

ZFU : quand les entrepreneurs deviennent acteurs du développement des quartiers

Sylvain Allemand, journaliste, auteur de *Entreprendre dans les quartiers sensibles. L'invention des Zones Franches Urbaines* (Autrement, 2006), *L'Audace des entrepreneurs sociaux* (avec Virginie Seghers, Autrement, 2007), *La microfinance n'est plus une utopie !* (Autrement, 2007). Il vient de publier : *Entre valeurs et croissance, le commerce équitable en question* (Les Carnets de l'info, 2008).

Texte communiqué à partir de la rencontre-débat du 29 mai 2008 «Entreprendre dans les quartiers en politique de la Ville : quelles potentialités, quels freins, quelle plus-value sociale?»

Organisée par le Centre de Ressources Politique de la Ville en Essonne

ZEP, ZUP, ZUS... la France s'est faite une spécialité de découper son territoire en zones bénéficiant d'une attention particulière des pouvoirs publics. Les ZFU (trois lettres pour Zones Franches Urbaines) sont le dernier exemple en date. Elles correspondent à des quartiers sensibles ou en difficulté dans les limites desquels des exonérations sociales et fiscales sont accordées aux entreprises, moyennant certaines conditions⁽¹⁾ dans une optique de développement à la fois économique, social et urbain. La création des ZFU remonte en 1996. L'initiative en revient au maire de Marseille, Jean-Claude Gaudin, alors Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Ville et de l'Intégration. Elle constitue une des mesures phares du son projet de loi relative au pacte de relance de la ville.

Les premières ZFU – au nombre de 44 (dont 38 en métropoles) - ont été instaurées en 1997, pour une durée de cinq ans. Depuis, 41 autres nouvelles ZFU ont été créées en 2004, soit un total de 85 zones, réparties à travers la France et les départements et régions d'Outre mer. Suite aux violences urbaines intervenues en octobre-novembre 2005 dans diverses banlieues, le gouvernement de Villepin a décidé d'en créer quinze supplémentaires.

Pourquoi les zones franches urbaines ?

Au milieu des années 1990, un premier constat s'impose : malgré une vingtaine d'années de politique de la Ville, des quartiers - le plus souvent constitués de grands ensembles - paraissent en complète sécession par rapport au reste du territoire au point que la notion de ghetto s'est imposée pour les désigner. Outre un taux de chômage nettement plus élevé que la moyenne nationale, ces quartiers concentrent une forte population étrangère et de jeunes peu ou pas diplômés, pâtissent d'un manque d'équipements et de services publics ainsi que d'activités économiques (peu d'emplois marchands parmi les actifs qui y habitent)... Au fil des années, le tissu commercial s'y est réduit comme peau de chagrin, des commerçants fermant les uns après les autres devant les actes de délinquance et la concurrence de l'économie parallèle. A quoi s'ajoutent un urbanisme et un habitat dégradés qui exposent ces quartiers à une stigmatisation plus ou moins consciente. Le fait d'habiter dans ces quartiers devient un handicap pour les demandeurs d'emplois

¹ Voir pour plus de détails sur les conditions d'installation en ZFU "Zones Franches Urbaines. Mode d'emploi", Editions de la DIV, janvier 2007, 6 p.

même diplômés. Certains de ces quartiers sont devenus des zones de non droit au point d'être désertés par la police. L'école elle-même ne semble plus en mesure d'y jouer son rôle d'intégration.

Pourtant, il y a souvent loin entre l'image véhiculée par les quartiers en question et leur réalité. Les talents n'y manquent pas. Beaucoup de jeunes, même non qualifiés, ont un réel potentiel. Seulement, ils hésitent à se lancer dans la création d'entreprise faute de moyens financiers et d'interlocuteurs.

C'est en réponse à ces différents constats que les ZFU ont été créées, avec l'idée d'apporter à cette nouvelle question urbaine un traitement économique et non plus seulement urbanistique (comme la démolition des barres d'immeubles) ou sécuritaire (comme la mise en place de la police dite de proximité en 1999). Les ZFU s'insèrent d'ailleurs dans le plan du pacte de relance pour la ville dont elles constituent l'un des trois volets, avec ceux consacrés respectivement au logement et aux emplois de la ville.

Déjà, quelques années auparavant, avaient été mis en place les Plans Locaux d'Insertion par l'Economie (PLIE) qui revenaient à reconnaître le rôle des entreprises dans la réhabilitation des quartiers. Les ZFU visent à renforcer ce traitement économique en incitant par des exonérations fiscales et sociales les entreprises à rester ou à s'installer dans les quartiers dits sensibles ou en difficulté en vue de les redynamiser et de favoriser leur réinsertion dans le tissu économique et social de l'agglomération concernée. L'objectif, il faut le souligner, n'est pas seulement de trouver un emploi aux habitants mais de faire revenir des personnes extérieures afin de changer l'image négative dont souffrent leurs quartiers.

Les 44 premières ZFU ont été délimitées à partir de critères qui se voulaient aussi objectifs que possibles : une population supérieure à 10 000 habitants, un taux de chômage supérieur de 25% à la moyenne nationale, une proportion de jeunes supérieure à 36%, un taux de non diplômés supérieur à 29%, un potentiel fiscal inférieur à 3 800 francs (570 euros) par habitant.

En 2003, le dispositif ZFU est relancé par le Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, Jean-Louis Borloo, avec la création de 41 nouvelles ZFU. Parallèlement est mise en place l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU) et les mesures en faveur des familles surendettées. L'objectif est ambitieux puisqu'il s'agit tout à la fois de créer en cinq ans 100 000 emplois nouveaux dans les 85 sites, de rénover les quartiers par la transformation de l'habitat, le développement des services publics, l'amélioration de la desserte. Une pluralité d'acteurs est mobilisée : les collectivités locales (municipalités, départements, régions, communautés de communes ou d'agglomérations), les services de l'Etat, les réseaux d'aide à la création d'entreprises, les chambres de commerce et d'industrie ou de métiers, les bailleurs sociaux, les associations.

