière de sécurité, une véritable politique immobilière facilitant l'implantation commerciale et artisanale et un programme de formation de qualité.

Il faut garder en mémoire que le taux des non diplômés dans ces zones-là reste le double qu'ailleurs, les établissements scolaires sont doublement pénalisés avec des populations cumulant les difficultés et les retards scolaires ainsi que des moyens matériels et humains moindres. Le faible niveau de qualification des habitants constitue un frein important à l'emploi.

Pour toutes ces raisons, Force ouvrière revendique :

- la remise en marche du système scolaire au travers d'un bilan rigoureux des ZEP ;
- l'ancrage des services publics sur l'ensemble du territoire ;
- l'accélération des programmes de création et de rénovation des logements sociaux.

Le rapport et le présent avis mettent en lumière l'ensemble de ces insuffisances et préconisent un système refondé s'inscrivant dans un projet de ville global où les politiques économique, d'urbanisme, éducative, sociale, environnementale et de sécurité sont mises en synergie afin de limiter les dérives et les effets d'aubaine. Pour FO, il est important que les priorités d'intervention de l'État puissent privilégier une logique de contractualisation et non une logique d'exonération, ceci dans un souci d'efficacité des dépenses publiques.

FO tient également à souligner la nécessité de renforcer le contrôle du dispositif, notamment *via* l'information précise des organisations syndicales.

Le groupe FO tient à remercier l'implication de la rapporteure dans cet avis, l'écoute qu'elle a accordée à nos réticences et la prise en compte de nos remarques. De plus, bien que n'adhérant pas au système des zones franches, le groupe FO, considérant que l'avis en identifie les faiblesses, les insuffisances et tente d'y apporter des corrections, a voté en faveur du travail réalisé.

# Coopération

---

Malgré la complexité de dresser un bilan de l'efficacité du dispositif des ZFU, le travail conduit a permis de constater sa contribution au maintien et à la création d'emplois et d'activités commerciales, artisanales et de services dans les quartiers concernés. Sur la base du bilan dressé, le groupe de la coopération partage la volonté de refonder le dispositif des ZFU selon les orientations préconisées dans l'avis.

Le groupe de la coopération partage l'approche globale de l'avis qui resitue bien le dispositif des ZFU comme l'un des instruments au service de la politique de la ville, poursuivant une combinaison d'objectifs qu'il convient de maintenir. Les ZFU ont trop souvent vécu en parallèle de la politique de la ville, sans cohérence ni harmonisation. Les ZFU refondées doivent donc nécessairement être inscrites dans un projet de ville global et contractualisé au sein des futurs contrats de ville, dans lesquels les politiques économiques, d'urbanisme, éducatives, sociales, environnementales et de sécurité, seraient mises en synergie.

Toutes les entreprises, dont celles de l'économie sociale et solidaire, porteuses d'emploi et de croissance, doivent être particulièrement encouragées au sein des ZFU refondées. La création d'activité, qui est un des objectifs du dispositif ZFU, constitue en effet une dimension essentielle de revitalisation des quartiers. D'une façon générale, le groupe de la coopération soutient l'idée d'une combinaison maintenue des objectifs de développement économique, de mixité fonctionnelle et d'emploi avec une clause d'embauche revue.

En effet, la clause d'embauche locale doit rester une condition *sine qua non* du dispositif, avec des adaptations nécessaires, afin que les populations des quartiers concernés en soient les bénéficiaires. Le taux de chômage dans les quartiers est trop important pour abandonner cette disposition. Or, les nouveaux emplois francs ne constituent pas une garantie suffisante pour sortir les jeunes des quartiers sensibles du chômage.

L'avis met avec justesse l'accent sur l'importance de l'éducation et de la formation des jeunes et des habitants de ces quartiers, les embauches locales pouvant se heurter à un manque de qualification. Il existe cependant de nombreux habitants dans ces quartiers ayant une qualification et des diplômes, et qui ne trouvent pas d'emplois, souvent victimes de « discriminations à l'adresse ».

Pour le groupe de la coopération, l'amélioration de la gouvernance, la simplification et la mise en place d'un réel suivi du dispositif révisé, doivent être engagées, pour donner aux ZFU un second souffle dans un contexte difficile.

Le groupe de la coopération a voté faveur de l'avis.

# Entreprises

---

Que de kilomètres parcourus pour prendre la mesure de la réalité du terrain sur les ZFU tant en France métropolitaine que dans les Départements d'Outremer ! Et une certitude est clairement apparue, cette réalité est bien différente dans de nombreux points du territoire, ce qui a rendu la tâche certes plus difficile, mais ô combien plus intéressante.

Aussi, le fait de poser un constat partagé en faisant un rapport préalable, at-il permis à chacun d'entre nous dans la section de s'approprier la complexité du sujet.

Notre groupe partage l'essentiel du constat fait, à savoir que ce dispositif a permis, dans de nombreux quartiers et à des degrés divers, d'accroître les activités économiques, de créer des emplois et de réduire les retards de développement de certains territoires.

Mais j'aimerais m'arrêter sur quelques propositions et notamment le projet de ville global, la formation et le manque de suivi statistique sur les ZFU.

- il ressort de l'avis que l'inscription du futur dispositif refondé dans un projet de ville global est une nécessité. À la lumière des expériences de ZFU réussies par le passé, il apparaît notamment que le désenclavement des quartiers par des transports en commun de qualité est une des clés de la réussite. L'accessibilité d'un quartier est en effet un moteur pour son développement économique et social ;
- l'inadéquation entre les besoins des entreprises et les qualifications des habitants est souvent pointée comme un frein important du dispositif actuel. Le renforcement des actions d'orientation et de formation en faveur des demandeurs d'emploi actuellement envisagé doit donc être mené en parallèle du futur dispositif ZFU afin de procurer de nouvelles opportunités pour les habitants de ces quartiers.
- enfin, s'agissant du suivi statistique, vous avez regretté comme de nombreux auditionnés, ministres, maires ou conseillers généraux, la pauvreté des statistiques fiables sur la situation des ZFU aujourd'hui et ce, depuis leur création ! Notre groupe approuve donc la préconisation que vous faites à savoir la nécessité d'améliorer l'observation chiffrée pour pouvoir conduire des évaluations, ainsi que nous le faisons dans les entreprises, avant de décider de l'arrêt ou de la poursuite d'un dispositif.

En tout état de cause, si le gouvernement prenait la décision de mettre fin au dispositif ZFU après 2014, il nous paraît important que les engagements pris dans le cadre du dispositif actuel soient tenus pour les entreprises ayant fait le choix de s'y implanter.

Dans le même ordre d'idée, notre groupe souscrit pleinement à votre proposition de recourir à un rescrit fiscal et social qui permettrait au chef d'entreprise de prévenir des difficultés qu'il rencontrerait par méconnaissance d'aides souvent complexes et évolutives et ce, en toute bonne foi.

Pour conclure, je voudrais dire que le « travailler ensemble » revêt pour Mme la rapporteure un sens concret, car dans ses déplacements sur le terrain ou lors des auditions privées qu'elle a conduites, elle a toujours souhaité être accompagnée des membres de la section, tous horizons confondus, faisant ainsi de cet avis et dès l'amont, une œuvre collective.

Et de surcroît, travailler ensemble dans une ambiance amicale et sérieuse à la section ne pouvait que renforcer ce projet partagé.

Le groupe des entreprises a voté cet avis.

## Environnement et nature

---

Le CESE a cette fois été saisi sur un champ bien défini : l'utilité de maintenir le dispositif ZFU et les mesures à prévoir pour son évolution ou son remplacement.

La réponse apportée par la section, grâce à la rigueur et la compétence de sa rapporteure Éveline Duhamel, que nous remercions, est aussi précise que la question posée.

À l'origine, la création de ce dispositif répond à la nécessité de redynamiser les quartiers en difficulté, avec l'objectif louable de maintien ou d'accroissement des activités économiques et d'ouverture de ces quartiers sur l'extérieur. La tentative de dresser un bilan précis des ZFU lors de l'élaboration de cet avis a permis de montrer une carence importante en termes d'éléments fiables et chiffrés. Pour ce dispositif, comme pour l'ensemble des politiques publiques, il est essentiel de rappeler la nécessité de préciser les outils d'évaluation des politiques publiques en les inscrivant dans la durée.

Le groupe environnement et nature soutient les pistes proposées dans cet avis, à commencer par celle visant à favoriser une meilleure articulation entre les politiques économiques, urbaines, éducatives, sociales et environnementales, pour allier actions en faveur des lieux et des personnes. La mixité fonctionnelle et la notion de ville globale doivent être encouragées, en rappelant que l'objectif poursuivi doit bien être celui d'un cadre de vie amélioré *via* un réseau de transports de mobilité durable ou la rénovation urbaine, entre autres. L'enjeu n'est pas uniquement d'aider ces quartiers à se maintenir ou à progresser mais de les désenclaver, de les tourner vers l'extérieur. Cela passe forcément par l'intégration à un projet plus large et d'avenir, que constitue la ville durable. En ce sens, la recommandation visant à inscrire ces politiques dans les projets de territoire aurait certainement méritée d'être au centre de l'avis.

Enfin, le groupe environnement et nature ne souhaite pas revenir sur l'ensemble des préconisations et reprend à son compte la recommandation visant à préserver le lien social en stimulant la vie associative dans le domaine éducatif, social, environnemental, culturel et sportif, ainsi qu'en confortant la dimension participative.

Vous l'aurez compris, le groupe environnement et nature est favorable à la pérennisation du dispositif ZFU, à la condition qu'il soit refondé. En espérant que le gouvernement s'inspire largement de cet avis qui nous paraît complet et que le groupe environnement et nature a voté.

## Mutualité

---

Après près de vingt ans d'existence et d'aménagements successifs, le CESE est interrogé par le gouvernement sur le bilan du dispositif ZFU et sur son évolution éventuelle dans le cadre d'une nouvelle politique de la ville.

Malgré une trop grande complexité des outils qui s'est accentuée au fil du temps, le CESE porte un jugement plutôt positif sur ce dispositif. Il a en effet permis de créer des emplois, même si un effet d'aubaines peut toujours lui être opposé.

Pour le groupe de la mutualité, il est indispensable d'installer une culture de l'évaluation pour permettre un suivi permanent, d'ajuster et d'adapter le projet et d'en vérifier sa validité.

Les ZFU s'inscrivent dans la politique de la ville et c'est à ce titre que la question de la cohésion sociale, de la nécessité d'un investissement en services collectifs pour les habitants mais aussi d'attractivité pour l'implantation d'entreprises et donc d'emplois est ici en jeu.

L'un des secteurs les plus représentés en ZFU est la santé et l'hébergement médico-social.

La question de l'accès aux soins est essentielle. Or, si l'analyse de la démographie des médecins en ZFU n'est pas aisée car il n'existe pas de statistiques, en revanche et selon le rapport ONZUS 2008, on estime que « les médecins en ZUS représentent 3,9 % des médecins

métropolitains alors que ces quartiers regroupaient 7,6 % de la population métropolitaine ». Le dernier rapport ONZUS confirme que les ZUS présentent un déficit quasi généralisé en matière d'équipement de santé, en comparaison de ce qui est proposé dans leurs agglomérations, ce déficit étant particulièrement marqué pour les médecins spécialistes et la plupart des auxiliaires libéraux.

Parallèlement, le groupe de la mutualité note que le taux de survie à 5 ans en ZFU des établissements du secteur de la santé et de l'éducation et, notamment, en ce qui concerne les auxiliaires médicaux et les cabinets médicaux, est nettement supérieur (+ de 5 %) à celui des mêmes établissements situés en unités urbaines. Ces chiffres révèlent donc un réel besoin d'une offre de soins.

Il faut cependant relativiser ces données, car l'accès aux soins, mais surtout, l'accès à la santé, ne sont pas totalement liés à la démographie médicale stricte mais également à d'autres critères comme l'accès à l'information et à l'éducation.

Le groupe de la mutualité rappelle que l'un des axes de la stratégie nationale de santé est de renforcer la prévention pour les habitants des quartiers prioritaires et développer l'offre de soins de premier recours en déclinant le « Pacte territoire santé », notamment par le soutien aux centres et maisons de santé.

Globalement les propositions de l'avis rencontrent l'adhésion du groupe de la mutualité : une refondation du dispositif ZFU qui éviterait le risque de saupoudrage, simplifierait les procédures, mettrait l'accent sur la formation et le suivi des demandeurs d'emploi de ces territoires et, surtout, améliorerait sa gouvernance en développant une implication et un pilotage plus local.

Enfin, et au regard du texte de saisine, l'avis aurait sans doute pu évoquer plus largement les enjeux des entreprises de l'ESS au sein des politiques de la ville, soulignant d'une part leurs activités économiques en lien avec les besoins locaux et, d'autre part, leur rôle dans le secteur des services d'intérêt général, producteurs à ce titre d'utilité sociale et d'effets externes bénéfiques.

Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

## Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et Associations

---

L'avis présenté par la section de l'aménagement durable des territoires s'inscrit dans un contexte de réforme et de simplification de la géographie prioritaire de notre pays. Appelée à se prononcer plus spécifiquement sur l'avenir du dispositif ZFU, la section a dressé un constat précis et nuancé du dispositif dont elle n'a pas hésité à souligner les difficultés d'évaluation, la diversité des obstacles rencontrés, mais également ses possibles biais.

Nos groupes saluent en cela le travail de la rapporteure qui a privilégié une analyse fine de la politique des Zones franches urbaines ne faisant pas l'impasse sur ses apports non chiffrables et ne réduisant pas son bilan à son coût financier ou au nombre d'emplois créés.

En effet, le maintien d'un tissu social, de commerces de proximité, de services publics, la mixité des emplois et des travailleurs sont également des objectifs du dispositif ZFU et c'est dans cette perspective qu'une participation accrue des habitants à la définition et à la mise en œuvre de la politique de la ville doit être recherchée.

Ainsi que nous le soulignons déjà lors des travaux de notre assemblée sur l'ANRU, il est urgent de diversifier les méthodes de consultation et d'implication des habitants (et, en particulier, des jeunes). Le rôle des acteurs associatifs et éducatifs prend ici tout son sens, mais cela suppose de soutenir leur développement au sein des quartiers.

Dès lors, nos groupes sont satisfaits de voir rappelée dans le texte la nécessité d'encourager particulièrement les associations en ZFU, reconnaissant qu'elles agissent dans toutes les dimensions de la vie économique, sociale et culturelle des quartiers.

D'autre part, ce n'est un secret pour personne, les jeunes des quartiers prioritaires sont touchés de plein fouet par le chômage - les taux atteignant dans certains quartiers les 43 %. Ainsi, les accompagner vers l'emploi est une priorité absolue. L'avis souligne à ce sujet l'intérêt des emplois francs, nouveau dispositif en cours d'expérimentation, mais affiche également quelles en seront les limites. C'est pourquoi nous soutenons particulièrement la recommandation d'assortir les emplois francs d'une formation et d'un accompagnement pour les jeunes les plus éloignés de l'emploi.

Comme le montre l'avis, le déploiement du dispositif ZFU est freiné par une qualification insuffisante ou inadaptée des résidents des zones prioritaires, d'où un volume trop faible d'embauches exonérées. Pour répondre à ce problème, le texte propose donc de mettre fortement l'accent sur la formation des habitants, nous y souscrivons pleinement.

Les groupes des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse et des associations votent donc en faveur de cet avis équilibré et qui propose une adaptation raisonnée du dispositif ZFU.

## Outre-mer

---

Le groupe de l'Outre-mer salue la qualité du travail. Il tient à souligner que le déplacement effectué aux Antilles a permis une prise en compte précise de la réalité complexe des ZFU ultramarines.

Ce travail de terrain, tant pour la métropole que pour l'Outre-mer, nous montre bien que ces déplacements constituent un élément irremplaçable et indispensable à la pertinence des avis rendus. Ceci justifie pleinement des moyens adaptés et conséquents pour les formations de travail.

L'avis permet de mettre en évidence deux axes de recommandations au gouvernement, que le groupe soutient pleinement :

D'une part, pérenniser un outil important destiné à favoriser le développement économique, la mixité fonctionnelle et la création d'emplois dans des quartiers difficiles.

D'autre part, améliorer et simplifier son fonctionnement et sa gouvernance, dans le cadre d'un projet de ville global.

Le travail présenté permet de mettre en évidence que, dans les territoires ultramarins, marqués par de forts taux de chômage, les exonérations fiscales et sociales qu'il faut en effet pérenniser - permettent de gagner en compétitivité et de faciliter l'embauche, dans un contexte régional marqué par des niveaux de salaires moins élevés dans les pays tiers. En outre, les différents acteurs de terrain constatent la trop grande complexité du système actuel, renforcé en Outre-mer avec la mise en place du dispositif des Zones franches d'activité qui vient s'ajouter aux ZFU. La plupart de ces personnalités militent pour que ces dispositifs soient simplifiés et mieux adaptés à la politique globale de la ville.

Le groupe de l'Outre-mer approuve donc les propositions qui vont dans le sens d'une amélioration du système par une plus grande simplification des périmètres actuels et une meilleure lisibilité pour les entreprises des différents dispositifs d'aides.

Partageant l'essentiel des analyses et des propositions, le groupe de l'Outre-mer a voté l'avis.

## Personnalités qualifiées

---

**M. Aschieri** : « Je trouve le texte qui nous est soumis relativement complet et équilibré. Il a la grande qualité de s'engager et de faire des propositions. Il inscrit sa réflexion - ce n'est pas surprenant mais il faut le souligner - dans le nouveau dispositif annoncé pour la politique de la ville qui se veut global, et la mobilisation des politiques de droit commun dans les quartiers concernés. Il préconise un dispositif ZFU refondé, inscrit dans un projet de ville global, composante des contrats de ville. Sur ce dernier point, on ne peut qu'être favorable, c'est sans doute plus de cohérence et de lisibilité.

Il me semble important que dans le bilan du dispositif, il mette fortement en avant sa contribution au maintien et à la création d'activités, insistant sur l'avantage non chiffrable : le lien social, l'image des quartiers, l'activité économique induite.

Je tiens à souligner positivement l'approche concernant l'activité et les fonctions dans les ZFU : il est important, en effet, de souligner que l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville doivent être favorisées dans les ZFU pour éviter la mono fonctionnalité et générer de la mixité sociale, et il est positif de citer : activités, commerces mais aussi logements, équipements administratifs, équipements publics, services publics parmi lesquels les services de santé, les services culturels, sportifs, etc.

Cependant, sur deux points au moins on peut avoir des réserves ou des interrogations.

Le premier est celui de l'emploi.

L'avis est critique sur la clause d'embauche à 50 % introduite dans la dernière tranche, un relèvement qu'il n'estime pas réaliste et contreproductif et il propose de la ramener à 25/33 %. Certes, les arguments en faveur de cette diminution peuvent s'entendre et j'ai bien noté que le corollaire était une diminution des exonérations. Mais quel est le signal donné aux acteurs et, notamment, à ces jeunes qui se voient exclus de l'emploi qui se crée près de chez eux ? Et cette diminution ne risque-t-elle pas d'avoir pour conséquence de moins se préoccuper de la formation de ces jeunes ?

Et c'est là mon second point, la formation. L'avis considère qu'avec cette clause d'embauche locale, doivent être mises en place des formations, en adéquation avec les besoins. C'est évidemment une bonne chose mais il faut se méfier d'une logique stricte d'adéquation, alors qu'on a déjà une spécialisation des formations présentes dans les ZUS, dans les filières les plus courtes. Attention de ne pas enfermer les jeunes de ces zones dans des formations qui ne leur permettraient pas de se former dans une perspective d'avenir et d'évolution accélérée des métiers et des qualifications.

Je voulais souligner ces interrogations pour que le débat ne soit pas clos mais cela n'enlève rien à l'appréciation générale que j'ai exprimée au début de mon intervention ».

**M. Le Bris** : « Monsieur le président, mes chers collègues, je n'avais pas prévu d'intervenir. J'avais lu avec attention ce rapport dont je pense le plus grand bien et que je voterai.

Ce qui m'a conduit à demander de prendre la parole, ce sont les observations que vous faites vous-même, Monsieur le président, lorsque vous introduisez le sujet, et vous-même, Madame, dans votre présentation. En effet, vous avez mis l'accent sur l'une des grandes difficultés des politiques interministérielles publiques en France : celle de leur évaluation. Vous soulignez que la loi de 1996 ne comportait pas, a priori, de critères d'évaluation, ce qui, dans un pays qui prône régulièrement l'évaluation depuis si longtemps, est tout à fait anormal.

Mais vous avez dit une autre chose - que vous avez vous-même relayée, Madame - c'est que, sur le territoire, les équipes en charge de cette politique sont elles aussi conduites à mettre en place des critères d'évaluation et ne se retrouvent pas toujours dans la règle nationale du fait des spécificités locales.

C'est la vraie question. Je passe sur la difficulté bien connue dans le cadre des politiques interministérielles pour les préfets, d'obtenir les informations de la part des services extérieurs, mais ce sont des choses qui se règlent par l'autorité naturelle de la fonction et par les instructions que le Premier ministre peut donner à l'ensemble des services. C'est sur le point de l'évaluation que j'aimerais faire une suggestion.

Lorsque l'on définit les critères d'évaluation d'une politique publique nationale, notamment d'une politique interministérielle comme c'est le cas, on ne peut qu'enrichir la réflexion en s'inspirant des suggestions que les équipes locales qui, pendant de longues années ont conduit ces politiques, peuvent faire.

C'est dans cette articulation entre ce qui naît du terrain et des observations qui y sont faites, d'une part, et la nécessité d'inscrire une partie de ces préconisations dans les critères d'évaluation des politiques nationales que l'on peut régler, me semble-t-il, en tout cas partiellement, cette grande interrogation que nous avons tous et qui est souvent soulevée ici : comment faire que, dans un pays unitaire et égalitaire, la diversité des territoires soit reconnue ?

C'est, en effet, dans l'interaction entre les critères nationaux d'évaluation associés au lancement d'une politique et les observations issues du terrain, que l'on peut, me semble-t-il, aboutir à une évaluation plus fine des résultats dans la mise en œuvre d'une politique.

Je vous remercie ».

## Professions libérales

---

Créé en 1996, le dispositif ZFU a plutôt fait ses preuves : redynamisation des quartiers cumulant des handicaps importants, maintien voire création d'activités commerciales, artisanales et de services, opportunités d'emploi local. Un bilan en demiteinte toutefois, si l'on considère le coût de l'ensemble des exonérations fiscales et sociales mis en place... mais qui doit être évalué à l'aune du coût social de l'absence de toute action !

La mise en place de contrats de ville de nouvelle génération doit être l'occasion de passer au crible le dispositif existant, d'en évaluer les résultats, d'en corriger les effets pervers, voire de revoir le périmètre de la cible. L'avis propose un dispositif ZFU refondé, nous en approuvons l'objectif et son contenu.

Pour éviter l'effet de saupoudrage, l'avis préconise de concentrer l'effort sur les quartiers les plus en difficulté. L'objectif est de poursuivre leur revitalisation, de leur redonner de l'attractivité et de la cohésion sociale, et de créer des emplois. L'avis a raison de suggérer

d'inscrire les ZFU refondées dans un projet de ville global, couplées avec des opérations de rénovation urbaine, une meilleure desserte de transports ou autres opérations mobilisant acteurs et moyens sur le terrain.

Même s'il ne règle pas de manière satisfaisante la question de l'emploi, le dispositif impulse de l'activité économique, essentielle à la survie de ces quartiers. Les services aux particuliers et aux entreprises sont peu présents en ZFU. Alors même que les professions libérales ont un rôle essentiel, au même titre que d'autres services de proximité, dans la consolidation du lien social, celles-ci se heurtent souvent au problème du décalage entre les compétences dont elles ont besoin et le faible niveau de qualification du public local. Tout en reconnaissant la pertinence de la clause d'embauche locale, elles sont conscientes qu'elles ne peuvent guère, pour l'instant, y satisfaire. L'avis propose de baisser le seuil de la clause d'embauche locale, de l'assortir d'un accompagnement individualisé des salariés et de mettre en place des formations qualifiantes en adéquation avec les besoins des entreprises. Il propose de corriger les défauts du dispositif existant. L'avenir nous dira si cela est suffisant.

Enfin, le maintien ou la création d'entreprises dans ces zones fragilisées contribuent indéniablement à l'amélioration de la qualité de vie de la population, nous pensons notamment à l'offre de soins. Toutefois, que ce soient les professions libérales, les activités artisanales ou commerciales, elles souffrent souvent de la faiblesse du pouvoir d'achat des habitants, de l'éloignement des grandes polarités économiques, de l'offre immobilière de faible qualité... Maintenir l'activité dans ces quartiers implique légitimement la poursuite de mesures compensatoires comme les exonérations fiscales et sociales.

Pour le groupe des professions libérales, il importe de sortir d'une logique de guichet pour entrer dans une logique de contractualisation, de raisonner en « projet global » au niveau du territoire et d'engager les acteurs autour de ce projet. Soutenant ces préconisations, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

## UNAF

---

Le groupe de l'UNAF approuve les orientations et les préconisations de l'avis présenté. Le dispositif national Zones franches urbaines - s'il mérite sans doute d'être maintenu - doit être profondément « refondé » pour retrouver une véritable efficacité.

Les évaluations conduites par l'État (notamment par l'ONZUS) sont fragmentaires, et souvent trop récentes pour permettre à ce jour aux décideurs nationaux et locaux d'avoir un diagnostic partagé.

La diversité des situations est très grande et le jugement porté par les responsables locaux, publics et privés, va de la plus grande satisfaction au constat d'un quasi-échec.

Ainsi, de l'avis de tous les observateurs et acteurs, le bilan de la mise en œuvre du dispositif ZFU apparaît mitigé. En effet, son efficacité sur le développement de l'emploi dans les territoires paraît directement liée à l'implication volontaire des collectivités territoriales concernées dans toutes les autres politiques qui doivent être mises en œuvre : logement, éducation, sécurité, services publics...

Enfin, l'extrême complexité et technicité du dispositif en vigueur induit des comportements des acteurs concernés, entreprises ou populations, allant de l'indifférence au scepticisme, à un grand intérêt et génère parfois des effets d'aubaine...

Le groupe de l'UNAF attire l'attention sur deux aspects de la « refondation » proposée, qui lui paraissent constituer sinon des préalables, du moins des conditions déterminantes :

- une gouvernance locale fondée sur l'obligation préalable des collectivités territoriales, communales ou/et intercommunales d'élaborer et de mettre en œuvre un « contrat de ville », lequel devra ou non définir un périmètre de la ZFU afin d'éviter qu'il soit imposé d'en haut ;
- une participation active des entreprises, des partenaires sociaux et des populations concernées à l'élaboration des politiques complémentaires et spécifiques de formation, d'emploi et d'insertion. En effet, ce dispositif a pour objectif d'apporter un plus aux politiques de droit commun et non de s'y substituer.

En effet, ce dispositif est certes, essentiellement axé sur une revitalisation de l'emploi local. Mais, concernant en priorité les jeunes ou les adultes en grave difficulté, il convient que leurs familles, les proches et eux-mêmes trouvent sur ces territoires l'ensemble des services marchands ou non marchands qui les accompagnent. Il s'agit d'enclencher un cercle vertueux entre l'offre de services et la demande d'insertion et d'emploi, afin de « sortir » une fois de plus de la politique en silos.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

## UNSA

---

Le dispositif ZFU a aujourd'hui dix-sept ans d'existence et il est difficile d'en évaluer précisément les impacts en termes d'emploi et de mixité sociale. Cependant, les auditions ont démontré que si l'emploi n'était pas toujours au rendez-vous, les ZFU avaient permis de développer de l'activité économique, ce qui est tout aussi important.

Pour l'UNSA, au regard de l'exigence républicaine d'égalité des chances, d'égalité de traitement social et de mixité sociale, il est important de conserver ce dispositif, mais de le rénover afin de le rendre plus performant et de répondre à l'exigence de décrocher la ville par le rapprochement des populations.

Au fil des décennies, par touches successives, ce dispositif est devenu trop complexe, sans réel pilotage, ce qui explique des disparités importantes d'une ZFU à l'autre. L'UNSA souhaite attirer l'attention du gouvernement sur quelques points :

Tout d'abord, il faut arrêter de construire des usines à gaz. Il est donc impératif pour une bonne lisibilité et une appropriation par tous les acteurs du dispositif, de le simplifier, de l'inclure dans le projet de ville et de mettre en place un pilotage responsable.

Ensuite il faut arrêter de considérer les ZFU comme des territoires à part. Elles doivent entrer dans le droit commun et avoir accès, comme tous les territoires, aux services publics, au logement de qualité, aux moyens de transport, à l'éducation, à la santé, à la sécurité. La présence d'équipements publics (éclairage, voirie...), de parcs de stationnement, de crèches, le fait de pouvoir disposer de réseaux haut débit sont autant d'éléments essentiels à l'attractivité des ZFU pour les entreprises et leurs salariés.

Enfin, l'UNSA attache une importance particulière à l'évaluation de tous les dispositifs de la politique publique et celui-là comme les autres. Il est donc nécessaire de mettre en place des indicateurs communs afin de pouvoir faire un bilan quantitatif mais aussi qualitatif des ZFU.

L'UNSA partage l'analyse et l'ensemble des préconisations contenues dans l'avis. Les ZFU ne doivent pas seulement être un périmètre géographique dans lequel les entreprises bénéficient d'avantages fiscaux, elles doivent aussi favoriser l'insertion sociale et professionnelle des populations qui vivent dans ces quartiers et répondre ainsi au pacte républicain du vivre ensemble.

L'UNSA a voté l'avis.

# Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis  
présenté par Eveline Duhamel, rapporteure

Nombre de votants 188

Ont voté pour 188

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 188

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Bernard, Bonneau, M. Cochonneau, Mme Dutoit, MM. Giroud, Gremillet, Mmes Henry, Lambert, MM. Lefebvre, Pelhate, Pinta, Roustan, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Cruzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Le Lann, Liébus.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, M. Charhon, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado, M. Roirant.
<i>CFDT</i>	M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, M. Duchemin, Mme Hénon, MM. Honoré, Jamme, Le Clézio, Legrain, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicole, Prévost.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couvert, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, M. Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Farache, Geng, Hacquemand, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel, Prada, Rabhi.
<i>CGT-FO</i>	M. Bernus, Mme Boutaric, MM. Chorin, Hotte, Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mmes Nicoletta, Perrot, M. Porte, Mme Thomas, M. Veyrier.
<i>Coopération</i>	MM. Argueyrolles, Lenancker, Mme Roudil, M. Verdier.

<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Frisch, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Jamet, Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roger-Vasselín, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mme Vilain.
<i>Environnement et nature</i>	MM. Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Bethencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guerin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Davant, Mme Vion.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Dulin, Mmes Guichet, Trelu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Galenon, Grignon, Janky, Lédée, Omarjee, Osénat, Paul, Mme Tjibaou.
<i>Personnalités qualifiées</i>	M. Aschieri, Mme Ballaloud, M. Baudin, Mmes Brishoual, Brunet, Cayet, Chabaud, M. Corne, Mmes Dussaussois, El Okki, M. Etienne, Mmes Flessel-Colovic, Fontenoy, MM. Fremont, Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, MM. Hochart, Jouzel, Kirsch, Le Bris, Mme Levaux, M. Lucas, Mmes de Menthon, Meyer, M. Obadia, Mmes d'Ormesson, Parisot, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. de Russé, Soubie, Terzian, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Gordon-Krief, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	Mme Dupuis, MM. Grosset-Brauer, Rougier.



---

# *Rapport*

---

*Les zones franches  
urbaines*

présenté au nom de la section  
de l'aménagement durable des territoires

---

*par Mme Éveline Duhamel*

# Rapport

## Introduction

Les Zones franches urbaines (ZFU) ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV). Elles constituent aujourd'hui l'un des zonages de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Elles ont été conçues comme un outil destiné à favoriser le développement économique, la mixité fonctionnelle et l'emploi dans des quartiers touchés par un cumul de difficultés particulièrement marquées, et notamment par un déficit d'activités économiques et par un taux de chômage élevé. A été mis en place pour y remédier un dispositif d'exonérations fiscales et sociales au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés et de moins de 10 millions€ de chiffre d'affaire qui y sont implantées ou s'y installent.

Destiné initialement à bénéficier à 44 territoires pour une période de cinq ans (1997-2001), ce dispositif a été prorogé à plusieurs reprises, notamment par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, et progressivement étendu à 100 ZFU au total (93 en métropole et 7 dans les DOM). Les mesures d'exonérations qu'il prévoit et les conditions pour en bénéficier ont elles aussi été ajustées par diverses lois et décrets successifs.

Alors qu'il arrivait à échéance le 31 décembre 2011, le dispositif ZFU a été prorogé à nouveau jusqu'au 31 décembre 2014 par l'article 157 de la loi de finances pour 2012. Dans ce cadre, la clause d'embauche locale a été portée à un salarié sur deux et une nouvelle condition de couplage de l'exonération d'impôt sur les bénéfices avec l'exonération sociale pour les entreprises d'au moins un salarié a été introduite.

Dans le prolongement de la concertation nationale «Quartiers, engageons le changement», que le ministre délégué à la ville, François Lamy, a conduite avec les acteurs de la politique de la ville, le comité interministériel des villes (CIV) du 19 février 2013 a approuvé un ensemble de mesures en faveur des quartiers urbains défavorisés. La réforme de la géographie prioritaire de la politique de la ville y tient une place essentielle et vise à concentrer les moyens sur les quartiers les plus en difficultés.

L'instauration de cette nouvelle géographie prioritaire, se voulant plus resserrée et plus lisible, nécessitera la mise en cohérence des diverses politiques publiques territorialisées, ainsi que des zonages existants, parmi lesquelles les ZFU. Aux 2 500 quartiers actuels concernés par les contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), aux 751 Zones urbaines sensibles (ZUS) et aux 416 Zones de redynamisation urbaine (ZRU), seraient substitués 1 000 à 1 300 Quartiers Prioritaires qui bénéficieraient de nouveaux contrats de ville. Le gouvernement n'a toutefois pas, à ce stade, statué sur le devenir des ZFU.

Le Conseil économique, social et environnemental (CESE) s'est impliqué depuis longtemps et à maintes reprises dans le suivi de la politique de la ville. Consulté en 2003 sur la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, sur laquelle il a rendu un avis rapporté par Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie, il a consacré aussi un rapport et avis à *Réunifier et réconcilier la ville : constats et propositions*, rapporté par Gérard Le Gall (2008) et rendu un premier avis sur *Les entreprises dans les Zones franches urbaines: bilan et perspectives*, rapporté par Fatiah Benatsou (2009). Il a ensuite rendu un rapport et avis sur *Bilan et perspectives du Programme de renouvellement urbain : action de l'ANRU*, rapporté

par Marie-Noëlle Lienemann (2011) et a été consulté en urgence en juillet 2013 sur *L'avant-projet de loi sur la ville et la cohésion urbaine* (articles 1, 5, 7 et 12), un avis sur ce thème étant rapporté par Hugues Martin et Isabelle Roudil.

Le CIV de février 2013 a souhaité demander au CESE un bilan du dispositif des ZFU et de sa performance en matière de développement économique et d'emploi, le Premier ministre saisissant notre assemblée en ce sens le 24 mai 2013.

Le présent rapport s'appuie pour ce faire notamment sur les informations fournies depuis 2003 par les rapports annuels de l'Observatoire national des Zones urbaines sensibles (ONZUS), sur plusieurs travaux d'évaluation établis par la Cour des comptes, par des services de l'État et par des universitaires, sur les précédents travaux du CESE sur la politique de la ville, ainsi que sur les constats formulés par divers rapports d'information parlementaires sur la politique de la ville en général et les Zones franches urbaines en particulier.

Ces informations ont été complétées par des déplacements de la rapporteure, Eveline Duhamel, sur le terrain, ainsi que par des auditions et entretiens.

Après un rappel de la pluralité d'objectifs ayant présidé à la mise en place des ZFU (développement de l'activité économique, renforcement de la mixité fonctionnelle dans une logique de décroissement et d'ouverture des quartiers, accroissement de l'emploi, et notamment de l'emploi pour les habitants des quartiers), sont présentées les règles actuelles d'exonérations fiscales et sociales applicables en ZFU et leur évolution.

Après une présentation des problèmes méthodologiques qui compliquent beaucoup le suivi dans la durée de ces quartiers, ce rapport analyse les résultats du dispositif ZFU en termes de développement économique et d'emploi, conformément à la demande du Premier ministre, ainsi que les raisons qui peuvent expliquer pourquoi ces résultats ont pu varier dans le temps, et s'efforce de traduire leur hétérogénéité selon les zones concernées. Il s'attache aussi à rendre compte, dans leur complexité, des coûts du dispositif ZFU et de ses évolutions dans le temps.

---

## **I. Les ZFU, un dispositif dérogatoire pour favoriser l'activité et l'emploi dans des quartiers urbains en difficulté**

---

### **A. Historique : un développement progressif à partir du milieu des années 1990**

#### **Création et objectifs du dispositif**

##### L'origine

En 1991, la loi d'orientation pour la ville identifiait des quartiers d'intervention prioritaire pour l'intervention de l'État au titre de la politique de la ville. La loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a prévu, dans une logique de zonage, la mise en œuvre de « *politiques renforcées et différenciées de développement (...) dans des zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* ».

Figuraient, parmi les zonages définis, des Zones urbaines sensibles (ZUS), caractérisées par la présence en leur sein de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé, ainsi que par un déséquilibre accentué entre habitat et emploi. Cette même loi a aussi créé les Zones de redynamisation urbaine (ZRU).

La loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville (PRV) s'inscrit dans le cadre de la politique de la ville. Elle dispose dans son article premier que : « *La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation, et dans le cadre de la politique nationale d'aménagement du territoire* ». Elle complète le dispositif en créant des Zones franches urbaines (ZFU), mises en place en 1997.

2 493 quartiers bénéficient par ailleurs de Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) conclus localement entre l'État et des collectivités territoriales sur des territoires *ad hoc*, ces contrats ayant succédé à partir de 2007 aux contrats de ville. Si 70 % des quartiers ciblés par les CUCS ne sont pas classés en ZUS<sup>24</sup>, Laurence Girard, directrice générale de l'ACSÉ, signalait en audition que les ZFU sont aujourd'hui en quasi totalité dans une zone concernée par un CUCS.

Plusieurs dispositifs visent donc à couvrir des problématiques pour partie différentes sur des territoires urbains selon le degré de difficultés auxquelles ils sont confrontés, certains des zonages concernés, et notamment les ZUS, les ZRU et les ZFU, étant imbriqués les uns dans les autres.

#### Les objectifs des ZFU

La loi du 14 novembre 1996 rappelle les objectifs de la politique de la ville et du développement social urbain : « *Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé* ».

Deux objectifs principaux apparaissent pour les ZFU dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1996 :

« *L'objectif essentiel est de **permettre de créer, ou de maintenir, des commerces, des activités artisanales et des services de proximité** dans les sites urbains les plus dégradés et de contribuer ainsi à une diversité de fonctions et à une plus grande mixité sociale dans des quartiers victimes de l'exclusion sociale et urbaine* »<sup>25</sup>. Cet objectif est important en soi, car, lors de la mise en place de cette politique, beaucoup des territoires concernés étaient insuffisamment pourvus en commerces de proximité et en services, notamment dans le domaine de la santé.

L'autre objectif est **l'amélioration de la situation de l'emploi local**. Jean-Claude Gaudin, ministre en charge de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, déclarait devant l'Assemblée nationale lors du débat sur le projet de loi : « *Il s'agit d'agir*

---

24 Rapport public thématique de la Cour des Comptes *La politique de la ville : une décennie de réformes*, (juillet 2012), p. 26.

25 Application de la loi du 14 novembre 1996 : *Bilan des Zones franches urbaines et des Zones de redynamisation urbaine*, Rapport au Parlement présenté par Claude Bartolone (1998).

*directement sur le chômage, très élevé dans ces zones* »<sup>26</sup>. Cet objectif était toutefois à l'origine moins prégnant que le premier.

L'article 2 de la loi du 14 novembre 1996 précise par ailleurs que la délimitation de ces zones « *est opérée par décret en Conseil d'État, en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement économique* ».

L'objectif consiste donc, à la fois, à maintenir les activités commerciales, artisanales et de services existantes et à en attirer de nouvelles dans ces territoires, ainsi qu'à y faciliter l'implantation d'entreprises et le développement économique, afin de les redynamiser et de les ouvrir sur l'extérieur dans une logique de déghettoisation, mais aussi à favoriser, dans une logique de cohésion sociale, l'accès à des emplois sur place à leurs habitants.

L'association de ces objectifs assignés à un même dispositif ne va pas de soi : les activités et services dont le développement est recherché pour la vie des quartiers urbains en difficultés et leur ouverture sur le reste de la ville ne sont pas nécessairement générateurs d'un nombre élevé d'emplois et le profil de ceux-ci ne correspond pas forcément aux qualifications des habitants de ces quartiers. Pour autant, cette association répond à une certaine logique : il aurait été difficilement compréhensible et acceptable par les personnes résidant dans les territoires concernés que des activités économiques s'y développent grâce à des aides publiques importantes sans que cela ne génère d'emploi pour les habitants du quartier, alors même que le taux de chômage local était particulièrement élevé et que le cumul de handicaps auxquels ils sont confrontés est le critère déterminant du classement de leurs quartiers en difficulté. Le dispositif ZFU a donc toujours été conçu, depuis sa création, pour s'efforcer de concilier, à des degrés divers, ces deux types d'objectifs, même si l'importance accordée à la dimension de l'emploi a tendu à s'accroître au fil des années et des révisions du dispositif.

#### Les critères de détermination des ZFU

Une première liste de 44 ZFU a été arrêtée en annexe de la loi du 14 novembre 1996. Il devait s'agir des **ZRU de plus de 10 000 habitants** confrontées aux difficultés économiques et sociales les plus graves et cumulant les handicaps. Leur délimitation était prévue par décret en Conseil d'État « *en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement économique* », ainsi qu'au regard d'un indice synthétique dit « *indice PRV* » (pour Pacte de Relance pour la Ville), fondé sur les critères suivants : taux de chômage élevé, proportion particulièrement importante de jeunes de moins de 25 ans dans la population totale, proportion de personnes sans diplôme déclarée supérieure à la moyenne nationale, faiblesse du potentiel fiscal<sup>27</sup>.

La loi du 14 novembre 1996 créait également des ZFU dans les communes des départements d'outre-mer dans « *des quartiers particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine de ces départements* ». Comme en métropole, leur délimitation devait être opérée par décret en Conseil d'État « *en tenant compte des éléments de nature à faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques* ». Les ZRU devaient pour leur part correspondre dans les DOM et la collectivité territoriale de Mayotte « *à celles des ZUS (...) confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction du taux de chômage, du pourcentage de jeunes*

<sup>26</sup> *Bilan des Zones franches urbaines et des Zones de redynamisation urbaine*, (1998) op. cit.

<sup>27</sup> Décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996 définissant l'indice synthétique de sélection des zones de redynamisation urbaine en France métropolitaine.

de moins de vingt-cinq ans et de la proportion de personnes sorties du système dans aucun diplôme ». Les ZUS dans les DOM et la collectivité territoriale de Mayotte devaient quant à elles être délimitées « en tenant compte de caractéristiques particulières de l'habitat local ».

## Une extension progressive et une forte concentration géographique

Ont ainsi été progressivement créées 751 ZUS, peuplées en 2006 de 4,4 millions d'habitants, soit 7 % de la population française, mais aussi 416 ZRU et 100 Zones franches urbaines, situées pour la plupart en leur sein dans une logique d'emboîtement. Quelques ZFU s'étendent toutefois au delà du territoire de la ZUS qui leur est sous-jacente. Dans ces 100 ZFU, résident au total **1,5 million de personnes, soit 2,4 % de la population française en 2006**<sup>28</sup>.

Parmi les 100 ZFU, 44 ont été créées en 1997, choisies parmi les ZRU mises en place l'année précédente ; 41 ZFU supplémentaires ont été constituées en 2004, le périmètre des quartiers concernés ne recouvrant pas cette fois toujours celui des ZRU ; 15 nouvelles ZFU ont été mises en place en 2006.

93 des 100 ZFU existant aujourd'hui sont situées en métropole et 7 Outre-mer. Parmi les ZFU d'Outre mer, 6 remontent à la première génération et une a été créée en 2006 avec la troisième génération de ZFU. **Plus du tiers de l'ensemble des ZFU** et près de 40 % des ZFU métropolitaines sont concentrées dans deux régions : 26 sont situées en Île de France, dont 10 dans le seul département de la Seine-Saint-Denis, et 10 en région Nord-Pas de Calais, dont 8 dans le Nord. A elles deux, ces régions regroupent 45 % en 2006 de la population métropolitaine résidant en ZFU<sup>29</sup>.

En dépit de cette relative concentration, la majorité des départements (53 au total) et la plupart des régions ont aujourd'hui au moins une ZFU.

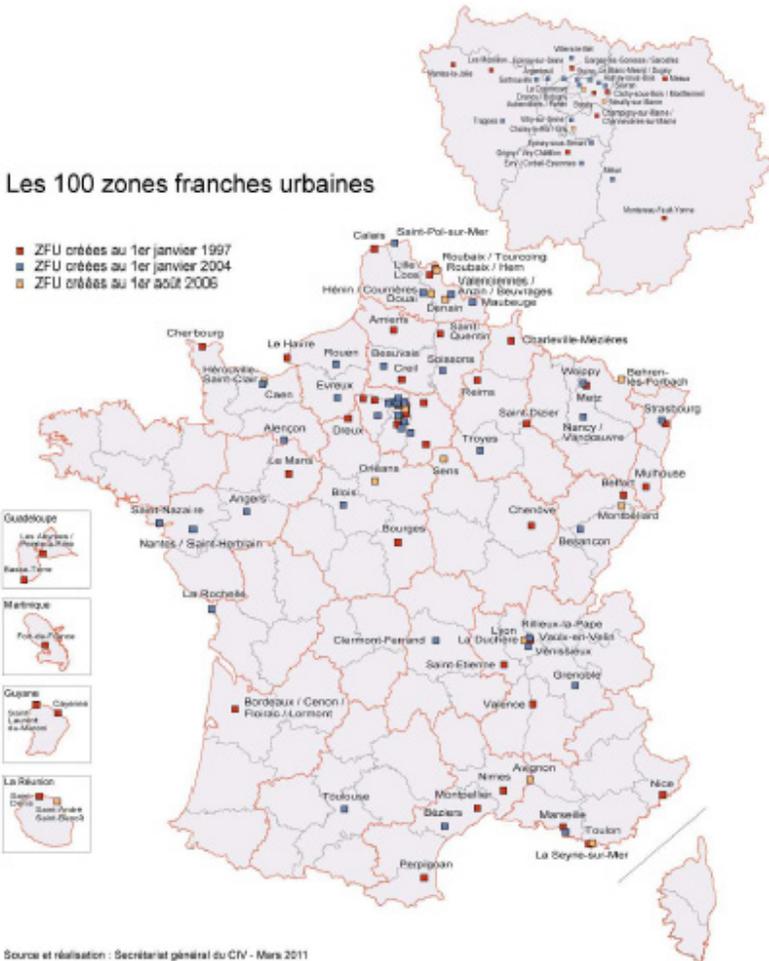
Si l'on considère les régions, outre les deux déjà citées : à l'Ouest, la Basse-Normandie compte 4 ZFU et la Haute-Normandie 3, Pays de la Loire en a 4, Poitou-Charentes 1 et l'Aquitaine 1. Au Nord et à l'Est, la Picardie a 5 ZFU, Champagne-Ardenne 4, la Lorraine 4, l'Alsace 3 et la Franche-Comté 3. Le Centre a sur son territoire 4 ZFU, l'Auvergne 1 et la Bourgogne 2. Dans le sud de la France, Rhône-Alpes a 7 ZFU, Provence-Alpes Côte d'Azur 6, Languedoc-Roussillon 4, Midi-Pyrénées 1. Outre-mer, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion ont chacune deux ZFU, la Martinique en ayant pour sa part une.

Prévues en 1996 pour une durée de cinq ans, les ZFU ont été prorogées par des lois successives. La loi de finances rectificatives de 2002 a une première fois prolongé de cinq ans les 44 ZFU créées en 1997. La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 a étendu à 41 zones supplémentaires (ZFU de deuxième génération) le bénéfice du dispositif ZFU. En 2007, le périmètre de 31 des ZFU de 1ère et de 2ème générations a par ailleurs été élargi. La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a prolongé jusqu'à la fin 2011 la durée des 85 ZFU existantes et décidé la création de 15 nouvelles ZFU pour des quartiers de plus de 8500 habitants. L'article 157 de la loi de finances pour 2012 a prorogé l'existence de l'ensemble des ZFU jusqu'à la fin de l'année 2014.

<sup>28</sup> Source recensement de la population 2006, cf. *DARES Analyses* n°043, page 2.

<sup>29</sup> Source recensement de la population 2006, cf. *DARES Analyses* n°043, page 2.

Carte 1 : Les 100 Zones franches urbaines



Source : Rapport de M. Eric Raoult, ZFU, Développement économique et emploi dans les quartiers, juillet 2011

## B. Les règles actuelles d'exonération fiscale et sociale en ZFU

Les ZFU ont été mises en place, pour les plus anciennes d'entre elles, en 1997, voici 17 ans, avec la création successive de trois générations de zones, sans qu'aucune ZFU créée ne soit ensuite supprimée. La loi du 14 novembre 1996 créant les ZFU a mis en place, pour encourager la création d'entreprises et d'activités, ainsi que pour favoriser le développement économique et l'emploi, un dispositif d'exonérations fiscales et sociales dérogeant au droit commun. Ce dispositif a évolué de manière importante pour certaines de ses dispositions, entre autres en fonction de la date d'installation en ZFU de l'établissement qui en bénéficie et de ses effectifs.

Ces régimes d'exonération ont notamment été modifiés par la seconde loi de finances rectificatives pour 2002, puis par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, ces deux lois renforçant en particulier la clause d'embauche locale. La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006 a unifié le régime fiscal applicable aux entreprises qui exercent, sous certaines conditions, leurs activités dans ces zones. La loi du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable a ensuite étendu le bénéfice de ce régime fiscal aux entreprises et établissements existant au 1er janvier 2007 dans le périmètre des extensions des ZFU dites de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> générations.

La plupart des mesures d'exonérations prévues par le dispositif ZFU, pluriannuelles, s'appliquent pendant une durée relativement longue (souvent quatorze ans) aux entreprises qui en bénéficient, d'abord à taux plein, puis avec une réduction progressive « en sifflet. » De ce fait, présenter les mesures en vigueur dans le cadre du dispositif ZFU constitue un exercice complexe, puisque nombre des mesures présentées ont varié de manière importante dans leurs modalités au fil du temps et que des dispositions notamment fiscales continuent des années après que leur fait générateur se soit éteint à s'appliquer à des entreprises présentes sur la zone, et ce alors même que de nouvelles entreprises qui s'installeraient sur la même ZFU ne bénéficieraient plus de la mesure, ou tout au moins plus dans les mêmes conditions.

Les développements suivants visent donc à présenter le dispositif d'exonérations sociales et fiscales tel qu'il se présente actuellement. Ils font état des dispositions fiscales ou sociales dont une entreprise qui s'installerait aujourd'hui en ZFU pourrait bénéficier, mais aussi de dispositions fiscales et sociales encore en vigueur pour certaines des entreprises présentes dans les ZFU, mais dont les modalités ont été modifiées, de telle sorte qu'elles ne bénéficieraient plus dans les mêmes conditions à une entreprise qui voudrait aujourd'hui s'y installer.

## Le dispositif d'exonérations fiscales

Plusieurs rapports récents comportent une analyse détaillée de tout ou partie des exonérations dont bénéficient aujourd'hui des établissements au titre du dispositif ZFU. C'est notamment le cas du rapport sur *La modernisation de l'action publique*, de MM. Queyranne, Demaël et Jurgensen<sup>30</sup>, qui comprend une présentation des différentes dépenses fiscales imputables aux dispositifs zonés, du rapport sur *Les Zones franches urbaines*, d'Henri Jibrayel, député<sup>31</sup>, ainsi que du rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, de MM. Goulard et Pupponi, députés<sup>32</sup>. Ces travaux étant récents et riches d'informations, il a semblé utile d'en reprendre, de manière synthétique, nombre d'éléments.

---

30 Rapport sur *La modernisation de l'action publique*, de MM. Queyranne, Demaël et Jurgensen, (juin 2013), fiche 4 sur « Les dispositifs zonés », p. 1 à 8.

31 Rapport sur *Les Zones franches urbaines*, présenté par M. Michel Sordi, président, et M. Henri Jibrayel, rapporteur, au nom de la commission des Affaires économiques de l'Assemblée nationale (mai 2013).

32 Rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, de MM. Goulard et Pupponi, Assemblée nationale, Tome I, (octobre 2010).

Les principales mesures sont les suivantes.

☐ exonérations au titre de l'impôt sur les bénéfices :

Le régime des ZFU permet aux entreprises créées ou implantées en ZFU et qui remplissent diverses conditions de bénéficier d'une exonération totale pendant 5 ans (à compter de la date de création ou d'implantation en ZFU) de **l'impôt sur les bénéfices** (ou, s'il s'agit d'entreprises, d'impôt sur les sociétés - IS - ou encore d'impôt sur le revenu - IR -), puis d'une exonération partielle dégressive (sortie « en sifflet ») pendant neuf années de plus (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières années).

Les mesures d'exonérations en la matière ont varié avec le temps, deux modalités étant toujours en vigueur aujourd'hui, dont l'une au moins en partie.

**L'article 44 octies A** du Code général des impôts (CGI)<sup>33</sup>, générateur d'une dépense fiscale mise en place en 2006, dispose que les entreprises qui créent des activités dans une ZFU, quelle que soit la génération de la ZFU considérée, entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014, sont exonérées totalement d'impôt sur les bénéfices pendant cinq ans, puis en sifflet pendant neuf ans.

