

**Frédéric Gilli**

'Les entreprises en France' – CCIP

Mars 2006, version non définitive

**Entreprises et développement urbain :  
les zones franches urbaines ont-elles rempli leur mission ?**

**Les zones franches urbaines ont eu des retombées très variables d'un quartier à l'autre. Lorsqu'elles ont eu un effet, celui-ci s'est lu à la fois dans le nombre d'entreprises installées localement et dans le nombre d'emplois. Mais ces effets sont toutefois demeurés trop faibles pour permettre une baisse du taux de chômage local.**

**Surtout, le coût par emploi créé pour autant que l'on soit capables de l'approcher, semble extrêmement élevé. Au total, le succès des zones qui ont 'marché', semble autant devoir à l'action économique qui s'est cristallisée à l'occasion de cette mesure qu'à la mesure elle-même, plaidant pour une conditionnalité de la mesure, seule à même à la fois d'éviter que la moitié des zones ne suscitent que des effets d'aubaine et de permettre une plus grande mobilisation autour des zones ayant décollé mais cherchant aujourd'hui un second souffle (besoins d'équipements, c'est à dire d'investissements et donc de subventions plus que d'exonérations)**

**Une réforme de la mesure semble donc nécessaire pour en améliorer l'efficacité tant budgétaire que politique.**

Par deux fois, le 1<sup>er</sup> août 2003 tout d'abord dans le cadre du programme national de rénovation urbaine, puis dernièrement suite aux émeutes de novembre 2005 dans les banlieues, le gouvernement a élargi le périmètre des zones franches urbaines à de nouveaux territoires et de nouveaux types d'entreprises.

Situées dans des quartiers abritant très peu d'emplois et connaissant un très fort taux de chômage, les zones franches sont des espaces en grande partie défiscalisés où les petites entreprises peuvent ne payer ni charges sociales, ni impôts à condition d'œuvrer au développement de la zone en s'y installant et en y embauchant.

Les ZFU (Zones Franches Urbaines) reposent sur un ensemble d'exonérations fiscales et sociales à destination des entreprises dans le but de les attirer dans des zones essentiellement résidentielles pour les densifier en emplois et aider à lutter contre le chômage et l'exclusion très importants dans ces quartiers.

Avant l'officialisation des 15 nouvelles zones franches actives au 1<sup>er</sup> août 2006, on compte 85 ZFU (dont 79 en métropole). Au 31 décembre 2004 (chiffres Acof) 13 500 entreprises hébergeant un total de 90 000 salariés bénéficiaient d'exonérations conditionnelles. Le nombre total d'entreprises installées en zones franches urbaines, quoique inconnu, est toutefois plus important puisque dans certaines zones à peine la moitié des entreprises bénéficient d'exonérations.

En 2005, le dispositif a coûté environ 560M€ à l'Etat et devrait dépasser 650M€ en 2006. Cela représente environ trois fois les crédits alloués à la « rénovation urbaine » dans les quartiers et mérite donc que l'on s'arrête sur les logiques et les effets de cette politique, en regard des autres éléments de la politique de la ville, et en regard des autres politiques menées en faveur de l'emploi.

### **1) Les problèmes auxquels la politique cherche à répondre : sous emploi dans les banlieues**

L'adoption à côté de politiques de rénovation urbaine, d'actions visant l'emploi et le développement économique est une réponse logique aux problèmes de certaines banlieues françaises. La politique de rénovation urbaine vise à les réinsérer dans le tissu urbain. La politique de développement urbain vise à les réinsérer dans la vie urbaine, faite de rencontres, de travail, de culture et de consommation.

#### **A) des zones résidentielles**

Les zones massivement urbanisées dans les années 1950 à 1970 pour répondre au besoin de logement né de la guerre et du dynamisme démographique sont souvent des espaces essentiellement résidentiels. Proches du centre-ville mais à l'écart des réseaux de communication (entre des autoroutes ou sur des plateaux), ils renvoient l'image d'espaces clos, refermés sur eux-mêmes et abandonnés par le reste de la ville. Ce sont donc des espaces qui offrent très peu d'emplois. En 1999, on recensait 17 emplois pour 100 résidents en moyenne dans les 751 ZUS (Zones Urbaines Sensibles), soit environ 38 emplois pour 100 actifs.

Sélectionnées à l'origine parmi les ZUS comptant plus de 10 000 habitants, la DIV souligne que les ZFU (zones franches urbaines) présentent des caractéristiques de départ qui sont toutes choses égales par ailleurs moins bonnes que les autres. On comptait ainsi moins de 30 000 emplois en 1997 dans les 38 ZFU métropolitaines de première génération pour une population estimée à 700 000 habitants en 1999, soit 4 emplois pour 100 résidents et approximativement 9 emplois pour 100 actifs. En Ile-de-France, Andrieu et Bonnefoi (2004) ont détaillé les caractéristiques de quelques unes de ces zones à travers 9 quartiers de 13 communes. Les auteurs notent ainsi qu'à l'exception des "cinq quartiers" au Mureaux et de la "grande borne" à Grigny, le taux d'emploi rapporté aux actifs occupés (et le taux de chômage atteint 25%) est de un sur deux. Ils concluent que "les ZFU franciliennes remplissent davantage une fonction résidentielle qu'une fonction économique. On compte environ un emploi pour six habitants en moyenne, ce qui est faible. En comparaison, la région compte un emploi pour deux habitants environ".

Dans ces territoires Andrieu et Bonnefoi (2004) précisent par ailleurs que la population a diminué de 5,7% entre 1990 et 1999 (-13 000 habitants), que la population active a plus fortement reculé (-13% contre +2% dans la région) et que le nombre d'actifs occupés a plus

fortement décru encore, de -27%. En 1999, un actif sur quatre est au chômage et, au final, seul un résident sur trois (31% soit 69 000 personnes) déclare exercer une profession contre 44% au niveau régional.

## **B) un fort taux de chômage**

Sans que la relation soit absolument mécanique entre le taux d'emploi et le taux de chômage, le très faible nombre d'emplois sur place se traduit dans un taux de chômage très élevé. Pendant les années 1990 et en dépit des départs de nombreux habitants qui ont entraîné une baisse rapide du nombre d'actifs (-15%), le nombre de chômeurs a progressé de 23% pour s'établir à 25% en 1999 (contre 19% en 1990) dans les ZUS. L'écart avec le reste des agglomérations augmente ainsi de 7,5 à 11 points sur la période. Le seul bémol à ce constat est apporté par le dernier rapport de la DIV : il semblerait que les ZUS aient bénéficié autant que le reste du pays de l'embellie de l'emploi en 1999 et 2000 et qu'elles aient bien résisté au retournement de 2001 à 2003.

Le taux de chômage est plus élevé dans ces quartiers, sa durée y est également plus longue. Près d'un tiers des chômeurs résidants de ZUS recherchent un emploi depuis plus de trois ans contre un quart de ceux des autres quartiers. Choffel et Delattre (2003) notent ainsi que dans les huit zones d'emplois couvertes par l'enquête "trajectoires", la durée moyenne d'un épisode de chômage est de 10,8 mois en ZUS contre 10 mois hors ZUS. Corrigeant des différents effets de structure liés à la population ou l'accessibilité des zones, les auteurs montrent que, toutes choses égales par ailleurs, résider en ZUS allonge la durée de chômage de 9% en moyenne. Ils notent toutefois que d'autres facteurs sont beaucoup plus stigmatisants. Etre âgé entre 36 et 45 augmente ainsi la durée du chômage de près de 50% par rapport à un chômeur de moins de 26 ans. Habiter à Cergy, Poissy ou encore Roubaix la réduit de 30% par rapport à Marseille-Aubagne, ce qui renvoie à des différences de qualité d'intégration des ZUS dans leur environnement géographique. Ils concluent ainsi que, "à caractéristiques individuelles identiques, le fait d'habiter dans une zone urbaine sensible tend en moyenne à augmenter les durées de chômage, mais plutôt modérément au regard de l'incidence de l'âge, du niveau de formation ou de l'origine nationale. Cest impact est en outre très variable d'une zone d'emploi à l'autre mais aussi selon l'origine nationale des personnes. Les difficultés de placement, obstacle à la recherche d'emploi, affectent plus spécifiquement les chômeurs domiciliés en ZUS et s'ajoutent aux difficultés de réinsertion propres aux habitants de ces quartiers". Sur ce dernier point, Gelot et Mas (2004) remarquent que les résidants des ZUS sont mécaniquement plus nombreux à recourir aux services d'aide et de placement (22% contre 13%).

**1 Principaux indicateurs sur l'activité et le chômage en 1990 et 1999**

	ZUS			Unités urbaines			France métropolitaine		
	1990	1999	Évolution 1990-1999 en %	1990	1999	Évolution 1990-1999 en %	1990	1999	Évolution 1990-1999 en %
<b>Population totale</b>	4 730 787	4 462 851	-5,7	31 441 147	32 245 039	2,6	56 625 026	58 520 688	3,3
% de moins de 20 ans	33,4	31,5		26,2	24,6		26,5	24,6	
% étrangers	18,6	16,5		9,0	7,9		6,3	5,6	
% de non-qualifiés dans la population de 15 ans et plus	39,3	33,1		26,8	18,7		29,1	20,0	
<b>Population active</b>	2 114 399	1 932 084	-8,6	14 506 209	14 881 738	2,6	25 341 950	26 542 481	4,7
Taux d'activité des 15-59 ans	69,5	68,1		71,2	72,0		71,3	73,1	
Taux d'activité des 15-24 ans	43,7	32,8		36,8	27,7		38,2	29,8	
<b>Population active occupée</b>	1 696 223	1 435 119	-15,4	12 719 666	12 711 270	-0,1	22 379 569	23 055 202	3,0
% salarié en CDD, intérim, emplois aidés, stages	13,5	20,0		9,4	13,9		9,1	13,8	
<b>Nombre de chômeurs*</b>	400 265	491 601	22,8	1 671 599	2 126 933	27,2	2 732 571	3 401 611	24,5
Part des chômeurs dans la population*	18,9	25,4		11,5	14,3		10,8	12,8	
Part des chômeurs âgés de 15 à 24 ans*	28,5	39,5		20,7	27,0		19,9	25,6	
Part des chômeurs parmi les femmes*	23,3	27,5		14,4	15,7		14,4	15,0	
Part des chômeurs parmi les étrangers*	26,2	35,3		19,8	25,8		18,8	24,1	
<b>% d'actifs occupés dans la population</b>	35,9	32,2		40,5	39,4		39,5	39,4	

Champ : France métropolitaine

\* Chômage au sens du recensement (cf. Définitions)

Source : Insee, recensements de la population de 1990 et 1999

citée dans : Le Toqueux et Moreau (2002)

Dans les ZUS, le chômage, en particulier le chômage de longue durée affecte tout spécialement les jeunes. Les moins de 24 ans sont 23% à être au chômage dans les agglomérations françaises, mais lorsque l'on se concentre sur les ZUS au sein de ces villes, le taux de chômage atteint 36% en 2004 chez les jeunes hommes et culmine à 41% chez les jeunes femmes.

**Taux de chômage au sens du BIT en 2004 selon le sexe, l'âge et le lieu de résidence**

(en pourcentage)

		ZUS	hors ZUS
<b>Hommes</b>	15-24 ans	<b>36</b>	<b>24</b>
	25-49 ans	18	9
	50-59 ans	13	7
	15-59 ans	19	10
<b>Femmes</b>	15-24 ans	<b>41</b>	<b>22</b>
	25-49 ans	21	10
	50-59 ans	15	7
	15-59 ans	22	11
<b>Ensemble</b>	15-59 ans	<b>21</b>	<b>10</b>

\* Partie hors ZUS des agglomérations avec ZUS ;

Source : DARES

A l'occasion d'une étude qualitative sur un quartier de Seine Saint-Denis, Destéfanis, Mathey-Pierre et Duguet (2004) notent qu'en 1999, plus de la moitié des jeunes chômeurs (16-24 ans) de la ZUS n'avaient encore jamais travaillé. "Parmi ceux qui avaient un emploi (à temps partiel pour 36% d'entre eux) un sur trois avait acquis une position stable (CDI ou titulaire de la fonction publique), un sur trois suivait un parcours d'insertion (apprentissage, CES, stage rémunéré) et les autres avaient un CDD ou une mission d'intérim".

Peu qualifiés, particulièrement touchés par le chômage, les jeunes de la ZUS étudiée par les auteurs bénéficient pourtant moins des dispositifs d'insertion : en 1999, seulement 25% des

chômeurs et salariés en situation précaire avaient intégré un dispositif contre 47% pour l'ensemble de la région. D'une part les jeunes sont décrits par les professionnels de l'insertion rencontrés comme allergiques aux institutions et à leurs règles. D'autre part dans la cité aucune organisation ne parvient à accompagner durablement les jeunes."