Hormis le Limousin, la Bretagne et la Corse, toutes les régions métropolitaines disposent d'une ZFU. Avec 23 ZFU (soit près du quart du total), l'Ile-de-France arrive largement en tête, suivie du Nord-Pas-de-Calais (7) et de la région Rhône-Alpes (6). Les trois départements les plus pourvus sont dans l'ordre la Seine-Saint-Denis (8), le Nord (5) et les Yvelines (4). L'ensemble des 85 ZFU couvre une population de 1,4 million d'habitants.

La zone franche, une pratique ancienne

Le principe de la zone franche, consistant à octroyer des exonérations sur une fraction de territoire, est ancien. L'expression même de «zone franche» daterait du traité de Vienne de 1815 (traité qui avait institué des entrepôts francs dans le pays de Gex et de Savoie, bénéficiant d'une exonération d'impôts, de taxes et de droits de douane)⁽²⁾. En France, la pratique remonte au XVIIe siècle avec l'ordonnance de

Colbert, qui, en 1669, faisait de Marseille un port franc. D'autres villes portuaires devaient en bénéficier par la suite dont Dunkerque, Bayonne et Bordeaux.

On distingue aujourd'hui plusieurs zones franches : des zones franches industrielles, des zones commerciales et des zones bancaires. Malgré la libéralisation du commerce internationale prônée par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ces zones ont eu tendance à se multiplier au cours de ces dernières décennies, dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, en vue d'attirer les investisseurs étrangers et de renforcer les exportations. Dès 1958, la République d'Irlande s'est dotée d'une zone franche industrielle d'exportation (la zone Shannon) et a mené une politique constante d'incitations fiscales en direction des investisseurs étrangers. Autre exemple européen : le Portugal, dont l'Île-de-Madère est exonérée d'impôts jusqu'en 2011.

Cependant, le recours au principe de la zone franche dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire est relativement récent. Paradoxalement, c'est dans l'Angleterre libérale de Margaret Thatcher que les premières expériences ont été menées à travers les « entreprise zones » mises en place dès 1981, dans le cadre de la « loi des trois D » : déréglementation, défiscalisation, débureaucratisation. C'est la première fois que le principe de la zone franche, jusqu'ici appliquée aux ports en difficulté, est transposé dans le contexte urbain et dans les régions industrielles traditionnelles confrontées à de lourdes restructurations. Au total, vingt-cinq zones avaient été créées. Elles bénéficièrent dix ans durant de diverses exonérations fiscales (impôts locaux, taxes sur les terrains à bâtir, impôts sur les bénéfices), d'un traitement prioritaire et simplifié des demandes d'autorisation de construction, des formalités administratives et douanières, et d'un allègement des demandes de statistiques faites par les administrations publiques. Le gouvernement anglais fit ainsi le pari que les allègements de charges relanceraient la dynamique économique. Ces entreprise zones ont finalement été abandonnées, leur coût étant jugé élevé par rapport aux résultats obtenus en termes de créations d'entreprises et d'emplois. Ces zones ont, semble-t-il, pâti de l'absence d'une véritable politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

Tout aussi mitigés furent les résultats de la politique de régénération urbaine lancée parallèlement, et qui avait instituée des agences de développement urbain (Urban Development Corporation). Publiques, ces agences avaient pour vocation de racheter les friches industrielles et de les réaménager grâce aux crédits gouvernementaux à l'attention des investisseurs privés, afin de limiter les risques et les coûts pour ces derniers. Deux zones pionnières avaient été retenues : les zones portuaires de Londres et de Liverpool. Finalement, le développement du parc immobilier n'eut guère d'effet sur le développement urbain.

Le précédent américain

Les Etats-Unis ont, également, eu recours aux zones franches. Des territoires bénéficiant d'avantages fiscaux y sont créés dès les années 1930, suite à la grande dépression économique, par le gouvernement Roosevelt. Il s'agit de zones franches commerciales (Foreign Trade Zones), créées en 1934 en vue d'inciter les entreprises américaines à implanter sur le sol des Etats-Unis une activité exercée à l'étranger et ce, afin d'aider à la réhabilitation de territoires durement touchés par la dépression économique. De toutes les expériences étrangères, ce sont celles qui se rapprochent le plus de nos ZFU actuelles : les autorités américaines ont tablé sur l'implication des communautés, c'est-à-dire des acteurs locaux aussi bien privés que publics ou associatifs. Mais là s'arrête le parallèle : à la différence des ZFU, les Foreign Trade

² Christine Barcon, "Quel bilan pour les Zones Franches Urbaines ?", Mémoire de fin d'études, IEP de Lyon, 5 juillet 2001.

Zones n'ont pas de délimitation précise. Il peut s'agir aussi bien de ports que de quartiers. Aucune clause d'embauche locale n'est prévue.

Des zones franches à la française

En France, la création des ZFU a été précédée de celle de zones d'entreprise, instituées par l'ordonnance du 15 octobre 1986, dans des territoires confrontés à des suppressions massives d'emplois consécutives à la fermeture des chantiers navals du groupe Normed. Il s'agit donc de zones portuaires : Dunkerque, Aubagne, La Ciotat, Toulon la Seyne. Les entreprises situées dans ces zones bénéficient d'exonérations sociales et fiscales sur le modèle des zones franches britanniques. Prévues initialement pour fonctionner jusqu'à la fin de l'année 1992, ces zones furent finalement remplacées par des zones d'investissements privilégiés. Force a été de constater que la dissolution du dispositif, quoique prévue dès le départ, risquait de fragiliser les entreprises bénéficiant des aides. Un constat qui sera renouvelé lorsque les premières ZFU arriveront à échéance.

Le principe d'exonération appliquée à des quartiers de banlieue en difficulté est acquis dès les années 1990. En réponse à la flambée de violence intervenue dans plusieurs quartiers (Vaulx-en-Velin en octobre 1990, Sartrouville en mars 1991, Mantes-la-Jolie en mai 1991), une exonération partielle ou totale de la taxe professionnelle par les collectivités locales avait été autorisée dans le cadre de la loi d'orientation sur la ville (LOV) de 1991 (mais sans compensation par l'Etat). Une mesure étendue deux ans plus tard pour l'embauche des deuxièmes et troisièmes salariés issus des grands ensembles et quartiers dégradés.