Ce même article précise que l'exonération totale s'applique jusqu'au 31 décembre 2010 aux activités existantes au 1er janvier 2006 dans les ZFU dites de « 3<sup>ème</sup> génération » créées en 2006. Dans ce cas de figure, le dispositif de sortie « en sifflet » décrit ci dessus s'applique à partir de 2011.

Dans tous les cas prévus par cet article 44 octies A, le bénéfice exonéré est plafonné à 100 000 € par contribuable et par période de douze mois. Ce plafond est le même en période d'exonération totale et d'exonération dégressive<sup>34</sup>. Il est « majoré de 5 000€ par nouveau salarié embauché à compter du 1er janvier 2006, domicilié dans une ZUS ou dans une ZFU et employé à temps plein pendant une période d'au moins six mois ». L'exonération est aussi soumise à des conditions relatives aux effectifs de l'entreprise, à son chiffre d'affaires, à la composition de son capital et à la nature de ses activités qui seront détaillées en *infra*. Le fait générateur de cette exonération, sauf si une prorogation intervient, s'éteindra fin 2014, l'extinction budgétaire totale de la dépense correspondante étant en ce cas prévue en 2028.

L'article 44 octies A est pour partie une prorogation et un renouvellement des dispositions de l'article 44 octies du CGI applicable aux ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> générations, créées par les lois de 1996 et de 2003.

**L'article 44 octies** du CGI, encore partiellement en vigueur, prévoit une exonération créée en 1996. Il s'agit d'une exonération totale pendant cinq ans de l'imposition sur les bénéfices, suivie d'une exonération dégressive sur trois ans (60 % la première année supplémentaire, 40 % la deuxième, 20 % la troisième). Ce dispositif de sortie en sifflet est amélioré pour les entreprises de moins de cinq salariés, les périodes d'application de ces taux étant dans ce cas identiques à celles prévues par l'article 44 octies A. « L'exonération prévue par l'article 44 octies n'est, en règle générale, pas soumise à des conditions concernant les effectifs de l'entreprise, son volume d'affaires, la composition de son capital ou la nature de ses

33 Cet article est issu des articles 28 et 29 de la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 et a été modifié en dernier lieu par l'article 157 de la loi 2011-1977 du 8 décembre 2011 : cf entretien de la rapporteure avec les services de la direction régionale des finances publiques de la Guadeloupe.

34 Entretien de la rapporteure avec les services de la direction régionale des finances publiques de la Guadeloupe.

activités ». L'exonération est plafonnée à 61 000 €. Si le fait générateur de cette exonération s'est éteint en 2006, l'extinction de l'incidence budgétaire de cette dépense est prévue en 2020. Cette mesure s'applique dans les conditions suivantes :

- jusqu'au 31 décembre 2001 pour les activités créées ou exercées dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération ;
- du 1er janvier 2002 à la date de publication de la loi du 31 mars 2006 pour les activités créées dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération ;

du 1er janvier 2004 au 31 décembre 2008 pour les activités exercées dans les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération. L'entreprise concernée doit alors satisfaire à des conditions relatives à ses effectifs, son chiffre d'affaires, la composition de son capital et la nature de ses activités, ces conditions différant de celles prévues par l'article 44 *octies* A<sup>35</sup> ;

- du 1er janvier 2004 à la date de publication de la loi du 31 mars 2006 pour les activités créées dans les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération, l'entreprise devant en ce cas répondre aux mêmes conditions que celles requises dans le cas immédiatement précédent.

#### Exonération de taxe professionnelle ou de contribution économique territoriale

Les entreprises comptant cinquante salariés au plus et remplissant diverses conditions bénéficiaient pour leurs établissements, en vertu de l'article 1466 A du CGI, d'une exonération totale de la taxe professionnelle pendant cinq années à compter<sup>36</sup> :

- du 1er janvier 2006 ou du 1er janvier 2007 dans les extensions des ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> générations, si l'établissement existait à cette date ;
- du 1er janvier de l'année qui suit celle au titre de laquelle la création d'un établissement était intervenue ;
- du 1er janvier de la deuxième année suivant celle au titre de laquelle était opérée l'extension d'un établissement déjà existant.

A l'issue de ces 5 années, les entreprises concernées bénéficiaient ensuite d'un abattement d'un montant dégressif pendant une période de 3 à 9 ans selon le nombre de salariés employés par l'entreprise :

- les entreprises de cinq salariés et plus bénéficiaient d'une exonération à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) pendant trois ans supplémentaires ;
- pour les entreprises de moins de cinq salariés, cette exonération valait pour neuf années supplémentaires à taux dégressif (60 % durant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières années).

La taxe professionnelle a été supprimée par la loi de finances pour 2010 et remplacée par une contribution économique territoriale (CET), qui comprend deux composantes : d'une part, la cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières, et d'autre part la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), avec un taux progressif fixé au niveau national.

Le rapport du député Henri Jibrayel résume ainsi ce dispositif après la réforme de la taxe professionnelle : « *L'exonération en faveur des créations et extensions dans les ZFU est, sauf délibération contraire, applicable à la CFE dans les conditions prévues à l'article 1466 A I sexies du CGI, et à la CVAER dans les conditions prévues au III de l'article 1586 nonies du CGI.*

<sup>35</sup> Cf les alinéas 2 à 6 du VI de l'article 44 *octies* du CGI.

<sup>36</sup> Ce point sur la taxe professionnelle s'appuie sur le Rapport *Les Zones franches urbaines* d'Henri Jibrayel, p. 15.

En outre, les entreprises qui ont bénéficié d'une « exonération ZFU » en 2009 bénéficient d'un maintien de l'exonération en cours tant en CFE qu'en CVAE pour la durée de la période d'exonération restant à courir, sous réserve que les conditions fixées, selon les cas, par les articles 1466 A I sexies du CGI dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2009 demeurent satisfaites ».

#### Exonération de la Taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

L'article 1383 C bis du CGI permet par ailleurs, toujours au titre du programme 147 de la politique de la Ville, une exonération totale pendant cinq ans de la **Taxe foncière sur les propriétés bâties** (TFPB) pour les immeubles rattachés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014 à un établissement implanté en ZFU (quelle que soit leur génération) et bénéficiant d'une exonération de CFE<sup>37</sup>.

L'État rembourse aux collectivités territoriales des ZFU concernées le manque à gagner qu'occasionne pour elles ces exonérations de taxes locales.

#### Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle

L'imposition forfaitaire annuelle est normalement due par les personnes morales assujetties à l'impôt sur les sociétés (IS), son barème associant un montant d'imposition forfaitaire au montant du chiffre d'affaires majoré des produits financiers du contribuable concerné. Elle a la particularité d'être en principe due même quand le montant de l'IS du contribuable en question est nul.

Cette règle prévoit toutefois quelques exceptions, notamment dans le cadre de l'article 223 *nonies* du CGI. Cette disposition permet d'exonérer d'imposition forfaitaire annuelle notamment les entreprises qui exercent « *la totalité de leurs activités dans une ZFU* ». Selon le rapport de MM. Queyranne, Demaël et Jurgensen déjà cité, « *le fait générateur de cette suppression s'est éteint en 2012 et le dispositif n'aura plus d'incidence budgétaire en 2014* »<sup>38</sup>.

## Le dispositif d'exonérations sociales

Le dispositif dérogatoire au droit commun applicable aux ZFU comporte également des **exonérations sociales** : les entreprises sont exonérées de cotisations sociales patronales de Sécurité sociale maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, et accidents du travail pendant 5 ans si la rémunération du salarié employé en CDI ou CDD d'au moins 1 an est inférieure ou égale à 1,4 SMIC (passé ce seuil, l'exonération baisse de manière linéaire et s'annule à 2 SMIC depuis 2011), dans la limite de cinquante salariés exonérés.

La loi de finances pour 2009 a en effet modifié les modalités de calcul de l'exonération afin de recentrer ce dispositif : au titre des gains et rémunérations versés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le montant de l'exonération est total pendant cinq ans quand la rémunération horaire du salarié est égale au SMIC horaire majoré au plus de 40 %. L'exonération, qui décroît linéairement, devient nulle « *lorsque la rémunération horaire est égale à 2,4 fois le SMIC du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2009 inclus, 2,2 fois le SMIC du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2010 inclus, 2 fois le SMIC à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011* »<sup>39</sup>.

37 Cf Rapport Queyranne, Demaël, Jurgensen, op. cit. Fiche 4 sur « Les dispositifs zonés », p.5.

38 Cf Rapport Queyranne, Demaël, Jurgensen, op. cit. Fiche 4 sur « Les dispositifs zonés », p.4.

39 DARES Analyses n° 39, Les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville de 2007 à 2010 (juin 2012).

Passées les cinq premières années, l'exonération est prolongée avec un taux dégressif pendant trois ans pour les entreprises de plus de cinq salariés (60 %, 40 %, puis 20 %) et pendant neuf années pour les entreprises de moins de cinq salariés (60 % les cinq années suivantes, 40 % la sixième et la septième années, 20 % la huitième et la neuvième années).

Ces exonérations sociales s'appliquent aux salariés déjà présents dans l'établissement au moment de l'implantation en ZFU ou de la création de la ZFU, ainsi que pour les nouvelles embauches en ZFU.

Ces exonérations ne sont pas cumulables avec une autre aide accordée par l'État pour un même salarié au cours du même mois<sup>40</sup>.

Ce régime s'applique aussi aux associations mais seulement pour les salariés résidant dans les ZUS et dans la limite de quinze salariés<sup>41</sup>.

Le dispositif est assorti d'une clause d'embauche locale, dont les modalités ont évolué au cours du temps, comme cela sera évoqué en infra, l'entreprise devant embaucher une part de ses salariés parmi la main d'œuvre locale.

Les artisans et commerçants sont pour leur part exonérés de leur cotisation sociale professionnelle, maladie et maternité dans la limite d'un plafond annuel.

## Le champ des entreprises et autres entités concernées

Le bénéficiaire des exonérations fiscales et sociales est soumis à des conditions : l'entreprise ou entité bénéficiaire doit employer, tous établissements confondus, **au plus 50 salariés** et elle doit avoir **un chiffre d'affaires annuel hors taxe** ou un total du bilan **inférieur à 10 millions €** (tous établissements confondus). Elle ne doit pas non plus avoir 25 % ou plus de son capital ou de ses droits de vote contrôlés par une ou plusieurs entreprises employant 250 salariés ou plus et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 millions € ou dont le bilan annuel excède 43 millions €.

Par ailleurs, l'activité principale de l'établissement bénéficiaire de l'exonération ne doit pas relever d'un certain nombre de secteurs : construction automobile ou navale, fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, sidérurgie ou transports routiers de marchandises. Ce sont donc plutôt les **petites entreprises** qui sont visées par le dispositif ZFU.

Cette caractéristique constitue un obstacle à l'implantation de grandes entreprises venant de l'extérieur et à l'objectif de brassage de la population active (mixité sociale) initialement recherché. C'est aussi un frein au développement des entreprises qui s'y implantent, une fois que celles-ci ont atteint les seuils de chiffre d'affaires ou d'emploi prévus. Toutefois, cela peut sembler logique dans la mesure où le dispositif visait notamment à y favoriser le maintien ou l'implantation d'activités commerciales ou de services de proximité.

Thierry Febvay, directeur général de l'EPARECA, observait lors de son audition que les règles relatives au contrôle du capital par une autre entreprise expliquées plus haut peuvent être l'une des explications pour lesquelles les groupes de la grande distribution recourent à des franchisés ou à des entrepreneurs indépendants avec lesquels ils passent des accords de fourniture d'approvisionnements, plutôt que de procéder à des implantations directes de magasins. Il relevait que cela peut constituer une difficulté pour favoriser le maintien

<sup>40</sup> Cf. *DARES Analyses* n° 43 (juillet 2013), p. 2.

<sup>41</sup> Rapport *Les zones franches urbaines*, d'Henri Jibrayel, p. 18.

d'activités et de services commerciaux en ZFU, les investissements et les risques que doivent prendre ces franchisés ou entrepreneurs indépendants étant importants, sans la protection que constituent pour les groupes de la grande distribution l'effet de taille et le fait d'intervenir sur des zones de chalandise diversifiées.

## Un renforcement progressif de la clause d'embauche

Une clause d'embauche locale s'applique pour une durée de cinq ans à compter de la création ou de l'implantation de l'établissement en ZFU, à partir de la troisième embauche. Cette clause d'embauche diffère selon la date de création ou d'implantation de l'établissement dans la ZFU. Les établissements implantés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent employer ou embaucher au moins 20 % de personnes résidant dans la ZFU. Pour les établissements créés ou implantés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002 et avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012, ce seuil est relevé à 33 % et il est élargi aux habitants des ZUS de l'agglomération dans laquelle est située la ZFU correspondante.

Cette clause d'embauche locale, qui s'applique en matière d'exonérations sociales, a été à nouveau renforcée lors de la prorogation du dispositif opérée par la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de la loi de finances pour 2012 : à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012, les entreprises qui s'implantent en ZFU « *doivent employer (effectifs déjà présents dans l'entreprise) ou embaucher (nouvelles embauches) la moitié de leurs salariés parmi les résidents de la ZFU dans laquelle elles exercent leurs activités ou parmi les résidents d'une ZUS de l'unité urbaine contenant cette ZFU, désormais à partir de la deuxième embauche* »<sup>42</sup>.

De plus, l'article 157 de la loi de finances pour 2012 qui a prorogé pour trois ans le dispositif d'allègements fiscaux applicable dans les ZFU, soit jusqu'au 31 décembre 2014, subordonne l'octroi de l'exonération d'impôt sur les bénéfices à une nouvelle condition d'application.

**L'exonération d'impôt sur les bénéfices** prévue à l'article 44 octies A du CGI s'applique désormais aux entreprises qui créent des activités entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 décembre 2014 dans les ZFU. Toutefois, **pour les contribuables employant au moins un salarié** au cours de l'exercice ou de la période d'imposition au titre desquels l'exonération s'applique, le bénéfice de l'exonération est subordonné à la condition que l'entreprise ait bénéficié de l'exonération sociale prévue à l'article 12 de la loi n°96-987 de 1996.

La clause d'embauche prévue dans ce cadre est ainsi fortement renforcée : la moitié des salariés embauchés doivent désormais résider en ZUS ou ZFU pour que l'entreprise implantée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012 puisse bénéficier, non seulement des exonérations sociales mais aussi de l'exonération de l'impôt sur les bénéfices pour les entreprises d'au moins un salarié. Selon les règles antérieures, la clause d'embauche locale était fixée à un tiers et ne jouait que pour les exonérations sociales.

**Les exonérations d'impôts directs locaux sont, quant à elles, prorogées sans qu'il soit fait application de cette condition supplémentaire.** Les exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), qui constituent comme cela a déjà été mentionné les deux composantes de la contribution économique territoriale (CET), prévues aux articles 1466 A I *sexies* et 1586 *nonies* du CGI, s'appliquent désormais aux établissements qui font l'objet d'une création ou d'une

<sup>42</sup> Cf DARES *Analyses*, n° 43 : Les embauches exonérées dans les territoires défavorisés en 2011 », (juillet 2013).

extension entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 décembre 2014 dans les ZFU. L'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) prévue à l'article 1383 C bis du même code s'applique dorénavant aux immeubles rattachés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 31 décembre 2014 à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de CFE susvisée<sup>43</sup>.

**Le renforcement de la clause d'embauche est donc marqué** (passage d'un salarié embauché sur trois à un salarié embauché sur deux, application non seulement aux exonérations sociales mais aussi aux exonérations fiscales sur les bénéficiaires pour les entreprises ayant au moins un salarié) **mais il est pour autant partiel** : il ne s'applique pas aux entreprises qui n'ont pas de salarié, qui n'embauchent pas de nouveau salarié et, même pour celles qui embauchent de nouveaux salariés, les exonérations fiscales d'impôts directs locaux ne sont pas concernées. Des interlocuteurs rencontrés dans les ZFU de Guadeloupe et de Martinique soulignaient du reste qu'une partie importante des établissements implantés en ZFU bénéficiaient surtout des exonérations d'impôts locaux dans le cadre du dispositif ZFU, parce qu'ils ne réalisaient pas de bénéficiaires et/ou parce qu'ils ne demandaient pas à bénéficier des exonérations sociales, le cas échéant du fait des clauses d'embauches locales parfois difficiles à satisfaire.

---

## C. Une refonte annoncée du dispositif de la politique de la ville

Le dispositif des ZFU s'inscrit depuis l'origine dans le cadre de la politique de la ville, les 100 ZFU étant en général les quartiers les plus en difficultés des ZUS et, en leur sein, des ZRU. Or, à l'issue de la concertation nationale « *Quartiers, engageons le changement* », tenue d'octobre 2012 à janvier 2013<sup>44</sup>, le Comité interministériel des Villes (CIV), qui associe les divers ministres concernés, a annoncé le 19 février 2013 un ensemble de décisions qui tendent à refondre de manière importante le dispositif de la politique de la ville. Les mesures qui en découleront auront une incidence majeure sur le cadre dans lequel s'inscrivent les ZFU et le dispositif ZFU. Il a donc semblé nécessaire de présenter, de manière synthétique, les principales orientations prévues pour ce nouveau cadre de la politique de la ville, en tout cas pour les éléments ayant des conséquences directes pour les ZFU<sup>45</sup>.

### Une évolution prévue de la gouvernance de la politique de la ville

- ☐ Des mesures visant à renforcer la place des acteurs de proximité et des habitants dans la politique de la ville, ainsi qu'à mettre en place une gouvernance nationale renouvelée

---

43 Entretien de la rapporteure avec les services de la direction régionale des finances publiques de la Guadeloupe.

44 Le CESE avait contribué en amont à la réflexion sur certains aspects de cette consultation à travers son avis *Bilan et perspectives du Programme nationale de rénovation urbaine (Action de l'ANRU)*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann au nom de la section de l'Aménagement durable des territoires (septembre 2011). Paul de Viguierie, vice-président de cette section, a représenté le CESE lors des travaux menés fin 2012 et début 2013 dans le cadre la consultation « Quartiers, engageons le changement ».

45 Les éléments de ce point sont tirés du « relevé de décisions » du CIV du 19 février 2013.

Le CIV du 19 février 2013 prévoit de **conforter la place des habitants des quartiers concernés dans l'élaboration des futurs contrats de ville**, dans une optique de participation citoyenne, et de faciliter le travail des associations dans les quartiers. Dans son avis *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain (action de l'ANRU)*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann, le CESE avait souligné l'importance de ce double enjeu.

Sont par ailleurs prévus l'organisation tous les ans d'une réunion du Comité interministériel des villes, ainsi qu'un renforcement du « conseil national des villes dans son rôle d'instance nationale consultative et représentative des acteurs de la politique de la ville ». Toutefois, le rapport public thématique *La politique de la ville : une décennie de réformes*, de la Cour des Comptes, signalait en 2012 que, « malgré l'engagement répété de le réunir fréquemment, voire « tous les six mois », le CIV n'a(vait) siégé qu'à quatre reprises (entre 2001 et juillet 2012) »<sup>46</sup>.

Est aussi annoncée la création d'une nouvelle instance partenariale d'évaluation de la politique de la ville, par mutualisation des compétences et moyens de l'Observatoire national des zones sensibles (ONZUS) et du comité d'évaluation et de suivi de l'ANRU. Cette évolution a une incidence directe pour le suivi des ZFU, car l'ONZUS, par ses rapports annuels et les analyses faites dans ce cadre, constituait un outil privilégié pour suivre dans la durée l'évolution de la situation des quartiers en difficulté, et notamment celle des ZFU en matière d'activité économique et d'emploi.

Des conventions-cadre seraient signées avec les principales associations nationales représentatives des collectivités locales pour les associer davantage à la mise en œuvre de la politique de la ville.

#### Un pilotage national de la politique de la ville simplifié et renforcé.

Le Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SG CIV) constitue, sous l'autorité du ministre délégué en charge de la Ville, placé auprès de la ministre de l'Égalité des territoires et du Logement, la « cheville ouvrière » de la définition et du pilotage de la politique de la ville au niveau national, notamment pour ce qui concerne la gestion des ZFU. Successeur de la Délégation interministérielle à la ville (DIV), le SG-CIV assure le secrétariat du CIV, créé en 1984 et constitué des ministres concernés par la politique de la ville, et sur consultation du conseil national des villes (CNV), créé en 1988, qui associe des élus, ainsi que des représentants des associations et des partenaires sociaux. La politique de la ville présente en effet nécessairement un caractère à la fois interministériel et partenarial, Le SG-CIV est en particulier chargé de gérer les exonérations sociales de cotisations patronales obtenues au titre du dispositif ZFU par les établissements implantés dans les ZFU. Ces exonérations ont représenté, en 2013, 23 % des crédits du programme 147 « politique de la ville »<sup>47</sup>.

Pour autant, d'autres opérateurs à caractère national, sans être chargés de piloter le dispositif ZFU, conduisent aussi des actions dans les ZFU.

C'est le cas de l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), opérateur qui finance notamment des programmes de soutien au développement économique et à l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville, outre ses missions concernant l'habitat et le cadre de vie, la réussite éducative, la prévention de la délinquance et la citoyenneté, ainsi

---

<sup>46</sup> Cf. ce rapport p. 38.

<sup>47</sup> En revanche, les exonérations fiscales dont bénéficient ces mêmes entreprises au titre du dispositif ZFU ne relèvent pas du programme 147 et ne sont pas du ressort du SG-CIV.

que la santé. Laurence Girard, directrice générale de l'ACSé, indiquait lors de son audition que les 37,5 millions € financés par l'agence en 2012 dans le cadre du programme 147 pour accompagner l'émergence d'entreprises et développer l'emploi dans les ZFU avaient permis de lever 260 millions € de crédits privés.

Parmi les décisions prises par le CIV du 19 février 2013, est annoncée l'organisation du « rapprochement entre l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances et le secrétariat général du comité interministériel des villes »<sup>48</sup>. Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 17 juillet 2013 a confirmé cette décision et annoncé le rapprochement du SG-CIV et de l'ACSé au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires, qui intègre également la DATAR, avec entrée en vigueur prévue de cette décision au 1er janvier 2014.

#### La mobilisation de l'administration territoriale de l'État

Le CIV de février 2013 prévoit de missionner le préfet de région pour « *piloter la territorialisation des politiques publiques dans les quartiers populaires dans le cadre collégial du comité d'administration régionale* ».

L'administration de l'État serait par ailleurs mobilisée autour du préfet de département *via* la mise en place d'équipes interministérielles, organisées en délégations ou en mission interservices, ainsi que par l'action sur le terrain des préfets délégués pour l'égalité des chances, des sous-préfets ville, des sous-préfets d'arrondissements et des délégués du préfet.

## Une territorialisation et un renforcement des politiques de droit commun annoncé en faveur des quartiers de la politique de la ville

**Le CIV de février 2013 a annoncé des décisions visant à territorialiser les politiques de droit commun et à renforcer certaines de celles destinées aux quartiers urbains en difficulté**, dont plusieurs concernent de manière directe le développement des activités économiques et l'emploi.

#### Un accompagnement renforcé du développement économique

En matière de développement économique, le CIV ne se prononce pas sur le devenir des ZFU et des mesures existant en la matière, mais note que la nouvelle géographie prioritaire prévue par ailleurs « *conduit à s'interroger sur les zonages existants, et donc sur le dispositif des ZFU* » et rappelle qu'un bilan des ZFU a été confié au Conseil économique, social et environnemental, pour « *permettre d'engager une réflexion sur l'évolution de ce dispositif* »<sup>49</sup>.

L'EPARECA devra pour sa part établir d'ici la fin de l'année 2014 un état des lieux du commerce et de l'artisanat de proximité, précisant les actions à mener dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour y développer le commerce et l'artisanat. Un partenariat serait développé avec les enseignes nationales de distribution pour promouvoir une politique d'implantation dans les quartiers prioritaires. (On rappellera toutefois que, pour l'instant, les règles propres aux exonérations du dispositif ZFU excluent de fait les grandes surfaces. Aucune précision n'est apportée quant au financement envisagé pour le

<sup>48</sup> Relevé de décisions du Comité interministériel des villes du 19 février 2013, p. 3.

<sup>49</sup> Relevé de décisions du CIV du 19 février 2013, p. 25.

développement de ce partenariat). Par ailleurs, il est fait état de la volonté de mieux faire connaître les modalités d'intervention du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et de les améliorer pour ce qui concerne les quartiers dans le cadre de la refonte en cours de ce fonds.

Il est annoncé que la Banque publique d'investissement (BPI) devra mettre en place une stratégie spécifique pour créer et développer des entreprises dans ces quartiers, tandis que le renouvellement de la convention 2008-2013 entre l'État et la Caisse des dépôts relative à la rénovation urbaine et au développement durable des quartiers de la politique de la ville devra comporter un volet économique pour l'immobilier d'activités (couveuses et pépinières d'entreprises, etc.) et pour soutenir l'accompagnement de la création d'activités.

Une place importante est faite dans ce cadre à l'économie sociale et solidaire (ESS), un volet spécifique lui étant consacré. L'objectif en la matière est selon le CIV notamment de « doubler sur la durée du quinquennat le nombre d'entreprises en société coopérative et participative (SCOP) » et celui de leurs salariés, ainsi que de soutenir la généralisation à tous les marchés publics des clauses d'insertion pour favoriser un accroissement de l'activité des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE). Un partenariat renforcé entre État et Caisse des dépôts devrait également favoriser la création d'entreprises sociales par les habitants des quartiers de la politique de la ville<sup>50</sup>.

- ☐ Une mobilisation accrue des politiques de l'emploi en faveur des habitants des quartiers urbains en difficultés

La préparation d'une convention entre le ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du dialogue social, le ministre délégué à la Ville et le directeur général de Pôle emploi, est annoncée. Elle devrait notamment, selon le relevé de décisions du CIV, traiter des implantations d'agences et de la délivrance des services de Pôle emploi dans les quartiers prioritaires ou à proximité, de manière directe ou *via* des relais partenariaux. Elle devrait aussi porter sur le développement de services adaptés pour les demandeurs d'emplois (accompagnement renforcé vers l'emploi) et les entreprises, ainsi que sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi vers les jeunes de ces quartiers.

12 % environ des « publics prioritaires » de la politique de l'emploi résident en ZUS. Le CIV prévoit pour en tenir compte un renforcement de la part des personnes habitant les quartiers prioritaires de la politique de la ville parmi les bénéficiaires de certains contrats aidés et fixe les objectifs suivants :

- 30 % des emplois d'avenir seraient mobilisés en faveur des jeunes peu ou pas qualifiés en recherche d'emploi dans les quartiers prioritaires ;
- la part des résidents des quartiers prioritaires bénéficiaires d'un contrat unique d'insertion serait accrue, avec un objectif de 12 % d'ici 2015 pour les contrats aidés du secteur marchand, tandis que, pour la part des jeunes issus d'un quartier prioritaire bénéficiaires d'un contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS), l'objectif serait porté à 20 % d'ici 2015 ;
- la part des résidents des quartiers prioritaires parmi les bénéficiaires du nouvel accompagnement pour la création ou la reprise d'entreprise (NACRE) serait doublée par rapport à son niveau actuel de 5,5 %.

---

<sup>50</sup> Relevé de décisions du CIV p. 21 à 23.

Concernant les Emplois d'avenir, Claude Gorges, directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle emploi, signalait lors de son audition par la section que, dans le bilan effectué sur la mise en place des Emplois d'avenir du 16 septembre 2013, il apparaissait que « 30 % des 52 200 jeunes recrutés sur ce type de contrat résidaient dans les ZUS ou dans les Zones de redynamisation rurale (ZRR) »<sup>51</sup>.

Enfin, l'accès à la qualification des résidents des quartiers prioritaires serait, selon le relevé de décisions du CIV, amélioré par une prise en compte de leurs difficultés d'accès à la qualification et à l'alternance « dans le cadre des conventions avec les réseaux de développeurs de l'apprentissage, des contrats de plans régionaux de développement de la formation professionnelle, des pactes nationaux pour la réussite éducative et professionnelle et de la convention d'objectifs entre l'État et l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme »<sup>52</sup>.

☐ Des autres volets sectoriels qui peuvent influencer indirectement sur l'attractivité économique et l'emploi dans les ZFU

Outre l'emploi, l'Economie sociale et solidaire et le développement économique, un autre volet porte sur l'éducation et la formation, enjeu important dans des ZUS et des ZFU où le niveau initial de formation d'une partie importante des habitants est particulièrement faible, même si la situation à cet égard tend à s'améliorer dans la période récente. Les mesures annoncées par le CIV sont sur ce point les suivantes :

- « Mettre en convergence éducation prioritaire et nouvelle géographie de la politique de la ville ;
- Cibler tout particulièrement dans les quartiers prioritaires la répartition des moyens que l'Education nationale va déployer au titre de la « Refondation de l'école » en faveur de la scolarisation des enfants de moins de trois ans et de l'initiative « Plus de maîtres que de classes » , ainsi que, de façon générale, pour la lutte contre le décrochage scolaire et l'affectation de nouveaux emplois de vie scolaire et médico-sociaux ;
- Déployer les programmes de réussite éducative dans tous les quartiers populaires ;
- Faciliter l'accès aux études supérieures des bacheliers issus des quartiers en favorisant leur logement dans les résidences à caractère social : entre 1 500 et 2 000 places supplémentaires avec accompagnement pédagogique personnalisé ;
- Augmenter le taux de recrutement des bacheliers professionnels et technologiques issus des quartiers prioritaires dans les sections de techniciens supérieurs et les instituts universitaires de technologie »<sup>53</sup>.

François Lamy, ministre en charge de la politique de la Ville, soulignait en audition l'importance, pour attirer dans les quartiers défavorisés des entreprises, de disposer de locaux adaptés et de qualité pour leur accueil, d'un urbanisme rénové, d'une bonne desserte par les transports, ainsi que de la sécurisation des quartiers<sup>54</sup>.

Des mesures annoncées par le CIV de février 2013 dans le cadre de la territorialisation de politiques de droit commun concernent ce dernier aspect. Elles tendent, dans une logique de sécurité et de prévention de la délinquance, à « renforcer et à adapter l'action des services de police et de gendarmerie dans les quartiers, notamment en coordonnant l'extension

---

51 Audition de Claude Gorges, directrice des partenariats et de la territorialisation de Pôle emploi, par la section le 16 octobre 2013.

52 Relevé de décisions du CIV de février 2013, p. 19 à 20.

53 Relevé de décisions du CIV de février 2013, p. 19 et suivantes.

54 Audition de François Lamy devant la section.

des zones de sécurité prioritaire avec la nouvelle géographie de la politique de la ville et en privilégiant l'affectation de policiers expérimentés dans les quartiers », ainsi qu'à améliorer le lien de confiance police-population et à renforcer l'effort de prévention<sup>55</sup>.

Sept autres volets de cet « axe » « Territorialiser les politiques de droit commun » portent sur la santé et les affaires sociales, la jeunesse et les sports, la justice, la culture, les droits des femmes, le secteur de la Défense et la politique européenne de cohésion. Ainsi, sur ce dernier point, « la convention cadre entre le ministère de la ville et l'association des régions de France (ARF) pour les quartiers prioritaires de la politique de la ville propose des orientations à inscrire dans l'accord de partenariat entre la France et la Commission européenne pour la mise en œuvre des fonds structurels dédiés aux quartiers de la politique de la ville. (Entre autres), le volet politique de la ville représentera au minimum 10 % de l'enveloppe globale des programmes opérationnels (PO) régionaux. L'objectif global de 10 % sera modulé en fonction de l'importance des disparités socio-urbaines observées dans chacune des régions ».

## Des mesures annoncées pour mener à bonne fin le Programme national de rénovation urbaine et lancer une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003, qui a créé les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération a créé en même temps l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et engagé le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) pour transformer certains des quartiers urbains les plus fragiles par des efforts portant principalement sur le bâti, mais aussi, à un titre certes moindre, sur des équipements publics, des aménagements urbains et la création d'espaces d'activité économique et commerciale.

A la fin de l'année 2012, 396 projets de rénovation urbaine avaient été approuvés par le comité d'engagement de l'ANRU et fait l'objet d'une convention signée. Si les ZUS constituent en principe le périmètre d'intervention des projets de rénovation urbaine, l'ANRU peut aussi, de manière dérogatoire, intervenir sur d'autres territoires en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 1er août 2003. Près de 600 quartiers sont bénéficiaires d'une convention de rénovation urbaine, selon le rapport de l'ONZUS *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives*, dont 428 ZUS et 166 « zones assimilées au titre de l'article 6 de la loi du 1er août 2003 »<sup>56</sup>. Alors que la loi dispose que « les moyens financiers consacrés à la mise en œuvre du PNRU, entre 2004 et 2013, sont fixés à 12 milliards € », le programme n'est engagé qu'à 79 % à la fin de l'année 2012, l'ANRU avait, fin avril 2013, octroyé seulement la moitié des crédits affectés au PNRU<sup>57</sup> « il restera près de 2 Md€ à engager après 2013 ». Ces 12 Mds€ de subventions devraient déboucher au total, grâce à l'effet de levier qu'ils ont permis, sur près de 45 Mds€ d'investissement.

Pour permettre de mener à son terme le Programme national de rénovation urbaine (PNRU), assurer le paiement des opérations jusqu'à leur réalisation et sécuriser ainsi les conventions pluriannuelles passées entre l'ANRU et les porteurs de projets locaux, le CIV

55 Relevé de décisions du CIV de février 2013, p. 4.

56 Rapport de l'ONZUS *Dix ans de Programme national de rénovation urbaine : bilan et perspectives*, (mars 2013), p. 3.

57 Cf. Avis du CESE *L'avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine (articles 1, 5, 7 et 12)*, rapporté par Hugues Martin et Isabelle Roudil, (juillet 2013), p.7.

du 19 février prévoit notamment de modifier l'article 7 de la loi du 1er août 2003 pour « reporter l'échéance du PNRU1 de fin 2013 à fin 2015 ». Il prévoit pour ce faire de « mobiliser les ressources prévues par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (article 5), la loi du 29 décembre 2012 de finances rectificatives pour 2012 (article 70) et la lettre d'engagement mutuel État-UESL du 12 novembre 2012 ». Une disposition visant à le faire figurait dans l'article 5 de l'avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine dont certains articles ont été soumis pour avis par le gouvernement au CESE le 28 juin 2013. Le CESE s'était félicité dans l'avis rendu de cette prorogation, qu'il avait demandée dans son avis *Bilan et perspectives du PNRU (action de l'ANRU)*, déjà cité. Il soulignait dans ce dernier avis l'importance des avancées obtenues dans nombre de quartiers de la politique de la ville grâce au PNRU I et l'enjeu constitué par la conduite à bonne fin de ce programme. Notre assemblée notait pour autant dans ce même avis que « L'ANRU apporte 29 % de financements du PNRU I, avec un principe fixé par la loi de 2003 de parité entre l'État et l'UESL (autrefois 1 % logement) qui la cofinancent. Mais l'ANRU montant en puissance, l'État s'est retiré du financement, transférant la charge sur l'UESL et les bailleurs sociaux ». Le CESE appelait alors l'État « à la tenue stricte de ses engagements pour la mise en œuvre intégrale, sans retard, du PNRU I et ce jusqu'en 2020 » et pour ce faire à « un engagement budgétaire d'au moins 1 Md€ par an de 2012 à 2015 ». Il demandait par ailleurs « la programmation d'une réduction progressive et conséquente de la subvention à l'ANRU versée par l'UESL ». L'avis du CESE relatif à l'avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine notait que « il semble que la situation n'ait pas évolué à cet égard, le financement de l'ANRU continuant à être assuré principalement par l'UESL et par les organismes HLM »<sup>58</sup>.

Le CIV annonce par ailleurs l'intention de lancer un PNRU II en intégrant dans les nouveaux contrats de ville pour 2014 -2020, prévus à l'échelle de l'agglomération, une nouvelle génération d'opérations de renouvellement urbain, afin de répondre aux besoins non encore traités dans le PNRU I et de réunir dans un contrat de ville unique le volet humain et le volet urbain, Les interventions de l'ANRU se concentreraient dans ce cadre sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville aux dysfonctionnements urbains les plus accentués. Il est également prévu de favoriser la mixité sociale dans la construction des HLM et la gestion du parc, d'améliorer la gestion urbaine de proximité des quartiers concernés et de les désenclaver. Lors de son audition, le ministre François Lamy indiquait que l'ANRU devrait disposer d'une enveloppe de 5 Md€ au total sur une dizaine d'années pour le PNRU II, qui devraient permettre de mobiliser environ 15 Md€ supplémentaires sur la période pour la rénovation urbaine d'environ 200 quartiers en métropole et une trentaine Outre-mer<sup>59</sup>.

Le CESE avait aussi appelé, dans son avis de septembre 2011, au lancement d'un « PNRU II avec un contenu rénové et des solutions diversifiées selon les territoires (...) pour les 300 quartiers nécessitant encore une requalification urbaine lourde, (en assurant) le financement de l'ANRU dans ce cadre par le budget de l'État, par une contribution réduite du 1 % logement qui

---

58 Avis du CESE sur l'avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine (articles 1, 5, 7 et 12), op. cit. p.7.

59 Audition de François Lamy, ministre en charge de la Politique de la ville, le 6 novembre 2013. L'avant-projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine sur lequel le CESE a été consulté à la fin du premier semestre 2013 fixait, dans son article 7, à 5 Md€ le concours de l'ANRU au nouveau programme de renouvellement urbain, dont 500 M€ pour l'Outre-mer. L'étude d'impact de l'avant-projet de loi indiquait que les investissements nécessaires à la réalisation du nouveau PNRU sont estimés à environ 20 Md€. L'ANRU en financerait donc environ le quart.

ne saurait dépasser le tiers des dépenses annuelles et par la mise en place de ressources propres affectées à l'ANRU »<sup>60</sup>.

## Une concentration annoncée des interventions publiques relevant de la politique de la ville sur 1000 à 1300 quartiers prioritaires

La Cour des comptes avait critiqué, dans un rapport de 2002, puis dans son rapport public thématique de 2012, la coexistence des divers types de zonages de la politique de la ville (CUCS, ZUS, ZRU, ZFU) et le nombre élevé des quartiers prioritaires en découlant en France, qui rassemblent au total près de 8 millions d'habitants, alors qu'un pays comme l'Allemagne, pourtant plus peuplé que le nôtre, compte seulement 392 quartiers participant au programme « ville sociale ».

La Cour relevait dans ce même rapport public thématique que « l'article de la loi de finances pour 2008 a prévu l'actualisation tous les cinq ans de la géographie prioritaire de la politique de la ville et imposé une première révision en 2009, mais celle-ci n'est jamais intervenue. Le CIV du 20 janvier 2009 a décidé que cette révision serait précédée d'une large concertation sur les principes à retenir pour y procéder. En mars 2009, le SG-CIV a produit un livre vert pour la réforme de la géographie prioritaire et la contractualisation. Un rapport parlementaire a ensuite été demandé en avril 2009 au député Gérard Hamel et au sénateur Pierre André, leur confiant le soin de formuler un avis sur la réforme de la géographie prioritaire. Les deux parlementaires ont notamment proposé de maintenir les opérations engagées en matière de rénovation urbaine et, pour le reste, de concentrer l'effort sur un petit nombre de quartiers très défavorisés relevant de communes pauvres, laissant à celles qui sont les mieux nanties la charge de concevoir elles-mêmes leur action dans le cadre d'un plan d'ensemble défini par l'État. Toutefois, (...) la réforme de la géographie prioritaire a été renvoyée par le gouvernement à 2014, après les prochaines échéances électorales nationales et municipales. De même, les zones franches urbaines, qui ont également fait l'objet d'un rapport parlementaire, ont été prorogées jusqu'à cette même date. Devenue désormais d'une très grande complexité, la géographie prioritaire de la politique de la ville doit impérativement être révisée en réduisant le nombre de zones prioritaires et en évitant les zonages infra-communaux qui s'enchevêtrent ou apparaissent trop restreints pour mettre en œuvre de véritables projets de territoires »<sup>61</sup>.

Le relevé de décisions du CIV de février 2013 prévoit de resserrer la géographie prioritaire autour de quartiers urbains en difficulté en nombre moins élevé que les « 2500 quartiers CUCS », de l'ordre de 1 000 à 1300, leur détermination se fondant sur la base du critère de la pauvreté de la population. Les interventions de l'État seraient graduées en fonction de l'intensité des besoins sociaux et des ressources des collectivités.

Un contrat de ville de nouvelle génération global allierait l'aspect urbain, les dimensions économique et sociale, qui concernent aujourd'hui notamment les ZFU, ainsi que la dimension environnementale. Il serait porté par l'intercommunalité, pour permettre aux quartiers en difficulté de s'intégrer aux dynamiques d'agglomération, avec une « équipe

60 Avis du CESE *Bilan et perspectives du PNRU (action de l'ANRU)*, op. cit., p. 7.

61 Rapport public thématique de la Cour des comptes, *La politique de la ville : une décennie de réformes*, p. 28.

projet» constituée au niveau intercommunal, même si le maire serait l'opérateur de proximité. Il mobiliserait un nombre important de partenaires de la politique de la ville, préfet, élus des différents niveaux, représentants de divers services ou agences de l'État (directeur territorial de Pôle emploi, par exemple), présidents des organismes consulaires, etc.

Des approches spécifiques seraient adoptées pour l'Outre-mer pour la définition de la géographie prioritaire et la gouvernance, les systèmes de carroyage<sup>62</sup> fondés sur le critère du revenu retenus pour la détermination de la géographie prioritaire de la politique de la ville étant jugés pouvoir « *difficilement s'appliquer aux territoires ultra-marins* », l'INSEE ne disposant pas dans les DOM, sauf à La Réunion, « *des outils nécessaires pour établir des statistiques à l'échelle des quartiers* »<sup>63</sup>. La détermination des quartiers prioritaires Outre-mer tiendrait ainsi compte de données sociales et la gouvernance des contrats de ville serait le cas échéant adaptée aux réalités ultra-marines, un échelon ayant une vision générale du territoire (conseil régional, conseil général ou communauté unique selon les territoires) étant par exemple engagé dans le pilotage, aux côtés d'un échelon de proximité (EPCI ou commune) ayant une connaissance fine des quartiers concernés et de leur proche environnement. Les opérations de résorption de l'habitat informel insalubre seraient prises en compte dans les nouveaux contrats de ville. Ces évolutions du contexte de la politique de la Ville sont importantes pour les ZFU.

## L'expérimentation et le déploiement « d'emplois francs »

Etaussi engagée, dans le cadre de la lutte contre les discriminations, une expérimentation sur plusieurs sites, dès 2013, du déploiement dans les quartiers en difficultés « d'emplois francs », complémentaires des emplois d'avenir et des contrats de génération.

Comme le note le relevé de décisions du CIV, ce dispositif d'emplois francs « *destiné aux entreprises du secteur marchand* » inverserait « *la logique des Zones franches urbaines en associant l'aide de l'État, non plus à l'adresse de l'entreprise, mais à celle du jeune embauché* ». Il ciblerait les jeunes résidents des ZUS de moins de 30 ans en recherche d'emplois, notamment (mais non exclusivement) diplômés. L'aide, d'un montant de 5 000€, ferait l'objet de deux versements sur 10 mois, Pôle emploi étant en charge de la gestion de cette mesure<sup>64</sup>. La part incombant à l'État dans le financement de ces emplois francs serait pour partie financée par le SG-CIV sur les crédits du programme 147 de la politique de la ville, par redéploiement de crédits jusque là affectés au financement des exonérations sociales pour les emplois créés en ZFU.

Le ministre indiquait en audition qu'il était envisagé d'élargir ce dispositif pour prendre en compte les situations de stage et d'intérim, notamment<sup>65</sup>.

---

62 Un carroyage est, selon l'INSEE (note info n°189 de mai 2013), un découpage de l'espace géographique en mailles régulières de forme carrée et de taille fixe. Pour la définition de la politique de la Ville, ils ont 200 mètres de côté. Construit sans a priori sur ce que doivent être les zonages d'intervention ou de gestion, le carroyage « *permet une vision impartiale des phénomènes et est naturellement à même de surligner les zones à enjeu.* »

63 Relevé de décisions du CIV du 19 février 2013, p. 73.

64 Relevé de décisions du CIV, p. 81 et 82.

65 Audition de François Lamy par la section, le mercredi 6 novembre 2013.

---

## II. L'efficacité actuelle des ZFU : quel bilan ?

---

### A - Un défi difficile à relever

#### Des objectifs ambitieux pour des zones qui connaissent un cumul de difficultés initiales particulièrement fortes

- *Des équipements et des commerces insuffisants pour des quartiers souvent enclavés et mal sécurisés :*

Selon une étude de 1992<sup>66</sup>, les quartiers sensibles sont le plus souvent proches des limites de l'agglomération que du centre-ville. Cet éloignement se double souvent de séparations matérielles : autoroutes ou voies rapides, voies ferrées, lignes à haute tension longent les quartiers et parfois les traversent. Presque 7 quartiers sur 10 sont situés à proximité d'une voie de chemin de fer mais seulement 4 sur 10 sont desservis par une gare. L'amélioration de l'offre de transport et de mobilité est pourtant une priorité pour permettre aux habitants de sortir de leurs quartiers et, principalement, d'aller travailler. A cet égard, la difficulté pour les résidents des ZUS proches de l'aéroport de Roissy et ne pouvant s'y rendre pour travailler dans des conditions satisfaisantes est souvent citée comme exemple d'obstacle à l'accès à l'embauche, même lorsque l'offre d'emploi existe à proximité. Des actions ont été lancées tel l'appel à projet « des quartiers vers l'emploi une nouvelle mobilité » (2009) mais la problématique de la desserte des quartiers sensibles est loin d'être résolue.

Selon le rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations* : « Plus de 40 % du différentiel de taux de chômage entre les zones franches et les parties non ciblées des agglomérations est expliqué par la distance physique entre les chercheurs d'emplois et les lieux d'emplois. Cette séparation physique se traduit par des difficultés dans le processus de collecte des informations sur les offres d'emplois, mais aussi par une motivation plus faible en raison du coût de transport. Ce résultat justifie pleinement la mise en place d'une politique de discrimination territoriale ».

Les représentants de l'EPARECA ont souligné pour leur part en audition devant la section les difficultés des centres commerciaux à se maintenir dans les ZFU : un taux de vacances supérieur à la moyenne, un surdimensionnement fréquent des centres, un immobilier commercial de faible qualité et souvent dégradé, une conception spatiale souvent datée et peu fonctionnelle, un enclavement fréquent par rapport au reste de l'agglomération, un sentiment d'insécurité plus fort qu'ailleurs. Une offre commerciale complète et diversifiée est un facteur d'attractivité des pôles commerciaux. Or, les activités commerciales des ZFU sont surtout axées sur le commerce de proximité et de dépannage, ce qui rend peu probable l'attraction de publics autres que les habitants du quartier. Les dysfonctionnements des centres commerciaux des ZUS sont parfois tels que l'EPARECA estime qu'une restructuration en profondeur de l'équipement commercial est nécessaire.

La présence des services publics au cœur même des zones sensibles est essentielle pour les habitants de ces quartiers souvent enclavés, sans moyens de transport adéquats et

---

66 Étude BBDA de 1992 à la demande de la DIV citée dans le rapport *Demain la ville* de Jean-Pierre Sueur, 1998.

aux populations démunies qui ont particulièrement besoin des dispositifs public. Pourtant, ils sont souvent moins bien lotis que les aires urbaines environnantes. Ainsi la ZFU de Clichy-Montfermeil ne dispose pas d'antenne de Pole-emploi sur son territoire, ce qui est difficilement compréhensible au regard des besoins des populations en matière d'aide à la recherche d'emploi.

Le rapport 2011 de l'ONZUS indiquait que 28 % des habitants des ZUS déclarent se sentir en insécurité dans leur quartier contre 13 % dans la zone urbaine de référence. Les habitants des ZUS sont deux fois plus nombreux qu'ailleurs à être témoins d'actes de violence ou de dégradation notamment d'équipements collectifs. Pourtant, le même rapport souligne qu'entre 2006 et 2010 le taux de délinquance en ZUS a diminué de 16 %. Les atteintes aux biens régressent de 21 % mais celles sur les personnes progressent de 8 %.

En ZUS, près de deux logements sur trois sont des HLM pour environ un sur cinq dans l'ensemble des agglomérations. Cette proportion de logements sociaux varie toutefois puisqu'ils représentent de 5 à 98 % selon la localisation des ZUS. 80 % du parc des logements sociaux en ZUS ont été construits entre 1949 et 1974 contre 50 % hors ZUS. Malgré la fréquence des entretiens, les locataires se plaignent souvent de leur immeuble en particulier des pannes d'ascenseur, parties communes et façades<sup>67</sup>. Toutefois, les opérations de renouvellement urbain initiées par la loi Borloo de 2003 ont sensiblement amélioré les quartiers bénéficiant de l'ANRU, tous situés en ZUS, offrant à beaucoup de leurs habitants un cadre de vie en large partie restauré et un environnement considérablement amélioré. A cet égard les travaux conduits par le CESE sur *Bilan et perspectives du Programme national de renouvellement urbain*<sup>68</sup> sont éloquentes.

□ *Des quartiers regroupant des populations majoritairement défavorisées confrontées à un chômage particulièrement important*

*« Surreprésentation des chômeurs, des immigrés du Maghreb et de l'Afrique Sub-saharienne, des jeunes en état d'échec scolaire, des ménages aux faibles revenus, des familles nombreuses et monoparentales, un sous-équipement en logements neufs : telles sont quelques unes des principales caractéristiques des ZUS et des conditions de vie de leurs habitants. Un contexte précaire qui favorise la reproduction des inégalités ».*<sup>69</sup>

Ainsi, alors que la proportion d'étrangers hors UE de plus de 14 ans stagne entre 1996 et 1999 sur l'ensemble du territoire national (7 %), elle progresse dans les ZUS (de 18,6 % à 21 %). Une enquête « Emploi » de 2005 précise que les personnes ayant au moins un parent né sur le continent africain représentent plus de 26 % de la population des ZUS contre 8 % en dehors, ce qui tend à indiquer *qu'il existe des phénomènes ségrégatifs qui poussent à la concentration des immigrés les plus défavorisés et leurs descendants dans les ZUS.*

Les familles monoparentales sont surreprésentées avec 15 % des ménages pour 9 % dans les agglomérations de préférence. Ces familles, dont le niveau de vie repose sur une seule entité, sont plus exposées que le reste de la population quand survient le chômage, la maladie, l'endettement... les familles nombreuses (plus de 3 enfants) représentent 20 % des familles en ZUS contre 9 % dans l'ensemble du territoire. Parmi ces familles nombreuses, 4 %

67 Portrait statistique des ZUS, *Infos sociales* 24-32 Cairn info.

68 Avis et rapport du CESE sur *Bilan et perspectives du PNRU (action de l'ANRU)*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann, septembre 2011.

69 Portrait statistique des ZUS, *Infos sociales* 24-32 Cairn info.

sont monoparentales en ZUS contre 1 % dans le reste du territoire. **Les lignes de fragilité des structures familiales sont bien perceptibles.**

Plus de deux tiers des ménages résidant en ZUS sont allocataires d'une CAF, trois quarts d'entre eux perçoivent une aide au logement (contre 57 % des allocataires en métropole).

**La persistance et la reproduction des inégalités en ZUS se lisent à travers la formation initiale de leurs habitants.** En 1999, parmi les plus de 15 ans (hors élèves et étudiants), le taux des non-diplômés en ZUS était de 17 % soit presque le double qu'ailleurs. Les établissements scolaires sont doublement pénalisés avec des populations cumulant les difficultés et les retards scolaires et des moyens matériels et humains proportionnellement moindres qu'ailleurs.

Le faible niveau de qualification des habitants des ZUS constitue un frein important à l'emploi : en 1999, un habitant sur 3 de plus de 15 ans déclarait n'avoir aucun diplôme, soit 1,8 fois plus que la moyenne nationale. Les cadres sont deux fois et demie moins nombreux dans les ZUS que dans le reste de l'agglomération (enquête Emploi 2004) et les formes d'emploi sont le plus souvent précaires. L'ONZUS souligne en revanche, dans son rapport de 2006, que les actifs sont surqualifiés dans les ZUS par rapport à l'emploi effectivement occupé : **le diplôme facilite moins qu'ailleurs l'accès à des emplois de catégorie socioprofessionnelle supérieure.**

L'annexe 1 de la loi Borloo de 2003 sur les objectifs et les indicateurs de la politique de la ville soulignait que les politiques de l'emploi mises en œuvre au tout début des années 2000 semblaient avoir touché le public des ZUS d'une façon bien moindre que dans d'autres parties du territoire. **Le taux de chômage des jeunes dans les ZUS s'élevait à 40 % en 1999, soit 15 points au dessus de la moyenne nationale.** Force était de constater que globalement, le taux de chômage avait progressé davantage dans les ZUS qu'ailleurs.

C'est pourquoi l'objectif de la loi de 2003 était de réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de 5 ans. Pourtant, dès 2004 le taux de chômage de 20,7 % est en progression dans les ZUS d'un point par rapport à l'année précédente<sup>70</sup>.

Aux mois d'octobre et de novembre 2005, de nouvelles émeutes<sup>71</sup> conduisent à déclarer l'état d'urgence et à la création de 15 nouvelles ZFU en 2006 (dites de 3<sup>ème</sup> génération).

## Des zones marquées par une forte mobilité et une réduction tendancielle de leur population

Dans son rapport de 2005, l'ONZUS estime que le taux de mobilité des habitants dans les ZUS, très élevé, faisait de ces territoires les zones les plus mobiles de France. Pour Christophe Guilluy, la permanence d'indicateurs sociaux dégradés serait en fait une des conséquences de cette très grande mobilité et par là même un indicateur de la réussite des politiques publiques appliquées à ces quartiers : ayant favorisé l'intégration sociale et économique des habitants, elles leur ont permis de quitter ces zones sensibles pour d'autres quartiers périphériques moins dégradés. Les premiers habitants, à mesure de leur insertion et de leur progression sur l'échelle sociale (emploi, diplômes etc.), auraient cédé leur place à des populations plus défavorisées, majoritairement issues de l'immigration, faisant des quartiers

<sup>70</sup> Rapport 2005 de l'ONZUS.

