



N° 1023

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mai 2013.

## RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

*en application de l'article 145 du Règlement*

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

*sur les zones franches urbaines*

ET PRÉSENTÉ PAR

M. Michel SORDI  
Président

M. Henri JIBRAYEL  
Rapporteur

Députés.

---

*La mission d'information sur les zones franches urbaines est composée de :* M. Michel Sordi, M. Henri Jibrayel, M. François Pupponi, M. Yves Blein, Mme Audrey Linkenheld, M. Lionel Tardy et M. Bruno Nestor Azerot.

## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>PROPOSITIONS</b> .....	7
<b>I.— LES ZFU, UN DISPOSITIF ANCIEN MAIS ÉVOLUTIF</b> .....	9
A.— HISTORIQUE.....	9
1. Les objectifs initiaux de la loi de 1996.....	9
2. Les trois générations de ZFU.....	12
B.— LE DISPOSITIF ACTUEL.....	14
1. Le régime ZFU.....	14
<i>a) Allègements d'impôts</i> .....	14
<i>b) Exonérations sociales</i> .....	16
2. Le régime après l'adoption de la loi de finances pour 2012.....	18
<b>II.— UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF</b> .....	20
A.— EN MATIÈRE D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOI, LES RÉSULTATS VARIENT SELON LES GÉNÉRATIONS DE ZFU ET LEURS LOCALISATIONS .....	20
1. Les implantations d'entreprises : un miroir déformant.....	20
<i>a) Un essoufflement à relativiser</i> .....	20
<i>b) Des réalités diverses selon les ZFU</i> .....	22
<i>c) Transferts d'établissements et effets d'aubaine</i> .....	23
<i>d) Une majorité de petites entreprises et une surreprésentation de certains                 secteurs</i> .....	25
2. L'emploi.....	26
<i>a) Des effets globalement positifs sur l'emploi</i> .....	26
<i>b) Des emplois généralement peu qualifiés</i> .....	27
<i>c) L'emploi local</i> .....	28
B.— LES ZFU ONT PARFAITEMENT CONTRIBUÉ À LA MIXITÉ FONCTIONNELLE .....	29

C.— POURQUOI LES ZFU N'ONT-ELLES PAS, STRUCTURELLEMENT, ATTEINT TOUS LEURS OBJECTIFS ? .....	32
1. L'érosion des avantages sociaux liés à l'implantation en ZFU .....	32
2. Le manque de foncier et d'immobilier disponibles .....	32
3. Le manque d'accompagnement pour les entreprises .....	33
4. L'insuffisance de la gouvernance locale .....	39
5. L'absence de stratégie économique globale au niveau de l'agglomération .....	40
6. Une articulation insuffisante avec la rénovation urbaine .....	41
D.— UNE ÉVALUATION PARCELLAIRE .....	42
1. Un coût imparfaitement évalué et ne reflétant pas toutes les retombées positives des ZFU .....	42
2. Les insuffisances de l'évaluation des résultats des ZFU .....	43
3. Des contrôles ne s'inscrivant pas dans une politique harmonisée .....	46
<b>III.— LA NÉCESSITÉ D'UN DISPOSITIF PÉRENNE MAIS RENOUVELÉ .....</b>	<b>47</b>
A.— LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE .....	47
1. Une trop grande complexité des outils .....	47
2. Une logique de zonage à repenser .....	49
B.— LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES EN COURS .....	51
1. La réforme de la géographie prioritaire .....	51
2. L'expérimentation des emplois francs .....	54
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>57</b>
<b>ANNEXE 1.— LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS .....</b>	<b>75</b>
<b>ANNEXE 2.— SITES VISITÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION .....</b>	<b>81</b>
<b>ANNEXE 3.— LES ZONES FRANCHES EN OUTRE-MER .....</b>	<b>93</b>



MESDAMES, MESSIEURS,

La loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville, préparée par le Gouvernement d'Alain Juppé, a posé le principe de la mise en œuvre, au sein de la politique de la ville, de dispositions dérogatoires au droit commun dans le but de compenser les handicaps économiques ou sociaux de certains quartiers, classés en zones urbaines sensibles (ZUS), zones de redynamisation urbaine (ZRU) et zones franches urbaines (ZFU).

Il existe actuellement 751 ZUS rassemblant près de 4,5 millions d'habitants, au sein desquelles on compte 416 ZRU, comprenant elles-mêmes 100 ZFU. À ces zones, il convient d'ajouter 2 493 quartiers concernés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) dont plus des deux tiers ne sont toutefois pas classés en zone urbaine sensible.

Le dispositif des ZFU a été plusieurs fois prolongé et étendu. Lors de ces réformes successives, le régime des exonérations a fait l'objet de modifications substantielles. La dernière modification a été apportée par la loi de finances pour 2012, qui a prolongé de trois ans le régime des ZFU. En l'absence de nouvelles mesures législatives, celui-ci devrait disparaître au 31 décembre 2014.

Dans un climat de remise en question du dispositif, il a été confié à la mission d'information le soin de dresser un bilan des ZFU et de formuler des propositions sur leur avenir au-delà de 2014. À l'issue de ses travaux, elle estime que le bilan des 100 ZFU est globalement bon. Les objectifs inscrits dans la loi de 1996, dans la conjoncture économique de la période et dans des quartiers cumulant de nombreux handicaps, sont, pour la plupart, tenus.

Premièrement, en matière de mixité fonctionnelle, le dispositif a été, dans la grande majorité des cas, une réussite. L'existence d'un régime dérogatoire a en effet permis la reconquête de « friches urbaines », l'amélioration très nette de l'image des quartiers concernés, la diversification des activités et l'implantation de commerces de proximité, essentielle pour la qualité de vie des résidents et l'attractivité des quartiers.

Deuxièmement, en termes de création d'entreprises, le dispositif a également été bénéfique, dans la plupart des cas. L'une des critiques fréquemment adressées aux ZFU est que celles-ci ne reposeraient que sur le transfert d'activités déjà existantes. Or, la mission a constaté que, si cet effet d'aubaine a pu être important à l'origine du dispositif, il est aujourd'hui limité. Selon le rapport 2012 de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), les transferts d'entreprises n'ont représenté, en 2011, que 23,6 % des installations en ZFU et la part des créations d'entreprises 76,4 %, à peine moins que dans les zones urbaines de référence.

Troisièmement, en termes de création d'emploi, contrairement à ce qui est fréquemment évoqué, il apparaît que le bilan du dispositif n'est pas aussi mitigé qu'on pourrait le croire. Les zones de première génération ont permis la création de plus de 50 000 emplois. Les suivantes ont vu ces chiffres diminuer. Cependant, ceux-ci sont à relativiser pour deux raisons. D'une part, les effets de la crise dite « des *subprimes* » ont contrarié la création d'emplois en ZFU comme sur le reste du territoire. D'autre part, les auto-entrepreneurs, qui représentent 36,7% des entreprises créées en ZFU, sont exclus de ce calcul car ils ne sont pas salariés.

Néanmoins, les résultats des différentes ZFU sont très hétérogènes et la réflexion sur l'avenir du dispositif doit se fonder sur une évaluation au cas par cas.

Par ailleurs, dans le contexte budgétaire actuel, il est logique de se pencher sur les coûts du dispositif. En 2011, il a représenté 151 millions d'euros en exonérations de cotisations sociales et 274 millions d'euros en exonérations fiscales. Cependant, les exonérations de cotisations sociales sont à mettre en parallèle avec les allègements de charges patronales sur les bas et moyens salaires (dits réductions « Fillon »). Accessibles à toutes les entreprises, ils ouvrent droit à un allègement des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et des allocations familiales pour les salaires versés inférieurs à 1,6 fois le SMIC. C'est pourquoi il faut relativiser le montant des exonérations en ZFU. Pour se faire une idée de leur coût réel, il conviendrait donc de déduire ce qu'aurait représenté le montant des réductions « Fillon ».

Ensuite, l'aménagement des ZFU, par les travaux engagés, a généré des recettes fiscales pour l'État, notamment en termes de TVA et a permis de dynamiser des quartiers ainsi que de créer des emplois.

Sur la base de ce bilan, et en identifiant les améliorations qui pourraient être apportées au dispositif, la mission d'information recommande sa prolongation jusqu'au 31 décembre 2017. Celle-ci est une nécessité, compte tenu de la situation économique et de l'augmentation du chômage, qui s'est élevé en 2011 à plus de 25 % dans les ZFU. Elle propose des modalités renouvelées, déclinées en quatorze propositions, visant à assurer pour l'avenir les conditions d'un réel succès des ZFU.

## PROPOSITIONS

### STABILISATION ÉCONOMIQUE ET FISCALE

1. Proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2017 en maintenant le déplaçonnement du montant de la rémunération (jusqu'à 1,4 SMIC).
2. Retour de la « clause d'embauche locale » à une embauche sur trois, sans obligation chronologique, afin de coller à la réalité du recrutement.
3. Stabiliser juridiquement et fiscalement le dispositif des ZFU jusqu'au 31 décembre 2017 pour garantir aux entreprises un environnement stable.
4. Inscrire le dispositif dans le « choc de simplification » défendu par le Président de la République le 28 mars 2013 en allégeant la procédure.
5. Limiter les effets d'aubaine en interdisant notamment de nouvelles implantations de professions libérales.

### STABILISATION INSTITUTIONNELLE

6. Organiser un véritable pilotage local des ZFU. Des comités devraient être créés à cet effet, impliquant le préfet ou son représentant en charge de la politique de la ville, le maire ou le président d'EPCI, différents élus locaux et nationaux, les chambres consulaires ainsi que les représentants des entreprises et des salariés de la ZFU, mais aussi les associations liées au projet.
7. Renforcer l'articulation avec la politique de l'emploi en rendant systématique l'implication de Pôle Emploi :
  - mise en place d'un référent au sein des agences concernées ;
  - équipement d'un système informatisé spécifique permettant l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi.
8. Mieux diffuser l'information en direction des bénéficiaires potentiels des dispositifs (demandeurs d'emploi résidant en ZFU et créateurs d'entreprises).
9. Accompagner les entreprises sur les aspects juridiques et fiscaux, en particulier les très petites entreprises (TPE). Cela permettrait de mieux encadrer les contrôles exercés par les services de l'État et de réduire les effets d'aubaine.
10. Créer un portail sur Internet avec un système d'alertes en cas de modification des règles fiscales ou juridiques.

## STABILISATION GÉOGRAPHIQUE

11. Refonder le zonage en lien avec la réforme de la géographie prioritaire :

- procéder à la suppression des ZFU les plus anciennes arrivées à maturité et qui ne disposent plus de réserve foncière
- créer de nouvelles zones franches urbaines en fonction des besoins locaux constatés.

Ces évolutions devront s'appuyer sur un diagnostic précis des disponibilités foncières et immobilières.

12. Réaliser ou renforcer les équipements nécessaires à l'attractivité des ZFU (transports, voiries, télécommunications, cadre de vie).

13. Développer la formation :

- en amont comme en cours de contrat en aidant les entrepreneurs à former des personnes qu'ils pourront embaucher par la suite
- cette action pourrait être conduite en partenariat avec les organismes compétents (chambres des métiers, commerce et artisanat, formation en alternance, services de la région).

14. Créer une synergie entre les zones franches urbaines et les emplois francs. Il serait opportun de les combiner en adaptant les réponses aux réalités du terrain et des individus. Les deux dispositifs ne doivent pas se fonder sur des logiques antagonistes et, en tout état de cause, il faut pérenniser le dispositif ZFU ne serait-ce que dans l'attente d'un retour d'expérience sur le dispositif des emplois francs.

## I.— LES ZFU, UN DISPOSITIF ANCIEN MAIS ÉVOLUTIF

### A.— HISTORIQUE

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a posé le principe de la création des ZFU. Ce texte s'inscrivait dans une logique de zonage. Ainsi, l'article 42 dispose : « *Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en oeuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux* ».

Les zones concernées sont définies comme des zones comprenant les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les ZUS, les bassins d'emploi à redynamiser, les zones de restructuration de la défense et les régions ultrapériphériques françaises.

1. Les zones d'aménagement du territoire sont caractérisées notamment par leur faible niveau de développement économique et par l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire.

2. Les territoires ruraux de développement prioritaire recouvrent les zones défavorisées caractérisées par leur faible niveau de développement économique.

3. Les ZUS sont caractérisées par la présence de grands ensembles ou de quartiers d'habitat dégradé et par un déséquilibre accentué entre l'habitat et l'emploi.

Les ZFU seront créées dans des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des zones de redynamisation urbaine.

#### **1. Les objectifs initiaux de la loi de 1996**

La mise en œuvre concrète du dispositif sera le fait de la loi du n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville (PRV).

Son article premier dispose : « *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 d'aménagement du territoire.*

*Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, 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.*

*À cette fin, des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en oeuvre, dans les conditions prévues par la présente loi, en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines ».*

La loi rappelle l'inscription de la politique de la ville dans une logique d'aménagement du territoire et prolonge, en ce sens, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite « loi Pasqua ») du 4 février 1995, qui a notamment créé les ZUS et les zones de redynamisation urbaine (ZRU).

Le rapport fait par M. Éric Raoult, président du groupe de travail « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers », en date du mois de juillet 2011 propose une genèse du dispositif :

*« En créant les zones franches urbaines (ZFU), la loi de 1996 complète donc l'architecture du zonage de la politique de la ville dans une logique pyramidale selon le degré de difficulté rencontré par les quartiers. Entrée en application au 1<sup>er</sup> janvier 1997, la loi définit ainsi 751 ZUS (dont 34 dans les DOM), au sein desquelles, on dénombre 416 ZRU et parmi celles-ci 44 ZFU (dont 38 en métropole).*

*Une priorité en faveur du développement économique et de l'emploi le Pacte de relance pour la Ville s'articule autour de six objectifs principaux dont le premier concerne le développement économique et l'emploi :*

- créer des activités et de l'emploi ;*
- assurer la paix publique ;*
- rétablir l'égalité des chances à l'école ;*
- rénover et diversifier les logements ;*
- renforcer les partenaires de la politique de la ville ;*
- améliorer le fonctionnement et la présence des services publics.*

*Le PRV vient ainsi compléter les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale affichés par la loi d'orientation pour la ville avec des objectifs en matière de développement économique et d'emploi dans les quartiers en difficulté.*

*Comme l'indique Jean-Claude Gaudin dans sa présentation devant les députés en juin 1996, le pacte de relance pour la ville s'attache « pour la première fois à placer la relance de l'emploi, le développement économique et l'esprit d'initiative au cœur de la problématique des quartiers difficiles ». Cette orientation en faveur du développement économique et de l'emploi portée par le Pacte de Relance pour la Ville se traduit également par la création de 100 000 emplois de ville pour le secteur non marchand, et par la création de l'établissement public national de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).*

*Concernant les ZFU, le principe d'action de la loi repose sur une logique d'exonération fiscale et sociale destinée à attirer les entreprises et les encourager à développer des emplois. En dotant les quartiers en difficulté d'un régime fiscal dérogatoire au droit commun, la loi rompt donc avec l'égalité de traitement dans l'optique de compenser les inégalités dont ces territoires font l'objet. Cette politique trouve une partie de son inspiration dans les politiques territoriales britanniques développées par Margaret Thatcher dans les années 1980 de type « Enterprise zone » ou « City Challenge » et reprises par l'administration Reagan aux États-Unis dans les années 1990.*

*Cette politique repose sur la capacité du marché à revenir sur des territoires qu'il a désertés grâce à l'instauration de conditions incitatives pour les entreprises en matière fiscale et sociale. Comme l'indiquent les propos du ministre RAOULT devant les députés, il s'agit de « redonner des vitamines économiques » et de sortir de « l'assistanat et de la perfusion sociale » notamment en permettant « d'investir là où les capitaux privés ont baissé les bras ».*

*Selon ce principe, le Pacte de Relance pour la Ville instaure des dispositions particulières pour les ZRU et les ZFU en matière d'exonérations. Les ZRU et ZFU bénéficient d'exonérations compensées par l'État sur :*

- l'impôt sur les bénéfices ;*
- la taxe professionnelle ;*
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;*
- les charges sociales patronales ;*
- les cotisations sociales personnelles des artisans et commerçants ;*
- les droits de mutation sur les fonds de commerce et de clientèle.*

*Les conditions sont plus avantageuses en ZFU qu'en ZRU, la différence la plus significative portant sur les exonérations de charges sociales patronales qui ne sont que d'un an en ZRU et de 5 ans en ZFU. De plus, elles ne concernent que les embauches en ZRU alors qu'en ZFU, elles concernent également les salariés déjà présents ou transférés depuis un autre établissement de l'entreprise situé hors ZFU.*

*La loi précise que les entreprises éligibles aux exonérations en ZFU sont celles qui comptent moins de 50 salariés exerçant une activité économique de proximité<sup>(1)</sup>.*

---

*(1) Les activités considérées comme étant de « proximité » sont les entreprises des secteurs de la construction, du commerce et de la réparation automobile, de l'hôtellerie et de la restauration, du commerce de détail et de la réparation d'articles domestiques, des transports de voyageurs par taxis, de la santé et de l'action sociale, de l'assainissement, de la voirie et de la gestion des déchets, des activités associatives, récréatives, culturelles et sportives et des services personnels.*

*Pour pouvoir bénéficier des exonérations de charges sociales, les entreprises en zone franche urbaine doivent, au cas où elles embauchent, soit recruter au moins un résident de la zone franche pour cinq embauches, soit avoir au sein de ses effectifs au moins 20 % d'habitants de la zone franche urbaine. La clause d'embauche locale stipule désormais qu'au-delà de 3 salariés exonérés, l'entreprise doit employer ou embaucher au moins 20 % de résidents de la zone.*

#### *Comité d'orientation et de surveillance*

*La loi précise qu'un comité d'orientation et de surveillance<sup>(1)</sup> est « chargé d'évaluer les conditions de mise en oeuvre des mesures dérogatoires prévues au profit de ces zones ». Pour cela, le comité examine les effets sur « le rétablissement de l'équilibre économique et social de la zone franche urbaine, sur les conditions d'exercice de la concurrence et sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et de l'agglomération concernée ». Un bilan annuel décrivant l'évolution des activités économiques de la zone au cours de l'année écoulée est réalisé par le comité d'orientation et de surveillance. La présidence du comité est assurée par le représentant de l'État dans le département, il comprend les élus locaux (Villes, EPCI, Conseil général, Conseil régional), les organismes consulaires et les services de l'État ».*

## **2. Les trois générations de ZFU**

Initialement prévu pour s'arrêter en 2002, le dispositif d'exonérations du pacte de relance pour la ville a été prolongé à plusieurs reprises.

La loi de finances rectificative de 2002 a décidé de la prolongation sur cinq années supplémentaires des 44 ZFU instaurées en 1997 (ZFU de première génération). La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 étend le bénéfice des ZFU à 41 nouveaux territoires (ZFU de deuxième génération). Enfin, la loi du 31 mars 2006 a créé 15 ZFU supplémentaires (ZFU de troisième génération). En outre, le périmètre de 31 zones franches de première et de deuxième génération est étendu le 15 mai 2007. On compte donc au total, 100 ZFU réparties de la manière suivante :

<b>Année de création</b>	<b>France métropolitaine</b>	<b>DOM</b>	<b>Total</b>
1997 première génération	38	6	44
2006 deuxième génération	41	-	41
Troisième génération	14	1	15
<b>Total</b>	<b>93</b>	<b>7</b>	<b>100</b>

### **La première génération de ZFU**

La première génération créée au 1<sup>er</sup> janvier 1997 compte 44 zones franches. Elle s'applique aux quartiers comptant plus de 10 000 habitants et concerne 700 000 habitants (RGP 1999). Au plan géographique, la région

---

(1) Le comité d'orientation et de suivi a été abrogé ensuite par ordonnance.



Île-de-France compte le plus grand nombre de ZFU avec 9 sites parmi les plus emblématiques de la politique de la ville (Meaux, Montereau, Mantes-la-Jolie, Les Mureaux, Grigny, Clichy-Montfermeil, Garges-Sarcelles, Bondy). Les autres régions inscrites de longue date dans la politique de la ville, comme le Nord Pas-de-Calais (Lille, Tourcoing, Calais), PACA (Nice, Marseille, La Seyne), mais également la Picardie (Saint-Quentin, Creil, Amiens) ou le Languedoc-Roussillon (Nîmes, Montpellier, Perpignan) ou Champagne-Ardenne (Reims, Charleville, Saint-Dizier) disposent d'au moins trois ZFU.

### **La deuxième génération de ZFU**

La deuxième génération de 41 nouvelles ZFU est instaurée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003. Créées le 1<sup>er</sup> janvier 2004, ces nouvelles ZFU sont toutes situées en France métropolitaine. Ces 41 ZFU concernent des territoires comptant 730 000 habitants (RGP 1999).

La clause d'embauche locale oblige désormais les employeurs s'installant en ZFU, après deux embauches ouvrant droit à l'exonération, à embaucher ou à employer au moins un tiers de salariés parmi les résidents des ZUS (ZUS) des agglomérations concernées, pour continuer à bénéficier du droit à exonération.

Au plan géographique, la région Île-de-France bénéficie de 14 nouvelles ZFU, le Nord-Pas-de-Calais de 4 ZFU supplémentaires et Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire de chacune 3 ZFU.

### **La troisième génération de ZFU**

Quinze ZFU ont été créées par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006, dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Gouvernement. Elles concernent des quartiers de plus de 8 500 habitants. Les nouvelles ZFU profitent en majeure partie aux régions l'Île-de-France (3 ZFU), Nord-Pas-de-Calais (3 ZFU) et PACA (2 ZFU).

La même loi prolonge la durée des 85 zones franches déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011, tout en unifiant le régime fiscal applicable aux entreprises qui exercent leur activité dans ces zones. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale étend le bénéfice de ce nouveau régime fiscal aux entreprises et établissements existant au 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans le périmètre des extensions des ZFU dites de première et deuxième générations.

## **B.- LE DISPOSITIF ACTUEL**

### **1. Le régime ZFU**

Le régime d'exonérations fiscales et sociales associé à ce dispositif varie en fonction de la date d'installation en ZFU de l'entreprise bénéficiaire et du nombre de ses effectifs.

#### ***a) Allègements d'impôts***

Dans les ZFU, les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales en vigueur tirent leur origine de la loi du 14 novembre 1996 modifiée, relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Des changements importants ont été apportés par la seconde loi de finances rectificative pour 2002, qui a réouvert les 44 ZFU dites de première génération pour une durée de cinq ans et par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 qui a créé 41 nouvelles ZFU. Ces deux textes ont, pour l'ensemble des ZFU, renforcé la clause d'embauche locale (qui oblige désormais les employeurs s'installant en ZFU, après deux embauches ouvrant droit à l'exonération, à embaucher ou à employer au moins un tiers de salariés parmi les résidents des ZUS (ZUS) des agglomérations concernées, pour continuer à bénéficier du droit à exonération).

La loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006, dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Gouvernement, a créé 15 nouvelles ZFU et a prolongé la durée des 85 zones franches déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011, tout en unifiant le régime fiscal applicable aux entreprises qui, sous certaines conditions, exercent leur activité dans ces zones. La loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale étend le bénéfice de ce nouveau régime fiscal aux entreprises et établissements existant au 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans le périmètre des extensions des ZFU dites de première et deuxième générations.

#### **Impôt sur les bénéfices**

Les entreprises qui remplissent un certain nombre de conditions bénéficient d'une exonération totale pendant cinq ans de l'impôt sur les bénéfices à compter de la date de création ou d'implantation en ZFU puis d'une exonération partielle pendant neuf années supplémentaires à taux dégressif (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières années), sans condition d'effectif.

Ces entreprises bénéficient également d'une exonération de l'imposition forfaitaire annuelle au titre de la même période et dans les mêmes proportions.

### **Taxe professionnelle (TP)**

Les entreprises remplissant un certain nombre de conditions bénéficiaient pour leurs établissements d'une exonération totale de la taxe professionnelle pendant cinq ans à compter :

– du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ou du 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans les extensions des ZFU de première et deuxième générations, si l'établissement était existant à cette date ;

– du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle au titre de laquelle était intervenue la création d'un établissement ;

– du 1<sup>er</sup> janvier de la deuxième année qui suit celle au titre de laquelle était intervenue l'extension d'un établissement existant.

À l'issue de cette période, les entreprises bénéficiaient ensuite d'un abattement dégressif pendant trois à neuf ans, selon que l'entreprise emploie plus ou moins de cinq salariés :

– les entreprises de cinq salariés et plus bénéficiaient d'une exonération pendant trois années supplémentaires à taux dégressif (60 %, 40 %, 20 %) ;

– les entreprises de moins de cinq salariés bénéficiaient d'une exonération pendant neuf années supplémentaires à taux dégressif (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières années).

La loi de finances pour 2010 supprime 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 À I *sexies* du code général des impôts (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'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 le cas, par les articles 1466 À I *quater* à À I *sexies* du CGI dans leur rédaction en vigueur au 31 décembre 2009 demeurent satisfaites.

## **Taxe foncière (TF)**

Les immeubles situés dans les ZFU sont exonérés de taxe foncière pendant cinq ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ou du 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans les extensions de zones dites ZFU de première et deuxième générations ou à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'année qui suit celle au titre de laquelle est intervenu le rattachement à un établissement remplissant les conditions requises pour bénéficier de l'exonération de TP ou de CFE à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010. Le dispositif ne prévoit pas de sortie dégressive.

### **Dispositions de la réglementation communautaire**

Le bénéfice de ces exonérations fiscales est subordonné au respect des dispositions de la réglementation communautaire relative aux aides *de minimis* dans les cas suivants :

- En matière d'impôt sur les bénéfices (IS) et d'imposition forfaitaire annuelle (IFA) :

– la règle s'applique pour l'ensemble des sociétés en ZFU de première génération quelle que soit leur date de création ;

– la règle ne s'applique que pour les entreprises créées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans les ZFU de deuxième génération (décision d'autorisation de la Commission pour les autres) ;

– la règle ne s'applique que pour les entreprises créées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération (décision d'autorisation pour les autres).

- En matière de taxe professionnelle (TP) et de taxes foncières (TF) :

- la règle s'applique pour l'ensemble des sociétés en ZFU de première génération quelle que soit leur date de création ;

- la règle ne s'applique que pour les entreprises créées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2004 dans les ZFU de deuxième génération (décision d'autorisation de la Commission pour les autres) ;

- la règle ne s'applique que pour les entreprises créées antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les ZFU de troisième génération (décision d'autorisation pour les autres).

### ***b) Exonérations sociales***

Les mesures d'exonérations sociales portent sur les cotisations sociales patronales (maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse et accidents du travail) dans les limites mensuelles de 1,4 SMIC par salarié et de 50 salariés exonérés. À compter de 2009, une plus grande efficacité des dépenses de l'État a été recherchée par un recentrage de ce dispositif d'exonération sur les publics les plus

éloignés de l'emploi, souvent moins qualifiés et moins rémunérés, afin d'inciter les entreprises à recruter ces personnes en priorité.

Dans les ZFU, les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales en vigueur tirent leur origine de la loi du 14 novembre 1996 modifiée, relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Des changements importants ont été apportés par la seconde loi de finances rectificative pour 2002, qui a rouvert les 44 ZFU dites de première génération pour une durée de cinq ans et par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1<sup>er</sup> août 2003 qui a créé 41 nouvelles ZFU. Ces deux textes ont, pour l'ensemble des ZFU, renforcé la clause d'embauche locale (qui oblige désormais les employeurs s'installant en ZFU, après deux embauches ouvrant droit à l'exonération, à embaucher ou à employer au moins un tiers de salariés parmi les résidents des ZUS des agglomérations concernées, pour continuer à bénéficier du droit à exonération).

L'article 190 de la loi de finances pour 2009 a modifié les modalités de calcul de l'exonération. Au titre des gains et rémunérations versés à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le montant de l'exonération est total pendant 5 ans lorsque la rémunération horaire du salarié est égale au SMIC majoré de 40 %. L'exonération décroît de manière linéaire lorsque la rémunération horaire est supérieure au SMIC majoré de 40 % et 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.