A la différence de leurs homologues étrangers, les ZFU s'emploient à articuler une relance par l'économie à une dynamique de rénovation urbaine et sociale qui va au-delà des seuls quartiers bénéficiant des exonérations. Les ZFU ne visent pas seulement à donner du travail aux jeunes des quartiers mais à y attirer de nouveaux salariés et entrepreneurs afin d'enrayer un cercle vicieux fondée sur une mauvaise image de ces quartiers.

Des critiques au consensus

A peine mises en place, les ZFU ont suscité critiques et objections. Sans être exhaustive, la liste qui suit présente les principales :

■ **Leur coût.** Au terme de la première tranche du dispositif (fin 2001), le coût budgétaire du dispositif avait été évalué à près de 2,7 milliards de francs (360 millions d'euros), soit trois fois plus que les estimations initiales. Un montant imputable aux exonérations d'emplois transférés et aux nouvelles embauches (près de deux tiers du coût en 2001). Un coût non négligeable mais qui doit être mis en regard des effets induits à terme par la dynamique : création de nouvelles entreprises, retombées commerciales de la présence de nouveaux salariés, regain d'attractivité du quartier grâce à la revalorisation de son image, etc.

■ **Les ZFU sont au mieux des paradis fiscaux** qui ne disent pas leur nom, au pire des zones de non droit dans lesquelles le droit fiscal serait détourné. Cet argument est l'un de ceux qui avait failli entraîner leur remise en cause par le gouvernement Jospin. C'est oublier les contrôles systématiques et réguliers effectués par les services fiscaux et les services de l'Urssaf.

■ **L'effet d'aubaine** : les exonérations profitent à des entreprises qui se seraient de toute façon installées dans un quartier en ZFU ou qui y seraient restées. Elles favorisent les transferts d'activités, qui peuvent fragiliser d'autres quartiers. Une double objection à laquelle n'échappent pas les dispositifs d'exonérations. Elle est difficilement recevable dans le cas des ZFU, au vu du nombre d'entreprises qui y ont

été effectivement créées.

■ **La pratique de la boîte aux lettres.** Des entreprises s'installeraient dans les ZFU sans y transférer effectivement leur activité. En réalité, les entrepreneurs installés en ZFU ont été systématiquement soumis à des contrôles de l'administration fiscale et de l'Urssaf. Les municipalités et leur service économique ont de leur côté le plus souvent pesé de tout leur poids pour réserver les locaux disponibles à de vrais projets de création ou de développement d'entreprises.

■ **Des transferts opportunistes.** Dans le même ordre d'idées, d'aucuns dénoncent la pratique consistant à transférer tout ou partie de son activité dans les ZFU le temps du dispositif pour bénéficier des exonérations. Si ces transferts d'activité sont un fait, ils ont néanmoins été encadrés dès la loi du 14 novembre 1996, qui interdit le transfert d'activités d'une zone de revitalisation rurale ou de redynamisation urbaine lorsque l'entreprise a déjà bénéficié des primes et exonérations prévues dans ces zones. La même loi avait institué les comités d'orientation et de surveillance (COS), chargé de l'évaluation des conditions de mise en œuvre des mesures prévues dans les ZFU. Ces comités ont été dissouts depuis, mais la loi Solidarité et renouvellement urbains (SRU) du 13 décembre 2000 a renforcé les clauses anti-transferts. D'après les statistiques, le nombre de créations effectives d'entreprise dépasse largement celui des transferts. Ceux-ci ne sont en outre pas à condamner systématiquement : en s'installant en ZFU, une entreprise libère de l'espace dans d'autres quartiers de la ville, pour d'autres entreprises ou au profit de l'habitat social. Ajoutons que le comportement opportuniste d'entreprises ne doit pas escamoter l'engagement pérenne que de nombreuses entreprises ont manifesté à travers leur décision de devenir propriétaire de leurs locaux plutôt que locataires.

■ **Une discrimination positive qui ne dit pas son nom :** les ZFU participeraient d'une forme de discrimination positive territoriale, qui va à l'encontre du principe d'indivisibilité de la République et celui d'égalité inscrit dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Le fait est que les ZFU discriminent les territoires au prétexte qu'ils ne se trouvent pas dans la même situation au plan socio-économique. Il s'agit d'une discrimination territoriale et non raciale. Qui plus est, dans la pratique, cette discrimination territoriale n'est pas nouvelle. Depuis leur réintégration dans le territoire national, les départements du Bas et Haut-Rhin dérogent au droit commun. Par les lois de 1994-96, la Corse s'est vue attribuer un statut particulier. La loi Pons a fait bénéficier les DOM TOM de mesures fiscales dérogatoires. Avant la création des ZFU, les zones d'entreprises créées en 1986 introduisaient déjà des discriminations territoriales. De même que les ZEP mises en place dès 1958.

On le voit : la France pratique de longue date des formes de discrimination positive territoriale mais en se gardant de le dire explicitement. L'expression même de « discrimination positive territoriale » ne figure pas dans les textes du Pacte de relance pour la ville. De par sa connotation anglo-saxonne, l'expression suscite a priori la défiance. Pourtant le principe a été de longue date admis par le Conseil constitutionnel lui-même. Dans une décision du 25/26 juin 1986, on peut lire qu'« aucun principe, non plus qu'aucune règle de valeur constitutionnelle n'interdit au législateur de prendre des mesures propres à venir en aide à des catégories de personnes défavorisées ». Dans une autre décision du 26 janvier 1995 relative à l'aménagement du territoire », il dispose que « le principe d'égalité s'adapte à la diversité des territoires ».

De son côté, le Conseil d'Etat veille à ce que les mesures d'incitations au développement de zones respectent une certaine proportionnalité avec le but de la loi, pour ne pas basculer dans l'arbitraire. Exigence à laquelle les ZFU satisfont en étant inscrite dans une durée limitée (cinq années, neuf en intégrant les années de dégressivité).

■ **Un découpage non pertinent.** Au-delà de la question de la discrimination positive territoriale, c'est la pertinence d'un découpage territorial qui a été posée. D'aucuns considèrent que le zonage participerait d'une vision restrictive qui fait fi des relations que les quartiers concernés entretiennent avec le reste de l'agglomération. Il prendrait insuffisamment en compte les situations individuelles et les aspirations des personnes à quitter les quartiers concernés. Une objection dont on doit cependant reconnaître qu'elle ne concerne pas seulement les ZFU ; elles ont d'ailleurs déjà été adressées à d'autres types de zonages (Zones de Redynamisation Urbaine, Zones Urbaines Sensibles).