<sup>71</sup> « Ces trois semaines de violence urbaine sont principalement dues à l'absence de perspectives et d'investissements par le travail, ainsi qu'à la perte de confiance envers les institutions publiques et privées » in *Les entreprises dans les ZFU*, avis du CES 2009 présenté par Fatiha Benatsou.

sensibles des sas attractifs des mouvements migratoires, générant une recomposition sociale permanente de ces territoires, laquelle n'est d'ailleurs pas toujours visible.

Toutefois, on note que 22 % des personnes qui déménagent d'un quartier sensible emménagent dans la même ZUS et que 8 % s'installent dans un autre quartier sensible. L'attachement des habitants à des quartiers où ils ont toujours vécu, ont leurs amis et leurs parents, expliquerait en partie ce phénomène<sup>72</sup>.

C'est pourquoi, pour appréhender la réalité de ces territoires, il est préférable d'observer les flux (arrivées et départs) plutôt que le stock de population à un moment T, les données recensées d'années en années ne concernant pas les mêmes personnes...

Cette plus grande mobilité des habitants des zones sensibles pourrait toutefois se retrouver contrée par un autre phénomène : les difficultés économiques croissantes rencontrées par un nombre de plus en plus important de ménages font que la « logique de rotation » ne fonctionne plus aussi bien et que l'on assiste au vieillissement des populations des quartiers sensibles.

Au regard de l'étalement des métropoles, ces quartiers sensibles se retrouvent pour une partie d'entre eux au cœur des aires urbaines les plus riches et les plus dynamiques du pays. Toutefois, cette situation ne bénéficie pas ou très peu aux habitants qui ont du mal à intégrer un marché de l'emploi très qualifié. C'est là le paradoxe : loin d'extirper les quartiers de la crise, le développement économique des métropoles au sein desquelles ils sont insérés renforce parfois le processus de relégation.

Dans une note de la fin 2010<sup>73</sup>, l'INSEE indique qu'en 2006, 4,4 millions de personnes vivent en ZUS, soit 7 % de la population française. Cette population est en diminution depuis 1990. Elle a baissé de 2,3 % depuis 1999 soit un recul de 0,3 % en moyenne annuelle, ce qui représente une baisse moins importante que sur la période précédente (-0,6 % par an entre 1990 et 1999). L'INSEE note que parallèlement la population totale de la France métropolitaine a augmenté de 0,7 % l'an entre 1999 et 2006, après un accroissement de 0,4 % l'an entre 1990 et 1999. Ainsi, depuis 1990, l'évolution de la population des ZUS est inférieure de 1 point à celle de la France métropolitaine.

Le dernier rapport de l'ONZUS (2012) confirme que la population ayant emménagé dans un logement ZUS entre 2005 et 2009 est bien plus pauvre que les ménages déjà installés.

## Un dispositif conçu dès le départ sans les indicateurs permettant de l'évaluer

Dans les dispositions législatives initiales de la politique de la ville et notamment dans la loi de 1996 instaurant une géographie prioritaire par zonage, rien n'est prévu pour mesurer les effets des dispositifs au regard des problématiques visées et des objectifs fixés. Les mesures ne sont pas paramétrées et aucune phase d'expérimentation n'est programmée pour en valider l'efficacité et opérer si nécessaire des réajustements quant aux conditions des exonérations prévues et à leur importance. Or, comme le souligne la Cour des comptes<sup>74</sup> : « l'appréciation des effets que peuvent avoir les dispositifs mis en œuvre dans le cadre de la

72 Portrait statistique des ZUS, *Infos sociales* 24-32 Cairn info.

73 Note INSEE n° 1328 de décembre 2010 sur la population des ZUS.

74 *La politique de la ville, une décennie de réformes*, Cour des comptes, juillet 2012.

*politique de la ville sur les conditions de vie des habitants des quartiers ne serait possible que grâce à la réalisation d'une évaluation globale et organisée ».*

La Cour des comptes regrette que, malgré une obligation d'évaluation reconnue par tous les acteurs, la plupart des dispositifs de la politique de la ville n'aient pas été dotés d'indicateurs précis. Elle souligne les difficultés rencontrées par les équipes chargées de cette politique, sous l'autorité du préfet, pour centraliser les informations en provenance d'autres administrations. *« Si le système d'information géographique dédié à la ville permet de recenser et de diffuser des statistiques et des informations quartier par quartier, les administrations qui sont sollicitées pour l'alimenter ne fournissent qu'à des degrés divers les informations demandées et faute de moyens adaptés, les mises à jour sont tardives (...) dans le domaine de l'emploi où les données sur les taux de chômage en zones urbaines sensibles fournies par le service de l'emploi datent de 1999 alors que des données plus récentes sont pourtant disponibles ».*

Quand elles existent, les évaluations des services de l'État ne sont pas forcément coordonnées avec celles que les collectivités auraient pu mener. La concertation n'existe pas forcément non plus entre les services de l'État eux-mêmes. Quand elles existent, les évaluations sont rarement centrées sur l'impact des actions.

Si la statistique publique, via l'INSEE et l'ONZUS, a progressivement développé une meilleure connaissance statistique des ZUS, notamment par la publication du rapport annuel de l'ONZUS, elle a en grande partie ignoré les autres quartiers prioritaires de la politique de la ville. Il en résulte une information partielle et parcellaire sur l'évolution des territoires et des habitants qui y résident. La loi Borloo rend en effet obligatoire le suivi des indicateurs dans les ZUS<sup>75</sup> (évaluation annuelle du taux de chômage, particulièrement celui des actifs de faible niveau de formation, des jeunes actifs de moins de 25 ans et des demandeurs d'emploi) mais pas dans d'autres territoires contractualisés ou faisant l'objet d'une autre géographie prioritaire.

C'est une des raisons de la difficulté d'évaluer finement les effets des ZFU. Le nouveau dispositif des emplois francs a été pour sa part mis en place dans une quarantaine d'agglomérations, pour une durée expérimentale de 3 ans. Comme indiqué *supra*, le ministre François Lamy a d'ailleurs précisé en audition qu'ils allaient déjà être modifiés pour pouvoir s'appliquer à des situations qui n'avaient initialement pas été prises en compte (stages et intérim).

## Des substitutions possibles de crédits spécifiques aux crédits de droit commun

Dans son rapport de 1998 « demain la ville », Jean-Pierre SUEUR considérait que le montant des financements que l'État consacre à la politique de la ville devait être réexaminé *pour maintenir les crédits classiques, c'est-à-dire les dépenses budgétaires, à leur niveau de 1996 au lieu d'organiser leur cannibalisation par le coût des régimes fiscaux dérogatoires accordées aux entreprises implantées en ZFU ou ZRU.*

En effet, si le programme budgétaire dédié à la politique de la ville représente 534,3 M€ en 2012, il convient d'ajouter à ces crédits spécifiques les financements des actions menées par les différents ministères dans les quartiers en difficulté, au même titre que sur le reste

---

<sup>75</sup> La Cour des comptes regrette toutefois que, sur les 71 indicateurs définis par l'annexe de la loi de 2003 suivis par l'ONZUS, seuls 32 soient suivis. (rapport précité page 53).

du territoire. Le chiffrage précis de ces actions est plus difficile. Les collectivités locales et les EPCI mobilisent également des moyens spécifiques pour la politique de la ville en sus de leurs politiques de droit commun, dont l'estimation n'est pas connue.

La Cour des comptes<sup>76</sup> fait état dans son rapport précité, du risque de substitution des crédits spécifiques de la ville aux crédits de droit commun. Dans le domaine de l'emploi par exemple, elle estime qu'au regard de la faiblesse des crédits de la politique de la ville qui y sont affectés, il importe de veiller à qu'il n'y ait pas de phénomène de substitution. Les crédits spécifiques doivent lancer les initiatives mais doivent ensuite être relayés et complétés par le droit commun. L'examen de la gestion de ces crédits par certaines collectivités locales laisse à penser que tel n'est pas toujours le cas.

## Un contexte défavorable renforcé par la crise économique

Le projet porté par la loi du 14 novembre 1996 était de développer l'activité économique et la diversité fonctionnelle des quartiers en difficulté en y favorisant le maintien des activités existantes et l'implantation de nouvelles entreprises commerciales et de services, afin d'ouvrir les zones défavorisées sur l'extérieur. Il est clair que ces politiques sont plus faciles à conduire et produisent des résultats plus satisfaisants en phase de croissance forte, où l'activité économique tend à s'accroître dans l'ensemble du pays, que dans des périodes de récession ou de croissance faible.

Les jeunes des quartiers classés en ZUS, en moyenne moins diplômés que les autres jeunes urbains, apparaissent structurellement plus exposés aux variations de la conjoncture économique. Comme le relève une note du CEREQ d'avril 2013<sup>77</sup> « *le fonctionnement du marché du travail tend en effet à favoriser les individus les plus diplômés dans l'accès à l'emploi. Dans ce contexte, les parcours d'insertion des jeunes des quartiers classés ZUS sortis en 2007 portent nettement les marques de la crise économique. Entre 1998 et 2007 la part de ceux exposés plus d'un an au chômage augmente de 11 points (de 24 à 35 %), la part de ceux en emploi 3 ans après leur sortie de formation diminue de 12 points (de 73 à 61 %). Seule évolution favorable, la précarité des contrats de travail des jeunes issus des ZUS se rapproche de la moyenne nationale. Le taux d'emploi 3 ans après la sortie des jeunes urbains non diplômés perd 10 points entre 2001 et 2011, il en perd 15 pour les jeunes non diplômés des ZUS* »<sup>78</sup>.

---

## B - Des problèmes méthodologiques qui compliquent l'établissement d'un bilan des ZFU

Le suivi dans la durée des résultats des ZFU en termes de développement de l'activité économique et de l'emploi est confronté à des difficultés méthodologiques qui imposent une certaine prudence dans l'analyse de l'évolution des phénomènes observés.

---

<sup>76</sup> Rapport de la Cour des comptes précité sur le bilan d'une décennie de la politique de la ville.

<sup>77</sup> Bref du CEREQ n° 309 avril 2013.

<sup>78</sup> Les développements *infra*, notamment quant à l'emploi, confortent ce constat.

## Des problèmes méthodologiques compliquant la comparaison dans le temps des résultats des ZFU

- ☐ Un accroissement progressif du nombre des ZFU et une extension du périmètre de nombre d'entre elles

D'une part, cela a déjà été évoqué, le nombre des ZFU a connu un fort accroissement du fait de lois successives, passant de 44 à 1996 à 85 en 2004 et 100 en 2006. La taille d'une partie importante des ZFU a aussi évolué, le périmètre de 31 des 85 ZFU de première et de deuxième génération ayant été étendu en mai 2007. Il est donc délicat de faire des comparaisons globales sur longue période ou même ZFU par ZFU du nombre des établissements ou des emplois existants dans les ZFU, y compris au sein d'une même génération de ZFU ; une part de l'augmentation globale du nombre des établissements implantés en ZFU ou des emplois qui y sont localisés peut en effet simplement tenir à l'augmentation du nombre de celles-ci ou du périmètre géographique d'une part importante d'entre elles.

C'est l'une des raisons pour lesquelles les évaluations menées notamment par les services de l'INSEE, ou les séries de statistiques mises en avant par l'ONZUS portent sur certaines périodes ou effectuent des comparaisons sur certaines périodes et pas sur d'autres. Ces différences de périmètre ne sont en revanche pas nécessairement évoquées par les acteurs locaux lorsqu'ils comparent le nombre des établissements présents dans la ZFU qui les concerne lors de sa création et le nombre de ceux qui s'y trouvent ultérieurement.

Enfin, le rapport 2012 de l'ONZUS précise que l'extension de certaines ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> générations en 2007, intégrée dans le répertoire Sirene pour ce qui concerne le nombre des établissements, a été prise en compte dans les résultats produits par les fichiers de l'emploi salarié (base Clap) à partir de l'année 2008. Le champ retenu des salariés a donc été étendu, provoquant une rupture de série avec les années précédentes. Nombre de ZFU perdent par ailleurs des habitants.

- ☐ Hétérogénéité des entreprises répertoriées comme établissements

Le répertoire Sirene (Système informatisé du répertoire national des entreprises et des établissements) de l'INSEE est la source statistique d'étude de la démographie des entreprises. Ce répertoire permet de recenser l'ensemble des établissements, c'est-à-dire des unités de production géographiquement localisées, celles-ci étant très hétérogènes (usine, commerce de livres, hôtel ou magasin de réparateur de matériel informatique), quels que soient leur forme juridique, leur secteur d'activité ou les effectifs de personnels employés. Les entreprises étrangères qui ont une représentation ou une activité en France sont aussi répertoriées<sup>79</sup>. Le répertoire Sirene comprend plusieurs fichiers. Les flux de créations d'établissements, comptabilisés chaque mois, permettent de distinguer les « vraies » créations d'établissements des transferts géographiques d'activités déjà existantes ou de reprises. Le fichier des stocks recense l'ensemble des établissements en activité au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Y sont donc intégrées les nouvelles créations, tandis que les établissements ayant cessé leur activité en sont supprimés. Ces suppressions interviennent toutefois parfois avec retard.

Pauline Givord, Cheffe de la division « Méthodes appliquées de l'évaluation et de l'économétrie » à l'INSEE, notait lors de son audition par la section que la fiabilité des sources

---

<sup>79</sup> INSEE Analyse n° 4, mars 2012, p.4.

est meilleure pour les établissements comptant au moins un salarié que pour ceux qui n'en comptent pas. La disparition d'une entreprise ne fait en effet pas nécessairement l'objet d'une déclaration et n'est de ce fait pas un paramètre toujours bien renseigné sur le plan statistique, alors que la déclaration de salariés est faite de manière précise.

L'INSEE fournit des données géolocalisées qui permettent de repérer les établissements situés dans les zones ciblées par la politique de la ville, alors même que, le périmètre des ZFU correspondant en général à un quartier et non à l'ensemble d'une commune, ces informations n'étaient auparavant par définition pas disponibles à cette échelle puisque les ZFU n'existaient pas.

- ☐ Des évolutions importantes en 2006 et 2007 dans la mesure de la démographie des entreprises

La difficulté de comparabilité dans le temps des résultats des ZFU est renforcée par les évolutions qu'a connues le répertoire Sirene.

Les rapports annuels récents de l'ONZUS pointent trois évolutions majeures intervenues de ce répertoire entre 2006 et 2007:

- le champ du fichier Sirene s'est « *élargi à de nouveaux statuts juridiques d'entreprises et, en même temps, à de nouvelles activités principales d'entreprises, (rendant) très difficile de distinguer, dans les nouvelles entreprises présentes, celles qui relèvent du champ antérieur (...).*
- *la notion d'entreprise ou d'établissement créé a été modifiée dans une direction plus restrictive en s'appuyant davantage sur la notion de continuité de l'activité dans un lieu donné ;*
- *dans le cas spécifique des ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 3<sup>ème</sup> génération, la prise en compte du contour des zonages a été affinée par l'INSEE ».*

Le Rapport annuel 2010 de l'ONZUS souligne alors que « *Il est probable que ces modifications induisent des variations en niveau équivalentes dans les quartiers de la politique de la ville et les autres ; si cette dernière hypothèse est juste, sur la période 2006-2007, seules sont pertinentes les comparaisons entre les zonages de la politique de la ville et les unités urbaines correspondantes, et non les évolutions dans chacun des deux ensembles* »<sup>80</sup>.

Le rapport annuel 2012 indique pour sa part que « *depuis le rapport 2011, le choix a été fait de traiter exclusivement le nouveau champ ICS (secteurs marchands de l'industrie, de la construction, du commerce et des services), qui a donc cours depuis 2007* ».

- ☐ La mise en place du statut d'auto-entrepreneur en 2009

La mise en place du statut d'auto-entrepreneur, assouplissement de la législation en matière de création d'entreprises, a marqué une autre évolution importante quant au suivi statistique du nombre des établissements dans les ZFU.

Créé par la loi de modernisation de l'économie (LME) d'août 2008, ce statut peut s'appliquer depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009 aux personnes physiques qui créent ou possèdent déjà une entreprise individuelle pour exercer une activité commerciale, artisanale ou de type libéral, à l'exception de certaines activités, et ce **à titre principal ou complémentaire**.

---

<sup>80</sup> Rapport annuel 2010 de l'ONZUS, p. 138.

L'entreprise individuelle doit pour ce faire remplir les conditions du régime fiscal de la micro-entreprise<sup>81</sup>.

Les créations sous statut d'auto-entrepreneur ont contribué fortement à l'accroissement du nombre des créations d'établissements en ZFU dans les calculs de l'ONZUS, « *sans qu'il soit possible de quantifier cet effet, c'est-à-dire de déterminer ce qu'aurait été le nombre de créations et de transferts d'établissements sans cet assouplissement* ». <sup>82</sup> Il est en effet vraisemblable qu'une partie des établissements qui se sont créés ou implantés en ZFU sous cette forme s'y serait de toute manière implantée sous un autre statut que celui d'auto-entrepreneurs<sup>83</sup>.

Quoi qu'il en soit, les taux d'installation constatés en 2009 en ZFU sont rendus de ce fait très difficilement comparables avec ceux des années précédentes, les comparaisons entre les créations d'établissements des années 2009, 2010 et 2011 ne posant en revanche pas problème à cet égard. Le nombre de créations d'auto-entrepreneurs « *intègre par ailleurs sans distinction toutes les entreprises créées sous ce régime, qu'elles aient ou non effectivement débuté leurs activités* »<sup>84</sup>, ce qui peut constituer un biais, puisque des créations d'établissements peuvent être ainsi enregistrées sans quelles correspondent au moins temporairement à aucune activité réelle.

## Des sources permettant d'appréhender les résultats des ZFU et leur évolution

Au total, comme le notent les rapports de l'ONZUS, la comparabilité des données concernant l'activité et l'emploi pour l'ensemble des ZFU n'apparaît donc bonne qu'à partir de 2009 et concerne ainsi un nombre très limité d'années. Il n'est ainsi pas possible, si l'on veut effectuer des comparaisons rigoureuses, d'observer le nombre des établissements qui étaient implantés en ZFU en 2003, par exemple, et celui qui y sont aujourd'hui installés, parce que le nombre des ZFU et le périmètre d'une part importante d'entre elles s'est accru, et parce que le profil des établissements recensés a connu des évolutions liées aux modifications introduites dans le fichier Sirene en 2006-2007 et à la création du statut d'auto-entrepreneur en 2009.

Ces difficultés et ces évolutions mêmes témoignent, de manière paradoxale, des efforts accomplis pour améliorer au fil du temps la mesure des résultats des ZFU, des ZRU et des ZUS.

Deux principaux types de sources apportent, compte tenu de ces difficultés méthodologiques, des éléments pouvant utilement contribuer à dresser, à l'échelle nationale, un bilan quantitatif des résultats du dispositif ZFU en termes de développement économique et d'emploi, conformément à la demande formulée par le Premier ministre dans la saisine adressée au Conseil.

---

81 Les conditions du régime fiscal de la micro-entreprise sont les suivantes : réaliser moins de 80 000 € de CA si l'activité est commerciale ou moins de 32 000 € s'il s'agit de prestations de services ou d'activités libérales. Le régime de l'auto-entrepreneur permet des formalités de création d'entreprises allégées (dispense d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers), une exonération de TVA et un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu. Cf Rapport de l'ONZUS 2011 p. 222.

82 Rapport annuel 2012 de l'ONZUS p. 126.

83 Rapport annuel 2010 de l'ONZUS, p. 142.

84 Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 129 Une création sous statut d'entrepreneur sera donc comptabilisée comme une création d'établissement en ZFU, comme c'est aussi le cas hors des ZFU, même s'il s'agit d'une activité exercée à titre complémentaire et même si l'activité en question n'a pas encore démarré.

Il s'agit d'une part des travaux de l'ONZUS, créé par la loi de 2003, dont certaines études portent sur les ZFU, et qui ont permis, en faisant preuve des précautions méthodologiques nécessaires, la mise en place d'indicateurs statistiques et d'un suivi des informations collectées avec une fiabilité suffisante pour que les résultats produits fassent sens.

Il s'agit d'autre part de travaux d'évaluation ponctuels conduits à partir de données nationales par les services de l'État, et notamment par l'INSEE, sur différentes générations de ZFU et, plus récemment, par des équipes universitaires dans le cadre d'un appel d'offre de la DARES.

C'est de ce fait principalement sur ces deux types de sources que s'appuient les développements suivants quant au maintien et au développement d'activités économiques, commerciales et de services dans les ZFU, ainsi qu'en termes d'emploi dans les ZFU et les ZUS.

Il convient toutefois de noter que **les données de l'ONZUS relatives aux ZFU ne portent que sur les 93 ZFU métropolitaines**, les résultats des 7 ZFU d'Outre-mer n'y étant pas intégrés, sans doute en raison d'une homogénéité des données sur le plan statistique jugée insuffisante. Des ZFU d'Outre-mer font l'objet d'un développement dans la suite du rapport, parmi les exemples de ZFU analysées.

A ces deux types d'apports quantitatifs s'ajoutent, de manière complémentaire, des informations tirées d'éléments et de témoignages recueillis lors des auditions conduites par la section, ainsi que par la rapporteure dans le cadre d'entretiens particuliers avec des observateurs du suivi des ZFU ou auprès d'acteurs engagés dans le développement d'une ou de plusieurs des zones considérées. Ces éléments ont aussi été nourris par des déplacements sur le terrain de la rapporteure ou de délégations de la section. Ces déplacements dans une dizaine de ZFU, d'une journée à une demi-journée chacun, ne sauraient bien entendu permettre d'avoir une vue complète et juste de la situation d'ensemble des ZFU. Ils peuvent néanmoins contribuer à éclairer, sur un plan qualitatif, tel ou tel aspect des enseignements apportés par les travaux et études statistiques déjà évoqués, dont le champ est au contraire national.

---

## C - Un développement économique inégal

### Un ralentissement récent du dynamisme économique des ZFU

- ▣ Un ralentissement depuis 2011 de l'augmentation du stock des établissements en ZFU

Au 1er janvier 2012, on comptait (en stock) selon le SG-CIV dans les 93 ZFU de France métropolitaine, toutes générations confondues, **64 073 établissements**, nombre en légère hausse (+3,4 %) par rapport à l'année précédente (61 890 établissements au 1<sup>er</sup> janvier 2011). Parmi ces **64 073 établissements**, **33 025 établissements étaient implantés dans les 38 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, 24 102 dans les 41 ZFU de 2<sup>ème</sup> génération et 6 946 dans les 14 ZFU de 3<sup>ème</sup> génération**<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 125.

Les trois générations de ZFU renouent ainsi avec une très faible hausse du nombre des établissements implantés sur leur territoire. Cette inflexion est positive par rapport à 2011, année marquée par une stagnation.

L'année 2011 marquait à cet égard une rupture par rapport aux années précédentes : **« C'est en effet la première fois que le nombre d'établissements implantés en ZFU stagne, voire diminue pour certaines ZFU, d'une année sur l'autre. Au global, le nombre d'établissements en activité a ainsi progressé d'à peine 0,5 % entre 2010 et 2011, contre une progression de 9,1 % entre 2009 et 2010 »**<sup>86</sup>.

Le stock des établissements avait jusque là connu sur la période récente une augmentation annuelle moyenne sensiblement plus forte (+ 5048 établissements en moyenne par an de 2007 à 2010 dans l'ensemble des ZFU), y compris s'agissant d'années où le nombre de ZFU n'avait pas augmenté<sup>87</sup>.

La crise économique a certainement joué un rôle important dans l'évolution des deux dernières années tendant à ralentir les créations enregistrées jusque là.

---

<sup>86</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 125.

<sup>87</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 12.

Tableau 1 : Nombre d'établissements en activité implantés en ZFU (France métropolitaine) au 1er janvier de l'année courante, et taux de croissance comparés entre ZFU et unités urbaines ayant une ZFU

Année	«Nombre d'établissements (stock) en ZFU au 1er janvier de l'année»	Taux d'installation du nombre d'établissements (%)				«Croissance du nombre d'établissements (%)»	
		en ZFU		«dans les unités urbaines de référence»		en ZFU	«dans les unités urbaines de référence»
		Total	«dont auto-entrepreneurs»	Total	«dont auto-entrepreneurs»		
2007	46 423	24,5	-	15,7	-	-	-
2008	51 871	23,0	-	15,9	-	11,7	4,1
2009	56 440	26,5	7,9	21,7	8,6	8,8	6,3
2010	61 568	25,3	9,3	22,0	9,8	9,1	8,7
2011	61 890	25,7	8,3	20,5	8,2	0,5	2,5
2012	64 073	22,6		20,2		3,5	2,7

2007	25 534	22,9	-	15,8	-	-	-
2008	28 299	21,7	-	16,0	-	10,8	4,1
2009	30 133	24,0	6,2	21,8	8,5	6,5	6,1
2010	32 066	22,9	7,4	22,3	9,8	6,4	8,7
2011	31 983	24,4	6,9	20,7	8,2	-0,3	2,6
2012	33 025	20,9		20,3		3,3	2,9

2007	16 283	26,4	-	15,7	-	-	-
2008	18 336	24,9	-	15,9	-	12,6	4,1
2009	20 392	29,9	10,1	21,4	8,3	11,2	6,0
2010	22 952	29,1	11,9	22,1	9,6	12,6	8,5
2011	23 301	27,3	10,3	20,5	8,0	1,5	2,7
2012	24 102	25,2		20,2		3,4	2,9

2007	4 606	27,0	-	15,8	-	-	-
2008	5 236	23,6	-	15,9	-	13,70	4,2
2009	5 915	27,1	8,5	21,6	8,3	13,00	6,0
2010	6 550	23,7	9,1	22,3	9,7	10,70	8,6
2011	6 606	26,4	8,1	20,7	8,0	0,90	2,9
2012	6 946	22,1		20,3		5,10	3,0

Source : Rapport annuel de l'ONZUS 2012, données transmises par le SG-CIV

- ☐ Un taux d'installation qui plafonne après l'augmentation liée à la création du statut d'auto-entrepreneur

Le nombre des installations d'établissements dans les ZFU de France métropolitaine au cours d'une année constitue un élément qui participe de la dynamique attendue du dispositif ZFU. Cet indicateur présente toutefois l'inconvénient de mettre l'accent sur les seules créations opérées au cours d'une année, sans les pondérer par les suppressions d'établissements intervenues sur la même période.

**Le nombre d'installations (flux) d'établissements en ZFU, toutes générations confondues, s'était établi d'après l'ONZUS à 15 921 durant l'année 2011 contre 15 573 en 2010.**

Le **taux d'installation**, qui mesure le rapport entre ces installations annuelles (flux) d'établissements (transferts et « créations pures ») dans les ZFU d'une part, et le nombre d'établissements en activité qui y sont présents au 1er janvier de l'année (stock), d'autre part, **s'élevait pour sa part en 2011 à 25,7 %**, taux quasiment stable par rapport à 2010. Ces taux d'installation dans les ZFU métropolitaines sont de cinq points environ supérieurs aux taux d'installation d'établissements dans les unités urbaines de référence (25,7 % contre 20,5 % en 2011).

Cette hausse faible en 2011 des installations s'explique pour partie par **la baisse des installations sous le régime de l'auto-entrepreneur dans les ZFU de France métropolitaine.**

**En 2012**, le nombre des installations en ZFU est tombé à **14 186<sup>88</sup>**, soit le plus faible depuis 2009 et la création du statut d'auto-entrepreneur. Cette réduction du nombre des nouvelles installations concerne les trois générations de ZFU. Il est probable que la principale explication réside dans la crise. Il est possible que l'incertitude quant à la poursuite dispositif ZFU y contribue. Cela augure de chiffres qui risquent d'être peu favorables au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, le taux d'installation, toutes ZFU métropolitaines confondues, est de 22,6 %. Il est sensiblement moins élevé qu'il ne l'était pas en 2011 (baissant de 3,1 points), soit la plus forte baisse observée depuis 2007. Cette baisse du taux d'installation est plus marquée en ZFU comparativement aux unités urbaines de références, où le taux en 2012 est pratiquement stable par rapport à 2011. De ce fait, l'écart entre les ZFU et les unités urbaines de référence devient assez ténu, en particulier pour les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération.

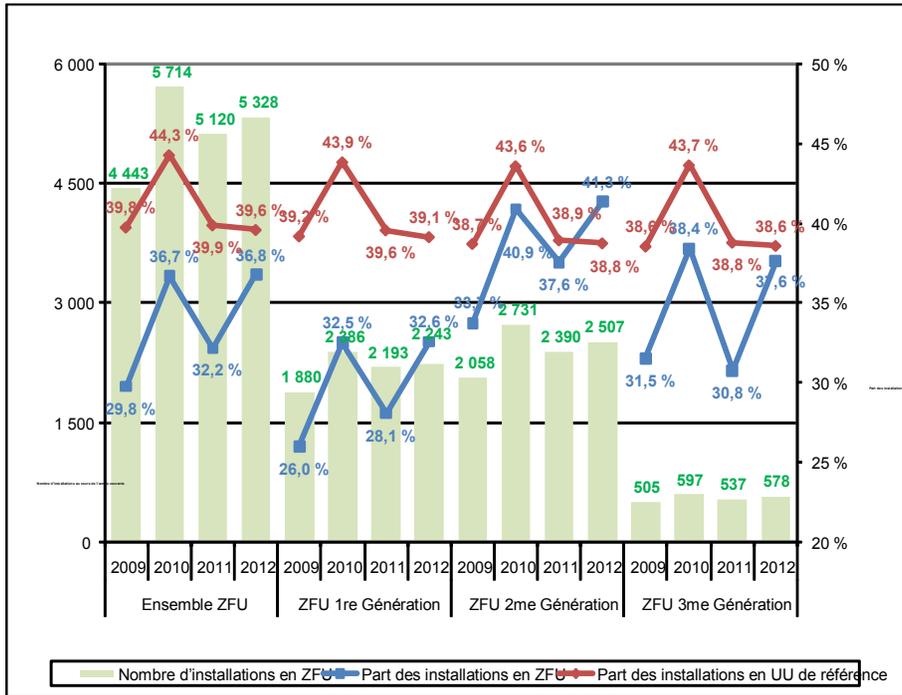
Si la mise en place en 2009 du statut d'auto-entrepreneur avait contribué à l'augmentation des transferts et des créations nettes d'établissements en 2009 et 2010, le rapport annuel 2012 de l'ONZUS relève que **les installations d'établissements sous statut d'auto-entrepreneur en ZFU, au nombre de 5120 en 2011 (soit environ le tiers des installations), sont moins élevées qu'en 2010**, où elles étaient de 5714. Les trois générations de ZFU sont concernées par cette baisse des créations sous le régime de l'auto-entrepreneuriat. « *Toutes ZFU confondues, la part des créations d'établissements sous statut d'auto-entrepreneur est passée de 36,7 % en 2010 à 32,2 % en 2011. Cette baisse est comparable à celle des unités urbaines de référence* ».

---

<sup>88</sup> Données communiquées par le SG-CIV, le rapport annuel 2013 de l'ONZUS n'étant pas paru à l'heure où ce rapport a été élaboré.

En 2012, d'après les données transmises par le SG-CIV, le nombre des installations sous le régime de l'auto-entrepreneur a été au total de 5 328 dans les trois générations de ZFU, en très légère hausse après la baisse sensible qu'il avait connue en 2011. Toutes ZFU confondues, la part des créations sous le statut de l'auto-entrepreneur passe ainsi de 32,2 % en 2011 à 36,8 % en 2012, retrouvant ainsi une proportion dans les installations proche de celle qu'elle représentait en 2010. Cette reprise relative n'est pas constatée dans les unités urbaines de référence.

Graphique 1 : Nombre d'installations d'établissements sous le régime de l'auto-entrepreneur et part qu'elles représentent sur l'ensemble des installations en ZFU et unités urbaines de référence



Source : Répertoire Sirene, Insee.

Calculs : Onzus.

Lecture : En 2012 on comptait toutes ZFU confondues 5 328 installations sous le régime de l'auto-entrepreneur. Ces 5 328 installations représentent 36,8 % de l'ensemble des installations en ZFU quand dans le même temps, 39,6 % des créations d'établissements dans les unités urbaines qui les entourent se sont opérées sous ce statut.

Selon l'INSEE, en 2010, les créateurs d'auto-entreprises étaient auparavant, en moyenne en France, le plus souvent salariés (38 %) ou chômeurs (30 %), une part moindre étant sans activité professionnelle (12 %), retraités (6 %), salariés du public (5 %) ou étudiants (5 %)<sup>89</sup>. Le statut d'auto-entrepreneur recouvre par ailleurs des réalités très diverses. Un récent rapport sur *L'évaluation du régime de l'auto-entrepreneur*, souligne la complexité de définir

<sup>89</sup> Les entreprises en France (édition 2013), INSEE.

les contours, ainsi que d'établir le nombre exact d'auto-entrepreneurs et distingue quatre grands types d'auto-entrepreneurs :

- ceux, très minoritaires, pour lesquels la création de leur entreprise s'inscrit dans une véritable démarche entrepreneuriale, qui exercent vite à titre d'activité principale et pour lesquels le régime de l'auto-entrepreneuriat constitue une sorte de «sas» vers le droit commun de l'entreprise ; le rapport relève que, « *en 2011, seuls 2,9 % des 290 000 radiations du régime résultent de dépassements de seuils* » ;
- ceux qui, souvent chômeurs ou travailleurs en situation de précarité, voient dans l'auto-entrepreneuriat, au moins au départ, le moyen de créer leur propre emploi et/ou font cette démarche pour tester leur projet ;
- ceux qui, de manière délibérée, exercent cette activité à titre accessoire pour en retirer un complément de revenu à une activité salariée ;
- « *ceux qui créent leur entreprise et exercent à titre principal mais sans volonté de rentrer à terme dans le droit commun, les revenus qu'ils tirent de leur entreprise, dès lors qu'ils sont proches des seuils de chiffre d'affaires, suffisant à leur projet professionnel et de vie* »<sup>90</sup>.

**Environ la moitié seulement des auto-entrepreneurs enregistre un chiffre d'affaires**, proportion stable depuis 2010, et, « *si le régime a fortement contribué à la création d'entreprises, il a généré des revenus faibles pour ses bénéficiaires (inférieurs au SMIC pour 90 % d'entre eux à l'issue de trois années d'activité)* »<sup>91</sup>. Il est ainsi vraisemblable que, comme c'est le cas pour la moitié des auto-entrepreneurs en général, une partie importante des établissements créés en ZFU sous ce statut, et recensés comme établissements, n'ont en fait pas d'activité économique réelle.

La fragilité de ce type d'entreprise apparaît par ailleurs élevée : sur les 329 000 personnes qui ont créé une auto-entreprise en 2009 (à l'échelle nationale, et non dans les seules ZFU), seulement 102 000 étaient encore actives économiquement fin 2011 et « *seules 79 000 ont pu dégager un revenu positif de façon continue sur les trois ans* »<sup>92</sup>.

 Un taux de croissance des établissements en activité en ZFU qui reste positif mais a ralenti

Un autre paramètre important pour mesurer le dynamisme des ZFU est constitué par l'évolution en leur sein du **taux de croissance du nombre des établissements en activité**, qui correspond au taux de variation du stock d'établissements entre le 1<sup>er</sup> janvier de l'année précédente et le 1<sup>er</sup> janvier de l'année courante. Il est donc **net des disparitions intervenues dans l'année**, y compris celles d'établissements créés dans l'année

Les travaux de l'ONZUS font apparaître un ralentissement de la croissance du nombre d'établissements<sup>93</sup> en 2011. Ce ralentissement constaté dans les trois générations de ZFU est particulièrement sensible pour les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, où le nombre total des établissements implantés se réduit même faiblement (moins 0,3 %). Les unités urbaines comprenant une ZFU connaissent aussi au 1<sup>er</sup> janvier 2011 une inflexion dans la croissance

---

90 Rapport *Evaluation du régime de l'auto-entrepreneur*, établi par Pierre Deprost, Philippe Laffon et Dorothée Imbaud au nom de l'inspection générale des Finances et de l'inspection générale des Affaires sociales (avril 2013).

91 Rapport *Evaluation du régime de l'auto-entrepreneur*, op. cit.

92 *Les entreprises en France (édition 2013)*, INSEE, p. 78.

93 Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 127.

du nombre d'établissements constaté par rapport à 2010, mais dans des proportions moins marquées que dans les ZFU : ainsi, **si la croissance du nombre d'établissements était en ZFU de 8,8 % en 2009, de 9,1 % en 2010 mais de seulement 0,5 % en 2011**, ces chiffres étaient respectivement dans les unités urbaines de référence de 6,3 % en 2009, de 8,7 % en 2010 et de 2,5 % en 2011. **Cette inversion de tendance est constatée dans les trois générations de ZFU.**

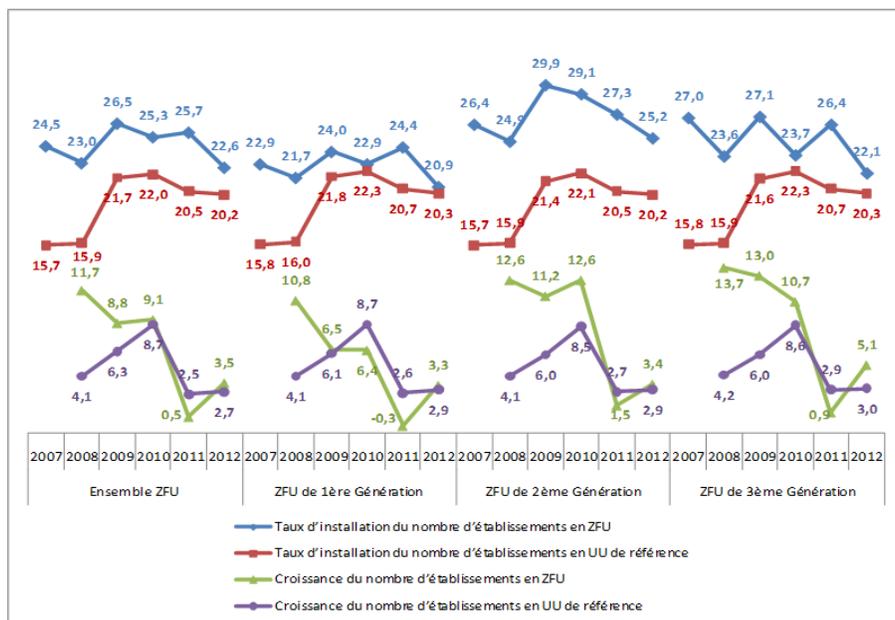
Selon le rapport 2012 de l'ONZUS, **cette rupture en 2011 s'expliquerait principalement par la crise économique, qui « touche en premier lieu les établissements situés dans les quartiers de la politique de la ville »**<sup>94</sup>. Ces évolutions apparaissent toutefois contrastées, certains départements continuant en 2011 de bénéficier d'une hausse du nombre des établissements implantés dans leur ZFU, tandis que dans d'autres, tels que la Haute-Marne, la baisse était particulièrement marquée.

Les données communiquées par le SG-CIV pour l'année 2012 marquent à cet égard une légère inflexion positive par rapport à 2011 : le taux de croissance du nombre d'établissements en activité s'établit début 2012 à 3,5 % en moyenne dans les trois générations de ZFU, soit une amélioration par rapport aux +0,5 % enregistrés en 2011, même si ce taux reste très inférieur à ceux des années 2007 à 2010. Ce taux redevient par ailleurs en 2012 très légèrement supérieur à ceux des unités urbaines de référence, en particulier pour les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération.

---

94 Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 125.

Graphique 2 : Taux d'installation de l'année courante et taux de croisement du nombre d'établissements au 1er janvier de l'année courante en ZFU et unités urbaines de référence (en %)



Source : Répertoire Sirene, Insee.

Calculs : Onzus.

Lecture : Le taux d'installation correspond au nombre annuel d'installations d'établissements (transferts et créations pures) rapporté au nombre d'établissements en activité présents au 1er janvier de l'année courante. Le taux de croissance du nombre d'établissements en activité correspond au taux de variation du stock entre le 1er janvier de l'année précédente et le 1er janvier de l'année courante. Par rapport au taux d'installation, le taux de croissance du stock est « net » des disparitions survenues dans l'année (y compris celles d'établissements créés dans l'année).

Selon l'étude *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations*, le classement en ZFU de quartiers urbains en difficultés se serait traduit par un renforcement de la part des entreprises de petite taille en leur sein, déjà élevée initialement. « Ainsi, par exemple, la part des emplois dans les entreprises de moins de 50 salariés est passée de 55,5 % sur la période 2000-2002 à 65 % sur la période 2005-2007 dans les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération ». Cette évolution paraît logique, le bénéfice des exonérations fiscales et sociales dans les ZFU étant conditionné par la taille de l'entreprise, qui doit compter moins de 50 salariés. Que des entreprises de ce type aient davantage été attirées par une implantation en ZFU et que leur poids relatif se soit donc renforcé n'est pas surprenant.

En revanche, si les ZFU suscitent un effet d'attraction important lié aux avantages fiscaux, la politique des ZFU « n'a pas réussi à induire d'effet d'agglomération incitant plus de firmes à se localiser dans ces zones, ni à générer de nouveaux débouchés attirant plus d'entreprises ». Aussi, cette étude estime « probable que la fin de la politique entraînera un retour des firmes vers leur localisation initiale »<sup>95</sup>.

- ☐ Une stimulation de l'esprit d'entreprise pour des créateurs locaux ou venus de l'extérieur ?

Des acteurs locaux rencontrés dans plusieurs des ZFU visitées par la section ou par la rapporteure pour l'élaboration de ce rapport notaient que les exonérations sociales et fiscales existant en ZFU, qui peuvent faciliter le démarrage d'une activité, contribuent à stimuler de l'esprit d'entreprise pour des créateurs locaux et notamment pour des entrepreneurs non encore expérimentés ou pourvus d'un capital limité.

M. Cornuz, directeur général de l'Office HLM DomoFrance, citait l'exemple d'une entreprise implantée dans la ZFU de Bordeaux qui a reçu le label des entreprises françaises des métiers de qualité, ce qui lui a permis de contractualiser avec la société Louis Vuitton. Il soulignait l'importance pour les habitants du quartier que des chefs d'entreprise qui en sont issus puissent ainsi démontrer leur excellence et leurs capacités entrepreneuriales<sup>96</sup>.

Il semble pour autant qu'une part importante des créations d'établissement soit le fait d'entrepreneurs venus de l'extérieur des ZFU, ce qui, du reste, n'est pas antinomique avec les objectifs ayant présidé à la création des ZFU : cela participe de l'effet d'ouverture de ces zones sur l'extérieur et de « banalisation » qui était recherché lors de leur création.

## Des résultats contrastés selon les périodes

- ☐ Des évaluations qui font apparaître un effet important du dispositif ZFU dans les 1<sup>ères</sup> années, mais moindre par la suite

Plusieurs travaux du département des études économiques d'ensemble de l'INSEE ont visé à mesurer l'impact du dispositif ZFU sur les ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> génération et son évolution. Il s'agit d'un exercice d'évaluation délicat, car les quartiers choisis comme ZFU l'ont par définition été en raison de leurs difficultés particulièrement marquées (effet de sélection). De plus, au-delà des exonérations sociales et fiscales, de multiples paramètres, à commencer par la situation conjoncturelle nationale, peuvent avoir des effets importants sur l'activité et la dynamique économique de ces zones (effet de contexte).

---

95 Rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations* p. 93.

96 Entretien de la rapporteure avec François Cornuz le 18 novembre 2013.

Pour approcher au plus près la situation hypothétique qui aurait prévalu dans ces quartiers particuliers si les dispositifs d'exonération n'y avaient pas été mis en place, deux méthodes d'usage classique en évaluation ont été utilisées : d'une part, la construction d'un « groupe de contrôle » composé de « zones de redynamisation urbaines dont les caractéristiques socioéconomiques sont proches des zones finalement désignées comme zones franches, celles-ci étant théoriquement sélectionnées parmi les zones de plus de 10 000 habitants » (méthode dite d'« appariement » ; d'autre part, l'évaluation s'intéresse à l'évolution de l'activité économique et de l'emploi dans les ZFU elles-mêmes par rapport à la situation qui y prévalait avant la mise en place des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales<sup>97</sup>. La situation des ZFU après mise en œuvre du dispositif est ainsi comparée, à la fois, à la situation qui était la leur avant la mise en place du dispositif (autocomparaison dans le temps) et à celle de territoires à peu près comparables, mais qui n'ont pas bénéficié du dispositif (comparaison avec un groupe étalon).

Selon l'évaluation sur les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération menée par Pauline Givord, Simon Quantin et Corentin Trevien, de l'INSEE, **l'effet des 44 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération mises en place en 1997 « aurait été particulièrement important durant les premières années » sur l'activité économique**. Dans l'ensemble de ces 44 zones, « fin 2001, la mesure aurait accru le nombre d'établissements de 9700 à 12 200 unités (en cinq ans). (Mais) **Au-delà de ces premières années, l'impact semble plafonner, puisque le nombre total d'établissements ( ) stagnerait après 2001** »<sup>98</sup>. Pauline Givord indiquait en audition que le plafonnement après 2002 des effets du dispositif ZFU, bien que celui-ci ait été reconduit, pourrait s'expliquer par des disparitions plus fréquentes d'établissements implantés qui auraient annulé le bénéfice des nouvelles implantations.

Plusieurs études ont par ailleurs été menées par l'INSEE sur l'évaluation des ZFU de 2<sup>ème</sup> génération. Selon la plus récente, publiée en 2011 par Pauline Givord, Patrick Sillard et Roland Rathelot, **les résultats** seraient nettement plus faibles pour les zones créées ensuite qu'ils ne l'avaient été dans les premières années d'existence des ZFU de 1<sup>ère</sup> génération. « **Fin 2006, les 41 ZFU (de 2<sup>ème</sup> génération) créées en 2004 n'auraient connu qu'une hausse beaucoup plus limitée de leur activité : entre 1 400 et 3 400 établissements supplémentaires (seulement). Ces effets nets sur l'activité locale seraient entièrement imputables aux nouvelles implantations. Pour les entreprises déjà implantées sur la zone, aucun impact significatif des allègements fiscaux n'est détecté sur leur taux de survie ( ) ou leur santé économique** »<sup>99</sup>.

Pauline Givord notait en audition que ces constats d'ensemble n'excluent pas des résultats positifs pour certaines des ZFU.

---

97 Audition de Pauline Givord devant la section le 16 octobre 2013.

98 Audition de Pauline Givord devant la section : voir « *A long term evaluation of the first Generation of the French Urban Enterprises Zones* » (Givord, Quantin et Trevien, 2012) et la note *INSEE Analyses* n°4 : « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique », de Pauline Givord et Corentin Trevien (mars 2012) qui synthétise les principaux résultats de cette étude.

99 Audition de Pauline Givord devant la section : voir, quant aux ZFU de 2<sup>ème</sup> génération, l'étude de Pauline Givord, Patrick Sillard et Roland Rathelot publiée en 2011 sous la forme d'un document de travail de la Direction des Etudes et des Synthèses économiques (n°G2011/13), et l'étude « Zones Franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? » (Rathelot et Sillard, 2008). Les résultats de la première étude citée sont résumés dans la note déjà citée *INSEE Analyses* n°4 : « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ? », de Pauline Givord et Corentin Trevien (mars 2012).

Une étude intitulée « *Hétérogénéité de l'impact des Zones Franches Urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers* »<sup>100</sup>, confirme très largement les résultats précédents : elle note que l'impact en 1997 de la création des 38 ZFU métropolitaines sur l'évolution de la création d'établissements dans ces territoires est positif, élevé et beaucoup plus important que celui de la création des ZFU de 2<sup>ème</sup> génération. Elle confirme par ailleurs le fort ralentissement à partir de 2002 des résultats des ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, qu'il explique par les incertitudes cette année là concernant la prorogation éventuelle du dispositif ZFU. L'étude confirme également l'impact positif, mais faible en moyenne, de la création des ZFU de 2<sup>ème</sup> génération pour les territoires concernés<sup>101</sup>.

☐ Un effet ZFU sur le développement économique non négligeable dans la durée mais qui s'essoufferait pour les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération

Cela a été noté, les évolutions du nombre des ZFU ou de leur périmètre, ainsi que des activités recensées par les répertoires statistiques ou encore la création du statut d'entrepreneur, rendent difficiles des comparaisons chiffrées sur la longue durée du nombre des établissements implantés en ZFU. De ce fait, les périodes prises en compte dans les comparaisons effectuées par les rapports annuels de l'ONZUS se limitent délibérément, à chaque fois, aux cinq ou six, voire plus souvent aux trois ou quatre, années précédentes. Ce choix, s'il s'explique pour des raisons de comparabilité des données, complique l'appréciation qu'il est possible de porter sur le bilan des ZFU depuis leur création. Or, le dispositif ZFU existe depuis presque 17 ans dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération et depuis une dizaine d'années pour les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération.

Aussi, pour avoir néanmoins un aperçu des évolutions constatées, il a semblé intéressant de jeter un regard rétrospectif sur certains des constats portés, dans les rapports annuels successifs de l'ONZUS, sur l'évolution de l'activité dans les ZFU, sans s'arrêter aux chiffres précis, puisque les données ne seraient pas comparables, mais en relevant pour autant les grandes tendances observées.

Le rapport 2005 de l'ONZUS notait, pour les 38 ZFU de France métropolitaine créées en 1997, que **le nombre d'établissements économiques avait progressé d'un tiers environ (en stock) entre le 1er janvier 1997 et le 1er janvier 2004**. Après un léger trou d'air (baisse des créations) en 2002, il notait que celles-ci avaient progressé à nouveau en 2003 et 2004<sup>102</sup>.

Le rapport 2006 confirmait la tendance au ralentissement de la progression des établissements implantés dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, mais notait que cette progression restait cependant plus élevée sur une période de six ans que celle de leurs unités urbaines d'appartenance : ainsi, « *le nombre d'établissements en ZFU, hors périmètre des ZFU des deux premières générations, a augmenté d'environ un quart entre 1999 et 2005, tandis que le nombre d'établissements implantés en ZFU de 1<sup>ère</sup> génération (métropolitaine) progressait de 50 % environ* »<sup>103</sup>.

Dans le rapport annuel 2007 de l'ONZUS, il est souligné que « **depuis la création du dispositif, en 2003, le nombre d'établissements implantés dans les ZFU (métropolitaines) progresse plus rapidement que dans les unités urbaines environnantes**. Ce mouvement

<sup>100</sup> Rapport *Hétérogénéité de l'impact des Zones Franches Urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, d'Anthony Briant, Miren Laforcade et Benoît Schmutz, conduite pour la DARES et le SG-CIV (avril 2012).

<sup>101</sup> Rapport *Hétérogénéité de l'impact des Zones Franches Urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, p. 32 et 36.

<sup>102</sup> Rapport annuel 2005 de l'ONZUS, p. 3 et 4.

<sup>103</sup> Rapport annuel 2006 de l'ONZUS, p. IV.

de rattrapage - puisque le tissu économique de ces quartiers se caractérise toujours par une faible densité d'établissements - est davantage prononcé dans les ZFU de deuxième génération que dans celles de première génération (qui avaient à l'époque dix ans d'existence). Cependant, l'année 2006 est marquée (dans les ZFU de 1ère génération) par une hausse du rythme des implantations d'établissements qui se situent presque deux points au dessus du taux d'implantation observé dans les unités urbaines de référence, soit de 14 à 15 %. En 2006, le dynamisme des créations est quasi équivalent dans les ZFU des deux premières générations. Pour les (14) ZFU (de France métropolitaine) de troisième génération instituées en 2006, l'année 2006 n'est pas encore une année de plein exercice. Les quartiers classés en ZFU de 1ère et de 2ème génération étaient donc en 2006 selon l'ONZUS sur une trajectoire favorable de rattrapage par rapport à leurs unités urbaines quant au nombre d'établissements implantés. Pour autant, la densité d'établissements en ZFU (était) encore très en deçà de celles de leurs agglomérations »<sup>104</sup>.

Le rapport annuel 2008 de l'ONZUS relevait que « **les ZFU (métropolitaines) de deuxième et de troisième générations, créées en 2004 et 2006, connaissent un taux d'installation de nouveaux établissements (donc sans prise en compte des suppressions) de 10 points supérieurs à celui que connaissent leurs unités urbaines.** Pour les ZFU de première génération, l'écart (même moins élevé) restait positif en faveur des ZFU et s'élevait à sept points. En 2007, les ZFU poursuivi(ait) donc le rattrapage constaté lors des années précédentes en matière d'activité économique »<sup>105</sup>.

**Mais ce rattrapage des ZFU par rapport à leurs unités urbaines de référence reste partiel.** Malgré les créations d'établissements plus importante en ZFU que dans les aires urbaines de référence, qu'a permis dans la durée la mise en place du dispositif, les ZFU sont loin, pour la plupart, d'avoir totalement comblé le *gap* qu'elles connaissent par rapport aux territoires environnants. C'est ce que souligne en 2010 le rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapporté par François Goulard et François Pupponi, dont les constats se sont appuyés sur les travaux d'expertise d'un collectif d'universitaires : « En dépit de cette croissance, le tissu économique des ZFU reste peu développé : la comparaison de nombre d'établissements pour 1000 habitants entre les ZFU et leur agglomération révélait en 2006 un écart persistant de 41 points pour la première génération, de 39 points pour la deuxième génération et de 33,5 points pour la troisième génération »<sup>106</sup>.