### **C) une population précarisée**

La situation économique des habitants des ZUS a des effets économiques directs et indirects très importants sur la précarité des ménages : la part des personnes dont le revenu est constitué d'au moins un quart de prestations sociales est près de deux fois plus élevé dans les ZUS 26% contre 14%. Gelot et Mas (2004) remarquent que les résidents des ZUS sollicitent également davantage certaines aides comme le RMI (7,6% contre 2,6%). Rapporté à la population active, Thélot (2005) remarque ainsi que les allocataires du RMI inscrits à l'ANPE représentent 17% des demandeurs d'emplois en ZUS, soit six points de plus qu'en France métropolitaine. De plus, la même étude montre qu'ils sont également moins favorisés lorsque l'on considère leurs possibilités de réinsertion. Leur chance d'accès à un emploi aidé (quel qu'il soit) est systématiquement inférieure aux allocataires du RMI de France métropolitaine.

Autre indice de cette relégation économique, la part des CDD, intérimaires et stages, qui est de 12,1% en moyenne nationale est ainsi de 20% dans les ZUS. Thélot (2005) note ainsi qu'en 2003, 72 000 résidents des 717 ZUS métropolitaines ont accédé à un contrat aidé hors alternance, soit 13% des 556 000 entrées répertoriées en France métropolitaine pour 7% de la population active. Si les associations sont les principales utilisatrices de ces contrats (44% des Contrats Emploi Solidarité, 44% des Contrats Emploi Consolidé, 68% des Emplois Jeunes ou des emplois Nouveaux Services), cela est plus particulièrement le cas en ZUS (respectivement 50%, 56% et 75%).

Enfin, le rapport 2003 de la DIV note enfin que si on relève une très grande similitude entre les conditions d'horaires des actifs résidant en ZUS et hors-ZUS, les actifs résidant en ZUS occupent plus souvent des postes en horaires alternés. Cette remarque a son importance car les horaires décalés ou alternés imposent des contraintes d'accessibilité plus grandes.

## **2) Les hypothèses sur la source de ce problème d'emploi**

Mas et Thélot (2002) notent que "les bénéficiaires des politiques de l'emploi en ZUS sont plus jeunes, moins diplômés et plus masculins qu'en moyenne nationale ». Ces différences reflètent en grande partie les spécificités de la population locale.

### **A) Une population jeune, sous-qualifiée, d'origine étrangère**

La population est d'abord très jeune. Au dernier recensement (1999), les moins de 25 ans représentent 43% de la population des ZUS contre 35% dans les agglomérations dont elles font partie. Sur la base de l'enquête Vie de Quartiers menée en 2001, Gélot et Mas (2004) notent que les ouvriers sont plus nombreux dans les ZUS que dans les autres quartiers (41% contre 32%) mais que ce sont surtout les ouvriers non qualifiés qui sont surreprésentés (21% contre 13%), les ouvriers qualifiés étant sensiblement en proportions identiques (20% vs 19%). La part d'employés étant également plus forte dans les ZUS (47% vs 40%) il y a en définitive beaucoup moins de cadres et professions intermédiaires dans la population locale

(12% vs 28%). Les auteurs notent que les ZUS comptent également plus d'étrangers (18% contre 5%) et de français par acquisition (7% contre 3%). La structure familiale reflète la composition du quartier, plus jeune (26% de familles de trois enfants et plus contre 11% dans les autres quartiers) et plus précaire (11% de familles monoparentales contre 5%).

Plus jeunes, les ZUS ont surtout un plus fort taux de jeunes ne poursuivant pas leurs études (47% contre 40%), et de non diplômés parmi les jeunes ayant terminé leurs études (40% contre 27%). Gélot et Mas (2004) soulignent des profils scolaires différents entre les quartiers ZUS et les autres. Si 18% des habitants se sont arrêtés aux études secondaires, ils sont beaucoup plus nombreux en ZUS à n'avoir qu'un niveau d'études primaires (28% vs 24%) et sont également plus nombreux à avoir privilégié un cycle secondaire court (43% vs 36%). Ceux ayant poursuivi des études supérieures sont ainsi très nettement sous-représentés (11% vs 22%). Ce constat n'est pas uniquement le reflet de l'éducation des parents. Dans le quartier qu'ils étudient, Destéfanis, Mathey-Pierre et Duguet (2004) relèvent ainsi que 15% d'une classe d'âge y atteint le Bac (9% en 1990), que 30% ont un CAP ou BEP (41% en 1990), que 19% ont le brevet des collèges (9% en 1990) et que 51% sont sortis sans diplômes (49% en 1990). Pour expliquer ces différences les auteurs avancent un très fort taux d'élèves boursiers au collège (56%) et soulignent des conditions de logement difficiles, un enfant sur trois vivant dans un logement abritant plus de six personnes. Ils notent enfin qu'un sur trois vit dans une famille monoparentales et qu'un enfant sur deux vit dans une famille de père étranger (le quartier comptait en 1999 1068 familles étrangères pour 1588 familles de père français).

Ce dernier aspect est important car Choffel et Delattre (2003) ont observé que "les personnes d'origine extra-européenne sont nettement désavantagées et l'acquisition de la nationalité ne leur assure pas non plus une sortie nettement plus rapide du chômage. Le temps nécessaire pour retrouver un emploi est significativement plus long (de deux mois soit 30%) que pour les chômeurs nés de parents français". Et les auteurs de poursuivre, "l'effet pénalisant de la résidence en ZUS sur la durée du chômage n'est pas identique selon les origines nationales: net pour les chômeurs d'origine ou de nationalité étrangère (respectivement +18% et +15%) il est un peu moins fort pour les français d'origine française. En revanche, pour les européens le fait d'avoir son domicile dans ces quartiers serait neutre voire favorable quant à la durée du chômage (-31%)".

Mais ce constat ne fait que confirmer qu'un effet propre au quartier existe sur le risque d'être au chômage (+4,5 points pour les hommes et +5,7 points pour les femmes). Le rapport de la DIV (2003) rappelle que cet effet se lit aussi dans les durées de chômage (qu'il augmente de 10% en moyenne), même si un capital scolaire important réduit ces inégalités.

Etudiant les entrées en Contrat Emploi Solidarité, dispositif qui accueille en priorité des personnes rencontrant d'importantes difficultés d'insertion sociale et professionnelle, Thélot (2005) aboutit aux mêmes conclusions : non seulement la part des résidents des ZUS y est plus élevée que pour les autres emplois aidés (17% des 252 300 CES contre 10% en moyenne pour les autres contrats), mais à caractéristiques socio-démographiques identiques (en termes d'âge, sexe, niveau de qualification, ancienneté au chômage, perception de minima sociaux), les résidents des ZUS ont une probabilité supérieure d'accéder à un CES plutôt qu'à un CIE ou un CEC.

La surexposition des actifs des ZUS au chômage ou aux contrats précaires ne semble donc pas réductible à un simple 'effet profil'. Même si la population locale présente des caractéristiques très défavorables quant à l'accès aux emplois, il existe un effet spécifique du quartier.

## **B) Un zoning urbain particulièrement défavorable**

L'analyse des relations entre ségrégation spatiale et accès à l'emploi remonte aux années 1960 aux Etats-Unis (Kain, 1968). Elle est beaucoup plus récente en France où elle est plus soulignée (rapport Dubedout, 1983) que véritablement explorée.

Le modèle standard en économie urbaine (Fujita, 1989) postule que les emplois sont tous localisés au centre et que les populations se répartissent ensuite autour de celui-ci. Tous les individus sont en concurrence pour l'occupation du sol et l'équilibre final dépend des préférences de chacun, arbitrant entre taille et coût du foncier disponible et coût d'accès au centre. En adaptant cette analyse aux nouvelles caractéristiques des espaces urbains (périurbanisation, desserrement des emplois, gentrification des centres, désindustrialisation des banlieues) la difficulté à trouver un emploi en banlieue peut s'interpréter comme une conséquence de la distance entre les zones résidentielles en difficulté et les emplois.

Le zoning urbain, en séparant les espaces résidentiels des espaces productifs, conduit à l'édification de zones contenant très peu d'emplois sur place. En Ile-de-France, Gobillon et Selod (2006) notent que le taux d'emploi mesuré au niveau communal décroît avec la distance à Paris, avec 1,76 emplois par actif occupé à Paris, 0,97 en petite couronne et 0,75 en grande couronne. Ils s'empressent d'ajouter que la petite couronne est en réalité assez hétérogène: la Seine Saint-Denis est ainsi particulièrement affectée par la déconnexion domicile-emploi à la fois pour les ouvriers (0,82) et les employés (0,64).

Le déséquilibre entre emplois sur place et actifs occupés résidents est ainsi accentué pour certaines catégories de population. Andrieux et Bonnefoi (2004) notent que les ouvriers représentent 40% des actifs résidents dans les Zones Franches Urbaines contre 19% des emplois. Ils expliquent cela par le fait que contrairement à la population résidant dans les quartiers, plutôt ségrégués, les emplois qui s'y trouvent ne se démarquent pas beaucoup des autres quartiers. Tout au plus notent ils dans les ZFU franciliennes des emplois un peu moins qualifiés mais dans des proportions toutes autres que celles de la population (15% de sans diplômes contre 11% en Ile de France et 31% de titulaires de diplômes du supérieur contre 36% des actifs occupés de la région).

La seule distance entre les emplois et les actifs entretient un taux de chômage élevé dans les quartiers via un double effet.

D'une part, la construction de quartiers résidentiels implique de faibles capacités d'accueil pour les entreprises, même si certaines souhaitent s'installer. L'un des problèmes sur lesquels la politique de zones franches urbaines a rapidement butté a été foncier. Ainsi que le note l'IAURIF (1999), « la chute globale du nombre d'arrivées de nouvelles entreprises (en 1998) peut s'expliquer principalement en raison d'une pénurie de l'offre locative en locaux d'activités.

D'autre part, cette mauvaise répartition des emplois et des actifs (*spatial mismatch*) a un effet direct sur la demande d'emploi. La distance physique intervient comme un coût à la fois au moment de la recherche d'un emploi (elle augmente le coût de recherche) et diminue le gain lié à l'occupation d'un emploi (coût de déplacement au lieu de travail). Le coût de transport perturbe donc les mécanismes d'appariements. En théorie ce mécanisme affecte tous les types de population. Dans les faits, la littérature a mis en évidence que le *spatial mismatch* concernait surtout les catégories défavorisées. Tout d'abord, les emplois sont plus proches des résidences des cadres. Ensuite, le marché du travail des cadres s'étend en général à l'ensemble d'une agglomération alors que celui des ouvriers est beaucoup plus local et segmenté. De plus, le coût des déplacements est souvent augmenté par l'impossibilité ou la difficulté d'accès des

zones en difficulté. L'automobile est ainsi une quasi nécessité dans beaucoup d'endroits du fait de la difficulté d'utiliser les transports en commun. Pondérant le taux d'emploi communal par l'accessibilité des emplois à 30mn du lieu de résidence, Gobillon et Selod (2006) remarquent une différence d'accessibilité en fonction des modes de transport : les individus résidant en petite et grande couronne ont une meilleure accessibilité lorsqu'ils se déplacent en voiture que lorsqu'ils utilisent les transports en commun. La faible densité d'habitants, les situations en bout de ligne, induisent une desserte plus irrégulière que dans les centres villes, particulièrement en heures creuses. Or de très nombreux emplois sont en horaires décalés.

Une façon très simple d'exprimer les conséquences de cette mauvaise allocation spatiale des offres et des demandes d'emploi (*spatial mismatch*) est ainsi de remarquer que lorsque la distance entre les emplois et les chômeurs augmente, le coût de la recherche ou la reprise d'un emploi se fait plus grand (Ortega, 2002). Toutes choses égales par ailleurs, le coût de la distance tend à augmenter le niveau du taux de chômage ou à diminuer le niveau de salaire. Selon Choffel et Delattre (2002), la durée moyenne du chômage est réduite de 20% pour les personnes qui possèdent un permis de conduire ou un moyen de transport individuel et de moins de 8% seulement pour ceux qui bénéficient d'un titre de transport en commun réduit ou gratuit. Or, les personnes résidant en ZUS sont moins souvent titulaires du permis de conduire (61% contre 79%) et ont une probabilité plus faible de posséder les moyens d'un transport individuel (59% contre 78%).

Toutefois, l'effet local "ZUS", robuste aux conditions socio-démographiques, résiste tout autant à la prise en compte des différentiels d'accessibilité. L'effet spécifique d'une résidence en ZUS mesuré à conditions de déplacements fixées tend à accroître la durée de chômage de 9%. Choffel et Delattre (2002) concluent donc que, tous effets confondus, les résultats mettent en évidence une discrimination parmi les chômeurs qui provient tout autant de l'origine nationale que du quartier de résidence.

### **C) Une ségrégation spatiale forte (ie déconnexion des réseaux sociaux et rien en suppléance des réseaux locaux qui ne sont d'ailleurs pas nécessairement plus forts pour autant)**

La distance n'est pas uniquement liée au coût du déplacement ou à la difficulté physique d'implanter une entreprise en zone résidentielle. La distance est également sociale : la ségrégation spatiale née des choix de localisation des ménages (Maurin, 2004), les effets de la concentration de population scolairement défavorisées, l'absence de relais locaux permettant de rattacher les quartiers aux réseaux d'emplois communaux et régionaux pèsent tout autant que le coût d'accessibilité dans le développement d'un chômage très important dans ces zones.

