

N° 354

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2001-2002

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 10 juillet 2002
Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du plan (1) sur les *zones franches urbaines*,

Par M. Pierre ANDRÉ,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Jean-Marc Pastor, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Patrick Lassourd, Bernard Piras, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Detraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kerguéris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislas Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Urbanisme.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RESUME DU RAPPORT ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR	5
AVANT-PROPOS	10
INTRODUCTION	11
I. LA CREATION DES ZFU : UNE MESURE NOVATRICE INSTITUEE PAR LE « PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE »	13
A. ENJEUX ET OBJECTIFS DU PACTE DE RELANCE (1996)	13
B. LA CREATION DES 44 ZFU : TRANSPARENCE ET SOUPLESSE	16
1. <i>Pour le choix des sites</i>	16
2. <i>Dans la définition d'objectifs contractuels</i>	17
3. <i>Par un dispositif transparent, souple et non bureaucratique</i>	18
II. BILAN CINQ ANS APRES : UN INDENIABLE SUCCES EN TERMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX	19
A. LES EFFETS POSITIFS EN MATIERE DE CREATION D'ENTREPRISES	19
1. <i>Un foisonnement d'entreprises</i>	19
a) Des résultats quantitativement importants	20
b) ... s'expliquant par le « coup de pouce » financier donné aux entrepreneurs et par la souplesse du dispositif	22
2. <i>Des relations nouvelles entre les collectivités locales et les entreprises</i>	24
B. LES BIENFAITS DE LA CREATION D'EMPLOIS	25
1. <i>Un solde d'emplois très positif</i>	25
a) Une vérité statistique dont on peut désormais quantifier l'importance	25
(1) Les études nationales et les données locales concordent	25
(2) La nature des emplois créés est variée	28
b) ... Injustement contestée	28
(1) Les critiques relatives au coût des emplois	28
(2) Les critiques concernant les délocalisation d'emplois	30
2. <i>La valeur de l'emploi créé dans ces quartiers est inestimable</i>	31
3. <i>Le respect de la clause d'embauche d'au moins 20 % d'habitants du quartier</i>	32
a) Une clause destinée à favoriser l'emploi des habitants des quartiers défavorisés	32
b) Une clause si bien respectée	32
c) ... qu'elle pose le problème de l'employabilité des chômeurs	33
C. L'INCIDENCE FAVORABLE SUR LES QUARTIERS	33
1. <i>L'apparence des quartiers et les transformations radicales de l'environnement urbain</i>	34
2. <i>Les conditions de vie et les mentalités</i>	34
a) Une amélioration tangible de l'environnement	34
b) Une indéniable incidence sur les mentalités par l'affirmation de la valeur du travail	35
c) ... Mais qui se heurte à l'inertie de certains comportements	36
D. LES PROFITS TIRES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES	37
1. <i>Un effet financier positif</i>	37

2. Une incidence bénéfique sur la coopération intercommunale.....	38
3. Une recomposition de l'environnement urbain.....	39
III. LES RESULTATS AURAIENT PU ETRE ENCORE MEILLEURS SI TOUTES LES ENERGIES AVAIENT ETE CONSACREES A LA REUSSITE DES ZFU.....	41
A. DES ATERMOIEMENTS QUI ONT PORTE UN PREJUDICE CERTAIN A LA REUSSITE DU DISPOSITIF.....	41
1. <i>Des a priori et des objections de principe.....</i>	41
2. <i>Des critiques injustifiées.....</i>	44
a) La critique des « délocalisations » d'entreprises et d'emplois.....	44
b) La critique récurrente des « effets d'aubaine » et les rumeurs relatives au détournement de la loi	44
B. L'ETAT A MANQUE A SA PAROLE.....	48
1. <i>Des règles du jeu modifiées en cours de route.....</i>	48
2. <i>L'interprétation des textes en vigueur a été déficiente voire même contraire à l'esprit du législateur.....</i>	50
a) Le « malthusianisme » de certaines URSSAF	50
b) ... a eu des conséquences négatives sur la réussite du dispositif	52
3. <i>Dans le domaine de la sécurité, l'Etat n'a pas tenu ses engagements.....</i>	53
IV. CREER DES ZONES FRANCHES DE « NOUVELLE GENERATION » EN AMELIORANT LE DISPOSITIF EXISTANT	55
A. RELANCER LA POLITIQUE DES ZONES FRANCHES URBAINES	55
B. PARVENIR A UNE CONNAISSANCE DES COMPTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE	55
C. OBTENIR DES DONNEES AGREGÉES ET ACTUALISÉES	56
D. RENFORCER L'EFFET SUR L'EMPLOI.....	57
E. RESOUDRE LES QUESTIONS FONCIERES AVEC PLUS DE RAPIDITE	59
F. DEFINIR UN NOUVEAU REGIME ADAPTE AUX CHANGEMENTS SURVENUS DEPUIS 1996.....	60
G. ASSURER LA COHERENCE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	60
H. PRENDRE A BRAS LE CORPS LA QUESTION DU COMMERCE DE PROXIMITE.....	61
V. CONCLUSION GENERALE	62
ANNEXES - AUDITIONS ET MISSIONS DU RAPPORTEUR.....	63
ANNEXE N°1 - AUDITIONS	63
ANNEXE N° 2 - MISSIONS EFFECTUEES PAR VOTRE RAPPORTEUR	65
ANNEXE N° 3 - LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES.....	70

RESUME DU RAPPORT ET PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

UN BILAN INCONTESTABLE

Les résultats obtenus dans les zones franches urbaines -où résident plus de **727.000 personnes**- sont positifs, tant en ce qui concerne la création d'entreprises et d'emplois que la réalisation d'investissements et l'incidence sur les finances locales.

⇒ Nombre d'entreprises et d'emplois créés

En **2002**, le **nombre d'entreprises créées ou transférées a dépassé 12.000 dans les ZFU** (contre **2000 en 1996**). Le **nombre d'emplois nouveau** par rapport à 1996 dépasse **46.000, dont deux-tiers de créations**, alors que l'objectif était d'en créer **10.000**.

Le **nombre d'emplois exonérés dans les ZFU pour des entreprises de moins de 50 salariés se situe donc entre 60.000 et 65.000 unités**.

⇒ Nature des emplois créés

Les **neuf dixièmes des emplois exonérés relèvent de contrats de travail à durée indéterminée**.

La **clause d'embauche de personnel résidant dans les ZFU** (fixée à un minimum de 20 % des emplois à partir de l'embauche d'un troisième salarié exonéré) a été **très bien respectée** puisque le **taux d'emploi local** varie entre **25 et 30 %**.

⇒ Incidence bénéfique sur les investissements locaux et les finances locales

Le **montant total estimé des investissements publics et privés** réalisés dans les ZFU, qui ont eu un effet multiplicateur sur l'activité économique locale, dépasse **22 milliards de francs** en cinq ans. Ces investissements ont doté des « communes dortoir » de **véritables pôles économiques**.

Les **finances des collectivités locales concernées** bénéficient du mécanisme de **compensation par l'Etat des exonérations** consenties aux entreprises : le **montant total de ces compensations est de 56,9 millions d'euros** (près de 374 millions de francs) pour 2001. Cette compensation est indispensable car les communes concernées comptent parmi les plus pauvres de France avec un potentiel fiscal du périmètre retenu pour la ZFU de moins de 3.800 francs par habitant en 1996.

UNE APPRECIATION D'ENSEMBLE TRES POSITIVE

Par rapport aux résultats obtenus, le coût de cette politique apparaît raisonnable, si l'on compare le montant des exonérations aux transformations qu'elles ont induites dans les quartiers.

⇒ Evaluation du montant des exonérations

Les **exonérations de cotisations sociales** sont de plus de **221 millions d'euros** (1.450 millions de francs) pour les **dix premiers mois de 2001**, contre 242 millions d'euros (1588 millions de francs) en 2000. L'**exonération fiscale** se situe à environ **141,78 millions d'euros** (930 millions de francs) pour 2002.

⇒ Un dispositif transparent qui a permis de remodeler des quartiers

La **procédure de choix des zones situées en ZFU a été transparente et efficace**. Hormis une exception, leur délimitation n'a pas été critiquée, si ce n'est que nombre de maires auraient voulu que leur **superficie soit plus étendue**. La création des ZFU, alliée à d'autres opérations (grands projets de villes, financements européens) a permis de **remodeler des quartiers entiers**.

⇒ Une modification déterminante de l'image des quartiers et une réaffirmation du rôle du travail dans l'intégration sociale

La création d'emplois a été d'autant plus remarquable qu'en 1996 aucun chef d'entreprise n'envisageait de s'installer dans ce qui allait devenir les ZFU, car les quartiers concernés, étaient caractérisés par :

- un taux de chômage supérieur de 25 % à la moyenne nationale ;
- une proportion de jeunes supérieure à 36 % de la population ;
- une proportion de personnes non diplômées supérieure à la moyenne nationale (29 %).

L'embauche de populations défavorisées qui résident dans les quartiers « sensibles » **constitue un vrai succès qui fait évoluer les mentalités**. Pour les entreprises, cette embauche a cependant un coût économique qui justifie l'octroi des exonérations qui n'ont donc pas été consenties sans contrepartie.

⇒ Un dispositif souple qui a fortement incité à la création d'entreprises

La **procédure de mise en œuvre des exonérations par les entreprises elles-mêmes**, au rythme de leurs déclarations fiscales et sociales, s'est avérée **souple et**

attractive par rapport à la **lourdeur des procédures d'agrément** préalable sur **dossier** et d'octroi de **subventions**. De nombreuses entreprises -notamment individuelles- ont, grâce à ces exonérations, disposé d'un **complément de financement** sans lequel, faute de fonds propres, elles n'auraient pas pu démarrer où accroître leur activité.

⇒ *Un dispositif encadré qui a fait l'objet de nombreux contrôles*

Les **comités d'orientation et de surveillance (COS)** créés en 1996, à l'initiative du Sénat, ont bien joué leur rôle de lutte contre les « chasseurs de primes », en permettant un **contrôle décentralisé** et **une sélection des entreprises**. Les ZFU n'ont en rien constitué des « paradis fiscaux », car **les services fiscaux et les URSSAF ont effectué des contrôles quasi systématiques**. Si certaines URSSAF ont eu une **approche très constructive**, d'autres ont affiché une **interprétation excessivement restrictive de la lettre de la loi de 1996**, conduisant les entreprises à renoncer aux exonérations sociales et à ne recourir qu'aux exonérations fiscales, au détriment de la création d'emploi.

En 2000 le **contrôle des exonérations sociales** a constitué 0,45 % du nombre des **redressements** opérés par les URSSAF, soit 687 redressements et 1,38 % du montant total des redressements représentant de 9,78 millions d'euros, (64,17 millions de francs). Les ZFU ont constitué une **chance pour les quartiers dont nul ne sait ce qu'ils seraient devenus si elles n'avaient pas été créées**.

* *
*

.../...

LES DIX PROPOSITIONS DU RAPPORTEUR

⇒ *Relancer la politique des zones franches urbaines*

Il faut **relancer, sans délai, la politique des zones franches urbaines** et prendre l'attache de la Commission européenne afin de définir un nouveau régime d'encadrement compatible avec le droit européen de la concurrence, le précédent étant venu à expiration en décembre 2001. Cette relance est indissociable de la **politique de requalification urbaine** et de la **politique du logement à laquelle le ministre de la ville doit être très étroitement associé**.

⇒ Parvenir à une connaissance des comptes de la politique de la ville

Les **comptes de la politique de la ville méritent d'être clarifiés**, tout comme l'a récemment demandé la Cour des comptes en recommandant d'accroître l'efficacité et la rigueur de gestion de la Délégation interministérielle à la ville (DIV). L'**obscurité de la présentation des crédits** et le **flou qui entoure les résultats** obtenus par la politique de la ville **nuisent à sa crédibilité**.

⇒ Obtenir des données agrégées et actualisées

Un système efficace d'évaluation des ZFU à l'échelon infra-communal doit être **mis en œuvre**, en associant les services de l'emploi et les services fiscaux, l'INSEE, les URSSAF, les ASSEDIC, les chambres de métiers et les chambres de commerce pour procéder à une **évaluation du dispositif**. L'INSEE pourrait, **sans délai, être chargée de définir le cahier des charges de la collecte des éléments statistiques nécessaires pour assurer le suivi de cette politique**.

⇒ Améliorer l'employabilité des chômeurs et notamment des jeunes

L'**amélioration de l'« employabilité » des personnes en grande difficulté sociale doit être recherchée**, de même que celle des **jeunes** et des **chômeurs en rupture totale** avec le **marché du travail**. Il est donc nécessaire d'améliorer les liens entre l'école et l'entreprise pour la formation en fonction des besoins, et de réinsérer les personnes exclues du marché du travail.

⇒ Faciliter le respect de la clause d'embauche de 20 % d'habitants de la zone.

Il serait souhaitable **d'étendre à toutes les personnes qui résident dans des zones concernées par la politique de la ville et à celles qui sont éligibles dans ce cadre aux aides européennes, la possibilité d'être décomptées dans le calcul de la clause de 20 % d'embauche locale**. Cette réforme tempérerait les « effets de frontière » et accroîtrait le **potentiel de recrutement des entreprises**.

⇒ Inciter à une application rapide, uniforme et « éclairée » de la loi

Le gouvernement doit **donner aux URSSAF des instructions tendant à une mise en œuvre des textes avec discernement**, comme tel a été le cas pour la réduction du temps de travail, en cas de circonstances exceptionnelles consistant en des difficultés spécifiques de recrutement.

Les **circulaires d'application** relatives aux ZFU pourraient préciser les conditions dans lesquelles le principe du quota de 20 % doit être entendu de façon à **favoriser l'embauche de nouveaux salariés** et non pour pénaliser des entreprises.

⇒ Résoudre les questions foncières avec plus de rapidité

Il faut **permettre aux ZFU encore dotées de disponibilités foncières, de valoriser celles-ci au cours des prochaines années**, puisqu'à l'évidence, **le délai de cinq années ouvert en 1997 s'est avéré trop court**, compte tenu des aléas de la politique de l'Etat.

La principale limite à l'amélioration des résultats du dispositif des ZFU procède du manque de disponibilités foncières dont ont souffert un grand nombre de communes. Elle doit être levée, tout en renforçant les compétences des « comités d'agrément » créés par les communes.

⇒ Définir un nouveau régime adapté aux changements survenus depuis 1996

Il est urgent de **définir un dispositif d'allègement des charges en profitant de la souplesse octroyée par le régime du *de minimis*** (faculté d'accorder des aides dès lors qu'elles ne représentent, en moyenne, pas plus de 100.000 euros par entreprise sur trois ans). Ce type de mesure permet de **soutenir les très petites entreprises** du commerce et de l'artisanat.

⇒ Assurer la cohérence de l'action administrative

Il faut appliquer aux URSSAF le **principe selon lequel les positions qu'elles ont prises sur l'interprétation de la loi s'imposent ensuite à elles** en prévoyant que lorsqu'elles refusent de répondre, c'est l'interprétation du redevable de bonne foi qui prévaut, à l'instar de ce qui est prévu, pour les services fiscaux, par l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales.

⇒ Prendre à bras le corps la question du commerce de proximité

La **situation des commerces de proximité** est difficile. Il semble illusoire de créer un nouveau réseau de commerces locaux dans les quartiers où le pouvoir d'achat est faible. L'objectif demeure de **favoriser le maintien les commerces existants**. Il est donc nécessaire de venir en aide aux entreprises commerciales situées dans les ZFU notamment en leur facilitant l'accès aux assurances.

AVANT-PROPOS

Au cours de sa réunion du mercredi 16 janvier 2002, la Commission des Affaires économiques du Sénat a décidé d'établir un rapport d'information sur les zones franches urbaines (ZFU) qu'elle a chargé votre rapporteur de rédiger. Cette initiative résultait des interrogations observées au Sénat lors de l'examen du projet de loi de Finances pour 2002. A cette époque, en effet, le gouvernement considérait avec défiance -le terme n'est pas exagéré- un dispositif créé en 1996 à l'initiative de MM. Alain Juppé, Jean-Claude Gaudin et Eric Raoult dont les maires et les acteurs de terrains soulignaient pourtant la remarquable réussite.

Le présent rapport d'information a été réalisé afin de lever toute équivoque sur le bilan des zones franches urbaines que l'exécutif s'est avéré dans l'incapacité d'établir au cours des cinq dernières années, si l'on excepte le rapport présenté au Parlement à l'automne 2001, avec bien du retard.

Au cours de ses travaux, votre rapporteur a entendu :

– plus d'une vingtaine de personnes au cours d'auditions au Palais du Luxembourg, dont on trouvera la liste en annexe n° 1 ;

– cinq déplacements en compagnie de plusieurs de ses collègues à Mantes-La-Jolie, Marseille, Saint-Quentin, Le Mans et Bruxelles (cf . annexe n° 2).

Après avoir sollicité l'ensemble des maires de communes comportant une ZFU, dont on trouvera la liste en annexe n° 3, il a reçu des contributions écrites de la quasi-totalité d'entre eux¹. Il a, en outre, obtenu qu'une étude statistique soit réalisée par l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région île de France (IAURIF).

Le présent rapport, établi en cinq mois malgré les bouleversements induits par le calendrier électoral, s'efforce de présenter, sur la base de ces différents éléments, une analyse qui, sans prétendre être exhaustive, tend à dresser le bilan objectif qu'attendaient les acteurs et les bénéficiaires de cette politique.

¹ Sauf indication contraire, les éléments cités dans le corps du rapport concernant chaque commune résultent de données transmises par le maire ou les services compétents de cette commune.