#### Synthèse du régime d'exonération en ZFU

Les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZFU tirent leur origine de la loi du 14 novembre 1996 modifiée relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

##### **Exonérations fiscales**

Les entreprises créées ou implantées au plus tard le 31 décembre 2011 en ZFU qui emploient au plus 50 salariés et dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à 10 millions d'euros bénéficient d'une exonération totale de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'impôt sur les bénéfices (ou sur les sociétés ou sur le revenu, selon la forme juridique de l'établissement) durant cinq ans.

À l'issue des cinq années, les entreprises bénéficient d'une exonération partielle à taux dégressif pendant neuf années supplémentaires, de l'impôt sur les bénéfices (60 % pendant les cinq années suivantes, 40 % les sixième et septième années, 20 % les deux dernières années). Ces entreprises bénéficient également d'une exonération de l'imposition forfaitaire annuelle au titre de la même période et dans les mêmes proportions.

Le plafond des bénéfices exonérés est fixé à 100 000 euros par contribuable et par période de 12 mois, majorés de 5 000 euros par nouveau salarié embauché dans une ZUS ou une ZFU (temps plein d'au moins 12 mois)

Ces entreprises bénéficiaient également d'une exonération totale de la taxe professionnelle pendant cinq ans et d'un abattement dégressif pendant trois à neuf ans, selon que l'entreprise emploie plus ou moins cinq salariés. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, la taxe professionnelle 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 applicable à la CFE et à la CVAE. En outre, les entreprises qui ont bénéficié d'une « exonération ZFU » 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.

### **Exonérations sociales**

Ces entreprises sont également totalement exonérées de cotisations sociales patronales de sécurité sociale pendant cinq années lorsque la rémunération du salarié employé en CDI et CDD d'au moins douze mois est inférieure ou égale à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération régresse jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération atteint 2 SMIC. À l'issue de cette période de cinq ans, les entreprises bénéficient d'une sortie progressive sur une durée de trois à neuf ans, selon leur taille (plus ou moins cinq salariés).

À partir de la troisième embauche, il est fait obligation à ces entreprises d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants des ZUS.

Ce régime d'exonérations sociales s'applique également aux associations, mais exclusivement pour les salariés qui résident dans la ZFU ou une ZUS de l'agglomération dans laquelle la ZFU est implantée, et dans la limite de 15 salariés.

Les artisans et commerçants sont quant à eux exonérés de leurs cotisations sociales personnelles maladie-maternité, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé.

## **2. Le régime après l'adoption de la loi de finances pour 2012**

La loi de finances pour 2012 a prolongé de trois ans le délai pendant lequel les employeurs (entreprises ou associations) peuvent s'implanter en ZFU et bénéficier du dispositif initialement prévu par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville. En outre, elle renforce la clause d'embauche pour les entreprises qui se créent ou s'implantent en ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

Les principaux apports de cette modification sont les suivants :

### **Prolongation de trois ans du dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales**

La loi de finances pour 2012 prolonge de trois ans le dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales applicable aux entreprises qui se créent ou s'implantent dans une ZFU.

Ainsi, peuvent prétendre au bénéfice de l'exonération prévue par la loi du 14 novembre 1996 susvisée les entreprises qui se créent ou s'implantent dans une ZFU jusqu'au 31 décembre 2014 et les associations qui se créent ou s'implantent dans une ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Cette prolongation du délai d'entrée dans le dispositif est sans conséquence sur la durée totale de l'exonération qui varie selon les effectifs de l'entreprise de huit à quatorze ans (à taux plein durant cinq ans, puis à taux dégressif durant trois ou neuf ans).

### **Renforcement de la clause d'embauche**

Pour les entreprises qui se créent ou s'implantent dans une ZFU à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, lors de toute nouvelle embauche, le bénéfice de l'exonération de cotisations sociales est subordonné à la condition que la moitié des salariés embauchés ou employés dans les mêmes conditions résident en ZFU ou en ZUS.

Deux conditions alternatives sont ainsi proposées par la loi :

– Condition n° 1 : le nombre de salariés employés en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois, dont l'horaire contractuel est au moins égal à une durée fixée par décret et résidant dans l'une des ZFU, ou dans l'une des ZUS de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU est au moins égal à 50 % des salariés employés dans les mêmes conditions ;

– Condition n° 2 : le nombre de salariés embauchés depuis la date d'implantation sous CDI ou CDD d'au moins 12 mois, dont l'horaire contractuel est au moins égal à une durée fixée par décret et résidant dans l'une des ZFU ou dans l'une des ZUS de l'unité urbaine considérée est au moins égal à 50 % des salariés embauchés dans les mêmes conditions au cours de la même période.

La condition n° 1 porte sur les salariés « employés », c'est-à-dire ceux déjà présents dans l'entreprise à la date de la nouvelle embauche. La condition n° 2 porte sur les salariés « embauchés », c'est-à-dire ceux recrutés depuis la date de création ou d'implantation de l'entreprise en ZFU.

Le respect de l'une des deux conditions est apprécié à la date d'effet de la nouvelle embauche, dès la deuxième embauche.

La condition de détermination de la qualité de résident en ZFU ou ZUS, continue de relever des dispositions des textes de 2004 <sup>(1)</sup>.

Ainsi, si la proportion de 50 % n'est pas respectée au terme d'un délai de trois mois à compter de la date d'effet de l'embauche, aucune exonération ne peut être accordée au titre des rémunérations versées jusqu'à la date d'effet des embauches nécessaires au respect de cette proportion. Cette chronologie des embauches dans le cas de figure d'une embauche sur deux est donc fortement contraignante pour les entreprises.

---

(1) Cf. Décret du 17 juin 2004 et circulaires du 30 juillet 2004.

## II.— UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF

### A.— EN MATIÈRE D'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOI, LES RÉSULTATS VARIENT SELON LES GÉNÉRATIONS DE ZFU ET LEURS LOCALISATIONS

#### 1. Les implantations d'entreprises : un miroir déformant

##### a) *Un essoufflement à relativiser*

Les exonérations dont bénéficient les entreprises qui s'installent en ZFU visent à favoriser le développement économique de ces quartiers prioritaires. La mesure du nombre d'entreprises qui se sont effectivement implantées dans les ZFU ainsi que l'étude de leur devenir semblent être, de prime abord, des indicateurs essentiels du succès du dispositif. Pourtant, il faut bien veiller à relativiser ces statistiques en tenant compte, notamment, de la conjoncture économique.

Selon le rapport 2012 de l'ONZUS, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le nombre total d'entreprises dans l'ensemble des ZFU était de 61 890, dont plus de la moitié implantées dans des ZFU de première génération.

##### *Nombre d'établissements en ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2011*

Ensemble des ZFU	ZFU de 1 <sup>re</sup> génération	ZFU de 2 <sup>e</sup> génération	ZFU de 3 <sup>e</sup> génération
61 890	31 983	23 301	6 606

Source : ONZUS

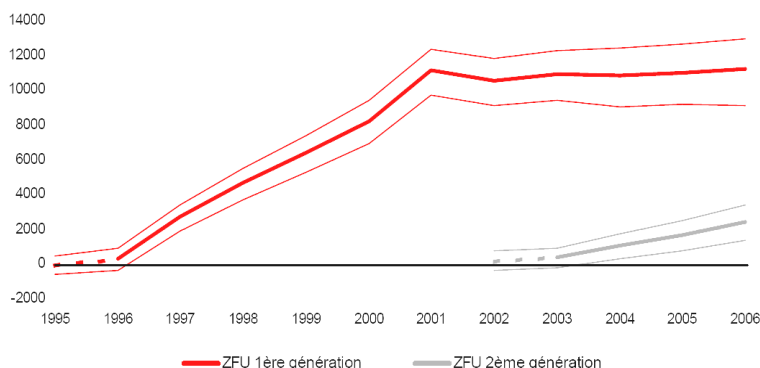
Une étude de l'INSEE publiée en mars 2012 <sup>(1)</sup> apporte une vision de la dynamique économique des ZFU, à travers l'analyse de leur effet sur le nombre d'implantations d'entreprises. Afin d'obtenir une évaluation la plus complète possible, prenant en compte ce qu'aurait été l'évolution des quartiers en ZFU en l'absence d'exonérations, les auteurs comparent leur situation avec celle des quartiers en ZUS ayant les caractéristiques socio-économiques les plus proches. Selon les conclusions de cette étude, l'effet de la première génération de ZFU a été le plus significatif : dans les 44 ZFU instituées en 1997, de 9 700 à 12 200 établissements ont été créés en cinq ans. Cependant, cet effet aurait plafonné ensuite, le nombre d'établissements restant stable après 2001. La deuxième génération de zones franches aurait eu un effet nettement moins marqué : fin 2006, les 41 ZFU créées en 2004 auraient permis la création de seulement 1 400 à 3 400 établissements.

---

(1) « Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ? » Pauline Givord et Corentin Trevien, *INSEE Analyses* n°4.



*Impact des allègements sur le nombre d'établissements implantés dans les ZFU de première et deuxième générations*



Source : INSEE

Dans son rapport 2012, l'ONZUS a étudié l'évolution des établissements en ZFU en 2011. Les données recueillies montrent que, pour la première fois depuis 2007, le nombre d'établissements a stagné (+0,5 %) entre 2010 et 2011, alors qu'il avait progressé de 9,1 % entre 2009 et 2010. La croissance du nombre d'établissements recule depuis 2009, de façon plus marquée dans les ZFU de première génération, ce qui traduit un relatif essoufflement du dispositif.

*Taux de croissance comparés du nombre d'établissements en activité implantés entre ZFU et unités urbaines ayant une ZFU*

Année	Croissance du nombre d'établissements dans les ZFU	Croissance du nombre d'établissements dans les unités urbaines de référence
<b>Ensemble ZFU</b>		
2008	11,7	4,1
2009	8,8	6,3
2010	9,1	8,7
2011	0,5	2,5
<b>ZFU de 1<sup>re</sup> génération</b>		
2008	10,8	4,1
2009	6,5	6,1
2010	6,4	8,7
2011	-0,3	2,6
<b>ZFU de 2<sup>e</sup> génération</b>		
2008	12,6	4,1
2009	11,2	6,0
2010	12,6	8,5

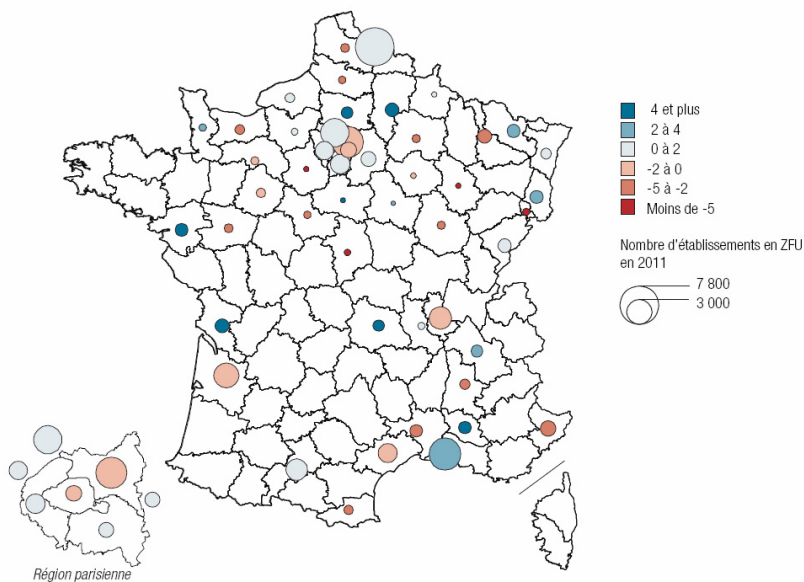
Année	Croissance du nombre d'établissements dans les ZFU	Croissance du nombre d'établissements dans les unités urbaines de référence
2011	1,5	2,7
<b>ZFU de 3<sup>e</sup> génération</b>		
2008	13,7	4,2
2009	13,0	6,0
2010	10,7	8,8
2011	0,9	2,9

Source : ONZUS

### b) Des réalités diverses selon les ZFU

Cependant, ce diagnostic global est à nuancer. Comme l'a souligné Mme Bernadette Malgorn, Présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS, lors de son audition par la mission d'information, « les ZFU ont des performances très hétérogènes ».

#### Évolution du nombre d'établissements en ZFU entre 2010 et 2011 en France métropolitaine



Source : ONZUS

Ces données doivent être interprétées avec précaution. Les mauvaises performances de certaines ZFU peuvent s'expliquer par des raisons structurelles qu'il convient de rechercher mais elles sont également liées à la crise économique.

D'autre part, le recours au statut d'auto-entrepreneur, créé par la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008, a connu un net recul en 2011, alors qu'il avait eu en 2009 et 2010 un effet très significatif sur les créations d'entreprises, tant dans les ZFU que sur le reste du territoire.

Au-delà de ces évolutions récentes, la mission d'information a pu constater, lors des différents déplacements qu'elle a effectués, le dynamisme économique incontestable des ZFU visitées. **Il convient donc de valoriser les réussites de terrain et les dynamiques territoriales qui ont pu se développer grâce au dispositif des ZFU.**

De nombreux acteurs rencontrés par la mission au cours des auditions et des déplacements ont souligné l'effet de levier sur les implantations d'entreprises exercé par le dispositif. Au plan individuel, les entrepreneurs ont indiqué que les ZFU ont constitué une « rampe de lancement » particulièrement efficace pour leurs entreprises. Les exonérations leur ont ainsi souvent permis de financer leur investissement immobilier. La mission a pu observer des exemples d'entreprises qui ont démarré comme PME puis se sont considérablement développées <sup>(1)</sup>.

En ce qui concerne le cas des ZFU situées dans des zones frontalières, le dispositif a permis le maintien ou l'implantation de certaines activités sur le territoire national en atténuant l'effet des disparités de législation de part et d'autre des frontières.

Les chefs d'entreprises ont aussi souligné la bonne intégration de leurs entreprises dans les quartiers : les locaux sont respectés, les préjugés des salariés sur les quartiers qui avaient pu s'exprimer au départ sont tombés, les entreprises ne sont pas confrontées à des problèmes de sécurité particuliers.

### *c) Transferts d'établissements et effets d'aubaine*

L'une des critiques fréquemment adressées aux ZFU est que celles-ci n'auraient permis que le transfert d'activités existantes, attirées par le bénéfice des exonérations, et ce au détriment d'autres quartiers.

Selon l'étude de l'INSEE déjà citée, les transferts d'établissements, qui représentaient 14 % des implantations d'entreprises avant la création des ZFU, se sont en effet élevés à 50 % après la mise en œuvre du dispositif.

Cependant, si cet effet d'aubaine semble avoir été important à l'origine du dispositif, il est plus limité actuellement. En effet, selon le rapport 2012 de l'ONZUS, les transferts d'entreprises n'ont représenté, en 2011, que 23,6 % des installations en ZFU. La part des créations d'entreprises, 76,4 %, n'est que légèrement inférieure à celle constatée dans les zones urbaines de référence.

---

(1) Par exemple l'entreprise Immo Clean à Nîmes et l'entreprise Etic à Marseille.

*Nombre d'installations d'établissements en ZFU,  
part des créations et transferts*

<b>Année</b>	<b>Nombre d'établissements installés</b>	<b>Part des créations</b>	<b>Part des transferts</b>
<b>2007</b>	<b>11 395</b>	<b>72,7</b>	<b>27,3</b>
<b>2008</b>	<b>11 949</b>	<b>71,3</b>	<b>28,7</b>
<b>2009</b>	<b>14 929</b>	<b>78,6</b>	<b>21,4</b>
<b>2010</b>	<b>15 573</b>	<b>79,4</b>	<b>20,6</b>
<b>2011</b>	<b>15 921</b>	<b>76,4</b>	<b>23,6</b>

Source : ONZUS

L'une des questions liées à l'existence d'effets d'aubaine est celle de la survie des entreprises, en particulier lorsque celles-ci arrivent à la fin de la période ouvrant droit aux exonérations.

L'étude de l'INSEE souligne que les disparitions d'établissements dans les zones de première génération ont augmenté au bout de cinq ans, c'est-à-dire à la fin de la période ouvrant droit aux exonérations totales. À partir de 2003, les implantations de nouvelles activités économiques auraient simplement compensé les disparitions d'établissements.

Selon le rapport 2012 de l'ONZUS, les établissements en ZFU ont en moyenne une durée de vie légèrement plus courte que ceux des unités urbaines avoisinantes : 20,6 % des établissements de ZFU de première génération installés entre 1997 et 2002 existent toujours contre 26 % dans les unités urbaines qui les entourent. Pour les ZFU de deuxième génération, ce taux de survie est de 29 %, contre 33,4 % pour les unités urbaines avoisinantes. Cependant, sur le long terme, l'ONZUS ne constate pas de décrochage entre les taux de survie en ZFU par rapport aux unités urbaines de référence. En la matière, le dispositif a rempli son objectif.

La mission d'information a eu l'occasion de visiter lors de ses déplacements de nombreuses entreprises qui se sont engagées de façon pérenne, notamment à travers le choix d'acheter leurs locaux plutôt que de les louer, et qui restent installées en ZFU bien qu'elles soient sorties de la période ouvrant droit aux exonérations.

La question d'un effet d'aubaine pour les professions libérales a également été évoquée par plusieurs interlocuteurs rencontrés par la mission. C'est pourquoi celle-ci recommande de les exclure du dispositif.

**d) Une majorité de petites entreprises et une surreprésentation de certains secteurs**

Les entreprises implantées en ZFU sont majoritairement de très petites entreprises (TPE). Comme le souligne le Conseil économique, social et environnemental dans un rapport de 2009 <sup>(1)</sup>, le nombre moyen de salariés par établissement employeur, à l'exception des activités immobilières (qui incluent les bailleurs sociaux fortement représentés) est plus faible en ZFU (11,6 salariés) que dans les unités urbaines environnantes (14,4 salariés). Cela s'explique par la structure du tissu économique en ZFU.

Il est en outre fréquent que les établissements n'emploient pas de salariés, notamment dans les secteurs du commerce et de l'artisanat. Depuis sa mise en œuvre en janvier 2009, comme cela a déjà été évoqué dans le présent rapport, le statut d'auto-entrepreneur a d'ailleurs connu un grand succès dans les ZFU : 36,7 % des entreprises créées en ZFU en 2010 sont des auto-entreprises.

Les secteurs les plus représentés en ZFU sont la construction (14,7 % des établissements), le commerce de détail (14,3 %), la santé et l'hébergement médico-social (14 %), ainsi que les activités scientifiques et techniques (12,2 %). Les secteurs de la construction et de la santé sont surreprésentés par rapport aux unités urbaines de référence. À l'inverse, les secteurs sous-représentés sont les secteurs des activités scientifiques et techniques, de l'immobilier, de l'hébergement et de la restauration.

*Répartition par activité des établissements au 1<sup>er</sup> janvier 2011  
en ZFU et unités urbaines de référence*

	ZFU	Unités urbaines de référence	Écart (en points)
<b>Industrie manufacturière, industries extractives et autres</b>	4,7	5,5	-0,8
<b>Commerce et réparation d'automobiles et de motocycles et commerce de gros</b>	7,6	8,3	-0,7
<b>Commerce de détail</b>	14,3	13,3	1,0
<b>Hébergement et restauration</b>	3,9	6,0	-2,2
<b>Construction hors travaux de construction spécialisés</b>	2,0	1,6	0,4
<b>Travaux de construction spécialisés</b>	14,7	8,1	6,5
<b>Enseignement</b>	1,6	2,5	-0,9
<b>Activités pour la santé humaine, hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement</b>	14,0	9,9	4,2

(1) « Les entreprises dans les zones franches urbaines : bilan et perspectives », avis présenté par Mme Fatiha Benatsou, mars 2009.

	ZFU	Unités urbaines de référence	Écart (en points)
activités scientifiques et techniques	12,2	15,2	-2,9
services administratifs et de soutien	6,1	5,2	0,9
transports et entreposage	4,3	3,1	1,2
activités immobilières	3,1	5,4	-2,3
information et communication	4,0	4,8	-0,8
activités financières et d'assurance	3,5	4,9	-1,4
autres activités de services	4,2	6,4	-2,1

Source : ONZUS

## 2. L'emploi

### a) Des effets globalement positifs sur l'emploi

Selon l'étude de l'INSEE déjà citée, les ZFU de première génération auraient permis la création de 41 000 à 57 000 emplois. En revanche, les ZFU de deuxième génération n'auraient pas eu d'effet propre significatif sur l'emploi. Comme Mme Laurence Girard, directrice générale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), l'a souligné lors de son audition, leur bilan sur le volume d'emplois créés reste en deçà des attentes.

Une étude de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) publiée en juin 2012<sup>(1)</sup> dresse le bilan des embauches exonérées en ZFU de 2007 à 2010. Elle fait le constat d'une diminution de 50 % des embauches sur cette période, qui sont passées de 13 000 en 2007 à 6 200 en 2010, toutes générations de ZFU confondues. Cette évolution représente une rupture très nette par rapport aux années précédentes : entre 2005 et 2007, les embauches avaient augmenté de 35 % et entre 2002 et 2007, de plus de 50 %.

Cependant, là encore, ces chiffres sont à nuancer pour deux raisons. La première est bien évidemment conjoncturelle, avec, dès la fin des années 2000, les effets de la crise dite « des *subprimes* ». Ensuite, les auto-entrepreneurs ne sont pas pris en compte car ils n'appartiennent pas à la catégorie des employés. Ils représentent pourtant 36,7% des entreprises créées en ZFU.

La majorité des établissements qui réalisent des embauches exonérées ne recrutent qu'un seul salarié au cours de l'année. De plus, le recours aux embauches exonérées est souvent ponctuel : ainsi, en 2007, plus de la moitié des entreprises ayant effectué pour la première fois une embauche exonérée ne l'ont plus fait dans les trois années suivantes. Ce constat est lié à la taille des

(1) « Les embauches exonérées dans les territoires de la politique de la ville de 2007 à 2010 », DARES Analyses, juin 2012.

entreprises, le plus souvent des PME ou des TPE dont les besoins en recrutement sont limités.

En 2010, la moitié des embauches ont eu lieu dans une ZFU de première génération, 41,5 % dans une ZFU de deuxième génération et 8,4 % dans une ZFU de troisième génération. Ces chiffres doivent cependant être relativisés car les ZFU de première et deuxième génération sont plus nombreuses que celles de troisième génération.

Le taux de chômage dans les ZFU reste particulièrement élevé : il atteint 25,9 % en 2011, soit une augmentation de 1,9 % par rapport à 2010. Comme le souligne le rapport 2012 de l'ONZUS, cette situation défavorable s'explique avant tout par le fait que les ZFU sont des quartiers qui cumulent, a priori, le plus de handicaps pénalisant l'emploi et l'activité économique. C'est pourquoi la prorogation du dispositif est essentielle. Handicaper davantage ces zones aurait des conséquences dramatiques sur leur économie.

*Taux de chômage annuel des 15-64 ans selon le lieu de résidence*

Année	ZFU	ZUS	France métropolitaine
2003	18,5	17,1	8,5
2004	19,2	17,7	8,9
2005	19,3	18,9	8,9
2006	21	19,3	8,9
2007	18,9	17,7	8
2008	16,2	16,7	7,4
2009	20,5	18,5	9,2
2010	25,4	21,9	9,4
2011	25,9	22,7	9,3
Évolution 2010-2011	+1,9%	+3,8%	-1%

Source : ONZUS

***b) Des emplois généralement peu qualifiés***

44 % des personnes embauchées en ZFU ont moins de 30 ans et parmi elles 23 % ont moins de 25 ans. Dans le contexte économique actuel, la mission considère ce résultat particulièrement positif, la question du chômage des jeunes demeurant singulièrement problématique. Les salariés sont essentiellement recrutés sur des postes d'ouvriers (42 %), d'employés de commerce ou administratif (35 %). Les secteurs de la construction, des services aux entreprises et du commerce réalisent les trois quarts des embauches.

Les contrats faisant l'objet d'une exonération sont à 90 % des CDI, ce qui s'explique par les conditions légales des exonérations : pour en bénéficier, les contrats doivent être à durée indéterminée ou, sous certaines conditions, des CDD de plus de 12 mois. 79 % des contrats sont à temps plein. Le dispositif est donc efficace et les résultats positifs.

Enfin, la majorité des salariés embauchés perçoivent une rémunération proche du montant du SMIC. Cependant, même à un faible niveau de qualification, le niveau de salaire ouvrant droit à une exonération totale peut avoir un effet positif pour les salariés et les entreprises. Ainsi, lors de son audition, Mme Carine Rouvier, chef de l'entreprise Europamiante, implantée dans la ZFU de Meaux, a indiqué que l'exonération s'appliquant aux rémunérations jusqu'à 1,4 fois le SMIC, elle pouvait payer ses employés les moins qualifiés à un niveau supérieur au salaire minimum, ce qui constituait selon elle un élément de fidélisation important des salariés.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer la faiblesse relative des salaires en ZFU :

– le plafond des salaires ouvrant droit aux exonérations est peu élevé et a été abaissé au fil du temps : l'exonération est totale jusqu'à 1,4 SMIC ; forfaitaire avant 2009, elle est ensuite devenue dégressive jusqu'à 2,4 SMIC en 2009, 2,2 SMIC en 2010, 2 SMIC en 2011 ;

– les entreprises implantées en ZFU, majoritairement des PME ou TPE et les secteurs majoritairement représentés (construction, commerce de détail) emploient essentiellement des salariés peu qualifiés ;

– la population active des ZUS, concernée par la « clause d'embauche locale », se caractérise par une surreprésentation des faibles niveaux de qualification : 42,3 % de cette population a un niveau inférieur au BEP-CAP (contre 20,3 % dans les unités urbaines avoisinantes) et 19 % seulement un niveau supérieur au bac (contre 42,3 % dans les unités urbaines avoisinantes).

### ***c) L'emploi local***

Depuis la création des ZFU, l'un des objectifs du dispositif a été de favoriser l'embauche de résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Cet objectif a été mis en œuvre à travers la « clause d'embauche locale », dont les modalités ont varié au cours du temps.

Cette clause, qui conditionne l'octroi des exonérations de cotisations sociales, est applicable à partir de la troisième embauche et pendant cinq ans à compter de la création ou de l'implantation de l'établissement en ZFU. Les entreprises implantées en ZFU avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002 doivent employer ou embaucher au moins 20 % de résidents de la ZFU où est implantée l'entreprise, avec un horaire de travail d'au moins 16 heures par semaine. Pour les établissements créés ou implantés à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2002, ce seuil est relevé à



33 % et élargi aux résidents des ZUS de l'agglomération dans laquelle est située la ZFU. Cette condition d'embauche locale est à examiner lors de toute nouvelle embauche sous contrat à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins douze mois, avec un horaire de travail d'au moins seize heures par semaine. Dans le cadre de la prolongation des ZFU par la loi de finances pour 2012, cette clause d'embauche locale a été portée à 50 %. Elle conditionne désormais également l'exonération d'impôt sur les bénéficiaires.

Selon la DARES, entre 2007 et 2010, près d'un quart des embauches exonérées a bénéficié à des résidents des ZFU. Cette proportion a cependant eu tendance à diminuer depuis 2009 : proche de 27 % jusqu'en 2008, elle s'établit à 23 % en 2010. Elle est plus faible dans les ZFU de première et troisième générations (respectivement 21 % et 19 %, contre 27 % pour les embauches exonérées dans les ZFU de deuxième génération).

Les chefs d'entreprise rencontrés par la mission portent en général un jugement positif sur leur expérience de l'application de la clause d'embauche locale. Certains ont déclaré avoir été agréablement surpris d'avoir reçu des candidatures de diplômés issus des quartiers prioritaires, et tous se déclarent satisfaits des recrutements. Cependant, d'autres ont évoqué des difficultés à trouver des candidats disposant de formations spécifiques et le manque de dispositifs adaptés au recrutement en ZFU au sein de Pôle Emploi. Cela justifie la proposition n° 7 qui vise à impliquer systématiquement Pôle Emploi dans les ZFU. Les règles ne suffiront pas, il faut désormais accompagner l'embauche locale dans les zones concernées.

Le relèvement récent de la clause d'embauche locale à 50 % a en revanche été unanimement critiqué par les entrepreneurs rencontrés par la mission, qui la jugent trop restrictive et estiment que cette modification a conduit à rendre le dispositif d'exonérations de cotisations sociales inopérant. C'est pourquoi la mission préconise un retour à la règle d'une embauche sur trois.