■ **Une concurrence stérile.** En engageant les quartiers en difficulté dans une course à l'attractivité, les ZFU exacerbent la concurrence entre ces territoires comme avec les autres. Dans le même ordre d'idée, d'aucuns considèrent que dans le contexte de mondialisation, on devrait concentrer les investissements dans les territoires les plus à même de tirer leur épingle du jeu. Les exonérations prévues dans le cadre des ZFU sont autant de ressources dont on prive les autres objectifs de la politique de la Ville. Une objection qui ne tient pas compte du coût financier et social des « externalités négatives » induites par le creusement des inégalités entre les territoires.

■ **Un désengagement de l'Etat.** Les ZFU participent d'une politique de désengagement de l'Etat qui, par le jeu des exonérations fiscales et sociales, tend à s'en remettre aux acteurs économiques. Une objection qui ne rend pas justice à la mobilisation des acteurs publics (services fiscaux, préfectures, ministère de l'Emploi, de la Cohésion sociale et du Logement, la DIV, etc.) que ces ZFU encouragent.

En 1997, Martine Aubry, alors Ministre de l'Emploi et de la Solidarité, ne cache pas sa défiance à l'égard du dispositif des ZFU. En 1999, le rapport présenté au Parlement par le gouvernement souligne la nécessité de « moraliser le dispositif » et de « renforcer son efficacité sociale ». Des rumeurs circulent selon lesquelles les ZFU vont être dissoutes. C'est dans ce contexte que des entrepreneurs installés en ZFU se mobilisent pour faire entendre leur voix et leur bonne foi. De même que des maires, de droite comme de gauche. Malgré les difficultés que leur mise en place a rencontrées, les résultats se font déjà sentir sur le terrain (voir plus loin « Un bilan globalement positif »). Finalement, les ZFU seront maintenues moyennant de nouvelles règles du jeu définies dans le cadre de la loi SRU du 13 décembre 2001 : le quota de recrutement de salariés issus des quartiers concernés passe de 20 à 30%, et le périmètre de recrutement élargi aux ZUS. En 2002, une nouvelle génération de ZFU est mise en place.

Un bilan globalement positif

Les ZFU ont donné lieu à plusieurs rapports d'évaluation et enquêtes régulières qui permettent de se faire une idée précise de leur impact tant sur le plan quantitatif (créations d'emplois et d'entreprises) que qualitatif (effet sur l'environnement urbain). De l'avis des observateurs mais aussi des élus, de droite comme de gauche, les ZFU se révèlent globalement une réussite.

Sur le plan quantitatif, d'abord. Les différents rapports rédigés à ce jour (rapports au Parlement, rapport du Sénat) et les statistiques fournies par la Direction de l'Animation de la Recherche, des Etudes et des Statistiques (DARES), l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS), l'association « Entreprendre, villes et quartiers », ainsi que par les communes, convergent pour souligner la réussite des dispositifs tant au niveau de la création d'emplois que de la création d'entreprises. Le plus souvent les objectifs escomptés ont été dépassés, y compris

pour la proportion de personnes recrutées en ZUS :

■ **Les créations d'emplois** : entre le 1er janvier 1997 et la fin 2001, les emplois salariés en ZFU sont passés de 25 000 à 75 000, soit un triplement (DIV, Rapport au parlement – Bilan des ZFU, décembre 2002). Parmi ces 75 000 salariés, 65 000 emplois bénéficiaient d'exonérations. Transferts mis à part, ce sont 35 000 emplois nets qui ont donc été créés, soit bien plus que l'objectif fixé aux 41 premières ZFU (10 000 emplois créés).

En 2003 (dernière année couverte par la DARES), on comptait 55 000 emplois exonérés dans les ZFU métropolitaines (DARES, Premières synthèses, n°19.1, mai 2005). L'apparente diminution par rapport aux chiffres précédents s'explique par la sortie de nombreuses entreprises du dispositif. Près de six embauches sur dix s'effectuent dans l'une des quinze ZFU d'Ile-de-France, du Nord-Pas-de-Calais et en Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). Près d'un emploi offert sur deux est un emploi d'ouvrier (48% en 2003), plus d'un quart sont des postes d'employé (28% en 2003). Quoiqu'en diminution dans de nombreuses ZFU, le taux de chômage reste encore supérieur à la moyenne (près du double). Nombre de salariés recrutés n'y vivent pas. Une situation qui n'est pas contraire à l'esprit de la loi dont l'objectif est aussi, rappelons-le, de faire revenir des salariés dans ces quartiers afin de casser l'image qu'il véhicule.

■ **Les créations d'entreprises** : dans les ZFU (métropolitaines) de première génération, le nombre d'entreprises installées en ZFU avait doublé, entre janvier 1997 et fin 2001, pour atteindre le chiffre de 20 000, dont 6 000 créations. Au 1er janvier 2004, 37 000 entreprises étaient installées dans l'une des 85 ZFU. Fin 2004, 13 500 d'entre elles bénéficiaient d'exonérations (d'après l'Observatoire National des ZUS).

Les entreprises installées ou créées en ZFU sont dans leur majorité des créations, de petite taille (une sur deux a moins de dix salariés). Dans leur grande majorité, il s'agit d'entreprises de services aux entreprises ou aux personnes ou du secteur de la construction. Des ZFU comptent cependant aussi de grosses structures comptant plusieurs centaines d'emplois et les entreprises industrielles ne sont pas absentes (elles représentent plus d'un salarié sur dix).

■ **Le coût financier** : d'après une étude du cabinet Ernst & Young, réalisée à partir des informations communiquées par l'Association des villes ZFU, et citée par le rapport du Sénat, le coût moyen des exonérations fiscales et sociales par emploi (qu'il soit créé, transféré ou préexistant) s'établissait entre 4 100 et 6 700 euros (dans les 41 premières ZFU).

Sur le plan qualitatif, au-delà de ces résultats quantitatifs, c'est l'environnement urbanistique qui se trouve transformé dans la plupart des ZFU.