Le Rapport 2010 de l'ONZUS notait pour sa part que « *l'assouplissement de la législation en matière de création d'entreprises dans le cadre de la loi LME d'août 2008, avec la création du statut d'auto-entrepreneur, a manifestement profité à la création d'activité dans les différents quartiers de la politique de la ville. Les taux d'installation de nouveaux établissements ont ainsi très fortement augmenté en 2009, sans qu'il soit possible de mesurer l'effet propre de cet assouplissement. On observe que les entrepreneurs en ZUS ont toutefois davantage eu recours à ce nouveau statut que ceux en ZFU (ce qui contribue certainement à expliquer les progressions plus importantes qu'en ZFU des taux d'installation dans ces quartiers qu'en 2008), les taux d'installation atteignant en 2008 respectivement 24,2 %, 30,3 % et 27,3 % dans les ZFU de 1ère à 3ème générations. Le nombre des établissements de ces quartiers continue de croître en 2009, ces quartiers rattrapant ainsi progressivement leur retard par rapport aux unités*

<sup>104</sup> Rapport annuel 2007 de l'ONZUS.

<sup>105</sup> Rapport annuel 2008 de l'ONZUS.

<sup>106</sup> Rapport d'information sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés*, rapporté par François Goulard et François Pupponi, Assemblée nationale (octobre 2010), p. 239.

**urbaines qui les entourent** »<sup>107</sup>. Ce même rapport notait toutefois que « *L'attractivité des ZFU de 1<sup>ère</sup> génération par rapport aux unités urbaines qui les entourent est, avec une différence de (seulement) 2,2 points en 2008, relativement limitée. Ceci dénote un possible essoufflement du dispositif ZFU pour les ZFU créées en 1996. On peut aussi envisager qu'une densité élevée en établissements sur les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération au bout de 13 ans d'exonérations fiscales et patronales limite, pour les nouveaux entrepreneurs, les possibilités de trouver de nouveaux locaux où s'implanter* »<sup>108</sup>.

Au total, **ces éléments cumulés font apparaître un relatif dynamisme de l'activité économique dans les ZFU si on les compare à leurs unités urbaines de référence et un rattrapage au moins partiel quant au nombre d'établissements qui y sont implantés**, même si est évoqué à plusieurs reprises **un possible essoufflement qui touche en particulier les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération**. Est avancé comme facteur explicatif de cet essoufflement relatif, outre les effets de la crise économique sur le développement de l'activité et de l'emploi, le manque de foncier disponible dans une partie importante de ces ZFU de 1<sup>ère</sup> génération. C'est du reste ce qui avait en partie motivé l'extension géographique de certaines de ces zones en 2007.

## Des secteurs surreprésentés en ZFU et des taux de survie légèrement plus faibles par rapport aux unités urbaines de référence

### Des secteurs surreprésentés

Les quatre secteurs les plus importants sur le plan quantitatif dans les ZFU métropolitaines sont selon l'ONZUS, les établissements opérant dans la santé et l'hébergement médico-social (14,9 %) <sup>109</sup>, les travaux de construction spécialisés (14,4 %), le commerce de détail hors automobiles et motocycles (13,6 %), et à moindre titre les activités scientifiques et techniques (12,8 % en 2012).

Si on les compare aux secteurs présents dans les unités urbaines qui les entourent, sont fortement surreprésentés dans les ZFU les établissements de construction spécialisés et ceux œuvrant dans la santé humaine ou l'hébergement médico-social. Au contraire, les secteurs des activités scientifiques et techniques, de l'immobilier ou de l'hébergement-restauration sont sous-représentés dans les ZFU par rapport aux unités urbaines de référence.

Les rapports annuels de l'ONZUS signalent la particularité présentée à cet égard par les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération : la présence parmi ces ZFU de celle située dans le centre ville ancien de Toulon se traduit en effet par une importance sensiblement plus grande du commerce de détail en leur sein (19 % des établissements dans les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération contre 13,6 % en moyenne dans les ZFU) et par une importance au contraire moins grande du secteur de la construction, et en particulier des travaux de construction spécialisés (10 % des établissements en ZFU de 3<sup>ème</sup> génération en 2012) que ce n'est le cas dans la moyenne des ZFU des autres générations.

<sup>107</sup> Rapport 2010 ONZUS, p. 10 et 139.

<sup>108</sup> Rapport 2010, p. 140.

<sup>109</sup> Données 2012 transmises par le SG-CIV.

Tableau 2 : Répartition par activité des établissements en activité au 1er janvier 2012 en ZFU et unités urbaines de référence

	ZFU TOTAL			ZFU 1G			ZFU 2G			ZFU 3G		
	«répartition (en %)»		«Ecart (en points)»	«répartition (en %)»		«Ecart (en points)»	«répartition (en %)»		«Ecart (en points)»	«répartition (en %)»		«Ecart (en points)»
	ZFU	UU		ZFU	UU		ZFU	UU		ZFU	UU	
«Industrie manufacturière, industrie extractive et autres»	4,6%	5,5%	-0,9	4,7%	5,2%	-0,6	4,4%	5,3%	-0,9	5,3%	5,1%	0,2
«Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles et commerce de gros»	7,5%	8,1%	-0,6	7,9%	8,3%	-0,4	7,4%	8,2%	-0,8	6,2%	8,4%	-2,2
«Commerce de détail, à l'exception des automobiles et des motocycles»	13,6%	13,0%	0,6	12,7%	12,5%	0,1	13,3%	12,4%	0,9	19,0%	12,1%	6,8
Hébergement et restauration	3,9%	6,0%	-2,1	3,5%	6,0%	-2,5	4,0%	5,9%	-1,9	6,0%	5,8%	0,1
«Construction hors travaux de construction spécialisés»	2,0%	1,6%	0,4	2,4%	1,7%	0,7	1,7%	1,7%	0	1,3%	1,8%	-0,5
«Travaux de construction spécialisés»	14,4%	8,3%	6,1	15,9%	8,2%	7,7	13,7%	7,7%	5,9	10,0%	7,7%	2,3
Enseignement	1,8%	2,8%	-1	1,6%	2,8%	-1,2	2,1%	2,8%	-0,7	1,6%	2,7%	-1,1
«Activité pour la santé humaine + hébergement médico-social et action sociale sans hébergement»	14,9%	10,0%	4,9	13,3%	9,5%	3,8	17,3%	9,5%	7,8	14,6%	8,5%	6,1
Activités scientifiques et techniques	12,8%	15,5%	-2,8	14,2%	16,3%	-2,2	11,1%	16,8%	-5,7	11,7%	17,6%	-5,9
«Services administratifs et de soutien»	5,6%	4,9%	0,7	5,8%	5,0%	0,8	5,8%	4,9%	0,9	4,3%	5,0%	-0,7
Transports et entreposage	4,2%	3,1%	1,1	3,8%	3,2%	0,6	4,8%	3,3%	1,5	4,3%	3,3%	0,9
Activités immobilières	3,0%	5,1%	-2,1	2,9%	5,2%	-2,2	2,8%	5,0%	-2,2	3,9%	5,0%	-1,1
Information et communication	4,2%	5,0%	-0,8	4,3%	5,4%	-1,1	4,1%	5,6%	-1,6	3,7%	6,1%	-2,4
Activités financières et d'assurance	3,3%	4,7%	-1,4	3,6%	4,7%	-1	3,1%	4,8%	-1,7	2,7%	4,8%	-2

Source : Répertoire Sirene, Insee. Données transmises par le SG-CIV.

Selon le rapport 2012 de l'ONZUS, ces sur et sous-représentations tiennent notamment aux caractéristiques différentes de la main d'œuvre immédiatement disponible résidant à proximité des établissements concernés, la population des ZFU étant en moyenne moins qualifiée et ayant une probabilité plus forte d'occuper un emploi dans des secteurs d'activités tels que la construction.

Bernard Flam, président de l'association de la Zone industrielle des Chanoux, dans la ZFU de Neuilly-sur-Marne, notait lors du déplacement d'une délégation de la section dans cette ZFU, que **le seuil de 50 salariés, fixé pour bénéficier des exonérations en ZFU, joint à la désindustrialisation à laquelle la France est confrontée, avait tendu à réduire la proportion en leur sein des grandes entreprises au profit des PME et TPE.**

La création des ZFU, conjuguée aux restructurations opérées dans le cadre de l'ANRU, a dans beaucoup de zones été l'occasion d'une restructuration importante de petits centres commerciaux ou artisanaux, voire de mise à disposition de nouvelles cellules commerciales, artisanales ou de services, soit en pied d'immeubles, soit dans le cadre d'un bâtiment spécifique : Thierry Febvay, directeur de l'EPARECA, citait à cet égard l'exemple de la création d'un village d'artisans dans le Nord, au sein de la ZFU de Bruay sur l'Escaut, sur 3 000 m<sup>2</sup>. Six mois après le démarrage de la commercialisation, 100 % des locaux ont été affectés à 15 entrepreneurs. L'effectif total des entreprises concernés et ainsi passé de 74 à 88 salariés. François Cornuz, directeur général de DomoFrance, citait de même la mise en place dans la ZFU de Bordeaux d'un nombre important de cellules commerciales et de services opérée par le bailleur social DomoFrance<sup>110</sup>.

☐ Des taux de survie un peu plus faibles en ZFU que dans les unités urbaines environnantes

**Le taux de survie des établissements en ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> génération est légèrement plus faible que celui des unités urbaines environnantes** : selon les données transmises par le SG-CIV, 18,2 % des établissements de ZFU de 1<sup>ère</sup> génération installés entre 1997 et 2002 existent toujours 9 ans et demi plus tard, contre 23,5 % dans les unités urbaines qui les entourent (écart de cinq points environ en défaveur des ZFU). Les établissements de 2<sup>ème</sup> génération installés entre 2004 et 2006 sont pour leur part 25,4 % à être encore en activité sept ans et demi plus tard, contre 30 % pour ceux implantés dans les unités urbaines de référence (écart de cinq points en défaveur des ZFU)<sup>111</sup>. **Ce surcroît de mortalité intervient dans l'année et demi qui suit leur installation.** Toutefois, passé ce délai, l'ONZUS n'observe plus de décrochage des taux moyen de survie des établissements en ZFU, quelle que soit la génération de ZFU concernée, par rapport aux unités urbaines qui les environnent<sup>112</sup>.

**Le décrochage** quant au taux de survie des établissements en ZFU par rapport à ceux implantés dans leurs unités urbaines de référence **intervenant au début de la période d'exonération, il ne s'explique donc pas, ou en tout cas pas principalement, par un « effet d'aubaine »** qui inciterait une part importante des chefs d'entreprises implantées en ZFU à fermer leur établissement au bout de cinq ans d'installation, quand les exonérations commencent à diminuer.

110 Entretien de la rapporteure avec François Cornuz, directeur général de DomoFrance.

111 Données transmises par le SG-CIV fin novembre 2013.

112 Rapport ONZUS 2012 p. 133.

Ces taux de survie relativement faibles, à la fois si on les compare à ceux des unités urbaines environnantes et dans l'absolu (moins d'une entreprise sur cinq survivant après 9,5 ans dans les ZFU métropolitaine de 1<sup>ère</sup> génération) ne vont toutefois pas sans poser question quant au niveau élevé de soutien financier consenti par l'État dans la durée pour la création ou le maintien de ces activités. Les aides perçues par les ZFU ne leur permettent pas un meilleur taux de survie que ce n'est le cas pour la moyenne des entreprises<sup>113</sup>).

---

## D - Des résultats relativement limités en termes d'emploi

Favoriser l'emploi des habitants des quartiers en difficulté figurait dès l'origine, cela a été noté, parmi les objectifs de la loi du 14 novembre 1996. L'article premier de cette loi dispose que « *Elle a pour but (...) de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradés* ».

La loi du 2 août 2003 qui a mis en place les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération a toutefois fortement renforcé l'accent mis sur l'emploi et sur la réduction du chômage dans les ZUS et les ZFU, en l'assortissant des objectifs suivants : « *réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans ; rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence ; mener des politiques prioritaires de formation professionnelle des habitants des ZUS, en particulier pour les bas niveaux de qualification ; renforcer les politiques d'insertion par l'emploi des populations à faible qualification et de celles durablement exclues du marché de l'emploi* ».

Dans la durée, les résultats du dispositif ZFU en matière d'emploi apparaissent pour autant limités.

### Une réduction récente du nombre des emplois salariés en ZFU

Les travaux de l'ONZUS permettent de suivre l'évolution de l'emploi salarié dans les ZFU avec précision sur le plan quantitatif pour les années relativement récentes.

 Une baisse du nombre des emplois salariés en ZFU depuis 2008

Avec **304 830 salariés recensés en 2010 dans les 93 ZFU de France métropolitaine**, la réduction du nombre de salariés atteint moins 0,8 % par rapport à 2009 après moins 1,1 % l'année précédente. De plus, alors qu'en 2009, les ZFU de 2<sup>ème</sup> génération avaient continué d'enregistrer un accroissement de leurs emplois salariés, **la baisse a concerné en 2010 les trois générations de ZFU**, les réductions d'emplois ayant été, sur les deux dernières années, particulièrement importantes dans les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération (baisse supérieure à 10 % en deux ans).

---

<sup>113</sup> En France, en moyenne, une entreprise sur cinq existe encore dix ans après sa création.

Tableau 3 : Nombre de salariés dans les ZFU de 2006 à 2010

	2006	2007	2008		2009	2010
	Sans prise en compte des extensions 2007			Avec prise en compte des extensions 2007		
ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	154 319	160 126	158 590	167 082	162 531	161 767
Evolution (%)	-	3,8	-1,0	-	-2,7	-0,5
ZFU de 2 <sup>ème</sup> génération	105 548	111 138	111 267	114 035	117 544	116 043
Evolution (%)	-	5,3	0,1	-	3,1	-1,0
ZFU de 3 <sup>ème</sup> génération	27 991	29 939	29 637	29 637	27 257	26 670
Evolution (%)	-	7,0	-1,0	-	-8,0	-2,2
Ensemble des ZFU	287 858	301 203	299 494	310 754	307 332	304 830
Evolution (%)	-	4,6	-0,6	-	-1,1	-0,8

En raison des extensions de périmètre intervenues en 2007 dans une partie des ZFU de 1<sup>ère</sup> et de 2<sup>ème</sup> génération et de la rupture de série qu'elle engendre, il n'est pas possible d'effectuer de comparaison chiffrée directe sur l'évolution des emplois pour l'ensemble de ces zones entre 2006 et 2010. Toutefois, pour les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération, qui n'ont pas été concernées par ces extensions, 2010 est la troisième année de baisse après 2009 et 2008 et celle-ci atteint en cumulé près de 11 % par rapport à 2007. Le nombre total d'emplois localisés dans les 14 ZFU concernées était ainsi redescendu en 2010 en dessous de ce qu'il était en 2006, lors de leur création. Les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération connaissent aussi des pertes d'emplois nettes sensibles par rapport à 2007, chacune des trois années 2008, 2009 et 2010 ayant vu le nombre de leurs emplois se rétracter.

☐ Une baisse du nombre d'établissements bénéficiant des exonérations de charges sociales et du nombre de leurs salariés

Cette diminution de l'emploi salarié est allée de pair avec **la réduction du nombre d'établissements bénéficiant des exonérations de charges sociales en ZFU et du nombre total de salariés dans ces établissements**. 11 500 établissements seulement ont bénéficié des exonérations sociales en ZFU en 2012 ; ce nombre poursuit sa baisse chaque année depuis le maximum enregistré en 2008, où il s'était établi à 18 000 établissements exonérés, la baisse atteignant 35 % entre 2008 et 2012.

Quant au **nombre total de salariés travaillant dans des établissements en ZFU qui bénéficient de l'exonération**, il est passé de 105 400 salariés en 2008 à **62 800 en 2012**, la baisse atteignant 40 % entre 2008 et 2012.

Cette réduction du nombre des établissements bénéficiant des exonérations de charges sociales patronales peut s'expliquer à la fois par **la crise économique qui ralentit les créations d'établissement et par le durcissement des conditions pour obtenir des exonérations de charges sociales en ZFU** (relèvement de la clause d'embauche, abaissement du seuil salarial des emplois éligibles car exonérations à 2 SMIC au maximum).

## Une forte réduction depuis 2008 des embauches exonérées en ZFU

☞ Poursuite de la réduction du nombre des embauches exonérées

**Le nombre des embauches exonérées en ZFU** a lui aussi poursuivi la baisse entamée depuis 2008, **atteignant 5 300 embauches en 2011, soit une baisse de plus de moitié par rapport à leur niveau le plus haut atteint en 2007**<sup>114</sup>. Cette baisse se serait poursuivie en 2012. Les plus anciennes ZFU, notamment, montrent selon l'ONZUS des signes d'essoufflement en matière d'embauches.

Tableau 4 : Embauches exonérées au titre de la politique de la Ville

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
«Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges patronales en ZFU»	14 300	15 900	17 400	18 000	16 776	14 500	12 700	11 500
«Nombre total de salariés dans les établissements bénéficiant de l'exonération»	86 900	94 200	103 100	105 400	96 100	84 600	72 000	62 800
nombre de salariés embauchés	9 800	11 100	13 100	11 700	7 900	6 300	5 300	4 200
Evolution (en %)		+ 13	+18	-10	-33	-20	-16	-21

\* Données provisoires

Source : Dares, Acoiss.

Champ : Salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales dans un établissement implanté en ZFU de France métropolitaine.

Une publication récente de la Dares sur les embauches dans les territoires relevant de la politique de la ville, « *Les embauches exonérées dans les territoires défavorisés en 2011* », confirme la plupart de ces tendances.

Ainsi, **la baisse continue du nombre des embauches exonérées dans les ZFU, commencée en 2008, s'est poursuivie en 2011**<sup>115</sup> : selon les calculs de la Dares (sur la base d'une série statistique dont les chiffres diffèrent légèrement de ceux cités précédemment), le nombre des embauches exonérées en ZFU se serait à nouveau réduit de 17 % par rapport à 2010 et serait tombé à 5 100, la baisse étant d'ampleur comparable dans les trois générations de ZFU<sup>116</sup>. Si le rythme de cette baisse tend à se ralentir par rapport à l'année précédente, **les embauches exonérées auraient diminué de plus de 60 % par rapport au niveau le plus élevé atteint en 2007.**

<sup>114</sup> Données transmises par le SG-CIV.

<sup>115</sup> Les chiffres dont ces études font état évoluant parfois sensiblement d'une année sur l'autre et pouvant différer légèrement de ceux fournis par le rapport annuel 2012 de l'ONZUS et le SG-CIV pour 2011 et 2012, il est fait référence ici aux tendances relevées par ces études plutôt qu'aux données chiffrées qu'elles présentent.

<sup>116</sup> *Dares Analyses* n° 43: « Les embauches exonérées dans les territoires défavorisés en 2011 », (juillet 2013), p.1.

D'après cette étude, les 38 ZFU métropolitaines de première génération réaliseraient plus de la moitié (53 %) des embauches exonérées intervenues en 2011 dans les ZFU de métropole, les 41 ZFU de deuxième génération 39 % et les 14 ZFU métropolitaines de la troisième génération 9 % seulement<sup>117</sup>.

#### Des embauches exonérées concentrées dans certains secteurs

L'étude de la Dares sur « *Les embauches exonérées dans les territoires défavorisés en 2011* » apporte des informations complémentaires sur le profil des postes concernés par les embauches exonérées en ZFU.

**Sur les 5100 embauches exonérées en ZFU intervenues en 2011, 76 % portent sur des postes d'employés de commerce, d'employés administratifs ou d'ouvriers.** La part des embauches exonérées sur des postes d'ouvriers en ZFU tend toutefois à se réduire depuis 2006. Ce recul peut pour partie selon l'étude être associé depuis 2009 au repli du secteur de la construction, qui représente 22,5 % des embauches exonérées en ZFU en 2011.

Le secteur des services aux entreprises, de la construction et du commerce réalisent en 2011 respectivement 37 % (part stable), 35 % (part en baisse) et 29 % des embauches exonérées.

Les femmes représentent seulement 36 % des embauches exonérées en ZFU, part stable en 2011 après avoir augmenté entre 2007 et 2010.

Selon la Dares, « *l'âge des salariés embauchés au titre du dispositif ZFU a peu évolué depuis 2005. En 2011, 43 % d'entre eux avaient moins de 30 ans et 10 % 50 ans ou plus* ».

#### Une forte prépondérance de contrats stables avec des salaires concentrés autour du SMIC

**En 2011, 92 % des contrats exonérés sont des CDI**, proportion quasi stable depuis 2007. Cela s'explique car, pour pouvoir bénéficier des exonérations de cotisations sociales patronales, les contrats doivent être en ZFU à durée indéterminée ou, sous certaines conditions, des CDD de plus de 12 mois.

Plus des trois quart des contrats signés pour les embauches exonérées sont à temps plein, même si, « *en 2011, le recours au temps partiel a augmenté nettement dans les ZFU de 3<sup>ème</sup> génération* », où ils représentent 37 % du total des contrats signés en 2011.

**La rémunération des salariés embauchés est le plus souvent proche du Smic :** en 2011, « *un salarié sur quatre est embauché au Smic et un sur deux à une rémunération qui n'excède pas de 10 % le salaire minimum* »<sup>118</sup>.

Cette relative faiblesse des salaires en ZFU tient sans doute à un ensemble de facteurs, comme le note le rapport sur *Les zones franches urbaines* d'Henri Jibrayel : d'une part, le plafond des exonérations ouvrant droit aux exonérations a été abaissé au fil du temps et les entreprises ont ainsi été paradoxalement d'autant plus incitées à s'implanter en ZFU qu'elles offraient des emplois aux salaires relativement peu élevés : l'exonération de charges sociales patronales est totale jusqu'à 1,4 Smic ; au delà, de forfaitaire avant 2009, elle est devenue dégressive jusqu'à 2,4 Smic en 2009, 2,2 Smic en 2010 et 2 Smic en 2011. D'autre part, les niveaux les moins élevés de qualification sont surreprésentés parmi la population des ZUS concernée par la clause d'embauche locale : 42,3 % de cette population à un niveau inférieur

<sup>117</sup> Dares Analyses n° 43 (juillet 2013), p. 3.

<sup>118</sup> Dares Analyses n° 43, p. 4 à 7.

au BEP-CAP, contre 20,3 % dans les unités urbaines de référence. Comme noté *supra*, sont par ailleurs sur-représentés en ZFU des secteurs (bâtiment, construction) qui nécessitent en moyenne pour une part importante de leurs personnels des salariés relativement peu qualifiés.

## Une part assez faible de résidents des ZFU dans les embauches exonérées

**De l'ordre du quart des embauches exonérées concernerait des résidents de ZFU<sup>119</sup>.**

Cette proportion relativement faible, parmi les salariés recrutés par les établissements implantés en ZFU, de personnes qui résident dans ces zones, est constatée dans la durée, même si elle tendrait plutôt à baisser dans la période récente. Ainsi, en 2003, les résidents des ZFU représentaient 27 % des salariés recrutés dans les établissements implantés avant le 1er janvier 2002 et 32 % de ceux recrutés dans les établissements les plus récents<sup>120</sup>.

En 2011, selon la Dares, **22 % seulement des embauches exonérées en ZFU concerneraient des résidents des ZFU<sup>121</sup>** et cette part serait en réduction depuis 2009 (moins 1 point en 2011)<sup>122</sup>.

Le profil des salariés embauchés au titre du dispositif ZFU et résidant dans les quartiers concernés est par ailleurs sensiblement différent de celui des non-résidents : « *plus jeunes (51 % ont moins de 30 ans contre 41 % des salariés non résidents de ZFU), ils sont aussi moins qualifiés (21 % ont un niveau inférieur au BEP ou au CAP, contre 11 % des non-résidents) et plus souvent demandeurs d'emploi avant leur embauche (44 % contre 32 %)* ». Parmi les salariés embauchés résidents en ZFU, 40 % sont des femmes, contre 35 % pour les non-résidents de ZFU.

Les emplois occupés correspondent pour une part très importante à des postes d'employés de commerce ou administratifs : c'est le cas pour 46 % des salariés résidant en ZFU, contre 39 % pour les salariés non résidant.

« *Bien qu'en diminution, les postes d'ouvriers restent plus fréquents parmi les salariés résidant en ZFU : en 2011, près de 39 % d'entre eux occupent un emploi de ce type, contre 34 % hors ZFU (alors même que la part des ouvriers dans la population active en général est en diminution). Enfin, les contrats signés par les habitants des ZFU sont plus fréquemment des CDD (13 % contre 7 % chez les non-résidents) et des contrats à temps partiel (29 % contre 17 % des contrats non-résidents). Ces différences de qualification, d'emploi et de type de contrat s'accompagnent de salaires inférieurs et plus concentrés autour du Smic : ainsi, les trois quarts des salariés recrutés en ZFU en 2011 qui résident en ZFU ont perçu un salaire inférieur à 1,2 Smic, contre 1,4 Smic pour trois quarts de ceux qui ne résident pas en ZFU* »<sup>123</sup>.

<sup>119</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS p. 132.

<sup>120</sup> Rapport annuel 2005 de l'ONZUS, p. 3 et 4

<sup>121</sup> DARES Analyses n° 43, (juillet 2013), p.3.

<sup>122</sup> Cette part est calculée par la Dares sur l'ensemble des embauches exonérées, y compris celles, nombreuses, qui correspondent à une première ou une deuxième embauche et ne sont donc pas concernées par la clause d'embauche locale. De plus, elle est calculée à partir des **seules embauches exonérées**, alors que la clause d'embauche locale concerne soit les salariés embauchés (flux), soit les salariés déjà employés (stocks). Cf. DARES Analyses n° 43.

<sup>123</sup> DARES Analyses n° 43, p. 7 et 8.

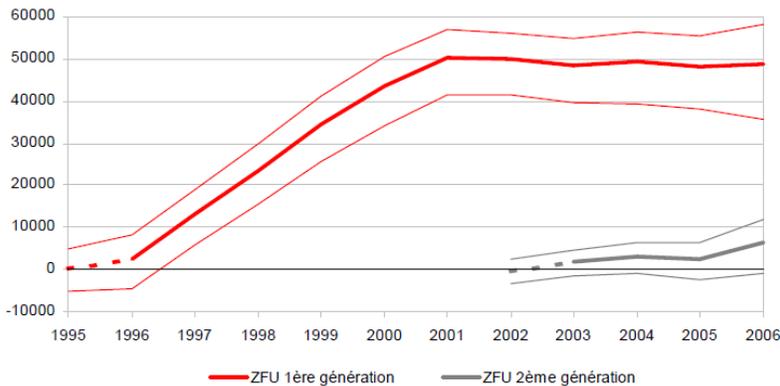
## Des effets sur l'emploi importants dans les premières années pour les ZFU de première génération, puis moindres ensuite

▣ Les enseignements sur l'emploi des évaluations de l'INSEE

Les évaluations déjà citées réalisées par l'INSEE permettent d'appréhender sur deux périodes plus anciennes l'effet des ZFU quant aux créations d'emplois.

Le fort accroissement déjà évoqué du nombre des établissements **de 1997 à la fin 2001 dans les 44 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération** mis en exergue par l'étude de Pauline Givord, Simon Quantin et Corentin Trevien (de 9700 à 12200 unités supplémentaires en cinq ans) se serait accompagné d'un **important effet sur l'emploi des quartiers concernés**, de l'ordre de **41500 à 56900 emplois supplémentaires** au total en cumulé sur la même période. Mais **passées ces premières années, l'impact aurait semble-t-il plafonné**, le nombre total d'établissements se stabilisant peu ou prou en 2006 au même niveau qu'en 2001 (soit entre 9100 et 13000 unités supplémentaires en 2006 par rapport à 1997), le nombre d'emplois tendant de même à stagner après 2001 (entre 35700 et 58200 postes supplémentaires en 2006 pour les ZFU de 1<sup>ère</sup> génération, soit un niveau proche de celui qu'elles atteignaient en 2001)<sup>124</sup>.

Graphique 3 : Impact des allègements sur le nombre d'emplois dans les ZFU de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> générations



Lecture : fin 2006, dans les ZFU de première génération, les exonérations auraient accru le nombre d'emplois d'un niveau compris entre 35 700 et 58 200 postes. L'effet observé dans les ZFU de deuxième génération n'est pas significativement différent de zéro, avec une fourchette allant de - 700 à + 11 800 postes.

Source : INSEE, répertoire Sirene et DADS, INSEE Analyses n°4.

**Quant aux ZFU de 2<sup>ème</sup> génération**, elles auraient connu une hausse nettement plus limitée du nombre des établissements implantés en leur sein (entre 1400 et 3400 établissements supplémentaires au total à la fin 2006), et ce **sans effet significatif sur le plan statistique sur le nombre d'emplois**. Par ailleurs, l'étude « *ne détecte pas d'impact significatif sur les entreprises déjà présentes sur la zone en matière d'emploi* »<sup>125</sup>.

124 INSEE Analyses n° 4, mars 2012, op cit.

125 INSEE Analyses n° 4, mars 2012, p. 1 et étude déjà citée de Pauline Givord, Patrick Sillard et Roland Rathelot (document de travail n° G2011/13) (2011).

Pauline Givord notait toutefois lors de son audition par la section que **ces évaluations ont étudié les effets des ZFU sur les créations d'emplois dans ces zones** et non sur l'emploi des personnes résidant dans les zones considérées.

 Des tendances confirmées par des études récentes

Deux études récentes réalisées en réponse à un appel d'offre de la Dares confirment les résultats des travaux de l'INSEE et apportent des précisions complémentaires.

Le rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et population* indique que **la création des ZFU de 1<sup>ère</sup> génération « semble avoir donné lieu à une nette croissance des emplois »**, ceux-ci bénéficiant notamment *« aux jeunes salariés et aux actifs résidant dans la ZFU ou à proximité »*. **Les effets en termes d'emploi des ZFU de 2<sup>ème</sup> génération seraient moindres**. Cependant, selon ce rapport, *« il semble que les territoires inclus dans les ZFU créées en 2004 étaient plus en difficulté que ceux inclus dans la politique en 1996 »*<sup>126</sup>.

**La proportion d'emplois occupés par des ouvriers aurait augmenté après la création des ZFU de 1<sup>ère</sup> génération**, tandis qu'elle se réduisait dans les quartiers non concernés par la politique de la ville. Mais **ces changements de structure des emplois apparaîtraient moins nets s'agissant des ZFU de deuxième génération**. *« Le ressort de notre modèle que la politique des zones franches, en dépit du flux de créations d'entreprises et des transferts d'établissements, n'a pas amélioré la situation sur le marché du travail des habitants des zones franches. En effet, le modèle montre clairement que les opportunités d'emplois pour les individus résidant en ZFU ont diminué au cours du temps pour s'établir à un niveau très faible entre 2003 et 2008. Cette détérioration s'explique par les flux de mobilité résidentielles très défavorables aux habitants de ces zones »*<sup>127</sup>.

L'étude *L'effet des Zones franches urbaines sur le retour à l'emploi* estime que **les ZFU auraient eu en 1997 un certain effet à court terme sur les probabilités de retour à l'emploi des habitants de ZFU de 1<sup>ère</sup> génération en Île-de-France**. Toutefois, selon cette étude, cet effet n'aurait augmenté en 1997 que de 3 % le taux de sortie du chômage vers un emploi et, en répétant l'analyse en 2004, aucun effet positif significatif n'était plus décelé. La possibilité d'une substitution d'emplois conséquente entre l'intérieur et l'extérieur des ZFU et un effet global sur l'emploi pratiquement neutre apparaissent probables aux auteurs. Ceux-ci jugent par ailleurs vraisemblable que cette politique ait stimulé des sorties d'inactivité, même s'ils n'ont pas pu vérifier cet aspect dans le cadre de leur étude<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> Rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations*, rapport final pour la Dares, de Florence Goffette-Nagot, Sylvie Charlot, Claire Dujardin, Nathalie Havet et Modibo Sidibé (juin 2012).

<sup>127</sup> Rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville*, op. cit., p. 92.

<sup>128</sup> CEPREMAP : étude *L'effet des Zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*, conduite en 2012 par Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Haris Selod (octobre 2012) document de travail docwebn°1209.

## Des effets positifs limités en matière de taux d'emploi et de taux de chômage, liés pour partie à la forte mobilité des ZFU

☞ Recul de la part des actifs occupés et augmentation du chômage en ZUS et en ZFU depuis 2008

Comme cela a été indiqué au chapitre I, la clause d'emploi du dispositif ZFU oblige aujourd'hui les entreprises, pour pouvoir bénéficier des exonérations de cotisations sociales patronales et d'une partie des exonérations fiscales, à embaucher une partie de leurs salariés parmi des personnes résidant en ZFU ou dans la ZUS correspondante. Il est donc logique, quand on souhaite appréhender l'impact éventuel du dispositif ZFU sur le taux de chômage, de prendre en considération l'évolution de ce taux, non seulement en ZFU, mais aussi en ZUS.

Le rapport annuel 2012 de l'ONZUS souligne la gravité de la situation à cet égard, l'emploi continuant de reculer entre 2010 et 2011 en ZUS, tandis que le chômage augmente en ZUS et en ZFU. Ce point résume les principaux constats dressés par ce rapport.

Comme le relève l'ONZUS, **le taux d'activité<sup>129</sup> des personnes résidant en ZUS âgés de 15 à 64 ans est en 2011 de 61,6 %**, contre 70,5 % dans les unités urbaines englobantes. Ce taux, qui cumule la part des actifs occupés et des chômeurs, est à peu près stable par rapport à 2010 (moins 0,2 point), mais reste inférieur de près de 9 points à celui des unités urbaines environnantes.

Surtout, cette stabilité du taux d'activité en ZUS recouvre une évolution divergente entre l'évolution de la part des actifs en emploi, d'une part, et l'évolution de la part du chômage, d'autre part.

**La part des actifs occupés<sup>130</sup>, qui avait augmenté en ZUS entre 2006 et 2008, (passant de 51,1 % en 2006 à 53,3 % en 2008), a diminué chaque année depuis 2008, passant de 53,3 % en 2008 à 47,6 % en 2011, soit une baisse de 5,7 points en trois ans.** Dans les unités urbaines de référence, la réduction de la part des actifs occupés a été beaucoup moins prononcée : moins 0,6 point seulement entre 2008 et 2011. **Ainsi, en 2011, seuls 47,6 % des personnes de 15 à 64 ans résidant en ZUS ont un emploi, contre 63,9 % dans les unités urbaines englobantes.**

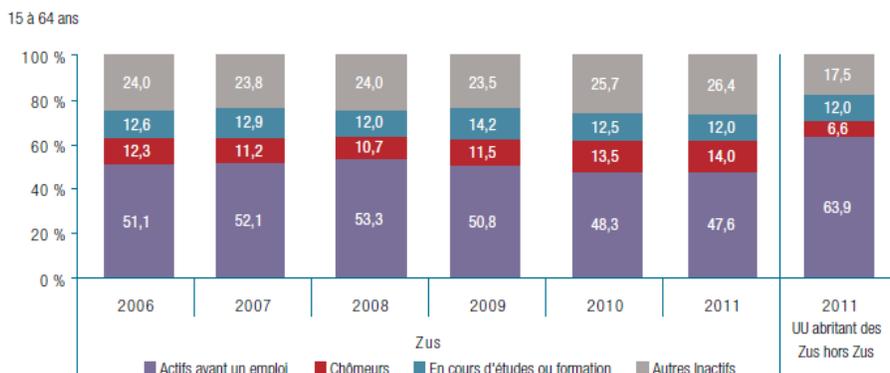
Dans le même temps, **la part des chômeurs<sup>131</sup>**, après être passée de 12,3 % en 2006 à 10,7 % en 2008, **a fortement augmenté depuis 2008**, passant de 10,7 % en 2008 à 14 % en 2011 (plus 3,3 points entre 2008 et 2011). Dans les unités englobantes, la part des chômeurs a certes augmenté entre 2008 et 2011, mais dans des proportions plus limitées : plus 0,6 point.

<sup>129</sup> Le taux d'activité mesure la part d'actifs, c'est-à-dire celle des personnes ayant un emploi ou à la recherche d'un emploi, dans la population totale d'une classe d'âge.

<sup>130</sup> La part des actifs occupés ou taux d'emploi d'une classe d'âge est le rapport entre, d'une part, le nombre d'actifs occupés de la classe d'âge et, d'autre part, la population totale de cette classe d'âge.

<sup>131</sup> La part des chômeurs d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de chômeurs sur la population totale de cette classe d'âge.

Graphique 4 : Statut d'activité de 15 à 64 ans selon le lieu de résidence, de 2006 à 2011 (en %)



Source : enquête Emploi en continu de l'Insee.

Champ : population totale de 15 à 64 ans, en Zus métropolitaines ou unités urbaines englobantes.

Traitements : Ornzus.

Lecture : les initiales « UU » signifient « unité urbaine ».

Bernadette Malgorn, présidente de l'ONZUS, indiquait en entretien avec la rapporteure, **l'importance particulière de l'évolution du taux d'emploi comme révélateur de la situation des ZUS ou des ZFU**, car une baisse ou une stagnation du taux de chômage peut résulter de comportements de retrait du marché de l'emploi d'une partie des habitants sans emploi, sans doute parce que ceux-ci estiment que leur chance de retrouver un emploi en phase de repli économique est trop faible.

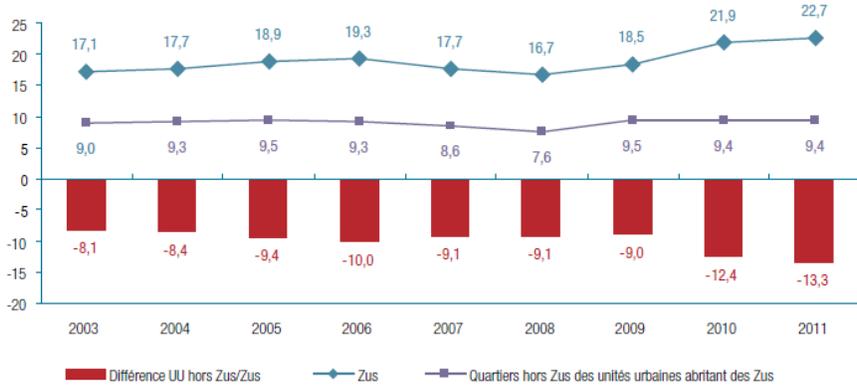
**Le taux de chômage<sup>132</sup> s'était pour sa part réduit en ZUS entre 2006 et 2008**, passant de 19,3 % en 2006 à 16,7 % en 2008 (réduction de 2,6 points). Dans les unités urbaines englobantes, ce taux était passé de 9,3 % en 2006 à 7,6 % en 2008 (réduction de 1,7 point). Cette évolution avait donc marqué une amélioration relative de la situation des ZUS pendant cette période, le différentiel de taux de chômage entre les ZUS et leurs unités environnantes passant de 10 points en 2006 à 9,1 points en 2008.

**Au contraire, depuis lors**, dans un contexte de dégradation générale du marché de l'emploi dans l'ensemble de la France du fait de la crise économique, **le taux de chômage a progressé chaque année en ZUS de manière particulièrement prononcée, passant de 16,7 % en 2008 à 22,7 % en 2011 (plus 6 points)**. Dans le même temps, il passait dans les unités urbaines de référence de 7,6 % en 2008 à 9,4 % en 2011 (plus 1,8 points), la situation y étant relativement stable depuis 2009. De ce fait, le différentiel de taux de chômage entre les ZUS et leurs unités englobantes est passé de 9,1 points en 2008 à 13,3 points en 2011. Comme le note l'ONZUS, « **Le taux de chômage des 15-64 ans est ainsi en ZUS en 2011 près de deux fois et demi supérieur à celui que l'on rencontre dans les agglomérations accueillant ces quartiers**. On constate donc que globalement, dans les unités urbaines qui comportent une ou plusieurs ZUS, l'augmentation du chômage s'est exclusivement concentrée dans celles-ci »<sup>133</sup>.

<sup>132</sup> Le taux de chômage d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de chômeurs de cette classe d'âge et la population totale de cette classe d'âge.

<sup>133</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 87.

Graphique 5 : Taux de chômage parmi les actifs de 15 à 64 ans selon leur lieu de résidence de 2003 à 2011 (en %)



Source : enquête Emploi en continu de l'Insee.  
 Champ : actifs de 15 à 64 ans en Zus métropolitaines ou unités urbaines englobantes.  
 Traitements : Orzrus.  
 Lecture : les initiales « UU » signifient « unité urbaine ».

**Le taux de chômage des ZFU avait fortement reculé entre 2006 et 2008**, passant de 21 % en 2006 à 16,2 % (réduction de 4,8 points, plus forte que dans les ZUS ou dans leurs unités englobantes sur la même période). Mais **l'augmentation du chômage en ZFU a depuis lors été particulièrement prononcée**, le taux de chômage y passant de 16,2 % en 2008 à **25 % en 2012** (hausse de 8,8 points entre 2008 et 2012), niveau supérieur à celui des ZUS.

Tableau 5 : Taux de chômage annuel des 15-64 ans selon leur lieu de résidence (ZFU –ZUS-ZRU) de 2003 à 2011 - Evolution de 2010 à 2011 (en %)

Année	«France métropolitaine»	ZUS	ZFU	ZRU	«Quartiers hors ZUS des unités urbaines possédant des ZUS»
2003	6,5	17,1	18,5	19,4	9,0
2004	6,9	17,7	19,2	19,4	9,3
2005	8,9	18,9	19,3	23,0	9,5
2006	8,9	19,3	21,0	23,1	9,3
2007	8,0	17,7	18,9	20,6	8,6
2008	7,4	16,7	16,2	21,5	7,6
2009	9,2	18,5	20,5	22,8	9,5
2010	9,4	21,9	25,4	23,1	9,4
2011	9,3	22,7	25,9	23,6	9,4
Evolution 2010/2011	-1,0	+3,8	+1,9	+2,3	-0,5

Source : Enquête emploi en continu de l'INSEE  
 Champ : actif de 15 à 64 ans en France métropolitaine  
 Calculs : ONZUS, rapport annuel 2012

Tableau 6 : Taux de chômage annuel des 15-64 ans selon le lieu de résidence (ZFU, ZUS, Unités urbaines environnantes) de 2007 à 2012 (en %) – Évolution de 2011 à 2012

Année	ZFU	«ZFU 1ère génération»	«ZFU 2ème génération»	«ZFU 3ème génération»	ZUS	«Unité urbaines environnantes aux ZFU»	«France métropolitaine»
2007	18,9	19,9	18,4	18,4	17,7	9,4	8,0
2008	16,2	14,2	16,9	16,9	16,7	8,3	7,4
2009	20,5	20,2	22,6	22,6	18,5	10,3	9,2
2010	25,4	26,7	26,4	26,4	21,9	10,6	9,4
2011	25,9	25,0	26,6	26,6	22,7	10,5	9,3
2012	25,0	25,3	25,1	22,6	24,2	10,9	9,9
Evolution 2011/2012	-0,9	+0,3	-1,5	-4,0	+1,5	+0,4	+0,6

Source : Enquête emploi en continu de l'INSEE  
 Champ : actif de 15 à 64 ans en France métropolitaine  
 Calculs : ONZUS, rapport annuel 2013

Les statistiques de Pôle emploi indiquent que le nombre des demandeurs d'emploi en ZFU (177 181 au 31/12/2011) toutes catégories confondues, a augmenté de 3,1 % sur un an, soit davantage qu'en ZUS. Le nombre de DEFM de catégorie A<sup>134</sup> atteint 120 701 fin 2011 et a aussi davantage augmenté en ZFU qu'en ZUS.

Tableau 7 : Nombre de demandeurs d'emplois inscrits au 31 décembre 2011 et évolution sur un an dans les ZUS, ZRU et ZFU

	«Nombre de DEFM de toutes natures»		«Nombre de DEFM de catégorie A»		«Nombre de DEFM ayant exercé des activités réduites au cours du mois (catégorie B)»	
	«Effectif au 31/12/11»	«Evolution sur un an (%)»	«Effectif au 31/12/11»	«Evolution sur un an (%)»	«Effectif au 31/12/11»	«Evolution sur un an (%)»
ZUS	522 085	+2,3	347 711	+3,0	54 097	+2,8
dont ZUS non ZRU	161 723	+2,7	106 050	+3,4	17 836	+3,4
ZRU	360 362	+2,1	241 661	+2,9	36 261	+2,5
ZFU	177 181	+3,1	120 701	+3,5	17 323	+3,0

Source : Pôle emploi, INSEE, situation des demandeurs d'emploi

Note : données brutes provisoires au 31/12/2011

Champ : ZUS métropolitaines

Traitement : ONZUS

- ☐ Une dégradation de la situation de l'emploi en ZUS plus ou moins marquée selon les catégories d'âge et le sexe

La situation des 15-24 ans est particulièrement difficile en ZUS : si plus d'un jeune sur deux résidant en ZUS est en études ou en formation (52,7 %), 36,1 % sont actifs, 21,5 % étant en emploi et 14,6 % au chômage<sup>135</sup>. **Le taux de chômage<sup>136</sup> des jeunes, qui atteint 40,7 % en ZUS en 2011, est donc très élevé**, même s'il est relativement stable par rapport en 2010.

Le rapport annuel 2012 de l'ONZUS note par ailleurs la **dégradation particulièrement forte de la situation de l'emploi pour les personnes de 50 à 64 ans depuis 2008**. La réforme des retraites ayant conduit un nombre croissant de seniors sur le marché de l'emploi, le taux d'activité des 50-64 ans a sensiblement augmenté et atteint 52,7 % fin 2011 (soit une hausse de 0,8 points depuis 2009) : mais cette augmentation recouvre dans les faits une hausse de la part du chômage (à 7,9 % en 2011, en hausse de 2 points depuis 2009) assortie d'une réduction du taux d'emploi (qui recule de 1,2 point sur la même période pour s'établir à 44,8 %). « *Le taux de chômage des seniors ne cesse ainsi d'augmenter depuis 2008 pour*

<sup>134</sup> DEFM de catégorie A : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi ; catégorie B : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite courte (78 heures ou moins au cours du mois) ; catégorie C : demandeurs d'emploi tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, ayant exercé une activité réduite longue (plus de 78 heures au cours du mois) ; catégorie D : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi (en raison d'un stage, d'une formation, d'une maladie ...) et sans emploi ; catégorie E : demandeurs d'emploi non tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, en emploi (bénéficiaires de contrats aidés, notamment).

<sup>135</sup> Une personne « active » au sens du marché du travail est soit en emploi (actif occupé), soit au chômage, le nombre d'actifs étant la somme du nombre des personnes en emploi et du nombre de personnes au chômage.

<sup>136</sup> Taux de chômage des jeunes = rapport du nombre de chômeurs de 15-24 ans au nombre d'actifs de la catégorie d'âge.

atteindre 14,9 % en ZUS en 2011. Cette augmentation est par ailleurs de plus en plus importante d'année en année »<sup>137</sup>. Les unités urbaines englobantes connaissent la même tendance, mais dans de moindres proportions.

Le taux d'activité de résidents des ZUS de 25 à 49 ans s'établit à 77,5 % en 2011, en baisse de 1,6 point par rapport à 2010. Leur taux d'emploi se réduit (à 60,5 %, soit une baisse de 2,2 point), tandis que leur part de chômage augmente (à 17 %, en hausse de 0,6point). « Il en résulte chez les actifs de 25 à 49 ans en ZUS une sensible augmentation du taux de chômage par rapport à 2010 (à 21,9 % en fin 2011, en augmentation de 1,1 point. Les unités urbaines englobantes ont, quant à elles, un taux de chômage très stable par rapport à 2010 (autour de 8,6 %). **L'écart continue donc de croître avec les quartiers alentours** »<sup>138</sup>.

L'activité des femmes est par ailleurs très inférieure à celle des hommes, la différence étant particulièrement marquée en ZUS : l'écart de taux d'activité entre les femmes et les hommes est deux fois plus important en ZUS que dans les quartiers environnants, moins d'une femme âgée de 25 à 64 ans sur deux (47,9 %) en ZUS ayant un emploi en 2011 (en recul de 2,2 points par rapport à 2010). Les hommes de 25 à 64 ans sont pour leur part 63,5 % à être actifs occupés (recul de 0,7 point par rapport à 2010)<sup>139</sup>.

Claude Gorges indiquait en audition que, selon les données de Pôle emploi, le nombre des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) en catégorie A, B et C a augmenté en ZUS de 36 %, alors que la hausse est de 26 % en moyenne au plan national. 456 0000 personnes résidant en ZUS sont par ailleurs inscrites sur les listes des demandeurs d'emploi, soit 9,3 % du total des inscrits, pourcentage en augmentation et sensiblement plus élevé que le poids des ZUS dans la population totale. Le taux des chômeurs de plus de deux ans en ZUS est aussi plus élevé que la moyenne.

Claude Gorges notait par ailleurs que ce niveau élevé du chômage en ZUS et en ZFU est d'autant plus préoccupant « qu'une part des personnes en recherche d'emploi non indemnisées tend à ne pas s'inscrire sur les listes des demandeurs d'emploi ». Elle observait que la mise en place du Revenu de solidarité active (RSA) a toutefois pu faire évoluer au moins en partie la situation à cet égard.

- ☐ Un bilan du dispositif ZFU quant à la réduction du taux de chômage qui apparaît mitigé mais à interpréter avec prudence

Les résultats du dispositif ZFU apparaissent donc limités en matière d'emploi et en particulier de réduction du taux de chômage.

Ils ne sont pas nuls pour autant : **lorsque la situation de l'emploi tendait à s'améliorer dans l'ensemble du pays, cela a aussi été le cas à certaines périodes** en ZFU. Ce n'est sans doute pas un hasard si l'évaluation déjà citée conduite par Pauline Givord et *alii* sur les ZFU de 1ère génération concluait à un impact positif important dans les premières années suivant leur création, c'est-à-dire précisément pendant la période 1997-2000 où la situation de l'emploi connaissait en France une embellie qui, d'après ses travaux, aura donc eu une traduction importante en ZFU. De la même manière, **si 2007 et une grande partie de 2008 avaient vu une décreue du chômage en France métropolitaine, le reflux avait été particulièrement marqué en ZFU**, comme évoqué *supra*.

<sup>137</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS p. 10 et p. 23.

<sup>138</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS p. 9.

<sup>139</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 10.

A l'inverse, le dispositif ZFU n'aura pas permis d'enrayer la hausse du chômage en ZUS et moins encore en ZFU entre 2003 et 2006, ainsi que depuis 2008, celle-ci étant beaucoup plus accentuée en ZFU qu'ailleurs. Les objectifs de « *réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans (et de) rapprocher le taux de chômage de l'ensemble de chaque ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence* » fixés par la loi d'août 2003 n'ont donc pas été atteints, en tout cas pas dans la durée.

**Les fluctuations de la conjoncture et la phase de croissance faible ou nulle dans laquelle notre pays se trouve depuis fin 2008 a certainement joué un rôle majeur dans les faibles résultats que présentent aujourd'hui en moyenne les ZFU en termes d'emploi.**

Peut-être certaines caractéristiques du dispositif ZFU ont-elles aussi joué un rôle sur cet impact limité dans la durée. Un intervenant observait en audition qu'avaient pu limiter l'impact du dispositif sur la réduction du taux de chômage en ZFU : le choix de faire bénéficier des exonérations sociales les entreprises qui se trouvaient déjà installées en ZFU au moment de la création d'une zone franche ; la possibilité pour un établissement qui s'y implantait de bénéficier des exonérations même quand il ne créait aucun emploi, ou encore la possibilité de bénéficier des exonérations sans recruter de personne résident en ZFU si un seul emploi était créé. Le fait que la zone de recrutement prise en compte pour satisfaire à la clause d'embauche locale ait été étendue à la ZUS, au-delà de la ZFU stricto sensu, dans une phase où l'on relevait pourtant le taux d'embauche local exigé, a pu le cas échéant jouer aussi dans le même sens.

**Les effets du dispositif ZFU quant au taux de chômage doivent toutefois être interprétés avec prudence. Il existe en effet une mobilité importante des habitants des ZUS et de ZFU**, comme cela a été noté *supra*. Chaque année, de l'ordre 7 % des habitants d'un quartier ZUS le quittent pour aller résider ailleurs et y sont remplacés par de nouveaux habitants, en général en situation de précarité plus grande que les ménages partants<sup>140</sup>.

Ce différentiel de niveaux de revenus entre partants et nouveaux arrivants n'est pas une spécificité des ZUS : selon une étude de François Lebeauin, de l'INSEE, ce phénomène tiendrait notamment au cycle de vie et serait lié au fait que la mobilité est particulièrement forte chez les jeunes. Toutefois, **le différentiel de revenus entre partants et arrivants serait en moyenne particulièrement marqué en ZUS**<sup>141</sup>. Cela pourrait en partie s'expliquer parce que certains des habitants des ZUS ou des ZFU qui accèdent à l'emploi, notamment grâce au dispositif ZFU, tirent parti des revenus supplémentaires que ce travail leur procure pour déménager et, le cas échéant, pour aller résider dans un quartier ou une commune plus favorisés que la ZFU ou la ZUS où ils habitaient jusque là, et parce qu'ils y sont remplacés par des ménages à plus faibles revenus et le cas échéant sans emploi. Les ZFU sont en cela en quelque sorte victimes de leur succès.

Cela est d'autant plus possible dans le cadre du dispositif ZFU que, comme le notait Laurence Girard, directrice générale de l'ACSé lors de son audition, **le respect de la clause de résidence en ZUS ou en ZFU appliquée aux exonérations est apprécié à la date de l'embauche**, pour l'obtention des exonérations sociales et de certaines des exonérations fiscales, **et non chaque année une fois le recrutement intervenu.**

---

<sup>140</sup> Rapport ONZUS 20 à 10, p. 5.

<sup>141</sup> François Lebeauin, article «La population ayant emménagé dans un logement en ZUS entre 2005 et 2009», *Rapport ONZUS 2012* p. 185 à 188.

L'exploitation du Panel politique de la Ville, qui suit sur quatre ans une cohorte de ménages, devrait permettre à échéance rapprochée d'analyser de manière plus fine ce phénomène et de savoir s'il joue effectivement dans des proportions importantes en ZFU. Mais il apparaît d'ores et déjà que le renouvellement relativement rapide des habitants des ZUS et des ZFU est un élément à prendre en compte, d'autant qu'il contraste avec la durée des exonérations fiscales ou sociales en ZFU, qui jouent à plein sur cinq ans et ensuite pour la plupart de manière dégressive sur neuf années supplémentaires, soit un total de quatorze ans.