## **B.— LES ZFU ONT PARFAITEMENT CONTRIBUÉ À LA MIXITÉ FONCTIONNELLE**

L'Observatoire de la ville définit la mixité fonctionnelle comme « *désignant le fait de disposer sur un territoire de l'ensemble des fonctions nécessaires à la vie en ville : logement, activité, commerces, équipements administratifs, culturels, de mobilité, de loisirs* ».

Dans son rapport intitulé *La mixité fonctionnelle dans les quartiers en rénovation urbaine*, publié en octobre 2009, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme se livre à un essai de décomposition du contenu et des orientations de la mixité fonctionnelle chez les porteurs de projet décrit dans l'encadré ci-dessous.

### **ESSAI DE DÉCOMPOSITION DU CONTENU ET DES ORIENTATIONS DE LA MIXITÉ FONCTIONNELLE CHEZ LES PORTEURS DE PROJET**

En miroir avec les orientations du PNRU, les acteurs donnent un poids très fort aux dimensions immobilières et urbaines de la mixité fonctionnelle.

Pour les acteurs rencontrés, la mixité fonctionnelle ou diversification des fonctions a pour objectif :

– D'améliorer l'offre sur le plan quantitatif : augmenter/maintenir/ajuster les m<sup>2</sup> de commerces, le nombre d'enseignes, le nombre d'équipements et de locaux d'activités économiques et artisanales... ; le nombre d'emplois proposés sur place (rarement).

– D'améliorer l'offre sur le plan qualitatif pour être davantage en adéquation avec les attentes/besoins des habitants actuels. Les leviers sont multiples :

– proposer une offre adaptée à des classes d'âge spécifiques (vieux, jeunes, enfants...) ou à des groupes sociaux spécifiques (femmes, commorien par exemple, mais en évitant le communautarisme), renforcer/créer des liens entre groupes sociaux (intergénérationnel, discrimination, racisme...), renforcer/créer des liens avec les institutions utiles aux habitants (école, centre de santé...);

– améliorer les lieux, proposer des lieux plus accueillants, adaptés, sûrs, mieux gérés ;

– améliorer l'accessibilité : tarification, horaires, communication... ;

– regrouper les services dans un même lieu : services internes à la Ville (mairie de quartier...) ou services de plusieurs organisations différentes (Maison pour Tous...), pour faciliter la vie quotidienne des habitants, favoriser les échanges entre organisations.

– D'améliorer l'offre sur le plan territorial et urbain :

– mieux localiser l'offre de commerces/équipements/services... et améliorer les « ouvertures », l'accessibilité, de façon à ce qu'elle soit plus fréquentée, plus accessible, plus fonctionnelle pour les habitants;

– mieux localiser et organiser l'offre de façon à ce qu'elle contribue à produire autre chose : de l'animation, de la centralité (en référence aux habitants et au fonctionnement interne du quartier), valoriser l'offre (sur le plan architectural et au travers de la programmation) pour valoriser le quartier et changer son image...

– Utiliser l'offre pour faire du lien avec l'extérieur du quartier, le reste de la ville, pour attirer des personnes extérieures.

Les leviers sont multiples :

– attirer des personnes extérieures au quartier pour favoriser les rencontres avec les gens du quartier, faire des flux... : équipement structurant, événement structurant, création de bureaux, locaux d'activités, pôles de services attractifs pour l'extérieur...

– mieux localiser l'offre de façon à ce qu'elle contribue à produire de la polarité (en référence aux flux extérieurs, à l'attractivité du quartier), une image valorisante du quartier...

– Une autre pratique, qui renvoie davantage à la politique d'accompagnement social, est d'amener les habitants à sortir du quartier pour fréquenter d'autres lieux : politique de mise en réseau et complémentarité entre équipements, communication...

De son côté, le rapport précité de M. Éric Raoult considère que la recherche de la mixité fonctionnelle constitue un élément central du dispositif ZFU et que les études montrent que les activités représentées dans les ZFU sont assez diversifiées, toutefois prédominent les entreprises liées à la construction et au bâtiment, les activités de commerce et dans une moindre mesure celles

touchant à la santé. À l’opposé, les ZFU sont faiblement pourvues en hôtellerie-restauration, services personnels et domestiques ou activités culturelles.

Une étude de mai 2008 portant sur l’activité économique dans les ZFU <sup>(1)</sup> montre que les commerces représentent la première activité économique des ZFU, soit 21 % des établissements. Alors que les quartiers prioritaires connaissent généralement un fort déficit commercial avec moins de 12 établissements commerciaux pour 10 000 habitants, ce taux étant de 35 pour la France entière, les ZFU se trouvent donc dans une meilleure position relative sur ce plan.

Toutefois, le tissu commercial des ZFU est généralement en déclin ou dégradé et connaît de surcroît un fort taux de rotation. Une étude portant sur 79 ZFU indique que 61 ne disposent pas de centres commerciaux et 12 aucun magasin de plus de 300 m<sup>2</sup>, tandis que 16 seulement en possèdent un seul. Les commerces alimentaires dominent largement l’offre commerciale avec 70 % des magasins présents dans les ZFU, avec une forte présence du « hard discount » qui représente 53 % des grandes surfaces alimentaires en ZFU. Viennent ensuite les magasins spécialisés de textile (11 %), de bricolage (5 %), de beauté santé (5 %). L’observatoire du tissu commercial des ZUS mis en place par l’EPARECA dresse un état des lieux des polarités commerciales ; sa comparaison entre quartiers prioritaires de la politique de la ville et ZFU met en évidence la présence de 2,9 polarités commerciales en moyenne dans les ZFU contre 2,47 dans les ZUS. 53 % des polarités ont une fonction de proximité (composée de 12 boutiques ou moins) dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Si au niveau national, 48 % des équipements commerciaux présents dans les ZFU ont cette fonction de proximité, ils sont plus importants hors ZFU où 61 % des polarités ont une fonction de proximité. Alors que 50 % des polarités commerciales ne disposent pas d’une locomotive alimentaire en ZUS, cette proportion est moins importante dans les ZFU et s’élève à 40 %.

Notons que 60 % des sites en ZFU souffrent de problèmes morphologiques (conception spatiale inadaptée et état du bâti dégradé), problématique qui apparaît plus prégnante comparée aux quartiers hors ZFU, sauf en Île-de-France.

Enfin, 85 % des équipements sont menacés par la présence d’une concurrence proche et importante ; les ZFU s’avèrent en moyenne plus exposées.

Dans quelques cas, des opérations de très grande envergure ont été menées pour implanter de nombreux commerces dans certains quartiers. Ainsi à Calais, la ZFU « Le Beau Marais », qui regroupe 16 000 habitants accueille depuis 1973, un centre commercial avec un hypermarché de 8 000 m<sup>2</sup> et 74 commerces. Toutefois, le rapport de Robert Rochefort au ministre du Logement et de la Ville souligne que les incitations fiscales ne semblent pas suffisantes pour contrebalancer les

---

(1) *Émilie ERNST « L’activité économique dans les zones franches urbaines » INSEE Première- N° 1187, mai 2008.*

problèmes d'image ou de sécurité qui entravent le développement commercial des quartiers en difficulté.

### **C.— POURQUOI LES ZFU N'ONT-ELLES PAS, STRUCTURELLEMENT, ATTEINT TOUS LEURS OBJECTIFS ?**

Au-delà des questions de conjoncture économique, certains facteurs structurels peuvent expliquer pourquoi le système des ZFU n'atteint pas toujours ses objectifs.

#### **1. L'érosion des avantages sociaux liés à l'implantation en ZFU**

Depuis sa création en 1997, le dispositif des ZFU a subi une importante « perte d'avantage comparatif » du fait de la mise en œuvre depuis 2003 de l'allègement des charges sur les bas et moyens salaires, dit « allègement Fillon ». Dans le cadre de ce dispositif, l'employeur bénéficie d'un allègement des cotisations patronales égal au maximum à 26 % du salaire brut, sans limitation de durée. L'allègement devient nul à partir de 1,6 SMIC. Le montant maximum de l'allègement dépend de l'effectif de l'entreprise.

L'écart de taux de cotisations entre les établissements situés en ZFU et les autres est passé de 10 points en 1997 à 2 points en 2006 pour les salaires équivalents au SMIC. Selon le rapport du groupe de travail présidé par M. Éric Raoult, l'écart entre les exonérations ZFU et « l'allègement Fillon » est maximum pour un salaire équivalent à 1,4 SMIC et s'élève environ à 4 200 euros par an.

La majorité des salariés employés en ZFU étant peu qualifiés, et ayant donc des rémunérations proches du SMIC, les avantages dont bénéficient les entreprises sont devenus avec le temps essentiellement des avantages fiscaux, comme l'ont souligné de nombreux entrepreneurs rencontrés au cours des déplacements de la mission d'information. Dès lors, l'effet propre des ZFU sur l'emploi ne peut qu'être limité, d'autant plus que la clause d'embauche locale, comme cela a déjà été évoqué, semble avoir été portée à un niveau trop élevé pour inciter réellement les entreprises à l'embauche.

La mission observe que l'écart entre les deux dispositifs n'a pas cessé de se réduire au fil du temps.

#### **2. Le manque de foncier et d'immobilier disponibles**

Les ZFU ne disposaient pas toutes au départ du même potentiel en matière foncière et immobilière. Ainsi, comme l'a indiqué Mme Bernadette Malgorn, Présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS, lors de son audition, les ZFU de première génération, situées en périphérie des villes, ont bénéficié de la disponibilité de l'immobilier et du foncier, tandis que celles de la deuxième génération, implantées dans le tissu urbain, ont rencontré plus de difficultés pour développer des activités.

D'autre part, certaines ZFU sont en quelque sorte aujourd'hui victimes de leur succès : de nombreuses entreprises se sont installées et le plafonnement des implantations résulte d'une réelle saturation. Ce problème a été très fréquemment évoqué lors de différents déplacements de la mission. De même, dans certaines ZFU, comme celle de Clichy-Montfermeil, les avantages dont bénéficient les entreprises ont pu avoir un effet de hausse des prix des terrains et des locaux professionnels.

Lorsqu'il existe encore des disponibilités foncières, la mobilisation des collectivités territoriales afin de proposer dans des délais réduits une offre aux entreprises et créer un effet de levier sur les investissements privés apparaît comme un facteur très important de succès pour une ZFU. Cette mobilisation, qui a souvent été rendue possible grâce à l'appui sur une société d'économie mixte ou sur un établissement public d'aménagement, peut prendre plusieurs formes :

- création de parcs d'activités économiques ;
- montage de produits d'immobilier d'entreprise neufs ;
- conduite d'opérations de transformations d'usage avec des bailleurs sociaux ;
- opérations de restructuration commerciale, pouvant bénéficier du concours de l'EPARECA, qui intervient sur demande des collectivités.

Mme Annie Guillemot, présidente de l'EPARECA, a indiqué lors de son audition que l'établissement public intervenait actuellement sur 34 sites en ZFU, en assurant la maîtrise d'ouvrage de la création ou de l'extension de surfaces commerciales et artisanales (centres commerciaux), puis en gérant l'équipement jusqu'à ce que la rentabilité de ce dernier permette de le revendre à un investisseur privé.

### **3. Le manque d'accompagnement pour les entreprises**

#### **– Un manque d'information sur le dispositif**

Mme Sandrine Bourgogne, secrétaire générale adjointe de la CGPME, Mme Carine Rouvier, chef de l'entreprise Europamiante, ainsi que M. Jacques Mura, Président de la fédération « Entreprises et territoires d'avenir », et de nombreux entrepreneurs rencontrés lors des déplacements ont tous souligné le manque d'informations disponibles pour les entreprises sur le dispositif lui-même. Il représente un réel obstacle pour les entreprises car le dispositif des ZFU est complexe et il a connu une forte instabilité depuis sa création, de nombreuses modifications substantielles ayant été apportées lors des réformes successives. Les personnes auditionnées ont donc particulièrement insisté sur le besoin de simplification et d'accompagnement, en particulier lors de l'installation des entreprises, afin que le choix des ZFU ne soit pas considéré par celles-ci comme

trop risqué. En particulier, de fréquents problèmes d'interprétation des textes par les services fiscaux et l'URSSAF ont été évoqués.

Ce besoin d'information est d'autant plus important que les entreprises qui s'installent en ZFU sont la plupart du temps des TPE ou des PME ne disposant pas de moyens administratifs propres.

C'est pourquoi la mission propose de diffuser l'information à tous les bénéficiaires potentiels du dispositif. À ce titre, le pilotage local des ZFU qu'elle propose également peut s'avérer crucial.

Dans le domaine des bonnes pratiques, la mission a constaté que le rôle des associations d'entreprises était essentiel : elles diffusent l'information de manière efficiente, notamment en direction des entreprises. Cependant, ces associations n'existent pas nécessairement dans chaque ZFU. Les collectivités locales devraient donc, le cas échéant, accompagner leur création.

Au plan national, la fédération « Entreprises et Territoires d'avenir » (anciennement Fédération nationale des associations d'entrepreneurs en zones urbaines sensibles, FNAE-ZUS) a été créée en 2003. Elle regroupe et représente une trentaine d'associations ou clubs d'entreprises implantés en ZFU et ZRU. Celles-ci ont connu un renouvellement important du fait de la disparition de certaines associations lorsque les entreprises qui en étaient membres sont sorties de la période d'exonérations, et de l'arrivée de nouvelles entreprises bénéficiant de la prolongation du dispositif depuis 2012.

La fédération comprend trois collèges, un pour les associations d'entrepreneurs, un pour les villes ou communautés d'agglomérations, et un dernier composé de personnalités qualifiées.

Elle a accompli un travail important d'information et de communication. Elle apporte une assistance technique aux associations d'entreprises, que ce soit au stade de leur création (coopération avec les acteurs publics, information sur le dispositif) ou lorsqu'elles existent déjà (information sur la législation et ses interprétations par les services de l'État, partage d'expériences). Elle joue également un rôle de représentation auprès des pouvoirs publics : elle siège au Conseil d'orientation de l'ONZUS ainsi qu'au conseil d'administration de l'Acse.

Parallèlement, l'information en ligne est jugée primordiale par la mission. Le ministère de la ville a élaboré un mode d'emploi des ZFU à l'attention des entreprises publié sur son site Internet <sup>(1)</sup>. Des efforts pourraient cependant être accomplis en la matière, notamment en impliquant Pôle Emploi et les collectivités locales.

---

(1) <http://www.ville.gouv.fr/?zones-franches-urbaines-zfu-mode-d>

## – Le recrutement et l’emploi

Il n’existe pas de dispositif général adapté aux ZFU en matière de recrutement et d’emploi. La mission préconise donc l’introduction d’un système adapté s’inspirant notamment des bonnes pratiques territoriales qu’elle a constatées.

Lors de leur audition, MM. Mohammed Mechmache, président, et Jilali Mekki, vice-président du collectif « AC le Feu », ont souligné toutes les difficultés rencontrées par les demandeurs d’emploi de la ZFU de Clichy-Montfermeil en raison de l’absence d’agence Pôle Emploi dans les deux communes.

Mmes Sandrine Bourgogne et Carine Rouvier de la CGPME ont regretté l’absence d’équipes dédiées aux ZFU à Pôle Emploi, ainsi que d’un système spécifique pour identifier les offres et les demandes d’emploi des entreprises et des habitants des ZFU. Mme Rouvier a indiqué que, s’étant étonnée auprès de l’agence Pôle Emploi dont elle dépendait de l’impossibilité d’identifier les demandeurs d’emplois issus de la ZFU, elle s’était vue répondre que la mise en place d’un tel système constituerait une discrimination. **Ce manque d’adaptation n’est absolument pas cohérent avec la clause d’embauche locale qui vise justement à favoriser l’emploi des résidents des ZFU.**

Si rien n’est organisé de façon systématique au plan national ; il peut exister des dispositifs spécifiques au plan local : les actions menées à Valenciennes et à Marseille constituent des exemples de bonnes pratiques territoriales.

### LE DISPOSITIF DE PROSPECTION ET DE PLACEMENT DANS LA ZFU NÉOVAL DE VALENCIENNES

Depuis 2004, un dispositif de prospection et de placement est mis en œuvre par une cellule emploi/formation regroupant les différents acteurs de la ZFU Néoval de Valenciennes en matière d’emploi (CCI, Pôle emploi, Valenciennes métropole et direction départementale de l’emploi, du travail et de la formation professionnelle). La cellule Emploi/Formation a été intégrée à la maison de l’emploi en 2008.

Les actions développées visent à simplifier les démarches des entreprises souhaitant embaucher : prospection des entreprises pour connaître leurs besoins en recrutement, mise en relation des entreprises souhaitant embaucher avec les demandeurs d’emploi

La cellule développe aujourd’hui 3 activités :

1. La prospection des entreprises de la ZFU pour se faire identifier et pour mieux connaître leurs besoins de recrutement : prises de contact régulières (téléphone/visites/mél) ; envoi d’un questionnaire annuel « Emploi/Formation » aux entreprises.

2. La mise en relation des entreprises souhaitant embaucher avec les demandeurs d’emplois : les entreprises ayant des projets de recrutement transmettent leurs offres d’emploi à la Cellule qui les réceptionne et les gère.

Toutes les semaines, la cellule diffuse une liste d’offres d’emploi dans le réseau Pôle emploi et aux opérateurs d’insertion (Centre communal d’action sociale, mission locale, plans locaux pour l’insertion et l’emploi -PLIE, réseaux d’économie solidaire, Cap Emploi, etc.).

Les opérateurs ont pour tâche de collecter les *curriculum vitae* (CV) de demandeurs d’emploi pouvant correspondre aux postes à pourvoir et de les envoyer en retour à la cellule.

La cellule réceptionne les CV et crée une fiche de suivi pour chacun d'eux puis elle effectue une présélection sur la base du profil et des compétences des demandeurs d'emplois.

Elle organise des entretiens de recrutement avec les entreprises (dans certains cas et à la demande des employeurs, la cellule peut elle-même mener l'entretien d'embauche).

En cas d'embauche, les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier des actions de formation individuelles dispensées par les partenaires (ateliers de formation préalables au recrutement par exemple).

*Source : Acsé/Pôle emploi*

### **LES CLUBS « JEUNES CHERCHEURS D'EMPLOI » À MARSEILLE**

L'agence Pôle Emploi de Marseille a mis en œuvre, en partenariat avec la mission locale, la maison de l'emploi, les acteurs sociaux et les associations des quartiers, des « clubs jeunes chercheurs d'emploi », ciblant les jeunes de moins de 30 ans des quartiers prioritaires, avec un premier niveau de qualification ou sans qualification, ayant un projet défini de recherche d'emploi.

Le club aide le jeune dans sa recherche d'emploi par :

– un accompagnement personnalisé et « constant » : disponibilité permanente de l'animateur, l'apport d'une méthodologie et de techniques de recherche d'emploi, et un entraînement pratique, l'émulation d'un groupe (10-12 jeunes), la mise à disposition d'un espace de travail équipé (téléphone, ordinateur).

Le parcours dans le club est structuré :

– un entretien initial avec l'animateur qui permet de valider le projet de recherche d'emploi du jeune et sa motivation ; il se conclut par la signature d'un « contrat » avec le jeune, une semaine d'acquisition pratique des techniques de recherche d'emploi, puis dès la deuxième semaine, un parcours de travail et de suivi alternant travail en collectif avec l'animateur deux à trois demi-journées par semaine, écriture de courriers, contacts par téléphone, rendez-vous avec des employeurs, entretiens individuels hebdomadaires avec l'animateur : point sur les recherches, conseil, définition d'objectifs de travail pour la semaine suivante (fréquence moindre des entretiens après le premier mois).

Le « club » est situé dans une agence Pôle Emploi. L'animateur du « club jeune » est un conseiller Pôle emploi dédié à temps plein à l'animation du club :

– suivi individuel et collectif des jeunes, relation avec les employeurs : sensibilisation, recherche d'offres - entreprises ciblées : dans un rayon d'une heure, avec des besoins récurrents, signataires de la charte de la diversité, ...

– contacts avec des partenaires dans les quartiers (information, montage d'actions), relation avec les équipes Pôle emploi.

Un club compte environ 15 à 20 jeunes. Les jeunes sont orientés vers le club par les conseillers de Pôle Emploi, de la mission locale, ou par les acteurs sociaux des quartiers. Les entrées sont réalisées par petits groupes, mais les entrées individuelles sont possibles dès qu'une place se libère.

À Marseille, les clubs jeunes ZUS ont été créés en réponse à une sollicitation du préfet à l'égalité des chances en 2006. La mise en place a été rapide, grâce à l'utilisation d'outils de Pôle Emploi existants.

Les « clubs jeunes » constituent une prestation d'accompagnement limitée à 3 mois, renouvelable une fois.

Il y a aujourd'hui 3 « clubs jeunes ». Ils sont implantés près des quartiers (un accès facile mais qui « oblige à sortir »). L'animateur est intégré au collectif de son agence et participe aux réunions de l'agence. La coordination des clubs est assurée par une animatrice d'équipe Pôle Emploi.

*Source : Acsé/Pôle emploi*



Lors de son audition, Mme Claude Gorge, directrice des partenariats de la territorialisation et des relations extérieures de Pôle Emploi, a estimé qu'il y avait eu un investissement plus fort de la politique de l'emploi pour la première génération de ZFU, les ANPE ayant été mobilisées à l'époque par les préfets. Elle a indiqué qu'il n'existait en effet actuellement pas de système informatique permettant d'identifier les offres d'emploi des ZFU. Il s'agit, selon elle, avant tout d'un problème de pilotage : l'articulation entre la politique de la ville et la politique de l'emploi s'opère mieux dans les départements dans lesquels des préfets délégués pour l'égalité des chances ont été nommés<sup>(1)</sup>. Elle a enfin souligné que la territorialisation, c'est-à-dire l'adaptation de l'action aux besoins des territoires, était un axe fort de la stratégie Pôle Emploi 2015.

Comme l'ont indiqué Mme Laurence Girard, directrice générale et M. Jean-Pierre Papin, directeur de l'emploi de l'Acse lors de leur audition, l'agence intervient également en faveur de l'emploi et de l'insertion professionnelle dans les quartiers prioritaires :

– par des programmes nationaux : écoles de la deuxième chance, insertion par l'activité économique, parrainage, mobilité des quartiers vers l'emploi, appui à la création d'entreprises ;

– par un soutien à d'autres programmes aux niveaux départemental dans le cadre des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), régional ou national ; les priorités 2012 sont les suivantes : accueil et premier accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi ; accompagnement renforcé ; accès à l'alternance des jeunes des quartiers prioritaires, mobilisation des entreprises et mise en relation des demandeurs d'emploi et des entreprises ; actions ciblées sur les freins à la mobilité ; développement des clauses d'insertion dans les marchés publics.

Au plan local, d'autres acteurs comme les missions locales, les maisons de l'emploi, les PLIE sont impliqués dans les actions en faveur de l'emploi dans les ZFU. Enfin, il faut également mettre en avant le rôle des associations locales d'entreprises ou de diplômés, à l'origine de différentes initiatives comme des forums permettant une mise en contact des demandeurs d'emploi et des entreprises.

---

(1) Selon le décret n° 2005-1621 du 22 décembre 2005 relatif aux préfets délégués pour l'égalité des chances, « dans les départements dont la liste est fixée par décret, un préfet délégué pour l'égalité des chances est nommé auprès du préfet de département. Le préfet délégué pour l'égalité des chances assiste le préfet de département pour toutes les missions concourant à la coordination et à la mise en oeuvre de la politique du Gouvernement en matière de cohésion sociale, d'égalité des chances et de lutte contre les discriminations. À ce titre, il participe à la mise en oeuvre des actions visant à l'intégration des populations immigrées résidant en France ». Des préfets pour l'égalité des chances ont été nommés dans les régions Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes.

### – L'aide à la création d'entreprises

La demande de création d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville est forte : un résident des quartiers prioritaires sur quatre et plus d'un jeune sur deux souhaite créer une activité <sup>(1)</sup>.

C'est pourquoi il faut veiller, au moyen d'une meilleure information (création d'un site Internet national, Pôle Emploi) à guider les habitants de ces quartiers désireux de créer leur entreprise.

Le nombre d'auto-entrepreneurs est, cependant, déjà élevé (36,7% des entreprises créées en ZFU) et la majorité des ZFU disposent de services d'appui à la création d'entreprises et de nombreux acteurs sont impliqués.

Par exemple, l'association pour la création d'entreprises (APCE), créée en 1996 à l'initiative de l'État, intervient de façon générale pour encourager la création et la transmission d'entreprises. Elle assure un rôle d'information grâce à son site Internet et agit en partenariat avec les régions, notamment dans le domaine de la formation et de l'accompagnement. S'agissant plus particulièrement des ZFU, M. Alain Belais, directeur général de l'APCE et Mme Dominique Mentha, directrice de la section recherche-développement et professionnalisation, ont souligné lors de leur audition l'impact positif des maisons de la création d'entreprises qui existent à Lyon, Argenteuil et à Corbeil-Essonnes. Ils ont indiqué que ce dispositif ne s'était pas plus développé en raison de la difficulté à trouver des financements pérennes.

L'Acsé mène également des actions dans le domaine de l'aide à la création d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Mme Laurence Girard, directrice générale de l'agence et M. Jean-Pierre Papin, directeur de l'emploi, ont indiqué lors de leur audition que l'Acsé concentrait son action en faveur de la création d'entreprises sur les territoires non couverts par d'autres initiatives. Elle dispose de 2,8 millions d'euros de financements consacrés au développement économique, dont la moitié pour des actions dans des ZFU. Parmi les différentes actions financées, le programme « Citéslab » mené conjointement avec la Caisse des dépôts et consignations, vise à sensibiliser les publics des quartiers à la création d'activité et à détecter les créateurs potentiels, à faciliter la mise en place de leur projet, à informer et développer des partenariats avec les réseaux de prescripteurs, ainsi qu'à mettre en relation les porteurs avec les réseaux d'accompagnement et les dispositifs de droit commun pour la création d'entreprises.

L'Association pour le droit à l'initiative économique (ADIE), qui finance et accompagne les créateurs d'entreprise n'ayant pas accès au crédit bancaire (chômeurs, allocataires du revenu de solidarité active, salariés précaires...), dispose de 41 antennes permanentes dans les quartiers prioritaires. Une

---

(1) Sondage Ifop réalisé par l'association Eveilleco en partenariat avec la Caisse des dépôts et l'Acsé en 2010.

convention triennale a été conclue entre l'Acse et l'ADIE. Celle-ci porte sur la mise à disposition de 8 000 micro-crédits pour les créateurs résidents des quartiers prioritaires, le développement d'une offre de proximité adaptée aux besoins des habitants de ces quartiers et le développement du programme Adie Créa Jeunes d'accompagnement à la création d'entreprises.

On peut enfin citer l'action de l'association PlaNet Finance, dans le cadre de sa mission de développement du micro-crédit, à travers les programmes « Entreprendre en banlieue » et « FinanCités ».

Des liens vers ces différentes associations sur le site Internet national proposé par la mission permettraient de mieux diffuser l'information.

#### **4. L'insuffisance de la gouvernance locale**

La loi du 14 novembre 1996 prévoyait la mise en place dans chaque ZFU d'un comité d'orientation et de surveillance (COS) « chargé d'évaluer les conditions de mise en oeuvre des mesures dérogatoires prévues au profit de ces zones ». Ces comités, présidés par les préfets, étaient composés des élus nationaux et locaux (maires, présidents d'EPCI, présidents du Conseil général et du Conseil régional), ainsi que des représentants des organismes consulaires et des services de l'État. Ils avaient pour mission d'examiner les effets du dispositif sur « le rétablissement de l'équilibre économique et social de la zone franche urbaine, sur les conditions d'exercice de la concurrence et sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et de l'agglomération concernée » et devaient réaliser un bilan annuel décrivant l'évolution des activités économiques de la zone. La mission regrette leur disparition, survenue en 2004, et propose de mettre en place un dispositif similaire.

Lors de son audition, M. Jacques Mura, président de l'association « Entreprises et territoires d'avenir », a déclaré que les COS permettaient, selon lui, une meilleure information et une meilleure coopération entre les différents acteurs des ZFU. Le même constat a été fait lors de la visite des entreprises à Mulhouse.