En l'espace de quelques années, la plupart des quartiers ont changé de physionomie. Bénéficiant de nouveaux équipements, ils ont attiré de nouveaux commerces. Rénovation de l'habitat, ouverture de commerce, installation d'entreprises, ont contribué à une redynamisation du tissu économique et social au-delà de la ZFU. L'objectif d'améliorer l'attractivité des territoires en marge a manifestement été atteint, au point que certains quartiers sont parvenus à attirer des entreprises qui, pourtant, ne peuvent prétendre aux exonérations, comme dans la ZAC de Samauty-Séon (ZFU de Marseille nord) qui a accueilli plusieurs filiales de multinationales (AOL, Aon, Ducros, Mak/Caterpillar...). De son côté, l'Assemblée permanente des chambres de métiers relève une revalorisation de l'image des quartiers qui se traduit par une progression du chiffre d'affaires des commerçants et artisans. Cependant, toutes les ZFU ne peuvent se targuer d'être parvenues à une parfaite articulation entre développement économique et développement urbain.

Les clés de la réussite

L'examen détaillé des résultats ZFU par ZFU fait apparaître des différences dans les résultats. Manifestement, toutes les ZFU n'ont pas su optimiser les avantages accordés aux entreprises qui s'y installent. Plusieurs facteurs se révèlent décisifs dans la réussite d'une ZFU. On aura l'occasion d'y revenir à travers les témoignages des entrepreneurs et les enseignements qu'on en tirera en conclusion. D'ores et déjà, soulignons à la lumière des différents rapports et études réalisés plusieurs ingrédients indispensables :

■ **L'anticipation des besoins fonciers et immobiliers.** Les ZFU qui ont optimisé le dispositif des exonérations sont celles qui ont su et pu très tôt valoriser leurs réserves foncières et immobilières (friches industrielles, pieds d'immeubles) en aménageant des parcs d'activités économiques et/ou en transformant, avec le concours des bailleurs sociaux, des pieds d'immeubles en locaux commerciaux ou en bureaux. «La maîtrise rapide du foncier et son aménagement, l'efficacité en matière d'ingénierie financière pour des montages complexes, la diversité des compétences professionnelles requises, ont rendu plus efficaces les collectivités qui se sont appuyées sur une société d'économie mixte (SEM) structurée ou qui ont constitué ou utilisé un établissement public d'aménagement». Inversement, «(...) les sites qui pâtissaient d'un déficit foncier et immobilier qui ont dû, pour des raisons de non disponibilité initiale d'offre d'accueil, lancer des projets de transformation d'usage et des travaux d'aménagement, n'ont pu réellement bénéficier pleinement du dispositif qu'après la fin de ces travaux, soit un à deux voire trois ans après le lancement du dispositif» (Rapport au Parlement de 2002).

Aujourd'hui, bien des ZFU sont victimes de leur succès : elles sont confrontées à une pénurie en matière d'immobilier d'entreprise. Des négociations d'extension sont en cours. A la fin 2001, la situation était la suivante : plus du tiers des ZFU connaissaient des pénuries foncières, un tiers disposaient encore de réserves foncières, enfin à peu près un tiers se trouvaient dans une situation intermédiaire leur ménageant des opportunités de développement (Rapport au Parlement, décembre 2002).

■ **Une stratégie d'ensemble.** «(...) les ZFU sur lesquels les exonérations fiscales et sociales n'ont pas été accompagnées d'une stratégie de mise en œuvre ne sont pas parvenues à obtenir les résultats qui pouvaient être attendus» (Rapport au Parlement, décembre 2002). Concrètement, les ZFU les plus dynamiques sont celles où les entreprises n'ont pas seulement été accueillies mais accompagnées dans leur développement, et se sont vues offrir des services adaptés. A cet égard, l'existence d'un guichet unique ou d'un interface clairement identifié se révèle décisive. «La politique de développement et d'emploi dans les zones franches urbaines a été d'autant plus effective lorsqu'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» (Rapport au Parlement, décembre 2002)

■ **Une interprétation harmonisée des textes législatifs** encadrant le dispositif. De nombreuses ZFU ont pris l'initiative, par l'intermédiaire du chargé de mission ou de l'association des entrepreneurs bénéficiaires des exonérations, d'organiser des réunions avec les services fiscaux et l'Urssaf afin de parvenir à une interprétation commune des textes. Une initiative qui a permis d'éviter de mauvaises surprises aux entrepreneurs...

■ **Un développement économique et urbain.** Les ZFU qui ont le mieux réussi à changer l'image des quartiers concernés sont celles où une réelle dynamique de rénovation d'ensemble, en lien avec le reste de la ville a été engagée. «(...) l'effet positif de la ZFU en termes d'image et d'ambiance du quartier est renforcé lorsque le développement économique et les effets sur l'emploi sont accompagnés d'une

rénovation urbaine. L'ensemble contribue alors à transformer l'image du quartier, et à créer une dynamique de développement». Ce que confirme le rapport d'information réalisé par le Sénateur Pierre André en soulignant l'importance des investissements réalisés par les collectivités locales pour la réfection de la voirie et le renforcement des services publics, mais aussi l'accessibilité du quartier.

Des inconvénients persistants

Pour être globalement positif, le bilan n'en appelle pas moins des commentaires critiques ou des suggestions d'amélioration des acteurs qui y participent. On n'en citera ici que quelques-unes parmi les plus significatives :

■ **La pénurie foncière et immobilière.** Aujourd'hui encore, toutes les ZFU ne disposent pas de parcs immobiliers suffisants, ni toujours adaptés aux besoins des entreprises. La plupart se sont certes employées à rattraper leur retard en investissant dans l'aménagement de parcs d'activités et, à l'attention des porteurs de projet, dans la création d'hôtels d'entreprises et de pépinières. Des ZFU ont mis en place des dispositifs de sélection visant à privilégier les entreprises exerçant effectivement leur activité sur le site. Signalons que des ZFU ont bénéficié dans le cadre du programme communautaire PIC Urban (mis en place en 1994 et en 1999 pour les années 2000-2006) de subventions européennes pour le financement d'investissements dans l'immobilier d'entreprise³.