La ségrégation sur le marché du logement conduit en effet à de véritables quartiers de relégation. Il est par exemple reconnu qu'elle a des effets néfastes sur l'employabilité des actifs, tout particulièrement les jeunes. Les observations de Crane (1991) montrent qu'au-delà d'un certain degré de ségrégation, des cultures alternatives se développent plus facilement qui rendent d'autant plus difficile la confrontation aux normes régulant le marché du travail. Pour Crane, la présence d'un nombre important de jeunes adultes chômeurs accroît d'autant plus l'effet de contagion des normes déviantes par les enfants et adolescents.

Ce cercle vicieux est accentué par le fait que, comme Gobillon et Selod (2006) le remarquent, la sortie du chômage est très souvent liée à un déménagement : la reprise d'un emploi par un



individu améliore donc rarement la situation du quartier. Au final, dans le quartier de Seine Saint-Denis qu'ils étudient, Destéfanis, Mathey-Pierre et Duguet (2004) constatent qu'en 1999, "dans un ménage sur trois, les enfants ou adolescents n'ont vu aucun adulte de la famille travailler depuis plusieurs années".

L'impact de cette concentration spatiale se lit également dans les dynamiques scolaire. Goux et Maurin (2004) ont montré que la concentration d'élèves en difficultés augmentait la probabilité d'échec scolaire. La réussite d'un élève dépendant fortement des caractéristiques socio-économiques des autres étudiants de la classe, la concentration spatiale ne peut qu'accentuer les inégalités acquises et reproduire les situations d'exclusion économique et sociale. Les enseignants, qui pourraient jouer le rôle de stabilisateurs participent eux aussi de cette instabilité généralisée. Destéfanis, Mathey-Pierre et Duguet (2004) notent que dans le quartier qu'ils ont étudié, En 2002-2003, 59% des enseignants étaient présents depuis moins de deux ans (contre 29% en France entière) et que cette proportion était en forte augmentation. L'exclusion des dynamiques d'insertion sociale et professionnelle se fait donc très jeune.

Enfin, plusieurs articles attestent que l'information sur les offres d'emploi décroît avec la distance (Ihlanfeldt et Sjoquist, 1990, Ihlanfeldt 1997, Roger 197). Cela rend la recherche d'emploi d'autant plus difficile que l'on est dans une zone où les entreprises sont peu nombreuses.

Une première explication à ce phénomène est que les entreprises recherchant des personnes non qualifiées s'appuient souvent sur des systèmes d'annonce locaux, affiches, bouche à oreille, journaux de quartiers ou agences locales (Turner, 1997). Mortensen et Vishwanath (1994) ont eux montré l'importance des réseaux personnels pour retrouver un emploi. Reinghold (1999) considère ainsi que la piètre qualité des réseaux sociaux explique une part importante des problèmes d'emplois dans les quartiers défavorisés. Gelot et Mas (2004) constatent d'ailleurs que si les demandeurs d'emploi qui habitent dans les ZUS ont autant recours que les autres aux services d'aide (74% contre 70% dans les autres quartiers), ils font beaucoup plus souvent les démarches depuis leur domicile (17% contre 7%). De plus, ils ne justifient pas leur abstention par les mêmes motifs. Quand les demandeurs d'emploi habitent dans des ZUS, ils justifient plus souvent leur abstention en disant s'être découragés (26% contre 11% dans les autres quartiers) et ne pas savoir où aller (31% contre 8%) plutôt que parce qu'ils préfèrent s'en sortir seuls (20% contre 54%). De manière générale, on notera que plus le niveau d'étude est élevé plus le fait de préférer s'en sortir seul est évoqué : 58% des diplômés du supérieur contre 39% des personnes n'ayant pas dépassé le primaire.

Une autre raison à la baisse de qualité des recherches avec la distance aux emplois est que les individus ont surtout une expérience des marchés du travail locaux. A mesure qu'ils s'éloignent de chez eux, la qualité de leur connaissance des entreprises, leur capacité à lire de manière exhaustive les offres proposées décroît. Cela les conduit soit à manquer des opportunités, soit à accepter des emplois moins adaptés à leur profil (Davis et Huff, 1972, Wasmer et Zénou, 2002). Gélot et Mas (2004) notent ainsi que les demandeurs d'emploi résidant en ZUS s'adressent plus souvent que les autres à une institution localisée dans le quartier (21% contre 19%) ou la commune (51% contre 41%) et beaucoup moins hors de leur commune (12% contre 33%). Destéfanis, Mathey-Pierre et Duguet (2004) reviennent en détail sur cela. "Confrontés au déficit éducatif les professionnels de l'insertion ne peuvent pas, non plus, prendre appui sur le travail comme moyen d'éducation et d'intégration sociale. En effet en 1999, 78% des 6 800 emplois de la commune sont tenus par des actifs non résidents, si bien que 82% des 11 000 actifs ayant un emploi et habitant dans la commune (83% pour ceux résidant dans la ZUS) vont travailler en dehors du territoire communal; deux sur trois hors

même du département. Ce phénomène implique, pour les jeunes sortant de l'appareil scolaire, de se trouver face à un marché du travail quasiment régional pour lequel la plupart d'entre eux sont mal préparés de par leur niveau de formation”.

Il existe enfin des comportements discriminants. Les entreprises ne connaissant pas les habitants des quartiers sensibles, ou les craignant, pratiquent une politique implicite ou explicite de *red-lining* : elles excluent de leur spectre les habitants de certains quartiers. Si cela est difficile à imaginer lorsque les entreprises sont implantées sur place, le comportement est beaucoup plus naturel lorsque les entreprises sont loin et que le chômage est élevé. Il l'est d'autant plus qu'il n'est parfois même pas conscient. L'assemblée permanente des chambres de métiers fait ainsi remarquer dans le rapport André (2003), que les ZFU les ont conduites à « embaucher facilement une main d'œuvre locale souvent insoupçonnée ». La méconnaissance est donc souvent réciproque ce qui rend d'autant plus difficile les appariements sur le marché du travail.

### **3) comment y répondre – dépend de l'analyse que l'on fait... et pour chaque question la réponse dépend du cadre théorique dans lequel on se place**

La réponse politique dépend nécessairement de l'analyse qui est faite du problème. Mais quelle que soit la conclusion, les structures urbaines étant lourdes et leur évolution lente, une tendance est très difficile à inverser et demande des investissements massifs (Jayet, Puig et Thisse, 1996). Pour retourner des dynamiques cumulatives d'agglomération et d'évitement, il faut mobiliser suffisamment de capital sur place non seulement pour équilibrer objectivement les rapports de force entre territoires, mais il faut encore compenser les anticipations négatives des agents sur la dégradation future de la zone.

#### **A) Les politiques de développement urbain**

Le rapport de Fitoussi, Laurent et Maurice (2003) plaide pour une intervention sur ces quartiers au nom de l'efficacité économique. Selon les auteurs, la ségrégation a des impacts négatifs sur les perspectives d'intégration des individus et peut nécessiter des politiques ciblées sur les personnes. Mais dans le cas particulier de la ségrégation spatiale, les habitants de certains quartiers sont en sus victimes d'une ségrégation spatiale qui relève de processus spécifiques. Il s'agit donc de faire la part entre l'hystérésis sociale (cf. déqualification classique associée au chômage de longue durée, etc.), qui peut légitimer un traitement individuel et l'hystérésis spatiale.

Ainsi que cela a été développé plus haut, la ségrégation spatiale se traduit pour les individus par un différentiel spécifique d'accès à l'emploi, d'intégration et d'accès à l'éducation et pour les communes par des différentiels de bases fiscales et de besoins de financement. Pour les auteurs, hystérésis spatiale et sociale s'ajoutent donc et nécessitent un traitement complémentaire pour des problèmes sociaux liés à des logiques spécifiquement urbaines. D'autant plus que cela génère également des externalités négatives sur l'ensemble de la ville.

L'effet spécifique de la sous-qualification peut être atténué par un effort spécifique d'éducation et formation. C'est la logique des Zones d'Education Prioritaires (Benabou, Kramarz et Prost, 2004, Piketty, 2004). Si la source du problème est une discrimination sociale et raciale, des politiques d'insertion et de suivi ciblées, voire une discrimination positive ou une anonymisation des candidats peut être envisagée. Si le déficit de réseaux

économiques et sociaux est stigmatisant, alors des politiques d'insertion et des missions locales centrées sur l'emploi sont nécessaires.

Dans le cas d'un important *mismatch*, la diminution de la distance domicile travail est nécessaire. Elle peut se faire par une augmentation de la mobilité des habitants, soit en connectant les quartiers (ce qui suppose des politiques de transports collectifs ou individuels, c'est, dans le cas de l'école, la logique des politiques de *busing* menées aux Etats-Unis) soit en déplaçant les ménages (toujours aux Etats-Unis, c'est la logique du *Moving to Opportunities Program*).

Elle peut aussi passer par une relocalisation des emplois en favorisant l'installation d'emplois sur place, par des transferts ou des créations sur place. La distance aux emplois et leur localisation n'est ainsi pas donnée de manière définitive : les entreprises naissent, meurent et se déplacent, pouvant à chaque fois choisir leur localisation et influencer la structure urbaine.

Les entreprises peuvent souhaiter s'installer à proximité de la main d'œuvre peu qualifiée car cela leur permet de diminuer les coûts de transports de leurs travailleurs et les positionnent parmi les seuls recruteurs local, disposant donc d'un pouvoir de monopsonie (Thisse et Zenou, 1997).

Les entreprises peuvent également s'implanter en banlieue car les coûts associés sont moins importants. Les mêmes raisons qui ont conduit à la construction des grands ensembles en périphérie (foncier peu cher entre de grands axes de communication) rendent ces endroits attractifs pour certaines activités consommatrices d'espace (logistique ou certaines industries). Les différentiels de coûts peuvent aussi être artificiels. Au risque de se lancer dans une concurrence fiscale les privant de ressources et débouchant sur une diminution forte des investissements publics locaux, la baisse des taux d'imposition locaux est un moyen pour les communes de créer localement des conditions d'implantation plus favorables pour les entreprises. Houdebine et Schneider (1997) montrent d'ailleurs que, si la portée de cette politique est limitée à quelques kilomètres, son effet est loin d'être négligeable.

Enfin, les entreprises commerciales, dont la localisation dépend du pouvoir d'achat local, vont quant à elles arbitrer entre la faiblesse du pouvoir d'achat local et l'avantage d'une concurrence réduite. On notera que lorsque le pouvoir d'achat des habitants devient trop faible, qu'il n'y a pas d'autres clients potentiels visitant le quartier et que les coûts liés à la sécurité des locaux augmentent, la survie des commerces devient un véritable enjeu. Le rapport 2003 de la DIV souligne d'ailleurs la faiblesse du commerce de détail dans les ZUS. Qu'il s'agisse du commerce ou de l'ensemble des activités, cette question du taux de survie est centrale dans des zones urbaines aux structures économiques et aux réseaux locaux fragiles. Il est d'ailleurs notable que, comme le constate l'IAURIF analysant l'évolution des politiques communales liées aux ZFU, « en 1998, l'action des villes ne privilégie plus uniquement la recherche de nouvelles implantations, comme en 1997, mais s'oriente vers la mise en place de dispositifs qui favorisent le maintien dans la durée des nouvelles entreprises implantées en ZFU. Certaines entreprises sont aujourd'hui à l'étroit dans leurs locaux et risquent de partir ».

## **B) La logique des ZFU**

Introduit par la loi du 14 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du « Pacte de relance pour la Ville » le dispositif des zones franches urbaines permet d'accorder sous conditions certaines exonérations de charges sociales et fiscales aux entreprises présentes dans ces zones ou s'y implantant. Le Pacte de relance pour la Ville instaurait le principe des ZFU en parallèle avec des actions en faveur de la sûreté des biens et des personnes, l'instauration des ZEP, et une politique urbaine basée sur de gros travaux d'entretien dans le parc, la restructuration des

grands centres commerciaux, et l'amélioration de la desserte et qualité des transports en commun.

Politique de discrimination territoriale positive les ZFU avaient pour objectif de créer 10 000 emplois nouveaux la première année dans des zones où on estimait l'emploi existant à 25 000, pour un coût estimé de 100 M€. Politique d'exonération fiscale et sociale. Ce coût est lié aux exonérations fiscales et sociales dont s'accompagne le dispositif, qui vise à s'appuyer sur les mécanismes de concurrence fiscale pour attirer les emplois dans les quartiers. Le but est donc double : améliorer le mixité fonctionnelle dans les banlieues résidentielles et améliorer spécifiquement l'accès à l'emploi des habitants des quartiers ZFU.