En l'absence de gouvernance institutionnalisée, les collectivités locales assurant le « portage » des ZFU sont soit les communes soit les EPCI tels que les communautés d'agglomérations. Au plan administratif, de nombreuses collectivités locales ont recruté des « chargés de mission ZFU », qui sont rattachés aux services économiques généraux ou animent des unités spécifiques de développement des zones franches. Ces chargés de mission assurent notamment des fonctions de relations avec les entreprises.

L'absence de pilotage institutionnalisé des ZFU au plan local ne crée pas les conditions favorables à une intégration des différentes politiques concernées ni à une mobilisation de l'ensemble des moyens qui en dépendent. **Le manque d'un dispositif adapté aux ZFU en matière d'emploi, déjà évoqué, est un exemple**

**parmi d'autres du trop grand cloisonnement entre les différents volets de la politique de la ville s'agissant des ZFU (politique de l'emploi, formation, rénovation urbaine, développement économique, services publics et équipements, sécurité...etc.).**

La mission est convaincue qu'un véritable pilotage local des ZFU, systématique, permettra au dispositif de fonctionner dans de meilleures conditions.

### **5. L'absence de stratégie économique globale au niveau de l'agglomération**

L'absence de stratégie et de projet économique global au niveau des agglomérations est également l'une des explications des résultats contrastés des ZFU. En effet, comme l'a souligné M. Pierre Sallenave, directeur général de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), lors de son audition, l'attractivité des ZFU ne saurait reposer uniquement sur les exonérations. Le développement économique doit à l'inverse s'inscrire dans une véritable stratégie à l'échelle de l'agglomération, reposant sur une relation partenariale entre acteurs publics et entreprises, de façon à identifier précisément les besoins des entreprises (besoins en ressources humaines, en transports, proximité d'autres entreprises pour une logique de « clusters ») et à mettre en œuvre une véritable démarche prospective pour favoriser l'installation des entreprises.

Dans une même perspective, Mme Bernadette Malgorn, présidente du conseil d'orientation de l'ONZUS, a estimé lors de son audition que le critère de « prise en compte des éléments de nature à favoriser l'implantation d'entreprises ou le développement économique » prévu pour la détermination des ZFU dans la loi du 14 novembre 1996, en complément de critères objectifs, n'avait sans doute pas été suffisamment respecté lors du choix de l'implantation des ZFU.

De multiples facteurs, relevant généralement de la compétence des collectivités territoriales, entrent en jeu pour que les entreprises puissent accueillir dans de bonnes conditions leurs salariés, leurs clients et leurs partenaires. C'est pourquoi, au-delà d'un pilotage local indispensable, la mission recommande la diffusion d'informations relatives aux bonnes pratiques. Les services de l'État et les collectivités locales doivent aujourd'hui pleinement jouer le jeu et permettre au dispositif d'être appliqué dans les conditions nécessaires à la réalisation de ses objectifs.

En premier lieu, l'accessibilité des quartiers est déterminante pour la réussite des ZFU. Leur desserte par les transports en commun est essentielle. Deux exemples opposés illustrent très bien cette nécessité. M. Mohamed Mechmache, président du collectif AC le Feu, a souligné lors de son audition que l'enclavement de Clichy-sous-bois expliquait en grande partie le manque de résultats de la ZFU. *A contrario*, l'implantation proche de grands axes de communication, comme c'est le cas à Marseille, a été un véritable facteur de succès. Les acteurs publics doivent

aujourd'hui prendre leurs responsabilités et désenclaver les ZFU, tant pour l'efficacité du dispositif que pour l'aménagement urbain.

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.

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, par ailleurs, 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 de financement.

## **6. Une articulation insuffisante avec la rénovation urbaine**

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a créé le Programme national de rénovation urbaine (PNRU) mis en œuvre par l'ANRU. Le PNRU est un soutien financier aux collectivités locales, aux établissements publics et aux organismes privés ou publics qui élaborent et conduisent, dans le cadre de projets globaux, des opérations de rénovation urbaine dans les ZUS et dans les quartiers présentant les mêmes difficultés économiques.

Au 30 juin 2012, 396 projets globaux ont été approuvés par l'ANRU et ont fait l'objet de conventions. Ces projets concernent 595 ZUS ou zones assimilées, 4 millions d'habitants et représentent un montant estimé d'investissement de 45 milliards d'euros. Ils sont financés par une participation de l'ANRU d'environ 11,7 milliards d'euros, soit 26 % du programme. Les collectivités locales en financent 23 % et les maîtres d'ouvrage 42 %.

Pour chaque quartier, un projet global est établi par le maire ou président d'EPCI puis le PNRU est contractualisé sous forme de conventions pluriannuelles. Les opérations financées (démolition, construction, aménagement, réhabilitation...) concernent le logement social, les équipements publics ou commerciaux et les espaces urbains.

Une très large majorité (80 %) des ZFU fait l'objet d'opérations de rénovation urbaine. Cependant, comme le souligne le rapport du groupe de travail présidé par M. Éric Raoult, *« les opportunités qu'offre la rénovation urbaine semblent trop rarement saisies pour développer des projets économiques et ce bien que des instruments aient été mis en place pour articuler rénovation urbaine et développement économique. »*

Renforcer le pilotage des ZFU, comme le suggère la mission, serait déterminant pour garantir une meilleure coordination des différents outils de la

politique de la ville. Afin de décloisonner les dispositifs, des informations sur la rénovation urbaine pourraient également figurer sur le site Internet national dédié aux zones franches.

#### D.— UNE ÉVALUATION PARCELLAIRE

##### 1. Un coût imparfaitement évalué et ne reflétant pas toutes les retombées positives des ZFU

L'évaluation du coût du dispositif ZFU publiée par l'ONZUS dans son rapport annuel correspond aux compensations par l'État des exonérations fiscales et sociales des entreprises. Celles-ci, qui se sont élevées à 419 millions d'euros en 2011, sont en baisse continue depuis 2008. Cette évolution résulte essentiellement du recul des exonérations sociales patronales qui représentent 155 millions d'euros en 2011, soit une diminution de 18 % par rapport à 2010 et de 51 % par rapport à 2008. Elle traduit les effets de la modification des règles liées aux exonérations de charges intervenue en 2009 (abaissement du niveau de salaire ouvrant droit à une exonération, allègement non plus forfaitaire mais dégressif pour les niveaux de rémunération supérieurs). Le coût des exonérations liées à la contribution économique territoriale, qui remplace depuis 2010 la taxe professionnelle, a également diminué en 2011 de 16 millions d'euros. Seul le coût lié aux exonérations sur les bénéfices progresse en 2011 de 20 millions d'euros par rapport à 2010.

*Coût du dispositif ZFU (en millions d'euros)*

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 cotisations sociales patronales	337	318	247	189	155
<b>Total brut ZFU</b>	<b>547</b>	<b>592</b>	<b>519</b>	<b>451</b>	<b>419</b>

Source : ONZUS

Cependant, le montant des exonérations ne donne qu'une vision partielle du coût des ZFU. Tout d'abord, comme l'a souligné M. Anthony Briant, secrétaire permanent de l'ONZUS, lors de son audition, il conviendrait de calculer ce qu'auraient coûté les allègements généraux sur les bas salaires, dont le différentiel par rapport aux allègements des ZFU s'est considérablement réduit ces dernières années. En effet ces derniers sont à mettre en parallèle avec les allègements de

charges patronales sur les bas et moyens salaires (dits réductions « Fillon »). Accessibles à toutes les entreprises, ils ouvrent droit à un allègement des cotisations patronales dues au titre des assurances sociales (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) et des allocations familiales pour les salaires versés inférieurs à 1,6 fois le SMIC. C'est pourquoi il faut relativiser le montant des exonérations en ZFU. Pour se faire une idée de leur coût réel, il conviendrait donc de déduire ce qu'aurait représenté le montant des réductions « Fillon ».

Au-delà de ces corrections, il faut s'interroger sur ce qu'aurait été le devenir de ces zones sans la politique des ZFU. **La vision purement comptable de leur coût conduit à ignorer les multiples retombées positives en matière de mixité fonctionnelle, d'amélioration de l'image des quartiers, de dynamique urbaine et d'équipements, etc.** La mise en place de ces équipements a d'ailleurs permis de créer ou de sauvegarder des emplois dans des entreprises situées en dehors des ZFU. C'est pourquoi Mme Bernadette Malgorn a indiqué que l'ONZUS avait toujours refusé de calculer le coût par emploi des ZFU car leur premier objectif avait toujours été selon elle la mixité fonctionnelle, qui est une donnée qualitative.

## **2. Les insuffisances de l'évaluation des résultats des ZFU**

Comme cela a déjà été évoqué, la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville prévoyait la mise en place dans chaque ZFU de comités d'orientation et de surveillance chargés d'établir une évaluation et d'assurer un suivi au regard des objectifs définis par la loi. **On peut regretter, depuis la suppression de ces comités en 2004, l'absence d'évaluation systématique et individuelle des ZFU au niveau local.** Ce manque de suivi ne permet pas de disposer d'une vision complète du dispositif et de ses limites, et empêche, dès lors, la mise en œuvre d'un réel pilotage obéissant à une vision stratégique. Ce n'est que dans les ZFU les plus dynamiques que différents acteurs (collectivités locales, chambres de commerce et d'industrie, etc.) ont pu mener un tel travail, de manière plus ou moins approfondie selon les moyens mis en œuvre.

Au plan national, l'ONZUS a été créé auprès du ministère de la ville par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine avec pour mission *« de mesurer l'évolution des inégalités sociales et des écarts de développement dans chacune des zones urbaines sensibles, de suivre la mise en œuvre des politiques publiques conduites en leur faveur, de mesurer les moyens spécifiques mis en œuvre et d'en évaluer les effets par rapport aux objectifs et aux indicateurs de résultats »* définis en annexe de la loi. L'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs communiquent à l'observatoire les éléments nécessaires à l'accomplissement de sa mission. L'ONZUS remet chaque année au Parlement un rapport sur l'évolution des ZUS et des ZFU.

Les objectifs définis pour une période de cinq ans pour l'ensemble des ZUS sont actuellement les suivants <sup>(1)</sup> :

1. Emploi et développement économique : réduire les disparités territoriales et améliorer l'accès à l'emploi
  - 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.

2. Améliorer l'habitat et l'environnement urbain
3. Santé : développer la prévention et l'accès aux soins
4. Améliorer la réussite scolaire
5. Sécurité et tranquillité publiques
6. Mobiliser les services publics

En matière d'emploi et de développement économique, objectifs au cœur du dispositif des ZFU, les indicateurs définis par la loi sont les suivants :

**Les indicateurs de l'objectif d'emploi et de développement économique des ZUS  
(Annexe 1 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003)**

1. Les indicateurs de résultats

Évolution annuelle du taux de chômage dans l'ensemble des zones urbaines sensibles et dans l'ensemble des agglomérations concernées par la politique de la ville.

Évolution du 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.

Évolution annuelle du nombre des demandeurs d'emploi de catégorie 1 inscrits à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail (ANPE) dans les ZUS et des demandeurs d'emploi étrangers résidant en ZUS.

2. Les indicateurs de mise en oeuvre des dispositifs de la politique d'emploi et de développement économique

2.1. Taux de couverture des différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS comparé aux agglomérations :

- aides à l'embauche en entreprise ;
- aides aux emplois des entreprises d'insertion ;

---

(1) Loi n°2008-126 du 13 février 2008.



- aides aux emplois d'utilité sociale ;
- stages de formation et d'insertion ;
- contrats en alternance.

2.2. Développement économique et emploi dans les ZUS et en particulier dans les zones franches urbaines (ZFU) :

- nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées ;
- nombre 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 ZUS ;
- taux de suivi des demandeurs d'emploi en ZUS par le service public de l'emploi ;
- investissements publics réalisés dans chaque ZUS, zone de redynamisation urbaine (ZRU) et ZFU.

Par ailleurs, dans le cadre du projet annuel de performances du projet de loi de finances pour 2013, l'objectif n° 1 du programme 147 « Politique de la ville », « Renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires » est évalué à l'aide de deux indicateurs relatifs aux ZFU :

– l'indicateur 1.1 mesure l'écart, par type d'activité économique, entre la densité d'établissements dans les ZFU et celle dans les unités urbaines environnantes ;

– l'indicateur 1.2 mesure ce même écart de densité par tranche de taille d'établissements car les ZFU enregistrent un déficit d'établissements pourvoyeurs d'emplois salariés, notamment dans la tranche des établissements de plus de 20 salariés.

Outre ces différents indicateurs d'ordre statistique, on peut citer plusieurs rapports publiés dans une période récente et qui ont porté, exclusivement ou non, sur le bilan des ZFU :

– avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Mme Fatiha Benatsou sur les entreprises dans les zones franches urbaines (mars 2009) ;

– rapport d'information de MM. François Goulard et François Pupponi fait au nom du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés (n° 2853, octobre 2010) ;

– rapport de M. Éric Raoult, président du groupe de travail « ZFU, développement économique et emploi dans les quartiers » (juillet 2011) qui a formulé un certain nombre de propositions et inspiré la prolongation du dispositif des ZFU jusqu'en 2014, avec le renforcement de la clause d'embauche locale passée à une embauche sur deux.

Le comité interministériel des villes a décidé, lors de sa réunion du 19 février 2013 consacrée à la réforme de la politique de la ville, d'évaluer les ZFU en confiant au Conseil économique, social et environnemental une mission d'expertise.

**On ne peut donc parler d'une absence totale d'évaluation des ZFU mais, malgré l'ensemble des travaux menés, l'évaluation reste parcellaire, du fait du manque d'un suivi systématique au niveau local. C'est pourquoi la mission recommande le rétablissement de structures similaires à celles supprimées en 2004.**

### **3. Des contrôles ne s'inscrivant pas dans une politique harmonisée**

Au-delà des critiques relatives aux effets d'aubaine, déjà évoquées, certains acteurs font référence à la pratique de la « boîte aux lettres », selon laquelle des entreprises s'installeraient dans les ZFU sans y transférer réellement leur activité. Cependant, il ressort de l'ensemble des auditions d'entrepreneurs que les contrôles de l'URSSAF et des services fiscaux ont été systématiques et fréquents. Certains chefs d'entreprise ont indiqué avoir été bien conseillés par les services de contrôle lors de l'implantation de leur entreprise mais la plupart se sont plaints d'un déficit d'informations, de difficultés d'interprétation des textes et plus globalement d'un « excès de zèle » de l'URSSAF, accompagné de relations de défiance, qui auraient conduit à des redressements vécus de façon brutale.

**On peut donc regretter l'absence de politique harmonisée de contrôle dans les ZFU, ainsi que le manque d'information et de prévention pour les entreprises qui ont fait le choix de s'y installer.**

### III.— LA NÉCESSITÉ D'UN DISPOSITIF PÉRENNE MAIS RENOUVELÉ

#### A.— LE CONTEXTE DE LA RÉFORME DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

##### 1. Une trop grande complexité des outils

Dans son rapport publié au mois de juillet 2012 <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes dresse un bilan mitigé des politiques publiques conduites en faveur de la ville au cours de la dernière décennie.

Pour que les cités deviennent des « quartiers ordinaires », la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine constitue le point de départ des réformes qui ont été engagées ces dix dernières années. La réduction des inégalités sociales et la rénovation urbaine sont au cœur de ses objectifs. Elle crée dans ce but l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

La dimension sociale de la politique de la ville et le renforcement de la solidarité financière à l'égard des communes les plus pauvres comprenant des quartiers en difficulté ont été abordés, avec un décalage de dix-huit mois, par la loi n° 2005-52 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Celle-ci prévoit notamment la mise en œuvre d'un dispositif de réussite éducative destiné à favoriser l'insertion éducative des élèves des établissements situés en zone urbaine sensible. Elle crée par ailleurs les « maisons de l'emploi » destinées à mieux coordonner les actions d'insertion professionnelle des publics fragiles, mais sans prévoir leur implantation en priorité dans les ZUS.

En 2005 également, après les émeutes survenues dans les banlieues les plus défavorisées, les décrets des 22 et 27 décembre instituent six préfets délégués à l'égalité des chances. La dotation de solidarité urbaine est réformée.

L'année suivante, la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances renforce les dispositifs de la politique de la ville. Elle accroît le nombre des ZFU – désormais au nombre de 100 – dans les quartiers particulièrement défavorisés de plus de 8 500 habitants et crée l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Les nouveaux contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), succédant aux contrats de ville, sont mis en œuvre à partir de 2007 pour assurer la cohérence de l'ensemble des politiques financées dans les quartiers prioritaires.

En 2008, un nouveau plan, la dynamique Espoir banlieues, est annoncé par le président de la République puis détaillé par le comité interministériel des villes

---

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

le 20 juin 2008. Il vise, par des mesures unilatérales de l'État, à mettre en oeuvre une nouvelle politique de la ville en faveur des quartiers sensibles, sans pour autant écarter les dispositifs contractuels récemment mis en place. Il instaure aussi 350 délégués du préfet dans les principaux quartiers sensibles. Enfin, le décret du 14 mai 2009, relatif aux instances chargées de la politique de la ville, remplace la délégation interministérielle à la ville (DIV) par le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV), chargé d'assister le ministre chargé de la politique de la ville dans l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, de mobiliser les différents ministères, d'assurer la coordination des établissements publics et le secrétariat de l'ONZUS, créé par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 a introduit un changement de perspective pour la politique de la ville. Elle définit pour la première fois ses contours et lui assigne des objectifs précis et mesurables, assortis d'indicateurs. Elle modifie profondément la politique de la ville mise en oeuvre depuis près de trente ans.

La réduction des inégalités territoriales dans les ZUS, définies par la loi relative au pacte de relance pour la ville du 14 novembre 1996, est l'axe majeur de la loi d'orientation et de programmation pour la ville du 1<sup>er</sup> août 2003.

La loi définit un ensemble de mesures qui visent à rétablir la cohésion nationale et fixe des objectifs communs à l'État et aux collectivités territoriales. L'article 1<sup>er</sup> évoque des décisions concertées ou des programmes conventionnels. Cette terminologie signifie que les différents partenaires doivent s'entendre pour définir les projets et mettre en commun leurs moyens. Le champ des mesures visées est vaste : la réduction du chômage et le développement économique, la diversification et l'amélioration de l'habitat, les équipements collectifs et les services publics, la santé, l'éducation et la formation professionnelle, l'accompagnement social, la tranquillité et la sécurité publiques.

La loi de 2003 mentionne, dans son article 2, la nécessité de mesurer l'évolution des inégalités sociales. Le retour au droit commun prend donc un sens juridique correspondant à une réduction des écarts de développement entre les 751 ZUS et l'ensemble du territoire national. Ces écarts portent sur les volets urbains (enclavement, logement, forme urbaine, desserte, etc.), économique (emploi, qualité de l'offre commerciale, intégration de la fonction économique dans le tissu urbain, créations et transferts d'entreprises) et social (insertion, formation, réussite scolaire).

Si chacune des mesures peut s'expliquer individuellement, la mission recommande l'inscription du dispositif dans le « choc de simplification » défendu par le Président de la République le 28 mars 2013. La réforme annoncée de la politique de la ville pourrait être l'occasion de limiter la juxtaposition de mesures.

## 2. Une logique de zonage à repenser

Dans le rapport précité, la Cour des comptes se livre à une analyse des conséquences des juxtapositions des actions entreprises au titre de la politique de la ville : *« La politique de la ville se caractérise par une territorialisation de ses actions, qui se déploient dans des territoires prioritaires. Leur définition, ainsi que le relevait le rapport public de 2002, repose sur deux processus distincts :*

*– un zonage issu de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville qui distingue les zones urbaines sensibles (ZUS), les zones de redynamisation urbaines (ZRU) et les zones franches urbaines (ZFU) ;*

*– des partenariats conclus localement entre l'État et les collectivités territoriales qui sont mis en œuvre sur des territoires ad hoc. Cette géographie s'est ainsi appuyée successivement sur les contrats de ville – avec une première génération pour les années 1994 à 1999 et une seconde génération pour 2000-2006 – puis, à compter de 2007, sur les contrats urbains de cohésion sociale.*

*Le rapport public critiquait, en 2002, l'absence d'harmonisation des critères de définition des zonages issus des lois et des contrats. Cette harmonisation n'a toujours pas été opérée, ce qui affecte la lisibilité de la politique de la ville pour les acteurs de terrain. La politique de la ville est ainsi aujourd'hui mise en œuvre dans 751 zones urbaines sensibles, au sein desquelles on décompte 416 zones de redynamisation urbaine, comprenant elles-mêmes 100 zones franches urbaines. À ces zones, s'ajoutent 2 493 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale, dont 70 % ne sont pas classés en zone urbaine sensible.*

*Le déploiement du programme national de rénovation urbaine et celui de la dynamique Espoir banlieues ont rendu la territorialisation de la politique de la ville encore plus complexe en créant de nouvelles zones d'intervention, se superposant aux zones déjà existantes.*

*En effet, si les zones urbaines sensibles constituent le périmètre d'intervention des projets de rénovation urbaine, l'agence nationale pour la rénovation urbaine peut également, par dérogation, intervenir sur d'autres territoires, en application des dispositions de l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003. Dans ce cadre, la mise en œuvre de la rénovation urbaine distingue 215 quartiers très prioritaires, qui ne sont pas tous des zones urbaines sensibles. Ces quartiers prioritaires sont ceux où s'applique la dynamique Espoir banlieues afin que l'effet des mesures bénéficiant aux habitants coïncide avec celui de la rénovation des quartiers.*

*Concrètement, la mise en œuvre de la « dynamique » s'est traduite par un enchevêtrement supplémentaire des zonages, les ministères ciblant en réalité leurs programmes d'actions selon leurs propres critères. Pour le volet emploi, 35 départements ont ainsi été retenus pour la mise en œuvre du contrat*

*d'autonomie ; de même, pour le volet éducation, 30 sites d'excellence sont concernés.*

*L'extension de la géographie prioritaire de la politique de la ville paraît résulter à la fois d'une aggravation des difficultés économiques et sociales dans les quartiers sensibles et de l'incapacité des politiques mises en œuvre à y faire face, ainsi que d'une difficulté à encadrer les processus de négociation visant à définir les territoires ».*

#### ZUS ZRU ZFU

Les Zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains, cibles prioritaires de la politique de la ville. 751 zones ont été définies par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 de mise en œuvre du Pacte de relance de la politique de la ville (publiée au JORF du 15/11/1996). Parmi elles, un sous-ensemble de 416 Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU) a été créé. Cette loi a également instauré 44 Zones franches urbaines (ZFU).

- ZUS (Zones Urbaines Sensibles) : ce sont des quartiers urbains caractérisés par l'existence de grands ensembles d'habitat dégradé.
- ZRU (Zones de Redynamisation Urbaine) : ce sont des Zones urbaines sensibles (ZUS), qui font l'objet d'aides particulières, en raison de leur taux de chômage élevé, de leur large proportion de personnes non diplômées et de leur faible potentiel fiscal communal.
- ZFU : ce sont les Zones de Redynamisation Urbaine (ZRU), comprenant au moins 10 000 habitants et présentant les indices les plus élevés de difficultés. Elles offrent aux entreprises qui s'y implantent, des aides très incitatives (Aucune ZFU n'est présente sur le périmètre de la circonscription de la CCIPA).

#### **Exonérations**

- *Exonération d'impôt sur les bénéfices*
  - ZRU
    - Totale pendant 2 ans et dégressive les 3 années suivantes.
    - Pour les entreprises créées avant le 31/12/2009 soumises à un régime réel d'imposition et répondant à certaines conditions.
    - Procédure : Option à formuler par l'entreprise dans sa déclaration de résultats (art. 44 *sexies* du CGI)
  - ZUS
    - Périmètre et taux de l'exonération fixés sur délibération de la collectivité territoriale ou de l'EPCI à fiscalité propre concerné.
    - Pour les entreprises créées ou étendues à compter du 01/01/2005 et remplissant un certain nombre de conditions.
    - Procédure : Non application de plein droit de l'exonération. Nécessité d'une délibération de la collectivité territoriale ou de l'EPCI concerné (art. 1466 A-1 du CGI).
  - ZRU
    - Totale pendant 5 ans pour les entreprises créées avant le 31/12/2008 et si elles dénombrent moins de 150 salariés.
    - Procédure : Application de droit de l'exonération, sauf délibération contraire des collectivités concernées (art. 1466 A-1 *ter* du CGI).

- *Exonération de cotisations sociales personnelles maladie pour les entrepreneurs exerçant une activité commerciale ou artisanale Totale pendant 5 ans*
  - ZRU
    - Pour les commerçants et artisans relevant du régime social des Travailleurs non-salariés (TNS) et ayant débuté leur activité avant le 31/12/2008
    - Procédure : Demande à formuler auprès de la Caisse d'Assurance Maladie dont relève l'entrepreneur.
- *Exonération de charges sociales patronales (cotisation de sécurité sociale, allocations familiales et accidents du travail) Totales pendant 1 an dans le cas d'embauches avec accroissement d'effectif de l'entreprise*
  - ZRU : Procédure : Déclaration à formuler dans les 30 jours de l'embauche sur un formulaire à retirer à la DDTEFP (Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle).

*NB : Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, l'exonération de cotisations sociales en faveur des entreprises installées en zone franche urbaine (ZFU) et en de redynamisation urbaine (ZRU) devient dégressive lorsque la rémunération dépasse 1,4 fois le Smic. Elle décroît jusqu'à devenir nulle lorsque cette rémunération atteint le seuil de 2,4 fois le Smic jusqu'au 31 décembre 2009.*

Dans son rapport pour 2012, l'ONZUS constate une aggravation de la situation des zones concernées : « *Les évolutions récentes révèlent une dégradation de la situation de ces quartiers par rapport au reste du territoire. Le taux de pauvreté est ainsi passé de 30,5 % en 2006 à 36,1 % en 2010 en ZUS, alors qu'il est passé dans le même temps de 11,9 % à 12,6 % en dehors de ces quartiers* ».

La mission souhaiterait une simplification du zonage et une meilleure articulation entre les dispositifs, qu'il faut décloisonner. À ce titre, elle salue le travail issu de la concertation nationale « Quartiers, engageons le changement » tenue entre le 11 octobre 2012 et le 31 janvier 2013 et recommande la réforme de la géographie prioritaire. Par ailleurs, dans cette perspective, les collectivités locales devraient prendre toute leur place à travers un véritable pilotage local regroupant tous les acteurs concernés.

## **B.— LES ACTIONS GOUVERNEMENTALES EN COURS**

### **1. La réforme de la géographie prioritaire**

La politique de la ville est mise en œuvre dans le cadre de territoires d'intervention définis à partir d'une géographie prioritaire.

Dans le rapport remis au Premier ministre sur la révision de la géographie prioritaire et la contractualisation de la politique de la ville, MM. Gérard Hamel, député, et Pierre André, sénateur, en septembre 2009 ont analysé l'évolution de la géographie prioritaire en France.

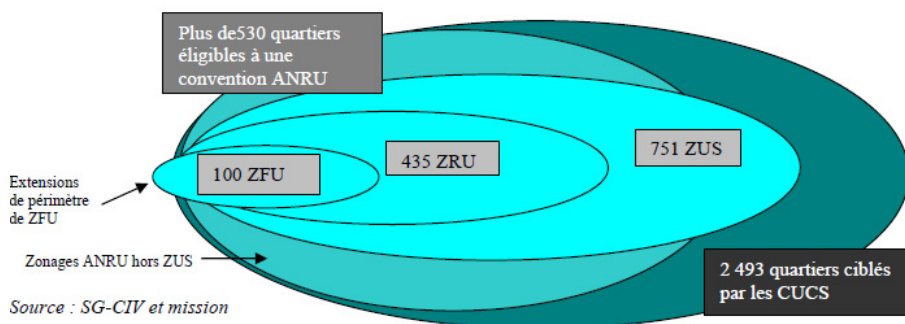
La superposition des géographies et des dispositifs progressivement mis en place a nui à la lisibilité de cette politique. Certains sont assis sur un zonage

réglementaire figé (ZUS, ZRU, ZFU), d'autres sur une géographie contractuelle plus souple (contrats de ville puis contrats urbains de cohésion sociale-CUCS).