Mesdames, Messieurs,

L'initiative de la Commission des Affaires économiques qui a chargé son rapporteur pour avis d'établir un bilan des ZFU, se situe dans le droit fil de ses réflexions sur l'aménagement du territoire d'une part et sur les relations entre les espaces urbains, les espaces périurbains et les espaces ruraux. Ces réflexions se sont notamment concentrées dans deux importants rapports de M. Gérard Larcher sur la politique de la ville (1992) et sur les espaces périurbains (1998)¹.

Elle s'explique par le désir d'y voir plus clair sur le résultat concret de la création des ZFU que le précédent Gouvernement a considérée avec hostilité, jusqu'à la désignation du ministre délégué chargé de la ville, puis avec suspicion, après celle-ci.

Ce ministre délégué, qui ne partageait certes pas les sentiments exprimés auparavant par la ministre de l'emploi et de la solidarité, pour le compte de laquelle l'Inspection générale des Affaires sociales avait réalisé, en 1998, un rapport particulièrement « orienté » et défavorable aux ZFU, a finalement donné –du bout des lèvres !- son assentiment à la poursuite de cette politique dont les maires des villes concernées, quelles que soient leurs affinités politiques, ont unanimement reconnu l'intérêt.

Comme le relevait le Président Jean-Claude Gaudin à la tribune du Sénat à l'automne 2001 : « *Des rapports de fonctionnaires continuent d'affirmer que le dispositif des zones franches n'a pas eu d'effets positifs. Il faudra qu'un jour on nous explique cette contradiction ou que l'on reconnaisse que certaines informations ont été rédigées de manière tendancieuse* »².

Tel est précisément l'objet du présent rapport d'information qui, après avoir rappelé le cadre général constitué par le Pacte de relance pour la ville, présentera l'étendue du succès rencontré par les ZFU, les progrès qui auraient pu être réalisés par rapport à la réussite observée si toutes les initiatives avaient été développées en leur faveur et les transformations qui pourraient leur être apportées dans les mois à venir.

¹ Gérard Larcher, *Rapport d'information sur la politique de la ville*, n°107 (1992-1993) et *Les terroirs urbains et paysagers, pour un nouvel équilibre des espaces périurbains*, rapport d'information n°415 (1997-1998).

² Intervention de M. Jean-Claude Gaudin, sénateur des Bouches-du-Rhône, vice-Président du Sénat, à l'occasion de la question orale sans débat présentée par M. Jean-Paul Alduy, sénateur des Pyrénées-Orientales, n°1177S du 31 octobre 2001, *Journal Officiel*, page 4529.

I. LA CREATION DES ZFU : UNE MESURE NOVATRICE INSTITUEE PAR LE « PACTE DE RELANCE POUR LA VILLE »

Le projet mis en œuvre par le Pacte de relance pour la ville consistait à parvenir à une transformation totale de certains quartiers en jouant sur le levier économique, notamment par un allègement des charges des entreprises, comme le soulignait M. Jean-Pierre Raffarin, alors ministre des petites et moyennes entreprises, du commerce et de l'artisanat, à l'occasion d'une visite à Saint-Quentin peu après l'adoption de la loi relative à la mise en œuvre du Pacte de relance.

A. ENJEUX ET OBJECTIFS DU PACTE DE RELANCE (1996)

● Les quartiers sensibles en 1996 : une « voie sans issue »

Lorsqu'à l'automne 1996, le Gouvernement dirigé par M. Alain Juppé a créé les zones franches urbaines, il affrontait, le premier depuis l'apparition du concept de politique de la ville, la question de l'articulation entre la politique économique et les problèmes sociaux des quartiers difficiles.

Ce projet reposait sur la volonté de lutter contre une spirale de l'échec et de l'exclusion caractérisée par :

– la **fuite des classes moyennes** et l'accroissement de la vacance des logements sociaux, notamment dans les « tours » et les barres d'immeubles ;

– l'**hémorragie des entreprises**, spécialement sensible dans le secteur du commerce et de l'artisanat où les entreprises subissaient les conséquences de la **paupérisation** des habitants des quartiers sensibles et de la diminution de leur pouvoir d'achat ;

– la **croissance du chômage**, la plus forte observée sur l'ensemble du territoire, renforçant le sentiment d'**exclusion** des habitants.

Au total, face à l'impuissance des politiques menées depuis près de vingt ans, les quartiers étaient en déshérence, dépourvus de perspectives d'avenir. C'est précisément contre ce mouvement en apparence irréversible que le Pacte de relance pour la ville a prioritairement lutté.

● Le contenu du Pacte de relance pour la ville

Ensemble ambitieux dont la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 ne constituait que le volet législatif, le Pacte de relance pour la ville s'articulait autour de six objectifs principaux, qui tendaient à :

- 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.

● Créer des activités et de l'emploi

La principale idée qui sous-tendait le PRV était que le premier problème qui mine les quartiers en difficulté est le chômage. Ainsi, pour lutter contre celui-ci, étaient créées **44 zones franches urbaines** au sein des 744 zones urbaines sensibles qui concentraient les quartiers les plus défavorisés des agglomérations de l'Hexagone.

Cette création répondait à une situation de grande détresse, si l'on songe que dans certaines communes, la majeure partie des chômeurs résidaient dans les quartiers sensibles, ainsi à Clichy-sous-Bois-Montfermeil, où 70 % des demandeurs d'emplois étaient établis dans la ZFU.

Si elles exerçaient une activité économique de proximité¹ sur le marché local, les entreprises de moins de cinquante salariés situées dans ces zones pouvaient bénéficier d'exonérations fiscales et sociales importantes sur :

- l'impôt sur les bénéfices, dans la limite d'un plafond de bénéfice de 400.000 francs par an et par entreprise ;
- la taxe professionnelle ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties ;

¹ Répondaient à cette condition 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.

- les charges sociales patronales ;
- les cotisations sociales personnelles des artisans et commerçants ;
- les droits de mutation sur les fonds de commerce et de clientèle.

Considérant que la **sûreté des personnes et des biens** est le premier des droits que protège l'Etat, il était prévu de **lutter prioritairement contre la délinquance des mineurs**, par la création d'unités d'encadrement renforcé et grâce à un accroissement des effectifs de police. Des mesures concernant la lutte contre la toxicomanie étaient également prises.

Le ministère de l'éducation nationale était aussi concerné par la mise en œuvre du Pacte de relance à laquelle il devait contribuer grâce à la modification de la carte des établissements situés en zone d'éducation prioritaire (ZEP) dans lesquelles les moyens humains étaient renforcés.

Tout en souhaitant lutter contre le « monofonctionnalisme » hérité de la « Charte d'Athènes » qui a contribué à répandre en France le modèle des « grands ensembles » où un fort taux de vacance des logements est désormais observé, le pacte de relance affectait d'importantes enveloppes de **prêts au financement de gros travaux d'entretien dans les quartiers en difficulté**. L'intérêt de ces mesures trouve tout son sens lorsque l'on sait que la ZFU de Reims concentre, par exemple, 85 % du parc d'habitat social rémois.

Pour engager de grandes opérations de restructuration dans des centres commerciaux souvent dévastés et désertés il créait, en outre, un établissement public de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Un programme triennal **d'amélioration de la desserte et de la qualité des transports en commun** dans les quartiers faisant l'objet d'un contrat de ville était également lancé, tandis que l'emploi de jeunes par les autorités responsables de transports était favorisé, dans le cadre du développement des « emplois de ville ».

Au total, le Pacte de relance constituait un tout cohérent, dont la création des ZFU qui reprenait l'idée d'une « **discrimination territoriale positive** » n'était que l'une des facettes.

En termes **d'objectifs**, l'étude d'impact annexée au projet de loi considérait que partant d'une situation où l'on estimait à **25.000 le nombre d'emplois existant dans les ZFU**, et sous réserve de la délimitation définitive des zones, le coût fiscal et le coût social de la mesure s'élèveraient respectivement, la première année, à **732 et à 650 millions de francs, pour 10.000 emplois nouveaux**.

B. LA CREATION DES 44 ZFU : TRANSPARENCE ET SOUPLESSE

On dénombre 44 zones franches dont 38 sont situées en métropole et 6 dans les départements d'outre-mer. Votre rapporteur s'est intéressé, au cours de ses investigations, aux ZFU de métropole, considérant que les ZFU des DOM relevaient d'une problématique spécifique dont il ne pouvait pas saisir les enjeux dans le laps de temps qui lui était imparti pour réaliser son étude.

Le tableau figurant en annexe n° 3 présente la liste des zones franches urbaines de métropole, lesquelles ont été délimitées dans les conditions de transparence et de souplesse, tant en ce qui concerne le choix des sites que les objectifs que s'y assignaient les collectivités locales.

1. Pour le choix des sites

Le choix des ZFU a reposé sur des **critères statistiques objectifs** qui se sont doublés du recours de la procédure d'« appel à projet » destinée à sélectionner les collectivités locales désireuses de s'impliquer le plus résolument dans le dispositif.

Les Zones franches urbaines ont été conçues sur la base de **critères objectifs**, à savoir :

- une population supérieure à 10.000 habitants ;
- un taux de chômage supérieur de 25 % à la moyenne nationale ;
- une proportion de jeunes supérieure à 36 % de la population ;
- une proportion de personnes de plus de quinze ans non diplômées supérieure à la moyenne nationale (29 %) ;
- un potentiel fiscal de moins de 3.800 francs par habitants.

En pratique, selon les informations communiquées à la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner le projet de loi relatif à la mise en œuvre du Pacte de relance, **la population qui résidait en ZFU était caractérisée** par :

- un taux de chômage double de la moyenne nationale ;
- une proportion de jeunes de moins de 25 ans représentant plus de 46 % de la population ;

– une proportion de 44 % des moins de quinze ans non diplômés.

La **procédure d' «appel à projet»** qui a été retenue a permis aux élus locaux auditionnés au plan national de présenter les objectifs qu'ils s'assignaient pour résoudre les problèmes économiques et sociaux des quartiers les plus en difficulté. Par comparaison avec celles mises en œuvre pour le choix des programmes de renouvellement urbains lancés ultérieurement, cette procédure s'est avérée **transparente et efficace**. Elle a laissé une **place essentielle à l'initiative des maires** qui ont défendu leurs dossiers pour aller de l'avant. Ceci explique qu'hormis des problèmes de délimitation observés à Grigny -et auxquels le précédent gouvernement a mis plusieurs années à apporter une solution alors qu'il avait compétence liée pour tirer les conséquences d'une annulation prononcée par le Conseil d'Etat-, **on n'a pas observé de difficultés majeures en termes de délimitation**, contrairement à ce qu'annonçaient les détracteurs des ZFU. La réussite de cette opération est d'autant plus remarquable lorsque l'on songe à l'importance des allègements de charges institués dans ces zones et aux risques de distorsion de concurrence qu'ils auraient pu entraîner si la délimitation avait été hasardeuse.

2. Dans la définition d'objectifs contractuels

Chaque zone franche urbaine a reposé sur la signature d'une **convention conclue entre l'Etat et la ou les collectivités intéressées** par sa réussite. Cette convention déterminait précisément les objectifs assignés à chacun des co-contractants.

A titre d'exemple, on retiendra que pour la ZFU de Saint-Quentin, l'objectif prioritaire était de *«favoriser l'intégration des populations en difficulté par le biais de mesures tendant à faciliter leur participation à la vie du quartier»*, principalement dans les domaines de l'enseignement, du logement, de la culture, de la santé, et de l'emploi. S'agissant de l'emploi, l'objectif explicitement fixé par la convention était de rapprocher le taux de chômage de la ZFU, alors de 25 %, du taux moyen de 17 % observé dans le bassin d'emploi de Saint-Quentin.

Les autres buts de la ZFU consistaient à :

– favoriser le maintien des entreprises et commerces existants en les aidant à mettre en œuvre de véritables stratégies de développement ;

– offrir de nouveaux espaces, notamment par la création d'une ZAC, pour accueillir des acteurs économiques permettant l'intégration professionnelle des populations en difficulté ;

– rapprocher les services publics des citoyens pour assurer un meilleur accès des populations concernées.

3. Par un dispositif transparent, souple et non bureaucratique

Afin d'assurer la transparence et l'évaluation de la mise en œuvre des dispositions de la loi relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville, le Sénat avait, par la voix de son rapporteur, le sénateur Gérard Larcher, obtenu l'adoption de « gardes-fous » aussi bien au niveau local qu'au plan national.

La loi de 1996 dispose, en effet, d'une part que dans chaque ZFU un **comité d'orientation et de surveillance** examine les conditions de mise en œuvre des mesures dérogatoires et prévient les risques de distorsions de concurrence tant à l'intérieur des zones que par rapport aux quartiers périphériques pour lutter contre les « chasseurs de primes » et, plus globalement, pour préserver les équilibres économiques et sociaux de chaque zone.

Au plan national, l'exécutif est chargé d'établir chaque année un **rapport annuel d'évaluation** dont, notons le, la première édition a été remise au Parlement avec retard malgré les demandes réitérées des rapporteurs du Sénat. Enfin, en approuvant le dispositif institué par le Pacte de relance pour la ville, la Commission européenne a également demandé qu'un rapport annuel d'évaluation lui soit adressé.

II. BILAN CINQ ANS APRES : UN INDENIABLE SUCCES EN TERMES ECONOMIQUES ET SOCIAUX

La crédibilité des ZFU a souffert de la relative lenteur avec laquelle leurs premiers effets se sont faits sentir. C'est ainsi qu'à Montpellier la première pierre de la zone «PARC 2000» qui couvre 7 hectares, destinés à recevoir, à l'horizon 2003-2004, 1000 emplois n'a été posée qu'en décembre 2000. Cette exemple montre qu'une politique de long terme ne saurait être jugée hâtivement, à l'aune de ses premiers résultats.

A. LES EFFETS POSITIFS EN MATIERE DE CREATION D'ENTREPRISES

Le remarquable accroissement du nombre d'entreprises dans les ZFU procède largement, outre les exonérations de charges sociales et fiscales, de l'amélioration des relations entretenues entre celles-ci et les collectivités locales.

Comme le relève l'**Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie** après avoir souligné l'« *effet de levier indéniable* » qu'ont eu les ZFU, «*Le maintien d'activités dans des quartiers en voie de désertification aurait déjà constitué en soi un succès. L'efficacité du dispositif des zones franches repose en grande partie sur son application aux entreprises existantes et pas seulement aux entreprises nouvellement créées*». C'est à l'aune de cette appréciation générale que les effets sur la création d'entreprise méritent d'être examinés.

1. Un foisonnement d'entreprises

Compte tenu des incertitudes qui caractérisent les évaluations relatives au nombre d'entreprises localisées dans les ZFU, votre rapporteur a tenu à présenter, ci-après, de façon à éviter tout parti pris et toute polémique, l'ensemble des résultats qui émanent de quatre sources différentes, à savoir : une étude de la DARES de janvier 2001, une étude de l'Association entreprendre, villes et quartiers parue en septembre de la même année, une étude réalisée en janvier 2002 par les services statistiques de l'ACOSS et enfin

les éléments statistiques collectés par ses soins auprès des maires des communes intéressées.

a) Des résultats quantitativement importants...

Selon l'étude de la **DARES**, parue en janvier 2001, l'attractivité des zones franches est particulièrement flagrante si l'on observe le rythme annuel de **créations d'entreprises**. Le nombre total de ces créations, qui s'était élevé à 381 en 1996 pour les 44 zones où ont été instituées les ZFU est passé à 2.510 en 1997, 2.101 en 1998 et 1.900 en 1999. **De ce fait, le nombre total des entreprises qui étaient installées dans ces zones a cru de 1.628 avant 1996 à 8.520 à la fin 1999.**

D'après l'**Association entreprendre, villes et quartiers**, le **nombre des entreprises situées en ZFU passe de 10.000 au premier janvier 1997 à 21.030 au 1^{er} septembre 2001**. Sur les 11.030 entreprises nouvelles, 6.066 (soit 55 %) constituent des créations. D'après une étude réalisée en fonction des résultats enregistrés dans 22 ZFU, **ces entreprises appartiennent aux secteurs des services aux entreprises (25 %) du bâtiment-travaux-publics (18 %) des services aux personnes (14 %), du commerce de détail (14 %), du commerce de gros (8 %), des transports (7 %), et de l'industrie (5 %)**. Le solde (9 %) appartient à d'autres secteurs.

Selon l'**ACOSS**, on comptait, à la fin octobre 2001, près de **10.000 entreprises exonérées en ZFU**, contre 5.127 en 1997, soit un quasi doublement qui ne tient, au demeurant, pas compte de la présence d'entreprises de plus de 50 salariés et d'entreprises n'exerçant pas leur activité dans l'un des secteurs définis par la loi de 1996.

EVOLUTION DU NOMBRE D'ENTREPRISES EXONEREES EN ZFU, 1997-2001

Année	Nombre d'entreprises
1997	5.127
1998	7.177
1999	8.520
2000	9.737
Fin octobre 2001	n. c.

Source : ACOSS

Les estimations de l'ACOSS coïncident avec les éléments transmis à votre rapporteur par les maires des communes intéressées, selon lesquelles le nombre des entreprises existantes dans les ZFU a augmenté de 12.000, comme le montre le tableau ci-dessous.