Dans ce cas, la franchise fiscale se justifierait économiquement comme une compensation des coûts imputés à l'implantation dans le quartier. L'hypothèse implicite est que les entreprises évitent ces quartiers car elles y réaliseraient de moins bons résultats du fait d'externalités urbaines négatives pesant sur la production. Aucune condition d'embauche locale ne pèse d'ailleurs sur ces exonérations et leur extension aux entreprises de moins de 250 salariés accompagnée d'un relèvement du plafond à 100 000€ a expressément pour but d'attirer des entreprises dans ces territoires.

La franchise sociale se justifierait elle par le surcoût supposé d'une embauche locale. Ainsi que cela a été développé plus haut, la main d'œuvre locale est souvent moins diplômée, moins formée au monde du travail, autant de raisons qui peuvent rendre coûteux pour l'entreprise la recherche d'un salarié et son intégration dans l'effectif.

Politique de discrimination territoriale, les ZFU s'inscrivent dans une géographie prioritaire à trois niveaux superposés. L'ensemble le plus englobant est constitué des 751 Zones Urbaines Sensibles (chiffres de 2004), qui sont des quartiers d'habitat dégradé ou de grands ensembles dans lesquels existe un déséquilibre important entre l'habitat et l'emploi. En leur sein, les 416 Zones de Redynamisation Urbaine (chiffres de 2002) sont des ZUS situées dans des communes bénéficiant de la DSU et qui présentent donc des problèmes économiques en sus des problèmes urbains et sociaux. Les Zones Franches Urbaines sont un sous ensemble des ZRU.

Les sites choisis devaient être candidats et présenter une population supérieure à 10 000 habitants, un taux de chômage supérieur de 25% à la moyenne nationale, 36% de jeunes dans la population, plus de 29% de non diplômés (moyenne nationale) dans la population et un potentiel fiscal de moins de 3800F par habitant. Sur ce dernier point, il est important de noter que de même qu'il rembourse l'Acoss pour les cotisations sociales non perçues, l'Etat rembourse les communes des produits fiscaux non perçu du fait des exonérations. Une sorte de péréquation fiscale est ainsi instaurée ce qui constitue une différence de fond par rapport à la situation de concurrence fiscale où la baisse de fiscalité locale se paie en baisse d'investissement.

Le rapport André établit que, dans les zones choisies, les critères étaient en définitive respectés puisque les ZFU présente un taux de chômage deux fois supérieur au taux national et qu'elles comptent 46% de jeunes et 44% de non diplômés.

**Encadré 1 – Les dispositifs successifs de zones franches urbaines (ZFU)**

**44 ZFU avaient été créées par la loi de 1996** (36 en métropole, 6 dans les DOM). Le dispositif venant à expiration fin 2001<sup>1</sup> a été prolongé de six ans, jusqu'à fin 2007 doit être prorogé jusqu'à fin 2011 par la loi du 9 mars 2006. Les entreprises implantées depuis 1997 sortent donc progressivement des différents dispositifs depuis 2002 (l'exonération totale de charge est valable pendant 5 ans, cf ci-dessous), mais celui-ci est reconduit pour les nouvelles entreprises qui s'installent. La loi du 1<sup>er</sup> août 2003 crée **41 nouvelles ZFU qui ont pris effet en 2004**.

Les dispositifs d'incitation (plafonnés) sont les suivants :

- **exonérations fiscales** : exonération de taxe professionnelle<sup>2</sup> pendant 5 ans pour les entreprises d'au plus 50 salariés, exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties<sup>3</sup> pendant 5 ans pour les locaux affectés à une activité exercée par une entreprise d'au plus 50 salariés et exonération d'impôts sur les sociétés ou sur les revenus des non-salariés pendant 5 ans, cette dernière étant étendue aux entreprises de moins de 250 salarié et le plafond du bénéficiaire exonéré remonté de 61 000 € à 100 000 € dans la loi pour l'égalité des chances.
- **exonérations de charges sociales et patronales** pendant 5 ans sur les 50 premiers salariés de chaque entreprise et exonérations de cotisations sociales maladie pendant 5 ans pour les artisans et commerçants. Les exonérations de cotisations patronales sont applicables dans la limite de 150% du SMIC aux salariés en CDI ou en CDD de 12 mois ou plus. Elles sont conditionnées par une clause d'embauche locale qui précise qu'à partir de la troisième embauche (ie. après deux embauches ouvrant droit à l'exonération), l'entreprise a pour obligation d'employer soit 33% de ses salariés parmi les résidents de la ZFU (le seuil était de 20% avant 2003), soit 33% parmi les résidents des ZUS de l'agglomération, avec une durée minimale de travail de 16 heures par semaine.

Au delà des 5 premières années, la sortie du dispositif s'effectue progressivement en 3 à 9 ans selon les types d'entreprises (sauf en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties). Pour les entreprises de moins de 5 salariés, la durée des exonérations est de 5 années à taux plein, 5 années à 60%, 2 années à 40%, 2 années à 20%. Pour les entreprises de 5 salariés et plus, la durée des exonérations est de 5 années à taux plein, 1 année à 60%, 1 année à 40%, 1 année à 20%.

Ce régime dérogatoire ne s'applique pas aux entreprises qui ont déjà bénéficié d'une Prime à l'Aménagement du Territoire, ou aux entreprises transférées à partir d'une Zone de Redynamisation Urbaine ou d'une Zone de Revitalisation Rurale. De plus, pour bénéficier de ces exonérations, l'entreprise doit exercer son activité sur le marché local,

#### **Les dates :**

- 14 novembre 1996, création du dispositif ZFU par la loi relative à la mise en œuvre du Pacte de Relance pour la Ville

<sup>1</sup> sauf en matière de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties où les dispositifs étaient pérennes

<sup>2</sup> Dans les ZFU créées au 1<sup>er</sup> janvier 1997, sont exonérées de taxe professionnelle les établissements existant au 1<sup>er</sup> janvier 1997, les créations d'établissement réalisées entre cette date et le 31/12/2007, les extensions d'établissements et les changements d'exploitants réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 1997 et le 31/12/2001. Dans les ZFU créées au 1<sup>er</sup> janvier 2004, sont exonérées de T.P. les établissements existant au 1<sup>er</sup> janvier 2004, les créations et extensions d'établissements réalisées entre cette date et le 31/12/2008.

<sup>3</sup> Le redevable bénéficiant de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties peut ne pas être une entreprise.

- 1<sup>er</sup> janvier 1997, Mise en place de 44 ZFU
- 1<sup>er</sup> janvier 2003, Relance du dispositif Zone Franches Urbaines sur les 44 ZFU par la loi de Finances Rectificative
- 1<sup>er</sup> Août 2003, Loi d'orientation et de programmation pour la Ville et la Rénovation Urbaine élargissant le dispositif à 41 nouvelles zones
- 1<sup>er</sup> janvier 2004, Mise en place des 41 ZFU supplémentaires
- 9 mars 2006 Projet de loi pour l'égalité des chances instituant une troisième génération de 15 ZFU, étendant et prorogeant les dispositifs s'appliquant au 85 autres ZFU.
- 1<sup>er</sup> Août 2006, Mise en place prévue des 15 ZFU supplémentaires

#### **4) Effet**

La politique de ZFU a fait l'objet de plusieurs rapports contradictoires<sup>4</sup> et son évaluation reste délicate dans la mesure où les statistiques d'emploi et d'activité ne sont pas disponibles de manière systématique à un niveau infra-communal.

De plus, les quartiers en ZFU ont le plus souvent développé en parallèle des actions dans le domaine de la formation, l'urbanisme et le logement. Il est très difficile de discriminer l'effet propre de chaque mesure sur ces territoires couverts par de multiples politiques publiques.

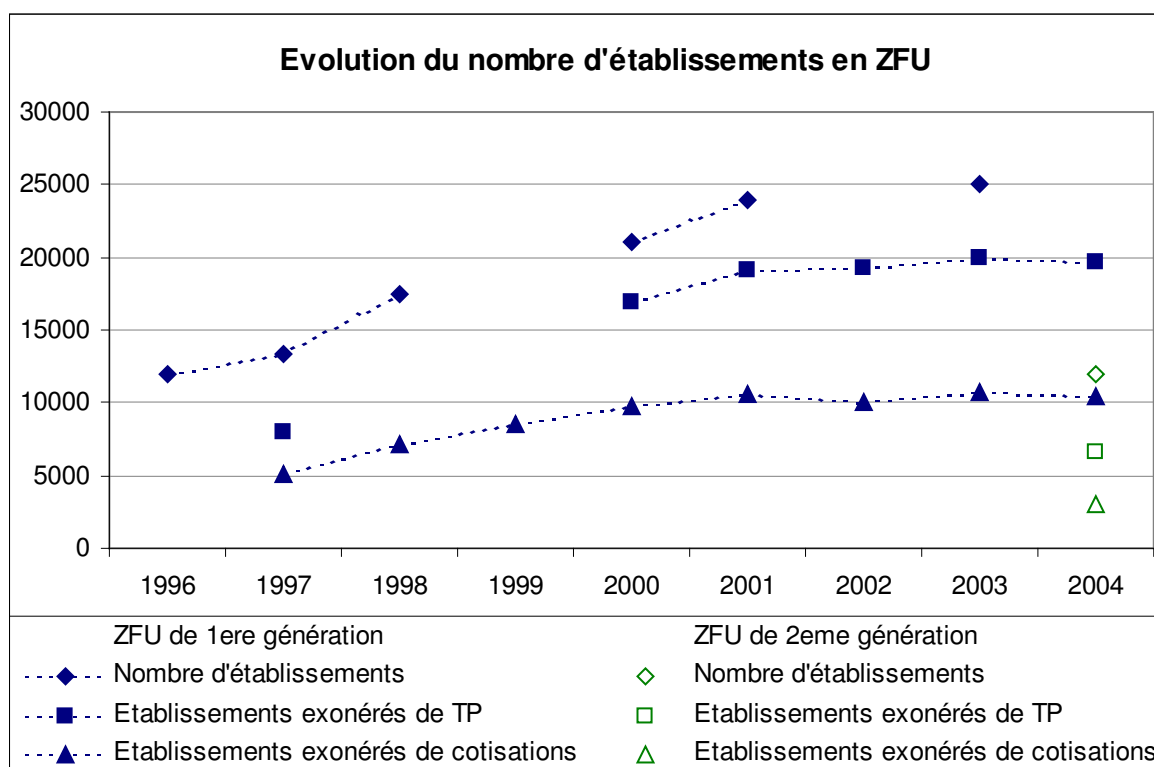
##### **A) Des créations d'entreprises stimulées**

Ainsi que le remarque le rapport Bartolone (1998), il y a bien dans certaines ZFU (Montereau, Bordeaux, Nice, Saint-Etienne) un dynamisme antérieur aux mesures d'incitation. Toutefois, selon l'Insee citée par le rapport Borloo (2002), le nombre d'établissements implantés dans les ZFU métropolitaines est passé de 12 000 à 21 000 entre janvier 1997 et janvier 2001, soit un gain de 9 000 (+75%). L'ensemble des établissements est ici considéré, y compris donc ceux qui sont trop grands pour bénéficier des exonérations fiscales et sociales ou ceux qui ne respectent pas les différentes clauses d'embauches et ne sont donc pas éligibles aux exonérations sociales.

Une décomposition des évolutions sur ces deux sous-ensembles fait apparaître une croissance plus faible que la moyenne pour les établissements bénéficiant des exonérations fiscales (+64%, avec une diminution de 11% des établissements bénéficiant des seules exonérations fiscales) et une progression beaucoup plus forte pour les établissements cumulant les exonérations fiscales et sociales (+107%). Entre janvier 1997 et janvier 2002, le nombre d'entreprises exonérées de TP en ZFU est ainsi passé de 8 000 (67% du stock) à 13 157 établissements (63% du stock), soit 5 157 établissements supplémentaires et le nombre d'entreprises exonérées de cotisations est passé de 5 127 (43% du stock) à 10 608 (51% du stock), soit un solde de 5 481 établissements.

---

<sup>4</sup> Rapport au Parlement présentant un bilan d'étape (1999), rapport au Parlement sur le bilan des Zones Franches Urbaines (2002), un rapport de l'IGAS (cité dans les précédents rapports) et un de l'IGF et l'IGA (1998), rapport au Sénat de Pierre Andrée (2001) et dernièrement une étude de la DARES.