Cette superposition en a rendu difficile l'évaluation et le pilotage. Il en est résulté une dispersion des moyens et une insuffisante articulation entre les outils de rénovation urbaine (programme national de rénovation urbaine-PNRU) et sociale (CUCS) que l'évaluation insuffisante, tant au plan national que local, n'a pas permis de corriger.

En outre, cette géographie d'identification des quartiers est souvent ressentie comme source d'injustice. Elle est vécue comme discriminatoire par les populations et stigmatisante pour les territoires concernés. Elle conduit à certaines incohérences (cas dans lesquels une population bien que défavorisée mais résidant hors du zonage ne bénéficie pas des dispositifs ; un établissement commercial d'un côté de la rue est éligible mais pas de l'autre).

*Schéma récapitulatif de la géographie prioritaire de la politique de la ville*



Le Comité interministériel des villes a rendu publique, le 19 février dernier, une liste de décision résultant de la concertation nationale « Quartier, engageons le changement », tenue entre le 11 octobre 2012 et le 31 janvier 2013.

Il s'agit de simplifier et resserrer la géographie prioritaire actuelle autour d'un nombre ciblé de « quartiers prioritaires » par rapport aux 2 500 quartiers en contrat urbain de cohésion sociale.

Utiliser un critère objectif, simple et révélateur de la situation de décrochage des quartiers par rapport au territoire national et à leur agglomération.

Mieux articuler les géographies réglementaire et contractuelle, et les rendre évolutives afin de donner à la politique de la ville davantage de souplesse et d'efficacité.

Moduler les moyens de l'État au titre de la politique de la ville, en fonction de l'intensité des besoins sociaux et des ressources des collectivités, afin de les concentrer sur les « quartiers prioritaires » ainsi définis.



Intervenir pour les habitants des territoires qui ne seront pas retenus « quartiers prioritaires de la politique de la ville ».

Mettre en convergence les logiques d'intervention des autres politiques publiques, s'agissant notamment de l'éducation prioritaire, avec la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville.

Les mesures annoncées sont les suivantes :

1. Parmi les quartiers populaires, identifier les « quartiers prioritaires de la politique de la ville », zones de concentration de population en difficultés, définis sur la base d'un critère simple et objectif, la part de population à bas revenus, et en associant l'échelon local pour rendre cohérents ces contours avec les éléments géographiques locaux (voirie, cadastre, etc.). Ces quartiers prioritaires seront définis de manière spécifique pour les territoires ultra-marins et les contours seront revus de manière régulière pour tenir compte de leur évolution. Ces quartiers prioritaires concentreront des moyens de droit commun renforcé des différents départements ministériels, les moyens spécifiques de la politique de la ville (crédits budgétaires, dépenses fiscales, moyens de l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)) et les fonds européens du nouvel axe quartiers de la politique de la ville au sein du développement urbain intégré.

2. Graduer l'intervention de l'État en fonction, d'une part, de l'intensité des besoins sociaux et, d'autre part, de la capacité contributive des collectivités concernées, c'est-à-dire de leurs ressources propres (potentiel financier, effort fiscal).

3. Déployer à partir de ces « quartiers prioritaires » des périmètres d'action thématique variables selon les politiques publiques et définis par les acteurs locaux. Les actions initiées sur ces territoires dans le cadre des contrats de ville devront directement bénéficier aux habitants des quartiers prioritaires. L'ensemble de ces périmètres constitue le territoire d'intervention.

4. Placer sous une veille active les quartiers populaires qui bénéficient aujourd'hui des dispositifs particuliers de la politique de la ville et qui, du fait du resserrement de la géographie, ne répondront plus aux critères.

Ils ne bénéficieront plus, à terme, des crédits spécifiques de la politique de la ville et des avantages actuellement liés au zonage, mais pourront néanmoins faire l'objet d'un contrat avec l'État et les collectivités territoriales de manière à mobiliser en leur faveur le droit commun des politiques sectorielles et la solidarité régionale, départementale, intercommunale. Un dispositif de transition pour le redéploiement des moyens spécifiques de la politique de la ville sera mis en place. Cette veille active pourra concerner également les quartiers populaires dont la situation et l'évolution pourraient les amener, à moyen terme, à « basculer » en quartiers prioritaires.

5. Favoriser la mise en cohérence des zonages et stratégies d'intervention des politiques publiques de l'État et des collectivités locales avec cette nouvelle géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Il est prévu que la réforme de la géographie prioritaire sera intégrée dans un projet de loi transmis au Parlement avant l'été, puis qu'un décret d'application sera pris avant l'automne.

## **2. L'expérimentation des emplois francs**

Dans le même cadre, le Gouvernement a mis en place l'expérimentation des emplois francs. Les objectifs visés sont les suivants :

- Lutter contre le chômage des jeunes des quartiers, notamment des diplômés, en expérimentant les emplois francs dans plusieurs sites tests dès 2013 ;
- inverser la logique des ZFU en associant l'aide de l'État non plus à l'adresse de l'entreprise mais à celle du jeune embauché ;
- lever les discriminations à l'embauche des jeunes des quartiers prioritaires ;
- restaurer l'exemplarité du diplôme et valoriser les efforts des jeunes des quartiers qui réussissent leurs études.

Les mesures adoptées :

Mettre en place un dispositif d'emplois francs pour inciter les entreprises à embaucher les jeunes résidents des ZUS en instaurant une aide forfaitaire à l'embauche.

Le dispositif « emplois francs » vise à compléter les mesures d'aide à l'emploi existantes, notamment celles mises en oeuvre récemment par le gouvernement comme les emplois d'avenir et les contrats de génération.

Le dispositif cible les jeunes résidents des ZUS de moins de trente ans en recherche d'emplois, notamment les diplômés (tous diplômés). Il concerne les entreprises du secteur marchand. Le montant de l'aide s'élèvera à 5 000 euros et fera l'objet de deux versements sur 10 mois. Pôle emploi sera en charge de la gestion de la mesure.

Cette mesure fera l'objet d'une expérimentation sur trois ans et sera développée de façon progressive, avec une première vague dès 2013, de 2 000 emplois francs pour les 10 sites suivants : Amiens, Grenoble, Clichy-Montfermeil, Marseille, Toulouse, Lille, Saint-Quentin, Fort-de-France, Perpignan et Sarcelles.

Le dispositif sera généralisé, le cas échéant, à l'issue de l'expérimentation, compte tenu des résultats de son évaluation.

Le décret créant les emplois francs doit être publié en juillet.

Une évaluation *in itinere* sera mise en œuvre sur chacun des sites sélectionnés (choix d'un évaluateur par appel d'offres et mise en place d'un comité d'évaluation national).

La mission considère que les emplois et les zones franches ne doivent pas reposer sur des logiques antagonistes. Il serait opportun de les combiner en adaptant les réponses aux réalités du terrain et des individus.



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 14 mai 2013, la commission a examiné le **rapport d'information sur les zones franches urbaines** de M. Henri Jibrayel, rapporteur de la mission d'information présidée par M. Michel Sordi.

**M. le président François Brottes.** Au nom de la commission des affaires économiques, je souhaite la bienvenue au ministre François Lamy, que je remercie d'avoir répondu à mon invitation d'assister à la remise d'un rapport parlementaire qui le concerne. Cette pratique innovante lui permettra non seulement d'entendre sa présentation en temps réel, mais aussi d'y réagir s'il le souhaite. Après tout, le travail des parlementaires a vocation à être repris par ceux qui sont en charge de mettre en œuvre des mesures.

Pendant quelque six mois, Michel Sordi, président de la mission d'information sur les zones franches urbaines, et Henri Jibrayel, rapporteur, ont procédé à moult auditions et déplacements pour répondre aux questionnements que suscitent, au bout de quinze ans d'existence, les dispositifs particuliers pour les zones dites sensibles. Ces dispositifs sont-ils efficaces ? Faut-il les pérenniser en l'état ou les modifier fondamentalement ? Doit-on les appliquer de la même manière sur tout le territoire ? Ce cheminement leur a permis, d'abord, de poser un diagnostic, puis d'élaborer des propositions. Sachant que, parallèlement, monsieur le ministre, vous-même avez lancé une réflexion sur le sujet, nous ne pouvons qu'être intéressés par la confrontation des deux approches.

**M. Michel Sordi, président de la mission d'information.** Merci, monsieur le ministre, de bien vouloir assister à la remise du rapport que nous avons rédigé, Henri Jibrayel et moi. Il était temps de tirer le bilan des cent zones franches urbaines réparties sur le territoire, tant du point de vue des avantages et inconvénients que des résultats quantifiés. Je laisse le rapporteur vous les présenter et reprendrai la parole pour vous faire part de nos propositions.

**M. Henri Jibrayel, rapporteur.** Après plusieurs mois de travaux, notre mission d'information sur les zones franches urbaines vous présente aujourd'hui ses conclusions. Je salue la présence du ministre François Lamy qui s'intéresse de près à leur avenir. Notre mission a organisé plusieurs auditions et effectué plusieurs visites dans toute la France afin de nourrir ses travaux de multiples témoignages, expériences et suggestions. Je remercie le président François Brottes d'avoir permis la création de cette mission afin d'évaluer le dispositif des zones franches urbaines et de s'interroger sur son avenir. La loi de finances pour 2012 a, en effet, prolongé le dispositif jusqu'au 31 décembre 2014 sans préciser ce qu'il en serait après.

La loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville a posé le principe de la mise en œuvre, au sein de la politique de la ville, de dispositions dérogoatoires au droit commun dans le but de compenser les handicaps économiques ou sociaux de certains quartiers. Les zones franches urbaines (ZFU)

ont été créées dans des quartiers particulièrement défavorisés. On en compte aujourd'hui cent, dont quatre-vingt-treize en France métropolitaine et sept en outre-mer. Elles ont été créées en trois vagues successives, à raison de quarante-quatre en 1997, de quarante et une en 2004, puis de quinze, dites de troisième génération, en 2007.

Les ZFU font l'objet d'un régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales destiné à inciter les entreprises à s'y installer et à embaucher. Les entreprises qui emploient au plus cinquante salariés et dont le chiffre d'affaires annuel est inférieur à 10 millions d'euros bénéficient d'une exonération totale de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'impôt sur les bénéfices pendant cinq ans, puis d'une exonération dégressive de l'impôt sur les bénéfices pendant neuf ans. Elles bénéficient également d'une exonération totale de la contribution économique territoriale pendant cinq ans, puis dégressive pendant trois à neuf ans selon la taille de l'entreprise. Ces entreprises sont également totalement exonérées de cotisations sociales patronales de sécurité sociale pendant cinq ans pour les rémunérations en dessous de 1,4 SMIC, et de façon dégressive jusqu'à 2 SMIC. Ces exonérations s'appliquent ensuite de façon dégressive pendant trois à neuf ans, selon la taille des entreprises. Depuis 2012, le bénéfice des exonérations sociales est subordonné à l'embauche d'un salarié sur deux résidant en zone urbaine sensible (ZUS), contre un sur trois auparavant.

Bien que le dispositif soit régulièrement critiqué, notre mission d'information en dresse un bilan globalement positif et propose de le proroger jusqu'au 31 décembre 2017. Le rapport souligne que les résultats des ZFU en matière d'activité économique et d'emploi varient selon les générations de ZFU et leur localisation. Selon l'INSEE, dans les quarante-quatre ZFU instituées en 1997, de 9 700 à 12 200 établissements ont été créés en cinq ans. La deuxième génération de zones franches aurait eu un effet moins positif : fin 2006, les quarante et une ZFU créées en 2004 auraient permis la création de seulement 1 400 à 3 400 établissements. Les ZFU de première génération auraient permis la création de 41 000 à 57 000 emplois alors que celles de deuxième génération n'auraient pas eu d'effet significatif sur l'emploi.

Cependant, la mission considère que ces chiffres doivent être relativisés pour deux raisons. D'une part, le contexte de crise économique explique en partie un certain essoufflement du dispositif ces dernières années. D'autre part, plus du tiers des entreprises qui s'implantent en ZFU sont des auto-entreprises et les auto-entrepreneurs ne sont pas comptabilisés dans les créations d'emplois car ils n'ont pas un statut de salarié. De plus, la mission, s'appuyant sur les déplacements qu'elle a effectués à Mulhouse, Nîmes, Marseille et Toulouse, insiste sur la dynamique créée par les ZFU au plan local et l'effet de levier exercé sur les investissements privés, en particulier dans la construction d'immobilier d'entreprise.

L'une des critiques fréquemment adressées aux ZFU est que celles-ci ne reposeraient que sur le transfert d'activités déjà existantes, les entreprises y ayant

été attirées par les exonérations au détriment d'autres quartiers. La mission a constaté qu'un tel effet d'aubaine avait joué lors de la mise en œuvre du dispositif mais que, actuellement, la part des créations d'entreprise par rapport aux transferts s'élevait à 76,4 %, soit à peine moins que dans les unités urbaines de référence. Lors de ses déplacements, la mission a rencontré de nombreux chefs d'entreprise qui ont fait le choix de s'installer de façon pérenne dans une ZFU. Les ZFU ont fortement contribué à la mixité fonctionnelle, qui était l'un des principaux objectifs fixés par la loi de 1996 : l'installation d'entreprises a permis en particulier le développement de commerces de proximité, ce qui a amélioré l'image des quartiers et la vie quotidienne de leurs habitants.

Pour différentes raisons, la mission estime que le coût des ZFU tel qu'évalué par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS), qui s'élève à 419 millions d'euros en 2011, ne reflète pas toutes leurs retombées positives. Il conviendrait, tout d'abord, de déduire de ce coût les allègements dits Fillon qui auraient bénéficié aux bas et moyens salaires et qui présentent un faible différentiel avec les allègements de cotisations sociales dont bénéficient les entreprises en ZFU. Le dispositif ZFU a exercé un effet de levier important sur les investissements privés et a engendré des recettes fiscales, notamment par le biais de la TVA. Enfin, la vision purement comptable du coût des ZFU conduit à ignorer toutes les retombées positives en termes de mixité fonctionnelle, d'amélioration de l'image des quartiers, de dynamique urbaine et d'équipements.

Le rapport identifie plusieurs explications au fait que certaines ZFU n'ont pas atteint tous leurs objectifs.

Premièrement, l'érosion des avantages sociaux liés à l'implantation en ZFU du fait de la mise en œuvre, depuis 2003, de l'allègement Fillon, faisant passer l'écart de taux de cotisation entre les établissements situés en ZFU et les autres de dix points en 1997 à deux points en 2006.

Deuxièmement, le manque de foncier et d'immobilier disponibles. Au départ, les ZFU ne disposaient pas toutes du même potentiel. De plus, certaines sont aujourd'hui victimes de leur succès, l'arrivée à saturation ayant pour résultat le plafonnement des implantations d'entreprises.

Troisièmement, le manque d'accompagnement pour les entreprises, qu'il s'agisse de l'information sur le dispositif, du recrutement, de l'aide à la création d'entreprise ou de la prévention des contrôles. La mission souligne en particulier le manque d'un dispositif adapté pour le recrutement et l'emploi, alors même que la loi impose aux entreprises le recrutement d'un salarié sur deux résidant en ZUS pour bénéficier des exonérations de cotisations sociales.

Quatrièmement, l'insuffisance du pilotage au niveau local. Les ZFU qui ont réussi sont celles pour lesquelles les collectivités territoriales se sont investies et ont mis en œuvre un vrai pilotage associant les différents acteurs. On ne peut que regretter la suppression, en 2004, des comités d'orientation et de surveillance

qui regroupaient dans chaque ZFU, sous la présidence du préfet, les élus, les représentants des organismes consulaires et les services de l'État.

Cinquièmement, l'absence de stratégie économique globale au niveau de l'agglomération. Les ZFU ayant le mieux réussi sont celles qui se sont inscrites dans un véritable projet de développement économique et dans lesquelles les collectivités locales ont réalisé les investissements nécessaires pour attirer les entreprises : transports, voirie, équipements publics, télécommunications.

Sixièmement, le manque d'articulation avec la rénovation urbaine, qui concerne 80% des ZFU.

Septièmement, l'absence d'évaluation systématique des résultats au niveau local. L'ONZUS a pour mission de collecter un certain nombre d'indicateurs socio-économiques définis par la loi, mais le manque de suivi dans chaque ZFU ne permet pas la mise en œuvre d'un réel pilotage obéissant à une vision stratégique.

La réflexion sur le devenir des ZFU après 2014 s'inscrit dans le contexte de la réforme de la politique de la ville que vous avez initiée, monsieur le ministre. Dans un rapport publié en juillet 2012, la Cour des comptes critiquait la trop grande complexité et le manque de lisibilité des instruments de la politique de la ville. Lors de votre audition par la commission, le 4 décembre 2012, vous aviez annoncé votre volonté de soumettre au Parlement une réforme de cette politique à la fin du premier semestre 2013. Dans cette perspective, le Comité interministériel des villes a rendu publique, le 19 février dernier, une liste de décisions résultant de la concertation nationale « Quartiers, engageons le changement », tenue entre octobre 2012 et janvier 2013. Il s'agit principalement de simplifier et resserrer la géographie prioritaire actuelle autour d'un nombre ciblé de « quartiers prioritaires » – 1 000 au maximum, contre 2 500 actuellement –, définis sur la base de la part de population à bas revenus, et de graduer l'intervention de l'État en fonction des besoins sociaux et de la capacité contributive des collectivités concernées. La mission est favorable à une simplification du zonage et à une meilleure articulation entre les différents instruments de la politique de la ville. À ce titre, elle salue le travail issu de la concertation nationale.

Parallèlement, dans le domaine de l'emploi, le Gouvernement met en œuvre une expérimentation sur trois ans des emplois francs, qui visent les résidents des ZUS de moins de trente ans. Les entreprises qui les embaucheront en CDI pourront bénéficier d'une aide de 5 000 euros. Une première vague de 2 000 emplois francs est prévue en 2013 sur dix sites : Amiens, Grenoble, Clichy-Montfermeil, Marseille, Toulouse, Lille, Saint-Quentin, Fort-de-France, Perpignan et Sarcelles. La mission estime que les emplois francs et les zones franches ne doivent pas reposer sur des logiques antagonistes mais qu'il convient de rechercher une synergie entre les deux dispositifs.

La mission d'information formule quatorze propositions, dont la principale est la prolongation du dispositif des ZFU jusqu'à fin 2017, dans un



objectif de stabilisation institutionnelle. Les ZFU ont permis la mise en œuvre d'une dynamique extrêmement positive. Leur maintien est une nécessité, compte tenu de la situation économique et de l'évolution du chômage, qui s'élève à plus de 25 % dans les ZFU, et jusqu'à 40 % chez les jeunes de dix-huit à vingt-cinq ans. De tous les acteurs que nous avons pu rencontrer et que nous avons interrogés sur un éventuel dispositif de remplacement, aucun n'a pu nous en proposer un d'équivalent. Dans le contexte actuel, faire disparaître les zones franches serait vraiment une aberration. Il faut les pérenniser jusqu'en 2017, quitte à conduire en parallèle votre expérimentation sur les emplois francs. De mitigé au départ, le bilan nous a paru finalement plutôt positif. Sur chaque site où nous nous sommes rendus, nous avons pu voir des actions positives et des acteurs souhaitant la prorogation du dispositif.

**M. Michel Sordi, président de la mission d'information.** Nos cinq premières propositions visent à assurer la stabilisation économique et fiscale, la principale étant, vous l'aurez compris, de proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2017 en maintenant le déplafonnement de la rémunération jusqu'à 1,4 fois le SMIC. Vient ensuite le retour de la clause d'embauche locale à une embauche sur trois, sans obligation chronologique, afin de coller à la réalité du recrutement. En effet, devant la difficulté pour les entreprises de trouver un gisement de main-d'œuvre dans les quartiers sensibles, cette clause pouvait avoir un effet dissuasif. Nous proposons encore de stabiliser juridiquement et fiscalement le dispositif des ZFU jusqu'au 31 décembre 2017 pour garantir aux entreprises un environnement stable ; d'inscrire le dispositif dans le « choc de simplification » défendu par le Président de la République en allégeant la procédure ; de limiter les effets d'aubaine en interdisant notamment de nouvelles implantations de professions libérales.

Les cinq propositions suivantes s'inscrivent dans le cadre de la stabilisation institutionnelle. La n° 6 consiste à organiser un véritable pilotage local des ZFU. Des comités devraient être créés à cet effet, impliquant le préfet ou son représentant en charge de la politique de la ville, le maire ou le président d'EPCI, différents élus locaux et nationaux, les chambres consulaires ainsi que les représentants des entreprises et des salariés de la ZFU, mais aussi les associations liées au projet.

Renforcer l'articulation avec la politique de l'emploi en rendant systématique l'implication de Pôle Emploi constitue le point n° 7. On ne doit plus entendre des anecdotes telles que celle du chef d'entreprise qui, soucieux de remplir ses obligations de recruter un poste sur deux dans le périmètre du quartier sensible, se voit refuser par Pôle Emploi des indications sur les candidats habitant dans le périmètre sous prétexte de non-discrimination à l'embauche. Cela passe par la mise en place d'un référent spécifique à ces quartiers au sein des agences et d'un système informatisé également spécifique permettant l'accompagnement et le suivi des demandeurs d'emploi.

Mieux diffuser l'information en direction des bénéficiaires potentiels des dispositifs, demandeurs d'emploi résidant en ZFU comme créateurs d'entreprises, est le point n° 8. Le n° 9 consiste à accompagner les entreprises sur les aspects juridiques et fiscaux, en particulier les très petites entreprises, ce qui permettrait de mieux encadrer les contrôles exercés par les services de l'État et de réduire les effets d'aubaine. Enfin, le point n° 10 propose la création d'un portail sur internet avec un système d'alerte en cas de modification des règles fiscales ou juridiques.

Les propositions n<sup>os</sup> 11 à 14 ont pour objectif la stabilisation géographique. La onzième vise à refonder le zonage en lien avec la réforme de la géographie prioritaire, en procédant à la suppression des ZFU les plus anciennes arrivées à maturité et qui ne disposent plus de réserve foncière, en créant de nouvelles zones franches urbaines en fonction des besoins locaux constatés, ainsi qu'en complétant celles qui disposent encore de foncier afin de favoriser le retour sur investissement des SEM ou des collectivités. Ces évolutions devront s'appuyer sur un diagnostic précis des disponibilités foncières et immobilières.

La douzième proposition vise à réaliser ou renforcer les équipements nécessaires à l'attractivité des ZFU. Dans certaines de ces zones, les transports représentent un véritable problème, mais il faut également améliorer les voiries, les télécommunications, le cadre de vie.

Treizième proposition, développer la formation, en amont comme en cours de contrat, en aidant les entrepreneurs à former des personnes qu'ils pourront embaucher par la suite. Cette action pourrait être conduite en partenariat avec les organismes compétents – chambres des métiers, commerce et artisanat, formation en alternance, services de la région.

Quatorzième et dernière proposition, créer une synergie entre les zones franches urbaines et les emplois francs. Il serait opportun de les combiner en adaptant les réponses aux réalités du terrain et des individus. Les deux dispositifs ne doivent pas se fonder sur des logiques antagonistes et, en tout état de cause, il faut pérenniser le dispositif ZFU, ne serait-ce que dans l'attente d'un retour d'expérience sur le dispositif des emplois francs.

Je termine en soulignant qu'Henri Jibrayel et moi-même avons une vision très proche du devenir du dispositif.

**M. le président François Brottes.** Nous avons bien compris que, en préconisant la pérennisation du dispositif, le rapporteur et vous-même défendez le principe de la discrimination positive durable.

**M. Daniel Fasquelle.** Le groupe UMP approuve les propositions, en particulier celle consistant à prolonger le dispositif jusqu'à la fin de 2017, mais a néanmoins quelques remarques à formuler.

Il est très certainement utile de se concentrer sur les quartiers où il faut développer l'emploi et lutter contre la pauvreté, mais cela ne doit pas nous

dispenser d'une réflexion plus générale sur la compétitivité de l'économie française. D'une certaine façon, on entend développer ces entreprises en faisant exception aux règles qui pèsent sur les autres. Or, dans le contexte de compétition mondiale et européenne, on attend une vraie politique qui améliore la compétitivité de notre pays, et on l'attend en vain depuis un an.

Dans une France de plus en plus urbaine, s'intéresser aux quartiers, c'est bien, mais il ne faut pas le faire en oubliant la ruralité. Les zones de revitalisation rurale feraient un thème de rapport intéressant. Il y aurait beaucoup à dire sur le développement de l'emploi et de l'activité économique en milieu rural, car la France rurale souffre et est touchée de plein fouet par la crise.

Dans l'éventualité du prolongement du dispositif, il conviendrait de mettre à profit le temps supplémentaire ainsi obtenu pour mettre en application les autres propositions du rapport et avoir une réflexion plus globale en matière de politique de la ville afin d'instaurer une vraie cohérence entre rénovation urbaine, création de telles zones et formation notamment. On sait parfaitement que l'éloignement des centres de formation des sites où sont implantées les entreprises et où vivent les jeunes est un handicap, et d'autant plus s'il s'accompagne de difficultés de mobilité. En la matière, un travail est à engager avec les régions, les chambres de commerce et surtout les chambres de métiers.

En matière d'emploi, on constate sur le terrain une multiplication des intervenants : Pôle Emploi, mission locale, plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE), maisons de l'emploi. Une réflexion doit viser à installer une meilleure cohérence entre les différents acteurs chargés d'aider les personnes en recherche d'emploi, y compris la multiplicité de ceux qui interviennent dans le secteur de la formation. Les zones franches pourraient constituer un terrain utile d'expérimentation pour la coordination de tous ces acteurs.

Nous approuvons donc les propositions qui sont faites, tout en considérant qu'il faut aller au-delà et mettre à profit le temps qui nous sera laissé pour avoir une réflexion plus globale sur la politique de la ville et la compétitivité de l'économie française.

**M. François Pupponi.** Fervent défenseur des ZFU, je salue à mon tour le rapport qui tempère les conclusions négatives auxquelles parviennent depuis quelques années les rapports de la Cour des comptes et autres inspections générales, qui ne s'intéressent qu'au coût trop élevé du dispositif au regard des emplois créés. Or les ZFU ont aussi permis de sauver des emplois, certes difficilement quantifiables, et constitué un outil de lutte contre le syndrome du rideau baissé. Empêcher la destruction d'emplois dans ces quartiers est tout aussi important que d'en créer. Nous avons donc, avec ce rapport, un état des lieux objectif.

Parmi les propositions avancées, je salue celle de la prorogation du dispositif. Il y a deux ans, alors que nous étions tous d'accord dans l'hémicycle sur

ce point, le Gouvernement précédent avait arbitré autrement pour des raisons budgétaires. Il serait paradoxal de faire monter en puissance la rénovation urbaine, en rénovant les quartiers, en y créant des centres commerciaux et des activités, et d'arrêter dans le même temps les seuls dispositifs vraiment créateurs d'emplois. La proposition de relier les zones franches urbaines à la refondation de la politique de la ville préconisée par le ministre va dans ce sens.

Autre mesure salubre, la simplification. Un entrepreneur qui souhaite s'installer dans ces zones a du mal à obtenir, moins d'ailleurs de la part des services fiscaux que de l'URSSAF et d'autres organismes, des renseignements sur les conditions d'exonération. On le laisse faire et, alors qu'il pense pouvoir bénéficier des exonérations, trois ans plus tard, il est frappé de redressement. La simplification est donc de nature à rassurer les chefs d'entreprise en leur permettant de savoir où ils vont.

Une troisième proposition fondamentale concerne les comités de pilotages, peu répandus dans les précédentes générations de ZFU. Il y a pourtant un grand intérêt à ce que l'ensemble des acteurs puisse travailler ensemble à l'évolution de la zone franche.

Reste que je ressens de la gêne sur quelques sujets. D'abord, s'agissant de l'emploi local, je m'interroge sur la pertinence du retour à un emploi sur trois comme réponse à la difficulté de recruter. Le problème vient de ce que le service public de l'emploi ne fonctionne pas selon une logique de discrimination positive permettant aux habitants de ces territoires d'avoir un accès prioritaire à l'emploi. C'est ce dysfonctionnement qu'il faudrait rectifier. Ensuite, je suis favorable à la réduction de l'effet d'aubaine pour les professions libérales, sauf peut-être lorsqu'il s'agit du remplacement d'un professionnel de santé. Un médecin qui vient en remplacer un autre devrait pouvoir accéder aux zones franches, faute de quoi on risque de créer des déserts médicaux.