■ **L'attitude des administrations fiscales.** L'interprétation des textes par les services fiscaux et l'Urssaf peut, on l'a dit, différer d'une ZFU à l'autre de même que leur attitude à l'égard des entrepreneurs d'une même ZFU. Cela été mis en évidence par le rapport du Sénat qui n'hésitait pas évoquer le «sentiment de quasi psychose » suscité chez les entrepreneurs de certaines ZFU. Le même rapport signalait cependant le réel souci pédagogique dont ont fait preuve ces services dans de nombreuses ZFU à l'occasion des contrôles. Une coopération étroite avec les guichets uniques ou les associations d'entrepreneurs a, semble-t-il, permis d'harmoniser la lecture des textes.

■ **Le quota des 33%.** L'obligation de recruter au moins 33% de salariés vivant en ZUS est difficile à tenir dans certains domaines d'activité, à commencer par ceux qui requièrent un niveau de qualification élevé. En l'absence d'une cartographie des compétences, nombre d'entreprises connaissent des difficultés pour recruter des habitants du quartier. Qui plus est, ainsi que l'observait déjà le rapport du Sénat, les entreprises sont à la merci du départ d'un salarié issu de la ZUS, départ qui a pour effet de leur faire perdre automatiquement le droit à exonération.

■ **L'instabilité législative.** Depuis son adoption par la loi de 1996, le dispositif ZFU a été modifié à plusieurs reprises. La loi SRU (loi du 13 décembre 2000 réduisait notamment l'exonération de moitié pour les emplois transférés en ZFU après le 31 décembre) ; dès le 19 novembre 2001, l'exonération sur les embauches d'habitants de ZFU n'était plus applicable que si l'horaire hebdomadaire était au minimum de 16 heures ; etc. Même si ces aménagements sont allés dans le bon sens, de l'avis des observateurs, la modification des règles du jeu place les entrepreneurs dans une relative incertitude.

■ **Les prix du foncier et de l'immobilier.** La réhabilitation et la rénovation de quartiers, l'amélioration de leur accessibilité, ajoutée à la raréfaction des locaux

³ Le programme Urban vise «à promouvoir la conception et la mise en oeuvre de modèles de développement innovants en faveur d'une régénération économique et sociale des zones urbaines en crise [et] à renforcer l'échange d'informations et d'expériences relatives au développement urbain durable dans l'Union européenne». En France, neuf agglomérations en bénéficient : Clichy-sous-Bois/Montfermeil, Grigny/Viry-Châtillon, Le Mantois, Les Mureaux/Val de Seine, Grenoble, Strasbourg, Bastia, Bordeaux, Le Havre. Sa mise en œuvre est assurée par la DIV et la Datar.

disponibles se traduisent par une pression sur le prix du foncier et de l'immobilier. Il peut en résulter pour les entrepreneurs des loyers parfois plus élevés qu'en dehors de la ZFU.

■ **L'articulation entre développement économique et développement urbain.** Si les exonérations fiscales et sociales constituent l'une des principales dispositions des ZFU, celles-ci sont loin de s'y réduire. Comme on l'a rappelé dès l'abord, les ZFU ont été conçues comme un outil des politiques de l'emploi et de la ville. Elles constituent en cela un bon exemple d'articulation entre développement économique, développement social et développement urbain non sans éclairer les difficultés pratiques de sa mise en œuvre. Le fait est que toutes les ZFU ne peuvent prétendre être parvenues à une parfaite articulation entre ces différentes dimensions du développement local.

Or, pour François Ohl, consultant, ce sont les ZFU où la nécessité d'un développement à la fois économique, social et urbain a été posée a priori par les chargés de mission, qui sont parvenues aux meilleurs résultats en termes de créations d'emplois et d'entreprises mais aussi de redynamisation du tissu urbain. Les entrepreneurs en ont-ils eux-mêmes conscience ? Force est de reconnaître que l'enjeu n'est pas posé en termes aussi explicites dans leur propos. Leur approche se veut le plus souvent pragmatique. Cependant, à défaut de poser a priori la nécessité d'un développement à la fois économique, social et urbain de leur ZFU, ils n'y contribuent pas moins, pour la plupart, à travers notamment l'effort qu'ils consentent pour intégrer leur entreprise dans son quartier. Que cette intégration soit indispensable à la réussite de leur projet, les entrepreneurs en acquièrent la conviction à partir d'une double nécessité : assurer la sécurité de leur entreprise (par un effort de communication auprès des habitants), recruter une fraction de leur personnel dans la ZUS (en vertu du quota des 30% fixé par la loi). Pour parvenir à ce double objectif, les entreprises en viennent à participer à des initiatives qui vont au-delà de la logique du développement strictement économique de leur entreprise. Organisation de journées rencontres, circulation des CV, coopération avec des médiateurs sociaux, etc. sont autant d'initiatives qui amènent les entreprises à prendre la mesure des dimensions sociales et urbaines de leur développement en ZFU.

Reste que l'articulation entre développement économique et développement urbain et social ne saurait être pris en charge par les seuls entrepreneurs. Cette fonction d'articulation incombe a priori aux chargés de mission ZFU. Seulement, ainsi que le constate Bruno Carlon, consultant, qui participe avec le concours de la Caisse des Dépôts et Consignations à la définition d'un référentiel de métier de chargé de mission ZFU, la dimension économique est encore insuffisamment intégrée dans la stratégie de requalification des quartiers.

Conseils d'entrepreneurs

Autant de limites qui sont loin d'avoir découragé la douzaine d'entrepreneurs de différentes ZFU que nous avons rencontrés en 2005, pour les besoins d'une enquête publiée sous le titre *Entreprendre dans les quartiers sensibles* (éditions Autrement, 2006). S'ils ne sauraient prétendre constituer un échantillon représentatif, leurs commentaires convergent suffisamment pour constituer autant de conseils utiles pour le candidat à la création d'entreprise en ZFU :

■ **Les exonérations fiscales et sociales.** Les entrepreneurs ne s'en cachent pas : elles ont souvent pesé lourd dans leur décision de transférer tout ou partie de leur activité en ZFU ou d'y créer leur entreprise. Mais leur motivation ne saurait être réduite à cela, a fortiori lorsqu'il s'agit d'entreprises unipersonnelles, puisque dans ce cas les exonérations sociales n'ont pas d'intérêt. D'autres facteurs ont pu intervenir, parfois

de manière plus décisive, comme la disponibilité de surface pour le développement de son activité. A quoi s'ajoute le projet de rénovation urbaine portée par la ville. Quoique sorties du dispositif, la plupart des entreprises rencontrées sont restées en ZFU et n'envisagent pas de la quitter. Un engagement à long terme que des entreprises manifestent par l'acquisition de leurs locaux.