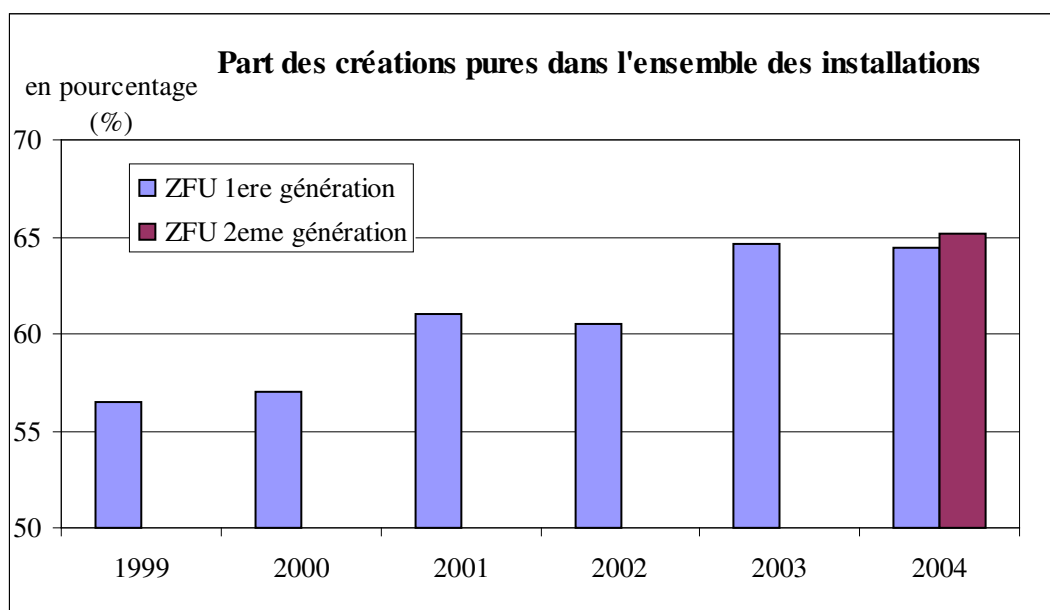


Source : Insee Siren (établissements), DGI (TP) et AcoSS (cotisations)

Note : Les chiffres concernent des années révolues, soit données au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante pour Insee et DGI et données au 31 décembre de l'année en cours pour AcoSS.

Entre 1990 et 1999, les ZFU ont donc connu une croissance du nombre d'établissements supérieure à la moyenne de leurs agglomérations (+10,5% contre +6%). La DIV (2003) note par ailleurs qu'en dépit de caractéristiques de départ moins bonnes que les autres quartiers classés ZUS, les ZFU ont fait preuve d'un dynamisme plus fort. Ce dynamisme s'est prolongé sur les dernières années. Théot (2005) note ainsi que 13 500 établissements se sont implantés en 2004 dans l'une des 79 ZFU métropolitaines, 10 500 dans les 38 ZFU de première génération et 3 000 dans les 41 ZFU de seconde génération. En 2002 et 2003, le bilan était respectivement de 9 000 et 10 000 établissements. Dans son rapport sur le projet de loi pour l'égalité des chances, le Sénat note ainsi qu'au cours de la période 1999-2004 le parc d'établissements en ZFU a progressé à un rythme six fois supérieur à celui observé dans les ZUS et cinq fois supérieur à celui des agglomérations de référence.

La Div précise par ailleurs que, parmi les entreprises implantées en ZFU, 45 % sont des créations pures et 32 % sont des transferts d'activité. Seules 23 % des entreprises bénéficiaires du dispositif étaient déjà présentes dans la ZFU avant sa création. Cette même étude indique que dans 42% des cas, le chiffre d'affaires des entreprises interrogées augmente, alors qu'il est stable pour 33 % d'entre elles.



Source: répertoire SIREN Insee, DIV (2005)

Cette croissance reste toutefois fragile car les entreprises sont de très petite taille. Les créations concernent en grande majorité de très petits établissements : 80% des établissements comptent moins de 4 salariés et 50% ne comptent pas de salarié.

Les secteurs font apparaître un très fort biais en faveur des emplois de proximité plutôt que des emplois industriels. Le commerce de détail (24% des établissements), les services aux personnes (12%), le transport (6%) et le BTP (11%) sont les principaux bénéficiaires de la mesure. Les services aux entreprises (14%) en profitent également, mais l'industrie est particulièrement peu présente dans les ZFU (6%). On note une inflexion très récente en faveur des emplois dans l'informatique<sup>5</sup>. Au final, les entreprises qui se sont installées sont surtout celles dont le « développement ne dépend pas exclusivement du pouvoir d'achat de la zone, contrairement aux métiers de bouche et de services aux ménages.

L'absence d'activités industrielles tient potentiellement à deux choses : d'une part, peu d'industries étaient présentes en 1997 sur le territoire des zones franches<sup>6</sup>. Les périmètres couvraient des espaces à caractère résidentiel. D'autre part, le coût de relocalisation est beaucoup plus élevé pour une PME industrielle (hommes, machines) que pour un artisan du BTP. Ce second argument est d'autant plus important que les industries ont souvent des critères de localisation plus stricts (accessibilité, surface disponible,...). Cela suppose donc que l'offre d'emplacements soit correctement calibrée aux besoins

## B) Des créations d'emplois dynamiques

<sup>5</sup> Cette évolution est surtout notée en Ile-de-France et à Marseille. Cela ressort des *éléments de bilan, portraits, témoignages, contacts*, mis à disposition par la DIV dans son rapport sur « Les Zones franches urbaines existantes ». Les Notes Rapides de l'IAURIF n°175 (« Les zones franches en Ile-de-France en 1998 : les nouvelles tendances ») et n°178 (« Quelle dynamique pour les ZFU franciliennes en 1998/1999 ? ») ainsi que le « Tableau de bord des ZFU, bilan 1998-1999 » vont dans ce sens.

<sup>6</sup> Quelques zones franches font exception, en particulier dans le nord où le tissu urbain est moins zoné. Le devenir de la zone franche urbaine de Roubaix est à ce titre éclairant par la capacité du territoire local à attirer des emplois industriels (« Zones franches urbaines : premier bilan après un an d'institution », Insee Nord-Pas de Calais, Profils n°17, Décembre 1998)



Entre 1997 et 2002, première phase de la loi, l'emploi dans les ZFU métropolitaines a crû de 27 000 à 72 000 personnes (soit 45 000 emplois créés, un triplement des emplois locaux, rapport Borloo, 2003). Si le nombre d'emploi situés dans les zones franches urbaines demeure très faible (72 000 emplois pour 768 000 habitants), les objectifs ont presque été atteints. Au moment du vote de la loi de 1996 l'objectif affiché était de créer 10 000 emplois dans ces quartiers dès la première année puis 12 000 emplois par an ensuite. Après 5 ans, les résultats atteints représentent 75% des attentes initiales (9 000 emplois par an contre 12 000 emplois par an espérés). Compte tenu des défaillances d'entreprises ou des départs et arrivées de personnels, il est donc à fait vraisemblable que l'objectif ait été atteint.

La Div fait d'ailleurs observer que, depuis leur implantation, 44 % des entreprises ont augmenté leurs effectifs et 28 % d'entre elles les ont maintenus. Par ailleurs, Thélot (2005) précise qu'en 2004, 36% des embauches ont été réalisées par des entreprises créées en 2004, 18% par des entreprises créées en 2003, 19% par des entreprises créées en 2001 et 12% par des entreprises créées en 2000. La dynamique observée sur les créations d'établissements se traduit donc en partie dans l'emploi local.

**Caractéristiques des établissements embauchant en ZFU  
(Année d'implantation dans la ZFU)**

	2002	2003	2004	Dont : 1 <sup>ère</sup> génération	Dont : 2 <sup>ème</sup> génération
Avant 1997	1,8%	1,0%	2,2%	0,6%	7,7%
1997	8,9%	3,4%	1,0%	0,9%	1,6%
1998	13,6%	8,2%	2,2%	2,3%	1,9%
1999	16,3%	13,9%	6,2%	7,4%	1,9%
2000	18,6%	17,7%	11,5%	13,9%	2,7%
2001	38,2%	30,8%	19,0%	23,0%	4,5%
2002	2,6%	4,7%	3,9%	3,7%	4,5%
2003	-	20,5%	18,2%	20,9%	8,9%
2004	-	-	35,9%	27,4%	66,2%

*Champ : salariés embauchés et ouvrant droit à une exonération dans les ZFU métropolitaines  
Source : Thélot (2005)*

A l'analyse de cette répartition annuelle des créations plusieurs remarques s'imposent. Tout d'abord, il semble que le taux de recrutement chute fortement au fur et à mesure que les entreprises sortent du dispositif d'exonération totale. Il y a certes un biais important lié au taux de survie des entreprises, mais en 2002, 9% des embauches ont été réalisées par des entreprises nées en 1997 contre 3% en 2003 et 1% en 2004. De même en 2003, 8% des embauches ont été réalisées par des entreprises nées en 1998 contre 2% en 2004.

Ensuite, l'année 2002, marquée par l'incertitude concernant le renouvellement ou non du dispositif affiche les plus faibles taux de création d'emploi des 5 dernières années courantes en 2002, 2003 et 2004. En 2002, les entreprises créées dans l'année réalisent 3% des embauches, contre 21% des embauches en 2003 et 35% des embauches en 2004. De même les entreprises créées en 2002 ne représentent que 5% des embauches en 2003 et 4% des embauches de 2004 alors que les entreprises de 2001 représentent respectivement 38%, 31% et 19% des embauches de 2002, 2003 et 2004.

Enfin, l'effet d'appel des zones franches sur les entreprises et leur traduction en emploi local apparaît clairement en comparant les embauches faites en 2004 dans les ZFU de première et de seconde génération. Si les ZFU n'avaient aucun impact, les taux de création devraient être

sensiblement les mêmes sur les dernières années. Or les entreprises créées en 2004 représentent 66% des embauches dans les nouvelles ZFU, contre 27% des embauches dans les anciennes, qui disposent d'un terreau d'entreprises plus fertile : 21% des embauches y sont ainsi réalisées dans des entreprises créées en 2003 contre 9% dans les nouvelles ZFU et 23% dans des entreprises créées en 2001 contre 5% dans le cas des nouvelles ZFU.

Les créations d'emploi sont visiblement dopées par les exonérations de cotisations et leur dynamique semble liée à l'importance de l'exonération et à la lisibilité du dispositif à moyen terme.

Toutefois, l'effet des ZFU semble stagner depuis 2002. Le nombre de salariés embauchés exonérés augmente très légèrement de 8 000 embauches en 2002 et 8 400 en 2003 (contre un rythme annuel de 9 000 sur 1997-2002). Il franchit même à nouveau ce palier en 2004, avec 9 300 emplois créés dans les 38 1<sup>ère</sup> génération, auxquels il faut ajouter 2 600 embauches dans les ZFU de deuxième génération. Mais pour la première année des ZFU de seconde génération, il n'y a donc eu que 12 000 embauches pour un rythme prévu de 20 000. Les premières années étant difficiles du fait de la nécessité pour les communes d'adapter leur offre foncière et de services, ce retard à l'allumage ne serait pas inquiétant si par ailleurs la baisse du rythme des embauches n'avait conduit à une diminution des salariés implantés en ZFU, exonérés ou non. Thélot (2005) remarque le tassement de 56 000 à 55 000 salariés dans les 38 ZFU de France métropolitaine entre 2002 et 2003 (68 700 en 2004, toutes générations confondues), et cela est confirmé par les derniers chiffres de l'Acoss (qui prévoit toutefois 88 400 salariés exonérés en 2006, selon le rapport du Sénat sur le projet de loi pour l'égalité des chances).

Une explication à cela serait que les ZFU de première génération sont arrivées à maturité et que le dispositif permet aujourd'hui de maintenir l'emploi local. Thélot (2005) rappelle ainsi que les embauches se font de plus en plus au compte-goutte : en 2004, 52% des entreprises ayant embauché un salarié ouvrant droit à exonération n'ont embauché qu'un seul salarié et seules 13% ont embauché plus de 6 salariés, alors que les proportions étaient respectivement de 40% et 19% en 2002.

#### **Etablissements bénéficiant d'une exonération de charges sociales dans les ZFU**

	1997	2001	2002	2003	2004
Nombre d'établissements bénéficiant de l'exonération de charges sociales patronales en ZFU	5 100	10 700	10 000	10 800	13 500
Nombre total de salariés dans les établissements bénéficiant de l'exonération	n.d.	80 100	77 200	81 300	90 500
<i>dont : nombre de salariés exonérés</i>	<i>28 400</i>	<i>65 000</i>	<i>60 600</i>	<i>58 800</i>	<i>68 600</i>

*Champ : ZFU de première génération (et de seconde génération pour 2004) de la France entière*

*Note : les effectifs salariés sont en équivalents temps plein.*

*Source : Acoss, situation au 31 décembre 2004, cité dans le rapport du Sénat sur le projet de loi pour l'Égalité des chances.*

Ces créations ont permis d'améliorer nettement un taux d'emploi local quasiment nul en 1997. En considérant que la population et la population active sont restées stables sur la

période (alors qu'elles ont diminué, augmentant mécaniquement le taux d'emploi), les ZFU de première génération sont en passe de rejoindre la norme des autres quartiers difficiles (17 emplois pour 100 résidents et 38 emplois pour 100 actifs) ce qui reste extrêmement faible. On comptait ainsi moins de 30 000 emplois en 1997 pour 700 000 résidents en 1999 (soit approximativement 4 emplois pour 100 résidents et 10 emplois pour 100 actifs) contre 81 300 emplois en 2003 (soit approximativement 13 emplois pour 100 actifs). Dans les ZFU de seconde génération, sur la base de 12 000 emplois recensés en 2004 pour 730 000 résidents en 1999, le ratio serait quant à lui de 2 emplois pour 100 résidents. Ces chiffres sont voisins de ce que l'on observe dans certaines ZFU de première génération, ainsi au Havre, Déon (2003) recense 430 salariés pour 8 100 actifs et 21 400 résidents, soit 2 emplois pour 100 résidents en 2002 (pour un ratio de 0,6 en 1997).