**Mme Michèle Bonneton.** Je remercie nos collègues pour ce rapport très approfondi, tant sur le bilan que sur les propositions.

En ce qui concerne le bilan, il est difficile d'évaluer précisément dans quelle mesure les zones franches urbaines ont réellement profité aux habitants et aux entreprises locales, tout comme il est difficile d'évaluer le coût de chaque emploi créé puisqu'on n'en connaît pas précisément le nombre.

Depuis la création des ZFU, de nouvelles mesures ont été prises – allègements des contributions sociales sur les bas salaires, emplois d'avenir, crédit d'impôt compétitivité-emploi – qui ont probablement réduit leur intérêt. Ne vaudrait-il pas mieux revisiter complètement ce dispositif plutôt que d'envisager son prolongement jusqu'en 2017 ? Cela dit, je comprends qu'il puisse y avoir un enjeu de plus grande visibilité pour les acteurs.

Faut-il continuer une politique fondée sur un zonage ou aller vers une politique de droit commun et des aides ciblées sur certains secteurs, comme celui de la santé dans certaines zones urbaines ou certains territoires ruraux déshérités ?

Merci à M. le ministre de bien vouloir nous faire part de ses propositions.

**M. Yves Blein.** Je remercie également le président et le rapporteur de la mission pour la qualité de leur travail. Député de la ville de Vénissieux qui comporte une ZFU, je peux témoigner qu'il s'agit d'un dispositif très utile, et j'apporte mon soutien plein et entier à la proposition de son maintien. Je veux rassurer M. Fasquelle : on est loin du jour où l'on devra s'inquiéter des déséquilibres de compétitivité dans l'économie française que pourraient créer les entreprises installées en zone franche urbaine. Les 20 milliards consacrés au crédit d'impôt compétitivité-emploi me semblent répondre largement au problème de compétitivité de l'économie française.

La difficulté d'adéquation entre les offres d'emplois et les publics disponibles est ressentie non seulement dans les zones franches urbaines, mais aussi dans les emplois d'avenir. De ce fait, on aurait peut-être intérêt à développer auprès des entrepreneurs sur ces territoires des services de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour identifier et préparer, avant même que les emplois soient créés, les personnes qui seraient susceptibles de les occuper.

**M. Alain Marc.** Comme M. Pupponi, je m'interroge sur les restrictions à poser à l'installation des professions libérales, plus précisément des professionnels de santé. En milieu rural, le classement en zone de revitalisation rurale est un des facteurs qui encourage ces professionnels à venir, mais c'est encore largement insuffisant. Permettre aux successeurs des médecins qui partent à la retraite de bénéficier du dispositif serait un moyen de ne pas faire des déserts médicaux de ces zones déjà déshéritées.

**Mme Éricka Bareigts.** Moi aussi, je salue le travail très éclairant de nos collègues. La finalité du dispositif est la création d'emplois sur des territoires en très grande difficulté. Dans ma circonscription, le chômage touche 30 % de la population et 60 % des jeunes. Pour peu qu'on y mette en place une gestion prévisionnelle des emplois et un service public de l'emploi efficace et actif, la ZFU peut être une chance pour de jeunes diplômés qui n'arrivent pas à s'imposer sur ces territoires dans les TPE et PME. Jouer sur le niveau de plafonnement pourrait être une piste : pour attirer des cadres de bon niveau, il faut des salaires en correspondance.

**M. Éric Straumann.** À mon tour, je félicite nos collègues pour la qualité de leur rapport. Les ZFU ont été initiées par Alain Juppé au milieu des années 90. Elles ont donné de bons résultats, en particulier à Mulhouse où la ZFU des Coteaux a permis de limiter les dégâts. La proposition de créer de nouvelles zones franches urbaines pourrait intéresser d'autres villes. Dans mon secteur, à Colmar par exemple, la situation s'est considérablement dégradée au cours des derniers

mois, avec des fermetures d'entreprises. Quels seraient les critères à remplir pour ouvrir d'autres zones franches urbaines ?

**M. Christophe Borgel.** Je félicite, moi aussi, la mission que nous avons eu le plaisir d'accueillir à Toulouse. Les zones franches urbaines poursuivaient deux buts : l'un d'aménagement des quartiers par l'implantation d'entreprises, l'autre d'accès à l'emploi des habitants de ces quartiers. Or le deuxième but n'a pas été atteint. Dans de nombreuses ZFU, en effet, les entreprises qui s'implantaient n'offraient pas des emplois correspondant aux habitants de leur quartier. Le nouvel équilibre proposé dans le rapport permet d'atteindre les deux objectifs en remédiant à l'inadéquation des offres d'emploi aux habitants du quartier, vivement critiquée lors du débat organisé à Toulouse. Le dispositif des emplois francs qui viendra compléter celui des ZFU permettra d'atteindre parfaitement le double objectif d'une présence d'activité économique au sein des quartiers et d'emploi de leurs habitants, qui connaissent un taux de chômage particulièrement fort.

**Mme Catherine Vautrin-Pennaforte.** Comme les intervenants précédents, je félicite le président et le rapporteur de la mission, dont je partage l'analyse.

La présente question s'adresse plutôt à M. le ministre puisqu'elle concerne la position de Bruxelles sur le sujet. Pour avoir porté la troisième génération de ZFU, je me souviens de négociations pas très simples avec la commissaire européenne à la concurrence de l'époque, Mme Kroes. La position de la Commission a-t-elle évolué ?

Les ZFU comptent pour beaucoup dans l'attribution de la DSU puisque le rapport entre population en zone franche urbaine et population en zone urbaine sensible constitue un paramètre de l'équation. Le maintien du dispositif entraînerait-il l'attribution d'accompagnements financiers particuliers pour les villes comptant des ZFU sur leur territoire ?

L'action conjointe de l'ANRU, de l'EPARECA et du dispositif ZFU constitue un tiercé gagnant qui permet de ramener de façon importante de l'emploi dans les quartiers. Comment appréciez-vous ce sujet ?

**Mme Marie-Lou Marcel.** Le Gouvernement a lancé, sur dix sites, l'expérimentation des emplois francs visant à favoriser l'emploi de jeunes issus de quartiers en difficulté. L'entreprise qui s'installera dans un tel quartier ne bénéficiera pas, comme dans les zones franches urbaines, d'exonérations de charges mais elle recevra une aide de 5 000 euros. Comment ces deux dispositifs vont-ils s'articuler ? Les emplois francs succéderont-ils aux ZFU ou les deux vont-ils coexister ?

**M. Michel Piron.** Je m'associe aux remerciements prodigués au rapporteur et au président de la mission sur un sujet difficile. Je me réjouis de la proposition de pérennisation d'un outil qui date de 1996. Ce n'est pas rien puisque

plus de 300 000 emplois sont concernés en ZFU. Quelques observations cependant.

Le rapport l'a souligné, il n'y a pas suffisamment de synergies entre la réflexion sur la politique de rénovation urbaine et les zones franches, ce que les urbanistes appellent dans leur jargon la mixité fonctionnelle. Quel est votre sentiment à cet égard ?

Les problèmes que soulève la clause d'embauche locale sont liés au fait qu'elle porte sur une zone. Dès lors, il convient de définir le bon périmètre de ce zonage. Pour y faire tenir le lien emploi-habitat, ne faudrait-il pas élargir l'échelle d'appréhension ? Une clause de localisation trop exigeante me laisserait perplexe. Les difficultés de mobilité me semblent aussi déterminantes qu'un zonage trop étroit, tous deux susceptibles de tuer dans l'œuf les essais de réactivation par l'emploi de certains quartiers. Sur ce sujet aussi, j'aimerais connaître votre sentiment.

Puisque, pour vous comme pour vos prédécesseurs, gouverner c'est choisir, parmi les priorités que vous allez être obligés de dégager, quel périmètre d'action privilégiée allez-vous retenir à l'échelle nationale ?

**Mme Audrey Linkenheld.** À mon tour, je m'associe aux satisfactions exprimées ainsi qu'aux interrogations soulevées par François Pupponi. J'en ajoute une relative à la proposition de supprimer les ZFU les plus anciennes qui ne disposent plus de réserve foncière. Tout comme mon collègue préconisait de maintenir le bénéfice du dispositif aux successeurs de certains professionnels libéraux, je propose d'envisager la même chose pour les ZFU anciennes dont la vitalité dépend du *turn over*. La zone franche de Lille compte 1 500 entreprises et 3 800 salariés ; 42 % des entreprises seulement sont implantées depuis 2008, et pour autant, la ZFU est pleine. Serait-il envisageable de conserver aux entreprises, venant en remplacement d'autres, le bénéfice du dispositif, pour ne pas risquer de voir, à terme, une ZFU pleine se vider ?

**M. Michel Sordi, président de la mission d'information.** Puisque l'Europe et la concurrence ont été évoquées, je peux apporter un témoignage en tant qu'élu du Haut-Rhin. Je suis convaincu que la zone franche de Mulhouse a permis de maintenir en Alsace des entreprises qui, sans cela, seraient passées de l'autre côté de la frontière. C'est donc un aspect tout à fait positif.

Le coût annuel de 420 millions d'euros rapporté au nombre d'emplois peut paraître élevé, en effet. Sauf qu'il faut réintégrer tous les travaux d'aménagement, de voirie et de construction réalisés, qui ont aussi généré des emplois ainsi que de la TVA.

La simplification est indispensable pour remédier à cette maladie française de toujours compliquer les choses. Les quelques dérapages possibles seraient un moindre mal par rapport aux multiples plaintes d'entrepreneurs frappés par des

redressements de l'URSSAF ou des services fiscaux alors qu'ils étaient parfaitement de bonne foi.

Les ZFU qui fonctionnent le mieux sont celles qui sont dotées d'un comité de pilotage se réunissant régulièrement pour traiter les problèmes et échanger des informations.

S'agissant de l'emploi local, j'ai souvenir d'une association d'insertion présente dans une ZFU qui faisait un travail remarquable, meilleur même que Pôle Emploi qui n'était pas assez immergé dans le quartier. Cette association réussissait à trouver des personnes employables par les entreprises. C'est ce qui nous fait dire que ces associations d'insertion doivent être intégrées dans le comité de pilotage.

J'ai bien entendu le reproche selon lequel les ZFU ont vidé les centres-villes des médecins, mais je ne serais pas choqué que le successeur d'un médecin quittant la zone franche puisse bénéficier du dispositif. Dans notre souci d'équilibre, nous ne devons pas oublier que les professions libérales font venir dans les zones des clients qui vont consommer, et que cela crée une dynamique. Ainsi, une avocate me disait s'être implantée dans une zone franche urbaine par opportunisme. Déjà bien installée en ville, elle n'avait pas besoin de démarrer mais voulait bénéficier des avantages fiscaux. Elle a rempli ses obligations d'emploi et a fait construire un bâtiment de bureau. Elle est toujours là aujourd'hui bien que ne bénéficiant plus des aides. Le résultat est donc positif.

Pour les diplômés résidant en ZFU, effectivement, il faut peut-être revoir l'échelle. Au regard des problèmes de recrutement dans les zones sensibles, cet aspect est proportionnellement moins important, mais on doit aussi y réfléchir.

Ce n'est pas à moi de définir les critères d'ouverture de ZFU, mais il me semble qu'on devrait pouvoir prendre en compte l'évolution préoccupante des chiffres du chômage.

**M. Henri Jibrayel, rapporteur.** Pour répondre à François Pupponi et à Audrey Linkenheld, nous ne visons pas les professions libérales qui exercent leur activité en zone franche mais celles les groupements d'infirmiers ou de médecins qui venaient uniquement profiter de l'effet d'aubaine. Bien entendu, les remplaçants qui exercent réellement dans la zone franche continueraient à bénéficier du dispositif.

Notre proposition de revenir de un emploi sur deux à un sur trois nous a été inspirée par les difficultés à recruter des jeunes formés que rencontrent les employeurs, même les plus farouchement soucieux de respecter les critères.

**M. le président François Brottes.** Vous sentez bien, monsieur le ministre, que la commission vous apporte un soutien unanime dans la quête d'arbitrages favorables dans ce domaine. Vous avez bien fait de venir : vous repartirez les poches pleines, et nous avec, sinon des engagements, du moins un avis sur ce travail extrêmement sérieux effectué par nos collègues.



**M. François Lamy, ministre délégué chargé de la ville.** Je vous remercie, monsieur le président, de m'avoir invité à participer à cette réunion de travail. Cette pratique peu commune a ceci d'intéressant qu'elle permet d'entendre à la fois les auteurs et les questionnements que leurs travaux ont suscités. Je remercie également le président de la mission et le rapporteur dont le travail va être utile. Vous comprendrez bien que je ne vais pas prendre position aujourd'hui sur l'ensemble des propositions, mais je répondrai néanmoins à certaines interrogations soulevées dans le rapport.

La prorogation ou non du dispositif est la première des interrogations que nous sommes amenés à poser puisqu'il est programmé pour s'arrêter à la fin de 2014. Je regrette que M. Fasquelle, qui souhaite le prolonger jusqu'en 2017, n'ait pas été plus persuasif sous le mandat précédent. Si la commission est unanime à le souhaiter, il n'en reste pas moins que ce point fera l'objet d'une discussion avec mes collègues de Bercy et avec la Commission européenne. Dans le temps qu'il nous reste, votre rapport sera très utile au Gouvernement. Moi-même, j'ai demandé une évaluation au Conseil économique, social et environnemental, qui doit rendre son rapport à la fin de l'année. En engageant des discussions parallèlement, on devrait pouvoir prendre des décisions au début de l'année prochaine, voire en loi de finances initiale. Quoi qu'il en soit, je reste persuadé qu'il existe un dispositif pertinent, celui-là ou un autre.

Le rapport le souligne, le bilan des ZFU est contrasté, même s'il doit être nuancé en raison des difficultés d'évaluation. Il est vrai que, face à un dispositif qui engage une somme aussi conséquente que 420 millions d'euros, ne pas pouvoir connaître le nombre d'emplois réellement créés peut constituer un problème. Il importe de continuer à chercher à distinguer entre la part de l'effet d'aubaine et la part des créations d'emplois réellement dues aux mesures de façon à déterminer si l'argent est dépensé à bon escient et à travers un dispositif adapté.

Le rapport conforte néanmoins certaines de mes convictions. En matière de simplification, par exemple, nous sommes tous d'accord pour essayer de l'introduire dans les zones franches existantes avant la fin de 2014, afin de permettre aux chefs d'entreprises d'avoir plus d'informations plus rapidement.

Je partage également l'avis de la mission sur la nécessité de mettre en place des comités de pilotage des zones franches urbaines. En réalité, ces zones fonctionnent quand les élus se sont engagés. Moi-même, j'ai eu l'occasion d'interroger les chefs d'entreprises d'une des ZFU de Marseille sur leurs motivations à s'y implanter. Ils m'ont parlé de la sécurité du quartier qui s'était améliorée, de la desserte en transports collectifs, de l'amélioration de l'espace public, de la possibilité de logement pour les salariés. À aucun moment, ils ne m'ont parlé du régime d'exonération. C'est bien la confirmation que l'implantation dans un quartier dépend de la réunion d'un certain nombre de conditions et aussi de l'image du quartier. Ce qui m'amène à dire que si dispositif il doit y avoir, il doit être plus contraignant envers les collectivités locales au regard des engagements qu'elles doivent prendre pour l'amélioration de la vie du

quartier. Bien entendu, et je rejoins là la mission, dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville, il faut une articulation totale entre le travail des élus et celui des différents intervenants du plan national de rénovation urbaine pour créer en priorité les conditions favorables à l'installation d'entreprises, indépendamment d'un dispositif d'exonération ou d'exemption qui permet seulement de mettre le pied à l'étrier. Si le quartier n'est pas sécurisé ou qu'il n'est pas desservi par les transports, l'entreprise fermera et le dispositif n'aura servi à rien. Quoi qu'il arrive, il faudra créer des obligations vis-à-vis des collectivités locales.

J'ai pu constater aussi que certaines zones franches urbaines ont créé pour des professions libérales, en particulier les médecins, un effet d'aubaine majeur qui a provoqué la désertification des zones péri-urbaines. Il faut en tenir compte sans toutefois tomber dans l'excès inverse en excluant totalement les professions libérales du dispositif, ce qui conduirait le peu de médecins qui restent dans les quartiers prioritaires à s'en aller.

Si un nouveau dispositif doit exister, il devra être cohérent avec le nouveau dispositif de redéfinition de la géographie prioritaire de la politique de la ville. Voilà qui tombe bien, j'ai l'intention de déposer un projet de loi devant le conseil des ministres pour le début du mois de juillet. Nous aurons l'occasion d'en débattre et, j'espère, de l'adopter dans les mois qui viennent, pourvu que l'embouteillage parlementaire soit résorbé. Mon objectif est de sécuriser totalement l'ensemble du dispositif de la politique de la ville pour que les règles du jeu soient connues et se libérer de la perspective des élections municipales. Nous aurons l'occasion d'en parler avant puisqu'on est en train de faire les simulations sur la géographie prioritaire et que je proposerai au Parlement de ne retenir qu'un seul critère pour la rendre la plus objective possible. Une fois cette géographie prioritaire retenue, elle devra être totalement homogénéisée avec l'ensemble des autres dispositifs, particulièrement les zones franches urbaines, dans les contrats de ville. Je connais certaines villes où la zone franche urbaine n'est pas dans le quartier prioritaire, mais à côté. Certes, des habitants du quartier sensible peuvent aller travailler dans la zone franche, mais lorsqu'il y a une déconnexion des deux zonages, c'est un dévoiement du système. En tout cas, je travaillerai pour la simplification, la lisibilité à la fois de la géographie prioritaire, du contrat de ville et de l'ensemble des dispositifs pour qu'on ait vraiment un seul dispositif global.

S'il doit y avoir un dispositif destiné à remplacer les ZFU ou à les proroger, je souhaite qu'il y ait aussi un volet commerce de proximité, qui joue le rôle de lien social au sein du quartier. On connaît tous ces épiceries multiservices qui sont capables, en cas de difficultés de fin de mois, sinon de faire crédit du moins de couper les pâtes en deux pour aider les familles. Il faut pouvoir à la fois maintenir ces commerces et attirer d'autres commerces de proximité. Je pense qu'il faudrait pouvoir travailler à la parcelle, c'est-à-dire donner à la main du préfet, en lien avec les élus, la capacité d'agir sur tel ou tel commerce. L'affaire est complexe juridiquement, elle sera difficile à expliquer à mes collègues de

Bercy qui n'aiment pas trop les dispositifs à la carte, mais je pense qu'elle représente un enjeu majeur pour les quartiers.

Pour l'après-2014, il faut concevoir un dispositif qui soit lié à une boîte à outils du développement économique dans les quartiers prioritaires. Les emplois francs sont un des outils, et il m'intéresse qu'ils soient expérimentés sur les dix sites indiqués pour identifier les possibles effets d'aubaine ou pervers, ou d'éventuelles difficultés d'application. Je signale, même s'il n'est pas destiné à remplacer les ZFU, que le dispositif emplois francs est financé sur la part qui était payée à l'ACOSS par le ministère de la ville sur les exonérations de cotisations patronales. C'est de l'argent recyclé, mais c'est aussi de l'argent en moins pour un futur dispositif ZFU.

J'attire l'attention sur une décision prise par le Président de la République, il y a une dizaine de jours, lors des assises de l'entreprenariat, faisant obligation à la Banque publique d'investissement de créer un fonds d'amorçage plutôt destiné au développement économique des quartiers prioritaires. J'y travaille actuellement avec les responsables de la BPI. La demande est fortement exprimée par les jeunes créateurs des quartiers prioritaires de pouvoir disposer d'un soutien et d'un accompagnement de la part de la BPI. La décision a été prise ; il faut maintenant la mettre en œuvre.

Vous connaissez peut-être cet appel de responsables associatifs de quartiers à la création d'une fondation pour aider le développement économique. Cet appel date d'un mois. Je suis en relation avec les responsables concernés. La fondation FACE Agir contre l'exclusion, présidée par Gérard Mestrallet, est intéressée par le dossier. Une fondation qui recueillerait des fonds auprès d'entreprises ou de personnes privées pourrait effectivement constituer un des outils de la palette de développement économique dans les quartiers. L'initiative vient à point nommé, alors que le fonds du Qatar n'est jamais devenu réalité. Un dispositif qui émane des forces vives des quartiers doit être soutenu, et c'est ce que fera le Gouvernement.

Deux éléments de la palette ne doivent pas non plus être négligés. D'abord, les clauses d'insertion sur les marchés publics, et pas uniquement de rénovation urbaine. C'est le chantier auquel je travaille actuellement, qui comprend un volet formation et qualification. Je suis en contact avec de nombreux chefs d'entreprise qui font des propositions pour améliorer les dispositifs d'insertion, dont nous n'oublions pas que la finalité première est la création d'emplois ou la facilitation de l'accès à l'emploi pour les habitants des quartiers.

Certains d'entre vous ont douté de la capacité de Pôle Emploi à désigner des jeunes issus des zones urbaines sensibles. Lors de son déplacement aux Mureaux, le Président de la République a parrainé une convention passée entre le ministère de la ville et Pôle Emploi aux termes de laquelle l'agence s'engage, d'une part, à signer tous les futurs contrats de ville, donc à s'impliquer vraiment dans les contrats de travail sur les quartiers prioritaires, d'autre part, à flécher 400

de ces 2 000 créations d'emploi prévues cette année vers les quartiers prioritaires, ainsi qu'à assurer, par redéploiements, une permanence physique à l'intérieur de chacun de ces quartiers. La convention a été signée la semaine dernière, et nous négocions maintenant pour que Pôle Emploi ait à sa disposition des outils informatiques permettant de repérer des personnes issues de ZUS ou de quartiers prioritaires. Voilà qui devrait améliorer les choses.

S'agissant des jeunes diplômés, je rappelle que le dispositif des emplois d'avenir prévoit une dérogation pour les bac + 3 dans les zones urbaines sensibles. Or celle-ci est insuffisamment utilisée. Michel Sapin en a convenu et il devrait recommander à Pôle Emploi et aux missions locales de faire preuve d'un peu plus de souplesse. Le dispositif emplois francs complète l'ensemble des actions en direction des jeunes. Il vise à repérer plus tôt les jeunes qualifiés et, en étant le seul dispositif d'aide à l'emploi pour les jeunes jusqu'à trente ans, il est conçu pour répondre à toutes les situations.

**M. le président François Brottes.** Merci, monsieur le ministre. Nous ne vous interrogerons pas aujourd'hui puisque le jeu consistait pour vous seulement à réagir au rapport. Vous serez notre invité lorsque votre texte viendra devant l'Assemblée nationale.

Deux observations avant de nous séparer. D'abord, n'oubliez pas la remarque du président Sordi sur les zones frontalières. La Belgique, comme le Luxembourg, l'Allemagne ou la Suisse peuvent constituer des éléments perturbateurs, en tout cas de nature à modifier la donne par rapport à d'autres secteurs.

Ensuite, nous avons un souci en matière d'urbanisme commercial, question chère à Michel Piron, qui n'a pas réussi à faire aboutir un excellent texte sous la majorité précédente. Un texte sur la consommation va nous arriver, qui concerne essentiellement le code du commerce et pas du tout celui de l'urbanisme ; un autre va concerner l'urbanisme, dont on n'est pas certain qu'il puisse héberger une réforme de l'urbanisme commercial ; vont venir aussi plusieurs textes sur les collectivités territoriales qui prétendent s'intéresser à l'urbanisme. Pour ma part, je ne suis pas un farouche partisan du PLU intercommunal qui réglerait tout, y compris l'urbanisme commercial. À vous de nous dire dans quel cadre cette question pourrait être traitée. Je vous renvoie aux études faites par M. Piron et certains de ses collègues au cours de la mandature précédente, qui font encore l'objet de retours. Notamment, nous avons eu récemment des informations sur la manière dont les Allemands ont traité la répartition des commerces dans les territoires pour améliorer et la diversité et la concurrence. L'Allemagne fait partie de l'Union européenne, il n'y a pas de raison de ne pas reprendre chez nous les bonnes idées qui y sont développées. Nous avons beaucoup d'amendements prêts, reste à trouver le véhicule législatif adapté.

Merci, monsieur le ministre, d'avoir accepté cette invitation ; merci à nos collègues Michel Sordi et Henri Jibrayel pour l'excellent travail qu'ils ont accompli au cours des derniers mois.

*La commission **autorise** à l'unanimité la publication du rapport.*



## **ANNEXE 1.– LISTE DES PERSONNES ET ORGANISMES RENCONTRÉS**

### **Ministère délégué à la ville**

- M. Sébastien Jallet, directeur adjoint du cabinet de M. François Lamy, ministre délégué à la ville
- M. Thierry du Bouëtiez, conseiller développement économique au cabinet de M. François Lamy
- Mme Laurence Nion, conseillère technique en charge des relations avec le Parlement et les élus au cabinet de M. François Lamy
- M. Éric Briat, secrétaire général adjoint du Secrétariat général du Comité interministériel des villes

### **Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)**

- M. Pierre Sallenave, directeur général
- Mme Anne Peyricot, directrice des relations institutionnelles

### **Agence pour la création d'entreprises (APCE)**

- M. Alain, Belais, directeur général
- Mme Dominique Mentha, directrice de la section recherche-développement et professionnalisation

### **Observatoire national des zones urbaines sensibles (ONZUS)**

- Mme Bernadette Malgorn, présidente du conseil d'orientation
- Mme Annie Fouquet, présidente du conseil scientifique

### **Collectif associatif « AC Le Feu »**

- M. Mohamed Mechmache, président
- M. Jilali Mekki, vice-président

### **Fédération nationale « Entreprises et territoires d'avenir »**

- M. Jacques Mura, président

### **Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises (CGPME)**

- Mme Sandrine Bourgogne, adjointe au secrétaire général

– Mme Carine Rouvier, gérante de la société Europamiante

### **Union professionnelle artisanale (UPA)**

– M. Pierre Burban, secrétaire général

– Mme Caroline Duc, conseillère technique chargée des relations avec le Parlement

### **Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)**

– Mme Laurence Girard, directrice générale

– M. Jean-Pierre Papin, directeur de l'emploi, du développement économique et de la médiation

### **Pôle Emploi**

– Mme Claude Gorge, directrice des partenariats de la territorialisation et des relations extérieures

– M. Cédric Crespel, chef du département territorialisation

– Mme Garance Yayer, chargée de relations extérieures

### **Établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA)**

– Mme Annie Guillemot, présidente

– Mme Christelle Jubien, directrice des études et du développement

### **DÉPLACEMENT À MULHOUSE (16 novembre 2012)**

– M. Jean Rottner, maire de Mulhouse

– M. Francis Hillmeyer, député-maire de Pfastatt

– M. Olivier Becht, président délégué de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A)

– M. François Strassel, directeur développement économique de M2A

– Mme Nicole Baël, directrice adjointe de la Maison de l'emploi et de la formation

– M. Didier Plass, directeur aménagement de la SERM

– M. Michel Levy, cabinet IN Extenso

– M. Jean-Marc Le Bret, chef du pôle départemental de la politique de la ville

– M. Jean-Pierre Lavielle, président de la Chambre de commerce et d'industrie de Mulhouse

– M. Jacques Droy, directeur de la Chambre de commerce et d'industrie de Mulhouse



### **DÉPLACEMENT À NÎMES (21 février 2013)**

- Mme Françoise Dumas, députée du Gard
- M. Bernard Auzon Cape, conseiller général du Gard
- M. Franck Proust, premier adjoint au maire de Nîmes
- M. Hugues Bousiges, préfet du Gard
- M. Christophe Marx, sous-préfet d'Alès
- M. Jean-Philippe d'Issernio, secrétaire général de la préfecture du Gard
- M. Denis Chastanier, directeur de la politique urbaine
- M. Tristan Sauvaget, directeur adjoint de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), Unité territoriale du Gard
- M. David Kruger, chef de projet à la mission locale de Nîmes
- M. Henry Douais, président de la Chambre de commerce et d'industrie du Gard
- Mme Claire Raveneaux, conseillère d'entreprise CCI Nîmes
- M. Nicolas Sammut, vice-président de la Chambre des métiers et de l'artisanat du Gard
- M. Jacques Mura, président de la Fédération « Entreprises et Territoires d'Avenir »
- Mme Béatrice Marchand, présidente déléguée de l'Association des résidents économiques nîmois (AREN)
- M. Frédéric Martin, expert-comptable membre de l'AREN
- M. Jean-Michel Baud, président de l'association KM Delta
- M. Raoul Amoureux, entrepreneur (association KM Delta)
- M. Thomas Estebe, vice-président de la Fédération « Entreprises et Territoires d'Avenir »
- M. Maurice Bataille, conseiller de la Fédération « Entreprises et Territoires d'Avenir »
- Mme Stéphanie Zink Legrand, conseillère au Centre de formation d'apprentis (CFA) du Gard
- Mme Louise Marie de Cabissole, responsable Gard de l'Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ)
- M. Maxime Nortès, responsable de pôle à l'Association « Point information médias multi-services (PIMMS) de Nîmes
- M. Olivier Guillermin, entrepreneur (Société Immoclean)

### **DÉPLACEMENT À MARSEILLE (22 février 2013)**

- M. Jean-Claude Gaudin, maire de Marseille
- M. Eugène Caselli, président de Marseille-Provence-Métropole
- Mme Valérie Boyer, députée
- Mme Sylvie Andrieu, députée
- M. Pierre-Henri Hahn, directeur d'agence adjoint de Pôle Emploi
- M. Nicolas Garnier, directeur territorial de Pôle Emploi
- Mme Marielle Castel, responsable d'équipe professionnelle de Pôle Emploi
- Mme Déborah El-Haïk, responsable marketing et relations presse/publiques des Laboratoires Clémascience
- M. Jacques Mura, président de la Fédération « Entreprises et Territoires d'avenir »
- M. Richard Tcherkezian, président des Menuiseries LaZer
- M. Jean-Marc Giroux, président de COSMED
- M. Éric Bompar, fondateur d'Achat'itutde
- M. Geoffroy de Peretti, responsable d'ETIC Groupe
- M. Rodolphe Meled, directeur de Carhis
- M. Pierre-Yves Becherel, gérant d'Easyflex

### **DÉPLACEMENT À TOULOUSE (1<sup>ER</sup> MARS 2013)**

- M. Pierre Cohen, maire de Toulouse
- Mme Martine Martinel, députée
- M. Christophe Borgel, député
- M. Thierry Cotelle, adjoint au maire économie emploi
- M. Bruno Desauettes, président de la plateforme Fahrenheit

#### **Table ronde :**

##### **Représentants des entreprises :**

Tech 1 - Mme Abadie

Toulouse Blog/Decanet – M. Fabien Martin

Archiv solutions – Mme Sandrine Kara

R-Meca – M. Gilles de Raffin

EASYTRI – Mme Sandrine Queyroi

CERAMISOL – Mme Marie-Hélène Pronnier

Tataragne

Oxya Services

**Responsables associatifs :**

Dell'Arte

Etre Mobile, c'est permis !