EVOLUTION DU NOMBRE DES ENTREPRISES EN ZFU (1997-2001)

Communes	Données à jour au	Nombre d'établissements		
		Existants en 1997 (1)	Existants en 2002 (2)	Solde (2-1)
Amiens	31/12/2001			95
Belfort	30/06/2000			71
Bondy	31/12/2001			114
Bordeaux/Lormont/Floirac/Cenon		1 010	2 106	1 096
Bourges	30/06/2001	187	391	204
Calais	31/12/2001	10	65	55
Charleville-Mézières ¹				
Chennevières-sur-Marne/Champigny sur Marne	31/12/2001	228	302	74
Chenôve	01/07/2002	174	315	141
Cherbourg/Octeville	01/01/2002			36
Clichy-sous-Bois/Montfermeil	28/02/2001	865	2 635	1 770
Creil/Montataire		59	113	54
Dreux/Sainte-Gemme/Moronval	01/01/2001	102	170	68
Garges-les-Gonnesse/Sarcelles	01/07/2001	541	2 216	1 675
Grigny/Viry-Chatillon	01/06/2002		154	154
La Seyne/Mer	01/06/2002	97	218	121
Le Havre	31/12/2000			60
Le Mans	31/12/2001	117	256	139
Les Mureaux	01/07/2002	88	333	245
Lille/Loos-lès-Lille	31/12/2001	110	388	278
Mantes-la-Jolie	31/12/2001			210
Marseille	01/01/2002	668	1 893	1 225
Meaux			230	230
Metz	31/12/2001	172	393	221
Montereau Faut Yonne	01/01/2002			85
Montpellier	01/01/2002	128	430	302
Mulhouse	31/12/2001			98
Nice/Saint-André	31/12/2001	193	668	475
Nîmes	01/06/2002	124	406	282
Perpignan	07/06/2002	130	480	350
Reims	31/12/2001	11	83	72
Saint-Dizier	31/12/2001			98
Saint-Etienne	01/01/2002	31	229	198
Saint-Quentin	31/12/2001	215	404	189
Strasbourg	31/12/2001			164
Tourcoing-Roubaix	30/09/2001			784
Valence	31/12/2001	79	404	325
Vaulx-en-Velin	01/10/2001	438	846	408
TOTAL				12 166

¹ Seule la commune de Charleville-Mézières n'a pas été en mesure de communiquer de chiffres, aucune évaluation n'y ayant été réalisée.

Le tableau ci-dessus a été établi à partir des éléments collectés auprès de toutes les communes intéressées, lesquelles ont communiqué au rapporteur les éléments en leur possession.

L'ensemble de ces résultats qui convergent pour indiquer que les ZFU ont eu un effet positif sur l'emploi et sur l'activité donnent à penser qu'un **seuil ayant été franchi, on ne reviendra plus en arrière et que la dynamique de création d'entreprises impulsée ne saurait, à brève échéance, se ralentir.**

b) ... s'expliquant par le « coup de pouce » financier donné aux entrepreneurs et par la souplesse du dispositif

La création des ZFU a permis de **stabiliser la situation « chancelante » de bon nombre d'entreprises** qui étaient installées dans les quartiers où ont été créées ces zones, à l'instar d'un centre commercial installé dans la ZFU du Mans où s'est rendu votre rapporteur.

● Une aide souple et efficace

Les ZFU ont apporté une **aide financière importante** aux entrepreneurs qui ne disposaient pas ou peu de capitaux propres.

Cette aide s'avère **simple à mettre en œuvre** (puisqu'elle est déclarative) grâce à une défiscalisation « à la source » qui est très lisible pour les entreprises et permet de sortir du système de subventions versées sur dossier, moyennant des délais qui varient au gré du zèle de l'administration. Selon un témoignage, le nouveau dispositif du fonds de revitalisation économique (FRE) s'avère contrairement aux ZFU, « *très compliqué, pas du tout adapté à la réalité du terrain et génère beaucoup de papier pour une aide financière très minime* ». Au demeurant les entrepreneurs ne s'y trompent pas, c'est ainsi que dans la ZFU de Metz, entre janvier et novembre 2001, seul un dossier « FRE » a été déposé à la préfecture. En août de la même année, le comité d'orientation et de surveillance d'une autre zone franche notait que parmi les entreprises, « *beaucoup préfèrent renoncer à une aide jugée minime par rapport au temps perdu à établir un dossier* ».

Par comparaison, on constate donc que **le système déclaratif et souple des ZFU a, pour les entreprises, un effet infiniment plus positif que le mécanisme bureaucratique du Fonds de revitalisation économique (FRE)** qui, destiné aux entreprises de moins de dix salariés, repose sur l'élaboration de dossiers de financements complexes, pour des montants unitaires modestes, et après de longs délais de traitement. Ainsi, les aides du

FRE sont-elles limitées à 22.870 euros pour la réalisation d'investissements (dans la limite de 15 % de ceux-ci) et 3.050 euros pour le démarrage de nouvelles entreprises. Eu égard à la longueur de la procédure susceptible d'y ouvrir droit, ces aides apparaissent comme dérisoires.

C'est donc à tort que les détracteurs des ZFU ont critiqué un système qui, s'il est coûteux, donne de bons résultats pour lui préférer une procédure compliquée qui ne coûte rien parce qu'elle n'est pas ou peu utilisée.

● Une aide qui a bénéficié aux entreprises commerciales et artisanales.

Comme le souligne l'Assemblée permanente des Chambres de métiers dans la contribution écrite qu'elle a adressée à votre rapporteur, les avantages fiscaux ont joué un rôle essentiel dans l'installation des artisans en quartier sensible, dans la mesure où cette aide leur a permis :

– « de créer [leur entreprise] à moindre coût ;

– de constituer, grâce à l'économie de charges réalisée en cinq ans, la trésorerie nécessaire pour assurer la pérennité de l'entreprise et se doter d'un matériel plus performant ;

– d'obtenir des marges supérieures aux concurrents implantés hors de ces zones ;

– de pouvoir embaucher facilement et utiliser une main d'œuvre locale souvent insoupçonnée et souvent qualifiée ou presque ».

De ce fait, selon la même source, tous les secteurs du commerce et de l'artisanat ont été concernés par l'installation en ZFU : « métiers de bouche, services aux particuliers, services aux entreprises, bâtiments, entreprises de production et transports. Mais globalement c'est surtout le bâtiment et les entreprises de production qui ont bénéficié le plus des effets des zones franches. En effet, leur développement ne dépend pas exclusivement du pouvoir d'achat de la zone, contrairement aux métiers de bouche et de service aux ménages ».

2. Des relations nouvelles entre les collectivités locales et les entreprises

Nombreuses étaient les communes qui, avant la création d'une ZFU, n'étaient pas dotée d'un service économique. Cinq ans plus tard, force est de constater que la mise en œuvre de cette politique a donné lieu au recrutement de personnel, souvent contractuel, chargé de gérer le **développement économique de la zone, voire même à l'apparition de véritables services économiques** dans des communes qui en étaient dépourvues (notamment des communes « dortoir »). Comme le souligne l'IAURIF dans l'étude remise à votre rapporteur, ces chargés de mission et ces services ont permis aux collectivités locales de mener une politique de communication auprès des entreprises (notes explicatives, mailings) et d'organiser des réunions destinées à faire connaître les avantages des ZFU.

Dans le même ordre d'idées, on retiendra la **contribution importante des Chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers** à la réussite de la politique des zones franches. Le réseau consulaire a, en effet, mené un important travail **d'information** et de **sensibilisation** des entreprises aux exonérations fiscales et sociales, ainsi qu'une action pour affiner la délimitation du périmètre de certaines zones, non moins que des efforts d'évaluation du dispositif dans le cadre de relations avec les URSSAF.

Selon le témoignage relatif à la ZFU de Clichy-sous-Bois-Montfermeil, l'accueil réservé par les services intéressés aux entreprises candidates à l'installation dans la ZFU leur a également permis de **dépasser les a priori qu'elles nourrissaient sur l'image de ces deux villes**, d'autant que les collectivités locales y ont fait évoluer leur stratégie d'accueil en fonction des résultats des études de satisfaction réalisées auprès des entreprises. En outre, d'après la même source, ces contacts ont eu une incidence positive sur la volonté d'investir sur le long terme manifestée par les entreprises.

Au total, les relations étroites qui se sont nouées entre les chefs d'entreprises, les communes ou leurs établissements publics de coopération, les chambres de commerces et d'industrie et les chambres des métiers et les comités d'agrément ou d'observation et de surveillance ont permis **d'améliorer la connaissance du tissu économique** et des besoins ressentis par les entreprises et de créer une véritable « **identité économique** » dans des quartiers qui en étaient dépourvus.

B. LES BIENFAITS DE LA CREATION D'EMPLOIS

1. Un solde d'emplois très positif

Tout comme les statistiques relatives au nombre d'entreprises créées, les chiffres concernant le nombre d'emplois dans les ZFU sont malaisés à établir avec précision. C'est pourquoi votre rapporteur s'est référé aux quatre sources déjà évoquées ci-dessus, à savoir, l'étude de la DARES de janvier 2001, l'analyse de l'Association entreprendre, villes et quartiers rendue publique à l'automne suivant, l'étude de janvier 2002 qui émane des services statistiques de l'ACOSS et les éléments qui lui ont été transmis par les maires des communes intéressées.

a) Une vérité statistique dont on peut désormais quantifier l'importance...

(1) Les études nationales et les données locales concordent

● Les études nationales

Selon l'enquête sur l'emploi réalisée par la **Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES)** du Ministère de l'emploi et de la solidarité, au premier trimestre 2001, les salariés déclarés par les entreprises établies dans ces zones passent de **31.000 en 1997**, à 44.000 en 1998 et à **57.000 en 1999**. Au cours de l'année **1999**, on a enregistré **24.000 embauches** dont 18.000 ont bénéficié d'exonérations de charges sociales. **Le nombre de salariés nouveaux embauchés au cours de la même année a été de 13.000, dont 11.000 exonérés**. Dans une publication parue en août 2001, la DARES estime à **62.000** environ le nombre des salariés employés fin 2000 par les établissements situés en ZFU, dont 54.000 sont exonérés.¹

Sur le total de 57.000 salariés précité, 49.000 sont titulaires de CDI ou de CDD d'au moins douze mois. 13.000 d'entre eux résident dans une zone franche urbaine, (contre 8.000 un an plus tôt), si bien qu'avec un **taux moyen de 26 % le plancher légal de 20 % d'emplois résidents est largement dépassé**. En outre, la DARES observe que dans plus de huit cas sur dix, les contrats signés sont conclus pour une durée indéterminée.

¹ DARES, *Premières informations*, août 2000, p. 2.

On notera que la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains ayant précisé les obligations déclaratives des entreprises qui bénéficient des allègements de charges les données relatives à 2001 seront connues d'ici à la fin de l'année 2002.

L'Association entreprendre, villes et quartiers a, quant à elle, publié en décembre 2001 une étude selon laquelle le nombre d'emplois dans les ZFU est passé de **35.000 à 86.900 entre le 1^{er} janvier 1997 et le 30 septembre 2001**. Le **solde des emplois créés ou transférés en zone franche s'élève** donc, à cette époque à **+ 51.900** dont **24.354 correspondent à des créations nettes**.

Selon l'ACOSS, à la fin octobre 2001, l'**effectif exonéré en ZFU est de 55.000 personnes**, pour un **montant de cotisations sociales exonérées de 1.453 millions de francs sur les neuf premiers mois de l'année**. Le nombre des entreprises et celui des emplois exonérés croît de façon constante entre 1997 et 2001, ainsi que le montre le tableau ci-après, lequel indique en outre qu'après le doublement observé de 1997 à 1998, on constate un ralentissement du taux de croissance de l'ensemble de ces données, qui demeure cependant positif.

EVOLUTION DES EXONERATIONS DE COTISATIONS SOCIALES EN ZFU, 1997-2001

Année	Cotisations exonérées <i>en millions de francs</i>	Effectifs exonérés <i>(estimation)</i>
1997	467,1	28.362
1998	909,0	42.635
1999	1.260,8	50.131
2000	1.588,8	54.706
Fin octobre 2001	1.453,3	n. c.

Source : ACOSS

Afin de s'assurer de la cohérence de ses évaluations, l'ACOSS estime que sur la base d'un taux d'exonération de 30,293 %, et compte tenu d'un salaire moyen retenu de 1,2 SMIC (soit 8.866 francs) le **montant mensuel moyen d'exonération s'élève à 2.686 francs**. Si l'on rapporte le montant des exonération au troisième trimestre 2001, soit 465 millions de francs, au montant mensuel moyen d'exonération sur trois mois, (465/2686) on obtient un effectif de **57.706 personnes**, proche de l'effectif calculé dans le tableau ci-dessus¹.

¹ Compte tenu des informations de la base de données Orme qui servent de support au calcul.

Enfin, selon les informations collectées par votre rapporteur, le **nombre total d'emplois créés ou transférés dans les ZFU serait de plus de 46.000** ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous.

EVOLUTION DU NOMBRE D'EMPLOIS EN ZFU (1997-2001)

Ville	Données à jour au	Nombre d'emplois		
		Existants en 1997 (1)	Existants en 2002 (2)	Solde (2-1)
Amiens	31/12/2001	425	948	523
Belfort	30/06/2000			211
Bondy	31/12/2001			624
Bordeaux/Lormont/Floirac/Cenon				5 786
Bourges	30/06/2001	596	1 096	500
Calais	31/12/2001	197	900	703
Charleville-Mézières*				
Chennevières-sur-Marne/Champigny sur-Marne	31/12/2001	832	1 474	642
Chenôve*	01/07/2002			
Cherbourg/Octeville	01/01/2002			237
Clichy-sous-Bois/Montfermeil*	28/02/2001			
Creil/Montataire		239	627	388
Dreux/Sainte-Gemme/Moronval	01/01/2001		300	300
Garges-les-Gonnesse/Sarcelles	01/07/2001			2 994
Grigny/Viry-Chatillon	01/06/2002			1 994
La Seyne/Mer	01/06/2002	335	1 161	826
Le Havre	31/12/2000			418
Le Mans	31/12/2001	685	1 579	894
Les Mureaux	01/07/2002	444	856	412
Lille/Loos-lès-Lille	31/12/2001	672	3 692	3 020
Mantes-la-Jolie	31/12/2001	465	800	335
Marseille	01/01/2002	2 126	9 000	6 874
Meaux				1 335
Metz*	31/12/2001			
Montereau Faut Yonne	01/01/2002			419
Montpellier	01/01/2002	380	1 205	825
Mulhouse	31/12/2001			336
Nice/Saint-André	31/12/2001	1 065	2 265	1 200
Nîmes	01/06/2002	288	1 664	1 376
Perpignan	07/06/2002	239	1 210	971
Reims	31/12/2001			252
Saint-Dizier	31/12/2001			549
Saint-Etienne	01/01/2002			990
Saint-Quentin	31/12/2001	1 123	2 420	1 297
Strasbourg	31/12/2001			330
Tourcoing-Roubaix	30/09/2001			5 720
Valence	31/12/2001	597	2 389	1 792
Vaulx-en-Velin	01/10/2001	1 584	3 469	1 885
TOTAL				46 958

* Données non obtenues.

● Les études locales

Après avoir noté qu'en matière de décompte des emplois créés en ZFU, qui peut le plus ne peut pas le moins, puisque l'Etat s'avère incapable de fournir des statistiques sans se fonder sur celles tenues à jours par les communes, votre rapporteur constate que **l'amélioration de l'emploi dans les ZFU est unanimement attestée par les collectivités locales.**

A **Roubaix**¹, par exemple, le taux de chômage est passé de 29,1 % en décembre 1996 à 23,4 % en janvier 2002, soit une baisse de 20 %. A **Marseille**, le taux de chômage dans les quartiers Nord a diminué deux fois plus vite que dans le reste de la ville (- 34,6 % contre - 15,5 % dans certains autres arrondissements).

Des résultats analogues sont observés à **Meaux** où, dans un contexte général de baisse du chômage (- 43 %, entre 1995 et 2001) la proportion des chômeurs issus de la zone concernée par la ZFU a, elle aussi, diminué de dix points de pourcentage, passant de 75 à 65 % du total des chômeurs de la ville.

(2) La nature des emplois créés est variée

On constate, en premier lieu, que **la proportion des entreprises individuelles est très forte**, notamment en Ile-de-France, puisqu'elle dépasse 60 % à Marseille et 50 % dans la zone de Garges-lès-Gonesse-Sarcelles où les entreprises de moins de 3 salariés constituent plus de 85 % du total de celles installées.

Il apparaît, en second lieu, que contrairement au rapport de l'IGAS de 1998, sur lequel on reviendra ci-après, **la proportion des CDI est de 84 %**, celle des CDD de 9 % et celle des autres emplois aidés de 7 %.

b) ...Injustement contestée

Les détracteurs des ZFU ayant critiqué le coût trop élevé des emplois créés en ZFU et le fait que certains d'entre eux étaient délocalisés, il convient d'examiner leurs griefs avec attention pour montrer qu'ils s'avèrent infondés.

(1) Les critiques relatives au coût des emplois

Selon le ministère des Finances, le total estimé des exonérations fiscales au titre des bénéficiaires industriels et commerciaux, des bénéficiaires non

¹ Cf. *Le Figaro – entreprises*, 3 juin 2002, page 26.

commerciaux et de la taxe professionnelle, pour la dernière année connue, à savoir 1999, est évalué à 70.246.085 euros, pour une base exonérée de 263.975.840 euros et un nombre total d'entreprises concernées de 13.483.

Ces données méritent d'être considérées avec la plus grande circonspection, car **votre rapporteur ne souscrit pas aux analyses qui tendent à rapporter le coût du dispositif au nombre d'emplois créés.** D'une part parce que les évaluations du « coût de l'emploi créé » en ZFU sont trop aléatoires et qu'elles aboutissent à des résultats sans rapport avec la réalité. Ainsi, l'IGAS estimait-elle en 1998, que le coût par emploi créé était d'environ 200.000 francs, chiffre infirmé par des évaluations ultérieures.