Un éclairage particulier sur la zone franche du Havre nuance d'ailleurs l'effet de ces créations sur le chômage local. Déon (2003) remarque ainsi que sur la période 1997-2001, le dynamisme a été indéniable en terme d'entreprises (de 97 à 189 établissements, soit +95% contre +0,7% pour la commune du Havre) et de salariés (de 131 à 431 salariés, soit +229% contre +1,6% pour le Havre). Toutefois, la forte baisse du chômage local entre 1996 et 2000 (-18% sur la commune) n'a profité que très légèrement plus aux résidents de la ZFU (-23%, sur la même période, de 3 000 à 2 330 chômeurs). Le nombre de chômeurs de moins de 25 ans a même moins baissé dans la ZFU qu'au niveau communal (-33% contre -38%). Ces conclusions sont toutefois à prendre avec précaution, eu égard au très faible effet de levier procuré par l'emploi local particulièrement faible à l'origine.

### **C) Types d'emplois créés**

Les principales interrogations quant à l'impact des ZFU portent sur la qualité des emplois offerts et leur pérennité, à la fois celle des emplois et celle des entreprises qui les créent.

Les retours de terrain indiqueraient des taux de survie à 5 ans des entreprises créées faibles en comparaison à la moyenne nationale. La seule étude chiffrée disponible, en Haute-Normandie (Déon, 2003) exhibe quant à elle un taux de survie à 5 ans d'à peine de 33% contre près de 50% en moyenne régionale.

Ce taux peut s'expliquer par un biais structurel puisque les entreprises installées en ZFU sont de très petite taille et appartiennent à des secteurs fragiles, à faible valeur ajoutée. De ce point de vue, on note une légère inflexion des structures d'emplois entre les ZFU de première et de seconde génération. Thélot (2005) note ainsi que dans les nouvelles ZFU, l'embauche est plus dynamique dans le commerce et le secteur des services aux particuliers (23 contre 13% et 13 contre 4%), alors que, toujours en 2004, la construction et les services aux entreprises embauchent moins que dans les ZFU de 1ère génération (18 contre 26% et 22 contre 32%). Les nouvelles embauches concernent d'ailleurs plus les employés de commerce ou administratif que les ouvriers dans les nouvelles ZFU par rapport aux anciennes (respectivement 40% contre 28% d'employés et 38% contre 45% d'ouvriers). Cela se lit à la marge dans une légère évolution des profils recrutés au niveau du bac (19% dans les nouvelles contre 16% dans les anciennes en 2004, et sensiblement pareil en 2003 et 2002).

Le faible taux de survie à 5 ans pourrait également s'expliquer par un biais de comportement lié à la fin de la période d'exonération totale. Une pure aubaine fiscale peut conduire à un phénomène de destruction suivi de la recréation de l'entreprise. Même si la démarche est lourde, on ne dispose pas encore de chiffres sur l'effet de la sortie du dispositif sur la survie des entreprises dans la ZFU permettant de l'invalider totalement. Si la chute de la part des entreprises de plus de cinq ans dans les recrutements observée plus haut n'est pas issue d'un

comportement d'arbitrage mais résulte d'un biais de structure associé à une forte baisse du nombre d'entreprises, alors l'existence d'un nombre significatif de destructions-recréations n'est pas à exclure.

La baisse observée entre 2001 et 2003 du ratio des emplois exonérés sur les emplois totaux (de 8 sur 10 à 7 sur 10) semble toutefois indiquer une installation des entreprises dans ces territoires par delà le dispositif existant.

Cette médaille a potentiellement son revers dans la baisse des embauches locales que cela pourrait entraîner. Cette crainte serait profondément justifiée si la clause d'embauche locale n'était qu'à peine respectée. Or la clause de 20% d'embauches locale qui était appliquée jusqu'en 2002 est très généralement satisfaite puisque 25% des salariés exonérés habitent dans la ZFU. Thélot (2005) indique qu'en 2004, les résidents des ZFU représentaient 28 % des salariés recrutés dans les établissements implantés avant le 1er janvier 2002 et 31 % de ceux embauchés dans les établissements créés après cette date.

On a vu précédemment que les taux d'embauche locaux étaient faibles dans les ZUS (alors même que le nombre d'emploi y est déjà peu important) en vertu d'une structure d'emploi très proche de l'emploi régional alors même que le profil des résidents est lui très différent du profil régional. Cela n'est plus systématiquement vérifié dans les ZFU. Andrieux et Bonnefoi (2004) notent ainsi que dans les zones franciliennes, "si le nombre d'emplois (dans les ZFU) est faible, la part d'emplois détenus par les habitants du quartier est en revanche assez élevée. Parmi les actifs qui travaillent en ZFU près d'un sur quatre habite le quartier".

La dynamique locale de l'emploi pourrait également rapidement s'inverser si la plupart des embauches étaient de courte durée. Or, les exonérations ne peuvent porter que sur des CDI ou des CDD de plus de 12 mois. Parmi les embauches exonérées en 2004, 89% l'avaient été en CDI et 11% de CDD, ces derniers étant à 74% des contrats de 12 mois, à 12% des contrats de 13 à 24 mois, et à 14% des contrats de 24 mois. Thélot (2004) permet de vérifier que ces chiffres sont stables en 2002 et 2003. De même, 81% des salariés sont embauchés à temps plein.

### Caractéristiques des salariés (exonérés) embauchés en ZFU en 2004

	Total	Résidents en ZFU	Autres salariés
<b>Situation avant l'embauche</b>			
Salarié sous CDI, CDD, intérimaire ou autre contrat occasionnel	37%	30%	40%
Contrat de travail particulier ou stage particulier pour jeune ou pour chômeur de longue durée	3%	3%	3%
Demandeur d'emploi	37%	44%	34%
Autre (étudiant, élève, appelé au service national...)	23%	23%	23%
<b>Type d'emploi proposé</b>			
Ouvrier	43%	50%	40%
Employé de commerce ou administratif	30%	32%	29%
Technicien, agent de maîtrise	10%	6%	12%
Ingénieur ou cadre	7%	2%	9%
Autre	10%	10%	10%
<b>Type de contrat</b>			
CDI	89%	87%	90%
CDD de plus de 12 mois	12%	13%	12%
<b>Durée hebdomadaire de travail</b>			
Temps partiel	19%	25%	17%
Temps plein	81%	75%	83%
<b>Salaires médians mensuels bruts en équivalent temps plein (35 heures)</b>			
	1 215 €	1 166 €	1 235 €

Source : Thélot (2005) et calculs de l'auteur

On notera que pour les résidents des ZFU, les proportions, bien que légèrement inférieures, sont comparables à celles des autres embauchés en ZFU avec respectivement 87% de CDI et 75% de temps complets. La différence la plus notable concerne la situation avant l'embauche, puisque 30% seulement des salariés-résidents étaient salariés contre 40% des non-résidents, tandis que 44% des résidents étaient chômeurs contre 34% des non-résidents. L'autre différence importante concerne la structure socio-professionnelle des salariés recrutés puisque les résidents sont à 82% ouvriers ou employés et 8% de cadres et techniciens quand les non-résidents sont moins de 70% à être ouvriers et employés et 23% à être cadres ou techniciens. Cela va de pair avec le fait que 30% seulement des salariés-résidents soient diplômés du supérieur contre 40% des non-résidents et cet écart se retrouve dans les salaires moyens perçus, supérieurs de 6% dans le cas des non-résidents.

#### D) Dynamique du quartier

Ainsi que le laisse penser la hausse du nombre de salariés non exonérés, le dispositif des ZFU semble avoir eu un effet sur la capacité des quartiers à attirer des emplois, même non subventionnés. Cela s'appuie à la fois sur une modification objective des conditions d'accueil des entreprises et à la fois sur une évolution de la perception des quartiers par les employeurs.

Pour commencer par ce second point, ainsi que le rappelle le rapport André, “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. (...) A Gargas, seule la moitié des entreprises étaient éligibles aux exonérations”. La dynamique engendrée par la ZFU aurait ainsi contribué à sortir le quartier de son image de quartier dortoir, exclu du développement économique. Soit en rendant attractive des Zones d’activité contigües de quartiers en difficulté, au détriment d’une véritable mixité fonctionnelle comme le rappelle le rapport Bartolone (1998), soit en permettant le développement d’une nouvelle offre dans les quartiers. Il convient toutefois de noter que la plupart des quartiers ont bénéficié de toutes les attentions de la politique de la ville, qu’il s’agisse d’éducation, de formation, de sécurité, etc. La presque totalité des quartiers ZFU sont soit en GPV (Grands Projets de Ville) soit en ORU (Opérations de Renouvellement Urbain). Certains sont également concernés par les programmes européens (Urban, Feder...) ou par la Prime d’Aménagement du Territoire.

En se concentrant strictement sur les dynamiques économiques, l’évolution n’est pas venue ex-nihilo du simple fait des exonérations. Elle s’appuie le plus souvent sur un renforcement des capacités d’accueil (foncier et immobilier) et un investissement des communes dans les cellules économiques.

Le rapport André souligne ainsi que le montant total des investissements publics et privés dans ces zones dépasse 3,4 Mds€ en cinq ans. Le rapport Bartolone explique d’ailleurs les difficultés des ZFU en 1997-1998 par le fait que certaines communes ont réalisé sur cette période des aménagements pour favoriser l’implantation des entreprises qui n’ont pu produire leurs effets que plus tard. Ce rapport note ainsi que certaines zones étaient presque totalement dépourvues de surfaces foncières significatives pour y implanter des activités hors certains pieds d’immeubles pouvant être reconvertis.

L’IAURIF remarque ainsi dès 1999 que pour faire face à la raréfaction de foncier « les villes ont entrepris de renouveler l’offre en locaux adaptés à la demande. Ces opérations (en moyenne de 1000m<sup>2</sup> divisibles en lots de 15 à 50m<sup>2</sup>) connaissent un véritable succès commercial. Les bailleurs sont pour leur part engagés dans la transformation d’usage de locaux. » En dépit de ces efforts, les espaces disponibles restaient rares en 2003. Le rapport Borloo précise ainsi que plus du tiers des ZFU n’offre plus de disponibilités immobilières : 10% sont saturées et un quart des ZFU ne dispose plus que de disponibilités foncières très restreintes (ou inférieures à un hectare). Au total, il reste en moyenne par zone franche urbaine 6 000m<sup>2</sup> pour l’immobilier d’entreprise et 3,5ha pour le foncier. On notera d’ailleurs qu’un des effets pervers de ce succès a été la hausse inuite des loyers et rentes foncières qui ont pu fragiliser certains commerçants locaux historiques.

Au delà du développement de l’offre immobilière, les communes ont également renforcé leurs services économiques et la plupart ont créé des services nouveaux pour faciliter l’accueil et le développement des entreprises : plate-forme d’initiative pour l’emploi, structures de conseil et d’aide à la gestion, réflexions sur l’offre de restauration, enquête de satisfaction, etc. Toujours en 1999, l’IAURIF note ainsi que les communes ont développé une meilleure connaissance des entreprises et ont essayé de faciliter au maximum l’organisation de réseaux locaux (associations, forums, déjeuners d’entreprises). Pour le rapport Borloo, “ la capacité des collectivités à proposer rapidement une offre aux entreprises a souvent été un facteur déterminant du succès de la ZFU”.

Cela a été facilité par une amélioration sensible des bases fiscales des communes bénéficiaires de la reversion des exonérations. Le rapport André (2002) note que l’amélioration de la base

fiscale des communes hébergeant des ZFU a pu croître jusqu'à 40%. Les finances locales des communes concernées bénéficient du mécanisme de compensation par l'Etat des exonérations consenties aux entreprises : le montant total de ces compensation était de 57 M€ en 2001.

L'IAURIF (2000) précise toutefois que si « les ressources de la taxe professionnelle et les revenus tirés de la vente des réserves foncières augmentent, (...) les bases fiscales de ces communes restent très friables ».

## **5) Bilan et coût**

Les ZFU ont ainsi permis de dynamiser la création et le transfert d'entreprises et d'emplois dans des quartiers résidentiels en difficulté. La moitié seulement des entreprises embauchent des salariés, mais 80% des embauches se font dans des entreprises de plus de trois salariés, éligibles à la clause d'embauche locale, qui a fonctionné mieux qu'espéré alors même qu'elle implique des embauches pour la plupart à durée indéterminée. Sur les deux objectifs du dispositif, à savoir l'introduction d'un peu de mixité fonctionnelle et la diminution de la discrimination territoriale, elles ont donc permis quelques avancées. Il faut toutefois évaluer ces deux effets à l'aune de leur coût, voire des politiques alternatives.