■ **Un rôle d'accélérateur.** Si les exonérations n'ont pas toujours été le facteur déterminant, tous les entrepreneurs reconnaissent qu'elles ont eu un rôle d'accélérateur dans le développement de leur entreprise en permettant de réaliser plus rapidement des investissements matériels ou immatériels (en formation du personnel par exemple). Certaines ont fait le choix de revaloriser la rémunération de leurs salariés. L'impact des exonérations est cependant variable selon le secteur d'activités : les exonérations sociales sont par définition avantageuses pour les entreprises employant une main d'œuvre abondante.

■ **Du bon usage des exonérations.** Tous les entrepreneurs mettent en garde contre l'utilisation des exonérations pour réduire le prix de ses prestations ou de ses produits. Outre qu'une telle option fausse la concurrence, elle contrarie à terme la viabilité du projet. L'entrepreneur doit faire comme s'il ne bénéficiait d'aucune aide en consacrant les exonérations aux investissements matériels ou immatériels. Les entrepreneurs rencontrés disent ne pas avoir tenu compte des exonérations pour suivre leur rentabilité. Soulignant leur caractère provisoire, ces mêmes entrepreneurs insistent sur la nécessité d'anticiper la sortie du dispositif. «Comme tout bon gestionnaire le ferait».

■ **L'intégration des entreprises dans le quartier.** La plupart des entrepreneurs en font une condition sine qua non de la réussite de leur implantation en ZFU. Ils ne comptent pas leur effort pour y parvenir : organisation de manifestations de type journées portes ouvertes ou rencontres emplois ; diffusion auprès des autres entreprises des CV déposés par les personnes en quête d'un emploi ou d'un stage ; participation à la vie associative voire au dispositif de concertation des projets d'aménagements urbains ; accueil de stagiaires, etc. Le même effort est consenti que l'entrepreneur soit installé au cœur d'une cité (en pied d'immeuble) ou dans un parc d'activités situé en périphérie immédiate. Pour les entrepreneurs, cet effort participe de la nécessaire «plus value sociale» à laquelle ils se doivent de contribuer en contrepartie des avantages consentis dans le cadre de la ZFU.

■ **Le souci du beau.** «Que voulez-vous, le beau attire !». La remarque formulée par un chef d'entreprise résume bien l'importance accordée à l'esthétique des bâtiments de l'entreprise. L'aménagement d'un parc d'activités est l'occasion pour les entreprises de rivaliser dans une architecture soignée. Les entrepreneurs y accordent d'autant plus d'importance que cela contribue à la revalorisation de l'image de l'ensemble quartier. La population doit être fière de sa Zone Franche Urbaine et ne pas avoir le sentiment d'appartenir à une Zone de... seconde zone. Les partenaires extérieurs eux-mêmes doivent être convaincus que l'installation en ZFU n'est pas préjudiciable à la qualité des prestations offertes par l'entreprise.

■ **L'insécurité.** «C'est un mythe, une légende» : le commentaire revient lui aussi tel un leitmotiv quelle que soit la ZFU visitée. Non que la délinquance y soit totalement absente. «Mais elle n'est pas pire qu'ailleurs». Un discours qui n'exclut pas plusieurs précautions : gardiennage, parking clôturé, système d'alarme et de surveillance... Cependant, les entrepreneurs préfèrent mettre en avant la relation de proximité qui, en permettant une reconnaissance mutuelle, constitue un facteur de sécurité

autrement plus efficace. Les efforts d'intégration de l'entreprise dans la vie du quartier et/ou la mise en place de médiateurs dans certaines ZFU y contribuent (à Vaulx-en-Velin par exemple) pour faciliter le dialogue entre les entreprises et les jeunes du quartier.

■ **L'accessibilité.** Les ZFU sont tout sauf des ghettos. Elles ont pour la plupart bénéficié d'importants investissements dans les transports en communs (bus, tramway, métros) qui en ont amélioré l'accessibilité depuis le centre-ville. Les entrepreneurs soulignent les facilités de stationnement qu'elles offrent aux visiteurs qui s'y rendent en voiture (du moins pour les ZFU disposant de parcs d'activité). Ajoutons que certaines ZFU bénéficient des prestations de sociétés de transport à la demande. On ne peut cependant en dire autant des ZUS dans lesquelles les entreprises sont censées effectuer jusqu'à 30% de leur recrutement. D'où la mobilisation d'associations d'entrepreneurs pour améliorer la desserte de la ZFU : c'est la cas à Marseille, où l'association des entrepreneurs du parc d'activités de Saumaty-Séon planche avec la régie des transports de la ville.

■ **Les disponibilités foncière et immobilière.** C'est là que le bât blesse. Les ZFU n'offrent plus ou peu de surfaces disponibles, contraignant plusieurs entrepreneurs au départ. De toutes les options, l'installation en pied d'immeuble ne paraît pas la plus efficace hormis pour les sociétés unipersonnelles. Elle rend de surcroît plus difficile la création d'une dynamique d'ensemble. Sans compter qu'elle revient à réduire les disponibilités de logements sociaux. Mais là encore les résultats diffèrent selon les contextes.

■ **Rester ou partir.** Certains entrepreneurs conçoivent la ZFU comme un starter. Ils s'y installent sans exclure la possibilité d'en partir, même avant l'échéance et sans regret, en considérant que d'autres entrepreneurs pourront bénéficier du dispositif. D'autres envisagent leur installation durablement dans le quartier sinon dans la ville. Ils y sont encouragés par les municipalités soucieuses d'intégrer leur ZFU dans le tissu économique de l'agglomération.