Selon une étude du **cabinet Ernst and Young**, réalisée en juin 2000 sur la base des informations communiquées par les comités d'orientation et de surveillance pour **l'Association des villes Zones franche urbaine**, le **coût moyen des exonérations fiscales et sociales relatives à un emploi en ZFU** (que celui-ci soit créé, transféré ou préexistant) **est compris entre 33.753 francs et 44.832 francs**, ainsi qu'il ressort du tableau ci-dessous :

ESTIMATION DU COUT D'UN EMPLOI EXONERE EN ZFU

en francs

Type d'entreprise	5 salariés ETP ¹ , 2 emplois créés dont 5 SMIC bénéfice = 0	35 salariés ETP, 14 emplois créés dont 35 SMIC bénéfice > 400 KF	35 salariés ETP, 14 emplois créés dont 15 SMIC dont 20 > SMIC bénéfice > 400 KF
Total des exonérations	168.766	1.321.362	1.569.114
Soit par emploi	33.753	37.753	44.832
Solde à la charge de l'employeur	82.584	82.584	153.370

Source : Association des villes Zones franche urbaine

Au terme d'une enquête réalisée en mai et juin 1999 par l'IAURIF² auprès d'une vingtaine d'entreprises de Garges-lès-Gonesse et de Grigny, le **gain annuel par emploi résultant des exonération était estimé à environ 30.000 francs, tandis que le gain par emploi, issu de l'exonération de taxe professionnelle s'élevait à environ 10.000 francs.** Ces données sont bien « en ligne » avec l'étude de l'Association des villes ZFU précitée.

¹ ETP = équivalent temps plein

² IAURIF, *Tableau de bord des ZFU, bilan 1998-1999* page 36.

On notera, au demeurant, que si le coût unitaire des seuls emplois créés et exonérés en ZFU est, par construction, supérieur aux chiffres détaillés ci-dessus, il convient, d'une part, d'y ajouter en toute rigueur, les emplois créés par des entreprises non éligibles au dispositif, lesquels minoreraient ce même coût. En outre, ce seul rapport (emplois/exonération pour l'année N) ne permet pas de prendre en compte la dynamique qui jouera sur plusieurs années et plusieurs « vagues » de salariés (les emplois sont des CDI qui dureront au delà de la ZFU).

Enfin faut-il rappeler que **la création des ZFU ne consiste pas exclusivement en une politique de l'emploi** et que le ratio précité ne reflète pas **l'impact global des transformations induites par la ZFU** du fait des investissements privés et publics alors même que celles-ci ont eu pour double effet de :

– **modifier l'environnement urbain** (restructuration des quartiers, venue d'entreprises de plus de 50 salariés non éligibles à la ZFU comme à Marseille) ;

– **susciter des rentrées d'argent pour l'Etat** (versement de la TVA, de la TP) **ou des économies** (réalisées sur le versement du RMI ou d'allocations de longue durée à des chômeurs) ;

– susciter une **économie globale à moyen et long terme**, du fait du rééquilibrage des conditions du travail et d'emploi dans ces quartiers où la pauvreté et l'exclusion ont un coût (violences urbaines, problèmes sociaux de tous ordres...).

(2) Les critiques concernant les délocalisations d'emplois

Les détracteurs des ZFU ont également critiqué les transferts d'emplois dans ces zones. Or, tout au contraire, **ces transferts ont eu un effet bénéfiques sur des quartiers déshérités**. Ils procèdent de l'effort de solidarité qu'effectuent les territoires les plus riches en faveur des plus déshérités, sauf à considérer que l'on doit concentrer les populations à problèmes et la pauvreté (par manque de ressources de taxe professionnelle) dans certaines communes.

On notera, au surplus, que les détracteurs des ZFU sont en contradiction avec eux-mêmes lorsqu'ils se déclarent favorables à des mécanismes de péréquation tels que le fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF) qui opère un transfert de ressources entre les communes les plus aisées et les plus pauvres de cette région. N'est-il pas paradoxal de critiquer la péréquation des emplois tout en soutenant la péréquation financière ?

En outre, **la proportion des créations d'entreprises par rapport aux délocalisations est importante** : A Meaux, 54 % des emplois existants ont été créés du fait de l'instauration de la ZFU. A Marseille, 42 % des installations d'entreprises sont consécutives à leur création, tandis que 45 % résultent de transferts et 13 % de mouvements internes tels que des reprises ou des re-localisations. Selon l'IAURIF, les deux tiers des entreprises ont été créées et non délocalisées dans les ZFU d'Ile-de-France.

2. La valeur de l'emploi créé dans ces quartiers est inestimable

Tout comme le faisait le précédent Gouvernement en présentant son projet de loi relatif à la réduction du temps de travail¹, il est souhaitable de prendre en compte non seulement les emplois créés, mais aussi les emplois « préservés », du fait de la création des ZFU. Les difficultés qui s'attachent à cet exercice -nul ne sait avec précision quantifier le phénomène- ne sauraient servir d'alibi à ceux qui ont critiqué les ZFU en s'attachant à ne considérer l'impact de ces zones qu'en termes de présumés « effets d'aubaines », sans considérer le « désavantage comparatif » que constituait, avant la création des zones franches, la localisation d'une entreprise dans un des quartiers où elles ont été créées. Votre rapporteur considère donc que **la préservation de plusieurs milliers d'emplois supplémentaires doit être mise à l'actif des ZFU.**

La valeur d'un emploi créé en ZFU est, au demeurant, très supérieure à celle d'un emploi créé ailleurs : parce que ces zones ont un « handicap compétitif structurel » que seules les exonérations fiscales comblent. Ce handicap rejaillit d'ailleurs sur les habitants des ZFU eux mêmes. C'est à juste titre que les autorités responsables des ZFU soulignent le « **handicap à l'embauche** » que subissent les habitants d'une ZFU dès lors qu'ils ont une adresse localisée dans une cité « sensible ». **La création des ZFU ouvre donc une alternative à la spirale du chômage et de la pauvreté en permettant aux habitants d'obtenir un vrai bulletin de salaire, qui constitue le meilleur signe de leur intégration sociale.** Comme le disait M. El Hassan Bouod devant votre commission, il est essentiel pour les habitants et notamment pour les jeunes de disposer des trois bulletins de salaires qui leur permettront de trouver un logement, ce que ne leur permettent pas les aides sociales précaires attestant, en réalité, de leur exclusion du marché du travail.

¹ Assemblée nationale, *Etude d'impact annexée au projet de loi n°1786*, page 2.

3. Le respect de la clause d'embauche d'au moins 20 % d'habitants du quartier

a) Une clause destinée à favoriser l'emploi des habitants des quartiers défavorisés

L'article 12 de la loi du 14 novembre 1996 prévoit que lorsqu'un employeur a embauché deux salariés ouvrant droit à exonération, le nombre de salariés qui résident dans les ZFU doit être d'au moins 20 % de l'effectif employé. Cette clause ne s'applique donc pas aux très petites entreprises.

D'aucuns étaient dubitatifs quant à la possibilité de respecter ce critère destiné à éviter que les habitants des quartiers ne soient exclus de l'accès à l'emploi, alors même qu'ils sont « assignés à résidence » dans ces grands ensembles.

b) Une clause si bien respectée ...

Toutes les statistiques montrent que le minimum de 20 % d'emplois locaux a non seulement été respecté, mais encore dépassé.

Selon l'étude de la **DARES**, la part des salariés employés résidents dans les ZFU sur l'effectif total exonéré est, en moyenne, de 26 %, soit six points de plus que l'obligation légale. La même source note que **fin 1999, 13.000 salariés des établissements situés en ZFU résident dans ces zones, contre 9.000 un an plus tôt**. En août suivant, on considère qu'à la fin 2000, sur 54.000 salariés exonérés, environ **14.500** résident dans l'une des zones¹.

Concrètement, le contrôle du respect de la loi suppose une analyse détaillée effectuée sur le terrain. Il résulte des chiffres communiqués à votre rapporteur que la part des emplois occupés par les habitants des quartiers est de 36 % à **Marseille** et à **Strasbourg**, 33 % à **Amiens**, 30 % à **Meaux** et 25 % à **Garges-lès-Gonesse**.

Selon les données collectées à **Meaux**, il semble, de surcroît que les entreprises n'attendent pas d'avoir franchi le seuil fixé par la loi pour embaucher un résident de la ZFU et qu'elles réservent l'offre d'emploi à un résident à la première ou à la deuxième embauche, alors que la loi prévoit que la clause de 20 % joue à partir de 3 emplois.

¹ DARES, *Premières informations*, août 2000, p. 2.

On notera cependant que les difficultés rencontrées par les entreprises pour recruter du personnel salarié se sont trouvées renforcées par la clause de 20 % : certaines entreprises se trouvant à la merci du départ volontaire d'un salarié qui avait pour effet de leur faire perdre le droit à exonération, alors même qu'elles rencontraient de réelles difficultés pour pourvoir le poste vacant en embauchant un résident de la ZFU.

c) ... qu'elle pose le problème de l'employabilité des chômeurs

Le succès rencontré pour l'emploi de personnes qui résident dans la ZFU a sa contrepartie : **les entreprises enregistrent désormais des difficultés pour recruter des salariés issus des quartiers «sensibles»**. Il serait, en conséquence, souhaitable d'envisager de moduler la loi sur ce point en permettant, lorsque la notion de « quartier périphérique » bien individualisé est inopérante (par exemple dans les zones périurbaines d'Île-de-France où l'on ne distingue plus les limites des agglomérations), de recruter des personnes résidant dans d'autres quartiers sensibles.

Au demeurant, les chômeurs qui résident dans les ZFU sont caractérisés par un **très faible niveau de formation**, à l'instar de ceux de la zone franche de **Meaux** dont près de 70 % sont peu ou pas qualifiés, ce qui explique la difficulté tenant à faire baisser le chômage en ZFU au même rythme que celui observé dans le reste des agglomérations concernées.

Les difficultés dans le recrutement des chômeurs se font partout sentir, à l'instar de la situation à **Strasbourg** où l'on souligne l'inadéquation de la qualification des chômeurs, tandis que *« d'une manière générale, les chefs d'entreprises estiment que les jeunes sont peu autonomes, s'adaptent assez mal aux contraintes liées au monde du travail et n'acceptent pas les niveaux de salaires de débutants »*. Une remarque analogue est faite par **l'Assemblée permanente des Chambres de métiers**, selon laquelle, *« les professionnels sont confrontés à des populations pas forcément motivées par les postes offerts : difficulté à se plier aux contraintes horaires et aux règles de l'entreprise, ce qui entraîne des salariés instables et peu motivés. Cette situation est rencontrée même lorsqu'il existe un centre de formation d'apprentis. L'existence d'une économie parallèle amplifie, sans aucun doute, les difficultés et détourne notamment les jeunes »*.

C. L'INCIDENCE FAVORABLE SUR LES QUARTIERS

Comme le notait un interlocuteur rencontré à Marseille : *« la disposition a créé un enthousiasme car il est plus facile d'accompagner la*

croissance que de gérer la dépression ». Telle est bien la réussite des ZFU : avoir contribué à rendre un espoir à certains des quartiers qui n'en avaient plus.

1. L'apparence des quartiers et les transformations radicales de l'environnement urbain

Toute évaluation du coût du dispositif passe par une analyse globale qui tient compte des **investissements colossaux qui ont été réalisés par les collectivités publiques mais aussi par les personnes privées à l'occasion de la création des ZFU**. Ces investissements lourds ont eu une incidence positive puisque **l'immobilier a parfois retrouvé une valeur qu'il avait perdue** du fait de la dépréciation due à la précarisation des quartiers, à l'instar du phénomène observé à **Marseille** ou à **Champigny-sur-Marne-Chennevières**.

Si l'on extrapole le montant des investissements publics et privés réalisés en cinq ans dans une ville telle que **Saint-Quentin**, soit 340 millions de francs, pour une ZFU dotée d'une population de 11.000 habitants (soit 31.000 francs par habitant) et qu'on le rapporte au total des habitants qui résident dans les ZFU de métropole (727.000 habitants), on voit que le **montant total estimé des investissements réalisés en cinq ans s'élèverait à environ 22,5 milliards de francs pour l'ensemble des ZFU de l'hexagone**.

Dans nombre de ZFU, comme à **Dreux**, le dispositif a, en outre, permis de reconquérir des **friches industrielles**, contribuant de ce fait à la restructuration urbaine des quartiers.

Ces modifications de l'environnement ont eu une incidence déterminante sur les conditions de vie des habitants.

2. Les conditions de vie et les mentalités

a) Une amélioration tangible de l'environnement

Une remarque émise par le maire de **Mulhouse** dans la réponse qu'il a adressée à votre rapporteur, selon laquelle « *Le climat et l'état d'esprit du quartier ont été très perceptiblement et positivement transformés* » vaut pour l'ensemble des communes où la création de ces zones a permis, en instillant de l'activité et de l'emploi, un développement de la mixité sociale, et des progrès dans la requalification urbaine et le désenclavement des quartiers.

Cette amélioration du cadre et des conditions de vie dans les quartiers a amené une **transformation progressive de l'état d'esprit de nombre d'habitants** et de leur **sens de l'initiative individuelle** (notamment s'agissant de la création d'entreprises individuelles). La meilleure preuve de la **modification de l'image des quartiers** tient à ce que des entreprises qui n'avaient pas droit aux exonérations s'y sont installées, à l'instar de plusieurs groupes d'envergure internationale dans les quartiers nord de **Marseille** (AOL, Aon, Apave, Apacabar, Ducros, Groupe Egis, Matra, Nortel, MAK/Caterpillar, Soho/Grand Sud VGB/Color), phénomène inenvisageable voici cinq ans. Il convient d'ailleurs de souligner le fait que **toutes les entreprises installées en ZFU n'ont pas bénéficié des exonérations, puisqu'elles dépassaient le seuil de 50 salariés**. Ainsi, à **Garges-lès-Gonesse**, seule la moitié des entreprises étaient éligibles aux exonérations.

Du point de vue des commerçants et artisans, la modification de l'image des quartiers s'est également faite sentir, comme le note **l'Assemblée permanente des chambres de métiers** qui indique que ces chambres *« ont aussi constaté une revalorisation de l'image des quartiers, ainsi qu'une diminution des problèmes de sécurité, même si la question des assurances est loin d'être réglée, malgré le dispositif pas pleinement adapté du Fonds de revitalisation économique »*.

b) Une indéniable incidence sur les mentalités par l'affirmation de la valeur du travail...

Le **changement d'image** survenu dans les ZFU procède largement d'un **changement de valeurs**. Il a eu un effet positif sur les mentalités car comme le relevait M. El Hassan Bouod devant votre commission, *« on a fait de l'économie là où l'on faisait de la psychologie »* et l'on est passé, d'une forme *« d'assistentialisme »* à une reconnaissance de l'esprit de responsabilité et de l'initiative individuelle.

Comme le souligne un maire qui approuve pourtant les modifications du régime des ZFU adoptées par le précédent Gouvernement, en soulignant l'intérêt des mesures prises en 1996 par rapport à l'actuel *« FRE »* : *« L'aide à l'investissement est [désormais] limitée aux seuls investissements réalisés dans l'aire géographique des zones urbaines sensibles. Ainsi, une petite entreprise de transports domiciliée à la résidence de son gérant ne pourra pas bénéficier de l'aide à l'investissement pour ses camions, alors que c'est là son seul besoin. Il en va de même pour les entreprises du bâtiment exploitées, elles aussi aux domiciles. Il serait important que les dispositifs de revitalisation de l'activité économique dans les quartiers d'habitat social ne se limitent pas à un simple soutien aux commerces ou aux services destinés à une consommation de proximité. Les habitants eux-mêmes constituent une ressource entrepreneuriale qu'il ne faut pas négliger et qu'il convient*

d'identifier comme telle sous peine de briser les efforts d'intégration de ces populations ».

La création des ZFU procède donc d'une rupture avec une politique où l'on « achète » la paix sociale sans contrepartie, au bénéfice d'une valorisation de l'initiative individuelle qui s'accompagne d'un brassage social obtenu grâce à la création d'emplois.

Les ZFU ont permis une véritable « **intégration par l'emploi** » qui correspond à ce que devrait être l' « insertion » dans le concept de « revenu minimum d'insertion » (RMI) dans laquelle, pour reprendre l'expression d'une personne entendue par votre rapporteur, « *on ne flatte personne, on ne maquille rien, on ne calme personne* ». La meilleure preuve de l'intérêt suscité par les ZFU chez les entrepreneurs individuels tient à ce qu'en 2002, 61 % des entreprises étaient unipersonnelles dans la ZFU de **Marseille**.

L'incidence positive sur les mentalités se fait aussi sentir dans la mesure où les ZFU ont permis de réaffirmer les **bienfaits de l'initiative individuelle**, comme le soulignent les éléments transmis au sujet de la ville de **Meaux** selon lesquels : « *1999 s'est révélé l'année où la zone franche a porté ses fruits en termes de développement endogène, puisqu'une grande majorité des nouveaux candidats à une implantation étaient soit des membres proches des chefs d'entreprises installés, soit des anciens salariés ou associés qui ont décelé l'opportunité d'essaimer ou de tenter leur chance. La réussite des premiers installés semble avoir cautionné le dispositif.* »

c) ...Mais qui se heurte à l'inertie de certains comportements

Une population qui « *a ses habitudes* » en matière de perception d'allocations à caractère social n'a pas le désir de travailler pour quelques centaines de francs de plus par mois. Eu égard au niveau des prestations sociales, la rétribution marginale de l'heure de travail est infime. L'existence de revenus de substitution va donc parfois au rebours de l'objectif d'insertion par le travail que devrait poursuivre le RMI. On constate d'ailleurs que selon des chiffres produits par l'IAURIF en 2000 pour la période 1998-1999, la « dépendance financière » des allocataires qui résident dans les ZFU d'Île-de-France, vis-à-vis des prestations versées par la CAF est plus forte que la moyenne puisque pour 22 % des allocataires ces prestations représentent plus de 50 % des ressources contre 14 % hors ZFU¹.