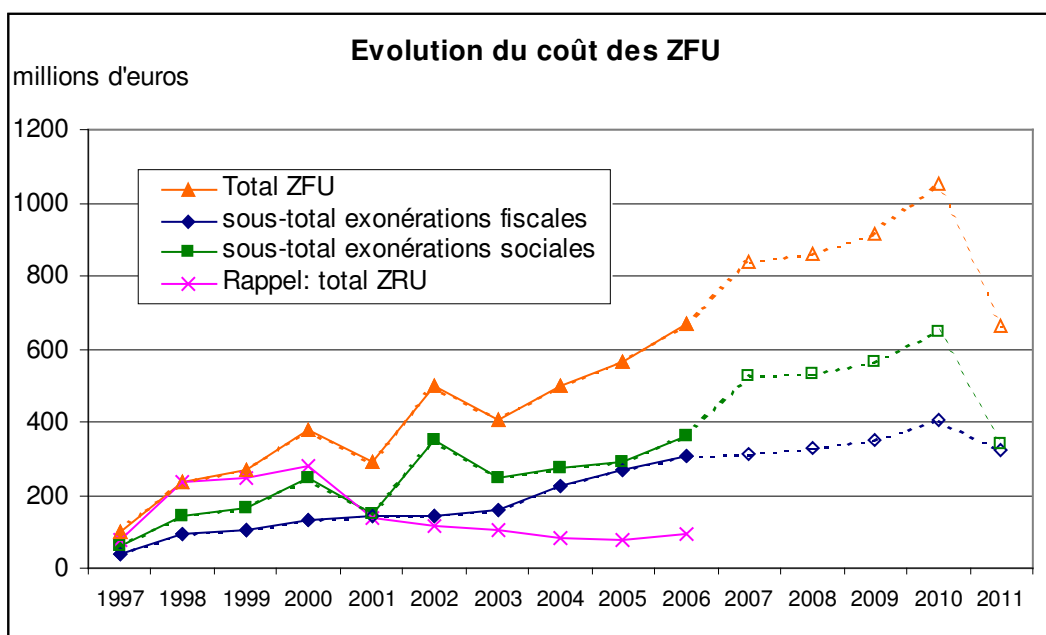
### **A) Coût global des ZFU**

En 2004, le dispositif étendu à 85 ZFU a coûté environ 500 M€ à l'Etat, dont 225 M€ en exonérations fiscales (recettes non perçues) et 272 M€ en exonérations sociales (remboursements à l'Acoss). La montée en charge des ZFU de seconde génération conduit à une progression des dépenses, estimées à 630 M€ dans le budget 2006, montant auquel il faut ajouter le coût des 15 nouvelles ZFU créées à partir du 1<sup>er</sup> août 2006. Si l'on considère le budget 2003 comme un budget reflétant le coût du dispositif en rythme de croisière, alors à l'horizon 2010 le coût des ZFU devrait ressortir à environ 1 Md€ sans tenir compte de l'extension des exonérations fiscales aux entreprises de moins de 250 salariés.

**Coût des ZFU en millions d'euros**

	2003 Exécution (44 ZFU)	2004 Exécution (85 ZFU)	2005 Prévision d'exécution	2006 Coût estimé (100 ZFU)
Exonération de TP	49	75	65	77
Exonération de TFPB	6	15	10	12
Exonération d'impôt sur les bénéfices (IR, IS)	103	135	195	218
<b>Sous-total exonérations fiscales</b>	<b>158</b>	<b>225</b>	<b>270</b>	<b>306</b>
Exonérations de cotisations sociales patronale, logement et du versement transport	246	270	291	360
Exonération de cotisations sociales personnelles maladie	2	2	2	2
<b>Sous-total exonérations sociales</b>	<b>248</b>	<b>272</b>	<b>293</b>	<b>362</b>
<b>Total</b>	<b>406</b>	<b>497</b>	<b>563</b>	<b>668</b>

*Source : Jaunes budgétaires de la Loi de Finance 2005 et 2006 et calculs de l'auteur (le coût marginal de la '3<sup>ème</sup> génération', non inclus dans la loi de finance 2006, est calculé sur la base de 5 mois d'indemnisation pour 15 ZFU présentant les caractéristiques moyennes des 85 autres).*



Sources: jaunes budgétaires (exécution 1997-2004), prévisions (2005) et calculs de l'auteur sur la base d'une reproduction pour chaque génération, des dynamiques observées au cours de la montée en puissance de la 1<sup>ère</sup> génération (à l'exception de 2001 et 2002 qui sont lissées et dont l'effet est simulé en 2011).

Estimé au départ à 100 M€ en année pleine (niveau des dépenses effectivement engagées en 1997), le coût du dispositif ZFU a quadruplé entre 1997 et 2003. Sa forte progression résulte autant de la dynamique des exonérations fiscales, passées de 40 à 160 M€ sur la période que du coût des exonérations de cotisations sociales passé de 60 M€ à 245 M€.

Pour autant, cette augmentation des coûts doit être appréciée à la mesure des effets attendus des dépenses fiscales et sociales. Du point de vue des entreprises bénéficiaires, leurs apports financiers se conjuguent pour leur permettre « de constituer, grâce à l'économie de charges réalisée en cinq ans, la trésorerie nécessaire pour assurer la pérennité des de l'entreprise et se doter d'un matériel plus performant, d'obtenir des marges supérieures aux concurrents implantés hors de ces zones et de pouvoir embaucher facilement une main d'œuvre locale souvent insoupçonnée » (Assemblée des chambres de métier citée par le rapport André). L'analyse menée plus haut des ressorts de chaque exonération justifie l'exonération fiscale par la nécessité d'attirer les entreprises dans ces zones en difficultés économiques tandis que l'exonération sociale est justifiée pour permettre les embauches locales.

Une analyse comparée des mécanismes ZFU et ZRU permet de discerner en partie l'impact du dispositif ZFU sur l'attractivité locale des effets d'aubaines fiscales. On parlera d'effet d'aubaine lorsqu'une entreprise bénéficie des exonérations alors qu'elle se serait de toute manière implantée dans la ZFU si elle n'avait pas bénéficié de l'exonération.

Ainsi que le souligne le rapport Borloo, "sur le plan fiscal, le régime des zones franches urbaines est proche de celui des zones de redynamisation urbaine", même si des différences existent cependant relatives à la taille des établissements concernés, à l'activité exercée et au montant des bases exonérées. De plus, l'exonération bénéficie pendant 2 ans aux entreprises nouvellement implantées en ZRU contre 5 ans en ZFU. Les deux dispositifs diffèrent beaucoup plus fortement pour ce qui concerne les exonérations sociales, le régime des zones



franches urbaines étant beaucoup plus incitatif du fait d'une durée plus longue (5 ans au lieu de 1) et d'un champ d'application plus large.

Après la première année de mise en place (les exonérations de bénéficiaire ne sont sensibles qu'à partir de l'année budgétaire 1998), l'effet "stock" l'emporte pour les ZRU : la mesure coûte 234M€ en 1998 et augmente jusqu'à 280M€ en 2000 puis son poids décroît régulièrement avec la dégressivité des exonérations. Elle retrouve en 2005 son niveau de 1997. Beaucoup plus lissée, car l'exonération reste valable cinq ans, l'évolution des dépenses dans les ZFU est quant à elle plus marquée par un effet de "flux". Le coût fiscal des ZFU passe ainsi de 95M€ en 1998 à 158 M€ en 2003, soit cinq ans plus tard. De plus, à la fois du fait de l'entrée répétée de nouvelles entreprises et de l'extension des périmètres, son coût continue de croître entre 2004 et 2006.

Ainsi que le souligne le rapport Bartolone (s'appuyant sur les constats de l'IGF et l'IGA), les ZRU ont eu un effet presque nul sur l'activité et l'emploi. Le dispositif est très peu utilisé et depuis 1997, le nombre d'établissements a crû très modérément en ZRU. Entre 1999 à 2004, il est ainsi passé de 33 000 à 35 000 selon les chiffres rapportés par la DIV (2005), qui note que la majorité de la croissance est due aux ZRU qui ont bénéficié du dispositif de ZFU à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2004. Selon les mêmes sources, le nombre d'emplois créés dans les ZRU est quant à lui en forte baisse depuis 2001.

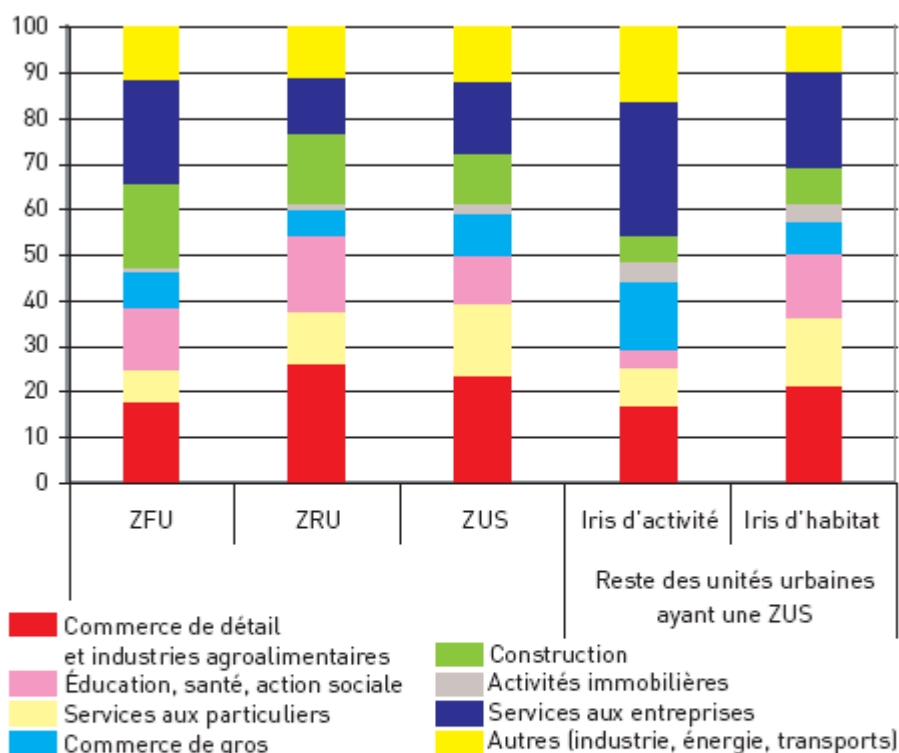
Les ZFU, quant à elles, ont eu un effet combiné sur l'emploi et l'activité beaucoup plus important alors qu'elles couvrent un territoire plus petit. Pourtant, sauf à supposer une non linéarité très puissante dans l'impact des subventions, l'effet marginal des exonérations fiscales doit être sensiblement le même dans le cas des deux types de zones. Même actualisé sur cinq ans au lieu de deux, l'effet des exonérations fiscales a peu de chances d'être particulièrement attractif sauf sur les très petites entreprises pour lesquelles le plafond de déduction correspond à un très important volume d'activité. D'ailleurs, L'IGF et l'IGA, toujours cités par le rapport Bartolone (1998) soulignent qu'en 1998 la moitié des exonérations d'impôts sur les bénéficiaires que coûtait la mesure soit 20M€ bénéficiait aux seules professions libérales.

Si l'effet des exonérations fiscales est négligeable sur l'attractivité des zones, cela signifie en revanche que les exonérations sociales sont elles particulièrement efficaces, en dépit de la concurrence des dispositifs alternatifs existant sur les bas salaires. De plus, cela se fait en dans le cadre d'une clause d'embauche locale et ne concerne que les contrats en CDI ou les CDD de plus de 12 mois alors qu'en 2004, 73% des embauches sont en CDD (chiffres Dares).

Un indice de l'impact des exonérations sociales tient dans la différence de structure de l'activité locale. Alors que 52 et 54% des établissements localisés en ZRU ou ZFU ne comptent aucun salarié, ce n'est le cas que de 42% d'établissements en ZFU (DIV 2005). Dans les ZFU, on trouve ainsi 56% d'établissements comptant 1 à 49 salariés, contre respectivement 46% et 44% en ZRU et ZUS. Les ZFU sont ainsi plus proches du profil des quartiers économiques (58% d'entreprises entre 1 et 49 salariés) que des quartiers résidentiels (48%), même si elles ne comptent qu'un pourcentage résiduel d'entreprises de plus de 50 salariés quand celles-ci représentent 5% des établissements des quartiers économiques.

Cette différence reflète une véritable différence de structures d'emplois, ainsi que le révèle l'analyse comparée des secteurs présents en ZFU, ZRU et ZUS menée par la DIV (2005). Les ZFU comptent relativement plus d'activités de services aux entreprises, et moins de commerces et services aux particuliers que les autres quartiers prioritaires alors que les activités de construction sont surreprésentées à la fois dans les ZRU et les ZFU. La politique de ZFU a donc semble-t-il permis d'attirer de manière privilégiée certaines entreprises que n'ont pas capté les ZRU.