Ce phénomène n'a toutefois rien d'anormal<sup>142</sup> et, d'une certaine manière, cela signifie même que l'objectif de réintroduire une ouverture sur l'extérieur qui était poursuivi lors de la mise en place des ZFU, en 1996, a été atteint au moins partiellement. Toute autre règle ne serait du reste guère envisageable, en ce qu'elle tendrait en quelque sorte à « assigner à résidence » les personnes recrutées en ZFU qui habitent en ZFU ou en ZUS.

Il a pour autant, selon toute probabilité, des conséquences non négligeables quant aux effets mesurés du dispositif ZFU sur l'emploi local. En effet, les personnes qui quittent les ZFU sont semble-t-il très souvent remplacées dans le logement qu'elles occupaient par des nouveaux arrivants aux revenus moindres, comme l'indique une étude réalisée avec le concours de l'INSEE pour le rapport 2012 de l'ONZUS.

Le récent rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations* confirme ce constat pour les quartiers qu'il a étudiés : « L'appartenance d'un quartier à une ZRU ou à une ZFU de première génération semble n'avoir aucun effet spécifique, ni négatif ni positif, sur son taux de chômage. (...) Le constat trouve une partie de son explication dans les mobilités résidentielles touchant ces zones. Les Flux d'entrées et de sorties touchant les Zones sont en effet socialement très différenciés ; les nouveaux résidents de ces zones sont le plus souvent immigrés, peu diplômés et appartenant aux catégories sociales les moins favorisées. Mais le phénomène de tri socio-spatial s'observe surtout en analysant les flux de sorties de ces zones ; lorsque les populations résidentes ne sont pas trop défavorisées, elles ont tendance à quitter ces zones. Ainsi, 75 % des chômeurs qui quittent ces zones entre 1999 et 2009 ont aussi trouvé un emploi pendant cette période. **Le tri socio-spatial subi par les zones ciblées de la politique de la ville limite donc les possibilités d'observer une amélioration du taux de chômage des populations résidentes** »<sup>143</sup>.

Au total, cependant, la situation de ces quartiers, au moins au regard des taux d'emploi et de chômage de la population résidant en ZFU, est toujours aussi dégradée qu'elle l'était lors de l'introduction du dispositif ZFU, qui visait précisément à la combattre.

---

142 Selon les travaux de Brigitte Baccaïani, 6 % en moyenne des ménages en France quittent leur commune de résidence chaque année, soit un taux légèrement inférieur.

143 Rapport *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville : un appariement entre emplois et populations* p. 91 et 92.

## E - Des explications à ce phénomène ?

### Une insuffisante coordination des très nombreux acteurs de la politique de la ville et de l'emploi ?

Le dispositif ZFU associant un objectif de maintien et de développement des activités économiques, commerciales et de services, à un objectif de maintien de l'emploi, les politiques en la matière relèvent au niveau central, comme cela a été noté *supra*, de plusieurs ministères (le SG-CIV étant toutefois pilote quant à la conception du dispositif ZFU et la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle étant en charge de définir la politique de l'emploi). Au niveau déconcentré, les préfets assurent la mise en œuvre de la politique de la ville et les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (ou Direccte, qui sont des services déconcentrés du ministère de l'emploi), celles de la politique de l'emploi, en liaison avec Pôle emploi. Interviennent par ailleurs dans l'un ou l'autre de ces deux champs des agences et établissements publics nationaux (notamment ACSé pour des actions relevant de la cohésion sociale et ANRU, pour les aspects relatifs à la rénovation urbaine), mais aussi des collectivités locales (régions au titre de la formation professionnelle et du développement économique, mais aussi départements et/ou communes dans certains cas), des intercommunalités, des organismes bailleurs et constructeurs (EPARECA, organismes HLM), ainsi que de nombreux réseaux associatifs spécialisés dans le domaine de l'emploi dans les quartiers prioritaires.

Si cette pluralité d'acteurs répond au caractère nécessairement multidimensionnel de la politique de la Ville, « *la multiplicité des intervenants, qui peut être nécessaire en raison de la technicité des actions menées, pose problème* » - comme le soulignait la Cour des comptes dans son rapport déjà cité *La politique de la ville : une décennie de réformes* - « *quand elle n'est plus lisible pour les usagers et même pour les acteurs chargés de mettre en œuvre ces politiques. Elle se traduit par une accumulation de l'offre de services, dans la commune, voire dans le quartier* »<sup>144</sup>.

Il semble vivement souhaitable au CESE que **la réforme de la politique de la Ville** annoncée par le CIV de février 2013, qui s'inspire sur nombre d'aspects des conclusions de l'avis du CESE *Bilan et perspectives du programme national de renouvellement urbain : action de l'ANRU*, rapporté par Marie-Noëlle Lienemann, et pour d'autres du rapport de la Cour des comptes, **permette effectivement une meilleure coordination des acteurs**. Le rapprochement prévu entre SG-CIV et ACSé ou les contractualisations entre le ministre en charge de la politique de la ville et les ministères qui interviennent de manière sectorielle dans tel ou tel aspect de la politique de la ville pourraient y contribuer.

Cette coordination est essentielle car elle permet de mettre en synergie les actions menées par les différents acteurs dans le cadre de leurs compétences avec les moyens qu'ils mobilisent.

<sup>144</sup> Cour des comptes rapport public thématique *La politique de la ville : une décennie de réformes* (juillet 2012), op. cit. p. 11, 119 et 120.

## Des entreprises pas toujours informées des exonérations dont elles peuvent bénéficier

Cette multiplication de dispositifs divers, d'une part, et les ajustements successifs apportés au dispositif des exonérations fiscales et sociales mis en œuvre dans les ZFU, d'autre part, se traduisent par une complexité d'autant plus grande à surmonter pour les acteurs de terrain que, dans le cas du dispositif ZFU, il s'agit pour l'essentiel de petites ou très petites entreprises, et souvent d'entreprises individuelles sans aucun salarié, notamment commerçants, artisans ou membres de professions libérales.

Lors du déplacement d'une délégation de la section dans la ZFU de Fort de France, en Martinique, plusieurs élus locaux et des membres de l'administration municipale réunis autour du maire, Raymond Saint-Louis-Augustin, notaient ainsi que les acteurs économiques implantés dans les ZFU n'avaient pas toujours connaissance des exonérations dont ils auraient pu bénéficier.

Patrick Lecurieux-Durival, président du MEDEF et membre du CESER de Martinique, notait le besoin pour les entreprises de règles claires et stables, les évolutions fréquentes du dispositif ZFU, de même que la multiplication des formes de contrats exonérés souvent éphémères ou aux règles changeantes dans le cadre de la politique de l'emploi, constituent pour les dirigeants de petites ou très petites entreprises une réelle difficulté.

Le témoignage d'un géomètre expert implanté dans une ZFU de métropole, interrogé par l'intermédiaire de l'UNAPL, allait dans le même sens, soulignant la nécessité de règles claires, ne donnant pas lieu à des interprétations qui peuvent être sources de mauvaises surprises lors des contrôles du bien-fondé des exonérations par les services fiscaux et sociaux.

## Une implantation des agences de Pôle emploi en ZUS et en ZFU limitée mais en progression

- ☐ Une implantation et des moyens des agences de Pôle Emploi en ZUS et en ZFU encore limités

Dans son rapport public 2012, la Cour des comptes pointait que « *La conjoncture économique particulièrement dégradée et les conséquences de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC) n'ont pas encore permis le déploiement par Pôle emploi d'une offre de services personnalisés et de plans d'actions ciblées* »<sup>145</sup>.

L'inspection générale des affaires sociales soulignait pour sa part en 2010 que l'accès à l'emploi des demandeurs d'emplois de moins de 26 ans résidant dans les Zones urbaines sensibles pâtissait d'un accompagnement vers l'emploi faible et de « *la mauvaise articulation chronique des missions locales et de Pôle emploi* »<sup>146</sup>. Si cette articulation insuffisante des diverses structures agissant pour l'emploi et pour l'insertion au plan local a été notée dans

<sup>145</sup> Cour des comptes, rapport public thématique *La politique de la ville : une décennie de réformes*, p. 131.

<sup>146</sup> Inspection générale des affaires sociales : rapport sur *L'accès à l'emploi des jeunes des quartiers prioritaires de la politique de la ville*, (octobre 2010), p. 4.

certaines des ZFU visitées pour l'élaboration de ce rapport, ce n'est pas un cas général : d'autres ZFU visités bénéficient au contraire d'un fonctionnement partenarial des différents acteurs locaux de la politique de l'emploi au service de la population.

Un article du journal *Le Monde* du dimanche 22-lundi 23 septembre intitulé : « Les moyens de Pôle emploi très mal répartis » soulignait pour sa part l'importance des disparités quant au nombre de chômeurs par conseiller de Pôle emploi faisant l'objet d'un suivi effectif. « *La moyenne nationale est de 116 chômeurs par conseiller* », mais ce chiffre (qui ne tient pas compte des conseillers à temps partiel) varie d'après l'article du *Monde* dans des proportions considérables selon les régions : la Picardie, le Nord-Pas-de-Calais ou la Lorraine, aux taux de chômage élevé, ont par exemple un nombre moyen de chômeurs suivis par conseiller beaucoup plus élevé que d'autres régions aux taux de chômage plus faible : « *les agences de Saint-Denis, Tremblay en France, Bobigny, la Courneuve, situées en zones sensibles en Seine-Saint-Denis, affichent toutes plus de 160 chômeurs suivis par conseiller* »<sup>147</sup>.

#### Des mesures annoncées ou envisagées pour y remédier

Une prise de conscience de la nécessité de renforcer les acteurs et les moyens mobilisés par Pôle Emploi en faveur des zones les plus touchées par le chômage, et notamment des ZFU semble être intervenue.

Selon Claude Gorges, directrice des partenariats, de la territorialisation et des relations extérieures à Pôle emploi, entendue par la section, plusieurs des priorités fixées par le plan stratégique « *Pôle emploi 2015 : réussir ensemble* » sont susceptibles d'avoir des incidences pour les ZFU et pour les personnes en recherche d'emploi en leur sein ou dans les ZUS correspondantes.

La priorité « *Faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin* » prévoit une **différenciation des services offerts aux demandeurs d'emploi** selon trois modalités (accompagnement renforcé, qui concernerait notamment une partie des demandeurs d'emploi des ZUS et des ZFU, accompagnement guidé, suivi et appui à la recherche d'emploi). **Des services destinés aux entreprises**, des services renforcés sont prévus pour les employeurs qui en ont le plus besoin, en particulier les TPE. Mme Gorges notait en audition que « *les demandeurs d'emploi résidant en ZUS sont des cibles privilégiées de l'accompagnement renforcé et représentent 53 % du public suivi dans cette mobilité* ».

Pôle emploi se mobilise aussi pour les jeunes : un club de jeunes chercheurs d'emploi, mis en place à l'origine à Marseille, est expérimenté à plus grande échelle sur 15 régions (soit 30 clubs) ; pendant trois mois, un accompagnement collectif intensif (plusieurs regroupements hebdomadaires et rendez-vous individuels) est mis en œuvre dans ce cadre par un conseiller dédié pour des jeunes demandeurs d'emploi résidant en ZUS. Une évaluation interviendra pour vérifier que cette prestation favorise un meilleur taux de retour à l'emploi qu'une prestation renforcée de droit commun (une rencontre individuelle ou collective par semaine). Les résultats obtenus à Marseille (58 % des jeunes concernés en emploi durable en CDI ou en CDD de plus de 6 mois) semblent l'indiquer.

Pôle emploi est chargé de mettre en œuvre dans les quartiers prioritaires les outils de la politique de la ville en direction des jeunes des quartiers (emplois d'avenir, emplois francs,

---

<sup>147</sup> Article du journal *Le Monde* du dimanche 22-lundi 23 septembre 2013 intitulé : « Les moyens de Pôle emploi très mal répartis », de Jérémie Baruch, Jean-Baptiste Chastand et Alexandre Léchenet, p. 6.

contrats aidés CUI, contrats de génération) et s'engagera dans la mise en place des prochains contrats de ville dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

Un autre axe du plan stratégique de Pôle emploi vise à mieux adapter les actions aux besoins des territoires et à travailler en relation étroite avec les partenaires de proximité. Dans ce cadre, et à travers la convention signée avec les ministères de l'Emploi et de la Ville, Pôle emploi s'engage, sur la base d'un diagnostic territorial, à assurer l'accès à ses services (présence territoriale et modalités de mise en œuvre de l'offre de services). Ceci en fonction de la diversité des territoires, en préfiguration des futurs contrats de ville, *via* une réflexion sur les implantations et les lieux de délivrance des services, ainsi qu'à travers des relais partenariaux locaux et la délivrance de services dans les quartiers (délocalisation d'ateliers, pré recrutements dans le cadre de la clause sociale, forums emploi).

Pôle emploi s'engage par ailleurs à **renforcer ses moyens et ses services** dans les quartiers en difficulté. Pôle emploi ayant obtenu en 2013 la création de 2000 postes, 400 de ces postes supplémentaires seront fléchés pour renforcer dans les agences recouvrant des ZUS le suivi des demandeurs d'emploi, appuyer ceux-ci dans leur démarche de recherche d'emploi, mais aussi pour développer des services adaptés pour les entreprises. Est aussi prévu le développement de complémentarités partenariales avec les PLIE, associations, Centres communaux d'action sociale et les conseils généraux, le renforcement d'actions de parrainage (Cafés de l'avenir, etc.) et d'actions pour la création d'entreprises (PlaNet Finance, Entreprendre en banlieue).

Aujourd'hui, sur les plus de 900 sites d'implantation de Pôle emploi existant, 134 seraient selon Claude Gorges situés en ZUS, 475 sites supplémentaires étant par ailleurs localisés à un km ou moins d'une ZUS.

#### Des règles juridiques qui s'imposent aux agents de Pôle Emploi

Quant au recrutement, un employeur est libre de déposer ou non à Pôle emploi les offres d'emploi qu'il souhaite pourvoir, sans avoir en la matière aucune obligation. Les agences de Pôle emploi ne sont pas nécessairement tenues informées des établissements et entreprises qui se créent dans certaines ZFU, ni de certaines des offres d'emploi faites dans ce cadre par des entreprises implantées en ZFU.

Par ailleurs, si la clause d'emploi local, renforcée au cours du temps, impose désormais à une entreprise qui s'implante en ZFU, à partir de la deuxième embauche, que la moitié des personnes qu'elle recrute réside dans la ZFU ou la ZUS correspondante pour pouvoir bénéficier des exonérations de cotisations sociales patronales et d'une partie des exonérations fiscales prévues par le dispositif ZFU, **Pôle emploi n'a pas le droit d'écrire dans une offre d'emploi que la personne postulant à l'emploi doit nécessairement résider en ZUS**, ou d'exiger qu'un demandeur d'emploi réside en ZUS pour postuler à une offre d'emploi ou pour participer à un forum emploi. Cela serait en effet illégal car de nature à porter atteinte à la vie privée et être constitutif d'une discrimination indirecte. Pôle emploi ne peut pas non plus n'adresser aux entreprises de la ZFU concernée que des candidats résidant en ZUS ou en ZFU. Cette impossibilité a été confirmée lors du déplacement de la section dans la ZFU du Mans par la responsable de l'agence locale de Pôle emploi. Néanmoins, il peut être précisé dans la communication relative aux offres ou aux événements que « *à compétences égales, les employeurs seront particulièrement attentifs aux candidatures des personnes résidant en ZUS* ».

- ▣ Des progrès possibles dans la coordination avec les autres acteurs de l'emploi et de l'insertion

Dans les territoires où les ZFU bénéficient d'un portage politique fort, des échanges d'informations sont assurés régulièrement entre les communautés urbaines ou les communautés d'agglomérations, ainsi qu'avec des associations d'entreprises pour traiter les besoins de main d'œuvre de celles-ci. Ainsi, à titre d'exemple, dans l'Oise (Picardie), Pôle emploi est invité aux réunions semestrielles des groupements d'entreprises Village Mykonos et marches de l'Oise. Des actions peuvent aussi être menées localement, soit par Pôle emploi uniquement, soit en partenariat avec d'autres acteurs (missions locales, maisons de l'emploi, maisons de l'emploi et de la formation), soit par les acteurs locaux eux-mêmes (services emplois ou insertion de mairies ou de conseils généraux, notamment). Peuvent être organisés des plans d'action conjoints pour promouvoir les candidatures des publics ZUS ou ZFU et des réunions d'information pour les entreprises afin de les informer sur les dispositifs pouvant faciliter et sécuriser leurs recrutements. (Des actions ont été ainsi conduites en Nord-Pas-de-Calais par Pôle emploi avec les maisons de l'emploi porte du Hainaut et Valenciennes métropole, à titre d'exemple)<sup>148</sup>.

## Des difficultés d'entreprises à recruter en ZUS ou en ZFU des candidats au profil adapté à leurs besoins

Une partie importante des chefs d'entreprises et des acteurs locaux rencontrés dans les diverses ZFU où la rapporteure et/ou une délégation de la section se sont rendues ont fait état de difficultés souvent importantes pour recruter des candidats résidant en ZUS ou en ZFU, ceux-ci n'ayant pas toujours les qualifications souhaitées. La situation à cet égard varie toutefois selon les postes proposés et le profil des compétences et qualifications recherchées. Les difficultés de recrutement sont limitées pour les postes d'exécution peu qualifiés, si ce n'est parfois dans la mobilisation de certaines des personnes résidant en ZUS ou en ZFU (fort absentéisme aux convocations ou difficultés comportementales de certains candidats très éloignés de l'emploi, qui peinent à respecter au-delà de quelques jours les horaires de travail, par exemple).

Des améliorations à cet égard supposent un fort travail de remobilisation conduit notamment par Pôle emploi, par des structures locales ou des associations d'insertion. Ces difficultés sont importantes pour pouvoir au recrutement de certains postes qualifiés.

A titre d'exemple, en Martinique, une petite entreprise de boulangerie industrielle implantée dans la ZFU de Fort de France recrutait dans la ZFU une partie de ses vendeurs mais peinait à y recruter ses artisans boulangers. Une entreprise de menuiserie implantée dans la ZFU de Neuilly sur Marne signalait les mêmes difficultés s'agissant des emplois de menuisiers. Une entreprise de services informatiques aux entreprises implantée dans la ZFU du Mans signalait avoir recruté un commercial résidant dans la ZUS correspondante mais ne pas y trouver les ingénieurs informatiques dont elle aurait besoin. Un géomètre expert implanté en ZFU soulignait pour sa part avoir satisfait dans son entreprise à la clause d'emploi local grâce au recrutement sur place de membres du personnel administratif mais n'avoir pas pu le faire pour les techniciens géomètres, ce type de profil n'existant pas selon lui parmi les résidents de la ZFU concernée.

---

<sup>148</sup> Audition de Claude Gorges, de Pôle emploi, par la section.

A l'inverse, une entreprise délivrant notamment des services d'interface téléphonique aux entreprises implantée dans la ZFU de Fort de France indiquait recruter la quasi-totalité de ses opératrices téléphoniques parmi les habitants de la ZFU, leur proximité géographique constituant un atout dans la mesure où cela limite les temps de trajet des salariés dans une ville où les embouteillages sont parfois très importants.

L'accompagnement dans la durée et la formation des demandeurs d'emploi des ZUS et des ZFU constituent dans ce cadre un enjeu majeur.

## Une clause d'emploi local ambitieuse et un durcissement des règles liées aux exonérations de charges en ZFU

Comme indiqué *supra*, la clause d'embauche locale, qui exigeait en 1996 que les entreprises s'implantant en ZFU recrutent au moins 20 % de leurs salariés dans la ZFU, a été relevée à 33 % de 2002 à 2011, puis à 50 % à partir du 1er janvier 2012<sup>149</sup>.

Au terme d'un délai de trois mois, les entreprises s'implantant en ZFU doivent désormais employer (effectifs déjà présents dans l'entreprise) ou embaucher (nouvelles embauches) la moitié de leurs salariés parmi les résidents de la ZFU dans laquelle elles exercent leurs activités ou parmi les résidents de l'une des ZUS de l'unité urbaine englobant cette ZFU, ce seuil étant applicable à partir de la deuxième embauche. Si tel n'est pas le cas, elles perdent le bénéfice des exonérations sociales patronales et d'une partie des exonérations fiscales jusqu'à la date d'effet des embauches nécessaires au respect de la proportion de 50 % prévue.

Ce relèvement visait en principe à accroître le pourcentage des salariés embauchés résidant dans la ZFU ou dans sa proximité immédiate. Toutefois, compte tenu des difficultés déjà mentionnées rencontrées par nombre d'entreprises qui s'implantent en ZFU à trouver dans la ZFU ou la ZUS correspondante les salariés qualifiés dont elles ont besoin, il semble que ce relèvement ait pu avoir paradoxalement un effet contre-productif.

Des entreprises, considérant qu'elles ne parviendront pas quoi qu'il en soit à atteindre le seuil de 50 % d'embauches locales, renonceraient de ce fait aux exonérations de taxes sociales patronales et à certaines des exonérations fiscales.

Cela se traduit certes par une réduction des exonérations, et donc des coûts du dispositif pour l'État, puisque les entreprises qui n'ont pu satisfaire à ce seuil ne bénéficient plus que des exonérations de certains impôts locaux. Mais cela contribue sans doute à réduire sensiblement, dans un contexte économique général déjà peu favorable, l'attractivité des ZFU aux yeux des entreprises susceptibles de s'y implanter. Il est de plus à craindre que cela puisse aussi avoir un effet contre-productif à l'égard du recrutement de salariés locaux lui-même : des chefs d'entreprises qui auraient pu recruter 20 % ou 30 % de salariés « locaux », notamment pour des emplois administratifs, risquent d'être moins incités à le faire et d'y renoncer au moins pour partie, puisqu'ils savent que, dès lors que le seuil de 50 % d'embauches locales ne sera pas atteint, cela n'aura plus d'effet sur les exonérations dont leur entreprise pourra bénéficier.

---

<sup>149</sup> Cf. chapitre I.

Cette considération conduisait le député Henri Jibrayel à préconiser dans son rapport sur *Les Zones franches urbaines* « un retour à la clause d'embauche locale à une embauche sur trois (...) afin de coller à la réalité du recrutement »<sup>150</sup>.

Le rapport annuel 2012 de l'ONZUS met ainsi en avant, parmi les facteurs explicatifs du recul des embauches salariées en ZFU, outre la crise économique, les modifications, opérées dans le sens d'un durcissement, des règles liées aux exonérations de charges en ZFU : l'abaissement du niveau de salaire donnant droit à l'exonération, l'allègement dégressif et non plus forfaitaire pour les niveaux de rémunération supérieurs, contribueraient, conjugués avec le relèvement de la clause d'embauche locale, à rendre moins attractifs les recrutements de salariés en ZFU<sup>151</sup>, voire le dispositif ZFU lui-même.

## Une attractivité des ZFU variable dans le temps en fonction de l'existence de divers dispositifs

Les exonérations fiscales et sociales mises en place en ZFU par la loi de 1996 visaient à offrir un surcroît d'attractivité à ces zones pour compenser les divers handicaps relatifs qu'elles présentaient par ailleurs, notamment quant à l'accessibilité, au cadre de vie dégradé, au faible niveau moyen de qualification de la population, à l'insécurité relative y régnant, ainsi qu'à une image générale peu favorable. Il s'agissait dans l'esprit des promoteurs de la loi de restaurer, dans une logique « **d'avantage comparatif** », **la situation relative des ZFU par rapport au reste du territoire**, pour inciter des activités à s'y maintenir ou à s'y implanter, ainsi qu'à y développer l'emploi, dont une partie bénéficierait aux résidents des quartiers concernés.

Mais la création d'autres dispositifs non « territorialisés » visant notamment à favoriser l'emploi de certains actifs a tendu à réduire les avantages comparatifs offerts par le dispositif d'exonérations en vigueur dans les ZFU.

### « L'allègement Fillon »

Un allègement général des charges portant sur les bas et les moyens salaires, dit « allègement Fillon », a été mis en place depuis 2003. Ce dispositif permet à un employeur de bénéficier d'un allègement des cotisations salariales patronales au maximum égal à 26 % du salaire brut, **sans limitation de durée**. L'allègement de charges devient nul à partir d'1,6 Smic. Le montant maximum de l'allègement varie en fonction de l'effectif de l'entreprise.

L'avantage relatif important apporté à l'origine par l'implantation dans une ZFU en termes d'exonération de charges sociales employeur a donc été réduit une première fois en 2003 avec la mise en œuvre de « l'allègement Fillon ». Cette atténuation de l'avantage des ZFU joue en particulier en matière d'emploi, en réduisant la différence entre les charges patronales payées en ZFU et hors ZFU. Selon l'article déjà cité « *Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?* », de Pauline Givord et Corentin Trevien, cet avantage relatif des ZFU « *est devenu quasiment nul au niveau du Smic : l'écart de taux de cotisations au niveau du Smic, de 10 points en 1997, n'était plus que de 2 points en 2006* »<sup>152</sup>.

<sup>150</sup> Rapport d'information sur *Les Zones franches urbaines*, p. 7.

<sup>151</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 132.

<sup>152</sup> *INSEE Analyses* n° 4, *Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?*, op. cit. (mars 2012), p. 3.

L'avantage a été réduit une deuxième fois du fait de l'évolution du dispositif ZFU lui-même, avec la mise en place à partir de 2009 de la dégressivité des exonérations en ZFU (pour mémoire : jusqu'à 2,4 Smic en 2009, 2,2 Smic en 2010 et 2 Smic en 2011). Certes, le plafonnement de « l'allègement Fillon » à 1,6 Smic, seuil plus bas que celui valant pour le dispositif ZFU, laisse subsister un avantage comparatif pour les ZFU pour l'emploi de salariés rémunérés entre 1,6 et 2 Smic, mais celui-ci joue relativement peu en pratique car, comme mentionné en *supra*, la majorité des salariés employés en ZFU, souvent peu qualifiés, ont des rémunérations proches du Smic.

Le relèvement progressif de la clause d'embauche locale du dispositif ZFU a joué dans le même sens, accroissant les contraintes imposées aux entreprises pour pouvoir bénéficier des avantages sociaux et d'une partie des avantages fiscaux en ZFU, et réduisant par là-même encore l'avantage comparatif offert par le dispositif ZFU par rapport à un « allègement Fillon » qui joue lui aussi pour les bas salaires mais n'est pas assorti de la contrainte d'une clause d'embauche locale et est sans limitation de durée.

Plusieurs chefs d'entreprises rencontrés par la rapporteure lors de ses déplacements sur le terrain considéraient de ce fait que les avantages dont bénéficient les établissements implantés en ZFU sont aujourd'hui surtout constitués par les avantages fiscaux. Le député Henri Jibrayel avait fait du reste le même constat dans le cadre des entretiens avec des entrepreneurs pour préparer son rapport d'information sur *Les Zones franches urbaines*<sup>153</sup>.

☐ Des effets ambigus éventuels imputables à la création du statut d'auto-entrepreneur

La création du statut d'auto-entrepreneur, en 2009, a vraisemblablement eu un effet ambigu sur l'évolution de la création d'activités en ZFU. Comme cela a déjà été indiqué, elle a pu d'un côté contribuer à soutenir le nombre de créations d'établissements dans les ZFU, comme cela a été le cas dans l'ensemble du pays, à une période où celle-ci tendait, toutes choses égales par ailleurs, à décliner du fait de la crise. Mais elle l'a fait de manière ambiguë, comme déjà mentionné en *supra*, du fait de la grande hétérogénéité des situations d'entreprises que recouvre le statut d'auto-entrepreneurs, une partie importante des auto-entrepreneurs dont la déclaration est enregistrée par l'INSEE comme une création d'établissement, n'ayant dans les faits pas ou pratiquement pas d'activité économique.

D'un autre côté, le statut d'auto-entrepreneur était, à sa création, assorti de cotisations et de contributions sociales réduites et l'est toujours d'une exonération de contribution foncière des entreprises. Il est de ce fait possible que la création de ce statut ait joué pour partie en défaveur de la création d'entreprises dans les ZFU, dans la mesure où ce statut assorti d'avantages sociaux et fiscaux n'est pas territorialisé, contrairement au dispositif ZFU, et où les établissements implantés en ZFU sont souvent eux-mêmes de très petites entreprises. Si tel est le cas, il est toutefois très probable que cet effet de report des créations sur d'autres zones au détriment des ZFU soit resté marginal, la distorsion de concurrence souvent reprochée au statut d'auto-entrepreneur l'étant surtout par rapport aux travailleurs indépendants. La LFSS 2013, qui a réduit les avantages du statut d'auto-entrepreneur quant aux réductions de cotisations et de contributions sociales, a, quoi qu'il en soit, dû limiter cet effet, s'il a existé.

---

<sup>153</sup> Rapport d'information sur *Les Zones franches urbaines* rapporté par Henri Jibrayel, op. cit. p. 32.

## 📄 Les emplois d'avenir et l'expérimentation des emplois francs

### • Les emplois d'avenir :

L'emploi d'avenir est un contrat d'aide à l'insertion destiné aux jeunes particulièrement éloignés de l'emploi en raison de leur défaut de formation ou de leur origine géographique. Il comporte des engagements réciproques entre le jeune, l'employeur et les pouvoirs publics, afin de favoriser une insertion durable du jeune concerné dans la vie professionnelle.

Les emplois d'avenir, créés par la loi du 26 octobre 2012, sont réservés aux jeunes réunissant les conditions cumulatives suivantes : être âgé de 16 ans au moins et 25 ans au plus (limite supérieure portée à 30 ans si le jeune est reconnu travailleur handicapé), être sans emploi, avoir un niveau de formation inférieur au niveau IV (c'est-à-dire au « *niveau bac* ») et connaître de grandes difficultés d'insertion dans la vie active malgré un premier soutien des pouvoirs publics.

Parmi les jeunes répondant à ces conditions, sont prioritaires pour en bénéficier ceux **dont le domicile est situé dans une ZUS**, dans une Zone de revitalisation rurale (ZRR) ou dans un département d'Outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy ou à Saint-Pierre et Miquelon.

Par ailleurs, est susceptible de bénéficier d'un emploi d'avenir, même avec un niveau de formation égal ou supérieur au bac, un jeune qui répond aux deux critères suivants : avoir connu une période de recherche d'emploi d'au moins un an dans les dix-huit derniers mois et **résider en ZUS**, en ZRR ou dans un département d'Outre-mer, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy ou à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le jeune doit s'adresser à une mission locale, à Cap emploi pour les jeunes en situation de handicap ou à Pôle emploi. Le contrat, de droit privé, doit être un CDI ou un CDD d'au moins un an. La durée du travail correspond par semaine à 17h30 au minimum et à 35 h au maximum.

A peu près tous les types d'employeurs sont concernés : association, collectivité locale, établissement public, entreprise ou groupement d'employeurs, structure d'insertion par l'économique.

Le jeune est suivi pendant une période d'au plus trois ans par un référent d'une mission locale ou de Cap emploi et par un tuteur choisi parmi les salariés ou les responsables de la structure employeuse, dans une logique d'accompagnement. Le jeune doit par ailleurs être placé en capacité de faire un parcours de formation permettant d'acquérir des compétences professionnelles.

L'employeur perçoit une aide financière des pouvoirs publics :

- 75 % du Smic brut s'il appartient au secteur non marchand, public ou associatif (soit 1 069,25€ pour un temps plein) ;
- 47 % du Smic brut s'il appartient au secteur de l'insertion par l'économique (soit 670,06€ pour un temps plein) ;
- 35 % du Smic brut s'il appartient au secteur marchand, industriel ou commercial (soit 498,98€ pour un temps plein).

L'employeur du secteur non marchand est en outre exonéré de certaines taxes ou cotisations sociales.

Ce dispositif a donc en commun avec le dispositif ZFU de viser à favoriser l'emploi de personnes résidant notamment en ZUS, même si elles ne sont pas les seules concernées

et s'il s'agit, comme pour l'emploi d'avenir, exclusivement de jeunes, alors qu'il n'y a pas de condition d'âge pour la clause d'emploi du dispositif ZFU.

Comme pour le dispositif ZFU, le champ des employeurs concernés est très vaste et les aides financières et exonérations prévues importantes (nettement plus que pour les emplois jeunes, ce qui, d'après plusieurs interlocuteurs rencontrés, se traduit par un succès des emplois d'avenir beaucoup plus marqué que ce n'est pour l'instant le cas des emplois francs.

Mais **l'employeur n'a pas à être implanté en ZFU, ce qui tend à réduire une partie de « l'avantage comparatif » présenté pour un employeur par une implantation de son établissement en ZFU**, puisqu'il est possible d'obtenir, sans avoir à se localiser à un endroit particulier, d'importantes aides pour l'emploi de jeunes résidant notamment en ZUS.

- les emplois francs :

Le gouvernement a engagé au deuxième semestre 2013 pour trois ans l'expérimentation d'un nouveau type d'emplois aidés, les « emplois francs », qui visent à faciliter l'embauche en CDI de jeunes de moins de 30 ans, qualifiés ou non, **résidant dans un quartier situé en ZUS**, et ce même s'ils sont titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur.

Ce dispositif mis en place par le décret n°2013-549 du 26 juin 2013 concerne des agglomérations correspondant à une ZUS. La création de 5000 emplois francs est prévue du 1er juillet 2013 au 30 juin 2014 (soit un nombre guère moins élevé que celui des créations d'emplois intervenus en ZFU au cours de l'année 2011).

Peuvent bénéficier de l'aide les employeurs ou groupement d'employeurs du secteur marchand, quel que soit leur lieu d'implantation, à la condition de n'avoir pas procédé à un licenciement économique dans les six mois précédant l'embauche sur le poste à pourvoir lors du recrutement, que le titulaire du contrat n'ait pas appartenu à l'entreprise au cours des six mois précédant l'embauche et que l'entreprise soit à jour de ses cotisations sociales et d'assurance chômage.

Le salarié concerné doit pour sa part être âgé au minimum de 16 ans et au plus de 30 ans, justifier d'une recherche d'emploi d'une durée de 12 mois au cours des 18 derniers mois et résider depuis au moins 6 mois dans une ZUS dont la liste est consultable sur le site du ministère délégué à la Ville. L'embauche doit être réalisée sous contrat à durée indéterminée et à temps plein. Le montant de l'aide est de 5000€, faisant l'objet de deux versements de 2500€ chacun à la fin de la période d'essai et à l'issue du deuxième mois. Pôle emploi est chargé de gérer cette mesure. La généralisation du dispositif est prévue, le cas échéant, à l'issue de son expérimentation, en fonction des résultats de son évaluation.

La mesure vise donc à améliorer le taux d'emploi des jeunes des ZUS et à lever les discriminations à l'embauche qui les concernent notamment à raison de leur lieu de résidence (discrimination dite « à l'adresse »).

Elle a en commun avec le dispositif ZFU de viser à améliorer l'emploi dans les ZUS et les ZFU, ce que la clause d'embauche locale en ZFU tendait aussi à réaliser.

Elle diffère toutefois sur plusieurs aspects du dispositif ZFU : d'une part, **l'aide de l'État dépend de l'adresse de la personne embauchée** et non plus de celle de l'entreprise ; d'autre part, le public visé est celui des jeunes chômeurs des ZUS, et non plus l'ensemble des salariés, tout âge confondu et qu'ils soient chômeurs ou non ; l'aide, forfaitaire, n'est plus soumise à un plafond salarial et peut donc en théorie s'appliquer à des emplois rémunérés plus de deux Smic ; enfin, les employeurs concernés relèvent exclusivement du secteur marchand.

**Surtout, il n'est plus nécessaire pour l'entreprise d'être implantée dans une ZFU pour en bénéficier**, ce qui tend à réduire l'avantage relatif lié à l'implantation en ZFU, même si le montant de l'aide versé est relativement faible si on le compare aux exonérations pluriannuelles de cotisations sociales patronales du dispositif ZFU.

📄 Les Zones franches d'activité : un dispositif spécifique à l'Outre-mer

Sept des 100 Zones franches urbaines concernent des départements d'Outre-mer, dont une en Martinique, deux en Guadeloupe, deux en Guyane et deux à La Réunion. Six de ces sept ZFU relèvent de la première génération de ZFU, et une de la troisième génération de ZFU.

Les règles qui s'appliquent aux ZFU Outre-mer sont les mêmes que celles valant pour les ZFU de métropole. La seule différence est en principe constituée par la mention de l'importance de l'habitat insalubre dans les critères retenus par la loi de 1996 créant les ZFU pour la sélection des ZFU outre-mer.

Plusieurs des personnalités rencontrées par la rapporteure lors du déplacement effectué en octobre 2013 dans la ZFU de Martinique et dans les deux ZFU de Guadeloupe, ainsi que lors d'entretiens réalisés en métropole, ont souligné les fortes spécificités présentées par les ZFU Outre-mer, quant à l'ampleur des difficultés de ces territoires dans certains domaines. C'est notamment le cas en termes de niveau de formation et de taux de chômage de leur population et au regard des caractéristiques de l'urbanisme et du logement Outre-mer (importance de l'insalubrité et du logement informel, habitations ou terrains dont les propriétaires ne sont pas connus, etc.). Du fait de ces particularités et des difficultés prononcées qui y seraient rencontrées dans l'enregistrement des entreprises, les 7 ZFU ne sont pas prises en compte dans les statistiques de l'ONZUS.

Lors du déplacement dans la ZFU de Fort de France-Dillon en Martinique et dans celles de Pointe-à-Pitre et de Basse Terre en Guadeloupe, plusieurs acteurs locaux, élus, représentants de l'État, chefs d'entreprises, syndicalistes ou représentants d'autres composantes de la société civile, soulignaient que les exonérations fiscales et sociales existant en ZFU étaient appréciées par les chefs d'entreprises dans une logique de comparaison, voire de « mise en concurrence » avec d'autres dispositifs d'exonérations, l'important étant *in fine* pour eux la réduction du « coût global » relatif que cela permet ou non.

Ils soulignaient que cet enjeu est d'autant plus important que les Antilles sont situées dans une zone où les îles voisines offrent des niveaux de salaires sensiblement moins élevés, les exonérations étant alors perçues comme un moyen pour les deux régions d'Outre-mer de retrouver des coûts de main d'œuvre et donc un niveau de compétitivité-prix plus favorable ou moins défavorable. Cette réalité n'est certes pas totalement différente de la situation de la métropole par rapport à d'autres pays européens aux coûts de main d'œuvre plus faibles que ceux de notre pays, mais elle joue semble-t-il de manière accentuée Outre-mer.

Or, un dispositif spécifique à l'Outre-mer, appelé Zones franches d'activité (ZFA), a été mis en place, après le dispositif ZFU, par la loi n°2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer (Lodéom).

Les dispositions du chapitre 1er du titre II de cette loi créent un dispositif à deux étages qui concerne les entreprises de moins de 250 salariés réalisant moins de 50M€ de chiffres

d'affaires et exerçant « une activité éligible au sens des règles qui encadrent la défiscalisation (auxquelles s'ajoutent les activités d'aide à la gestion des entreprises) »<sup>154</sup>.

- le « premier étage » du dispositif ZFA, un régime de base qui repose sur un « panier d'abattements » :

Les PME au sens communautaire du terme, c'est-à-dire **les entreprises employant moins de 250 salariés et faisant moins de 50M€ de chiffres d'affaires**, soumises à un régime réel d'imposition et exerçant leurs activités dans l'un des secteurs éligibles à la réduction d'impôt prévue à l'article 199*undecies* B du CGI ou dans le conseil aux entreprises (conseil, ingénierie, études techniques), peuvent bénéficier d'abattements relatifs aux impôts suivants : impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe professionnelle (aujourd'hui CET et CFE).

**Le taux d'abattement de l'impôt sur les bénéfices** est, en vertu de l'article 4 de la loi, plafonné à 150 000€ et dégressif pour s'annuler en 2018 : 50 % pour les sept exercices courant de 2008 à 2014, 40 % en 2015, 35 % en 2016 et 30 % en 2017. L'octroi de cet abattement est subordonné à un engagement de l'entreprise en matière de formation professionnelle, celle-ci devant « réaliser des dépenses de formation professionnelle en faveur du personnel de l'exploitation et verser une contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes, ces deux obligations cumulatives devant représenter au moins 5 % de la quote-part des bénéfices exonérés en application de l'abattement ».

Sauf délibération contraire de la collectivité ou de l'EPCI à fiscalité propre, les entreprises éligibles à la ZFA peuvent, en vertu de l'article 6 de la loi, bénéficier à partir du 1er janvier 2009 d'un **abattement de TFPB dégressif**, celui-ci s'annulant en 2019 : 50 % d'abattement de TFPB pendant les sept exercices courant de 2009 à 2015, 40 % en 2016, 35 % en 2017 et 30 % en 2018.

**Un abattement dégressif de taxe professionnelle** était prévu dans les mêmes conditions par l'article 5 de la Lodéom : 80 % d'abattement pendant sept exercices, de 2009 à 2015, 70 % en 2016, 65 % en 2017 et 60 % en 2018. La loi de finances pour 2009 ayant substitué à la TP une contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la cotisation foncière des entreprises (CFE), l'article 1466 du CGI, issu de la Lodéom, prévoit que **l'abattement s'applique désormais à la CFE, avec un plafond à 150 000€**. « L'article 1586 nonies précise que l'abattement de CFE emporte, sur demande de l'entreprise, abattement de CVAE, dans la limite de 2 millions € de valeur ajoutée. **Les entreprises exonérées de TP en application de la Lodéom sont donc désormais exonérées de CET** »<sup>155</sup>.

L'article 1395 G du CGI créé par l'article 7 de la Lodéom prévoit enfin, en marge du dispositif ZFA, **une exonération de taxe foncière sur les propriétés agricoles non bâties**. Le taux de cette exonération est lui aussi dégressif : 80 % d'abattement pendant sept exercices, de 2009 à 2015, 70 % en 2016, 60 % en 2017 et 50 % en 2018. a par ailleurs créé – le deuxième étage du dispositif ZFA : un dispositif de ZFA bonifiée, ciblée sur des zones ou des secteurs prioritaires dans le CGI.

<sup>154</sup> Ce point s'appuie sur la présentation des ZFA dans le rapport déjà cité sur *Les Zones franches urbaines* d'Henri Jibrayel, p. 93 à 96, dont des éléments sont ici repris ou synthétisés.

<sup>155</sup> Rapport sur *Les Zones franches urbaines*, p. 94.

– La ZFA bonifiée

Il existe par ailleurs une **ZFA bonifiée**, dont le bénéficiaire ouvre droit à des avantages majorés pour des **zones des DOM-ROM considérées comme particulièrement fragiles**.

**Le plafond de l'abattement d'impôt sur les bénéficiaires est relevé** à 300 000€ (au lieu de 150 000€ en ZFA) et son taux atteint 80 % pour les sept exercices courant entre 2008 et 2014 (au lieu de 50 % en ZFA), 70 % en 2015, 60 % en 2016 et 50 % en 2017, **le taux d'abattement de la TFPB étant majoré dans les mêmes conditions**.

Le **taux d'abattement de CET** est quant à lui relevé à 100 % entre 2009 et 2015, à 90 % en 2016, 80 % en 2017 et 70 % en 2018.

**Les zones prioritaires sont celles considérées comme les plus fragiles au sein des DOM-ROM** : la Guyane, les îles du sud de la Guadeloupe (les Saintes, Marie-Galante, la Désirade), les communes des Hauts de La Réunion, ainsi qu'une liste de communes de Guadeloupe et de Martinique fixée par décret, sur la base de trois critères cumulatifs (les communes concernées doivent être classées en zone de montagne, être situées dans un arrondissement dont la population est inférieure à 270 habitants par kilomètre carré et dont la population était en 2008 inférieure à 10 000 habitants)<sup>156</sup>.

**Parmi les secteurs dits prioritaires**, six sont constitués par la recherche et développement, les technologies de l'information et de la communication, le tourisme (y compris les activités de loisirs qui s'y rapportent), l'agro-nutrition, l'environnement et les énergies renouvelables. S'y ajoutent les entreprises réalisant, sous conditions, des recherches représentant au moins de 5 % de leur CA et celles tirant au moins un tiers de leur chiffre d'affaires de l'exploitation de marchandises dont elles ont assuré la transformation sous douane.

L'article 10 de la LFI pour 2012 a en revanche supprimé « l'abattement du tiers » en abrogeant l'article 217 bis du CGI selon lequel « *les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer (...) ne sont retenus pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés que pour les deux tiers de leurs montants* ». *Cet abattement (était) cumulable avec d'autres dispositions spécifiques à l'outre-mer (déduction d'IS au titre de la réalisation d'investissements productifs, abattement d'IS pour les entreprises situées en Zones franches d'activité). Estimant cette possibilité de cumul injustifiée, (...) le précédent gouvernement a souhaité le supprimer* »<sup>157</sup>.

Le dispositif de ZFU n'est pas cumulable avec le dispositif de ZFA pour les entreprises (article 44 *quaterdecies* du CGI). Les dirigeants d'entreprise doivent donc choisir entre les deux dispositifs, le dispositif ZFA ne s'appliquant toutefois pas au commerce, contrairement au dispositif ZFU (qui pour sa part ne s'applique pas aux activités immobilières).

Au total, des dispositifs généraux d'allègement de charge sur les bas salaires comme « l'allègement Fillon », ou des dispositifs visant à favoriser sur l'ensemble du territoire l'emploi

---

<sup>156</sup> La liste des communes de Martinique et de Guadeloupe éligibles au dispositif de ZFA bonifié ont été fixées par le décret n°2009-1777 du 30 décembre 2009 : il s'agit en Guadeloupe des communes de Baillif, Bouillante, Deshaies, Gourbeyre, Pointe-Noire, Trois-Rivières, Vieux-Fort et Vieux-habitants, et en Martinique des communes de l'Apouja-Bouillon, Basse-Pointe, Bellefontaine, Case-pilote, Fonds-Saint-Denis, Grand'Rivière, Le Carbet, Le Lorrain, Le Marigot, Le Morne-Rouge, Le Morne-Vert, Le Prêcheur, Macouba et Saint-Pierre. C'est un amendement au Sénat qui, par rapport à la liste des zones éligibles au dispositif de ZFA bonifié prévue par le projet de loi initial, a prévu l'adjonction de treize communes de Martinique nominativement énumérées et d'une liste de communes de Guadeloupe à fixer par décret. « *Le décret pris sur la base des critères fixés par la commission reprend bien les treize communes choisies par le Sénat, à laquelle s'ajoute désormais celle de Saint-Pierre* ». Cf. Rapport sur Les Zones franches urbaines d'Henri Jibrayel, p. 94.

<sup>157</sup> Rapport sur Les Zones franches urbaines d'Henri Jibrayel, p. 95.

des jeunes résidant notamment en ZUS, tels que les « emplois d'avenir » ou à un moindre titre les « emplois francs », réduisent l'intérêt relatif de s'implanter en ZFU dans la mesure où ils ouvrent droit à des aides financières ou des allègements de charges sociales important sans avoir à s'implanter en ZFU.

De même, le dispositif général de ZFA a réduit dans les DOM-ROM l'avantage relatif de s'implanter en ZFU, sans toutefois le supprimer tout à fait. Le dispositif de ZFA bonifié est pour sa part presque aussi avantageux que celui des ZFU et est ouvert à des entreprises comptant davantage de salariés (250 salariés au lieu de 50 au maximum en ZFU) et au chiffre d'affaires plus important (50 M€ au lieu de 10 en ZFU), mais, à part en Guyane, il est réservé à d'autres communes que celles situées en ZFU et concerne un nombre limité de secteurs, différents de ceux valant en ZFU.

Plusieurs élus locaux et chefs d'entreprises rencontrés en Martinique et en Guadeloupe confirmaient que le dispositif de ZFA et surtout celui de ZFA majorée avaient atténué l'intérêt de s'implanter en ZFU et donnaient lieu à des comportements d'optimisation fiscale, les entreprises choisissant de s'implanter dans tel ou tel secteur géographique en fonction de leurs caractéristiques et des avantages relatifs offerts. Certains prônaient néanmoins une extension géographique du dispositif ZFU, voire sa généralisation à l'ensemble du DOM-ROM où ils étaient implantés, ce qui atteste que celui-ci n'a pas perdu tout intérêt.

## Des risques identifiés

L'un des risques mis en avant concernant les ZFU est que celles-ci engendrent des « effets d'aubaine », qui profitent peu ou de manière temporaire aux zones concernées et s'opèrent le cas échéant au détriment d'autres zones.

La notion « d'effet d'aubaine » peut recouvrir plusieurs phénomènes. Ceux-ci ont toutefois en commun de désigner des entreprises ou des établissements qui tirent bénéfice des avantages, et notamment des exonérations fiscales et/ou sociales que leur vaut leur implantation dans un lieu, sans que cela procure de manière réciproque à ce lieu, en tout cas pas de manière durable, les avantages qui étaient espérés des exonérations consenties.

 Les transferts d'établissements : un risque d'effet d'aubaine ?

Le cas de figure le plus souvent évoqué est constitué par **le risque que les transferts d'établissements représentent une part très importante des implantations nouvelles en ZFU**. Les exonérations mises en œuvre dans les ZFU permettraient alors surtout un déplacement d'activités en ZFU à partir d'autres zones, sans effet global positif significatif sur l'emploi à l'échelle nationale. En quelque sorte, pour utiliser une image familière mais éclairante, en attirant des entreprises dans les ZFU par les exonérations qui y sont consenties, on risquerait souvent de « déshabiller Pierre pour habiller Paul ».

**Diverses études se sont efforcées de mesurer la réalité de ce phénomène, avec des résultats parfois fortement divergents.**

Selon les travaux d'évaluation déjà cités conduits par l'INSEE, les implantations en ZFU se seraient effectivement opérées en grande partie au détriment d'autres zones. « *En 1995, deux ans avant la mise en place du dispositif, les créations d'établissements représentent 65 % des implantations dans les futures ZFU, alors que les transferts en représentent seulement 14 %, les autres implantations sont des réactivations ou des reprises d'établissements. **Après la mise en place du dispositif, c'est près de la moitié des nouveaux établissements qui résulte de transferts.*** »

(...) Par ailleurs, les résultats des études menées sur les ZFU de deuxième génération montrent que **les zones à proximité immédiate des ZFU auraient été pénalisées par le dispositif**. Ainsi, en 2004, la mise en place du dispositif se serait traduite par une diminution de 7 % du nombre d'établissements dans les zones voisines, alors qu'il aurait augmenté de 5 % dans les ZFU »<sup>158</sup>.

D'après une autre étude déjà citée de 2008 sur les 41 ZFU créées en 2004, de Roland Rathelot et Patrick Sillard, la part des transferts au sein des flux d'établissements supplémentaires dus au passage en ZFU serait encore plus élevée : « la croissance des transferts contribue(r) à hauteur des deux/tiers à la croissance des flux d'établissements imputables au dispositif »<sup>159</sup>. Cette même étude considère toutefois que si « la ZFU semble donc avoir tendance à aspirer une partie de l'activité de son voisinage immédiat, cette tendance est de faible ampleur et ne serait pas systématique »<sup>160</sup>.

Un document de travail récent de la Banque de France<sup>161</sup> vise à comparer la probabilité qu'une entreprise choisisse de s'implanter dans la partie ZFU d'une ville plutôt que dans sa partie non-ZFU, avant et après la création en 2004 des Zones franches urbaines dites de deuxième génération. Les résultats de l'étude confirment dans l'ensemble les constats en matière de transferts d'activité des deux travaux précités de l'INSEE. L'étude de la Banque de France montre que, quant au fait de se localiser dans une ville bénéficiant d'une zone ciblée, « la politique a un impact positif et significatif fort sur la probabilité que les entreprises se localisent en ZFU (cette probabilité augmentant de 2 points, soit plus 27 %). Cependant cet impact positif moyen doit être nuancé. L'effet de la politique varie selon la taille des entreprises, selon l'industrie considérée et selon les caractéristiques des zones ciblées. **La politique génère par ailleurs principalement un déplacement infra-municipal d'activité, entraînant un mouvement de (re)localisation d'établissements de la partie non-ZFU de la ville vers la partie ZFU de la ville bénéficiant des exonérations fiscales** ». Selon l'étude, une part importante de l'effet des ZFU est ainsi liée à des choix de relocalisation d'activités dans une logique d'optimisation par des établissements déjà existants, et il est à craindre que **nombre des établissements ainsi attirés relocalisent ailleurs les activités temporairement déplacées lorsque les avantages des exonérations seront épuisés**, ce qui est « préoccupant (worrying) quant aux effets de long terme du dispositif ZFU »<sup>162</sup>.

Ce résultat serait d'autant plus préjudiciable que les ZFU sont implantées au sein de ZRU et de ZUS qui, elles aussi, constituent des quartiers urbains fragiles. Ce sont donc des quartiers eux-mêmes déjà défavorisés, même si c'est à un degré moindre que les ZFU, qui en pâtiraient.

---

158 INSEE Analyses n°4 : « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ? », Pauline Givord et Corentin Trevien (2012).

159 Article : « Zones franches urbaines : quel effet sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », de Roland Rathelot et Patrick Sillard, INSEE, *Economie et statistique* n°415-416 (2008).

160 Etude « Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ? », op. cit. p. 91 et 92.

161 « The impact of urban enterprise zones of establishment location decisions : evidence from french ZFUS », de Thierry Mayer, Florian Mayneris et Loriane Py, *Document de travail* n°458 de la Banque de France, direction générale des études et des relations internationales (octobre 2013)

162 « The impact of urban enterprise zones of establishment location decisions : evidence from french ZFUS », p. 2 et 30.