Mouves

Association Partage

Desbals Services

**Institutions**

Sous préfecture

Directe

URSSAF

Direction Générale des Finances

Communauté Urbaine DGA DEERI-DAEDE

Ville de Toulouse : DDS et GPV

TME

Pôle Emploi

Mission Locale Toulouse

Salarié de R-Meca



## **ANNEXE 2.- SITES VISITÉS PAR LA MISSION D'INFORMATION**

La mission d'information a visité quatre sites, respectivement à Marseille, Mulhouse, Nîmes et Toulouse.

Outre la cartographie émanant du Secrétariat général du Comité interministériel des villes (SGCIV) deux catégories de chiffres sont présentées :

- des données statistiques relatives aux entreprises situées dans les zones franches urbaines concernées, provenant du SGCIV et établies par ses soins à partir des fichiers SIRENE de l'Insee ;

- des données statistiques relatives à l'emploi et son évolution au sein des zones franches urbaines visitées. Comme il a été souligné dans le rapport (p.p. 43-47), il n'existe pas d'instrument de collecte systématique de données relatives à l'évolution de l'emploi concerné par le dispositif ZFU. Les chiffres présentés dans les pages suivantes doivent donc être considérés sous ces réserves.



## ZONES FRANCHES URBAINES DE MARSEILLE

<p><b><i>ZONE FRANCHE URBAINE</i></b></p> <p>Carte au 1/25 000</p> <p>visée par le décret n° 2004-219 du 12 Mars 2004, modifié par le décret n° 2007-894 du 15 mai 2007</p>	<p>Région : Provence Alpes Côte d'Azur</p>
	<p>Département : Bouches du Rhône (13)</p>
	<p>Commune : Marseille 14e et 15e.</p>
	<p><b>ZFU :</b> Saint-Barthélemy, Le Canet, Delorme-Paternelle.</p>
<p>N° INSEE : 9322NZF</p>	



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

### MARSEILLE : ENTREPRISES EN ZFU

Année	Nombre d'établissements (stock) en ZFU au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année	Nombre d'établissements (flux) installés en ZFU en cours d'année	Taux d'installation du nombre d'établissements				Croissance du nombre d'établissements	
			(en%)				(en%)	
			en ZFU		dans les Unités Urbaines de Référence		en ZFU	dans les unités urbaines de référence
			Total	dont auto-entrepreneurs	Total	dont auto-entrepreneurs		
<b>MARSEILLE 14<sup>e</sup> ET 15<sup>e</sup> : ZFU SAINT BARTHÉLEMY, LE CANET, DELORME PATERNELLE.</b>								
2007	1 962	589	30,0		16,6			
2008	2 424	591	24,4		16,3		23,5	4,4
2009	2 636	730	27,7	5,1	23,4	9,5	8,7	6,2
2010	2 893	725	25,1	6,4	22,5	9,9	9,7	9,7
2011	2 957	669	22,6	5,1	20,5	8,4	2,2	2,0
<b>MARSEILLE 15E ET 16E : ZFU NORD LITTORAL : PLAN D'AOU, LA BRICARDE, LA CASTELLANNE, LE VALLON, MOUREPIANE.</b>								
2007	1 584	385	24,3		16,6			
2008	1 899	383	20,2		16,3		19,9	4,4
2009	1 958	424	21,7	1,7	23,4	9,5	3,1	6,2
2010	1 976	388	19,6	2,7	22,5	9,9	0,9	9,7
2011	2 023	425	21,0	2,6	20,5	8,4	2,4	2,0

Source : SGCI

Depuis la création des deux ZFU, 13500 emplois ont été créés.

ZFU	1997	2004	2009	Évolution depuis la création
Nord Littoral	2 000		13 165	+517 %
14 <sup>e</sup> -15 <sup>e</sup> Sud		8207	10 478	+25,5 %

Source : Marseille Provence Métropole



**ZONE FRANCHE URBAINE**

Carte au 1/25000 visée à l'article 1  
du décret n° 96-1154 du 26 Décembre 1996

Provence Alpes Côte d'Azur 93  
Bouches du Rhône (13)

Commune : Marseille 15e et 16e.

**ZFU**: Nord Littoral : Plan d'Aou, La Bricarde,

La Castellanne, Le Vallon, Mourepiane.

N° INSEE: 93050ZF



La zone concernée est délimitée par un trait de couleur rouge.

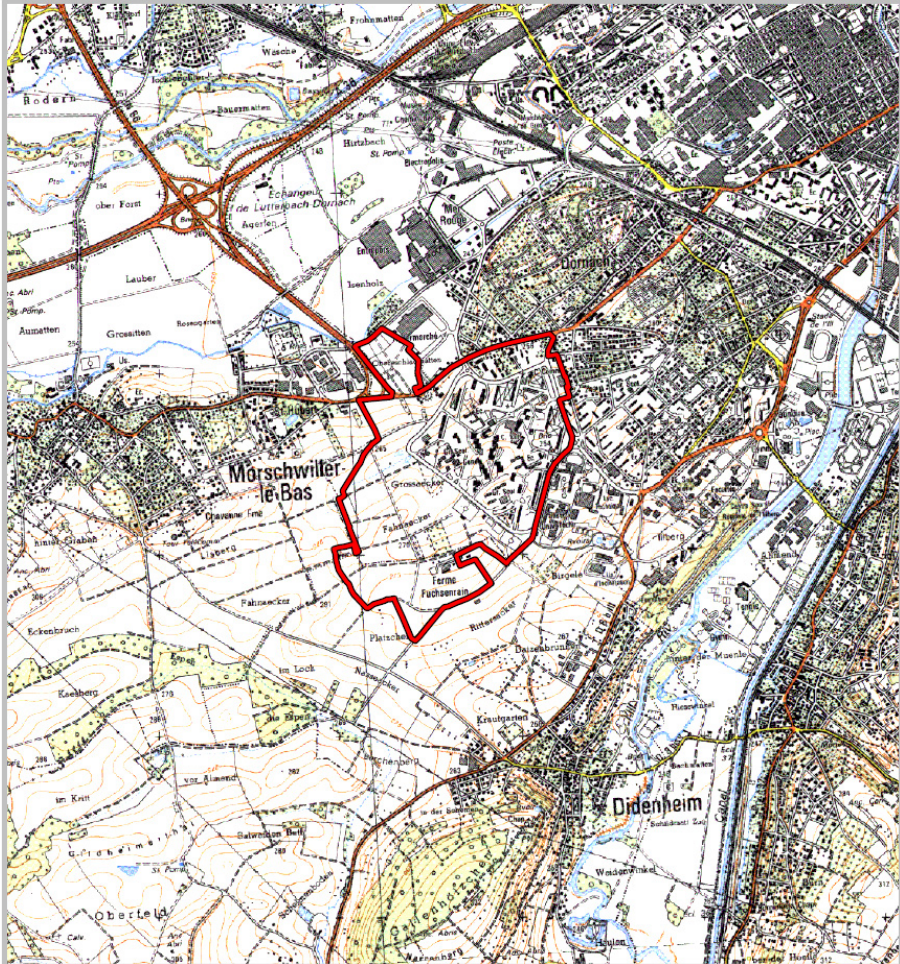
Les documents relatifs aux délimitations rue par rue sont annexés à la présente carte.

(c) IGN 1/25000 Carte(s) :3144E (86)



## ZONE FRANCHE URBAINE DE MULHOUSE

<b><i>ZONE FRANCHE URBAINE</i></b>  Carte au 1/25 000  visée à l'article 1 du décret n° 96-1154 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-894 du 15 mai 2007	<i>Région :</i>	Alsace
	<i>Département :</i>	Haut Rhin (68)
	<i>Commune :</i>	Mulhouse.
	<b>ZFU :</b>	Les Coteaux.
		N° INSEE: 42020ZF



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

### MULHOUSE : ZFU LES CÔTEAUX : ENTREPRISES EN ZFU

Année	Nombre d'établissements (stock) en ZFU au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année	Nombre d'établissements (flux) installés en ZFU en cours d'année	Taux d'installation du nombre d'établissements				Croissance du nombre d'établissements	
			(en%)				(en%)	
			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	492	106	21,5		15,0			
2008	539	194	36,0		16,8	9,6	3,8	
2009	671	164	24,4	4,8	20,9	9,4	24,5	7,8
2010	749	159	21,2	4,1	20,5	10,4	11,6	8,6
2011	765	191	25,0	4,1	19,0	8,8	2,1	0,8

Source : SGCIIV

### ÉVOLUTION DU NOMBRE DES EMPLOIS ENTRE 2007 ET 2012

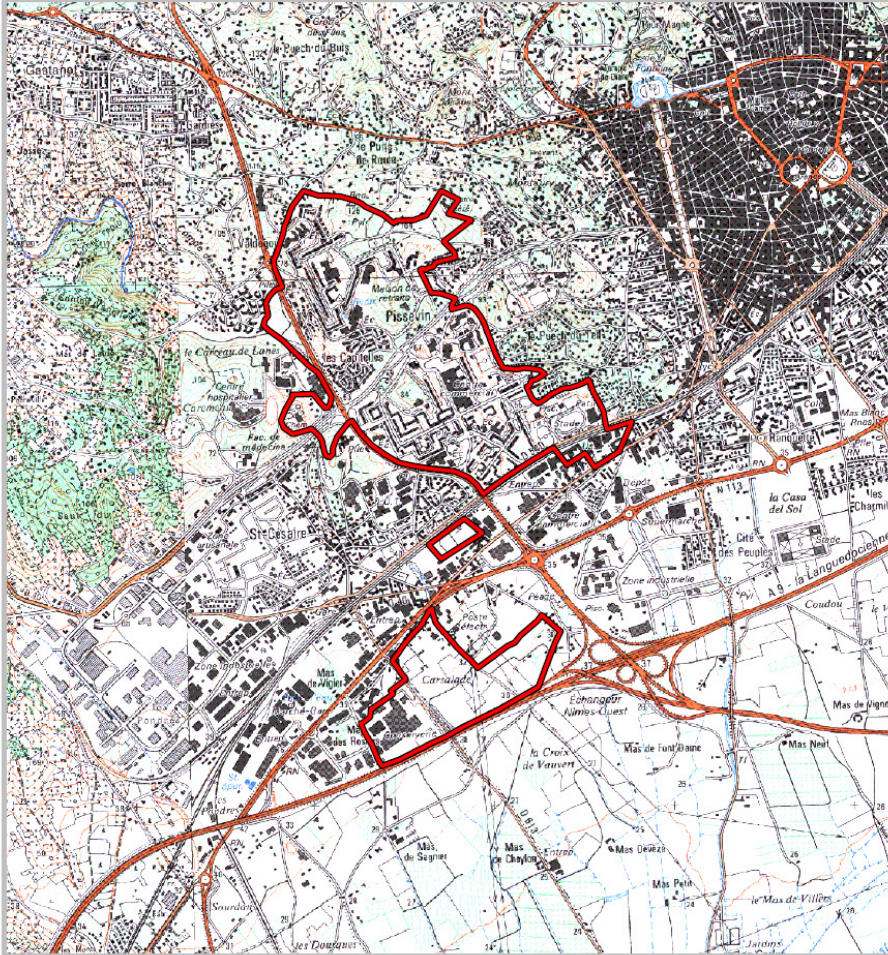
ZFU	2004	2009	2012
<b>Nombre de salariés (au 31/12)</b>	<b>2 878</b>	<b>2 610</b>	<b>2 700</b>

Source : Communauté urbaine de Mulhouse



## ZONE FRANCHE URBAINE DE NÎMES

<b><i>ZONE FRANCHE URBAINE</i></b>  Carte au 1/25 000  visée à l'article 1 du décret n° 96-1154 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-894 du 15 mai 2007	Région :	Languedoc Roussillon
	Département :	Gard (30)
	Commune :	Nîmes.
	<b>ZFU :</b>	Z.U.P. Pissevin, Valdegour.
N° INSEE: 91030ZF		



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

NÎMES : ZFU ZUP. PISSEVIN, VALDEGOUR ENTREPRISES EN ZFU

Année	Nombre d'établissements (stock) en ZFU au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année	Nombre d'établissements (flux) installés en ZFU en cours d'année	Taux d'installation du nombre d'établissements (en %)				Croissance du nombre d'établissements (en %)	
			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	767	164	21,4		17,1			
2008	787	174	22,1		16,6		2,6	3,9
2009	820	221	27,0	6,5	23,1	9,6	4,2	6,5
2010	874	197	22,5	6,6	22,1	8,6	6,6	8,4
2011	844	230	27,3	4,5	20,2	6,1	-3,4	0,8

Source : SGCIV

Depuis 1997, près de 2 500 emplois ont été créés, le nombre de salariés sur le territoire de la ZFU étant passé de 288 à 2 754 fin 2012.

	1997	2001	2005	2012
<b>Nombre de salariés (au 31/12)</b>	<b>288</b>	<b>1 809</b>	<b>2 573</b>	<b>2 754</b>

Source : Association des résidents économiques nîmois (AREN)



## ZONE FRANCHE URBAINE DE TOULOUSE

### **ZONE FRANCHE URBAINE**

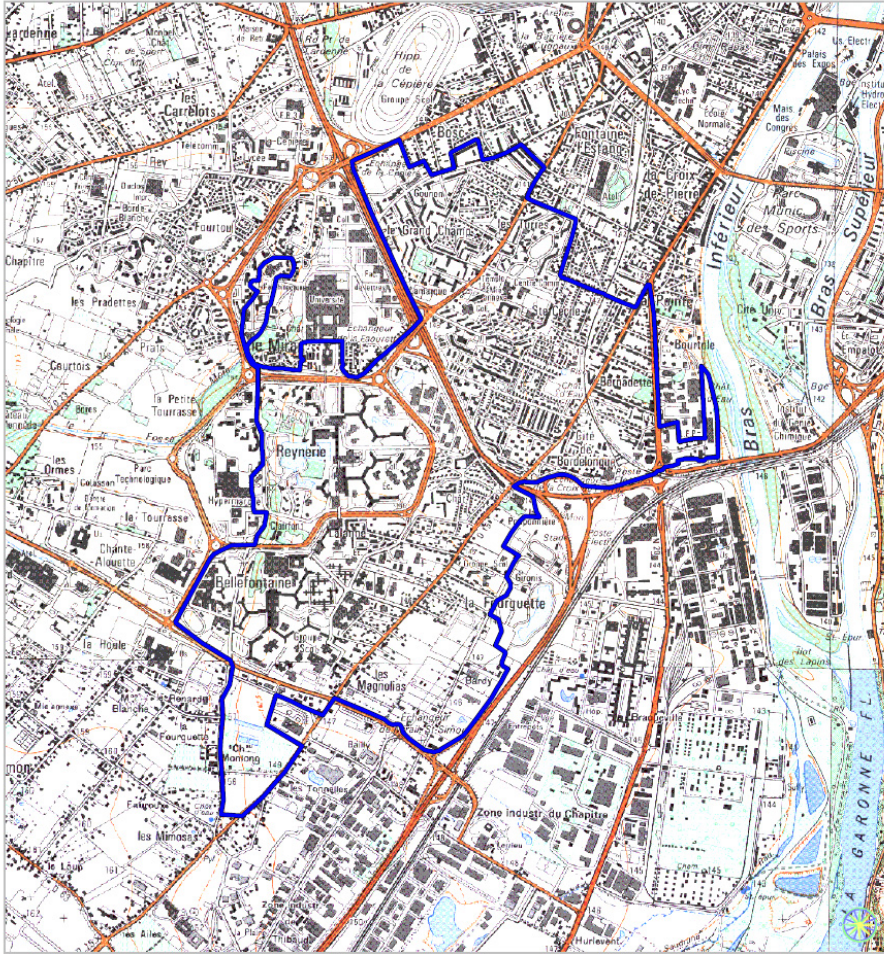
Carte indicative au 1/25 000

selon l'annexe 36 au décret  
n°2004-219 du 12 mars 2004

Région : Midi Pyrénées  
Département : Haute Garonne (31)  
Commune : Toulouse.

**ZFU:** La Reynerie, Bellefontaine, Faourette,  
Bagatelle, Bordelongue.

N° INSEE: 7336NZF



La zone concernée est délimitée par un trait de couleur bleue. Le tracé est indicatif, en particulier la zone peut parfois comprendre des parcelles situées de l'autre côté des voies de délimitation.

© IGN SCAN25 Carte(s) : F052\_084, F052\_083.

1 cm correspond à 250 m

**TOULOUSE : ZFU LA REYNERIE, BELLEFONTAINE, FAOURETTE,  
BAGATELLE, BORDELONGUE : ENTREPRISES EN ZFU**

Année	Nombre d'établissements (stock) en ZFU au 1 <sup>er</sup> janvier de l'année	Nombre d'établissements (flux) installés en ZFU en cours d'année	Taux d'installation du nombre d'établissements				Croissance du nombre d'établissements	
			(en %)				(en %)	
			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	1 795	641	35,7		18,0			
2008	2 049	675	32,9		17,6		14,2	4,8
2009	2 285	753	33,0	8,3	24,0	9,5	11,5	6,1
2010	2 507	811	32,3	9,7	24,2	10,8	9,7	9,8
2011	2 514	812	32,3	10,3	23,0	9,3	0,3	2,6

Source : SGCIV

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECRUTEMENTS ENTRE 2007 ET 2012**

ZFU	2007	2008	2010	2012
<b>Nombre de salariés (au 31/12)</b>	<b>1 119</b>	<b>1 074</b>	<b>449</b>	<b>338</b>
		- 4 %	- 29 %	- 14 %

Source : DIRECCTE





## **ANNEXE 3.– LES ZONES FRANCHES EN OUTRE-MER**

### **Les zones franches d'activité : un dispositif spécifique à l'outre-mer**

La Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer (Lodéom) a créé les zones franches d'activité (ZFA).

Les dispositions du chapitre 1er du titre II de la loi définissent un **dispositif à deux étages** réservé aux **entreprises de moins de 250 salariés faisant moins de 50 M€ de chiffre d'affaires**, exerçant une activité éligible au sens des règles qui régissent la défiscalisation (s'y ajoutent les activités d'aide à la gestion des entreprises).

#### **Le premier étage : un régime de base reposant sur un panier d'abattement**

• Les petites et moyennes entreprises au sens communautaire – soit les entreprises employant moins de 250 salariés et réalisant moins de 50 millions d'euros de chiffre 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 code général des impôts (CGI) ou dans le conseil aux entreprises <sup>(1)</sup> peuvent bénéficier d'abattements sur les impôts suivants : impôt sur les bénéfices (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés), taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), taxe professionnelle.

• Le taux de l'abattement d'impôt sur les bénéfices (article 4 de la Lodéom), plafonné à 150 000 euros, est dégressif pour s'annuler en 2018 : 50 % pour les exercices 2008 à 2014, 40 % en 2015, 35 % en 2016 et 30 % en 2017.

L'octroi de cet abattement est subordonné à un engagement supplémentaire de l'entreprise en matière de formation professionnelle :

– réalisation de dépenses de formation professionnelle en faveur du personnel de l'exploitation ;

– versement d'une contribution au fonds d'appui aux expérimentations en faveur des jeunes.

Ces deux obligations cumulatives doivent représenter au moins 5 % de la quote-part des bénéfices exonérée en application de l'abattement.

• Sauf délibération contraire de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les entreprises éligibles à la ZFA peuvent bénéficier à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 d'un abattement de TFPB, dégressif pour s'annuler en 2019 : 50 % de 2009 à 2015, 40 % en 2016, 35 % en 2017 et 30 % en 2018 (article 6).

---

(1) Conseil, ingénierie, études techniques.

• Dans les mêmes conditions, l'article 5 de la Lodéom prévoyait un abattement de taxe professionnelle (TP), également dégressif : 80 % de 2009 à 2015, 70 % en 2016, 65 % en 2017 et 60 % en 2018.

La loi de finances pour 2009 a 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 F du CGI, issu de la Lodéom, prévoit que l'abattement, initialement prévu pour la TP, s'applique désormais à la CFE, avec un plafond à 150 000 euros. 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 d'euros de valeur ajoutée. Les entreprises exonérées de TP en application de la Lodéom sont donc, désormais, exonérées de CET.

• Par ailleurs, l'article 7 de la LODEOM a créé dans le CGI un nouvel article 1395 G, qui prévoit, en marge du dispositif des ZFA, une exonération de taxe foncière sur les propriétés agricoles non bâties. Le taux de cette exonération est dégressif : 80 % de 2009 à 2015, 70 % en 2016, 60 % en 2017 et 50 % en 2018.

Le deuxième étage : un dispositif de ZFA bonifiée, ciblé sur des zones ou des secteurs prioritaires

• Les zones prioritaires sont celles qui, au sein des DOM, sont considérées comme les plus fragiles : 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 précisés dans la loi <sup>(1)</sup>.

<p><b>Liste des communes de Martinique et de Guadeloupe éligibles au dispositif bonifié</b></p> <p>Le décret n° 2009-1777 du 30 décembre 2009 a fixé la <b>liste des communes de Martinique et de Guadeloupe éligibles au dispositif bonifié</b> :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– en Guadeloupe, il s'agit des communes de Baillif, Bouillante, Deshaies, Gourbeyre, Pointe-Noire, Trois-Rivières, Vieux-Fort et Vieux-Habitants ;</li><li>– en Martinique, il s'agit des communes de L'Ajoupa-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.</li></ul> <p>Le projet de loi initial ne prévoyait pas d'inclure ces communes dans la liste des zones éligibles au dispositif bonifié. C'est un amendement au Sénat qui a prévu qu'une liste de communes de Guadeloupe à fixer par décret et que treize communes de Martinique, énumérées dans le texte transmis à l'Assemblée nationale, bénéficieraient du dispositif bonifié des ZFA. La commission des Finances de l'Assemblée a souhaité définir les critères d'éligibilité desdites communes sur des bases objectives, et a donc supprimé l'énumération. 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.</p>
---

(1) Les communes en question doivent être classées en zone de montagne, être situées dans un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 270 habitants par kilomètre carré et dont la population était en 2008 inférieure à 10 000 habitants.

• Les secteurs prioritaires à proprement parler, établis à la suite de discussions entre l'État et les collectivités, sont au nombre de six : recherche et développement, technologies de l'information et de la communication, tourisme – y compris les activités de loisirs s'y rapportant –, agro-nutrition, environnement, énergies renouvelables.

Sont également éligibles à la ZFA bonifiée :

– les entreprises réalisant, sous conditions, des recherches représentant au moins 5 % de leurs charges ;

– les entreprises tirant au moins un tiers de leur chiffre d'affaires de l'exploitation de marchandises dont elles ont assuré la transformation sous douane.

• La ZFA bonifiée ouvre droit aux avantages fiscaux suivants :

– le plafond de l'abattement d'impôt sur les bénéfices est relevé à 300 000 euros, et son taux est de 80 % entre 2008 et 2014, 70 % en 2015, 60 % en 2016 et 50 % en 2017 (15) ;

– le taux de l'abattement de TFPB est majoré dans les mêmes conditions ;

– le taux d'abattement de CET est quant à lui relevé à 100 % entre 2009 et 2015, 90 % en 2016, 80 % en 2017 et 70 % en 2018.

#### **La limitation des dispositifs fiscaux en faveur de l'outre-mer par la LFI 2012**

L'article 10 de la LFI pour 2012 a supprimé « l'abattement du tiers », en abrogeant l'article 217 bis du CGI, qui dispose que « 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 leur montant ». Cet abattement est 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, et fort du constat dressé par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales selon lequel « l'abattement d'un tiers à l'IS ne sert aucun objectif crédible », le précédent Gouvernement a souhaité le supprimer.

À ce titre, il convient de rappeler les propos de Mme Marie-Luce Penchard, ministre de l'outre-mer, devant la commission des affaires économiques lors de son audition du 26 octobre 2011 :

« S'agissant des questions fiscales, notamment l'abattement de 30 % sur l'impôt sur les sociétés, on sait aujourd'hui que 60 % de cet abattement bénéficiait à seulement 7 % des entreprises. Le périmètre était celui de la défiscalisation et ne concernait pas le secteur du commerce. J'ai entendu que la suppression de cet abattement remettrait en cause les zones franches globales d'activité. Je voudrais vous donner un chiffre : une entreprise qui avait un bénéfice de 100 000 euros, sans l'abattement ni la zone franche globale d'activité, devrait payer 22 000 euros d'impôt sur les sociétés ; en supprimant l'abattement, au lieu de payer 4 000 euros, elle devra payer 6 000 euros. Si on me dit qu'une telle entreprise ne peut pas supporter cet effort de 2000 euros, je dis qu'il faut cesser de soutenir cette activité et porter notre effort sur une autre activité, et c'est ce que nous faisons pour le développement endogène. Le développement endogène n'est pas pour nous seulement un moyen de soutenir des projets venant de l'extérieur des territoires mais aussi des initiatives locales : j'en veux pour preuve ce que nous avons fait à la Martinique avec l'agroalimentaire notamment pour la transformation de la banane ainsi qu'à la Réunion pour soutenir les filières de la viande et des fruits et légumes et j'ajoute qu'en Guyane, cinq projets de biomasse sont soutenus par le gouvernement. »

### Mise en œuvre du dispositif

Le dispositif ZFA a été approuvé par les autorités communautaires par notification du 19 novembre 2009.

À la suite de cette approbation, l'ensemble des décrets nécessaires à la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs d'exonération de la ZFA ont été publiés entre décembre 2009 et février 2010.