La question de la part respective des revenus tirés du travail et de ceux issus des transferts sociaux, celle de la valeur que la société accorde au travail sont donc posées, non moins que celle de l'efficacité de la lutte

¹ IAURIF, *Tableau de bord des ZFU*, bilan 1998-1999 page 39.

des pouvoirs publics contre les agissements de l'« économie grise » ou « noire » qui concurrencent indûment les entreprises installées dans les ZFU qui peinent à trouver de la main d'œuvre.

D. LES PROFITS TIRES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES

Comme le disait une personnalité entendue par le rapporteur : « *nul ne sait ce que serait aujourd'hui la situation de ces communes si l'on n'avait pas créé les ZFU* ». Seule l'Inspection générale des Affaires sociales a d'ailleurs considéré que c'est grâce à la reprise économique que les ZFU connaissent en 1998, le succès qu'elles ont continué d'enregistrer depuis lors.

1. Un effet financier positif

Outre les chômeurs, les premiers bénéficiaires des ZFU sont les communes pauvres où elles ont été délimitées.

● Des communes pauvres ...

Les **quartiers** où ont été créées des ZFU sont parmi **les plus pauvres de France**. Dotées de faibles bases fiscales, les communes étaient prises dans un cercle vicieux puisque pour accroître leurs ressources elles n'avaient d'autre alternative que de majorer les taux de leurs impôts locaux.

A titre d'exemple, on retiendra que, selon une étude de l'IAURIF relative aux neuf zones franches d'Île-de-France qui totalisent près du tiers de la population de l'ensemble des ZFU, le potentiel fiscal des communes concernées en 2000, soit 3.160 francs, était inférieur de 47 % à la moyenne des communes de plus de 10.000 habitants de la région. Les bases de taxe d'habitation, de taxe professionnelle et de taxe sur le foncier bâti étaient respectivement inférieures de 26, 29 et 55 % à la moyenne régionale, tandis que l'effort fiscal dans ces communes était de 55 % supérieur à la même moyenne.

- **... auxquelles les exonérations ont été compensées**

Dans ce contexte, **la compensation des exonérations aux communes, aux départements et à leurs groupements** a eu une incidence immédiate et durable sur leurs recettes fiscales. Selon les services du ministère de l'Economie et des Finances, **le montant total des allocations compensatrices revenant aux communes, départements et groupements bénéficiaires au titre des exonérations de taxe professionnelle et de taxes foncières instituées dans les ZFU s'est élevé à 56,99 millions d'euros** (exactement 56.994.569 euros) dans une fourchette variant de 7,1 millions d'euros pour les collectivités du Nord au titre de la ZFU de Roubaix à 241.418 euros pour l'Eure, en passant par 2,62 millions d'euros pour les collectivités du Rhône, 2,52 millions d'euros pour les collectivités concernées, en Seine-Saint-Denis, par la ZFU de Clichy Montfermeil.

L'examen détaillé de ces allocations de compensation conduit à constater qu'en 2001, les 56,99 millions d'euros précités se répartissent entre 10,34 millions d'euros au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, 21,07 millions d'euros au titre de la taxe professionnelle versée par les établissements créés et 25,56 millions d'euros au titre des établissements existants. La même année, le total des allocations compensatrices versées aux régions (tant au titre des exonérations de taxe foncière que pour la taxe professionnelle) s'élève à 4,03 millions d'euros.

Selon l'étude de l'IAURIF réalisée pour la Commission des Affaires économiques du Sénat sur les ZFU d'Ile-de-France : *« Cette politique a permis d'améliorer parfois très sensiblement (jusqu'à 40 %) la base fiscale de ces communes et donc leur a permis d'apporter à leurs habitants des services minimums »*.

2. Une incidence bénéfique sur la coopération intercommunale

La création des ZFU a suscité l'émergence de structures et de politiques intercommunales, à l'encontre de la monofonctionnalité qui caractérisent certains territoires et où s'opposaient les communes « riches » où se trouvaient les entreprises et la taxe professionnelle qui en résultait, et les communes « pauvres », véritables « cités dortoirs ».

Le système a permis aux élus de coordonner leur action et de montrer leur sens de l'initiative pour mobiliser les entreprises et de n'avoir pas recours à la « logique de guichet » qui caractérise l'attribution de subventions « d'office » (fussent-elles « horizontales ») comme la dotation de solidarité urbaine (DSU).

3. Une recomposition de l'environnement urbain

Grâce à des investissements importants, des quartiers ont vu leur environnement et leur apparence radicalement transformés et humanisés.

● Les ZFU ont permis de réaliser des investissements énormes ...

Des investissements publics ont pu être réalisés. C'est ainsi qu'à **Roubaix**, les collectivités publiques ont investi 50 millions d'euros¹.

Les investissements privés ont aussi été importants. Leur pérennité ne saurait être mise en doute car, ainsi que l'indiquait M. Hassan El Bouod, entrepreneur installé dans la ZFU de **Marseille**, les entreprises n'ont pas réalisé d'investissements « sur roulettes ». Cette observation est partagée dans d'autres ZFU. Ainsi, à **Calais**, chacune des 65 entreprises qui se sont installées ont réalisé des investissements de long terme, en achetant un terrain ou en construisant un bâtiment.

La combinaison des investissements publics (qu'ils émanent des communes, de l'Etat ou des programmes européens tels que les aides du FEDER ou les Programmes intégrés communautaires (PIC URBAN notamment) et des investissements privés est à l'origine de **la transformation de l'apparence** des quartiers concernés par les ZFU. C'est ainsi qu'à **Saint-Quentin**, le total des investissements privés s'est élevé à 106 millions de francs, tandis que les investissements publics intéressant l'économie, la voirie et l'assainissement, le bâtiment, les équipements sociaux et le logement sont élevés à 234 millions de francs. Pour cette ville, l'impact de la création des ZFU et des mesures d'accompagnement de ce dispositif a donc été déterminant sur l'activité locale. Ces investissements ont également eu une incidence bénéfique sur les finances de l'Etat qui, pour un montant total de près de 340 millions de francs d'investissements privés et publics, a perçu près de 67 millions de francs de TVA.

¹ Cf. *Le Figaro – entreprises*, 3 juin 2002, page 26.

● **...constituant un facteur de « réintégration urbaine » pour les quartiers en difficulté**

Les quartiers « sensibles » sont les malheureux héritiers d'un urbanisme issu de la « charte d'Athènes » qui a eu des effets sociaux destructeurs sur la ville en privilégiant le « monofonctionnalisme » et en construisant des barres et des tours d'immeubles qui dépareillent aujourd'hui la plupart des banlieues des agglomérations françaises.

Dans ce contexte, les ZFU ont permis d'instiller de l'activité économique dans un tissu urbain essentiellement résidentiel. A titre d'exemple, on retiendra que dans la zone franche de **Saint-Etienne Montreynaud** qui, au bout de trois ans de fonctionnement, a permis l'installation de 40 entreprises et la création de 300 emplois à côté d'une zone industrielle de 3,5 hectares, on a installé des entreprises au pied des tours et des barres d'immeubles, grâce à la transformation de logements sociaux. Selon des éléments communiqués au COS en février 2000, cette opération a « *induit la création de flux d'activités importants et répartis sur l'ensemble de la zone (salariés, clients et fournisseurs)* » dans un cadre qui « *répond mieux aux besoins des habitants et à une mixité entreprise/habitat qui a totalement modifié l'aspect et l'ambiance des extérieurs, des halls d'entrée et montées d'escalier* ».

Il résulte de ces transformations un accroissement de la **mixité économique** qui se traduit, selon la même source, par : « *des évolutions [...] qui font que les activités supposées traditionnelles des quartiers d'habitat social (commerce de détail, santé et action sociale, activités associatives) sont certes toujours présentes mais dorénavant complétées par des activités comme la construction et les services aux entreprises qui sont davantage à l'échelle de l'agglomération que du quartier* ». Entendue en ce sens, la politique des ZFU est bien « *un vecteur de réintégration urbaine des quartiers sensibles* ».

III. LES RESULTATS AURAIENT PU ETRE ENCORE MEILLEURS SI TOUTES LES ENERGIES AVAIENT ETE CONSACREES A LA REUSSITE DES ZFU

A. DES ATERMOIEMENTS QUI ONT PORTE UN PREJUDICE CERTAIN A LA REUSSITE DU DISPOSITIF

La commande d'un rapport « orienté » à l'Inspection générale des Affaires sociales en 1998, et les déclarations du ministre de la ville sur la « moralisation » du dispositif des ZFU, ont traduit une défiance qui a porté un réel préjudice à la réussite des ZFU. Le fait est d'autant plus singulier que, sur le terrain, les maires et les élus locaux ont, dans leur quasi-totalité -votre rapporteur n'a enregistré qu'une seule opinion dissidente- et quelles que soient leurs affinités politiques, plébiscité ce dispositif.

Il n'est pas inutile de rappeler les traits principaux d'une politique qui, tout en critiquant le dispositif imaginé en 1996 par MM. Juppé et Gaudin, s'est avérée incapable de lui trouver une alternative crédible.

1. Des a priori et des objections de principe

● Du rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales de 1998 ...

Dès son arrivée au pouvoir, Mme Martine Aubry, ministre de l'emploi et de la solidarité, a émis des réserves sur l'efficacité et sur le devenir des ZFU. Nul n'a, jusqu'à présent, assez souligné **l'incidence néfaste qu'ont eu ces prises de positions sur la création d'emplois dans les ZFU**. Le temps permet cependant, désormais, de faire justice des critiques émises à l'encontre du dispositif, notamment par le biais d'un rapport établi par l'Inspection générale des Affaires sociales (IGAS) à la demande du gouvernement. Quelle n'a pas été la surprise de votre rapporteur de constater que ce document, qui ne fut pas rendu public et n'a pas été officiellement transmis au Sénat, avait été adressé aux services de la Commission européenne ...

Dans cette critique unilatérale, qui confinait au réquisitoire, on pouvait lire notamment, s'agissant des effets des ZFU qu'en 1997-1998 « *le dispositif zones franches n'a pas notablement stimulé les implantations d'emplois dans les zones considérées* »¹. Partant du cas précis d'une ZFU, le rapport notait également que si des résultats ponctuels ne pouvaient être extrapolés, ils démontraient « *sur un plan général l'absence d'automatisme entre l'implantation d'activité et l'amélioration de la situation de l'emploi, constat documenté par des réalités urbaines dans de multiples sites* »².

Selon la même source, l'effet-emploi du dispositif en zone franche aurait été le résultat de « *la prolongation du dynamisme préexistant* »³. **On croit rêver à la lecture de ce rapport.** On serait même tenté d'y apporter du crédit, eu égard à l'autorité du service d'inspection dont il émane si l'on ne savait, grâce à une étude de l'INSEE récemment publiée, que le chômage a enregistré une forte progression entre 1990 et 1999 dans les zones urbaines sensibles (ZUS) dont les zones franches urbaines constituent les sites les plus défavorisés et que le taux de chômage y était le double du taux moyen national⁴. Dans ces conditions, on voit mal sur quoi se fondait le rapport de l'IGAS pour affirmer que les ZFU, qui avaient été délimitées à raison de leur caractère particulièrement défavorisé, auraient été des oasis de prospérité où l'on aurait observé un « *dynamisme préexistant* »⁵ !

En ce qui concerne la pérennité des embauches en ZFU, l'IGAS ne craignait pas, après avoir noté que les données en la matière étaient « *particulièrement rares* » de s'en tenir à un registre « *tenu manuellement par deux membres du personnel* » d'une agence locale pour l'emploi, concernant la période octobre 1997-septembre 1998, pour affirmer que les embauches de cette zone avaient été majoritairement des contrats à durée déterminée dont une forte part de contrats de moins de douze mois. Tout en soulignant que les contrats de moins de douze mois n'ouvraient pas droit à une exonération votre rapporteur s'étonne que cet exemple ait pu être cité afin de soutenir l'idée que si « *ces résultats ont une valeur purement locale et ne doivent pas être extrapolés, ils soulignent néanmoins l'insuffisance d'une approche indifférenciée de l'emploi, en termes notamment de durée des contrats de travail pour apprécier l'impact d'un dispositif à vocation incitative* ».

Votre rapporteur se contentera de rappeler l'adage qui veut que lorsqu'on veut noyer son chien, on dit qu'il a la rage. A ceux qui trouveraient cet aphorisme excessif il rappellera les conclusions du rapport précité qui, non content d'estimer que les ZFU étaient inutiles eu égard à leur coût prohibitif, ne craignait pas d'affirmer que « *l'absence de résultats propres au dispositif*

¹ Tome 1, p. 67.

² Ibidem p. 70.

³ Ibidem, p. 67

⁴ Jean-Luc LE TOQUEUX et Jacques MOREAU, « *Les ZUS : Forte progression du chômage entre 1990 et 1999* » dans INSEE Première n° 835, mars 2002.

⁵ Tome 1, pp. 67 et 74.

zone franche [en matière de mixité urbaine] est cependant moins grave que les effets négatifs qui en résultent parfois : dans certaines zones, la focalisation sur le dispositif zone franche réduit au remplissage d'une ou de plusieurs ZAC dispense de toute action concernant les quartiers en difficulté eux mêmes ». A lire cette prose, les ZFU auraient même fait plus de mal que de bien !

Au total, l'IGAS estimait que : « [...] le premier janvier 1997 n'a pas été le jour inaugural de l'année zéro. Le dynamisme certain constaté globalement en 1997 dans les sites retenus est le prolongement, accentué ou non selon les dimensions étudiées, du dynamisme qui caractérisait déjà ces zones en 1996 » et qu'au total « il n'y a pas eu d'effet zone franche ».¹

Les rumeurs qui ont suivi la publication de ce rapport ont eu une incidence très négative sur le développement des ZFU, comme le relève un maire : « les rumeurs d'arrêt du dispositif qui ont couru à compter de 1998, à la suite des rapports « Aubry » et « Strauss-Kahn », ont décrédibilisé notre action. Plusieurs candidats ont renoncé à leur projet, par crainte d'une modification des conditions initiales du dispositif et de l'insécurité juridique créée par ces rumeurs ».

● ... à la prétendue « moralisation » du dispositif par la loi « SRU »

A l'occasion de l'examen du projet de loi relatif à la solidarité et au renouvellement urbains, devenu la loi du 13 décembre 2001, dite loi « SRU », le gouvernement a présenté, par voie d'amendements à un texte « kilométrique » plusieurs modifications qu'il a motivées par la nécessité de « moraliser » le régime des ZFU.

Quel que soit l'avis porté sur l'efficacité du système, n'aurait-il pas été souhaitable de choisir une terminologie plus appropriée que cette expression qui donne à penser que la création de véritables emplois avait un caractère immoral ? Au demeurant, cette appellation était révélatrice de la différence de conception en ce qui concerne le rôle du travail pour l'intégration sociale qui distingue, malheureusement, les partisans des ZFU de leurs rares adversaires.

¹ Ibidem p. 74-75.

2. Des critiques injustifiées

a) La critique des « délocalisations » d'entreprises et d'emplois

D'aucuns ont critiqué les « transferts d'emplois » dans les ZFU qui se justifient, tout au contraire, par le caractère « territorial » de cette politique.

Au demeurant, depuis plusieurs années, les créations l'emportent sur les transferts dans les ZFU. Le phénomène n'est pas nouveau puisque l'IAURIF le relevait, dès 1999, dans les zones franches de la région Ile-de-France estimant, à cette époque, que les créations pures étaient, avec 65 %, majoritaires au sein des implantations d'activités dans les ZFU, la part des transferts dans les implantations n'étant que de 27 %. La même source estime qu'en 2000 « *les chiffres produits par les villes confirment la tendance antérieure : dépassement sensible des créations d'entreprises sur les transferts même si ces derniers semblent confirmer leur progression déjà constatée en 1999* »¹. Compte tenu de la très légère hausse des transferts d'entreprises, l'IAURIF juge qu'en 2001, les implantations en ZFU relèvent, pour 63 %, de créations.

b) La critique récurrente des « effets d'aubaine » et les rumeurs relatives au détournement de la loi

Au cours des cinq années qui viennent de s'écouler, d'aucuns ont présenté les ZFU comme des « paradis fiscaux », dans lesquelles le droit fiscal était contourné voire violé. Cette présentation que votre rapporteur n'hésitera pas à qualifier d'intellectuellement malhonnête et d'économiquement préjudiciable au développement des ZFU ne résiste ni à l'analyse des prétendus « effets d'aubaine » ni à l'examen du bilan des contrôles effectués par les URSSAF sur le terrain.

Elle est particulièrement infondée s'agissant des petites entreprises préexistantes à la création des ZFU qui ne dégageaient pas de bénéfices et qui n'étaient pas, de ce fait, assujetties au versement d'un impôt. Tout au plus ont-elles pu recruter du personnel pour accroître leur activité en bénéficiant principalement d'exonérations sociales.

¹ IAURIF, *Tableau de bord des ZFU*, bilan 1999-2000 page 9.