RÉPARTITION DES ÉTABLISSEMENTS IMPLANTÉS EN ZFU, ZRU ET ZUS AU 1ER JANVIER 2003 SELON LEUR SECTEUR D'ACTIVITÉ



Champ : établissements du champ ICS présents au 1<sup>er</sup> janvier 2003.

Définition : les Iris d'habitat sont des quartiers d'environ 2000 habitants. Les Iris d'activité sont des quartiers caractérisés le fort poids de l'emploi salarié qui y est localisé par rapport à la population résidente.

Note : Les établissements implantés en ZFU concernent uniquement les ZFU de 1<sup>re</sup> génération. Les établissements implantés en ZRU représentent 331 ZRU sur les 350 existantes en France métropolitaine. Les établissements implantés en ZUS représentent 306 ZUS sur les 321 existantes en France métropolitaine.

Source : répertoire Sirène, Insee.

A défaut de données de grande qualité, la comparaison des ZRU et des ZFU offre un élément de comparaison entre l'efficacité relative des dépenses fiscales et sociales. Celles-ci sont d'un montant sensiblement équivalent, mais alors que l'on lit une véritable différence entre les ZRU et les ZFU en matière de création d'activité et d'emploi, les ZRU n'ont elles pas fait la preuve de leur dynamisme. L'impact de l'exonération fiscale sur l'attractivité des zones serait ainsi négligeable, tandis que l'instauration d'importantes exonérations sociales serait un avantage recherché par les entreprises et aurait un effet non seulement sur l'emploi des résidents mais aussi sur l'attractivité des zones ciblées.

## B) Coût d'un emploi local en ZFU

En excluant la première année pendant laquelle le dispositif tâtonne, la hausse des exonérations de cotisations entre 1998 et 2003 est plus que proportionnelle au nombre de salariés bénéficiaires des exonérations puisque les effectifs exonérés ont augmenté de 40% sur

la période, de 42 000 à 58 800 alors que les compensations versées par l'Etat ont augmenté de 75%, passant de 142 à 248M€. Le coût par salarié exonéré est ainsi passé de 3 500€ par an en 1997 à 6 900€ par an en 2003. Le rapport André reprenant une simulation réalisée par Ernst&Young, valorise la participation de l'Etat à la rémunération de chaque emploi exonéré en ZFU entre 5 000 et 7 000 € en fonction de la taille de l'entreprise, du nombre de salariés recrutés et de leur salaire, ainsi que du bénéfice annuel (chiffres de 2001). Du point de vue de la puissance publique, ces mesures sont toutefois très partielles dans la mesure où elles prennent en compte les emplois exonérés et pas uniquement les emplois créés ou les emplois occupés par les résidents, qui sont les deux objectifs poursuivis par la mesure. De plus, les coûts et effets des exonérations fiscales et sociales se mélangent. Ainsi un entrepreneur sans salarié mais bénéficiant des exonérations fiscales bénéficie de subventions (il s'est installé en ZFU) mais ne crée pas d'emploi. Le double objectif du dispositif des ZFU rend ainsi difficile son appréciation. Visant à la fois à attirer des entreprises dans des quartiers résidentiels en difficulté économique et à la fois une amélioration de l'emploi local, le dispositif doit de toute manière s'apprécier en dynamique.

Sur le premier aspect, l'efficacité de la mesure s'apprécie à la lumière non pas du nombre de salariés exonérés, mais du nombre d'établissement ou d'emplois créés dans les établissements bénéficiant d'exonération, voire sur l'ensemble des établissements. L'un des objectifs de la mesure, dont on a vu qu'il n'était pas satisfait par les seules exonérations fiscales, était d'attirer des entreprises et des emplois dans ces zones et cela inclut de favoriser les transferts d'établissements et il n'y a pas lieu de les déduire des établissements créés. De ce point de vue, la mesure ressort à 16 000€ par an et par établissement implanté (qu'il ait ou non des salariés en 2003), à 35 000€ par an et par établissement créé depuis 1997. Elle s'élève respectivement à 38 000 et 71 000 € par an si l'on restreint le champ aux entreprises et aux entreprises nouvellement installées qui ont bénéficié d'une exonération sociale, pour un coût des exonérations sociales s'élevant respectivement à 21 000 et 35 000€ par an par établissement exonéré en ZFU. Au final, et sur la base d'établissements présents sur toute la durée de vie du dispositif, la mesure conduit l'Etat à déboursier environ 120 000 et 150 000€ pour amorcer une dynamique locale et convaincre les entreprises de déménager dans un quartier difficile, soit l'équivalent de 2 emplois-jeunes sur cinq ans. A titre de comparaison, la politique de « bons pour un déménagement » menée aux Etats-Unis pour permettre aux ménages défavorisés de se rapprocher des emplois a conduit à verser en moyenne 53 000\$ (en 1992, soit environ 70 000€ en 2004) aux ménages bénéficiaires.

L'objectif n'étant pas uniquement d'attirer des entreprises mais aussi des emplois, le calcul précédent est à pondérer par le nombre d'emploi créés sur place, qu'ils permettent ou non de réduire le chômage local. En évaluant à 120 000 le nombre d'emplois créés dans les ZFU (que les établissements bénéficient ou non d'une mesure d'exonération) le coût de la mesure ressort à 3 400€ par an et par salarié embauché. Si l'on considère que seuls les établissements bénéficiant d'exonération ont été attirés dans les ZFU, alors le coût ressort à 7 500 € par an et par salariés embauchés dans un de ces établissements entre 1997 et 2003, soit un demi emploi-jeune. Il s'agit bien, dans cette perspective d'évaluer les emplois créés sur place et non les emplois créés. En effet le taux d'entreprises transférées localement est relativement faible par rapport aux craintes initialement exprimées, mais il atteint tout de même 35% ; la mesure ressortirait à 11 000 € par an et par employé en ne comptant pas les employés des établissements transférés. Le dispositif de ZFU valorise ainsi implicitement un emploi attiré en banlieue à un demi emploi créé.

Sur le second aspect, et en faisant l'hypothèse qu'il n'y avait aucun résident employé en 1997, la restriction du champ aux seuls bénéficiaires de la clause d'embauche locale fait ressortir le

dispositif à 17 000€ par an et par salarié en 1997 et à 21 000 € par an et par salarié en 2003, dont 13 000€ d'exonérations sociales. Exonérations fiscales comprises, le dispositif est ainsi un système d'aide à l'emploi coûteux dans la mesure où il valorise l'embauche d'un salarié local légèrement plus cher que la création d'un emploi. Or, tous les salariés locaux ne sont pas chômeurs puisque un tiers d'entre eux étaient titulaires d'un contrat de travail avant d'être embauchés en ZFU. Le coût est ainsi plus élevé et se monte à 31 000€ par an et par emploi fourni à un chômeur de ZFU, soit plus d'un SMIC annuel (en super brut) dont 19 000€ par an en exonérations sociales. En l'état, les ZFU seraient une des mesures de retour à l'emploi les plus chères, bien qu'elle concerne des populations particulièrement fragiles. De plus, leur faible ampleur fournit un effet de levier trop faible pour véritablement réduire le chômage local. Ainsi que le note Déon (2003) à propos de la ZFU du Havre, « les optimistes pourront toujours dire que l'emploi salarié a crû de 229% sur la période, les pessimistes répondront qu'il y a maintenant 5 emplois salariés pour 100 actifs dans la ZFU ». Il reste que le dispositif concerne des zones particulièrement en difficulté sur lesquelles l'Etat de l'action est annoncée comme prioritaire. En restreignant le dispositif aux exonérations sociales, la mesure devient très largement compétitive avec les autres dispositifs d'emplois aidés. Les ressources fiscales dégagées pourraient permettre de relancer en parallèle d'autres actions à destination de ces quartiers (associations, mais aussi réhabilitation urbaine et immobilière, etc.). On notera pour finir, concernant l'embauche locale, que l'effet combiné de la clause et des exonérations de charges mutualisées sur l'ensemble des employés offre à la fois un levier plus ample que les seules exonérations personnelles et à la fois une contrainte suffisamment restrictive pour offrir un accès à un emploi pérenne aux résidents (dans la mesure où l'entreprise survit).

### **C) Perspectives**

Le dispositif, conçu comme dérogatoire et profondément incitatif pour cette raison est de fait pérennisé et étendu. Cela fait courir le risque de diluer son impact sur chacune des zones pour un coût global en forte augmentation. Il est donc important de réfléchir aux moyens de faire évoluer la mesure pour permettre une sortie progressive du dispositif pour les zones qui en ont bénéficié et pour diminuer son coût global.

Le ratio des emplois sur les emplois exonérés était de 81% en 2001, 78% en 2002 et 72% en 2003. De plus en plus d'embauches non exonérées sont donc réalisées sur place. Cela constitue sans doute l'aspect des dernières évolutions observées sur les ZFU qu'il conviendra d'observer le plus précautionneusement dans les années à venir. A l'origine, le dispositif devait être temporaire, à la fois car il devait être soumis à évaluation et à la fois car l'objectif était d'amorcer une dynamique suffisamment forte pour que les zones regagnent le droit commun à moyen terme : les ZFU étaient un dispositif dérogatoire borné dans le temps et l'espace. De ce point de vue, si la mesure a connu des débuts balbutiants, elle semble avoir atteint un rythme permettant d'amorcer un développement endogène des zones délimitées. Entre 2001 et 2002, alors que le nombre de salariés exonérés a baissé de 7% (-4 400), le nombre de salariés n'a lui baissé que de 4% (-2 900) et entre 2002 et 2003, alors que le nombre de salariés exonérés continuait à décroître de 3% (-1 800), le nombre total de salariés augmentait lui de 5% (+4 100).

Les ZFU seraient donc partiellement prêtes à une sortie en du dispositif dérogatoire dans lequel elles évoluent. Toutefois, la stabilité juridique du dispositif étant unanimement reconnue comme un gage de réussite, il est préférable de planifier les sorties de dispositif en douceur.

Concernant le coût global de la mesure, les exonérations d'impôts n'ont pas fait la preuve de leur efficacité dans les ZRU et les types d'entreprises créatrices d'emploi qui ont été attirées par le dispositif ZFU présentent des caractéristiques relatives qui plaident en faveur de l'influence des exonérations sociales plus que fiscales. Dans cette perspective d'une refonte de la fiscalité en ZFU, il est possible d'annuler l'avantage, en instaurant éventuellement une prime à l'installation. Les entreprises font en effet face à des coûts fixes spécifiques liés au démarrage d'une activité dans une zone présentant un environnement qui n'est pas nécessairement adapté à l'activité économique et elles internalisent ainsi une partie de la politique de renouvellement et développement urbain. Il est aussi envisageable de modifier les exonérations en les liant plus à l'emploi créé localement. La péréquation fiscale indirectement créée par la mesure du fait de la compensation perçue par les communes, il est tout à fait envisageable de la rendre explicite via une augmentation de la Dotation de Solidarité Urbaine sur critères économiques.

Les liens entre politique de ZFU et politique de la ville sont en effet étroits. Comme le mentionne le rapport Borloo (2003), "la politique de développement économique et d'emploi dans les zones franches urbaines a été d'autant plus effective qu'elle a été accompagnée d'une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre les collectivités, l'Etat et les acteurs du développement économique". Une ingénierie opérationnelle de qualité est ainsi un élément important dans le succès des ZFU, via des EPA, ou des SEM. La qualité du partenariat avec les autres collectivités et les partenaires économiques est un autre facteur essentiel de réussite, qu'il s'agisse de villes, de communautés d'agglomération, des conseils régionaux, ou de clubs et d'associations. L'Etat enfin joue un rôle important dans la dynamique de ces zones que ce soit par les aides au développement économique, de l'emploi et de l'insertion ou par l'action locale des services d'aide à l'emploi (implication locale des DDTEFP, ANPE; AFPA ou missions locales).

L'obstacle principal sur lequel les ZFU butent est toutefois clairement identifié par tous les acteurs : la difficulté des employeurs à trouver localement des personnes qualifiées. Elle explique d'ailleurs, pour une grande partie, le taux de chômage élevé observé dans les Zus. Or, ainsi que le déplore un élu cité dans le rapport André (2002) «il n'y a pas d'actions de formation professionnelle adaptée aux banlieues. Il faut les prodiguer dans les pieds d'immeuble et non pas à 40 kilomètres ».

Au total, les ZFU ont un effet sur l'attractivité des Territoires ciblés, qui bénéficie aux résidents, mais d'une ampleur trop faible pour avoir un impact significatif sur le chômage local. En regard du coût pour le contribuable les exonérations fiscales semblent avoir un effet négligeable tandis que les exonérations sociales semblent remplir un double rôle en attirant certaines entreprises tout en offrant un accès privilégié et sécurisé aux résidents. Enfin, si le dispositif a permis de redonner certaines marges de manœuvres à des communes à très faible potentiel fiscal grâce à la compensation de taxe professionnelle, une ZFU contribuera d'autant plus au dynamisme durable d'un quartier qu'elle est adossée à une politique de la ville dynamique et à une collectivité locale attentive aux besoins de son territoire. Dans le cas contraire, les effets sont limités et la politique devient très chère au regard de ses résultats.