**Les travaux de l'ONZUS font pour leur part état d'une proportion de transferts dans les implantations loin d'être négligeable mais moins élevée que les études précitées<sup>163</sup>.**

Ils distinguaient à l'origine, d'une part les « créations pures », d'autre part les transferts, enfin les reprises et réactivations. La comptabilisation étant à chaque fois effectuée par l'ONZUS sur les implantations intervenues en ZFU dans l'année courante (en flux et non en stocks), il est nécessaire, pour se faire une idée juste de la situation, au-delà des fluctuations, de ne pas se limiter comme référence à une seule année.

Selon le rapport 2007 de l'ONZUS, la part des « créations pures » en ZFU aurait, de 2002 à 2006, fluctué entre 61 % et 65 % selon l'année en ZFU de 1ère génération ; elle serait de 63 % en 2005 et 2006 dans les ZFU de 2ème génération et atteindrait 68 % en 2006 dans les ZFU de 3ème génération. La part des « créations pures » serait du même ordre dans les unités urbaines de référence. **La part des transferts fluctuerait sur la même période selon les années et les générations de ZFU entre 18 % et 30 %** et se situerait le plus souvent aux alentours de 27 % ; elle serait en général un peu plus élevée en ZFU qu'en unité urbaine de référence, mais faiblement et pas toutes les années<sup>164</sup>.

Le rapport annuel 2012 de l'ONZUS ne distingue plus que les créations, d'une part, et les transferts d'autre part. Ses résultats doivent être pris avec une certaine prudence, car environ le tiers des « installations » étudiées, intervenues sous le régime de l'auto-entrepreneur, prend de ce fait surtout, voire exclusivement la forme de « créations », même s'il a été vu *supra* qu'une part de ces « créations » est en fait largement virtuelle. Selon ce rapport, les créations (y compris celles concernant le statut d'auto-entrepreneur) représenteraient en moyenne trois quart (76,4 %) des installations recensées en ZFU, soit une part de créations légèrement inférieure à ce qu'elle est dans les unités urbaines environnantes. Le rapport constate que le recul des installations sous statut d'auto-entrepreneurs a contribué au recul de ce taux et conclut que *« la part plus importante des transferts en ZFU illustre le biais que peut engendrer ce dispositif. Il ne permet pas forcément la création d'activité économique mais déplace celles-ci sur les ZFU au détriment d'autres quartiers »*<sup>165</sup>.

Les données transmises par le SG-CIV confirment ces tendances : la part des créations en 2012 est relativement stable par rapport à 2011, mais en recul par rapport aux deux années précédentes et reste, avec 77,8 % en 2012, légèrement inférieure chaque année à ce qu'elle est dans les unités urbaines de référence (78,8 % en 2012).

Bernadette Malgorn notait pour autant lors de son entretien avec la rapporteure que la logique même du dispositif ZFU était d'inciter des chefs d'entreprises et/ou des acteurs de l'économie sociale à créer des activités dans des zones défavorisées, et qu'il n'était de ce fait pas contraire à l'esprit du dispositif qu'il se saisisse librement des outils mis en place. Alain Juppé, initiateur du dispositif, notait de même qu'il ne lui semblait pas choquant que des entreprises existantes se délocalisent dans les ZFU, d'autant que cela apporte à l'économie locale des activités suscitées par les dépenses des salariés qui y déjeunent, y consomment, etc. Il observait du reste que dans la ZFU de Bordeaux, la part des transferts restait assez modérée, de l'ordre de 24,5 % en moyenne pour 18 % sur l'aire urbaine, etc.

---

<sup>163</sup> Cette différence entre taux de transferts constatée par les évaluations et dans les travaux de l'ONZUS tient peut-être à des questions de définition.

<sup>164</sup> Rapport 2007 de l'ONZUS, p. 40.

<sup>165</sup> Rapport 2012 de l'ONZUS, p. 128.

Daniel Robin, vice-président du Conseil régional de Martinique, soulignait lors de son entretien avec la rapporteure que l'absence de logique de filière impulsée dans les implantations en ZFU, celles-ci intervenant au coup par coup au gré des projets présentés ou non par des chefs d'entreprises, tendait à renforcer le risque d'effet d'aubaine.

Les rencontres de chefs d'entreprises effectuées par la rapporteure lors de déplacements dans des ZFU ne permettent bien entendu pas de se prononcer sur le plan statistique quant à la proportion que peuvent représenter les transferts dans les créations d'activités en ZFU, d'autant que ceux qui ont pu être interrogés sont, par définition, « encore là ». Elles peuvent néanmoins donner un aperçu des intentions dont ils font part. Parmi les entrepreneurs rencontrés dans les ZFU de Martinique et de Guadeloupe, l'un d'eux indiquait être susceptible de repartir pour s'installer ailleurs une fois épuisé l'avantage des exonérations, alors que d'autres prévoyaient *a priori* de rester, notamment parce que leur clientèle était essentiellement locale. Parmi les entrepreneurs rencontrés dans la ZFU de Neuilly sur Marne en Seine-Saint-Denis, plusieurs étaient arrivés dans cette ZFU de troisième génération après un transfert d'autres lieux mais ils avaient souvent investi dans l'achat et l'aménagement de locaux et n'envisageaient pas *a priori* de partir, considérant avoir réussi leur implantation. L'un d'entre eux observait notamment que ces lieux étaient plutôt plus sûrs, tout compte fait, que ceux où il était implanté auparavant.

- ▣ Le risque de subventionner des créations qui seraient intervenues de toute façon et la question de la concurrence déloyale

Un risque existe de subventionner des créations qui seraient intervenues de toute façon. L'un des entrepreneurs rencontrés lors du déplacement en Seine-Saint-Denis répondait d'une certaine manière à ce cas de figure. Il s'agissait d'une entreprise industrielle de fabrication de pains et de viennoiserie dont les locaux avaient brûlé accidentellement et qui, devant de toute façon réinvestir dans de nouveaux locaux, avaient choisi de le faire à Neuilly sur Marne du fait des avantages offerts en termes d'exonérations, qui lui avaient permis d'aller plus vite dans la relance de l'entreprise transplantée.

Mais, d'une certaine manière, ce risque est inhérent à la mise en place d'un dispositif d'exonérations ou d'aides du type ZFU : un chef d'entreprise ou un dirigeant associatif ne choisit pas de développer une entreprise ou une association, ou de recruter ou non un salarié, uniquement en fonction d'exonérations – ce ne serait du reste pas souhaitable car l'entreprise en question aurait toute chance de déménager ou de disparaître faute de rentabilité une fois les exonérations épuisées. Il est par conséquent très vraisemblable qu'une grande part des créations d'activités serait effectivement intervenue même sans les exonérations. L'intérêt du dispositif ZFU est alors d'attirer ces créations là où l'arrivée d'activités de proximité paraît particulièrement nécessaire, ce qui est le cas des territoires situés en ZFU, et qu'elles y restent dans toute la mesure du possible au terme de la période d'exonérations.

Un géomètre-expert ayant répondu dans le cadre d'une consultation par Internet organisée par l'UNAPL indiquait que son entreprise était déjà implantée sur le territoire lorsque celui-ci a été transformé en ZFU. Il notait qu'il lui a ainsi été possible d'obtenir des exonérations fiscales et sociales qui ont facilité l'embauche de deux salariés, mais que ces exonérations ne lui étaient pas nécessaires pour ce faire et qu'il aurait pu de ce fait, s'il l'avait souhaité, en profiter pour « casser » ses prix et faire une concurrence déloyale à ses concurrents. Cette crainte d'une concurrence déloyale suscite du reste des prises de position parfois vives quant au dispositif ZFU, dont certains considèrent qu'il constitue une distorsion

de concurrence à l'égard des territoires voisins ou des autres entreprises et/ou une source de « cadeaux » fiscaux ou sociaux sans grande justification aux entreprises, artisans ou membres des professions libérales des quartiers concernés.

☐ Le risque de subventionner des entreprises déjà installées qui ne se développent pas pour autant

Une variante de ce cas de figure concerne ce que l'on pourrait appeler un effet de « rente » : il est constitué par les entreprises ou établissements déjà implantés en ZFU qui, compte tenu des règles mises en œuvre dans le cadre du dispositif ZFU, peuvent bénéficier à plein du dispositif, tout en respectant d'ailleurs ses règles, mais sans réelle contrepartie et sans en tirer parti pour se développer. Cela est possible car les exonérations bénéficient dans le dispositif ZFU, non seulement aux entreprises nouvelles venues, mais aussi à celles déjà implantées dans la zone. La raison du choix de cette modalité lors la mise en place du dispositif était, logiquement, de conjurer le risque que les entreprises existantes, si elles n'avaient pas bénéficié des exonérations offertes par le dispositif au même titre que les entreprises nouvellement implantées, soient soumises à une concurrence déloyale et de ce fait menacées de disparition. La logique du dispositif était par ailleurs, à *minima*, d'aider, dans des territoires souvent désertés par les activités économiques, les entreprises déjà implantées à s'y maintenir. On peut espérer que les aides dispensées aient effectivement eu cet effet et aient souvent permis un développement *in situ* des entreprises concernées, même si les seuils de 50 salariés et 10 millions€ de CA prévus par le dispositif pouvaient à cet égard constituer un frein. Le rapport au Parlement présenté par Claude Bartolone, ministre de la Ville, en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, notait déjà au tournant des années 2000 cette difficulté : « Une entreprise qui embauche et dépasse les 50 salariés perd le bénéfice complet des exonérations de charges sociales. Il s'agit d'une disposition fort peu incitative à la création d'emplois au-delà de ce seuil d'effectifs »<sup>166</sup>.

Ce biais possible consistant à subventionner des entreprises déjà installées qui n'en profiteraient pas ensuite pour se développer est quoi qu'il en soit très difficile à mesurer sur le plan statistique. Parmi les visites opérées sur le terrain, la rapporteure a effectivement rencontré des entreprises, notamment des commerces, auxquelles le dispositif avait seulement permis de se maintenir sur place, sans guère se développer ni embaucher, dans une situation où la clientèle tendait il est vrai à désertier le centre ville pour se reporter dans des grands centres commerciaux situés en périphérie. Il existe un risque en ce cas que, à l'arrêt des exonérations, l'entreprise ne puisse poursuivre son activité et que les aides reçues lui aient juste permis, en quelque sorte, de retarder l'inéluctable. A l'inverse, d'autres commerces visités par la rapporteure avaient profité des aides pour améliorer leurs locaux, s'agrandir, investir et/ou recruter. On peut alors espérer que, quand les aides s'arrêteront, ces entreprises pourront profiter du dynamisme ainsi acquis pour se maintenir et/ou poursuivre leur développement.

☐ De l'effet « boîte aux lettres » et des fraudes possibles

Un effet pervers possible est constitué par la création de « coquilles vides », les établissements créés étant en ce cas de simples « boîtes aux lettres ». Ce risque a été

---

<sup>166</sup> Bilan des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaine : rapport au Parlement en application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, présenté par Claude Bartolone, La Documentation française, p. 14.

souligné, tant par des représentants d'organisations syndicales et des chefs d'entreprise rencontrés par une délégation de la section lors du déplacement en Martinique, que par des chefs d'entreprises ou des représentants de collectivités locales dans d'autres ZFU.

Divers cas de figures ont été évoqués lors d'entretiens sur le terrain. Une pratique serait semble-t-il constituée par l'implantation d'un siège social constitué d'une simple boîte aux lettres, parfois assortie, dans le meilleur des cas, d'un salarié avec un téléphone. Un autre cas type évoqué, sans exemple précis mentionné, concernerait des entreprises notamment commerciales ayant plusieurs implantations, dont l'une en ZFU et d'autres non, dont des salariés, recrutés en ZFU et censés y travailler, de manière à bénéficier des exonérations de taxe fiscale et sociale, travailleraient en fait occasionnellement, voire une partie non négligeable de leur temps de travail, sur les autres sites de l'entreprise, hors ZFU.

Ont aussi été évoqués, là aussi sans exemple précis, des cas de création d'entreprises en ZFU, suivie d'un dépôt de bilan quand les effets fiscaux et sociaux des exonérations diminuent, puis d'une reprise ultérieure de l'activité, le cas échéant avec les mêmes salariés, par un autre membre de la famille, pour bénéficier à nouveau des exonérations. Ces cas de création, disparition, recréation seraient nombreux selon les organisations syndicales interrogées par la rapporteure au CESER de Martinique et mériteraient un meilleur suivi. Le développement de pratiques de domiciliation d'entreprises chez des opérateurs d'accompagnement serait aussi constaté, entre autres en Guadeloupe.

Présente le même inconvénient l'implantation d'entreprises dont le business plan s'appuie principalement ou uniquement sur les aides, sans perspective réelle de survie une fois la période d'exonération achevée.

Dans d'autres cas, des entreprises tendraient à subdiviser leurs activités en établissements de moins de 50 salariés pour éviter de franchir les seuils prévus par le dispositif et continuer à bénéficier des exonérations.

Si des effets pervers et des fraudes existent de fait certainement, il n'est guère possible dans le cadre de ce bilan d'apprécier leur proportion. Ils sont d'une certaine manière inhérents à la mise en place de tout dispositif d'exonérations ou d'aides. Cela ne doit bien évidemment ni empêcher de chercher à réduire ces effets pervers, ni de lutter contre ces fraudes, mais ne doit pas pour autant conduire à condamner *a priori* tout système de ce type ou à le rejeter en bloc, sans prendre en compte les avantages qu'il présente par ailleurs.

L'implication directe des collectivités locales, des services de l'État et/ou des organisations consulaires, et notamment des CCI, peut du reste constituer un instrument efficace pour prévenir en amont ou lutter en aval contre ces phénomènes de boîte aux lettres ou ces fraudes. Les municipalités étant censées délivrer des certificats de domiciliation, certaines contrôlent effectivement dans ce cadre la réalité de l'implantation de l'entreprise et de son activité. La mairie de Pointe-à-Pitre en Guadeloupe a mis en place pour ce faire un suivi dans la durée, des agents se rendant régulièrement sur place. D'autres municipalités n'effectuent semble-t-il pas nécessairement les mêmes vérifications, souvent par insuffisance de moyens. Le fait que les coûts du dispositif ne pèsent pas sur elles, mais sur l'État, celui-ci remboursant les collectivités locales du débours des taxes locales non reçues du fait des exonérations de taxes locales, de même qu'il rembourse à la Sécurité sociale les cotisations sociales patronales non perçues du fait des exonérations, joue peut-être parfois aussi en ce sens. Dans la ZFU du Mans, les services de développement municipaux (« Le Mans développement ») et du conseil général semblaient pour leur part très impliqués dans le suivi. La CCI de Paris Île-de-France, dont l'antenne de Seine Saint Denis « suit » les dix ZFU du département, a affecté

à ce suivi deux agents à plein temps et ses représentants vont à la rencontre de « leurs » entreprises, qu'ils connaissent, faisant un travail de prévention d'autant plus efficace auprès des chefs d'entreprises intéressés par une possible implantation en ZFU qu'il apparaît que les créations ou transferts d'établissements donnant lieu à exonérations fiscales ou sociales font en très forte proportion l'objet dans les années suivant leur implantation de contrôles fiscaux et sociaux et de redressements éventuels. Au total, selon les agents de développement de la CCI, les « entreprises boîtes aux lettres », qui constituaient une réalité au tout début du développement des ZFU, se seraient considérablement raréfiées et seraient aujourd'hui un phénomène marginal. Un chef d'entreprise de la ZFU de Lille faisait le même constat : si des entreprises « boîtes aux lettres » ont existé et s'il y en a toujours, elles risquent vite de se heurter aux contrôles des services fiscaux de l'État et aux URSSAF, ces contrôles, ayant semble-t-il à la longue un effet dissuasif pour les fraudeurs.

- ▣ Le risque d'implantation d'un établissement sans création d'activités réelles, ou à la marge, pour la ZFU concernée

Une variante, cette fois respectueuse des lois, décrite dans plusieurs ZFU, concerne le cas d'entreprises et notamment de professions libérales (médecins, infirmiers ou sociétés de conseil aux entreprises, par exemple) qui implantent leur cabinet en ZFU, parfois en lisière de la zone mais du « bon côté » de manière à bénéficier des exonérations, et parfois de manière regroupée ; certains des professionnels en question y recrutent le cas échéant un salarié pour effectuer le secrétariat ou le nettoyage du local, mais sont, dans les faits, peu ou pas présents sur place car, au moins pour certains d'entre eux, leur activité est itinérante (une partie se déroulant au domicile des patients ou autres clients).

Des garde-fous sont en principe prévus : pour les entreprises dont l'activité n'est pas sédentaire ou n'est pas exercée en totalité dans l'établissement implanté en ZFU, soit l'entreprise doit employer dans ses locaux implantés en ZFU au moins un salarié à temps plein, ou équivalent, soit l'entreprise doit réaliser au moins 25 % de son chiffre d'affaires auprès de clients situés en ZFU<sup>167</sup>.

Les représentants des services municipaux ou des CCI interrogés observaient que ces pratiques n'étaient pas illégales. Ils notaient que cela avait au moins le mérite de favoriser la rénovation du bâti dans des quartiers où il était très dégradé, par exemple dans les ZFU de Basse Terre ou de Fort de France, et que cela pouvait contribuer aussi, dans une certaine mesure, à apporter une présence et des prestations médicales à des habitants qui n'y avaient jusque là pas ou très peu accès sur place.

## Des effets positifs souvent « non mesurables »

Nombre des acteurs rencontrés en ZFU soulignent à l'inverse l'importance de la nouvelle dynamique qu'a permise la mise en place de la ZFU en réintroduisant davantage d'activités économiques dans des territoires qui en étaient souvent largement dépourvus, en offrant des occasions d'emplois à des habitants, en donnant le cas échéant l'occasion à des personnes issues du territoire concerné de monter un projet entrepreneurial ou, tout simplement et même si ce n'est pas « mesurable », en donnant une image autre, plus positive, du quartier urbain concerné.

---

<sup>167</sup> Information figurant sur la plaquette : « *S'implanter en Zone franche urbaine : une opportunité pour les entreprises de Seine-Saint-Denis* », réalisée par la CCI Seine-Saint-Denis Paris-Île-de-France.

Nombreuses ont été les visites effectuées et plus nombreux les témoignages obtenus dans le cadre de la préparation de l'avis, qu'ils émanent d'élus locaux, avec notamment au premier rang Alain Juppé, Premier ministre quand le dispositif ZFU a été mis en place par son gouvernement, en 1996, et aujourd'hui maire de Bordeaux, ville où est implantée une ZFU, mais aussi de chefs d'entreprises ou de représentants de clubs d'entrepreneurs de ces territoires, des représentants de l'État ou d'agents de collectivités territoriales sur le terrain, des représentants d'organismes consulaires, d'associations, d'organisations syndicales ou d'organismes HLM. La plupart de ces acteurs de terrain, actifs dans les ZFU de Guadeloupe ou de Martinique ou de Guyane, dans la ZFU de Neuilly sur Marne ou dans celles de Trappes en Yvelines, dans celle du Mans, ou de Haute-pierre et du Neuhof à Strasbourg, a souligné le rôle indispensable joué par le dispositif ZFU pour sortir « leur » territoire d'une spirale négative, les progrès que cela a en général permis, même s'ils ne sont pas toujours mesurables, et le risque que ces avancées, souvent incomplètes et fragiles, soient remises en cause en cas de suppression pure et simple du dispositif. Les acteurs locaux rencontrés au Havre et dans les ZFU de Marseille allaient dans le même sens.

L'avis *Les entreprises dans les Zones franches urbaines : bilan et perspectives*, rapporté par Fatiha Benatsou au nom du CESE, soulignait l'importance de cette dimension, qu'il exprimait en ces termes : « *L'État ne peut pas uniquement apprécier de manière comptable le retour sur investissement économique et financier que les ZFU ont procuré mais doit aussi chiffrer ce que cela lui aurait coûté si rien n'avait été fait.*

*Il faudrait pouvoir apprécier :*

- *le lien social maintenu et développé ;*
- *l'activité économique et sociale induite par le transfert d'entreprises dans les ZFU et les aménagements urbains qui en ont résulté ;*
- *l'amélioration de l'image des quartiers qui ont bénéficié de ces dispositifs ainsi que leurs habitants ;*
- *l'émergence de nouveaux jeunes entrepreneurs issus des quartiers ;*
- *la dynamisation du tissu associatif, culturel, sportif ... local ;*
- *l'absence d'émeutes urbaines d'envergure nationale ;*
- *la prise en compte de l'effort de formation en direction des habitants des ZFU ».*

Cela n'empêche bien entendu pas l'élaboration d'un bilan le plus précis et objectif possible des effets des ZFU en termes de développement économique et d'emploi, conformément à la demande formulée par le gouvernement. C'est du reste l'objet de ce rapport d'y contribuer, malgré la difficulté de l'exercice vu la très grande diversité de la situation des ZFU et le caractère multidimensionnel de leur développement. Mais cette dimension pour partie non mesurable constitue aussi une réalité. Elle devait être rappelée.

---

## **F - Des résultats hétérogènes selon les ZFU**

Les 100 ZFU ne sont pas réparties de manière égale sur le territoire. Comme noté *supra*, à titre d'exemple, les régions Île-de-France et Nord-Pas-de-Calais accueillent à elles deux près de 40 % des ZFU de France métropolitaine et concentrent 45 % de la population active de France métropolitaine résidant en ZUS. Toutefois, selon la DARES, « *le recours au niveau régional aux embauches exonérées au titre du dispositif ZFU ne reflète pas uniquement la répartition des ZFU sur le territoire national. Ainsi, entre 2007 et 2010, les régions Île-de-France*

*et Nord-Pas-de-Calais ne concentraient qu'un tiers des embauches exonérées en ZFU. (...) A l'inverse, les six ZFU de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, qui ne regroupent que 7,3 % de la population active résidant en ZFU, concentrent près de 20 % des embauches exonérées sur la même période »<sup>168</sup>.*

L'évolution de la situation des ZFU dans la période récente face à la crise n'est pas non plus homogène. Ainsi, l'ONZUS note que le stock des établissements implantés dans les ZFU des départements de Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de Gironde ou du Rhône s'est réduit entre 2010 et 2011, la baisse étant « *plus forte dans les ZFU de Champagne-Ardenne, des Alpes-Maritimes, de la Drôme, du Gard, du Calvados ou encore du Pas-de-Calais. Elle est maximale en Haute-Marne (baisse de 13,9 % du nombre d'établissements). Dans les départements des Bouches-du-Rhône, des Charente-Maritime, de Loire-Atlantique, de l'Oise, de l'Aisne, de l'Allier ou encore du Vaucluse, le nombre des établissements installés en ZFU enregistre au contraire une augmentation assez sensible* »<sup>169</sup>.

Au regard de la diversité des caractéristiques territoriales tant géographiques que socio-économiques présentes dans les ZFU, le parti a été pris d'approcher la réalité dans un nombre significatif de ZFU.

Ont été rencontrés pour l'élaboration de ce rapport des représentants de l'État, des responsables des collectivités locales, des organisations professionnelles patronales et syndicales, des fédérations professionnelles, des chefs d'entreprises, qui ont pu apporter leur analyse. Des entretiens et témoignages en complément des visites sur site ont enrichi les éléments et impressions collectés, afin de permettre une meilleure appréhension des forces et faiblesses des zones classées en ZFU.

Selon la plupart des acteurs de terrains, notamment élus et chefs d'entreprises, rencontrés, les ZFU se sont révélées majoritairement de bons outils de développement pour les territoires les plus fragiles, principalement là où les actions ont été portées de manière volontariste par les acteurs politiques et socio-économiques du territoire. A l'inverse, les dispositifs ZFU utilisés isolément ne suffisent pas, d'après les témoignages recueillis, à redynamiser un territoire exclu depuis longtemps d'une dynamique de développement économique.

Plusieurs situations sont à distinguer dans lesquelles se trouve une ZFU :

- ZFU de centre urbain historique, avec présence de petits commerces et d'habitat ancien disposant de peu de foncier disponible ;
- ZFU avec une proportion majoritaire d'habitat social ;
- ZFU composée d'une zone d'habitat éloignée du cœur de ville mais avec du foncier disponible.

La section a reçu en audition les maires de Bordeaux, où se trouve une ZFU de 1ère génération, et de Trappes-en-Yvelines, ZFU de la 2ème génération ; l'une est implantée dans une grande ville de province, l'autre dans une ville moyenne de la banlieue parisienne. Les développements qui suivent reprennent de manière synthétique des éléments de présentation de ces deux ZFU par leur maire.

---

<sup>168</sup> DARES Analyses n° 39 : « Les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville de 2007 à 2010 » (juin 2012).

<sup>169</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS, p. 125.

- Le cas de la ZFU de Bordeaux

La ZFU Hauts de Garonne-Bastide s'étend sur 4 communes, dont Bordeaux (la partie bordelaise n'en représentant qu'une faible part, de l'ordre de 10 % environ), l'essentiel se situant sur les communes de Lormont, Cenon et Floirac. Créée en 1997 dans le cadre de la première génération de ZFU, elle constituait, à la mise en place du dispositif, la plus grande ZFU de France, avec une superficie de 750 hectares. Alain Juppé, maire de Bordeaux, soulignait lors de son audition que, sur l'ensemble de la zone concernée, on constate une augmentation de près de 200 % du nombre d'entreprises implantés dans la ZFU (2817 sont recensées en 2012 contre 1010 en 1997) et une multiplication par quatre du nombre d'emplois (augmentation de 300 %), avec une diminution corrélative de près de 27 % du chômage comptabilisé.

Toutefois, si la dynamique créée a été très forte les premières années, le nombre de création d'entreprises et d'emplois supplémentaires aurait tendu à se tasser après 2005.

Les secteurs d'activité les plus représentés dans les créations d'entreprises au sein de la ZFU Hauts de Garonne-Bastide sont : la construction, la réparation automobile, la santé et les activités tertiaires spécialisées (bureaux d'études, consultants etc.). Ces 4 secteurs recouvrent les deux tiers environ des créations. Alain Juppé notait en audition que, suivant les communes, la ZFU a eu un rôle plus ou moins structurant dans l'économie locale et le tissu d'entreprises de chacune des villes, jouant surtout un rôle important d'entraînement pour deux des quatre communes concernées.

L'augmentation considérable du nombre d'emplois dans les entreprises de la ZFU (3 476 emplois en 1997, 10 958 en 2002, 15 741 en 2009) montre que l'objectif de ramener de l'activité sur la rive droite de l'agglomération a été atteint. Le développement de la ZFU s'est inscrit à partir du milieu des années 2000 en parallèle avec un projet important de rénovation urbaine mené par l'ANRU, concrétisé par des opérations massives de démolition/reconstruction sur les communes de Cenon ou Lormont, mais aussi avec la réalisation du tramway, qui a désenclavé cette rive droite de Bordeaux. Alain Juppé soulignait qu'« *il en est résulté un tel renouveau que ces quartiers figurent aujourd'hui parmi les lieux les plus conviviaux et les plus prisés de la ville* ». Il insistait sur l'importance de la restauration d'image opérée pour les habitants de ces quartiers jadis délabrés, mais aussi pour les chefs d'entreprises qui fuyaient ces zones sinistrées.

Le chômage a fortement baissé en volume depuis la création de la ZFU mais il a repris sa courbe ascendante avec la crise, sans retrouver toutefois le niveau d'origine : le nombre de demandeurs d'emplois en catégorie A est ainsi passé de 6 500 en 1998 à 2 985 en 2008. Il est reparti à la hausse avec la crise économique et tend aujourd'hui à se stabiliser autour de 4 000, ce qui est sensiblement moins que lors du lancement de la ZFU. L'effet ZFU sur le chômage des quartiers de la rive droite a été visible surtout sur la période 1998-2004 où la rénovation urbaine n'avait pas encore eu d'impact sur le volume des populations actives.

La ZFU a donc constitué un réel succès en termes de désenclavement économique, de marketing territorial et de vecteur d'une nouvelle image positive. Elle n'a toutefois pu résoudre que partiellement les difficultés particulières d'accès à l'emploi de la main d'œuvre locale, malgré un taux d'emploi des résidents de 31 % (supérieur à la moyenne des ZFU) parmi les salariés travaillant dans les entreprises implantées dans la ZFU. L'essoufflement actuel de la ZFU serait, selon Alain Juppé, pour partie imputable à la raréfaction du foncier :

il existerait désormais sur le plan local une pénurie d'immobilier d'entreprises, ce qui invite à organiser mieux le parcours résidentiel des entreprises, le rééquilibrage et la diversification de l'offre d'activités et de services<sup>170</sup>.

- L'expérience de la ZFU de Trappes

Trappes, ville de 30 000 habitants, présente la particularité d'être coupée par une voie ferrée et par la nationale 10. La ville comprend un centre historique, une ville des années 70, avec un quartier résidentiel relativement aisé, mais aussi le quartier de la plaine de Neauphle, inclus dans l'agglomération nouvelle de Saint-Quentin, et compte au total plus de 3 000 logements sociaux. La population de la ville est en moyenne relativement pauvre : Trappes est ainsi classée au 50ème rang des villes aux revenus des ménages les plus bas. La population communale est constituée de plus de 70 nationalités différentes. La rénovation urbaine y a débuté en 2003 et en 2006 a été signé avec l'ANRU un premier contrat de rénovation urbaine de 350 M€, avec la participation de partenaires : Conseil régional, Conseil général, 1 % logement, Caisse des Dépôts. Elle a permis une diversification de l'habitat.

La création d'une ZFU à Trappes est intervenue en 2004, dans le cadre de la 2ème génération de ZFU. Elle a permis d'apporter une nouvelle dimension au projet de rénovation urbaine, en y intégrant un volet relatif au développement économique. La ZFU se situe dans une zone d'habitation de Trappes, en dehors des deux zones d'activités que comportait déjà la ville avec plus de 17 000 emplois.

Le premier projet dans cette ZFU a été la rénovation d'un centre commercial, en partenariat avec l'EPARECA. Outre des créations d'emplois bénéficiant des exonérations ZFU, ce projet a permis l'augmentation de 30 % du chiffre d'affaires du centre commercial dès la première année. Un effort a également été accompli pour renforcer la présence des services publics dans le quartier : un nouveau bâtiment a été construit pour accueillir un centre social et La Poste. Des rez-de-chaussée d'immeubles ont par ailleurs été aménagés afin de pouvoir accueillir des activités tertiaires ou des commerces.

Un village d'entreprises « provisoire » a été créé où une quarantaine d'entreprises s'est installée en un an, permettant notamment à des jeunes diplômés du quartier de monter des entreprises sur place. Une deuxième pépinière a été créée pour remplacer la première mais elle a aussi connu un succès très rapide et la première, initialement conçue comme « provisoire », a finalement été conservée. Une zone d'aménagement concertée (ZAC) a de même été mise en place avec la construction de plus de 300 logements et 40 hectares réservés pour le développement économique.

Au total, la ZFU a permis selon son maire de redynamiser le quartier et d'y attirer des entreprises. Pour autant, les résultats obtenus ne sont pas seulement le fruit des exonérations. La présence d'une voie de transports importante, ainsi que la démarche de rénovation urbaine engagée parallèlement à la création de la ZFU, ont certainement joué un rôle dans les avancées réalisées<sup>171</sup>.

- Martinique – Guadeloupe

Ces îles des Antilles connaissent des difficultés économiques, sociales et de logement très importantes. La crise majeure de 2009 a laissé de lourdes séquelles et le chômage des jeunes atteint voire dépasse les 60 %. Une partie de l'habitat beaucoup plus grande qu'en métropole connaît une grave insalubrité, particulièrement marquée dans certains quartiers.

---

<sup>170</sup> Audition d'Alain Juppé, ancien Premier ministre, maire de Bordeaux, par la section.

<sup>171</sup> Audition de Guy Malandain, maire de Trappes en Yvelines, par la section.

Dans ce contexte, la décision a été prise dès 1995, malgré les spécificités des DOM-TOM représentées notamment par leur insularité, que ceux-ci pourraient bénéficier du dispositif ZFU.

Une mission de la rapporteure et du président de la section en octobre 2013 a permis d'y rencontrer les représentants de l'État, des collectivités locales, les CESER, les organisations professionnelles patronales et syndicales, les acteurs sociaux économiques, ainsi que des chefs d'entreprise.

Les spécificités de ces territoires ultra-marins et les régimes spéciaux qui leur sont applicables (ZFU, ZFA avec la LODEOM) ont rendu complexe l'analyse de l'efficacité des dispositifs ZFU.

Cependant, si l'objectif ne paraît pas atteint en termes d'emplois, le dispositif ZFU a préservé l'existant et freiné la déprise sur des territoires en extrême difficulté.

Les ZFU ont permis de créer une vie sociale et économique réelle, malgré quelques effets d'aubaines (professions libérales) et les sociétés en charge d'appliquer les défiscalisations (effets boîtes aux lettres).

Tant en Martinique qu'en Guadeloupe, une plus grande vigilance s'instaure pour repérer les effets « pervers » du dispositif et les services de l'État, les collectivités locales et/ou les chambres consulaires, se dotent des moyens pour effectuer un suivi.

- La Martinique

Ville de Fort-de-France

Le centre ville de Fort-de-France compte selon la municipalité environ 900 commerces mais souffre de la présence forte de centres commerciaux en périphérie, source de déséquilibre commercial. Ceci dans un contexte de forte concurrence liée à la proximité des îles anglophones. Les contraintes sociales y sont prégnantes.

La ZFU, d'abord constituée autour du quartier Dillon au service d'un projet, a ensuite été étendue à une zone littorale allant jusqu'à la pointe Simon.

Un important programme ANRU a très largement modifié la Zone Dillon. La réduction de l'insalubrité, la construction de logements neufs, la création de voiries, d'espaces verts, ont changé le quartier. Cela a permis, pour les habitants, de se réapproprier les lieux dans un meilleur climat de sécurité, et pour des entreprises de faire le choix de s'implanter dans ce quartier rénové.

Des commerces et des services de proximité ont pu s'installer en pied d'immeubles, telle par exemple une boulangerie, créée en 2009, visitée lors du déplacement de la mission, qui s'est bien développée et emploie en 2013 : 9 salariés, dont 5 occupés à la vente et 4 boulangers professionnels, avec 900 clients quotidiens. Des constructions neuves ont pu accueillir de nouvelles activités, avec par exemple la création, toujours sur la zone Dillon, d'un centre d'affaires en 1997. Le développement de ce centre a notamment permis à une chef d'entreprise d'y créer un centre d'accueil téléphonique. Ce centre d'externalisation d'appels de 10 postes a recruté des salariés locaux formés par l'entreprise pour la majorité des emplois créés.

La ville basse, représentée par la zone littorale jusqu'à la pointe Simon, est en cours de réaménagement : reconquête de l'habitat, maintien et créations de commerces, implantation de petites entreprises sur la zone proche du port.

La ZFU est un outil pour redessiner un bassin de vie, un bassin d'emplois. Les interlocuteurs indiquent que les avantages fiscaux sont essentiels pour l'attractivité de la zone, mais que cet outil réclame des règles pérennes et simples. Le problème du chômage en général et des jeunes en particulier a été au cœur des entretiens. Une antenne de Pôle emploi est en liaison avec une mission d'insertion, plus une mission locale intercommunale, mais le manque de formation semble constituer un handicap majeur pour favoriser le développement de l'emploi sur place.

### Nombre d'entreprises présentes sur la ZFU

1996	172 établissements
2002	364 établissements
2011	2985 établissements

Source : mairie de Fort de France

### Nombre d'emplois sur la ZFU

1996	262 salariés
2002	604 salariés
2011	3057 salariés

Source : mairie de Fort de France.

- L'exemple de la Guadeloupe

ZFU de Basse-Terre et ZFU de Pointe à Pitre – les Abymes

La forte régression économique au cœur de la ville de Pointe à Pitre justifiait l'élargissement en 2007 du périmètre urbain de la ZFU. Parmi les causes de cette dévitalisation, il faut noter la concurrence des centres commerciaux périphériques, la multiplication des zones d'activités qui favorise l'émigration de nombre d'administrations et d'entreprises de la sphère privée. A cela il faut ajouter le déplacement de la gare maritime et une insécurité très importante.

Le dispositif d'exonération a permis aux entreprises de mieux résister aux effets de la crise, et sans ce dispositif, le nombre de cessations d'activités enregistrées en 2009 sur la circonscription aurait été démultiplié.

Un suivi des entreprises en ZFU a été effectué par la CCI depuis 1996. De 1997 à 2010, a été relevé le nombre de créations d'entreprises suivant : 528 à Basse-Terre ; 1 225 aux Abymes ; 1 490 à Pointe-à-Pitre : soit 3 243 entreprises. Les secteurs prépondérants relèvent des commerces et services, le déclin relatif de l'artisanat étant expliqué par le manque de foncier disponible à Pointe à Pitre et par la création de zones artisanales (bénéficiant du dispositif ZFA), notamment en dehors du quartier en ZFU.

Pour les emplois, il y aurait entre 2500 et 3200 emplois exonérés entre 2007 et 2010.

La création récente d'une « université régionale des métiers de l'artisanat » à Basse-Terre représente une chance et est porteuse d'espoir pour la formation de jeunes dans l'artisanat.

A Basse-Terre, pour dynamiser l'activité autour de la restauration du patrimoine privé et public, se constitue une filière d'artisans, comportant un volet formation aux métiers de la pierre, de la ferronnerie et du bois.

Pour éviter les effets « boîtes aux lettres », la mairie de Pointe-à-Pitre se mobilise. Avant de délivrer l'attestation permettant à l'entreprise de bénéficier d'exonérations, les services de la mairie se déplacent sur site, vérifient l'implantation géographique, le type de commerce, le nom et la qualité du responsable, et renouvelle ses contrôles par la suite.

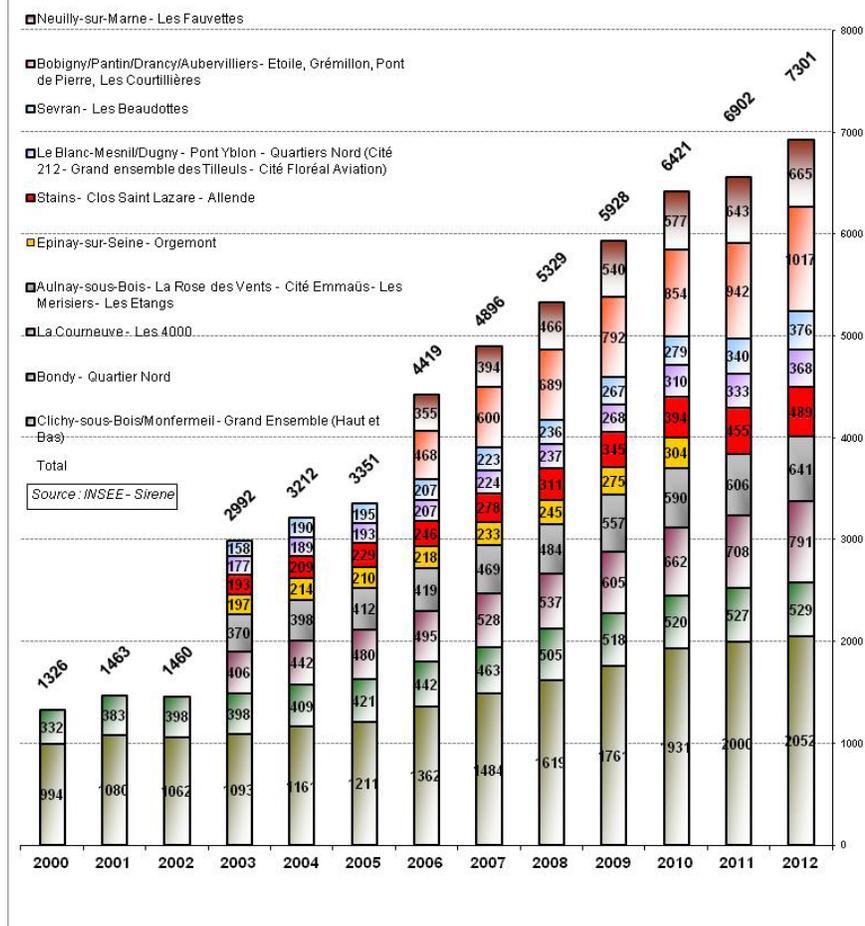
L'ensemble des acteurs de la Guadeloupe, préoccupés par les difficultés socio-économiques de leur territoire, s'organisent et mettent en place des partenariats.

- L'exemple de la Seine-Saint-Denis

La Seine-Saint-Denis comprend sur son territoire 10 zones franches. Parmi ces dix ZFU, deux sont de 1<sup>ère</sup> génération (Clichy-sous-Bois – Montfermeil, Bondy quartier Nord), six sont de 2<sup>ème</sup> génération (Aulnay-sous-Bois, Epinay-sur-Seine - Orgemont, la Courneuve – les 4 000, Stains - Clos-Saint-Lazarre Allende, Le Blanc-Mesnil –Dugny, Sevran-les-Beaudottes) et deux de la 3<sup>ème</sup> génération (Drancy-Bobigny-Aubervilliers-Pantin et Neuilly-sur-Marne – Les Fauvettes).

Ces ZFU diffèrent notamment par leur taille, avec deux extrêmes à cet égard. Ainsi, la ZFU de La Courneuve présente une superficie de 7,5 km<sup>2</sup>, soit 17 % de la surface communale, tandis que la ZFU de Sevran - Les Beaudottes a une superficie de 0,54 km<sup>2</sup>, soit 7 % de la surface communale. Le nombre des établissements implantés dans ces ZFU diffère aussi très fortement, comme le montre le tableau ci-après :

## Evolution et répartition du nombre d'établissements en ZFU



Source : CCI Seine-Saint-Denis, données issues du fichier INSEE-Sirene exploitées par la CCI Seine-Saint-Denis dans le cadre du « tableau de bord économique de la Seine-Saint-Denis ».

Une délégation du CESE s'était rendue en 2009 dans la ZFU de Clichy-sous-Bois – Montfermeil pour préparer l'avis *Les Zones franches urbaines : bilan et perspectives*, rapporté par Fathia Benatsou. Pour élaborer le présent rapport, la rapporteure s'est rendue dans la ZFU de Neuilly-sur-Marne, relevant de la 3ème génération, et dont la superficie par rapport à sa commune d'implantation est parmi les plus étendues en pourcentage de la Seine-Saint-Denis (17 %).

A Neuilly-sur-Marne, la mairie et la CCI se sont engagées et investies afin d'encourager l'initiative économique dans les ZFU. Dans ce cadre, un programme ANRU a été développé et il a été proposé un programme d'ingénierie de développement économique des ZFU, co-financé par la Caisse des Dépôts et par le Fonds Social Européen.

Le programme vise un double objectif : valoriser les territoires perçus par l'extérieur comme des territoires de relégation, et accompagner les entreprises et les porteurs de

projet afin de faciliter l'implantation et le développement d'activités économiques dans les ZFU et plus largement dans les quartiers « politique de la ville ».

Un marketing territorial promeut et valorise les atouts du territoire. Un soutien aux clubs d'entrepreneurs a été mis en place, avec un appui méthodologique à la création et à l'animation de ces clubs, ainsi qu'un accompagnement des entreprises à la sortie dégressive du dispositif d'exonérations, afin d'anticiper le retour au droit commun et au maintien des activités économiques. Un soutien à la jeune entreprises est mis en œuvre par un accompagnement collectif et individuel, afin d'augmenter la pérennité de l'entreprise, à 3 et 5 ans.

Les collectivités et les entrepreneurs rencontrés ont fait part de difficultés récurrentes en ce qui concerne le recrutement de salariés, et ce, malgré la mise en place d'un « groupe social emploi » par la Municipalité en partenariat avec Pôle Emploi. A été relevé un défaut de communication entre entreprises et demandeurs d'emploi. A la faible qualification d'une partie des jeunes, s'ajoute un éloignement du monde du travail important pour beaucoup d'entre eux. Un accompagnement social et professionnel dans la durée est souvent nécessaire. Des chantiers éducatifs mis en place par la Municipalité semblent porter leurs fruits, principalement en ce qui concerne les métiers du bâtiment.

Les ZFU de Seine-Saint Denis comportent 8 099 établissements en 2013, soit une progression moyenne de 5,36 % par an. Il faut toutefois noter que, depuis quelques années, le nombre et la part relative des installations sont en baisse : 5,1 % en 2013, 6,2 % en 2012 et 7,1 % en 2011.

La ZFU ayant le plus fortement concouru à la croissance du nombre des établissements en 2012 est celle de la Courneuve, avec une hausse supérieure à 10 %.

Clichy-sous-Bois/Montfermeil reste la ZFU comptant le plus grand nombre d'entreprises implantées (2 188 établissements en 2013) même si le taux de croissance y est plus modéré.

- L'exemple de Marseille

Les 2 ZFU phocéennes ont des profils économiques légèrement différents, mais apparaissent toutes deux en mutation par rapport à un passé industriel.

Le parc d'établissements (toutes tailles confondues) de la ZFU Nord Littoral a été multiplié par 4 depuis la création de la ZFU : 668 en 1997, 2 719 en 2010.

Celui de la ZFU 14ème et 15ème Sud est en voie d'être doublé depuis 2004 : 1 625 en 2004, 3 034 en 2010.

Depuis leur création, le nombre d'entreprises s'est accru de 3400 établissements, soit une progression de 48 %.

Le nombre d'emplois s'est accru de 13159 postes, soit une progression de 129 %, avec une part d'embauche de résidents dans les ZUS de 39 % (données 2008 et 2009).

La mixité fonctionnelle des activités et des emplois se développe, avec, au démarrage, des emplois à bas niveau de qualification, puis, dans la durée, des emplois à haut niveau de qualification, ainsi qu'un développement des commerces de proximité et des services à la population de meilleure qualité.

Les commerçants jouent un rôle majeur dans la dynamique des ZFU, par leur nombre (plus de 600), par leur rôle en tant que commerce de proximité et que lieux de vie contribuant au maintien du lien social. Deux opérations FISAC sont en projet.

Un programme de renouvellement urbain ambitieux (ANRU) associé à de l'immobilier d'entreprise a changé la physionomie des ZFU. Ainsi en est-il de la Station Alexandre, opération réalisée en partenariat avec la Caisse des Dépôts et Consignations : cet ensemble immobilier de 10 000 m<sup>2</sup>, livré en 2007 et réalisé sur la gare de triage d'une ancienne huilerie, comprend aujourd'hui un centre d'affaires, un espace culturel, un centre médical, une crèche d'entreprises, trois restaurants et des commerces. Sur ce site, 90 entreprises se sont installées, représentant environ 300 emplois.

Sur ce territoire, les élus, les collectivités locales, les associations d'entrepreneurs, les organisations professionnelles sont très présents, ensemble, pour effectuer le suivi et l'évaluation des ZFU.

Nord Littoral et 14eme et 15eme Sud - Grands indicateur chiffres :

- Nombre d'établissements au 01/01/12 des 2 ZFU : 6 273 établissements ;
- + 3 980 établissements au 01/01/12 depuis le démarrage du dispositif ;
- + 520 établissements en 2010 et 2011 (169 établissements en 2011) ;
- Dernière modification totale de l'emploi en 2009 sur les 2 ZFU : 23 643 emplois ;
- + 13 159 emplois au 01/01/09 depuis le démarrage du dispositif ;
- Nouvelle méthode : tendance emplois ZFU sur l'année 2010 (sur la base des seuls établissements affiliés URSSAF – hors emplois publics et indépendants) ;
- ZFU Nord Littoral : +202 emplois ;
- ZFU 14ème et 15ème sud : +848 emplois (dont 500 arrivée ONET)
- Soit +1050 emplois de plus en 2010 ;
- cette tendance s'appuie sur 2 219 établissements représentant 17 070 emplois (soit 34 % des établissements présents qui représentent 85 % des emplois 2009).

**Tableau 8 : Répartition établissements et emplois par ZFU depuis leur démarrage**

CRITERES	ZFU NORD LITTORAL Démarrage le 01/01/1997	ZFU 14 <sup>ème</sup> et 15 <sup>ème</sup> SUD Démarrage le 01/01/2004
Nombre d'établissements au démarrage	668	1 625
Nombre d'établissements au 01/01/12	2 892	3 381
Évolution du nombre d'établissements depuis le démarrage	+ 2 224 (+333 %)	+1 756 (+102 %)
Nombre d'emplois au démarrage	2 132	8 352
Nombre d'emplois au 01/01/2009	13 165	10 478
Évolution du nombre d'emplois	+11 033 (+517 %)	+ 2 126 (+25,5 %)

Source : AGAM/INSEE/URSSAF solde net

- L'exemple du Havre

La ZFU du Havre existe depuis 1997. A l'origine, son périmètre comprenait peu de foncier et d'immobilier. Elle a bénéficié d'un vaste programme d'aménagement (ANRU), des programmes de rénovation des commerces (FISAC), ainsi que de la création d'infrastructures, voiries, rocade, et tramway.

Dans le cadre du dispositif FISAC Mare Rouge, le centre commercial a été restructuré. Dans le cadre du dispositif FISAC Quartiers-Nord 2007-2011, un animateur commercial a été recruté à la Ville du Havre, et les espaces publics ont été aménagés : ont aussi été mis en œuvre une sécurisation par installation de vidéo surveillance, ainsi qu'une signalétique des pôles commerciaux.

La ZFU comptait 143 entreprises à l'origine. En 2013, 295 entreprises y sont implantées.

Le taux des transferts d'activité en 2012 est de 27,3 %. Ce taux est relativement proche de celui de la commune du Havre qui est de 20,3 %.

Le taux de survie moyen des établissements à 3 ans est de 49,1 % dans la ZFU du Havre, il est en moyenne de 51,5 % au niveau national. Il est à noter que, lorsque les projets sont accompagnés, ce taux s'avère supérieur. Il atteint en effet 69 % sur les 31 projets accompagnés entre 2009 et 2010.

Si la ZFU comprend aujourd'hui 43 entreprises de construction, la ZFU est de plus en plus attractive auprès des entreprises de services, dont le nombre est passé de 53 en 1998 à 103 en 2011. Le nombre d'entreprises relevant du secteur commercial reste relativement stable (60 en 1998, contre 68 en 2011).

La ZFU comptait environ 300 emplois en 1997. En 2009, le nombre d'emplois sur cette zone s'élève à 1161 (source INSEE).

Une enquête auprès des entreprises installées dans les programmes immobiliers récents a montré que, entre 2010 et 2011, parmi les 175 recrutements effectués, seuls 40 étaient des recrutements exonérés.

La Ville du Havre a soutenu la mise en place de structures et de dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle. La ZFU compte une antenne Pôle Emploi, une antenne Mission Locale, l'Espace Economie Emploi de la Ville, ainsi qu'une association d'insertion professionnelle par le sport. Ces différentes structures mettent en place des actions en faveur de l'emploi des habitants des ZUS :

- des rencontres entreprises/candidats : Café de l'Emploi, Job dating, ateliers de coaching des demandeurs d'emplois ;
- différents dispositifs tels que le Clause d'Insertion ou les Adultes-relais.

Plusieurs dispositifs d'accompagnement à la création d'entreprise sont présents sur le territoire : Planet Finance, l'ADIE, CCI, Chambre des Métiers, associations telles que Créaction, 3ES.

La ZFU du Havre bénéficie d'un très bon partenariat local entre État, élus, ville, chambres consulaires, URSSAF et DGFIP, association des entrepreneurs de la ZFU, tous représentés au comité de pilotage annuel de la ZFU.

- L'exemple du Mans

La ZFU des Sablons a été créée dès janvier 1997. On y trouve deux pôles commerciaux majeurs et trois zones d'activité.

La ZFU a été un outil majeur pour la mutation de ce quartier. Le programme de développement des Sablons est marqué par la double préoccupation de la solidarité et de la citoyenneté. A travers les objectifs du Contrat de Ville de l'Agglomération Mancelle défini dès 1994, différents objectifs opérationnels ont été établis dans le prolongement du travail déjà engagé dans le cadre du programme de développement social du quartier :

- rénover les logements ;
- aménager le quartier ;
- conforter le potentiel économique et favoriser l'emploi ;
- diversifier et adapter les services aux habitants ;
- développer le lien social et la citoyenneté.

Le repérage des potentialités a été effectué afin de favoriser l'installation de nouvelles activités et d'intégrer le quartier dans le tissu urbain, puis de développer des implantations en renforçant les pôles d'activité existants.

La politique de rénovation de l'habitat (ANRU), la création d'une ligne de transport (tramway) reliant tous les quartiers entre eux et l'implantation de services publics nécessaires à la population (commissariat de Police, bureau de poste, équipements sportifs et culturels, pôle emploi et maison de l'emploi ont créé un bassin de vie) ont contribué à l'évolution de la ZFU.

L'implantation de deux pépinières d'entreprises, le renforcement des commerces de proximité et la rénovation du centre commercial ont permis un développement économique et des emplois.

Le projet de développement de la ZFU a aussi été inscrit dans un projet plus vaste. Porté par la municipalité, soutenue par le Conseil général, dans le cadre d'un contrat de ville de l'agglomération mancelle signé en 1994, l'agence de développement économique a été associée à la création de la ZFU de la ville en 1997. Dès le départ, il s'est agi d'intégrer davantage le quartier dans le tissu urbain en développant des implantations sur les secteurs dynamiques ou en voie de mutation, en privilégiant l'installation d'activités, en renforçant les pôles d'activité existants sur le quartier et en participant à la rénovation des espaces et notamment des centres commerciaux.