● L'existence des « effets d'aubaine » : une affaire à suivre

La critique des « effets d'aubaine » observés dans les ZFU est un lieu commun du discours des détracteurs de ces zones.

Votre commission considère que ces affirmations méritaient, à tout le moins, d'être assorties d'éléments plus précis, sauf à ce que l'administration considère que les mesures décidées par le législateur dans un but d'intérêt général constituent des « effets d'aubaine ». Des considérations sur des « effets d'aubaine » que rien ne permet de mesurer sont d'autant plus surprenantes que, selon la DARES, plus tiers des établissements installés en ZFU ont vu leur effectif augmenter entre 1998 et 1999.

S'agissant des **transferts d'activités préexistantes** dans les ZFU, la DARES estimait qu'un quart des entreprises de grande taille (à savoir celles qui ont cinq salariés et plus !) ont transféré au moins un établissement, tout en observant que ces transferts « *ne représentent dans leur globalité qu'un faible nombre de salariés* ». Votre commission considère tout au contraire qu'**il est remarquable que le nombre de transferts opérés ait été aussi modeste**, ce qui témoigne des réticences et des difficultés rencontrées par les entreprises pour s'installer en ZFU.

Pour votre rapporteur, il ne saurait être question d'affirmer, sans aucune preuve, qu'aucun effet d'aubaine n'a été enregistré. Cependant, ce phénomène ne semble pas avoir eu une importance telle que celle que lui ont prêtée les détracteurs des ZFU. A tout le moins, une « **logique de confiance** » semble la meilleure garantie du succès des ZFU, tranchant sur la logique de défiance qui leur a porté préjudice durant cinq ans.

● Le contrôle des comités d'orientation et de surveillance

En vertu de l'article 3 de la loi du 14 novembre 1996, **les comités d'orientation et de surveillance évaluent les conditions de mise en œuvre des mesures dérogatoires** prévues dans les ZFU, leurs effets sur le rétablissement de l'équilibre économique et social de la zone, les conditions d'exercice de la concurrence et l'appareil commercial et artisanal et de celle-ci et de l'agglomération concernée.

En pratique, cet organisme -lorsqu'il a été créé- a joué un rôle important dans la préservation des équilibres économiques et sociaux. A l'instar de celui de **Belfort**, de nombreux COS ont choisi de favoriser les créations d'entreprises et non les transferts. En outre, certaines villes se sont dotées d'instruments spécifiques, et ont porté une attention particulière à cette question, à l'instar de **Perpignan**. C'est ainsi qu'à **Montpellier** a été constitué un « comité de pré-agrément » destiné à analyser et à sélectionner les dossiers d'implantation des entreprises, tandis que la convention conclue entre la ville

de **Saint-Quentin** et l'Etat prévoit qu'un comité d'agrément des entreprises se prononce, après avis des services fiscaux, et de la Banque de France, sur la pertinence des candidatures des entreprises désireuses de s'implanter en ZFU, en prenant pour critère l'adéquation entre les emplois offerts et l'état de la demande. A cette structure de suivi s'ajoute, en outre, dans la même ville, l'action du comité d'orientation et de surveillance.

De même à **Strasbourg** un comité de suivi a-t-il vu le jour, qui, présidé par un élu du quartier, constitue un espace de concertation pour les bailleurs sociaux (CUS habitat), la Chambre de métiers et la Chambre de Commerce d'Alsace, les services de l'Etat (MISP) et ceux de la Communauté urbaine de Strasbourg. Il étudie la viabilité des projets des candidats à l'installation dans la ZFU et a permis *«de freiner certains effets d'aubaine liés au dispositif, notamment l'implantation d'entreprises «boîtes aux lettres»*. Toutefois, il convient de souligner que *«bien que les collectivités locales soient confrontées au quotidien à l'animation et au suivi de ce dispositif, elles n'ont aucune légitimité reconnue pour adopter une procédure d'agrément a priori des projets d'implantation»*, ce qui a pour effet de limiter la faculté de sélectionner des projets.

● **La sanction des infractions à la loi et la «psychose» suscitée par certaines URSSAF**

Il résulte des investigations de votre rapporteur que les **contrôles des entreprises installées en ZFU**, présentées à tort comme des « paradis fiscaux » ont été systématiques. Cette automaticité -qui est la juste contrepartie de l'importance des exonérations accordées- semble parfois être allée de pair avec un excès de zèle qui a suscité, risquons le mot, un sentiment de « quasi-psychose » chez les entrepreneurs, de sorte que certains ont préféré, devant les incertitudes relatives à l'application de la loi, ne pas embaucher d'emplois éligibles aux exonérations ou ne pas revendiquer l'exonération de cotisations sociales plutôt que de supporter le risque d'un redressement.

Deux cas d'espèces méritent cependant d'être distingués. **Dans plusieurs départements, les services de l'URSSAF**, sollicités par des entreprises sur l'interprétation de la loi ont **refusé de donner une réponse écrite à leurs interlocuteurs**, quitte à leur appliquer, ultérieurement, un redressement pour non respect d'une norme qu'ils avaient refusé d'interpréter.

Dans d'autres départements, et notamment dans les Bouches-du-Rhône ou la Sarthe où le travail des URSSAF mérite, comme celui des services fiscaux, d'être salué, toutes les entreprises installées en ZFU ont été systématiquement informées de leurs obligations au cours d'un premier contrôle, effectué à titre préventif, dès leur installation. Des contrôles

ultérieurs ont permis de sanctionner les comportements contraires aux dispositions légales.

Il aurait été souhaitable que tous les services des URSSAF mettent en place une stratégie analogue et coordonnée qui n'aurait pas manqué de substituer des échanges fructueux à une opposition stérile et préjudiciable à la réussite des ZFU. Le respect du principe d'égalité devant la loi s'en serait également mieux senti. En effet, selon les témoignages concordants de plusieurs interlocuteurs de votre rapporteur, il y aurait parfois eu, sur un point donné de la loi, presque autant d'interprétations que d'URSSAF ...

Au total, **les contrôles sur les entreprises semblent avoir été quasiment systématiques**, ce qui n'empêche pas la tenace rumeur de fraude de courir. Ceci explique qu'au cours de ses déplacements de terrain, votre rapporteur ait sommé ceux de ses interlocuteurs qui déplorait la multiplication des « boîtes aux lettres » apposées par des entreprises fictives et fraudeuses de lui donner des éléments précis afin que soient engagées, par ses soins, si tel n'avait pas encore été le cas par les services chargés de sanctionner de telles infractions, les poursuites judiciaires et les redressements fiscaux appropriés. A la date de publication du présent rapport, aucun desdits interlocuteurs ne s'est avéré en mesure de fournir un commencement de preuve à ces allégations, ce qui conduit précisément à s'interroger sur la validité de ces témoignages ...

Tout en étant convaincu de la **nécessité de rechercher et de réprimer les agissements des poseurs de « boîtes aux lettres »** qui bénéficieraient indûment des exonérations, votre rapporteur ne peut que **déplorer la suspicion généralisée qui a résulté d'allégations souvent fantaisistes**. Interrogée par votre rapporteur, l'ACOSS a, en effet, indiqué qu'en l'an 2000, dernier exercice connu, le contrôle des exonérations avait constitué :

– 0,45 % du nombre des redressements soit 687 redressements ;

– 1,38 % du montant des redressements représentant un total de 9,782 millions d'euros, soit 64,17 millions de francs.

Ces deux chiffres apparaissent relativement modestes si on les rapporte aussi bien au nombre des entreprises existantes en ZFU –soit 7053 selon le plus récent rapport du ministère de la ville au Parlement¹- ou encore au montant total des exonérations de charges sociales estimé à l'occasion de l'examen du projet de loi de Finances pour 2002. Il est confirmé par l'une des observations de l'URSSAF de la Sarthe qui, tout en soulignant qu'un redressement est mal compris par une entreprise s'il intervient rétroactivement sur trois ans et met en cause la survie même de l'entreprise, note qu'« *il*

¹ *Bilan des zones franches urbaines*, rapport au Parlement publié par le ministère délégué à la ville, juillet 2001, p. 13.

s'avère que les entreprises en ZFU ne présentent pas de risques objectifs par rapport aux autres entreprises éligibles à d'autres mesures » et que « les sommes redressées ne sont pas importantes au regard des exonérations accordées et par rapport au total des redressements effectués sur le département ».

B. L'ETAT A MANQUE A SA PAROLE

Alors que ce dispositif a été créé pour cinq ans, il a été modifié à deux reprises, offrant l'exemple d'une « loi jetable » et d'une **instabilité législative** qui font fi des considérations des entreprises qui ont besoin d'un minimum d'assurance et de continuité pour mettre en œuvre leurs plans de financement, d'investissement et d'amortissement. Sans qu'il soit possible d'en quantifier l'incidence, il est loisible de penser que ces revirements gouvernementaux ont fait perdre plusieurs mois « utiles » au dispositif (en suscitant l'attentisme des opérateurs), alors même que la politique de la ville mérite d'être empreinte de continuité.

1. Des règles du jeu modifiées en cours de route

Quatre modifications au système conçu en 1996 ont été apportées à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains ou loi « SRU » à savoir que :

– l'exonération n'est pas applicable aux salariés embauchés si l'entreprise a procédé à un licenciement dans les douze mois précédents ;

– l'exonération est réduite de moitié pour les emplois transférés en ZFU après le 31 décembre 2000 ;

– à compter du 19 novembre 2001, l'exonération n'est applicable aux embauches des habitants des ZFU que si l'horaire hebdomadaire est, au minimum, de 16 heures ;

– les employeurs adressent une déclaration préalable pour toutes les embauches exonérées et remplissent une déclaration récapitulative annuelle des mouvements de main d'œuvre.

Si les avis des représentants des communes consultées par votre rapporteur ont varié quant à l'opportunité des modifications adoptées dans la loi « SRU », il s'avère que la diminution de celles-ci pour les emplois

« transférés » s'est trouvée contestée par une majorité d'entre eux. Ainsi, un maire indique à votre rapporteur que : « *La diminution de moitié des exonérations pour les emplois transférés nous a posé certains problèmes qui ne sont pas encore résolus. Une entreprise portant un projet de construction sur la ZAC [...] devait s'installer avant le 31 décembre 2000 mais des retards dans les travaux l'ont contrainte à différer son transfert en zone franche en mars 2001* ».

S'agissant du droit du licenciement, la loi du 13 décembre 2000 a prévu que l'exonération de charges patronales serait supprimée en cas de licenciement dans les douze mois précédents (sauf pour inaptitude médicalement constatée ou pour faute grave) pour toutes les nouvelles embauches effectuées pendant cette période. L'exonération demeure applicable pour les embauches effectuées à compter du treizième mois suivant le licenciement d'un salarié.

De ce fait, elle pénalise les entreprises qui licencient, même pour des motifs légitimes en leur infligeant un **préjudice hors de proportion avec le dommage supposé que cause le licenciement pour faute**.

Malgré les critiques qu'il a émises, le Gouvernement a décidé, à l'occasion du vote de la loi de Finances pour 2002 de :

– proroger de trois ans, de façon dégressive, pour les entreprises implantées en ZFU les exonérations consenties sur la taxe professionnelle et l'impôt sur les bénéfices (soit une diminution des taux de 60, à 40 puis à 20 %) ;

– d'étendre un dispositif d'exonération fiscale et sociale au bénéfice de l'ensemble des 416 zones de redynamisation urbaine jusqu'à la fin 2004.

En vertu du nouveau régime, les **exonérations fiscales** consenties dans les ZRU (et non plus dans les seules ZFU) sont réduites.

S'agissant de la **taxe professionnelle**, l'exonération est limitée à 5 ans et réservée aux établissements de moins de 150 salariés (50 antérieurement) dans la limite d'une base nette révisée annuellement (et fixée à 990.000 francs en 2000), sans distinction d'activité et compte tenu d'une date limite d'ouverture des droits limitée à la fin 2004.

Pour l'**impôt sur les bénéfices** (IS, IR, BICs, BNC), la durée de l'exonération est également de cinq ans. Elle est ouverte aux entreprises nouvelles sans limitation d'effectifs, et dégressive sur cinq ans (passant de 100 % les deux premières années à 75, 50 puis 25 %), compte tenu d'un

bénéfice plafonné à 225.000 euros par période de 36 mois, et d'une date limite d'ouverture des droits également limitée à la fin 2004.

Quant aux **exonérations de cotisations sociales**, elles sont également désormais applicables dans l'ensemble des ZRU et tendent à favoriser la réduction du temps de travail en octroyant une majoration permanente de l'allègement de charges institué par la loi sur la réduction de la durée légale du temps de travail d'un montant unique de 222,58 euros par salarié à temps complet, quel que soit le niveau de salaire.

2. L'interprétation des textes en vigueur a été déficiente voire même contraire à l'esprit du législateur

Comme le souligne un élu qui traduit un sentiment général en répondant à votre rapporteur *« au moment de la mise en place du dispositif ZFU, en janvier 1997, l'URSSAF et les services fiscaux étaient incapables d'apporter une réponse précise et définitive aux questions que posaient les entreprises »*. Comment expliquer, dès lors, que comme le souligne la même source *« par la suite, plusieurs circulaires de l'URSSAF sont venues limiter la portée de la loi au niveau de la localisation et de la nature de l'activité exercée ou de l'appréciation de la taille des entreprises appartenant à une holding »*. C'est l'ampleur et l'incidence de cette attitude des URSSAF que votre rapporteur souhaite, à présent, évoquer.

a) Le « malthusianisme » de certaines URSSAF ...

L'attitude des URSSAF est bien loin d'avoir été uniforme sur l'ensemble du territoire, comme a pu le constater votre rapporteur. Elle a oscillé entre la mauvaise volonté et l'application intelligente de la loi selon les départements.

● Entre l'excès de zèle ...

Comme l'a montré notre collègue Jean-Paul Alduy en présentant une question orale devant le Sénat le 31 octobre 2001, l'attitude de certaines URSSAF a abouti à faire obstacle à l'application de la loi. Celle-ci prévoit que l'exonération de cotisations sociales est applicable aux embauches réalisées pendant la période de cinq ans qui court de la délimitation des ZFU et pour une durée de cinq ans à compter de la date d'effet du contrat de travail.

Or, en se fondant sur l'annexe d'une circulaire du 14 mars 1997, les services de certaines URSSAF ont exclu que les salariés embauchés après le 31 décembre 2001 puisse être exonérés même s'ils ont été embauchés durant la période de cinq ans pendant laquelle l'entreprise bénéficiait du régime de la ZFU. En réponse, le ministre de la ville a indiqué que des instructions seraient données pour que l'interprétation soit conforme aux vues du législateur et non pas à l'arbitraire des URSSAF.

Sur le terrain, l'attitude des URSSAF qui avaient choisi cette lecture de la loi a eu une incidence très néfaste. Votre rapporteur n'en veut pour preuve que le témoignage des responsables d'une ZFU qui, tout en étant favorable à la « moralisation » du dispositif -terme que lui-même réprovoque- notent : *« Le démarrage et le suivi des entreprises dans le dispositif ZFU, alors que ce dernier est basé sur des avantages fiscaux et sociaux n'a cependant pas bénéficié d'une implication et d'un soutien des services fiscaux et de l'URSSAF. Aux lourdeurs administratives et à la complexité habituelles dans les procédures de création d'entreprises, se sont ajoutées, dans le cadre des ZFU, les interprétations abusives des textes de loi. Il en est résulté une dépense d'énergie supplémentaire et des échanges fastidieux avec l'administration pour faire aboutir des projets simples. L'impression de mauvaise volonté qui en a résulté a conduit soit à la culpabilisation des porteurs de projet mis en position de profiteurs, soit à l'abandon pur et simple ».*

On notera, au surplus, que dans certaines ZFU comme celle de **Lille**, l'URSSAF et les services fiscaux ont parfois eu une interprétation divergente de certains concepts tels que ceux de « contrat de travail » ou « d'embauche » ce qui occasionné des difficultés s'agissant de la mise en œuvre de la loi.

● ... et l'application nuancée d'un texte technique

Par comparaison avec la défiance manifestée par certaines URSSAF, on retiendra le travail exemplaire de celle des **Bouches-du-Rhône** qui n'a pas hésité à créer, en 1997, une cellule spécifique consacrée à la ZFU afin de parvenir à une gestion centralisée des dossiers des cotisants. Elle a, en outre, réalisé un contrôle préventif systématique des entreprises installées en ZFU. Celui-ci avait pour objectif de vérifier, sur place, le respect des conditions posées par la loi pour obtenir le bénéfice de l'exonération. En cas de résultat négatif, aucun redressement n'était effectué contrairement à ce qui est réalisé en cas de contrôle, l'inspecteur vérificateur apportant toutes les informations utiles à l'entreprise sur l'application du texte afin qu'il régularise sa situation. Entre juillet 1997 et juillet 1999, l'URSSAF des Bouches-du-Rhône a opéré tous ces contrôles préventifs qui ont été consacrés, à partir de juillet 1999, aux entreprises nouvellement créées.

Selon le service compétent, que les auditions effectuées par votre rapporteur sur le terrain n'ont pas démenti : « *Cette démarche a permis une meilleure information des cotisants et une mise en conformité nécessaire et précoce des entreprises qui ne remplissaient pas les conditions exigées par le dispositif* ». Au 1^{er} avril 2002, 552 contrôles préventifs avaient été effectués, auxquels avaient succédé 366 contrôles complets au cours desquels environ 25 % des entreprises ont fait l'objet d'observations ou de redressements concernant :

- le dépassement de la limite d'exonération fixée à 150 % du SMIC ;
- la localisation géographique de l'établissement hors ZFU ;
- l'activité des salariés exécutée en totalité hors ZFU ;
- la durée du contrat de travail inférieure à douze mois.