L'administration fiscale a également publié plusieurs instructions fiscales, lesquelles précisent les modalités d'application du dispositif concernant l'abattement sur les bénéfices (BOI 4-A-9-10 du 12 novembre 2010 et 4 H-1-11 du 6 juillet 2011 pour les sociétés membres d'un groupe fiscal), l'abattement en matière de contribution économique territoriale et l'exonération en matière de taxe foncière sur mes propriétés bâties (BOI 6-A-1-11 du 4 avril 2011).

### Les questions en suspens

Lors de l'élaboration de la loi, il a été estimé qu'environ 20 000 entreprises pourraient potentiellement bénéficier du dispositif ZFA.

Dans le rapport d'application de la loi de MM. Yanno et Bartolone rédigé au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, les rapporteurs relèvent que la campagne de dégrèvement en matière d'impôts sur les bénéfices n'a débuté qu'au cours de l'année 2010, pour les bénéfices déclarés au titre de l'exercice 2008.

Dans ces conditions, il n'était pas possible, à ce stade, de disposer de chiffres pertinents sur le nombre de bénéficiaires réels de ce dispositif.

Les ZFU ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville. Initialement destinées à arriver à échéance en 2002, les 44 ZFU instaurées en 1997 (ZFU dites de « première génération ») ont été prolongées pour cinq années. La loi du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine a instauré 41 nouvelles ZFU dites de « seconde génération ». Par la suite, la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances a créé 15 ZFU supplémentaires (ZFU de « troisième génération ») et le décret du 15 mai 2007 a étendu le périmètre de 31 ZFU de première et deuxième générations. **On compte actuellement 100 ZFU, dont 7 dans les départements d'outre-mer (6 créées en 1997 et 1 en 2006).**

Le principe qui fonde la création des ZFU est l'incitation à la création d'activités et d'emplois dans des quartiers touchés par un déficit d'activité économique.

Les zones franches urbaines (ZFU) sont des quartiers de plus de 10 000 habitants, situés dans des zones dites sensibles ou défavorisées. Ils ont été définis à partir des critères suivants :

- taux de chômage ;
- proportion de personnes sorties du système scolaire sans diplôme ;
- proportion de jeunes ;
- potentiel fiscal par habitant.

Les avantages fiscaux liés aux zones franches urbaines concernent les entreprises installées, créées ou qui s'implantent sur ces territoires, qui répondent aux critères suivants :

- moins de 50 salariés à plein temps (2 mi-temps valent 1 plein temps) ;
- chiffre d'affaires hors taxe inférieur à 10 millions d'euros et chiffre d'affaires à l'exportation inférieur à 15% ;
- exercice d'une activité commerciale, libérale, artisanale ou industrielle, hors construction automobile, construction navale, fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, sidérurgie, transport routier de marchandises.
- 1/3 des salariés issu de zones urbaines sensibles.

Les entreprises implantées ou devant s'implanter dans ces quartiers bénéficient d'un dispositif complet d'exonérations de charges fiscales et sociales durant cinq ans.

#### **LES ZFU OUTRE-MER (CARTES EN ANNEXES)**

- Guadeloupe, Basse Terre, Rivière des Pères, Centre-Ville ;
- Guadeloupe, Les Abymes/Pointe-à-Pitre, Boissard, Mortenol, Les Lauriers ;
- Martinique, Fort-de-France, Dillon ;
- Guyane, Cayenne, Village Chinois, Quartiers Sud ;
- Guyane, Saint-Laurent-du-Maroni, Bourg, Charbonnière ;
- Réunion, Saint-André/Bras-Panon/Saint-Benoît, La Cressonnière, Quartier Rive droite ;
- Réunion, Saint-Denis, Le Chaudron, Moufia, Cerf, Sainte Clotilde.

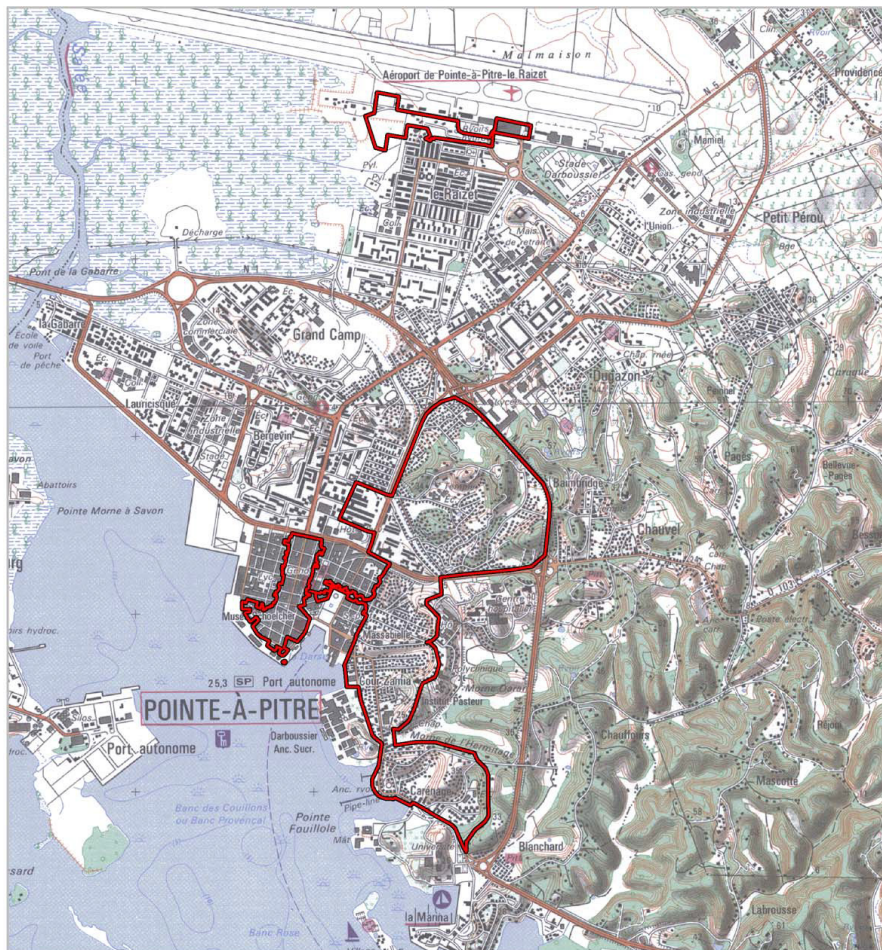
<p><b>ZONE FRANCHE URBAINE</b></p> <p><b>Carte au 1/25 000</b></p> <p>visée à l'article 1 du décret n° 96-1155 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-895 du 15 mai 2007</p>	<p>Region : <b>DOM</b></p> <p>Département : <b>Guadeloupe (971)</b></p> <p>Commune : <b>Basse Terre.</b></p>
	<p><b>ZFU: Rivière des Pères, Centre Ville.</b></p>
	<p>N° INSEE: 01105ZF</p>



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

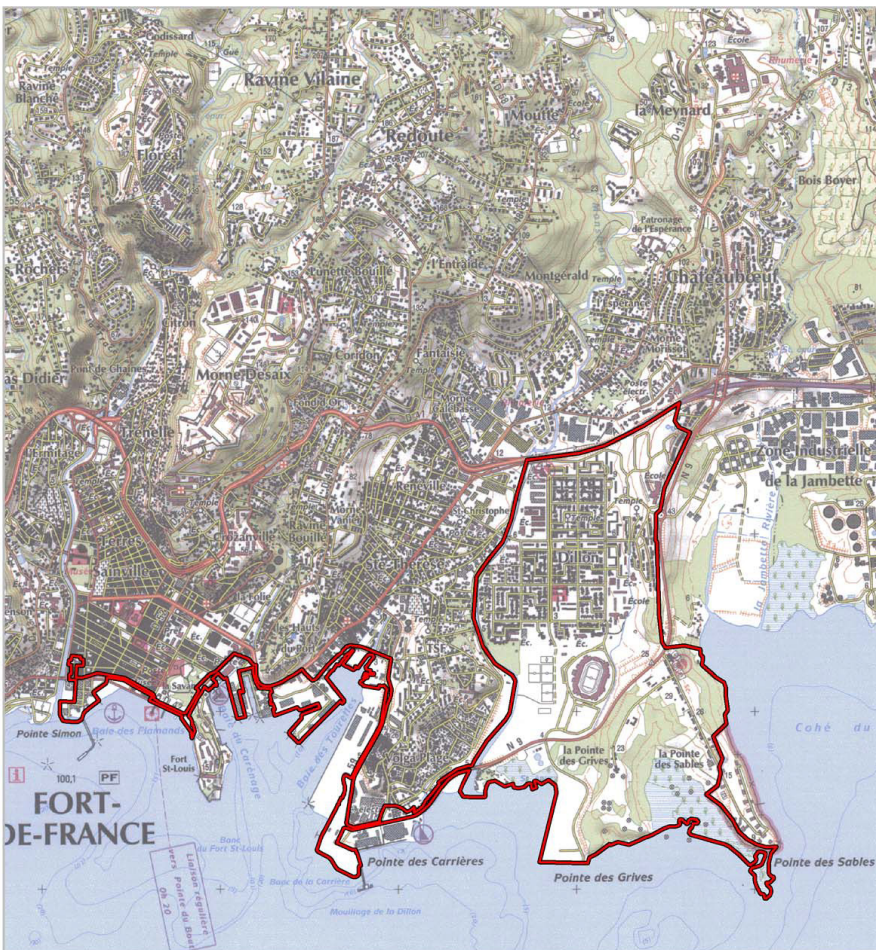


<b><i>ZONE FRANCHE URBAINE</i></b>	Region :	<b>DOM</b>
	Département :	<b>Guadeloupe (971)</b>
	Commune :	<b>Les Abymes/Pointe-à-Pitre.</b>
<b>Carte au 1/25 000</b>	<b>ZFU:</b>	<b>Boissard*, Mortenol, Les Lauriers*.</b>
visée à l'article 1 du décret n° 96-1155 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-895 du 15 mai 2007	N° INSEE:	<b>01ZFRAN</b>



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

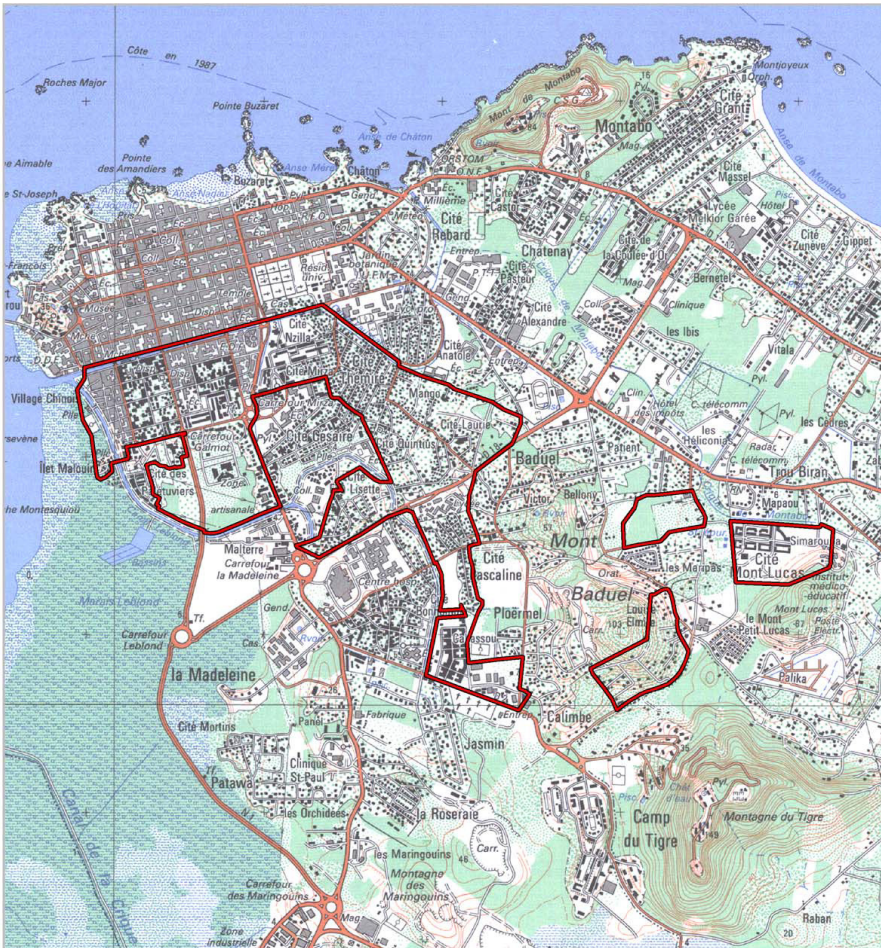
<b><i>ZONE FRANCHE URBAINE</i></b>  <b>Carte au 1/25 000</b>  visée à l'article 1 du décret n° 96-1155 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-895 du 15 mai 2007	Region : <b>DOM</b> Département : <b>Martinique (972)</b> Commune : <b>Fort-de-France</b>
	<b>ZFU: Dillon</b>  N° INSEE: 02209ZF



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

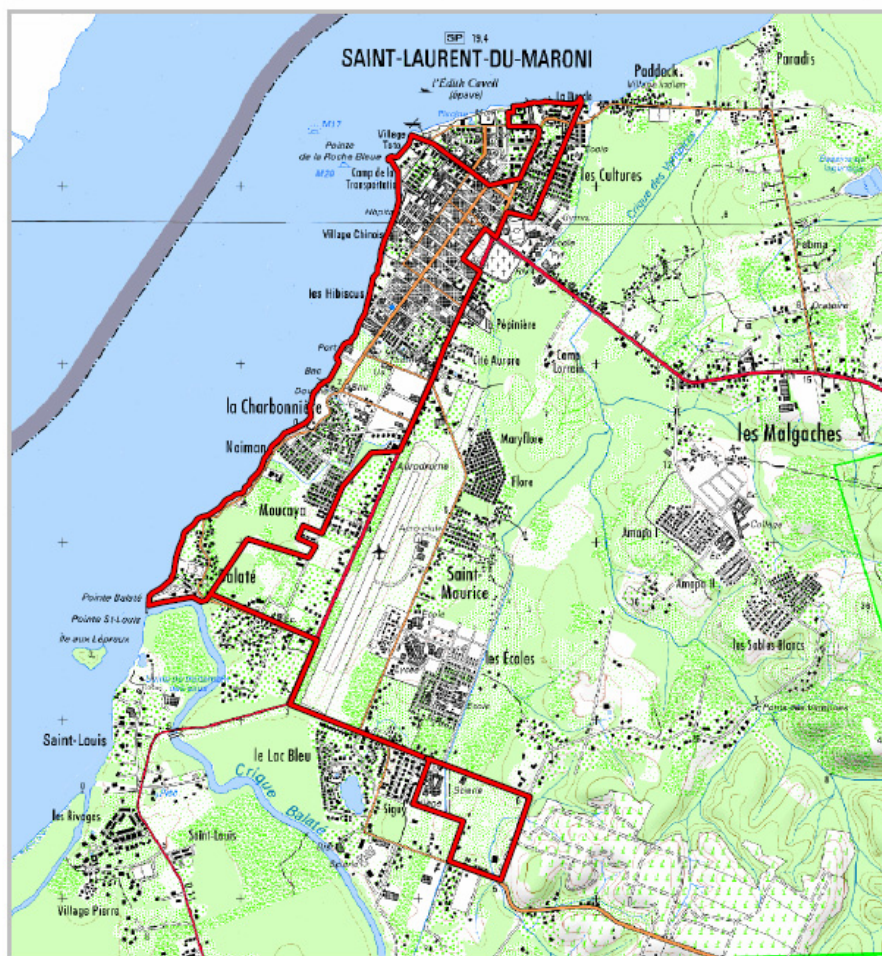


<p><b>ZONE FRANCHE URBAINE</b></p> <p><b>Carte au 1/25 000</b></p> <p>visée à l'article 1 du décret n° 96-1155 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-895 du 15 mai 2007</p>	<p>Region : <b>DOM</b></p>
	<p>Département : <b>Guyane (973)</b></p>
	<p>Commune : <b>Cayenne.</b></p>
	<p><b>ZFU:</b> Village Chinois, Quartiers Sud.</p>
	<p>N° INSEE: 03302ZF</p>



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.

<p><b><i>ZONE FRANCHE URBAINE</i></b></p> <p>Carte au 1/25 000</p> <p>visée à l'article 1 du décret n° 96-1155 du 26 Décembre 1996, modifié par le décret n°2007-895 du 15 mai 2007</p>	<p>Region : DOM Departement : Guyane (973) Commune : Saint-Laurent-du-Maroni.</p>
	<p><b>ZFU:</b> Bourg, Charbonnière.</p> <p>N° INSEE: 03311ZF</p>



La Zone Franche Urbaine (ZFU) est délimitée par un trait de couleur rouge.



Délégation Interministérielle à la ville et au développement social urbain  
194, avenue du Président Wilson 93217 SAINT DENIS LA PLAINE CEDEX

20/12/2006

**ZONE FRANCHE URBAINE**

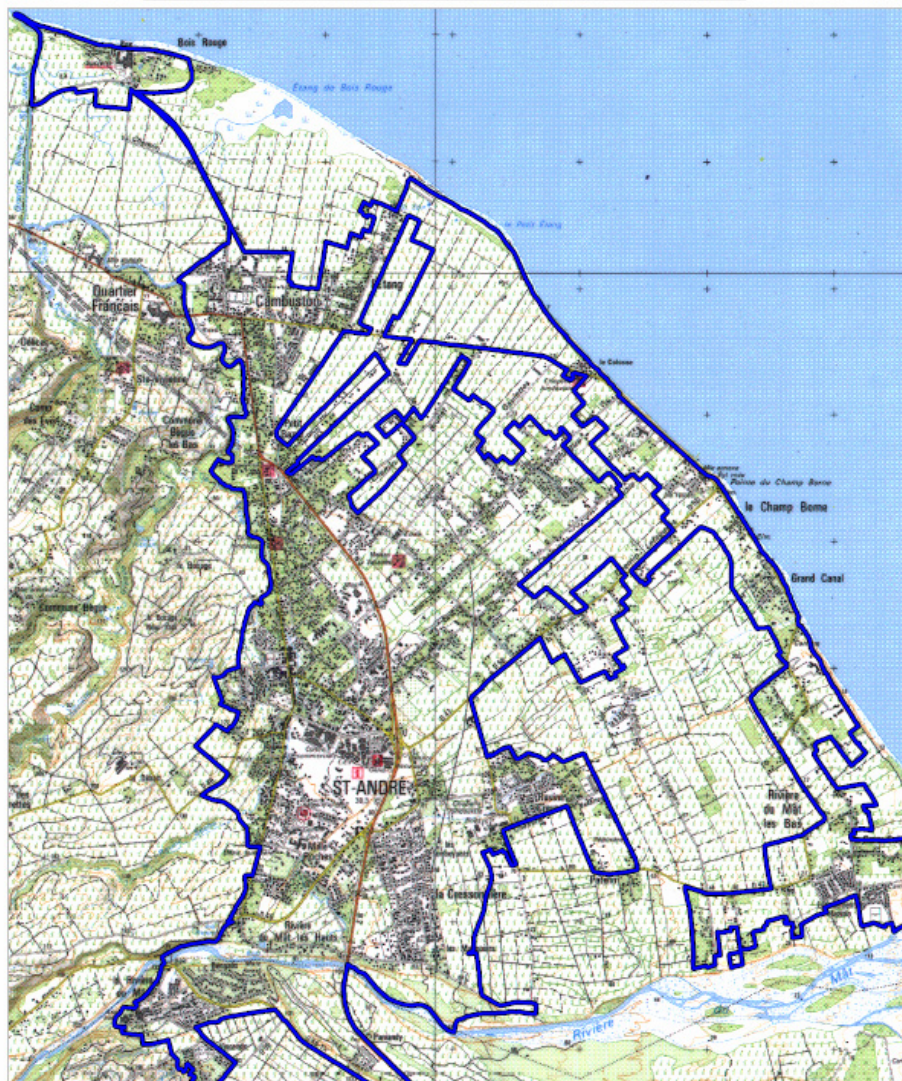
Carte au 1/25 000

selon l'annexe 12 au Décret  
n° 2096-1423 du 19 décembre 2006

Région : DOM  
Département : Réunion (974)  
COMMUNE : Saint-André/Bras-Panca/Saint-Benoit.

**ZFU** : La Croisnière, Quartier Rive Droite.

N° INSEE: 04402ZF



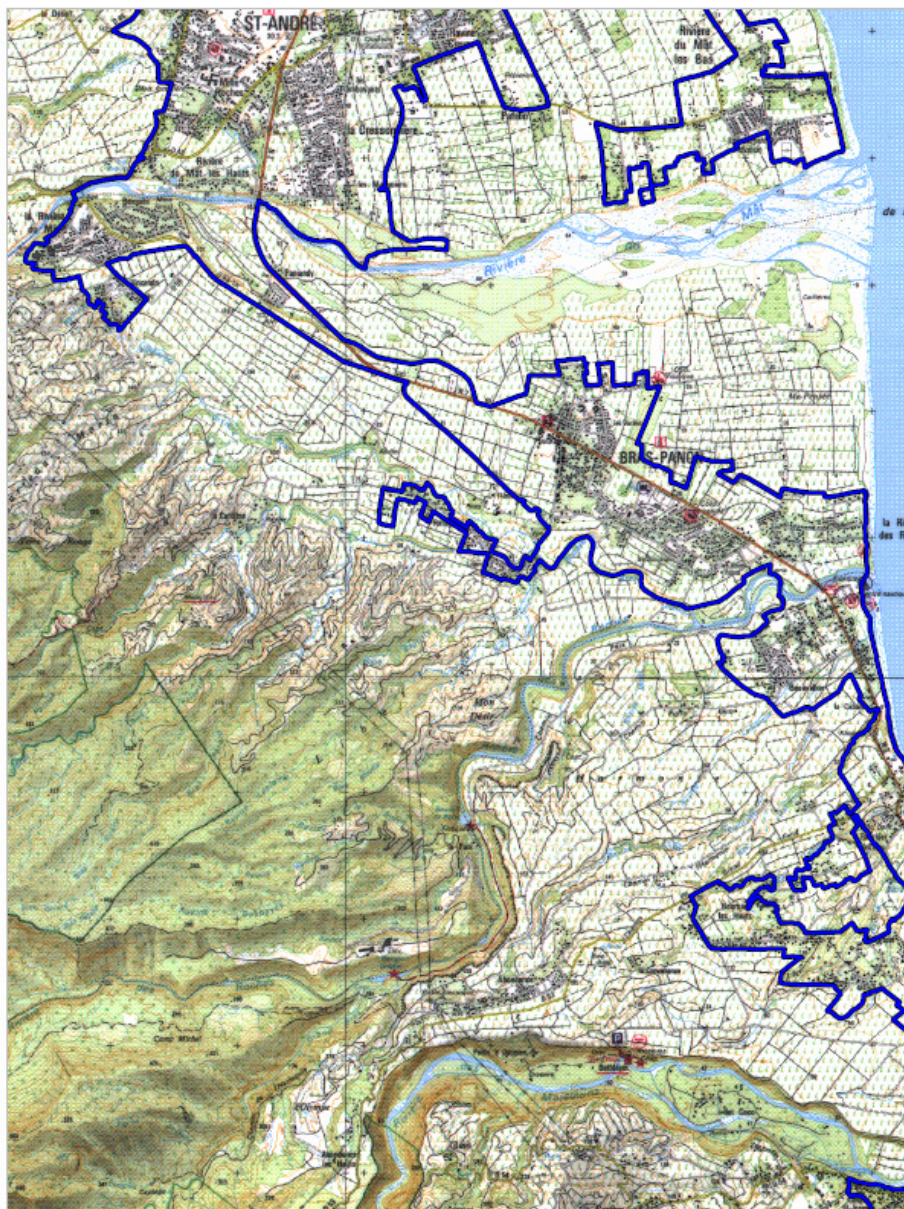
La zone franche urbaine est délimitée par un trait de couleur bleue. Le trait est indicatif, en particulier la zone peut parfois comprendre des parcelles situées de l'autre côté des voies de délimitation.  
© IGN SCAN25 Carte(s) : F037\_035, F036\_035.

500 m  
1 cm correspond à 250 m

Document 1/3



Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain  
194, avenue du Président Wilson 93217 SAINT DENIS LA PLAINE CEDEX



La zone franche urbaine est délimitée par un trait de couleur bleue. Le tracé est indicatif, en particulier la zone peut parfois comprendre des parcelles situées de l'autre côté des voies de délimitation.  
© IGN SCAN23 Carte(x) : P057\_033, P056\_035.

500 m  
1 cm correspond à 250 m

Document 2/3



Délégation Interministérielle à la ville et au développement social urbain  
194, avenue du Président Wilson 93217 SAINT DENIS LA PLAINE CEDEX



La zone franche urbaine est délimitée par un trait de couleur bleue. Le tracé est indicatif, en particulier la zone peut parfois comprendre des parcelles situées de l'autre côté des voies de délimitation.  
© IGN SCAN25 Carte(0) : F057, 035, F056, 035.

500 m  
1 cm correspond à 250 m



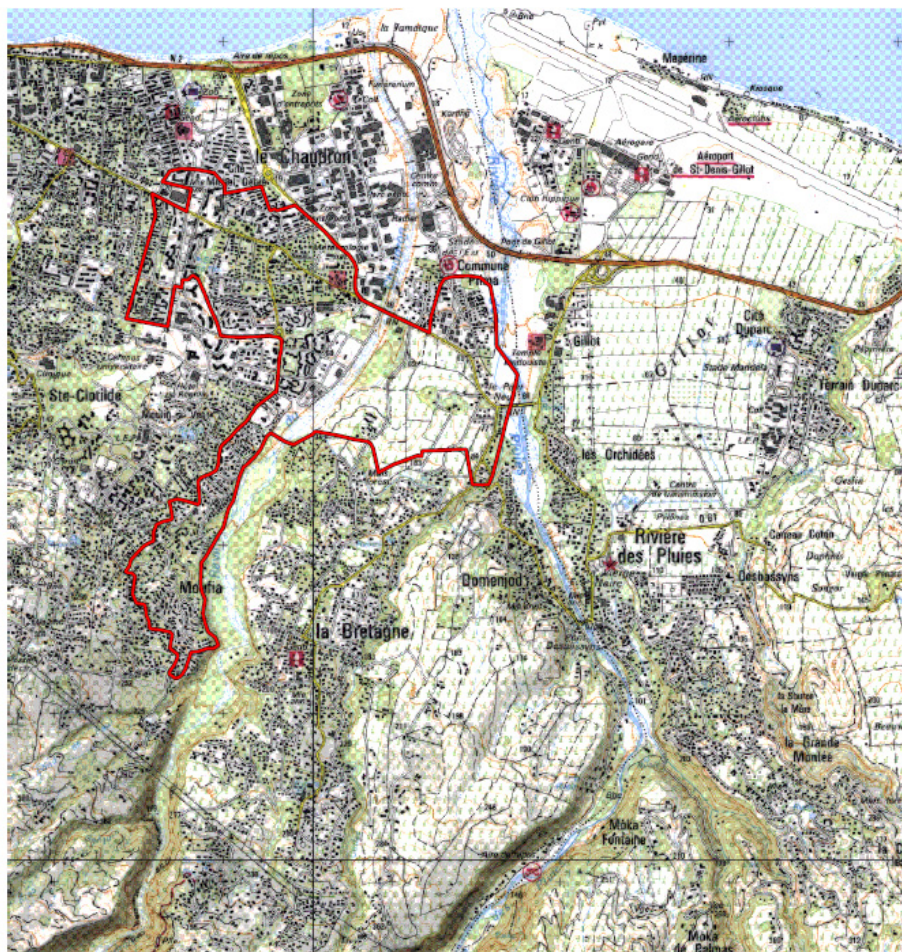
***ZONE FRANCHE URBAINE***

Carte au 1/25 000

Visée à l'article 1 du décret n° 96-1155  
du 26 décembre 1996

Région : DOM  
Département : Réunion (974)  
Commune : Saint-Denis

***ZFU*** : Chaudron, Moufia, Cerf



La zone concernée est délimitée par un trait de couleur rouge.

(c) IGN 1/25000 Carte(s) :4402RT (90)

Les documents relatifs aux délimitations : rue par rue sont annexés à la présente carte.