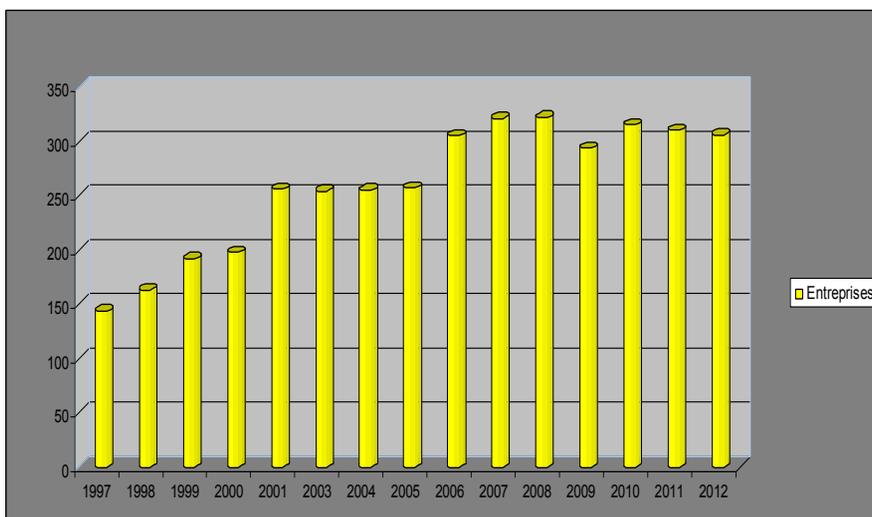
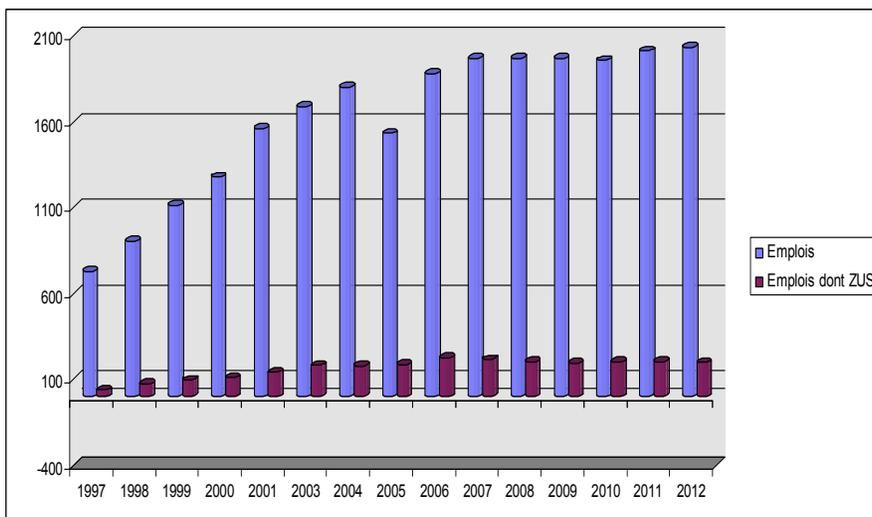
Couplée à un très gros chantier de rénovation urbaine, la ZFU est passée de 122 entreprises installées lors de sa création, en 1997, à 305 aujourd'hui. Pour leur part, les emplois sont passés de 669 en 1997 à 2026 fin 2012.

Des acteurs comme Pôle Emploi, la mission locale, la direction emploi-insertion du Conseil général se sont coordonnés et ont profité de la création de la ZFU pour faire des opérations ciblées en direction des publics y habitant, renforçant l'efficacité du dispositif.

L'agence de développement, en liaison avec la communauté urbaine Le Mans Métropole, a favorisé l'implantation de pépinières d'entreprises et aidé ainsi de petites entreprises dans leur démarrage. Le succès de ces pépinières auprès des entrepreneurs est d'ailleurs tel que les entreprises ont du mal à les quitter une fois la période contractuelle achevée et que des prolongations ont été nécessaires pour soutenir certaines d'entre elles au delà de la période fixée.

Ce bilan positif économique et social résulte de la mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, État, élus, autour d'un projet global de dynamisation.

## Évolution et répartition du nombre d'établissements en ZFU



- L'exemple de Strasbourg

ZFU le Neuhof : périmètre habitat social et zone urbanisable non utilisée

Le Neuhof avait longtemps été tenu à l'écart du dynamisme économique de l'agglomération strasbourgeoise. La conjonction du PNRU et des dispositifs ZFU ont permis de rénover l'habitat existant et d'y développer une nouvelle offre ; repositionner les commerces sur les flux de déplacement ; développer une présence économique ; implanter des espaces de vie ; offrir une nouvelle desserte de transports par tramway.

Des dispositifs spécifiques de recrutement et d'orientation tournés vers les habitants sont mis en place par les collectivités et leurs partenaires (maison de l'emploi, mission locale

pour l'emploi). Ils comprennent par exemple des journées d'information et d'orientation en préfiguration de l'ouverture du pôle gérontologique, ou l'opération « Job Zone ».

Au Neuhof, la clause d'insertion dans les marchés publics de rénovation urbaine a porté de 5 à 15 % le pourcentage des heures travaillées grâce à l'implication des maîtres d'ouvrage (Ville, CUS et bailleurs sociaux) et des entreprises d'insertion (Scoproxim, Baticot).

La ZFU de HautePierre a bénéficié d'un classement en 2004, avec une extension en 2007, cette zone disposant d'un foncier disponible significatif permettant l'aménagement de zone d'activités.

La ZFU contribue à développer des emplois pour les habitants du quartier et de l'ensemble des ZUS, aide les créateurs d'entreprise à démarrer leur activité et conforte l'offre de services aux habitants.

Le projet de rénovation urbaine du quartier (2009-2013) comporte, outre la recomposition complète des espaces extérieurs, un volet relatif à l'accueil d'activité, de commerces et de services en pied d'immeubles. Une clause d'insertion, intégrée à l'ensemble des marchés publics, a pour objectif de faciliter l'accès à l'emploi des personnes en insertion.

Une pépinière d'entreprises est opérationnelle depuis janvier 2013. Ce lieu dédié à la pérennisation des jeunes entreprises fait bénéficier ses locataires, d'une offre d'accompagnement complète, ainsi que des packs de service à la demande (secrétariat, phoning, envoi de courrier...).

Le dispositif Cité-Lab vient compléter l'offre d'accompagnement à la création/reprise d'entreprise. Il a deux missions : la détection (repérage des publics et des projets potentiels) et l'amorçage (aide à l'expression/formalisation d'un projet et orientation vers l'opérateur du réseau le plus approprié).

---

## G - Une analyse complexe des coûts

### Des sources complémentaires qui permettent d'appréhender les coûts directs du dispositif ZFU

📄 Les données fournies par l'ONZUS :

Le coût du dispositif ZFU s'élèverait, d'après le rapport 2012 de l'ONZUS, à 419 M € en 2011. Depuis le pic de 2008, où ce coût avait atteint 592 M€, il a connu une réduction constante et forte de 29,2 % en trois ans.

Cette baisse tient principalement à celle des exonérations sociales patronales, qui, avec 155 M € en 2011, ont reculé de 51 % par rapport à 2008. Ce recul traduit pour l'essentiel selon l'ONZUS la modification intervenue en 2009 des règles liées aux exonérations de charges en ZFU (abaissement du niveau de salaire donnant droit à une exonération et allègement forfaitaire et non plus dégressif pour les niveaux de rémunération au-delà d'1,4 Smic).

Le coût résultant des exonérations liées à la Contribution économique territoriale (CET, substituée depuis 2010 à la taxe professionnelle), qui était de 41 M€ en 2011, est aussi en très forte baisse depuis 2008 (baisse de 44,6 % en trois ans).

En revanche, les exonérations au titre de l'impôt sur les bénéfices, qui atteignaient 215 M€ en 2011, ont progressé sensiblement, augmentant de 20 M€ par rapport à 2010 et de 35 M€ par rapport à 2008 (plus 19,4 % en trois ans).

Les coûts du dispositif ZFU cumulés pour les cinq années courant de 2007 à 2011 se sont élevés selon l'ONZUS à un peu plus de 2,5 Md€, soit une moyenne d'environ 500 M€ par an.

Tableau 9 : Coût du dispositif ZFU

Types d'exonérations en millions d'euros	2007	2008	2009	2010	2011
Exonération d'impôt sur les bénéfices	135	180	200	195	215
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle	5	5	3	1	1
Exonération au titre de la contribution économique territoriale*	61	74	60	57	41
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	9	15	9	9	7
Exonération de cotisation sociales patronales	337	318	247	189	155
Total brut ZFU	547	592	519	451	419

La loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a supprimé la Taxe professionnelle à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010, laquelle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET) à deux composantes : la cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux - fixé au niveau national - est progressif. L'exonération en faveur des créations et extensions dans les ZFU est, sauf délibération contraire, applicable à la CFE dans les conditions prévues à l'article 1466 A 1 sexies du CGI et à la CVAE dans les conditions prévues au III de l'article 1586 nonies du CGI. En outre, les entreprises qui ont bénéficié d'un « exonération ZFU » en 2009 bénéficient d'un maintien de l'exonération en cours tant en CFE qu'en CVAE pour la durée de la période d'exonération restant à couvrir, sous réserve que les conditions fixées, selon les cas, par les articles 1466 A 1 quater à A 1 sexies du CGI dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2009 demeurent satisfaisantes.

Source : rapport 2012 de l'ONZUS

Eric Briat, secrétaire général adjoint du SG-CIV, notait en audition que le poids des exonérations de charges sociales en ZFU au sein de l'ensemble de la politique de la ville représente 23 % des crédits du programme 147 en loi de finances 2013 et 18 % dans le projet de loi de finances pour 2014, soit, selon les années, un cinquième à un quart des crédits de la politique de la ville.

 Les actualisations fournies par le SG-CIV

Des données fournies par le Secrétariat général du SG-CIV fournissent des actualisations pour certains de ces éléments. Ainsi, les coûts des exonérations de charges sociales

patronales (dont le SG-CIV a la gestion dans le cadre du programme 147 de la politique de la Ville) seraient de 116 M€ dans le PLF 2013 et de 88 M€ dans le PLF 2014, soit une baisse de 28 M€ en autorisations d'engagements et crédits de paiement pour les ZFU sur un an (- 25 %).

En revanche, les exonérations fiscales 2013, dont le SG-CIV n'a pas la gestion, progressent et atteindraient 256 M€ et 230 M€ au seul titre de l'IS<sup>172</sup>.

#### ▣ La ventilation et la date d'extinction prévisible des diverses exonérations fiscales liées aux ZFU

Le rapport déjà cité portant sur *La modernisation de l'action publique*, de MM. Queyranne, Demaël et Jurgensen (juin 2013), permet de disposer d'éléments chiffrés sur la ventilation par mesure du coût des diverses exonérations fiscales appliquées dans les ZFU, ainsi que sur leur variation au cours des cinq dernières années. Des extraits en sont reproduits ci-après<sup>173</sup>, de manière complémentaire aux éléments plus complets déjà apportés dans le chapitre I quant aux aspects juridiques et politiques de ces dépenses.

- Exonérations au titre de l'impôt sur les bénéfices :

Comme indiqué au chapitre I, l'exonération au titre de l'impôt sur le bénéfice dans le cadre des ZFU intervient selon deux modalités toujours en vigueur aujourd'hui, qui représentent à elles deux la très grande majorité des exonérations fiscales pour les entreprises implantées en ZFU, puisqu'elles totalisent à elles deux 225 M€ au PLF 2013.

La dépense fiscale n°220102, créée en 2006, est définie à l'article 44 *octies* A du CGI. Elle porte sur l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés pour 13 100 entreprises répondant aux critères d'exercice d'activité dans une ZFU de 3ème génération ou qui créent une activité dans une ZFU, quelle que soit la génération de la ZFU considérée, entre janvier 2006 et la fin 2014. L'exonération est plafonnée à 100 000€. **La dépense fiscale correspondante représente un montant de 135 M€ au PLF 2013**, soit le plus haut niveau qu'elle ait atteint (elle représentait 130 M€ en 2011). Le fait générateur de cette exonération s'éteindra fin 2014. L'extinction budgétaire de cette dépense est prévue en 2028.

La dépense fiscale n°220101, créée en 1996 et définie à l'article 44 *octies* du CGI, concerne l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés pour 10 700 entreprises répondant aux critères d'exercice d'activité dans une ZFU. L'exonération est plafonnée à 61 000€. **La dépense fiscale à ce titre en 2013 est de 90 M€** contre 85 M€ en 2011. Le fait générateur de cette exonération s'étant éteint en 2006, cette dépense devrait tendre à baisser car les entreprises concernées bénéficient maintenant d'une exonération dégressive, mais, son bénéfice ayant été défini comme pluriannuel lors de la création de la mesure, l'extinction de l'incidence budgétaire de cette dépense est prévue en 2020.

- Exonération au titre de la Cotisation foncière des entreprises, qui remplace la Taxe professionnelle

Selon le rapport Queyranne, Demaël et Jurgensen de juin 2013<sup>174</sup> déjà cité, les exonérations au titre de la cotisation foncière des entreprises, qui recouvrent six dépenses fiscales différentes selon les modalités et la génération de ZFU concernées (en vertu des articles 1466 A I *quater*, *quinquies*, et *sexies* du CGI et des articles A *quater*, A *quinquies* et A

<sup>172</sup> Audition d'Eric Briat par la section.

<sup>173</sup> Rapport déjà cité portant sur *La modernisation de l'action publique*, de MM. Queyranne, Demaël et Jurgensen (juin 2013), fiche 4 sur «Les dispositifs zonés», p. 1 à 8.

<sup>174</sup> Cf rapport Queyranne, Demaël, Jurgensen, op. cit. fiche 4, p. 4 à 7.

sexies du CGI), représentaient en 2011 une dépense fiscale totale de **41 M€**, bénéficiant à plus de 32 700 entreprises.

Le fait générateur de ces mesures s'est éteint pour quatre de ces six mesures fiscales en 2006, il s'éteindra pour une autre en 2011 et pour la dernière fin 2014. Les mesures d'exonération en ZFU ayant un caractère pluriannuel, l'extinction budgétaire de ces six mesures fiscales interviendra toutefois selon la mesure concernée entre 2020 et 2029.

- Exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) :

Selon ce même rapport, la dépense fiscale n°050108, définie par l'article 1383C du CGI, permet une exonération de TFPB pour les immeubles rattachés entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2014 à un établissement implanté en ZFU bénéficiant d'une exonération de Cotisation foncière des entreprises. Cette dépense bénéficie à 7 000 entreprises et ménages. Son fait générateur se poursuivra jusqu'en 2014 et son incidence budgétaire s'éteindra en 2019. Elle représentait une dépense de 1 M€ en 2011, et de 5 M€ en 2012.

- Exonération de la taxe forfaitaire annuelle :

Comme indiqué dans le chapitre I, le fait générateur de cette exonération s'est éteint en 2012 et le dispositif n'aura plus d'incidence budgétaire dès 2014. En 2011 et 2012, cette dépense fiscale (n° 420106) définie par l'article 223 *nonies* du CGI a représenté une dépense de 1 M€.

Au total, ces différentes dépenses fiscales opérées pour les ZFU représentaient 258 M€ en 2011 selon les travaux rapportés par MM. Queyranne, Demaël et Jurgensen.

Leur rapport mettait en évidence trois phases de sortie du dispositif ZFU sur le plan fiscal :

- une seule dépense s'éteindra d'ici 2018, correspondant à un montant d'1 M€ en 2012) ;
- six dépenses s'éteindront d'ici 2022, qui représentent en 2012 un montant de 101 M€ ;
- trois dépenses s'éteindront d'ici 2029, représentant un montant de 148 M€ en 2012<sup>175</sup>.

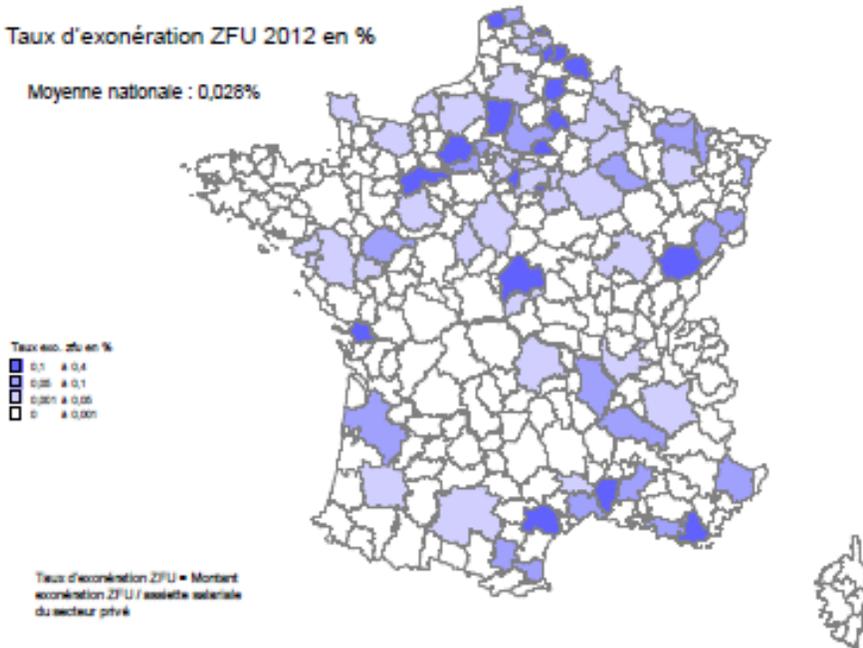
Le rapport de l'IGAS *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi, cartographie, bilan et recommandations*, établi par Patrice Borel, Benjamin Ferras, Gildas Le Coz et Christian Ville, fait apparaître une variation importante des taux d'exonérations des entreprises du secteur privé au titre de l'allègement lié à l'emploi de salariés en zones franches urbaines. Cette variation n'est toutefois, selon ce rapport, productrice que d'enseignements limités, dans la mesure où elle est « directement le reflet du zonage retenu ». Elle fait néanmoins apparaître la plus ou moins grande importance du nombre de ZFU par département et par zone d'emploi et les conséquences qui en découlent en termes de taux d'exonérations au titre de l'emploi de salariés en ZFU<sup>176</sup>.

---

175 Rapport Queyranne, Demaël et Jurgensen, op. cit. fiche n°4 p. 2.

176 Rapport de l'IGAS *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi, cartographie, bilan et recommandations*, (juillet 2013) p. 34.

## Carte 2 : Taux d'exonération en ZFU par zone d'emploi en 2012



Source : Rapport de l'IGAS, *Évaluation de la politique territoriale de l'emploi*, 2013.

### La mesure controversée du coût par emploi

Divers travaux d'évaluation ou études se sont efforcés d'évaluer le coût par emploi du dispositif ZFU.

L'étude déjà citée de Roland Rathelot et Patrick Sillard, menée sur les ZFU de 2ème génération, estime pour l'année 2005 **le coût budgétaire moyen des emplois créés** dans le cadre du dispositif ZFU **entre 11 000 et 73 000€** (exonérations fiscales incluses). Cette estimation intègre aussi, en déduction du coût des exonérations ZFU, celles qu'auraient pu obtenir les entreprises concernées du fait des « allègements Fillon » s'ils n'avaient pas bénéficié des exonérations de charges patronales liées au dispositif ZFU.

Les deux auteurs comparent ce coût et celui qu'auraient occasionné des baisses de cotisations de droit commun sur les bas salaires, le coût de ces dernières étant estimé « de 11 000 à 29 000€ par emploi »<sup>177</sup>.

Selon une autre estimation faite par Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Haris Selod du CEPREMAP « **pour chaque emploi occupé par un résident de Zone franche urbaine, 9 000€ étaient dépensés en exemptions fiscales** (en 1997). Une partie des exemptions fiscales ne constituant qu'un effet d'aubaine pour les entreprises (puisque certains emplois auraient

<sup>177</sup> Étude *Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?*, de Roland Rathelot et Patrick Sillard, p. 93 et 94.

été créés ou auraient continué à exister même en l'absence d'exemptions, ), le coût associé à l'embauche d'un chômeur résidant dans une ZFU est donc nécessairement plus grand que le coût par emploi et atteint un niveau relativement élevé »<sup>178</sup>.

Les auteurs de ces deux études observent donc que les coûts des exonérations en ZFU par emploi sont élevés.

Le rapport du CEPREMAP relatif à *L'effet des Zones franches urbaines sur le retour à l'emploi* relève toutefois qu'il « convient de garder à l'esprit que le véritable impact de la création d'emplois sur les habitants peut avoir été plus important que l'effet direct sur le chômage. En effet, les ZFU peuvent avoir un effet sur la participation au marché du travail que nos données ne nous permettent pas d'évaluer ».

Roland Rathelot et Patrick Sillard notent pour leur part que, si les allègements de cotisations sur les bas salaires ont selon nombre de travaux universitaires des effets importants sur la richesse créée, elles ne s'adressent pas, du fait de leur caractère général, au même public que les ZFU : « dans la mesure où les ZFU sont des territoires plus en difficulté, il est possible que le rendement d'une exonération y soit plus faible qu'ailleurs et qu'il soit nécessaire d'y dépenser davantage pour un résultat similaire ». Par ailleurs, ils constatent, sans l'expliquer, une hétérogénéité importante des résultats selon les ZFU.

**Surtout, le maintien et le développement de l'emploi n'est que l'un des objectifs du dispositif ZFU : mesurer les coûts qu'il engendre à l'aune du seul critère de l'emploi est donc réducteur.** Bernadette Malgorn, présidente de l'ONZUS soulignait ainsi lors de son entretien avec la rapporteure que, même si le développement de l'emploi, et notamment de l'emploi local, n'était pas absent des motifs ayant présidé à la mise en place des ZFU, ce n'en était pas l'objectif premier. Celui-ci était davantage constitué par le renforcement de la mixité fonctionnelle, donnée qualitative, ainsi que par l'arrivée de nouvelles activités et le cas échéant de nouveaux salariés dans ces quartiers essentiellement consacrés à l'habitat, afin de favoriser une meilleure circulation entre les territoires urbains et de rompre avec les risques de ghettoïsation<sup>179</sup>.

Aussi Bernadette Malgorn notait-elle que l'ONZUS a toujours refusé de calculer le coût par emploi des ZFU<sup>180</sup>. François Goulard et François Pupponi allaient dans le même sens lorsqu'ils indiquaient dans leur rapport que « si le coût d'un emploi dans ces quartiers peut être élevé, comme l'indique l'une des rares évaluations sur le dispositif des ZFU, certains de ces emplois n'ont pas de prix pour la vie des quartiers concernés, notamment dans les petits commerces »<sup>181</sup>.

## Un chiffrage à nuancer

Parvenir à une mesure fine des coûts du dispositif ZFU supposerait de prendre en compte des éléments divers qui, à la baisse ou à la hausse, interfèrent sur son coût réel.

Le député Henri Jibrayel observe que « le montant des exonérations ne donne qu'une vision partielle du coût des ZFU » et cite Anthony Briant, secrétaire permanent de l'ONZUS, selon lequel « il conviendrait de calculer ce qu'auraient coûté les allègements généraux sur les

---

<sup>178</sup> Etude du CEPREMAP *L'effet des Zones franches urbaines sur le retour à l'emploi*. par Laurent Gobillon, Thierry Magnac et Haris Selod, p. 46.

<sup>179</sup> Entretien de Bernadette Malgorn avec la rapporteure.

<sup>180</sup> Rapport sur *Les Zones franches urbaines* du député Henri Jibrayel, p. 43.

<sup>181</sup> Rapport sur la mise en œuvre des conclusions du rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés* présenté par François Goulard et François Pupponi, Assemblée nationale 2011, p. 19.

*bas salaires, dont le différentiel par rapport aux allègements des ZFU s'est considérablement réduit ces dernières années* ». Selon le rapport d'Henri Jibrayel, il faudrait alors « *relativiser le montant des exonérations en ZFU et, pour se faire une idée de leur coût réel, il conviendrait de déduire ce qu'aurait représenté le montant des réductions* » *« Fillon »*<sup>182</sup>.

Dans la même logique, se faire une idée du coût réel des exonérations en ZFU supposerait notamment d'en déduire les coûts évités liés notamment à la non disparition d'entreprises, le maintien de l'activité dans les ZFU étant l'un des objectifs ayant présidé à la mise en place du dispositif. Cette logique vaut aussi pour les dépenses liées à l'exclusion pour les personnes réinsérées, voire pour les coûts d'exonération du chômage, même si le payeur des assurances chômage n'est pas le même, puisque celles-ci ne sont pas prises en charge par le budget de l'État, contrairement aux exonérations fiscales et sociales dans les ZFU.

Mais à l'inverse, d'autres coûts, sans entrer dans la comptabilisation des exonérations fiscales ou sociales du dispositif ZFU, ont eu des effets positifs sur l'attractivité, le développement économique et l'emploi dans les quartiers en ZFU. Ainsi, à titre d'exemple, l'ACSé conduit des actions en faveur du développement économique et dispose pour ce faire de 2,8 M€ de financements, dont la moitié pour des actions conduites dans des ZFU<sup>183</sup>, ou des actions de formation dont certaines bénéficient à des résidents de ZFU. L'ACSé finance aussi sur des crédits du programme 147 des dispositifs d'appui au développement économique et à l'emploi à hauteur de 37,5 M€, dont une partie bénéficie à des ZFU.

C'est aussi le cas d'une partie des dépenses opérées dans le cadre du PNRU. Pierre Sallénave, reçu en entretien par la rapporteure, rappelait que 90 des 100 ZFU sont concernées par un projet de rénovation urbaine. Parmi nombre d'autres exemples d'opérations, le Pôle de Service des Flamants, pôle d'activité de 10 000 m<sup>2</sup> situé dans l'une des deux ZFU de Marseille, a été rénové avec transformation d'usage dans le cadre d'une opération relevant du PNRU ; de même, la pépinière d'entreprises de la ZFU de Hautepierre a été mise en place en 2011 dans une double logique de développement économique et de rénovation urbaine ; une opération importante a aussi été réalisée avec la mise en œuvre d'un Pôle économique dans le quartier en ZFU de Montreynaud, à Saint-Etienne, dans le cadre du PNRU. Par ailleurs, à la fin juin 2012, 42 000 demandeurs d'emploi avaient, en cumulé, bénéficié de clauses d'insertion dans les projets de rénovation urbaine, dont 82 % habitent en ZUS. Les habitants des ZFU représentant environ un tiers de ceux des ZUS, il apparaît ainsi que nombre des opérations conduites dans le cadre du PNRU ont eu un effet sur l'attractivité d'une grande partie des ZFU et sur l'emploi de certains de leurs habitants, sans que le coût de ces opérations soit comptabilisé dans le coût des exonérations fiscales et sociales en ZFU. François Goulard et François Pupponi, ont essayé d'approcher à partir de diverses hypothèses la part de dépenses faites dans le cadre de l'ANRU qui pourraient avoir eu un effet sur les habitants des ZFU, et parvenaient en approximation à un chiffre de l'ordre de 380 M€ en 2009<sup>184</sup>.

Ainsi, la multiplicité des éléments à prendre en compte et à soustraire rend très difficile, voire impossible, la mesure exacte de ce qui revient au dispositif ZFU dans le développement des implantations d'activités et les créations d'emplois que connaissent les ZFU.

---

<sup>182</sup> Rapport sur *Les zones franches urbaines* d'Henri Jibrayel, p. 43.

<sup>183</sup> Rapport sur *Les Zones franches urbaines*, p. 38.

<sup>184</sup> François Goulard et François Pupponi, rapport sur *L'évaluation des aides aux quartiers sensibles* Assemblée nationale, T I, p. 215.

---

### III - Un dispositif qui présente des insuffisances

---

#### A - La faiblesse de la gouvernance

##### Un manque de gouvernance et de suivi

Le SG-CIV assure, au plan national, le pilotage et l'animation du dispositif en relation avec les représentants de l'État au niveau local, et au premier chef les préfets, avec les collectivités territoriales, les acteurs économiques et des clubs d'entreprises dont certains se sont constitués en instance représentative des entrepreneurs situés en ZFU. Il produit dans ce cadre des brochures et des documents d'information sur différents supports<sup>185</sup>.

Le rapport *Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une politique de contractualisation*, rapporté par le député Gérard Hamel et par le sénateur Pierre André, soulignait que « *les dispositifs associés notamment aux ZFU n'impliquent pas suffisamment de contreparties en termes de moyens et de mise en cohérence de leurs propres actions de la part des collectivités dont les territoires bénéficient* »<sup>186</sup>.

La loi du 14 novembre 1996 avait prévu la mise en place au niveau local d'un **dispositif de suivi important** pour les ZFU. Aux termes de son article 3, devait être institué dans chaque ZFU un « *comité d'orientation et de surveillance chargé d'évaluer les conditions de mise en œuvre des mesures dérogatoires prévues au profit de ces zones au regard des objectifs définis par l'article 1er de la présente loi* ». Présidé par le représentant de l'État dans le département, il devait « *examiner les effets de ces mesures sur le rétablissement de l'équilibre économique et social de la ZFU, sur les conditions d'exercice de la concurrence et sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et de l'agglomération concernée* », ces constats devant donner lieu à l'élaboration d'un rapport annuel. La composition de ce comité, partenariale, visait à associer les principaux élus du territoire concerné aux différents niveaux, représentants de l'État et chambres consulaires : il devait ainsi comprendre les parlementaires (députés et sénateurs) intéressés du département, le ou les maires de la ou des communes d'implantation de la ZFU, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de développement et d'aménagement pour la zone concernée, le président du conseil général ou son représentant, celui du conseil régional ou son représentant, ainsi que des représentants des chambres consulaires départementales et des services de l'État.

Il semble que ces comités de suivi aient souvent été mis en place, mais ils ont été supprimés en 2004 par l'ordonnance n°2004-637 du 1er juillet 2004 relative à la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et à la réduction de leur nombre (art. 20). Depuis, si un certain suivi a été mis en œuvre dans des ZFU sur une base volontaire, notamment par des collectivités locales ou des acteurs consulaires, son approfondissement et la fiabilité des données notamment statistiques utilisées pour le suivi sont variables selon les zones et les moyens mis en œuvre.

---

<sup>185</sup> Audition d'Eric Briat, secrétaire général adjoint du SG-CIV par la section.

<sup>186</sup> Rapport *Une conception renouvelée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une politique de contractualisation*, rapporté par Gérard Hamel et Pierre André (2009), p. 24.

Du fait de cette absence de gouvernance institutionnalisée, des formules très diverses ont été ou non mises en place sur le terrain, au cas par cas, pour assurer un minimum de pilotage du développement de la ZFU. Le dispositif ZFU fonctionnant selon une logique de guichet, toute entreprise ou association qui remplit les conditions en termes d'effectifs, de chiffre d'affaire maximum et de secteur d'activité peut en effet obtenir les exonérations fiscales et sociales prévues, sans que leur implantation participe le cas échéant d'un véritable plan de développement d'ensemble de la commune ou du quartier.

Des dispositifs assurant un pilotage au moins relatif ont pourtant souvent été mis en place sur le terrain. Les collectivités locales assurant un certain « portage » des ZFU sont en général les communes ou des EPCI, notamment des communautés d'agglomération ou des communautés urbaines. La mairie du Mans, à travers la structure « Le Mans Développement », ou la mairie de Pointe à Pitre, en Guadeloupe, ou encore la Communauté urbaine de Strasbourg, par exemple, se sont notamment impliquées. Guy Malandain, le maire de Trappes en Yvelines, s'il n'était pas au départ « demandeur » du statut de ZFU pour sa commune, a entrepris d'en tirer le meilleur parti en s'efforçant d'utiliser les exonérations dans le cadre d'un véritable projet de développement. Les municipalités du Havre et de Marseille se sont également beaucoup impliquées. Des conseils généraux se sont aussi impliqués, comme par exemple le Conseil général de la Sarthe dans le cas de la ZFU du Mans. Nombre de collectivités locales ont ainsi mis en place des « chargés de mission ZFU » qui animent le cas échéant une unité spécialement dédiée au développement de la Zone franche ou sont intégrés dans les services économiques généraux de la collectivité en relations avec les entreprises.

Les représentants des services de l'État ont aussi souvent joué un rôle souvent important en la matière. A titre d'illustration, le sous-préfet de Pointe-à-Pitre, Bernard Guérin, chargé d'une double mission de rétablissement de l'autorité de l'État et de lutte contre la fracture sociale après les émeutes de 2009, s'efforce, avec la CCI de Guadeloupe et sa présidente, Colette Koury, ainsi qu'avec les collectivités territoriales et les autres acteurs locaux, de tirer parti du dispositif ZFU et du programme de rénovation urbaine pour intégrer l'ensemble de ces instruments, au-delà de la seule logique de guichet, dans une stratégie de développement du quartier, en prenant en compte le problème de la sécurité.

L'absence de gouvernance institutionnalisée des ZFU ne crée toutefois pas les conditions favorables pour une bonne coordination des acteurs au plan local et pour une bonne intégration des actions menées par chaque niveau de collectivités au titre des compétences dont il a la charge dans le cadre d'un projet global et structuré de développement, mobilisant l'ensemble des moyens dont ils disposent. Nombre des acteurs rencontrés sur le terrain ont regretté ce manque ou même parfois cette absence de gouvernance et souligné l'importance d'y remédier pour accroître l'efficacité du dispositif ZFU.

La mise en commun des « bonnes pratiques » expérimentées dans les différentes zones franches urbaines gagnerait sans doute à être renforcée dans ce cadre, de manière à ce que toutes les ZFU puissent bénéficier des méthodes ou actions mises en œuvre avec succès dans les autres ZFU. L'intérêt d'une démarche de ce type avait été souligné par Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, dans le premier rapport au Parlement sur l'application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, mais il ne semble pas qu'elle ait été réellement mise en application.

## Une évaluation qui s'améliore mais reste parcellaire

☐ Un suivi d'abord déficient au plan national, mais qui s'est amélioré

La loi du 14 novembre 1996 prévoyait dans son article 45 l'élaboration par le gouvernement d'un rapport annuel sur l'application du dispositif ZFU et sur les effets dans les territoires concernés, à déposer sur le bureau de chacune des deux assemblées législatives. Un premier rapport d'évaluation a de fait été rendu et présenté fin 1998 par Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville.

Mais, comme mentionné au début du chapitre II du présent rapport, la loi instituant les ZFU n'avait pas prévu d'indicateurs permettant de suivre la mise en œuvre des mesures et d'évaluer leurs effets. De ce fait, le CIV du 30 juin 1998 avait du confier à trois corps d'inspection générale (Inspection Générale des Affaires sociales, Inspection Générale des Finances et Inspection Générale de l'Administration) « *une mission en vue de réaliser un bilan des 18 premiers mois d'application, en appréciant plus particulièrement son coût par rapport aux effets sur l'emploi et le développement économique et social des zones et agglomérations concernées* »<sup>187</sup>.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003 a comblé cette lacune en prévoyant dans son annexe I une série d'indicateurs statistiques destinés à suivre les résultats et la mise en œuvre des ZUS en général et, dans certains cas, des ZFU en particulier, quant aux objectifs d'emploi et de développement économique.

Trois indicateurs de résultats relatifs aux ZUS concernent : l'évolution annuelle du taux de chômage dans l'ensemble des ZUS et dans l'ensemble des agglomérations concernées par les politiques de la ville ; l'évolution de ce même taux pour les actifs de faible niveau de formation et pour les jeunes actifs de moins de vingt-cinq ans dans les ZUS et les agglomérations de référence ; l'évolution annuelle du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie I inscrits à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail (il s'agissait à l'époque de l'ANPE) dans les ZUS et des demandeurs d'emploi étrangers résidant en ZUS.

Des indicateurs de mise en œuvre ont par ailleurs été prévus par cette loi concernant les dispositifs de la politique d'emploi et de développement économique.

Il s'agit d'une part des taux de couverture des divers dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS comparés aux agglomérations (aides à l'embauche aux entreprises ; aides aux emplois des entreprises d'insertion ; aides aux emplois d'utilité sociale ; stages de formation et d'insertion ; contrats en alternance). **Il s'agit d'autre part d'indicateurs de développement économique et d'emploi dans les ZUS et en particulier dans les ZFU** : nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées ; nombres d'emplois existants, transférés et créés dans les ZFU et nombre d'embauches réalisées par les entreprises implantées dans ces zones de personnes résidant en ZFU ; taux de suivi des demandeurs d'emploi en ZUS par le service public de l'emploi ; investissements publics réalisés dans chaque ZUS, zones de redynamisation urbaine et ZFU<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Extrait de la lettre de mission adressée par les ministres compétents aux trois corps d'inspection générale, cités dans le rapport au Parlement présenté au nom du gouvernement par Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville sur *L'application de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville*, op. cit. p. 5.

<sup>188</sup> Annexe I de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003.

Le rapport annuel de l'ONZUS constitue, pour le suivi des ZFU, un instrument d'une grande utilité, qu'il a fallu des années pour améliorer. Le CESE avait approuvé, dans son avis sur le *Projet de loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine*, rapporté par Frédérique Rastoll et Pierrette Crosemarie, « la mise en place de cet observatoire, qui répond à un souci de transparence et d'efficacité » et qui « devrait permettre de disposer d'informations pour apprécier les résultats des efforts financiers et des actions engagées ». Ces objectifs ont été largement tenus et si la Cour des comptes relevait en 2012 que, sur les 15 indicateurs d'emploi et de développement économique prévus par la loi de 2013, l'ONZUS en suivait seulement 7 sur 15, elle n'en a pas moins aussi salué l'apport de l'Observatoire<sup>189</sup>.

Le CIV de février 2013 a prévu la fusion de l'ONZUS et du CES de l'ANRU dans une structure commune d'évaluation de la politique de la ville. Il importera de veiller à ce que les apports statistiques réalisés par ces deux organismes, et notamment ceux de l'ONZUS s'agissant des ZFU, ainsi que les efforts de l'INSEE et d'autres services de l'État pour parvenir à une localisation fine des entreprises et des emplois ne soient pas perdus. Même si la suppression des ZUS a été prévue par le CIV de février 2013, le suivi statistique des ZUS et des ZFU devra être poursuivi au moins un certain temps. Cela est indispensable pour ne pas perdre le « thermomètre » annuel de la situation des quartiers en difficulté que constituait le rapport de l'ONZUS, au moins jusqu'à ce que l'on dispose pour les nouveaux périmètres contractuels prévus dans le cadre de la future politique de la ville d'indicateurs sur une période suffisamment longue pour permettre des comparaisons pertinentes.

#### Des rapports officiels nombreux mais fondés sur un petit nombre d'évaluations

Nombre de rapports officiels ont porté, dans la période récente, sur le bilan des dispositifs de la politique de la ville et notamment des ZFU, les perspectives en la matière et l'évolution des territoires concernés<sup>190</sup>. Cela peut donner le sentiment que la politique de la ville et le dispositif ZFU ont fait l'objet, dans la durée, d'un suivi important. Mais dans les faits, ces divers rapports se fondent pour l'essentiel sur des données en nombre relativement limité, surtout fournies par le rapport annuel de l'ONZUS, ainsi que par quelques évaluations conduites principalement par les services de l'INSEE, et notamment les travaux déjà cités conduits par Pauline Givord, Roland Rathelot et Patrick Sillard, que des travaux de recherche élaborés pour le compte de la Dares<sup>191</sup> sont venus compléter en 2012. Si des efforts ont ainsi été faits pour l'évaluation du dispositif ZFU et de ses résultats, celle-ci reste, comme le souligne le rapport du député Jibrayel, « *parcellaire du fait d'un manque de suivi systématique au niveau local* »<sup>192</sup>. C'est pourquoi importe l'enjeu de la mise en place de structures de suivi du type

<sup>189</sup> Cour des comptes, rapport public thématique de juillet 2012 déjà cité, p. 52.

<sup>190</sup> C'est entre autres le cas, pour ne citer que les dernières années, de l'avis du Conseil économique, social et environnemental sur *Les entreprises dans les zones franches urbaines* (mars 2009) rapporté par Fatima Benatsou ; du rapport au Premier ministre d'André Hamel et Pierre André sur *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation* (septembre 2009) ; du rapport d'information de François Goulard et de François Pupponi sur *L'évaluation des aides aux quartiers défavorisés* (octobre 2010) ; du rapport d'Eric Raoult, président du groupe de travail « ZFU : développement économique et emploi dans les quartiers » (juillet 2011) ; du rapport public thématique de la Cour des comptes sur *La politique de la ville : une décennie de réformes*, de juillet 2012 ; de l'avis du Conseil national des villes sur *Le développement économique et l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville* (février 2013) ou encore du rapport d'information d'Henri Jibrayel et Michel Sordi sur *Les Zones franches urbaines* (mai 2013).

<sup>191</sup> Cf. notamment Sciences-Po : *Évaluation de effets des politiques ciblées sur les territoires : le cas des ZFU* ; CNRS - IDEP : *hétérogénéité des zones franches urbaines, le rôle de l'isolement géographique des quartiers* ; CEPREMAP : *L'effet des zones franches urbaines sur le retour à l'emploi* ; GATE : *Accès à l'emploi dans les territoires de la politique de la ville*.

<sup>192</sup> Rapport de Michel Sordi et Henri Jibrayel sur *Les Zones franches urbaines*, p. 43.

de celles supprimées en 2004 pour le suivi des futurs contrats de ville et leur rétablissement pour celui des ZFU. La très forte hétérogénéité qui en résulte rend très difficile d'avoir du dispositif, des avancées qu'il permet et de leurs limites, une vision consolidée à l'échelon local et encore moins à l'échelon national.

- ▣ Une prise en compte de la réalité des ZFU complexe sur le plan statistique pour les dispositifs, fiscaux, sociaux et d'emploi

Il semble que mesurer de manière précise les coûts fiscaux et sociaux exacts engendrés par le dispositif ZFU constitue une opération délicate : d'une part, les bases de données existantes en matière fiscale ne sont pas adaptées pour ce faire et sont donc difficilement requêttables ; d'autre part, la complexité et l'évolutivité du dispositif légal et réglementaire mis en place dans le cadre des ZFU rendent cette mesure difficile ; appréhender la mortalité des entreprises constitue une autre difficulté ; ces DRFIP ne prennent pas en compte les micro-entreprises exclues du dispositif ; l'insuffisance ou l'absence de coordination entre DRFIP et URSSAF, autre guichet exonérateur, complique également la mesure.

Identifier les personnes résidant en ZUS a été pour Pôle Emploi un travail important. Une réforme de la géographie prioritaire ayant été annoncée, il serait souhaitable que les demandeurs d'emploi résidant dans les ZUS puissent continuer à être identifiés, d'autant que, dans les nouveaux dispositifs de contrats aidés tels que les emplois d'avenir, un pourcentage de ces emplois doit bénéficier aux personnes résidant dans les ZUS. De même, le manque de suivi des disparitions d'entreprises et les retards dans leur suppression des registres commerciaux ne permettent pas de connaître avec précision le nombre d'établissements et d'entreprises existant à un jour donné dans les ZFU. Un plus grand suivi à cet égard serait souhaitable.

---

## B. Un dispositif complexe

### Un dispositif complexe et souvent mal compris dans un ensemble foisonnant

- ▣ Un dispositif qui s'inscrit dans la multiplicité des acteurs de la politique de la Ville.

Le dispositif des ZFU s'inscrit parmi des politiques publiques menées en faveur de la ville et des quartiers urbains, issues de lois successives. Celles-ci forment un ensemble d'une grande complexité, peu lisible sur le terrain pour les habitants des ZFU comme pour les dirigeants de PME/TPE ou de petites structures de l'économie sociale et solidaire dont le développement sur place ou l'implantation sont recherchés.

La loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine de 2003, qui a créé la deuxième génération de ZFU, l'ANRU et mis en place le PNRU, a marqué une étape majeure dans les réformes conduites depuis dix ans, en associant réduction des inégalités dans les ZUS et rénovation urbaine mais elle a été suivie de nombreuses lois qui ont mis en place d'autres dispositifs.

La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a renforcé la dimension sociale de la politique de la ville et la solidarité financière envers les communes les plus pauvres. Elle a créé les Programmes de réussite éducative (PRE) qui visent à favoriser l'insertion par l'éducation des élèves scolarisés dans les établissements des quartiers

défavorisés. Elle a aussi prévu la mise en place de « maisons de l'emploi », afin de coordonner les actions en faveur de l'insertion professionnelle des publics les plus fragiles, sans toutefois prévoir leur implantation prioritaire dans les ZUS. Elle prévoit par ailleurs une augmentation pluriannuelle de la Dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU-CS), afin de compenser partiellement les charges induites par les quartiers prioritaires de la politique de la ville, en intégrant des coefficients majorant le montant de dotation perçue par les communes ayant sur leur territoire une ZFU ou une ZUS.

Ce lien entre la DSU et la politique de la ville a ensuite été réduit en 2009 par la loi de finances, qui a créé le dispositif de la DSU-cible ainsi que des mécanismes de garantie de la dotation en niveau ou en valeur pour toutes les communes bénéficiaires. Pour autant, en 2012, « plus de 80 % des volumes financiers de la DSU bénéficient à des communes comportant des ZUS ou des ZFU (et) en termes de progression sur la période 2004-2012, le montant de la DSU attribué aux communes comportant des ZUS et ou ZFU connaît une croissance de 130 % »<sup>193</sup>.

Après des émeutes dans plusieurs banlieues de grandes villes, ont été substitués aux contrats de ville les contrats urbains de cohésion sociale, qui visent à assurer la cohérence de l'ensemble des politiques sectorielles financées en matière sociale dans les quartiers prioritaires et les décrets des 22 et 27 décembre 2005 ont mis en place six préfets délégués à l'égalité des chances.

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, outre l'accroissement du nombre des ZFU, porté à 100, crée l'ACSé, afin d'assurer, dans le cadre des nouveaux contrats CUCS, le financement des projets portés par les collectivités territoriales et les associations.

Le Plan « Espoir banlieues » de 2008 a pour sa part tendu à recentrer sur 215 quartiers, choisis au sein des CUCS en raison de leurs difficultés, des aides à la création d'entreprises, des actions de lutte contre les discriminations, ainsi que des ouvertures d'«écoles de la deuxième chance». Il prévoit aussi la mise en place de 350 délégués du préfet dans les quartiers sensibles les plus importants et s'accompagne du lancement d'appel à projet à caractère social, économique ou culturel.

Chacun des acteurs, des dispositifs et des zonages ainsi mis en place ont pour objet d'œuvrer au développement des quartiers en difficulté, à la cohésion sociale et à la bonne insertion économique et sociale de leurs habitants. Toutefois, la coordination entre ces acteurs, dispositifs et mesures mises en place par ces lois et décrets, voire la mobilisation conjuguée des administrations et acteurs supposés concourir à la mise en œuvre d'un même dispositif, sont souvent restées insuffisantes. La Cour des comptes relevait, à titre d'exemple, que « la dynamique Espoir banlieues, portée pourtant au plus haut niveau, n'a pas réussi, au-delà de l'affichage de son ambition, à mobiliser réellement les moyens de chaque ministère, en raison d'un périmètre d'actions flou, d'un manque de suivi interministériel dans la durée et de la difficulté à rendre des arbitrages en l'absence de réunion du comité interministériel des villes »<sup>194</sup>.

Cette multiplication de dispositifs crée par ailleurs une complexité qui a très probablement nui à l'efficacité du dispositif ZFU. La refonte annoncée du dispositif de la politique de la ville vise à y remédier.

---

<sup>193</sup> Rapport annuel 2012 de l'ONZUS p. 24.

<sup>194</sup> Cour des comptes rapport public thématique *La politique de la ville : une décennie de réformes*, p. 132.

📄 Le dispositif ZFU : des règles parfois peu claires, évolutives et des contrôles à posteriori

Certaines des règles qui conditionnent les exonérations du dispositif ZFU ne sont pas simples à comprendre pour les entrepreneurs individuels ou pour les chefs d'entreprises ou responsables d'associations de petite taille auxquels il est en principe destiné.

L'une des difficultés mises en avant concerne les règles d'éligibilité pour les professions libérales ou les entreprises dont une partie importante de l'activité n'est pas sédentaire ou n'est pas réalisée en totalité dans l'établissement implanté en ZFU, comme c'est le cas notamment pour les entreprises du bâtiment. Pour que l'entrepreneur puisse bénéficier à bon droit des exonérations, il est nécessaire, d'après la brochure éditée par la CCI-Paris Seine-Saint-Denis, que l'entreprise domiciliée dans la ZFU emploie dans ses locaux implantés en ZFU au moins un salarié à temps plein ou équivalent ou réalise au moins 25 % de son chiffre d'affaires auprès de clients situés en ZFU<sup>195</sup>. Mais la mise en œuvre en la matière peut comporter des incertitudes d'interprétation et engendrer des cas de requalification et de redressement, générateurs d'insécurité juridique et financière.

Une autre source de difficultés réside dans le caractère évolutif des règles. Certes, si une entreprise s'implante en ZFU à une date donnée et remplit les conditions pour bénéficier des exonérations, elle y a normalement droit selon les mêmes règles jusqu'à la fin de la période d'exonération initialement prévue. Mais la mortalité des entreprises en ZFU est élevée, guère plus, mais néanmoins un peu plus, que celle de la moyenne des entreprises. Si un chef d'entreprise choisit de fermer ou de vendre son entreprise située en ZFU et décide d'en recréer une autre, toujours en ZFU, ce ne seront pas pour autant nécessairement les mêmes règles d'exonérations qui s'appliqueront, la législation pouvant avoir évolué entre temps. Et, de fait, les règles changent assez fréquemment, comme le montrent l'évolution de la clause d'embauche, par exemple.

Une autre difficulté peut tenir au franchissement des seuils en termes de nombre de salariés ou de chiffre d'affaires.

Pour assurer une homogénéité de l'application de la législation fiscale sur le territoire la plus grande possible, les réglementations fiscales font l'objet de la part de l'administration fiscale d'explicitations extrêmement détaillées destinées aux DRFIP, ce qui est nécessaire, mais les contribuables ne maîtrisent pas nécessairement la complexité de ces règles.

Plusieurs chefs d'entreprises rencontrés par la rapporteure sur le terrain ou interrogés indiquaient que, s'il existe des cas de fraudes ou des entreprises « boîtes aux lettres » dans les ZFU, il arrivait aussi souvent que des entrepreneurs qui ont choisi de s'y implanter fassent l'objet d'un redressement par l'administration fiscale ou les URSSAF pour avoir, de bonne foi, mal compris ou mal appliqué l'une des règles encadrant telle ou telle exonération.

Ce type de difficultés plaide pour la recherche de règles d'exonérations fiscales et sociales les plus simples, les plus lisibles et les plus stables possibles, en particulier parce qu'elles sont censés concerner de petites entreprises qui ne disposent pas d'un expert financier, ni forcément d'un comptable expert dans la législation des ZFU. Une solution pourrait par ailleurs être constituée par un développement du recours au rescrit fiscal et social dans les ZFU, afin de permettre aux personnes souhaitant créer une entreprise dans

---

<sup>195</sup> Brochure « *S'implanter en ZFU : une opportunité pour les entreprises en Seine Saint-Denis* », CCI Seine-Saint-Denis Paris Île-de-France, p. 2.

une ZFU d'interroger l'administration fiscale ou les URSSAF pour que ceux-ci lui indiquent de manière préventive, en fonction de son projet et du profil de son entreprise, les exonérations auxquelles il aura droit.

## Un accompagnement insuffisant des entreprises

Cette complexité relative et cette évolution importante des conditions d'éligibilité aux exonérations nécessiteraient un accompagnement important, apporté en amont aux candidats à une implantation en ZFU, puis en aval, pour accompagner l'entreprise ou l'association dans son développement.

Des actions importantes sont déjà mises en œuvre en ce sens dans les ZFU, mais à des degrés divers.

Des associations d'entreprises jouent un rôle utile pour diffuser l'information dans les territoires en direction des entreprises et favoriser les échanges de bonnes pratiques au plan local. Des présidents et/ou animateurs d'associations de ce type ont été rencontrés par la rapporteure dans plusieurs des ZFU visitées. Mais elles n'existent pas nécessairement dans toutes les ZFU et certaines de celles qui se sont mises en place peuvent être fragilisées lorsque les chefs d'entreprise qui en étaient membres sortent de la période d'exonérations.

Au plan national, la fédération « Entreprises et territoires d'avenir » (précédemment Fédération nationale des associations d'entrepreneurs en zones urbaines sensibles) regroupe une trentaine de clubs ou d'associations d'entreprises implantées en ZFU et ZRU. Elle cherche à favoriser les relations entre ces clubs d'entreprises en ZFU et les collectivités territoriales concernées et comprend à ce titre trois collèges, dont un pour les associations d'entrepreneurs, un pour les collectivités territoriales, villes ou intercommunalités, et un troisième collège de personnalités qualifiées. Elle réalise un travail utile d'information et des actions de communication, tout en apportant une assistance technique aux associations d'entreprises.

Les chambres consulaires ont toutefois à cet égard un rôle majeur à jouer, et beaucoup sont extrêmement actives sur ce créneau pour informer et conseiller les candidats potentiels, ainsi que les entreprises déjà implantées en ZFU.

Le rôle des CCI et des chambres des métiers va cependant bien au delà de la simple information sur les exonérations offertes par le dispositif ZFU.

Quand un entrepreneur s'interroge sur le lieu où il va le cas échéant planter son entreprise, qu'il s'agisse du reste d'une création ou d'un transfert, les premières questions qu'ils se posent sont les suivantes :

- qu'en est-il de la disponibilité de locaux relativement proches de son foyer et de l'accessibilité de ces locaux, notamment par les transports en commun, car lui-même, des salariés qu'il est susceptible de recruter ou certains de ses clients sont susceptibles de les utiliser pour accéder à son entreprise ?
- existe-t-il un marché, des clients, qu'il sera relativement facile de toucher ou d'approvisionner à partir du lieu envisagé et pour le bien ou le service qu'il souhaite produire ou commercialiser ?
- dispose-t-il d'un capital d'amorçage personnel ou peut-il en obtenir un du type «love money» (finance participative) ou autres ?
- se sentira-t-il en sécurité, lui et ses salariés, pour exercer son activité ?

L'avis du CESE sur *Les entreprises dans les zones franches urbaines* rapporté en 2009 par Fatiha Benatsou soulignait qu'une autre des conditions clés pour la réussite d'une entreprise en ZFU est d'avoir été accompagné par un interlocuteur compétent privé ou consulaire, et citait l'exemple de l'aide apportée par la CCI de la Seine Saint Denis aux entrepreneurs pour monter son business plan et trouver un local.

Selon un sondage IFOP, plus d'un jeune sur deux veut créer sa propre entreprise et il faut accompagner cette volonté créatrice par le parrainage, développer les actions des associations qui vont aider à détecter les projets, faire de l'amorçage des projets puis de l'accompagnement pour arriver au financement. La BPI France a prévu un fonds spécifique pour cela, susceptible de décharger en partie les associations qui s'engagent financièrement pour soutenir les projets, se substituant ainsi aux banques. Le coût pour l'État serait de 350€, somme modeste pour amener un jeune vers une formation ou un emploi.