Selon la même source, le montant total cumulé des 57 redressements effectués entre 1997 et 2001 à la suite des 366 contrôles précités s'est élevé à 892.102 euros, à comparer aux 48,5 millions d'euros d'exonérations consenties au cours de la même période, correspondant à une base de masse salariale exonérée de 164 millions d'euros.

b) ... a eu des conséquences négatives sur la réussite du dispositif

L'attitude de certaines URSSAF qui, après s'être avérées incapables de fournir une interprétation cohérente de la loi de 1996, ont mis une forme d'acharnement à poursuivre les entreprises aux questions desquelles elles n'avaient pas répondu a eu une incidence très néfaste sur le succès du dispositif, comme le relève un élu qui, bien qu'il approuve les réformes opérées en 2000 considère que les restrictions apportées par l'URSSAF « *n'ont pas eu que pour effet de limiter les exonérations pour les nouvelles entreprises. Elles ont conduit l'URSSAF à engager des contentieux multiples, y compris avec des entreprises dont l'existence dans les quartiers précédait l'instauration de la ZFU et notamment les activités de transport, de bâtiment et les ambulants sur marché dont l'activité, pour modeste qu'elle soit, représente un accès légitime à un emploi ou à une activité professionnelle rémunératrice pour les résidents. Dans plusieurs cas, ces contentieux se sont soldés par des licenciements affectant des habitants des quartiers et des cessations d'activité* ».

D'un point de vue général, on constate que les redressements se sont multipliés pour diverses catégories d'entreprises dont certaines URSSAF ont contesté qu'elles aient droit aux exonérations, faute de répondre à la condition de localisation des emplois dans la ZFU. Comme le relève le maire d'une

commune de la région parisienne : « *Les entreprises des secteurs bâtiment, transport, nettoyage ou encore gardiennage ont massivement investi la zone franche. L'une des conditions d'application de l'exonération de charges sociales patronales était que les emplois y soient localisés. L'application rigoureuse par l'URSSAF de cette condition à des entreprises qui, par définition, exercent leur activité en et hors zone franche conduit à des régularisations quasi-systématiques lors des contrôles, avec pour corollaire le risque de cessation d'activité et de pertes d'emplois dans des secteurs qui sont fortement utilisateurs de main d'œuvre et ont joué le jeu de recruter localement, souvent au delà du seuil de 20 % fixé par la loi, jusqu'à atteindre 30 %* » étant entendu que, selon la même source, ces contrôles semblent s'intensifier depuis le dernier trimestre 2001.

3. Dans le domaine de la sécurité, l'Etat n'a pas tenu ses engagements

L'Etat n'a pas mobilisé les moyens nécessaires pour renforcer la sécurité, alors même que l'on observe une forte sensibilité des entreprises sur ce sujet et que les mesures qu'elles prennent pour assurer leur propre sécurité accroissent leur coût de fonctionnement.

Les attentes des entreprises en matière de préservation de la sécurité demeurent donc insatisfaites. C'est ainsi que pour la moitié des entreprises consultées à **Garges-lès-Gonesse-Sarcelles** le sentiment de manque sécurité est patent en janvier 2001. Elles déplorent notamment :

- les cambriolages et les agressions devant les banques et dans les immeubles et la dégradation des véhicules dans les parkings ;
- le non respect de la police, de l'autorité et des personnes ;
- les vols dans les magasins et sur les véhicules (pièces détachées) ;
- la faiblesse de la présence policière de proximité caractérisée par l'insuffisance des rondes de proximité après 18h00.

Des observations analogues étaient faites, en 2000, dans la ZFU de **Clichy-sous-Bois-Montfermeil** où on constatait que : « *La dégradation et l'insécurité sont les difficultés majeures des commerçants, en particulier dans le centre commercial du Chêne Pointu où « malgré la présence régulière d'une équipe d'agents de médiation, le centre se détériore considérablement et engendre, par la même occasion, des conséquences néfastes au dynamisme commercial local (fuite de la clientèle, insalubrité, commerces vacants). En ce*

qui concerne l'insécurité, ce sentiment se justifie par le manque de luminosité du centre et de son parking ».

A **Strasbourg**, on indique que sur l'ensemble des entreprises implantées en ZFU, près de 44 % ont installé un équipement contre le vol (notamment une alarme ou une porte blindée dans les logements HLM qu'elles occupent). En outre, près de 40 % d'entre elles ont été victimes d'une effraction au moins une fois, tandis que les chefs d'entreprises *« sont nombreux à déplorer la récurrence de problèmes tels que les boîtes aux lettres éventrées, les ascenseurs en panne et les immondices dans les parties communes ».*

Dans ce contexte, l'aide de 770 à 1.540 euros par an versée par le fonds de revitalisation économique afin de compenser certaines charges résultant de l'insécurité telles que le gardiennage, l'accroissement des primes d'assurance ou l'installation de dispositifs de surveillance apparaît comme dérisoire et hors de proportion avec les attentes des entreprises et des citoyens en matière de sécurité.

IV. CREER DES ZONES FRANCHES DE « NOUVELLE GENERATION » EN AMELIORANT LE DISPOSITIF EXISTANT

Le succès rencontré par les ZFU conduit votre rapporteur à préconiser de **réitérer une expérience analogue** dans des conditions qui méritent d'être précisées. S'il avait une suggestion à faire, il proposerait celle d'initiatives pour un développement économique organisé (IDEO) pour bien mettre en avant le caractère positif de cette démarche.

Mais avant toute chose, il convient de doter la politique de la ville d'indicateurs de performance enfin fiables.

A. RELANCER LA POLITIQUE DES ZONES FRANCHES URBAINES

Votre rapporteur invite le Gouvernement à **relancer, sans délai, la politique des zones franches urbaines** et à prendre l'attache de la Commission européenne afin de définir un nouveau régime d'encadrement compatible avec le droit européen de la concurrence, à l'instar du précédent qui est venu à expiration en décembre 2001. Selon l'étude réalisée par l'IAURIF pour la Commission des Affaires économiques du Sénat sur les communes concernées par les ZFU d'Ile-de-France : « *ces [...] communes sont unanimes dans le souhait d'une reconduction du dispositif sur leur territoire* ».

Cette politique est indissociable de la politique de requalification urbaine dont le Premier ministre a annoncé l'accélération dans sa déclaration de politique générale. Elle est non moins liée à la politique du logement à laquelle le ministre de la ville doit être très étroitement associé.

B. PARVENIR A UNE CONNAISSANCE DES COMPTES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La difficulté qui tient à l'obtention d'informations homogènes procède tout d'abord du désintérêt des administrations centrales -à commencer par la DIV- pour le sujet des ZFU. N'est-il pas révélateur que le premier rapport au Parlement sur l'application de la loi relative à la mise en œuvre du

Pacte de relance pour la ville et la création des ZFU ait été présenté avec retard malgré les demandes réitérées du Parlement ?

Cette question a d'ailleurs été périodiquement soulevée par la **Cour des comptes** elle même qui a déploré **l'opacité des crédits de la politique de la ville** dans un premier rapport paru en 1995, puis dans un récent rapport où elle recommande d'accroître l'efficacité et la rigueur de gestion de la Délégation interministérielle à la ville tant en formalisant davantage les axes stratégiques de son action que son organisation et ses modalités de fonctionnement et en développant en son sein des procédures de contrôle interne exigeantes. Votre commission souscrit pleinement à ces observations générales sur la politique de la ville dont les ZFU ne constituent qu'une illustration. Elle conforte pleinement les critiques que son rapporteur pour avis émet depuis six ans, lors de l'examen de chaque projet de loi de Finances, sur l'obscurité de la présentation des crédits et le flou qui entoure les résultats obtenus par la politique de la ville.

C. OBTENIR DES DONNEES AGREGÉES ET ACTUALISÉES

Au cours de ses travaux, votre rapporteur s'est adressé aux principales administrations intéressées par la mise en œuvre et le contrôle de des exonérations accordées dans les ZFU, et notamment à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et aux services du ministère des Finances. Il résulte de ces contacts que ni les uns ni les autres ne sont dotés de moyens suffisants pour piloter et suivre de façon fine une telle politique d'exonération à un niveau infra-communal.

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, lors de la création des ZFU, aucune évaluation du nombre d'entreprises qui existaient à l'intérieur des ZFU n'a été réalisée. En effet, les moyens dont dispose l'ACOSS ne lui permettent pas d'isoler les emplois et les entreprises d'une ZFU par le biais d'un traitement informatisé, du fait que :

– les URSSAF détiennent un fichier précis de l'ensemble des zones intégrées à la ZFU (une difficulté supplémentaire liée au fait qu'une ZFU ne concerne parfois qu'une partie d'une rue vient compliquer le ciblage des ZFU) ;

– « *une analyse fine nécessiterait un travail manuel très lourd qui ne pourrait être envisagé que sur un nombre restreint de zones dans les URSSAF concernées* »¹.

¹ Réponse de l'ACOSS aux questions de votre rapporteur en date du 22 mars 2002.

A l'évidence, il serait nécessaire que dans les communes où sont créées des zones franches, les services de l'emploi et les services fiscaux, l'INSEE, les URSSAF, les ASSEDIC, les chambres de métiers et les chambres de commerce soient associées pour procéder à une **évaluation systématique et obligatoire** du dispositif, le cas échéant à l'échelon infra-communal.

Au surplus, l'INSEE pourrait, sans délai, être chargée de définir le cahier des charges de la collecte des éléments statistiques nécessaires pour assurer le suivi de cette politique.

D. RENFORCER L'EFFET SUR L'EMPLOI

● Améliorer l'employabilité des chômeurs et notamment des jeunes

L'amélioration de l'« employabilité » des personnes en grande difficulté sociale demeure une nécessité, de même que celle des chômeurs en rupture totale avec le marché du travail. Cette question vaut spécialement pour l'emploi des jeunes. Ainsi, dans la ZFU de **Marseille** s'est faite jour la nécessité d'améliorer les liens entre l'école et l'entreprise pour la formation en fonction des besoins.

De son côté, l'IAURIF souligne que les personnes en situation « d'inemployabilité » sont « *souvent des jeunes en situation d'éloignement vis-à-vis de l'emploi et pour lesquels un parcours d'insertion sociale et professionnelle est nécessaire (bilan de compétences, atelier d'orientation, stage en entreprise) et enfin des jeunes qui peuvent accéder directement à l'emploi mais restent handicapés par des difficultés familiales et judiciaires* »¹. L'Institut estime que pour les entreprises situées en ZFU, le manque d'organismes de formation sur place constitue un handicap à l'emploi des chômeurs.²

Cette question est cruciale pour l'intégration des chômeurs, surtout lorsqu'on sait que **le taux de chômage des jeunes est spécialement élevé chez les jeunes issus de l'immigration** puisque selon une étude du **Centre d'études et de recherches sur les qualifications**, un tiers de ces jeunes sortent du système scolaire sans aucune qualification³, d'autant que, selon la même source, les jeunes les moins diplômés mettent nettement plus de temps à trouver leur premier emploi.

¹ IAURIF, *Tableau de bord des ZFU*, bilan 1998-1999 page 24.

² IAURIF, *Tableau de bord des ZFU*, bilan 1998-1999 page 29.

³ CEREQ, *Quand l'école est finie, premiers pas dans la vie active de la génération 1998*, mars 2001, p. 16 et 22.

Comme le souligne **l'Assemblée permanente des chambres de métiers**, des efforts ont été accomplis en direction des jeunes (information dans les collèges situés en contrat de ville, porte ouvertes dans les centres de formation d'apprentis, plaquettes d'information, forums d'apprentissage) qui méritent d'être poursuivis et amplifiés.

● **Faciliter le respect de la clause d'embauche de 20 % de personnes habitant la zone.**

Comme tel a été indiqué plus haut, il serait souhaitable d'étendre à toutes les personnes qui résident dans des zones concernées par la politique de la ville et à celles qui sont éligibles dans ce cadre aux aides européennes, la possibilité d'être décomptées dans le calcul de la clause de 20 % d'embauche locale. Cette réforme, qui tempérerait les « effets de frontière », aurait également pour but de permettre d'accroître le potentiel de recrutement des entreprises.

Il conviendrait, en outre, que le gouvernement donne aux URSSAF des instructions tendant à une mise en œuvre des textes avec discernement. Il serait ainsi possible de prévoir, comme tel a été le cas dans les décrets d'application des dispositions relatives au maintien des aides à la réduction du temps de travail, qu'en cas de circonstances exceptionnelles consistant en des difficultés spécifiques de recrutement, les exonérations seraient maintenues, au moins à titre transitoire. Tel serait, par exemple, le cas pendant la période au cours de laquelle, du fait du départ volontaire d'un salarié, le quota de 20 % ne serait plus respecté.

Dans le même esprit, les services du ministère du travail pourraient, à l'instar de ce qui est prévu pour la loi « Aubry II », n° 2000-37 du 19 janvier 2000 par la circulaire n°2000-117 de la Direction de la réglementation et des orientations du recouvrement, préciser les conditions dans lesquelles le principe du quota de 20 % doit être entendu de façon à favoriser l'embauche de nouveaux salariés et non pour pénaliser des entreprises qui viendraient à ne pas le respecter, du fait d'une circonstance indépendante de leur volonté et alors même qu'elles s'emploient, sans succès, à recruter les salariés qui leur permettraient de répondre aux conditions du quota d'embauche locale.

E. RESOUDRE LES QUESTIONS FONCIERES AVEC PLUS DE RAPIDITE

● Les disponibilités foncières se sont raréfiées

Les surfaces destinées à l'accueil d'entreprises en ZFU ont été très aisément commercialisées, comme le prouvent plusieurs exemples recueillis par votre rapporteur. C'est ainsi qu'à **Marseille**, 100 % des terrains de la ZAC de Marseille Nord littoral ont été commercialisés soit 23.000 mètres-carrés de plateaux tertiaires et 35.000 mètres-carrés de locaux d'activité. Ces opérations concernant l'immobilier d'entreprise se sont doublées de programmes de construction de logements neufs et de réhabilitation dans l'ancien. A **Metz**, l'ensemble des locaux mis à disposition par l'OPAC sont occupés, et il existe même une liste d'attente. Une situation analogue est observée à **Garges-lès-Gonesse-Sarcelles** où les disponibilités immobilières sont désormais très réduites, se limitant aux locaux remis en location à l'occasion du départ d'une entreprise, alors que voici 5 ans, 15.000 mètres-carrés étaient vacants dans le parc d'activité de La Muette.

Ce phénomène prévaut aussi à **Meaux** où l'on enregistre une pénurie foncière, le taux de vacance des locaux étant tombé à 1 %, et une liste d'attente ayant été constituée, 30 % des entreprises souhaitant s'implanter n'ayant pu trouver de locaux.

C'est pourquoi il semble utile de **permettre aux ZFU encore dotées de disponibilités foncières, de valoriser celles-ci au cours des prochaines années**, puisqu'à l'évidence, le délai de cinq années ouvert en 1997 s'est avéré trop court, compte tenu des aléas de la politique de l'Etat.

● La maîtrise du foncier : clé du dispositif ?

La principale limite à l'amélioration des résultats du dispositif des ZFU procède du manque de disponibilités foncières dont ont souffert un grand nombre de communes. Sur ce point, la totalité des avis exprimés par les maires consultés par votre rapporteur concordent. Un élu qui souscrivait aux réformes proposées par le précédent Gouvernement ne notait-il pas que : *« le plein développement du dispositif sur le plan économique aurait supposé un périmètre de zone plus important et d'autres disponibilités en réserves foncières »*.

Il convient donc, dans le cadre des ZFU « de nouvelle génération », ce qu'il est proposé d'appeler IDEO, de limiter le « délai de latence » dans la mise en œuvre du dispositif.

Au demeurant, les communes qui sont parvenues à maîtriser le foncier, par exemple lorsqu'elles possédaient les terrains susceptibles d'être

mobilisés pour servir de support aux implantations d'entreprises, se sont trouvées dans une situation plus favorable, notamment pour lutter contre les « chasseurs de primes » et pour choisir les entreprises qu'elles souhaitaient voir s'installer.

Il serait aussi souhaitable, lorsque les communes maîtrisent le foncier, de protéger les « comités d'agrément » de poursuites pour « refus de vente » afin qu'ils puissent contrôler, plus efficacement encore, le sérieux des implantations d'entreprises. En effet, la législation ne reconnaît actuellement aucun pouvoir d'agrément aux communes qui peuvent, tout au plus, recourir à la surveillance des comités de suivi qu'elles ont créés mais qui ne disposent pas de pouvoirs coercitifs.

F. DEFINIR UN NOUVEAU REGIME ADAPTE AUX CHANGEMENTS SURVENUS DEPUIS 1996

Votre rapporteur s'interroge sur les conditions dans lesquelles le régime d'autorisation des ZFU n'a pas été renouvelé à Bruxelles, considérant qu'aucun autre pays n'y avait eu recours. Il est souhaitable que, dans le cadre de nouvelles règles d'« encadrement » européennes, on parvienne à définir un dispositif d'allègement des charges en profitant de la souplesse octroyée par le régime du *de minimis* (faculté d'accorder des aides dès lors qu'elles ne représentent, en moyenne, par plus de 100.000 euros par entreprise sur trois ans). Ce type de mesure permet de soutenir les très petites entreprises.