■ **Les services aux salariés.** Ils se sont vite imposés comme une autre clé de réussite de la ZFU. Avec l'aide de municipalités ou de leur propre initiative, des entrepreneurs se sont employés à améliorer ces services, en participant à la création de crèches, la mise en place de navette, etc.

■ **Le recrutement.** Les chiffres le disent : globalement, les entreprises n'ont guère de difficulté à respecter le quota de salariés issus de quartier en ZUS ; la proportion des 30% de salariés est même le plus souvent dépassée. En fait, la situation est variable selon le secteur d'activité. A l'évidence, le recrutement en ZUS se révèle plus difficile pour les entreprises requérant du personnel qualifié (sociétés de services informatiques par exemple). Non que les quartiers soient dépourvus de compétences ou de jeunes diplômés. Tous les chefs d'entreprise rencontrés soulignent au contraire la qualité des ressources humaines qu'ils recèlent. Mais celles-ci ne correspondent pas toujours au niveau de qualification recherché. Les entreprises employant une main-d'œuvre peu qualifiée se heurtent, elles, à une autre difficulté : la nécessité de réapprendre le travail et ses règles, à commencer par le respect des horaires. D'où un nécessaire investissement dans la formation. Un effort que les entreprises consentent volontiers compte tenu des exonérations. Pour surmonter les difficultés qu'ils rencontrent dans leur recherche de personnel, la plupart des chefs d'entreprises rencontrés participent à des initiatives à travers leur association des entrepreneurs de la ZFU, quand elle existe, ou avec le concours

des missions locales, comme des journées d'information, la circulation des CV auprès des autres chefs d'entreprises, etc. Les idées ne manquent pas, comme celle formulée par Mongi Zidi, PDG d'Archimed (ZFU de Lille sud) d'établir une cartographie des compétences professionnelles disponibles sur la ZUS.

■ **Les services fiscaux et l'Urssaf.** Dans son rapport, le Sénat avait souligné l'interprétation divergente des textes entre les services fiscaux et l'Urssaf. Un point que confirment la plupart des témoignages recueillis dans ce livre en constatant un décalage entre l'attitude le plus souvent favorable des directeurs de l'Urssaf et celles de leurs contrôleurs qui, selon un entrepreneur «ne détestent rien tant que les systèmes dérogatoires car cela leur donne du travail supplémentaire»... Cependant, la plupart des entrepreneurs reconnaissent une amélioration de la situation grâce aux réunions organisées à l'initiative de leur association ou de l'institution en charge de la coordination du dispositif.

■ **Gare à préparer la sortie du dispositif.** Quand on interroge les entrepreneurs sur les conseils qu'ils formuleraient, tous mettent en garde contre une insuffisante anticipation de la sortie système. Un conseil qu'ils admettent être paradoxal : par définition, un manager doit anticiper...

■ **Des ZFU au pluriel.** Si le dispositif est le même pour tous (aucun régime dérogatoire n'est prévu), chaque ZFU revêt ses spécificités liées aux contextes local, aussi bien socioéconomique que politique, urbanistique ou historique. Toutes ne partent pas avec les mêmes atouts : certaines ZFU disposent encore de friches industrielles ou de fonciers disponibles, d'autres pas ; certaines jouissent d'une accessibilité optimale grâce à une desserte par les transports collectifs, la proximité de voies de communication, d'un aéroport. Last but not least, les ZFU, ce sont aussi des hommes et des femmes aux trajectoires singulières. De sorte que c'est au pluriel qu'il convient d'en parler. Attention par conséquent à ne pas transposer là les initiatives qui ont réussi ici.

Si c'était à refaire ? Malgré les bémols qu'ils expriment, comme on vient de le voir, les entrepreneurs répondent unanimement qu'il ferait le même choix : s'installer en ZFU, fût-ce à titre provisoire.

Sylvain ALLEMAND, journaliste

NE PAS CONFONDRE ZFU ET...

■ ... **ZUS : Zones Urbaines Sensibles.** Instituées par le décret du 5 février 1993, en même temps que les ZFU, elles autorisent une exonération de la taxe professionnelle et prévoient des avantages aux fonctionnaires qui y travaillent. Le pacte de relance de la ville a étendu ce dispositif aux quartiers en contrat de ville. Elles concernent près de 4,7 millions d'habitants et 752 quartiers (dont 718 en France métropolitaine) répartis sur 490 communes.

■ ... **ZRU : Zones de Redynamisation Urbaine.** Créées par la loi du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire en même temps que les zones de revitalisation rurale, elles font bénéficier les entreprises qui s'y installent d'une exonération de la taxe professionnelle. Les critères retenus pour le classement en ZRU sont les mêmes que pour les ZFU (nombre d'habitants, taux de chômage, proportion des moins de 25 ans, de non diplômés, potentiel fiscal de la commune). Elles concernent environ 3,3 millions d'habitants et 416 quartiers (dont 396 en métropole).

LES ZFU EN QUELQUES DATES

- **1991** : Mise en place des Plans locaux d'insertion par l'économie (PLIE)
- **1995** : Jacques Chirac, candidat à l'élection présidentielle invoque « la fracture sociale »
- **1996 (14 novembre)** : Loi relative au Pacte de relance de la ville
- **1997** : Mise en place de 44 premières ZFU, dans le cadre du pacte de relance pour la ville
- **2000 (13 décembre)** : Loi relative à la Solidarité et au renouvellement urbains (loi SRU)
- **2003** : Loi du 1er août instituant 41 nouvelles ZFU
- **2004 (1er janvier)** : Démarrage des 41 ZFU supplémentaires
- **2005 (novembre)** : Annonce par le premier Ministre de la création de quinze nouvelles ZFU, suite aux émeutes urbaines d'octobre-novembre.

LES ZFU EN CHIFFRES

100, le nombre total de ZFU (en comptant les quinze nouvelles annoncées par le gouvernement Villepin en novembre 2005).

48 % la proportion des ouvriers parmi les salariés travaillant en ZFU.

60% la proportion des salariés travaillant dans le secteur tertiaire (12,2% dans le secteur industriel, 27,1% le secteur de la construction).

Près de **90%**, la proportion de salariés en CDI.

80% la proportion de salariés travaillant à temps plein.

Source : DARES (les pourcentages portent sur les 85 premières ZFU).