Les bilans montrent effectivement que les meilleurs résultats sont en général enregistrés dans les ZFU où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales a été accompagnée dès le départ et de manière constante par une politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises s'appuyant sur des partenariats forts entre les communes concernées et leurs groupements, l'État et les acteurs du développement économique. Il importe de favoriser ces synergies et d'associer systématiquement les organisations représentatives des entreprises dans les territoires et les chambres consulaires à la politique de développement économique dans les ZFU.

## Un dispositif perfectible pour l'emploi

Le domaine de l'emploi, où les intervenants sont particulièrement nombreux, constitue l'un des domaines où une meilleure coordination serait particulièrement nécessaire.

Le défi à relever est de taille. De manière générale, même si ce n'est pas l'objet du présent rapport, il existe un problème certain d'interaction entre les entreprises et l'Education nationale. Le niveau de qualification des résidents des ZUS ou des ZFU est en moyenne, cela a déjà été noté, plus faible que celui des unités urbaines environnantes, même s'il progresse, et il importe de donner à nombre de jeunes qui y résident les codes de base, de les informer sur les entreprises et leurs besoins en main d'œuvre. Il faut travailler de manière très locale, bassin d'emploi par bassin d'emploi pour faire coïncider l'offre et la demande.

Un travail important de médiation doit être entrepris pour amener certains jeunes des quartiers vers le service public de l'emploi, et notamment vers Pôle emploi. Lors du déplacement au Mans, la section a pu mesurer l'importance du rôle de la mission locale en ce sens. Beaucoup d'associations de terrain œuvrant dans ce sens doivent être aidées.

Laurence Girard, directrice générale de l'ACSé, rappelait à cet égard en audition que l'agence intervient dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville pour l'emploi et la formation professionnelle d'une part à travers des programmes nationaux : écoles de la deuxième chance, insertion par l'activité économique (IAE), parrainage de jeunes en recherche d'emploi par un bénévole, mobilité des quartiers vers l'emploi, appui à la création d'entreprises... L'agence, même si elle n'est pas impliquée directement dans la gestion du dispositif ZFU, agit d'autre part pour l'emploi dans le cadre des CUCS en soutenant d'autres programmes, notamment pour l'accompagnement et l'accompagnement renforcé des personnes les plus éloignées de l'emploi, par l'accès à l'alternance des jeunes des quartiers prioritaires ou par la mobilisation des entreprises et la mise en relation des entreprises avec les demandeurs d'emploi.

Laurence Girard notait l'efficacité des actions de parrainage, auxquelles l'ACSé consacre près de 2M€ par an, pour améliorer les taux de succès en matière d'insertion des publics dans les quartiers en difficulté. 7 500 bénévoles –parrains- se sont investis en 2011 pour près de 5 000 parrainés, avec un taux de sorties positives de 58 % (48 % pour l'emploi et 10 % pour l'accès à une formation). En effet, moins de 50 % des emplois passent par Pôle emploi, les réseaux jouent un rôle important et les parrains peuvent les activer.

D'autres acteurs et instruments jouent aussi un rôle important dans les ZFU pour des actions en faveur de l'emploi, notamment les maisons de l'emploi, les missions locales ou les Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), mais aussi des associations diverses.

Un récent avis du Conseil national des villes soulignait à cet égard le rôle des associations qui constituent l'Insertion par l'Activité Economique (IAE), qui créent de la richesse et de l'emploi dans leurs territoires d'implantation<sup>196</sup>.

Cette multiplicité d'acteurs nécessite, dans le domaine de l'emploi peut-être davantage encore que dans d'autres, une coordination au plan local, ou à tout le moins, une bonne coopération entre eux.

Dans les territoires où les ZFU bénéficient d'un portage politique fort, des échanges d'informations sont assurés régulièrement entre les communautés urbaines ou les communautés d'agglomérations, ainsi qu'avec des associations d'entreprises pour traiter les besoins de main d'œuvre de celles-ci.

Claude Gorges, de Pôle emploi, notait à titre d'exemple que, dans l'Oise, Pôle emploi est invité aux réunions semestrielles des groupements d'entreprises Village Mykonos et marches de l'Oise. Des actions peuvent aussi être menées localement, soit par Pôle emploi uniquement, soit en partenariat avec d'autres acteurs (missions locales, maisons de l'emploi, maisons de l'emploi et de la formation), soit par les acteurs locaux eux-mêmes (services emplois ou insertion de mairies ou de conseils généraux, notamment) telles que : plans d'action conjoints pour promouvoir les candidatures des publics ZUS ou ZFU, organisations de réunions d'information pour les entreprises afin de les informer sur les dispositifs pouvant faciliter et sécuriser leurs recrutements. (Des actions ont été ainsi conduites en Nord-Pas-de-Calais par Pôle emploi avec les maisons de l'emploi porte du Hainaut et Valenciennes métropole, à titre d'exemple)<sup>197</sup>.

---

## C. La nécessité d'un projet global

Comme le confirmait le SGCIV lors de son audition devant la section, l'implication des collectivités locales dans la mise en œuvre du dispositif ZFU est inégale mais souvent faible. Il en résulte dans nombre de quartiers concernés une absence de projet plus large susceptible d'accompagner et de contribuer au succès du dispositif. Certaines collectivités ont profité des ZFU pour créer un effet de levier du développement territorial, d'autres les ont laissé se déployer sans s'engager pour autant dans des actions d'animation, d'encouragement et sans chercher à les valoriser, les articuler avec les politiques d'insertion à l'emploi, de contrats

---

<sup>196</sup> Avis du Conseil national des villes : *Le développement économique et l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville* (février 2013), p. 14.

<sup>197</sup> Audition de Claude Gorges, de Pôle emploi, par la section.

aidés etc. Cette prise en compte insuffisante du dispositif ZFU dans les projets territoriaux pourrait être en partie due à une appropriation insuffisante du dispositif par les élus. Il s'est parfois surajouté à des actions locales, sans avoir été particulièrement prévu. Il a pu avoir également des effets de concurrence avec l'implantation dans des zones d'activité mieux situées ou mieux mises en valeur par les collectivités en question. C'est pourquoi plusieurs intervenants notent cette impérative nécessité d'une meilleure implication des collectivités locales, si possible autour d'un projet plus large, cohérent, articulant les diverses politiques publiques, par exemple à l'échelle de l'agglomération. Certains en font même une condition d'éligibilité d'un quartier au dispositif, comme c'est le cas pour la rénovation urbaine dont le projet doit être porté par les élus du territoire.

## L'importance de s'insérer dans un projet global de rénovation urbaine

Une très large majorité (près de 90 %) des ZFU ont fait ou font l'objet d'opérations de rénovation urbaine. Cependant, comme le soulignait le rapport d'Eric Raoult de juillet 2011 : *« les opportunités qu'offrent la rénovation urbaine semblent trop rarement saisies pour développer des projets économiques et ce bien que les instruments aient été mis en place pour articuler rénovation urbaine et développement économique »*. En effet, bien qu'elle soit peu mise en œuvre, cette articulation entre les deux dispositifs paraît essentielle pour aider à la requalification des quartiers. Il est pour autant des ZFU qui obtiennent des résultats sans être intégrées dans un projet de rénovation urbaine.

Le nouveau Programme national de renouvellement urbain (PNRU II) est inscrit dans le projet de loi de finances 2014 pour un montant de 5 M€ de crédits versés par l'État (dont on espère, comme pour le PNRU I, un effet de levier important de financement par les bailleurs sociaux, les collectivités auxquels s'ajoutent les fonds européens et la CDC). Il vise 200 quartiers en métropole et 30 Outre-mer.

Comme le soulignait le SG-CIV, la rénovation urbaine est l'une des activités les plus porteuses dans les ZFU, une de celles qui renforcent durablement l'attractivité du quartier, notamment parce qu'elle est souvent suivie d'implantations de commerces, locomotives de l'activité économique. Il faut donc travailler à une meilleure articulation entre ces opérations d'envergure qui changent en profondeur la physionomie et l'image des quartiers qui en bénéficient et les autres outils de développement comme le dispositif ZFU.

Pour conforter le dispositif ZFU, il faut veiller à ce que les opérations de rénovation urbaine prévoient des locaux destinés à l'activité économique en mettant à disposition des entreprises l'immobilier dont elles ont besoin. Pour la période 2003-2013, il était prévu que 580M€ soient consacrés aux équipements commerciaux ou locaux d'activité<sup>198</sup> par des actions de réhabilitation de l'existant ou des constructions nouvelles. La subvention de l'ANRU pour ce type d'opération s'élevait à 150M€.

Un exemple marquant de l'efficacité de la combinaison des dispositifs est donné par le maire de Trappes qui a indiqué que, lorsqu'il avait appris qu'une partie de sa ville dans laquelle il n'était pas particulièrement envisagé d'installer d'activités économiques était classée en ZFU, il avait décidé de l'inscrire dans son propre projet de rénovation urbaine. Avec l'aide de l'EPARECA, le centre commercial en déshérence, désormais situé en ZFU, a

---

<sup>198</sup> ANRU : PNRU, les chiffres 2009 cité dans l'avis de Marie-Noëlle Lienemann.

été restructuré et des services publics y ont été implantés, comme La Poste. Maintenant, la ZFU est un vrai centre ville où des rez-de-chaussée d'immeubles ont été bâtis pour l'accueil d'activités tertiaires, commerces, brasseries, boulangeries etc. 40 entreprises ont été créées en 6 mois dans divers secteurs d'activités au sein d'une pépinière « village d'entreprises ».

Lors de son audition, le maire de Trappes soulignait également que la rénovation urbaine a permis de passer dans sa ville de 78 à 55 % de logements sociaux (en ne perdant que 200 logements sociaux) par la construction de logements ouverts à l'accession à la propriété. En attirant de nouvelles populations, ces opérations ont généré une mixité sociale plus grande, également bénéfique pour la création d'activités.

## L'enjeu d'un projet de développement au niveau intercommunal

Le rapport d'Eric Raoult soulignait que les ZFU sont rarement liées à un projet de développement plus global, alors qu'elles pourraient utilement être intégrées à un contrat de ville ou d'agglomération. Fatiha Benatsou, dans son avis sur les entreprises en ZFU, indiquait pour sa part que les communes ayant déployé une véritable stratégie d'aménagement territorial coordonnée à un projet de ville assurant le développement social et urbain des quartiers exclus de leur agglomération sont en général parvenues à modifier l'image et la perception de ces quartiers.

L'absence de pilotage institutionnalisé des ZFU au plan local ne crée pas les conditions favorables d'une intégration des différentes politiques concernées en un projet de développement plus vaste, ni à une mobilisation de l'ensemble des moyens qui en dépendent. Pourtant, pour réussir le développement économique, objectif majeur du dispositif ZFU, doit s'inscrire dans une véritable stratégie à l'échelle de l'agglomération, reposant sur une action partenariale entre acteurs publics et entreprises pour identifier précisément les besoins de l'entreprise (en ressources humaines, infrastructures, etc.), mettre en œuvre des démarches prospectives etc.

La section a pu mesurer lors d'un déplacement au Mans l'importance d'inscrire la ZFU dans un projet plus vaste.

L'utilité d'un projet global sur le plan économique mais aussi social, culturel, sportif et environnemental aidant à améliorer le cadre de vie des habitants est indispensable. Fatiha Benatsou soulignait dans son avis l'utilité de développer dans les ZFU des espaces de revitalisation socioculturelle au sein des quartiers les plus sensibles en créant par exemple un lieu central permettant aux habitants de se rencontrer, aux associations de quartier de s'implanter. Les habitants de ces quartiers doivent avoir un accès à la culture, aux sports, à un cadre de vie porteur dans un projet global de développement des quartiers au sein de leur agglomération, mobilisant des acteurs de terrain impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs.

Lors de son audition, Thierry du Bouetiez, conseiller développement économique du ministre délégué à la ville, estimait nécessaire que les quartiers intègrent complètement la stratégie de développement des territoires, les maires devant être les premiers opérateurs directs de la mise en œuvre de ces outils définis au niveau des agglomérations. L'ensemble des politiques publiques de l'agglomération doivent profiter aux quartiers. C'est pourquoi le conseiller du ministre de la ville précisait que dans les contrats de ville, seront pris en compte l'ensemble des volets : urbain, économique, social, environnemental. Il notait en

effet qu'il y avait eu à son sens jusque lors une trop grande coupure notamment entre les actions consacrées à l'urbain et celles au social : sur un territoire, il peut en effet y avoir plusieurs programmes de rénovation urbaine, plusieurs CUCS avec des visions différentes, des équipes différentes qui pilotent leurs propres thématiques sans coordination, d'où l'utilité pour l'intervenant, des contrats de ville où tous les aspects seront abordés, quitte à les décliner ensuite dans le détail quartier par quartier, par typologie.

Un ensemble d'acteurs devrait être partenaires des contrats de ville, ce qui n'était pas toujours le cas avant. Outre l'État, la ville ou l'intercommunalité, l'auditionné soulignait l'importance d'y inclure de manière systématique le Conseil régional, le Conseil général, l'ARS, le procureur de la République, le recteur d'académie, ainsi que les acteurs qui sont à la manœuvre pour mobiliser le droit commun tel, s'agissant des acteurs économiques, Pôle emploi, les organismes consulaires etc.

Thierry du Bouetiez notait par ailleurs que faire du développement économique par quartier, sans les relier au reste de la ville ou de l'agglomération, ne faisait pas sens. C'est pourquoi il recommandait de s'appuyer sur les potentialités locales, souvent insuffisamment mises en valeur : économie de proximité, relations interentreprises avec le tissu de PME, économie sociale et solidaire : tous ces modes de développement local restent largement inexploités. En améliorant la coopération des acteurs économiques et sociaux sur les territoires, il est possible de créer des synergies favorisant un développement endogène au moins aussi important que l'implantation d'entreprises venues de l'extérieur.

Comme le préconise le rapport Jibrayel, un pilotage local ambitieux impliquant tous les acteurs, accompagné d'une stratégie globale pour l'agglomération et les ZFU permettrait au dispositif de fonctionner pleinement. Ceux-ci pourraient s'appuyer sur d'autres politiques publiques, notamment la politique du logement ainsi que sur les dispositions du Pacte de compétitivité ou diverses politiques européennes.

## L'enjeu du désenclavement et des transports

Comme le note le rapport Jibrayel, l'accessibilité du quartier est déterminante pour la réussite de la ZFU. Leur desserte en transport en commun notamment est essentielle. Il considère par exemple que l'enclavement de Clichy-sous-Bois explique en partie le manque de résultat de la ZFU. A contrario, l'implantation proche de grands axes de communication comme c'est le cas à Marseille aurait été facteur de succès. La présence d'équipements publics (éclairage voierie) de parcs de stationnement, de crèches, de réseaux hauts débits sont des éléments d'attractivité.

Les mesures d'exonération pour attirer les entreprises ne servent en effet pas à grand chose s'il manque les infrastructures, s'il n'y a pas de transport et si règne l'insécurité.

Fatiha Benatsou constatait dans son avis que malgré des efforts, la desserte des ZFU demeurerait globalement problématique, la fréquence des autobus et des trains restant souvent très insuffisante au regard des besoins. Ce manque de transports collectifs est susceptible de créer un sentiment d'enfermement engendré par cette difficulté d'accès, accentué par les problèmes de sécurité. L'éloignement du centre entraîne des coûts de transport élevés et l'offre n'est pas toujours adaptée au rythme des salariés qui ont des horaires atypiques (travail de nuit etc.). C'est pourquoi elle proposait que les communes ayant une ZFU sur leur territoire fassent porter leurs efforts sur le désenclavement des quartiers concernés en développant une offre de transport public adaptée. Comme la section a pu le constater lors de sa visite dans la ZFU du Mans, la traversée du quartier rénové

par le tramway a favorisé grandement le succès de la ZFU qui est reliée au cœur de la ville par un mode de transport rapide et pratique, aux dessertes nombreuses et fréquentes ce qui permet aux salariés et clients des entreprises situées en ZFU de s'y rendre aisément.

Le rapport déjà cité sur *L'hétérogénéité de l'impact des Zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers* souligne que l'impact de la politique des ZFU en termes d'implantation d'établissements et de créations d'emplois est plus important «*dans les quartiers urbains les mieux connectés au reste de l'environnement urbain*». Selon cette étude, une voie autoroutière, par exemple, n'est pas nécessairement «*une barrière de trafic si elle permet d'accéder au quartier qu'elle longe grâce à la présence d'échangeurs autoroutiers* ». De même, un quartier traversé ou longé par une voie de chemin de fer a une probabilité plus élevée d'être desservi par les transports en commun du fait de la présence de gares de voyageurs potentiellement nombreuses aux alentours des lignes et, si ces gares existent effectivement, cela peut constituer un atout. Mais cet impact positif est de court terme : il joue surtout l'année de la mise en place de la ZFU.

En revanche, l'enclavement, qu'il résulte d'une route sans raccordement au quartier ou d'une voie ferrée infranchissable longeant la frontière du quartier, ou qu'il tienne à des coupures multiples séparant le quartier de la ville centre la plus peuplée de l'aire urbaine, réduit selon l'étude l'efficacité du dispositif ZFU, aussi bien pour les zones de première que de deuxième générations.

Cette dimension n'avait semble-t-il pas été prise en compte dans le choix des ZFU, ce qui, selon l'étude, a pu contribuer aux résultats jugés modestes du dispositif ZFU dans la durée.

S'il ne serait guère concevable de choisir les quartiers défavorisés prioritaires de la politique de la ville en fonction de leurs atouts initiaux en matière de transports, cela plaide clairement pour mieux intégrer les politiques de la ville qui visent au développement économique des quartiers en difficulté et la politique relative aux investissements publics en matière d'infrastructures dans une optique de désenclavement de ces quartiers. Comme le soulignait l'étude sur *L'hétérogénéité de l'impact des Zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, «*la réflexion du positionnement des quartiers de la politique de la ville au sein du Grand Paris et l'interconnexion de ces quartiers avec les infrastructures de transport qui seront déployés dans ce cadre est de toute première importance*»<sup>199</sup>.

## Présence de foncier disponible et effets sur les coûts de l'immobilier

Les initiatives de développement économique se heurtent souvent à l'offre insuffisante de locaux dans les quartiers. Les petits locaux à petits prix font quasiment défaut dans les grandes agglomérations, les investisseurs préférant s'engager sur le portage de locaux de plus grandes tailles pour des entreprises plus structurées, plus matures, plus solvables et qui engendrent moins de turnover. Les bailleurs sociaux sont fréquemment interpellés par les créateurs de petites entreprises sur la question de l'offre de locaux dans ou proche du quartier.

---

<sup>199</sup> Étude sur *L'hétérogénéité de l'impact des Zones franches urbaines : le rôle de l'isolement géographique des quartiers*, p. 42 et 53.

Comme le remarquait Fatiha Benatsou dans son avis, les exonérations accordées dans le cadre des ZFU ayant été globalement très attractives pour les entreprises déjà existantes, et dans une moindre mesure pour celles en voie de création, certaines ZFU sont « victimes de leur succès » dans la mesure où les demandes d'implantation sont parfois largement supérieures aux places disponibles, ce qui a pour effet d'entraîner une forte hausse des loyers des locaux à usage professionnel. Elle illustre son propos par les exemples de Mantes-la-Jolie ou de Montfermeil où le prix des loyers avait été majoré de 30 à 50 % par rapport au prix moyens du centre ville.

C'est pourquoi, comme le considère Thierry du Bouetiez, le souci de l'offre immobilière doit être présent dès la conception, l'origine du programme. Elle doit être pensée dans l'organisation du quartier dès le démarrage. Dans le nouveau PRU, l'intégration dès le démarrage de la dimension « développement économique » a été considérée comme essentielle. Le SGCIV recommandait pour sa part de passer des conventions avec la CDC pour installer de l'immobilier d'entreprise en ZFU.

## L'enjeu de la formation

Selon les chiffres fournis par l'ACSé, 1/3 des jeunes des ZFU sont sans formation contre 15 % ailleurs. Nombreux ont été les témoignages de chefs d'entreprises s'étant installés en ZFU soulignant une inadéquation entre l'offre d'emploi et la qualification des jeunes des quartiers sensibles. C'est pourquoi l'embauche de personnes résidant sur ces territoires, imposée par la clause d'embauche locale liée au droit à exonérations sociales, s'avère souvent difficile surtout lorsque la main d'œuvre requiert un haut niveau de qualification technique. La ou les personnes employées pour respecter cette clause le sont souvent dans des emplois peu qualifiés de gardiennage, de nettoyage, de conduite de véhicules etc. Rares sont les embauches de personnels qualifiés dont ont besoin les entreprises pour l'exercice du cœur de métier de leur activité.

Les jeunes des ZFU connaissent des difficultés d'accès à la formation. De surcroît, s'ils ne sont pas accompagnés dans cet accès, il y a peu de probabilité pour qu'ils y parviennent.

Il existe aussi une obligation d'insertion des jeunes des quartiers faisant l'objet d'une rénovation urbaine, mais cette clause s'avère également peu utile s'il n'y a pas la formation en parallèle. Il est donc crucial de réaliser ce lien entre offre et demande. La formation doit être discutée dans le cadre d'un dialogue social territorial réunissant les partenaires intéressés et les organisations syndicales. Il serait même possible d'envisager de la gestion prévisionnelle d'emploi et de compétences (GPEC) sur les quartiers de l'ANRU : comme les chantiers sont longs, il est possible d'établir des programmes de formation pour que les jeunes bénéficient des emplois issus de la rénovation urbaine, notamment dans le secteur du bâtiment, par des chantiers d'insertion.

Comme le soulignait le maire de Trappes, s'il est vain de penser pouvoir former rapidement des ingénieurs informaticiens, il est en revanche possible de faire des adaptations locales avec des méthodologies telles les « plate forme d'accès à l'emploi », « passerelle d'entreprise » etc. Certains territoires innovent en la matière par exemple avec les jeunes décrocheurs. Les écoles de la 2<sup>e</sup> chance fonctionnent bien et donnent de bons résultats alors qu'on y met des moyens limités (2,5M€).

L'intérêt de la politique de la ville est de multiplier les expérimentations et de prendre celles qui marchent. Il faut savoir les examiner, en tirer la substance pour mieux

les développer. Généraliser les bonnes pratiques est nécessaire, pas spécialement partout de la même manière d'ailleurs.

Pour la formation initiale, un auditionné observait qu'il serait peut être de bon sens de pas nommer dans les quartiers difficiles aux postes d'enseignants les plus jeunes professeurs, moins expérimentés que leurs aînés. Il est important également d'essayer d'avoir un maximum de diversité en matière de formation, compte tenu de la faible qualification de départ des personnes résidant en ZFU.

Cette réflexion devrait alimenter la réforme globale en cours du système de la formation professionnelle. D'aucuns estiment que des clauses d'insertion devraient être obligatoires pour toute subvention alimentant un projet.

## La question de la sécurité

Comme le notait Marie-Noëlle Lienemann dans son avis sur le PNRU, le CES de l'ANRU soulignait que les phénomènes d'insécurité stigmatisent souvent les quartiers et constituent un frein à leur développement et leur dynamique. La rénovation urbaine semble être l'occasion de réduire la délinquance par une meilleure prévention situationnelle, à savoir la traduction physique de la prise en compte de la sécurité dans les aménagements des espaces publics. Le rapport de François Goulard et François Pupponi cité dans l'avis relevait que c'est dans les quartiers rénovés qu'ont été constatées les plus fortes baisses du nombre de faits délictueux entre 2008 et 2009 alors qu'à contrario les 10 quartiers ayant connu la plus forte dégradation en matière de délinquance sont presque tous à l'écart de cette dynamique. Tous les acteurs de terrain demandent la présence d'une police de proximité et l'établissement de partenariats locaux permettant une « coproduction » de sécurité alliant prévention et interventions.

Pour le SGCIIV, le retour de la sécurité est un impératif pour que les quartiers sensibles deviennent facteur d'attractivité. On y parvient par la médiation et des actions de prévention si l'on veut s'inscrire dans la durée. C'est un enchaînement vertueux car lorsque la sécurité revient, le commerce revient et avec lui une vie de quartier qui réactive le lien social. Symétriquement, se crée un cercle vicieux quand les conditions se dégradent. Sur le développement de la médiation, le conseiller du ministre indiquait que les pouvoirs publics souhaitent être très présents. Dans le PLF 2014 est prévue la création de 500 postes nouveaux d'adultes relais, qui sont des jeunes issus des quartiers qui deviennent médiateurs dans le sport, la culture, la cohésion sociale, l'emploi. Des expérimentations sont menées sur la prévention de la violence en milieu scolaire. Il y aurait actuellement environ 3 500 emplois d'adultes relais. Ce dispositif est structurant pour une amélioration durable de la sécurité des quartiers.

\*  
\*   \*

---

## Conclusion

Les ZFU ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 pour favoriser le développement économique, la mixité fonctionnelle et l'emploi dans des quartiers urbains en grande difficulté, caractérisés notamment par un déficit d'activités et par un taux de chômage élevé, en particulier des jeunes. L'objectif principal était à l'origine de redynamiser ces zones pour y maintenir ou y créer des commerces, des activités artisanales ou de services, et de les ouvrir sur l'extérieur pour y rétablir une plus grande mixité sociale. L'enjeu d'améliorer la situation de l'emploi local, s'il n'était pas absent, a pris une importance croissante avec la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003.

Le défi à relever pour le développement des 100 ZFU ainsi créées, dont 93 métropolitaines et 7 Outre-mer, était ambitieux. Ces zones ont en effet été choisies parce qu'elles cumulaient un maximum de problèmes parmi les quartiers en difficultés relevant de la politique de la ville. Un dispositif important d'exonérations fiscales et sociales a été mis en place pour y parvenir.

Dix-sept ans après la création des premières ZFU, dresser un bilan du dispositif est un exercice complexe. Ce dispositif n'a en effet pas été assorti d'emblée des indicateurs permettant de l'évaluer. Les comparaisons sur longue période sont par ailleurs rendues difficiles par l'accroissement du nombre des ZFU et par l'extension en 2007 du périmètre de certaines d'entre elles. La création en 2009 du statut d'auto-entrepreneur, qui représente environ le tiers des établissements créés en ZFU, y contribue aussi. Le suivi statistique effectué au plan national ne porte que sur les ZFU de France métropolitaine. Enfin, rien ne permet d'appréhender ce que seraient devenues ces zones si le dispositif n'avait pas été mis en place.

Pour autant, les rapports annuels de l'ONZUS et divers travaux d'évaluation permettent d'appréhender les résultats des ZFU en termes d'activité et d'emploi, la section ayant complété ces apports par des audits, des déplacements sur le terrain et des entretiens faits par la rapporteure.

Au vu de ces éléments, le dispositif ZFU a permis dans beaucoup de ces quartiers un maintien ou un accroissement des activités économiques, artisanales, de commerce ou de service, même si le rattrapage qu'il a favorisé, partiel, est aujourd'hui freiné par la crise.

Selon l'ONZUS et le SG-CIV, 64 073 établissements sont implantés début 2012 dans les 93 ZFU de France métropolitaine, ce nombre continuant à augmenter mais à un rythme ralenti depuis 2011. Le dispositif a surtout favorisé l'accroissement dans les ZFU des entreprises de petite taille, notamment du fait des seuils applicables pour bénéficier des exonérations. Si une grande part des créateurs d'entreprises vient de l'extérieur, y apportant leur dynamisme, le dispositif contribue aussi à stimuler l'esprit d'entreprise pour des créateurs locaux.

Il a aussi permis de créer des emplois dans les quartiers de la politique de la ville, même si la crise fragilise fortement ces apports dans la période récente.

Le nombre d'emplois salariés (en stock) existant dans les ZFU connaît, avec 304 830 salariés en 2010 dans les ZFU de France métropolitaine, une réduction sensible depuis 2008. Celui des embauches exonérées en ZFU, qui est de 5 300 embauches en 2011 (en flux), recule pour sa part de près de 60 % par rapport au plus haut niveau atteint en 2007. Les embauches exonérées, concentrées dans certains secteurs, concernent à 92 % des emplois en CDI et pour les trois quart des emplois à temps plein, même s'ils sont en général rémunérés au

smic ou un peu au dessus. De l'ordre du quart des embauches exonérées (22 % en 2011) concernerait des résidents de ZFU.

Ces résultats apparaissent toutefois variables selon la période et hétérogènes selon les ZFU.

La crise économique actuelle joue un rôle important dans la fragilisation récente de ces résultats. Quand la situation de l'emploi tendait à s'améliorer dans l'ensemble du pays, le reflux du chômage était particulièrement marqué en ZFU : le taux de chômage y avait ainsi fortement reculé, passant de 21 % en 2006 à 16,2 % en 2008, soit une réduction de 4,8 points, plus forte que dans les unités urbaines englobantes. A l'inverse, le taux de chômage augmente depuis lors plus que proportionnellement en ZFU, atteignant 25 % en 2012, soit un niveau supérieur à celui des ZUS. Une partie du niveau élevé du chômage en ZFU s'expliquerait toutefois par la mobilité importante des habitants de ces quartiers. Nombre de leurs habitants qui accèdent à l'emploi vont résider ailleurs et sont remplacés par des populations plus fragiles. Cela s'explique aussi par la baisse des créations d'entreprises en période de crise.

Le durcissement de la clause d'emploi local et des règles liées aux exonérations en ZFU ont aussi pu agir en ce sens. L'attractivité relative des ZFU a par ailleurs sans doute diminué au fil du temps avec la mise en œuvre sur l'ensemble du territoire de l'«allègement Fillon» en 2003, ou, Outre-mer, du fait de la mise en place avec la Lodeom des dispositifs de Zone franche d'activité (ZFA) et de ZFA bonifiée. Elle pourrait être impactée par celle des emplois d'avenir ou des emplois francs,

Selon nombre d'évaluations menées notamment par l'INSEE et par des universitaires, le dispositif ZFU aurait eu un effet particulièrement important dans les premières années sur l'activité économique, accroissant fortement entre 1997 et 2001 le nombre des établissements implantés dans les ZFU de 1ère génération. Mais son impact semblerait ensuite plafonner. Les ZFU de 2ème génération auraient eu un impact plus limité sur le nombre d'établissements présents en leur sein. De même, les incidences en matière de création d'emplois seraient importantes selon ces études dans les ZFU de 1ère génération les premières années du dispositif, mais plus faibles ensuite.

Les situations et les évolutions diffèrent selon les zones, ne serait-ce que parce que les ZFU bénéficient du dispositif depuis sept ans pour celles de 3ème génération, contre 17 ans pour les plus anciennes. Le développement de certaines ZFU de 1ère génération pâtit aujourd'hui du manque de foncier disponible.

Les coûts du dispositif s'élèveraient, d'après le rapport 2012 de l'ONZUS, à 419 M€ en 2011, en baisse de 29 % en trois ans, cette réduction s'expliquant par celle des exonérations sociales. Les exonérations fiscales et sociales étant pluriannuelles, elles s'éteindront progressivement jusqu'en 2028, même si le dispositif n'était pas prolongé au delà de fin 2014. Leur analyse s'avère complexe.

Certaines limites des ZFU sont souvent évoquées : effets d'aubaine, création de boîtes aux lettres ou risque de concurrence déloyale. Il faut bien entendu y remédier et lutter contre les fraudes, mais cela ne doit pas pour autant conduire à condamner *a priori* tout système de ce type, sans prendre en compte les avantages qu'il présente par ailleurs. Quant aux transferts en ZFU d'entreprises implantées à proximité ou aux créations d'entreprises qui se seraient sans doute créées de toute façon, l'intérêt du dispositif est précisément d'attirer ces implantations dans des quartiers où elles paraissaient particulièrement nécessaires, et qu'elles y restent dans toute la mesure du possible au delà de la période d'exonération.

Nombre des acteurs rencontrés en ZFU soulignent du reste les avantages non chiffrables du dispositif : lien social maintenu et développé, activité économique et sociale induite, formation en direction de leurs habitants, amélioration de l'image des quartiers.

Le présent rapport permet enfin de mettre en exergue des insuffisances du dispositif, notamment sa complexité et la faiblesse de sa gouvernance. Il a aussi permis de repérer des conditions pour son succès : importance de s'insérer dans un projet global de développement au niveau intercommunal, intégrant la rénovation urbaine et la sécurité ; enjeu du désenclavement et des transports ; présence de foncier disponible ; nécessité de la formation et de l'accompagnement pour favoriser l'accès à l'emploi des habitants et leur implication dans le projet.

Il conviendra de tenir compte de ces éléments pour la refonte du dispositif de la politique de la ville et notamment pour la mise au point des futurs contrats de ville, mais aussi, sans doute, pour la rénovation du dispositif ZFU lui-même.

# Annexes

## Annexe n° 1 : composition de la section de l'aménagement durable des territoires

---

✓ **Président** : Jean-Alain MARIOTTI

✓ **Vice présidents** : Paul de VIGUERIE et Jacqueline DONEDDU

### **Agriculture**

✓ Josiane BÉLIARD

✓ Silvie SINAY

### **Artisanat**

✓ Pierre MARTIN

### **Associations**

✓ Jean-Marc ROIRANT

### **CFDT**

✓ Monique BOUTRAND

✓ Bruno DUCHEMIN

✓ Michèle NATHAN

### **CFE-CGC**

✓ Régis DOS SANTOS

### **CFTC**

✓ Bernard IBAL

### **CGT**

✓ Jacqueline DONEDDU

### **CGT-FO**

✓ Joseph BELLANCA

✓ Brigitte PERROT

### **Coopération**

✓ Isabelle ROUDIL

**Entreprises**

✓ Patrick BERNASCONI

✓ Eveline DUHAMEL

✓ André MARCON

✓ Jean-Alain MARIOTTI

**Environnement et nature**

✓ Sébastien GENEST

**Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse**

✓ Claire GUICHET

**Outre-mer**

✓ Marcel OSÉNAT

**Personnalités qualifiées**

✓ Jean-Paul BAILLY

✓ Danièle DUSSAUSOIS

✓ Jean-Marie GEVEAUX

✓ Dominique RICHARD

✓ Guillaume DE RUSSÉ

✓ Ange SANTINI

**Professions libérales**

✓ Dominique RIQUIER-SAUVAGE

**UNAF**

✓ Paul de VIGUERIE

**UNSA**

✓ Christine DUPUIS

**Personnalités associés**

- ✓ Antoine BREINING
- ✓ Agnès CLARET DE FLEURIEU
- ✓ Alain DESTREM
- ✓ Albert GIBELLO
- ✓ Olivier MAREMBAUD
- ✓ Gilbert MEYER
- ✓ Yannick TEXIER
- ✓ Pierre TOUCHARD

## Annexe n° 2 : liste des personnalités rencontrées

---

En vue de parfaire son information, la section a entendu :

- ✓ **M. François Lamy**  
*ministre délégué chargé de la Ville ;*
- ✓ **M. Alain Juppé**  
*ancien Premier ministre, maire de Bordeaux ;*
- ✓ **M. Guy Malandain**  
*maire de Trappes-en-Yvelines*
- ✓ **et M. Thierry du Bouetiez de Kerorguen**  
*conseiller développement économique du ministre délégué chargé de la Ville ;*
- ✓ **M. Éric Briat**  
*secrétaire général adjoint du Comité interministériel des Villes (SG-CIV), Mme Sabine Thibaud, cheffe du département emploi, insertion, et Mathilde Rondeau, chargée de mission ;*
- ✓ **Mme Laurence Girard**  
*directrice générale de l'ACSé, et M. Jean-Pierre Papin, directeur de l'emploi, du développement économique, de l'habitat et de la médiation ;*
- ✓ **M. Thierry Febvay**  
*directeur général de l'EPARECA, et Mme Christelle Breem, directrice des études et du développement ;*
- ✓ **Mme Claude Gorges**  
*directrice des partenariats, de la territorialisation et des relations extérieures de Pôle Emploi, et M. Cédric Crespel, chef du département action territoriale ;*
- ✓ **Mme Pauline Givord**  
*cheffe de division « méthodes appliquées de l'évaluation et de l'économétrie » du département des méthodes statistiques de l'INSEE.*  

Le rapporteur s'est entretenu en particulier avec :
- ✓ **Mme Bernadette Malgorn**  
*présidente de l'ONZUS, et M. Pascal Dieusaert, chargé de mission emploi et activité économique au département études statistiques du SG-CIV ;*
- ✓ **Mme Joëlle Prévot-Madère**  
*présidente de la CGPME Guyane membre du groupe des Entreprises du CESE ;*
- ✓ **Mme Danièle Dubrac**  
*vice-présidente de la CCI Paris-Seine-Saint-Denis, membre du groupe des Entreprises du CESE.*
- ✓ **M. Etienne Mourmant**  
*président du Conseil de territoire lillois à la CCI Grand Lille ;*
- ✓ **M. Pierre Sallenave**  
*directeur général de l'ANRU,*
- ✓ **et Mme Anne Peyricot**  
*directrice des relations institutionnelles ;*

- ✓ **Mme Dominique Riquier-Sauvage**  
*membre du groupe des professions libérales au CESE, architecte-urbaniste ;*
- ✓ **M. François Cornuz**  
*directeur général de DomoFrance ;*
- ✓ **Mme Isabelle Sery**  
*responsable du département Gestion urbaine de l'Union sociale de l'habitat (USH)*
- ✓ **et Mme Isabelle Roudil**  
*membre du groupe de la Coopération du CESE, chargée de mission à la Fédération nationale des sociétés coopératives d'HLM ;*
- ✓ **M. Rémy Bañuls**  
*directeur adjoint de la Communauté urbaine de Strasbourg ;*
- ✓ **M. Jacques Mura**  
*président de l'association Entreprises et territoires d'avenir ;*
- ✓ **M. André Alexandre**  
*directeur général de la CCI d'Amiens ;*
- ✓ **M. Arnaud de Champris**  
*cabinet ECS.*

La rapporteure a également complété son information par des déplacements sur le terrain, où elle a notamment rencontrée :

En Martinique,

- ✓ **M. Laurent Prévost**  
*préfet de région de la Martinique ;*
- ✓ **M. Daniel Robin**  
*vice-président du Conseil régional de Martinique ;*
- ✓ **M. Raymond Louis-Saint-Augustin**  
*maire de Fort-de-France ;*
- ✓ **M. Johnny Hajjar**  
*adjoint au maire de Fort-de-France ;*
- ✓ **M. Frantz Thodiard**  
*adjoint au maire de Fort-de-France, président de la commission urbanisme et aménagement ;*
- ✓ **M. Claude Vauchot**  
*directeur régional des Finances publiques ;*
- ✓ **M. David Africa**  
*délégué du préfet à la politique de la Ville ;*
- ✓ **M. Marcel Osénat**  
*président du groupe de l'Outre-mer représentant de la Martinique au CESE ;*
- ✓ **M. Manuel Baudouin**  
*président de la CCI de Martinique ;*

- M. André Pierre-Louis**  
*secrétaire général adjoint, Délégué à l'aménagement du territoire, préfecture de la région Martinique ;*
- ✓ **M. Eric Legrigeois**  
*directeur de l'environnement, de l'Aménagement et du logement de la Martinique ;*
- ✓ **Mme Marie-Claude Derne**  
*chargée de mission, préfecture de la région de la Martinique ;*
- ✓ **M. Nicolas Gauvain**  
*directeur général adjoint chargé du développement urbain, mairie de Fort-de-France ;*
- ✓ **M. Michel Crispin**  
*président du CESER de Martinique ;*
- ✓ **M. Patrick Lecurieu-Durival**  
*1er vice-président du CESER de Martinique ;*
- ✓ **M. Félix Catherine**  
*2ème vice-président du CESER de Martinique ;*
- ✓ **M. Louis-Félix Ledoux**  
*3ème vice-président du CESER de Martinique ;*
- ✓ **M. Jean-Marc Ampigny**  
*président du Conseil de surveillance du grand port de Martinique ;*
- ✓ **M. Georges Jabbour**  
*président de l'union des commerçants foyalais ;*
- ✓ **M. Jean-Alexis Philippe**  
*directeur de la CCI de Martinique ;*
- ✓ **M. Pierre-Marie Joseph**  
*président de l'Association martiniquaise de promotion de l'industrie (AMPI) ;*
- ✓ **M. Eric Bellemare**  
*CGT-FO ;*
- ✓ **M. Robert Cayol**  
*CGTM-FSM ;*
- ✓ **M. Mahamdou Diallo**  
*CGT-FO ;*
- ✓ **M. Alain Hierso**  
*CGTM ;*
- ✓ **M. Claude Gelbras**  
*président de l'association Investissement et financement Outre-mer.*
- ✓ **Mme Maguy Brival**  
*présidente de Cœur Foyal ;*
- ✓ **Mme Véronique Lefranc**  
*société Buro-Club espace entreprises ;*
- ✓ **M. Alex Tavernier**  
*gérant de la Fournée dillonaise ;*

- ✓ **M. Eric Zaïre**  
*directeur CleanBuilding.*  
En Guadeloupe :
- ✓ **Mme Marcelle Pierrot**  
*préfète de la région Guadeloupe ;*
- ✓ **M. Bernard Guérin**  
*sous-préfet de Pointe-à-Pitre ;*
- ✓ **M. Eric Berthan**  
*SGAR de la Région Guadeloupe ;*
- ✓ **Mme Juliette Corré**  
*sous-préfète déléguée à la cohésion sociale et à la jeunesse ;*
- ✓ **M. Jean-Claude Lascar**  
*2ème adjoint au maire de Basse-Terre ;*
- ✓ **Mme Monique Decastel**  
*adjoint au maire de Pointe-à-Pitre ;*
- ✓ **M. José Guiores**  
*adjoint au maire de Pointe-à-Pitre ;*
- ✓ **M. Pascal Rothé**  
*directeur régional, DRFIP Guadeloupe ;*
- ✓ **M. Thierry Pierrot**  
*administrateur, DRIFP Guadeloupe ;*
- ✓ **Mme Catherine Romuald**  
*DIECCTE ;*
- ✓ **M. Joël Lobeau**  
*président de l'Assemblée permanente des Chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) de la Guadeloupe, vice-président du CESER ;*
- ✓ **Mme Colette Koury**  
*présidente de la CCI régionale des Iles de Guadeloupe ;*
- ✓ **M. Eustase Janky**  
*représentant de la Guadeloupe au CESE ;*
- ✓ **M. Jocelyn Jalton**  
*président du CESER de la Guadeloupe ;*
- ✓ **M. Philippe Aubery**  
*membre du CESER, représentant les propriétaires agricoles ;*
- ✓ **Mme Maryse Jean-Louis**  
*membre du CESER de la Guadeloupe, représentant l'UGTG ;*
- ✓ **M. Eric Letan**  
*membre du CESER, CFTC ;*
- ✓ **M. Miche Letapin**  
*secrétaire général de l'UR-UNSA ;*

- ✓ **M. Alexis Mathurin**  
*membre du CESER ;*
- ✓ **M. Alain Pietrus**  
*membre du CESER, représentant de l'Université ;*
- ✓ **M. Mathias Bini**  
*chef du département économie et affaires européennes de la CCI des Iles de Guadeloupe ;*
- ✓ **Mme France-Lise Laban-Bassette**  
*secrétaire générale, directeur des services de l'APCMA*
- ✓ **M. François Vannobel**  
*chargé de mission, préfecture de Guadeloupe ;*
- ✓ **Mme Eliane Guiougou-Firpion**  
*élue déléguée aux affaires sociales, villes des Abymes ;*
- ✓ **M. Bruno Pierrepont**  
*directeur général adjoint chargé du développement économique, de la fiscalité et de la prospective, Cap excellence ;*
- ✓ **M. Franck Guayroso**  
*directeur général des services de la ville des Abymes ;*
- ✓ **M. Olivier Zami**  
*directeur général adjoint chargé du développement durable, ville des Abymes ;*
- ✓ **M. Jean-Luc Descloix**  
*directeur général des services, ville de Pointe-à-Pitre ;*
- ✓ **M. Franck Tival**  
*directeur général adjoint Cap excellence ;*
- ✓ **Mme Brigitte Javois**  
*chef du service développement économique, ville des Abymes ;*
- ✓ **M. Thierry Larrous**  
*chargé de mission rénovation urbaine, ville des Abymes ;*
- ✓ **Mme Suzelle Hutteau**  
*responsable service développement économique, mairie de Pointe-à-Pitre.*  
  
*À Marseille :*
- ✓ **Mme Samia Ghali**  
*sénatrice des Bouches-du-Rhône, maire du 8ème secteur de Marseille ;*
- ✓ **M. Henri Jibrayel**  
*député des Bouches-du-Rhône ;*
- ✓ **M. Roland Blum**  
*1er adjoint au maire de Marseille ;*
- ✓ **M. Garo Hovespian**  
*maire du 7ème secteur de Marseille ;*
- ✓ **M. Charles Vigny**  
*conseiller communautaire de la Communauté urbaine de Marseille ;*

- ✓ **M. Roger Mongereau**  
*vice-président de la CGPME, membre du CESE ;*
- ✓ **M. Alain Gargani**  
*président de la CGPME des Bouches-du-Rhône ;*
- ✓ **M. Pierre Martel-Reison**  
*vice-président de la CCI Marseille-Provence, membre du Bureau du CESER Provence-Alpes-Côte-d'Azur ;*
- ✓ **M. François Ranise**  
*président de l'association Cap au Nord Entreprendre,*
- ✓ **M. Yann Airaud**  
*vice-président*
- ✓ **Mme Marie de Bury**  
*secrétaire générale,*
- ✓ **et M. Jean-Paul Roch**  
*président d'honneur ;*
- ✓ **Mme Marion Demoulin**  
*direction Pôle économie et attractivité du territoire de la Communauté urbaine de Marseille Provence Métropole ;*
- ✓ **M. Sylvain Damaz**  
*avocat au Barreau, cabinet d'avocats ADSL ;*
- ✓ **M. Pierre Favre**  
*directeur associé in Quarto consulting ;*
- ✓ **MM. Cédric Brun et Lionel Rabayrol**  
*directeurs associés Recouvéo ;*
- ✓ **M. Geoffroy de Peretti**  
*Etic accueil ;*
- ✓ **M. Queffeuilou**  
*Leasys Provence.*  
Au Mans :
- ✓ **M. Jean-Marie Geveaux**  
*président du Conseil général de la Sarthe ;*
- ✓ **M. Jean-Claude Boulard**  
*maire du Mans, président de Le Mans Développement ;*
- ✓ **M. Xavier Lepec**  
*délégué du Préfet dans les quartiers prioritaires ;*
- ✓ **M. Emile Rublon**  
*directeur départemental DIRRECTE,*
- ✓ **et Mme Dominique Pavion**  
*attachée à l'Emploi ;*
- ✓ **Mme Sylvie Castaing**  
*directrice de l'agence Pôle Emploi Le Mans-Les Sablons ;*

- ✓ **M. Philippe Costeux**  
*directeur de la maison de l'Emploi et de la Mission Locale des Sablons ;*
- ✓ **M. Jean-Marie Macouin**  
*délégué général de Le Mans Développement ;*
- ✓ **Mme Judith Boitard**  
*responsable Mission développement social urbain ;*
- ✓ **M. Ghislain Chaumont**  
*société Data Syscom ;*
- ✓ **M. Saïd Baybay**  
*société Hecho Mano.*  
  
*Au Havre :*
- ✓ **Mme Agathe Cahierre**  
*1ère adjointe au maire du Havre ;*
- ✓ **M. Jean-Yves Briand**  
*directeur à la cohésion sociale, ville du Havre ;*
- ✓ **M. Dominique Piard**  
*inspecteur, URSSAF de Seine-Maritime ;*
- ✓ **Mme Evelyne Lemarchand**  
*chef de projet emploi, cohésion sociale, ville du Havre ;*
- ✓ **Mme Laure Mary**  
*chargée de mission emploi, cohésion, ville du Havre ;*  
*M. Redha Boudjema*  
*chargé de mission service amorçage de projet, Le Havre développement,*
- ✓ **M. Alexandre Perdriel**  
*chargé de mission immobilier foncier, Le Havre développement ;*
- ✓ **M. Adam Maad**  
*président de l'association des entrepreneurs de la ZFU ;*
- ✓ **Mme Sylvie Tasserie**  
*directrice de Pôle Emploi, Le Havre-Ville Haute ;*
- ✓ **M. Pierre Lesens**  
*directeur, société hérouvillaise d'économie mixte pour l'aménagement (SHEMA), et M. Wilfrid Gallais, développeur ;*
- ✓ **Mme Catherine Houssard-Préssard**  
*responsable pôle structures d'implantation de la CCI du Havre.*  
  
*À Trappes-en-Yvelines :*
- ✓ **M. Guy Malandain**  
*maire de Trappes-en-Yvelines ;*
- ✓ **Mme Maria LoGiudice**  
*directrice de cabinet du maire de Trappes-en-Yvelines ;*
- ✓ **M. Jean-Yves Gendron**  
*président de la SEM Promopole ;*

- ✓ **M. Jean-Marie Guezou**  
*directeur général de la SEM Promopole ;*
- ✓ **M Xavier Drouet**  
*société Atriem :*
- ✓ **M. Borhaneddine Kamalodine**  
*société Diamantis ;*
- ✓ **M. Emmanuel Lafont**  
*société Sparte PME ;*
- ✓ **Mme Leroy**  
*société Egalys.*  
À Neuilly-sur-Marne :
- ✓ **M. Jean-Pierre Maljean**  
*adjoint au maire de Neuilly-sur-Marne chargé du développement économique, de la ZFU, de l'emploi, de la prévention et de l'intégration ;*
- ✓ **Mme Danielle Dubrac**  
*membre du CESE, vice-présidente de la CCI de Seine-Saint-Denis ;*
- ✓ **MM. Benoist Ancelin et Julien Fournayron**  
*conseillers ZFU ;*
- ✓ **M. Ouassim Ben Hariz**  
*président du Club d'entreprises NSM entreprendre ;*
- ✓ **M. Jorge Leitao**  
*gérant de la société Leitao menuiserie ;*
- ✓ **M. Patrick Gavelle**  
*gérant de la société PaniFrance – Gavelle & associés ;*
- ✓ **M. Pascal Jarry**  
*président de la société Arteprint, et Mme Joëlle Durand, directeur administratif et financier ;*
- ✓ **M. Bernard Flam**  
*président de l'association syndical de la Zone industrielle des Chanoux.*

La rapporteure tient à remercier l'ensemble des personnes rencontrées lors des déplacements effectués pour leur concours. Si un oubli ou une erreur est intervenu dans le nom ou la fonction des intéressés, elle les prie de bien vouloir l'en excuser.



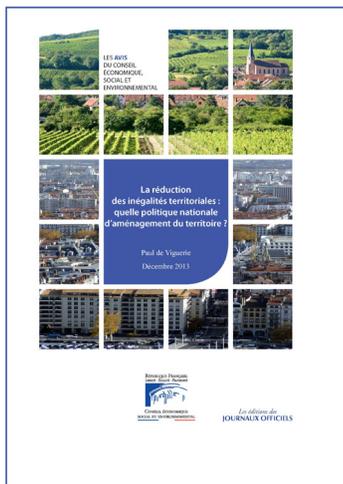












## Dernières publications de la section de l'aménagement durable des territoires

- *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*
- *Avant-Projet de loi relatif à la ville et à la cohésion urbaine*
- *La transition énergétique dans les transports*
- *Le logement autonome des jeunes*
- *Ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs*
- *Projet de Schéma national des infrastructures de transport (SNIT)*

## LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Principe de précaution et dynamique d'innovation*
- *Projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale*
- *L'éducation à l'environnement et au développement durable tout au long de la vie, pour la transition écologique*
- *La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?*
- *Le fait religieux dans l'entreprise*
- *Projet de loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt*

**Retrouvez l'intégralité  
de nos travaux sur  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15<sup>e</sup>)  
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411140003-00114 – Dépôt légal : janvier 2014

Crédit photo : shutterstock/paristuta  
Conseil économique, social et environnemental





**LES AVIS**  
DU CONSEIL  
ÉCONOMIQUE,  
SOCIAL ET  
ENVIRONNEMENTAL



Le dispositif des Zones franches urbaines (ZFU) a été créé en 1996 pour redynamiser des quartiers de la politique de la ville présentant un cumul de difficultés. L'objectif était d'y maintenir ou créer des activités commerciales, artisanales ou de services, d'y accroître la mixité fonctionnelle et sociale, et d'améliorer la situation de l'emploi local. Le gouvernement, qui prévoit de lancer une nouvelle génération de contrats de ville, a interrogé le CESE sur le bilan du dispositif ZFU en matière d'économie et d'emploi, sur l'utilité de le maintenir et sur les mesures à prévoir pour son évolution ou son remplacement.

Pour le CESE, ce dispositif a permis dans nombre de ZFU la création d'activités économiques et d'emplois, y favorisant un rattrapage partiel en termes de mixité fonctionnelle, même si la crise fragilise ces résultats. De plus, certains quartiers urbains présentent encore un cumul de difficultés qui ne se résume pas à la concentration de la pauvreté, seul critère de sélection des quartiers bénéficiaires des contrats de ville de nouvelle génération. Le CESE formule donc un ensemble de propositions pour un dispositif ZFU refondé et simplifié, qui s'intégrerait dans le cadre des futurs contrats de ville.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL  
ET ENVIRONNEMENTAL  
9, place d'Iéna  
75775 Paris Cedex 16  
Tél. : 01 44 43 60 00  
[www.lecese.fr](http://www.lecese.fr)



**Direction  
de l'information légale  
et administrative**

accueil commercial :  
01 40 15 70 10

**commande :**  
Administration des ventes  
23, rue d'Estrées, CS 10733  
75345 Paris Cedex 07  
télécopie : 01 40 15 68 00  
[ladocumentationfrancaise.fr](http://ladocumentationfrancaise.fr)

N° 41114-0003 prix : 23,50 €  
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-120938-1