G. ASSURER LA COHERENCE DE L'ACTION ADMINISTRATIVE

Il est souhaitable d'étendre aux URSSAF le principe selon lequel les positions qu'elles ont prises sur l'interprétation de la loi s'imposent ensuite à elles, voire même de prévoir que lorsqu'elles refusent de répondre, c'est l'interprétation du redevable de bonne foi qui prévaut. Il serait, pour ce faire, nécessaire de leur rendre applicables des dispositions analogues à celles prévues, pour les services fiscaux, par l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales qui prévoit :

– qu'il ne sera procédé à aucun redressement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi d'un texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration ;

– lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente.

H. PRENDRE A BRAS LE CORPS LA QUESTION DU COMMERCE DE PROXIMITE

De l'avis unanime des interlocuteurs rencontrés par votre rapporteur, la situation des commerces de proximité est encore difficile. Un observateur considère, sur ce sujet, qu'il est illusoire de créer un nouveau réseau de commerces locaux dans les quartiers où le pouvoir d'achat est faible et impose aux clients de recourir à la grande distribution. Dès lors, l'objectif ne peut être que de pérenniser les commerces existants.

Comme le constate une étude réalisée dans la ZFU de **Garges-lès-Gonesse-Sarcelles**, « *Les commerçants de proximité se serrent la ceinture car les commerces sont invendables, le pouvoir d'achat de la clientèle locale est en baisse* ». Favoriser le maintien ou le retour des « services à la personne » tels que les coiffeurs qui semblent encore faire défaut dans certaines zones est nécessaire : on signale ainsi à **Metz** la disparition des coiffeurs dans la ZFU. La question est donc de conserver des commerces dans des quartiers à faible pouvoir d'achat.

A Garges-lès-Gonesse, on constate que le dispositif zone franche « *n'a guère eu d'impact en termes de développement du commerce de proximité : l'absence de disponibilités et de facteurs de commercialité des petits centres de quartier ont limité les nouvelles implantations. Seul le commerce non sédentaire s'est développé. La zone franche aura uniquement permis de stabiliser l'existant mais les diverses enquêtes réalisées sur le tissu commercial local font apparaître la fragilité d'une entreprise sur deux* ».

La politique d'aide aux entreprises commerciales situées dans les ZFU doit procéder de mesures spécifiques tendant notamment à leur **faciliter l'accès à l'assurance**, accès qui leur fait défaut, dans la mesure où les primes qui leur sont demandées, eu égard aux risques qu'elles courent, sont dirimantes. Votre rapporteur estime qu'une réflexion spécifique pourrait être menée sur ce sujet.

V. CONCLUSION GENERALE

Conformément aux intentions de leurs concepteurs, **les ZFU ont permis de donner à la politique de la ville une dimension économique et d'intégration par le travail qui lui faisait défaut**. Grâce à elles, l'économie a été mise au service du social.

Ces zones auraient, sans nul doute, obtenu des résultats encore meilleurs si elles n'avaient pas été injustement décriées. Il n'en demeure pas moins qu'elles ont permis de créer plus d'emplois que toutes les politiques précédemment menées et de réaliser de très importants investissements tant publics que privés.

Les ZFU ont également permis à un nouvel esprit d'initiative de se manifester dans des quartiers où les habitants n'avaient pour horizon que l'exclusion sociale et économique. C'est pourquoi il est souhaitable de donner un nouveau souffle à cette espérance et à un dynamisme qui pourrait, si le Gouvernement met en œuvre l'ambition affichée par le Premier ministre pour la législature, s'exprimer de façon plus intense encore dans les mois à venir.

*

* *

Au cours de sa réunion tenue le jeudi 11 juillet 2002, la commission a adopté le rapport présenté par M. Pierre André, les groupes socialiste et communiste républicain et citoyen s'abstenant.

ANNEXES

AUDITIONS ET MISSIONS DU RAPPORTEUR

ANNEXE N°1

AUDITIONS

- **M. Jean-Paul ALDUY**, Maire de Perpignan, Sénateur des Pyrénées orientales ;
- **Mme Anne BAIN**, Directrice de l'ingénierie foncière et immobilière à l'Agence foncière et technique de la Région parisienne (AFTRP) ;
- **M. Christophe BARGE**, Secrétaire général de l'Association des villes ZFU, Montereau-Faut-Yonne ;
- **M. El Hassan BOUOD**, président de l'association des entrepreneurs de la zone franche de Marseille ;
- **M. Christian CELDRAN**, directeur-adjoint de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;
- **M. Jean-Pierre CHAUVEL**, chargé d'étude à l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France ;
- **M. Didier GROB**, Inspecteur principal des impôts, Direction de la Législation Fiscale, Ministère de l'économie et des finances ;
- **M. Alain GUBIAN**, directeur de la direction des études statistiques, des études et de la prévision de l'ACOSS ;

– **M. Jean-Claude GAUDIN**, Maire de Marseille, Sénateur des Bouches du Rhône, ancien ministre ;

– **M. Frédéric IANNUCCI**, Chef du bureau de synthèse, direction de la législation fiscale, ministère des finances ;

– **M. Yves JEGO**, Président de l'Association des villes ZFU, Maire de Montereau-Faut-Yonne ;

– **M. Edward JOSSA**, Sous-directeur, chargé de la Sous-direction des finances locales et de l'action économique à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) ;

– **M. Alain JUPPÉ**, Maire de Bordeaux, Député de la Gironde, ancien Premier ministre ;

– **Mme Michèle PAPPALARDO**, Conseiller-maître à la Cour des Comptes ;

– **M. Gérard LACOSTE**, Directeur général de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région Ile-de-France ;

– **Mme Céline LAMBERT**, Rédacteur au Bureau de la législation financière (DSS) ;

– **M. Olivier MANDON**, Chargé d'études, Économie et politique urbaine à l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France ;

– **M. Jean MARMOT**, Président de la 5^{ème} chambre de la Cour des Comptes ;

– **M. Philippe MUTRICY**, directeur de cabinet de M. le Président de l'Assemblée française des Chambres de commerce et d'industrie (ACFCI) ;

– **Mme Sylvie NOUAILLES**, responsable du pôle urbain, direction du développement urbain, de l'ACFCI.

– **M. Arnaud REMY**, Inspecteur des Impôts, Division des statistiques et Etude générale, Ministère de l'économie et des finances ;

– **M. Jean-Louis REY**, sous-directeur, chargé de la Sous-direction du financement, Direction de la sécurité sociale, Ministère des Affaires sociales ;

– **M. Stéphane ROCHE**, Adjoint au chef du bureau de la fiscalité locale, DGCL ;

ANNEXE N° 2

MISSIONS EFFECTUEES PAR VOTRE RAPPORTEUR

● PARTICIPANTS À LA VISITE DE LA ZFU DE MANTES LA JOLIE LE 7 FÉVRIER 2002

- **M. Jean-Paul ALDUY**, sénateur des Pyrénées-orientales ;
- **M. Dominique BRAYE**, sénateur des Yvelines ;
- **M. Pierre BÉDIER**, Maire de Mantes-la-Jolie ;
- **M. Fabrice AMIC**, chargé de mission Développement économique ;
- **M. Wlodimir BORIC**, Responsable maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale d'agglomération, Communauté d'agglomération de Mantes en Yvelines ;
- **M. Patrice PARLANT**, Directeur ;
- **M. Jean-Luc POIDEVIN**, DGE EPAMSA ;
- **M. Jean-Paul RAYMOND**, DGA Développement social ville M23 ;
- **M. Arnaud DALBIS**, directeur de la Clinique du Val Fourré ;

● PARTICIPANTS À LA VISITE DE LA ZFU DE SAINT-QUENTIN LE 22 FÉVRIER 2002

- **M. Dominique BRAYE**, Sénateur des Yvelines ;
- **Mme Odette TERRADE**, Sénatrice du Val-de-Marne ;
- **M. Gérard MOISSELIN**, Préfet de l' Aisne ;
- **Mme Odette GRZEGRZULKA**, Députée de l' Aisne ;

– **Mme Anne FERREIRA**, Députée européenne, Conseillère générale du canton de Saint-Quentin Centre ;

– **M. Fabien SUDRY**, Sous-Préfet de Saint-Quentin ;

– **M. Jean-Marie DELACROIX**, Directeur des Affaires Interministérielles à la Préfecture de l’Aisne ;

– **M. Patrick POTIER**, Directeur départemental des services fiscaux de l’Aisne ;

– **M. Jean-Paul VIGNON**, Directeur départemental de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des fraudes ;

– **Mme Béatrice TAINE**, Directeur adjoint départemental du travail, de l’emploi et de la formation professionnelle ;

– **M. Laurent DENIS**, Receveur des Finances de Saint-Quentin ;

– **Mme Annick LE FEBVRE**, Directrice de l’ANPE ;

– **M. Jean-Michel LHOMME**, Directeur de l’ANPE de Saint-Quentin ;

– **M. Vincent DUFOURD**, Chef du bureau de l’action économique à la Préfecture ;

– **M. Marc DROLEZ**, Directeur de l’URSSAF de Saint-Quentin ;

– **M. André-Noël STERN**, Assistant technique au Commerce de la Chambre de Commerce et d’Industrie de Saint-Quentin ;

– **M. Gérard GINAT**, Représentant de la Chambre des métiers ;

– **M. Olivier COUSTENOBLE**, Directeur du développement de la Communauté d’agglomération de Saint-Quentin ;

– **M. Jérôme LAVRILLEUX**, Directeur de cabinet du maire de Saint-Quentin ;

– **Mme Frédérique MACAREZ**, Chargée de mission au cabinet du maire de Saint-Quentin .

**● PARTICIPANTS À LA VISITE DE LA ZFU DE MARSEILLE
LES 10 et 11 AVRIL 2002**

- **M. Jacques BELLANGER**, Sénateur des Yvelines ;
- **M. Marcel-Pierre CLÉACH**, Sénateur de la Sarthe ;
- **M. Jean-Claude GAUDIN**, Maire de Marseille, Sénateur des Bouches-du-Rhône ;
- **M. Francis GIRAUD**, Sénateur des Bouches-du-Rhône ;
- **M. Emmanuel BARET**, Directeur Général de la CCEI, Trésorier EZF ;
- **M. Gérard LESEUR**, Président Directeur Général de GLP/PROSERV ;
- **Mme Christine ORTIZ**, Première Adjointe au maire des XV^e et XVI^e ;
- **M. Roger RUZÉ**, Adjoint au Maire des XV^e et XVI^e ;
- **M. Bernard SUSINI**, Adjoint au Maire ;
- **Mme Geneviève CHABAS**, Directeur Général de l'URSSAF ;
- **Mme Elisabeth FRANCO-MILLET**, Directrice adjointe à la DDTEFP ;
- **Mme Isabelle MEYNARD**, Chef de projet Observatoire emploi à l'AGAM ;
- **M. Alain FLORANS**, Bureau qualité de la ville ;
- **Mme Claire FONS**, Rédacteur DSF ;
- **M. Xavier GIOCANTI**, Chef de projet ZFU, direction du développement économique, Communauté urbaine de Marseille Provence métropole ;
- **M. Olivier LATIL d'ALBERTAS**, directeur du développement économique, Communauté urbaine de Marseille Provence métropole ;
- **M. Frédéric DUTOIT**, Maire des XV^e et XVI^e arrondissements de Marseille.

● PARTICIPANTS À LA RENCONTRE DES SERVICES DE LA COMMISSION LE VENDREDI 24 MAI 2002

- Mme Loretta DORMAL MARINO, Directeur Aides d'état ;
- M. Laurent BARDON, Administrateur ;
- M. Koen VAN DE CASTEELE, Administrateur ;
- M. Jacky MARTEAU, conseiller technique au cabinet du Commissaire européen chargé de la politique régionale.

● PARTICIPANTS À LA VISITE DE LA ZFU DU MANS LE JEUDI 20 JUIN 2002

- M. Marcel-Pierre CLEACH, Sénateur de la Sarthe,
- Monsieur Jean-Claude BOULARD, Député-Maire du Mans ;
- Madame Myriam HERVOUET, Chargée des Opérations SEM38,
- Monsieur Jacques BRUNEAUX - DDE - Chef du service habitat construction
- Madame Sylvie LABARET, Directrice de l'Urbanisme
- Monsieur Michel HATTON, Président Chambre des Métiers
- Monsieur Daniel CRINIÈRE, Vice-Président C.U.M.
- Madame Laurence ESNAULT-GUITTIER, Chef de projet DSU Sablons
- Monsieur Yves BRES, Responsable DSU
- Monsieur Jean-Marie MACOUIN, ADEMA
- Monsieur Jean-Paul COUASNON, ADEMA
- Madame Christine ROUGELIN, Directrice ANPE Le Mans ;
- Monsieur Nicolas DUVILLARD, Sous-Directeur URSSAF
- Monsieur Laurent MARIOT, C.C.I. du Mans
- Monsieur Sylvain THOMAS, DDE ;

– **Monsieur Denis LABBE**, secrétaire général de la Préfecture de la Sarthe ;

– **Madame Geneviève CAYROL**, Chef de Bureau de la Préfecture de la Sarthe ;

– **M. BRARD, chargé du développement économique à la Préfecture de la Sarthe ;**

– **Monsieur SOULARD**, Compo 72 ;

– **M. Marc LABBE**, Antes Sécurité

– **M. BOURDAIS**, L'Idéal, Centre Commercial ;

– **M. LE FLEM**, Impri'Ouest ;

– **MM. GAYET/GIRARD**, Océanet

– **M BLUET**, CBL ;

– **M. PIQUET**, RMP

– **Mme COIFFE**, Abelia ;

– **M. ALEXANDRE**, Alexandre Beauté ;

– **M. CHAUMONT**, Data Syscom ;

– **M. HAYES**, Maxime Coiffures ;

– **M. CANTEREAU**, IDC Studio.

ANNEXE N° 3

LISTE DES ZONES FRANCHES URBAINES

En métropole	
Amiens	Quartier Nord
Belfort	Les Résidences
Bondy	Quartier Nord
Bourges	Bourges Nord : Chancellerie - Gibjoncs Turly - Barbottes
Calais	Beau Marais
Cenon/Floirac/Lormont/Bordeaux	Hauts de Garonne - Bastide
Champigny-sur-Marne/ Chennevières-sur-Marne	Le Bois l'Abbé - Les Mordacs
Charleville-Mézières	Ronde Couture
Chenôve	Le Mail
Clichy-sous-Bois/Montfermeil	Grands ensembles du haut et du bas Clichy et de Montfermeil
Creil/Montataire	Plateau Rouher
Dreux/Sainte-Gemme-Moronval	Plateau Est : Chamards - Croix Tiénac - Lièfred'Or - Le Moulec - Haricot - Feilleuses
Garges-lès-Gonesse/Sarcelles	Dame Blanche Nord et Ouest - La Muette Lochères
Grigny/Viry-Châtillon	La Grande Borne
La Seyne-sur-Mer	ZUP de Berthe
Le Havre	Mont Gaillard - La Forêt (Bois de Bléville) Mare Rouge
Le Mans	Les Sablons
Les Mureaux	Cinq quartiers (ZAC du Roplat)
Lille/Loos-lès-Lille	Lille Sud - Faubourg de Béthune-Moulins
Mantes-la-Jolie	Le Val Fourré
Marseille	Nord Littoral (Plan d'Aou - La Bricarde La Castellane) - Le Vallon - Mourepiane
Meaux	Beauval - La Pierre Collinet
Metz	Borny (Hauts de Blémont)
Montereau Faut Yonne	ZUP de Surville
Montpellier	La Paillade
Mulhouse	Les Côteaux
Nice/Saint-André	L'Ariane
Nîmes	ZUP Pissevin - Valdegour
Octeville/Cherbourg	Les Provinces
Perpignan	Le Vernet
Reims	Croix Rouge
Roubaix/Tourcoing	La Bourgogne - Alma - Cul-de-Four - Fosseux Chênes - Epidème - Roubaix centre - Epeule - Sainte-Elisabeth
Saint-Dizier	Le Vert Bois - Le Grand Lachat
Saint-Etienne	Montreynaud
Saint-Quentin	Le Vermandois
Strasbourg	Neuhof (Cités)
Valence	Valence-le-Haut (Fontbarlette - Le Plan)
Vaulx-en-Velin	Ex-ZUP - Grappinière - Petit Pont

LES ZONES FRANCHES URBAINES : UN SUCCÈS ET UNE ESPÉRANCE

Dans le cadre du Pacte de relance pour la ville, la loi du 14 novembre 1996 a créé 44 zones franches urbaines (ZFU) dont 38 en métropole et 6 dans les départements d'outre-mer. Dans ces zones, l'Etat a consenti aux entreprises de moins de 50 salariés exerçant une activité économique de proximité des exonérations de charges sociales et d'impôts pendant cinq ans.

Cette loi -qui concerne les 770.000 personnes qui résident dans les ZFU- n'a pas fait l'objet d'une évaluation objective. D'aucuns ont même mis en doute la réalité de ses résultats, bien que les acteurs de terrain se soient déclarés satisfaits de ses effets sur l'activité économique et sur l'emploi. C'est pourquoi, la Commission des Affaires économiques du Sénat a décidé d'établir une évaluation de ce dispositif, cinq ans après sa mise en oeuvre.

Le présent rapport d'information présente les résultats positifs mis à jour par cette évaluation qui repose de nombreuses auditions et visites de terrain, notamment au Mans, à Mantes-La-Jolie, à Marseille et à Saint-Quentin. Il propose les voies et moyens de la relance d'un dispositif dont l'intérêt a été unanimement reconnu par les maires qui l'on utilisé pour lutter contre le chômage et la pauvreté et pour contribuer à la requalification des quartiers urbains les plus pauvres de notre pays.