

APPLICATION DE LA LOI DU 14 NOVEMBRE 1996
RELATIVE A LA MISE EN OEUVRE DU PACTE
DE RELANCE POUR LA VILLE

RAPPORT AU PARLEMENT

présenté

au nom du gouvernement

par

M. Claude BARTOLONE

Ministre délégué à la Ville

Application de la loi du 14 novembre 1996

relative à la mise en oeuvre du pacte

de relance pour la ville

Rapport au Parlement

Sommaire

<u>INTRODUCTION</u>	p. 1
<u>I.- L'état des lieux</u>	p. 3
A/ L'analyse des textes et leur mise en oeuvre	p. 3
1/ Le rappel de la philosophie et des objectifs du Pacte de relance pour la ville	p. 3
2/ L'encadrement communautaire	p. 4
3/ Des périmètres parfois incohérents et générateurs d'effets de frontière	p. 4
4/ Une grande hétérogénéité des situations au regard des capacités foncières	p. 5
<u>II.- Des mesures d'exonération puissantes, mais complexes et cumulables avec d'autres dispositifs, à l'origine d'effets d'aubaines</u>	p. 7
A/ Les mesures fiscales	p. 7
1/ Les allègements de taxe professionnelle	p. 7
<i>a) L'exonération de taxe professionnelle des ZRU</i>	p. 7
<i>b) L'exonération de taxe professionnelle est encore élargie pour les ZFU mais centrée sur les PME d'activités de proximité</i>	p. 7
2/ L'exonération de la taxe foncière : un dispositif complémentaire à celui de la taxe professionnelle, applicable dans les seules ZFU	p. 8
3/ L'exonération de l'impôt sur les bénéfices	p. 8
4/ Diverses dispositions fiscales pour encourager l'investissement locatif et la mobilité des commerçants	p. 9
B/ Les exonérations de charges sociales	p. 9
* Le régime d'exonération des charges sociales patronales en ZRU	p. 10
* Des avantages spécifiques sont accordés pour les entreprises en ZFU	p. 10
C/ Les cumuls possibles en matière d'exonération de charges sociales et d'aide à l'emploi	p. 11

D/ Des mesures insuffisamment restrictives en matière de transfert d'entreprises entre zones prioritaires, et d'une grande complexité en matière de seuils et de définitions	p. 12
1/ Des déplacements de zone prioritaire à zone prioritaire insuffisamment limités	p. 12
2/ Des difficultés pour apprécier l'ouverture des droits en fonction de la localisation de l'activité	p. 12
3/ Des seuils et des définitions conçus et appréciés différemment selon les mesures	p. 13
III. - <u>Les effets et les coûts du dispositifs</u>	p. 15
A/ Un effet peu perceptible dans les ZRU	p. 15
1/ En matière de création d'activité	p. 15
2/ En matière d'emplois	p. 15
B/ Des effets plus importants dans les ZFU	p. 16
1/ Un effet perceptible sur l'activité	p. 16
2/ Un effet limité quant aux emplois créés	p. 17
a) <i>Une tendance estimée à l'augmentation de l'emploi</i>	p. 17
b) <i>De nombreux emplois transférés</i>	p. 18
C/ Les coûts des dispositifs ZFU et ZRU	p. 19
D/ Les facteurs de réussite	p. 20
1/ Le dynamisme économique de l'agglomération et du bassin d'emploi environnant	p. 20
2/ L'existence d'un projet de développement du quartier et de la ville	p. 20
3/ Le foncier	p. 20
4/ Les capacités locales d'accueil et de réponse aux besoins des entreprises	p. 21
IV.- <u>ZFU/ZRU : les propositions de l'IGAS,de l'IGF et de l'IGA</u>	
A/ La suppression partielle et aménagée des ZRU et le maintien du dispositif des ZFU	p. 22
B/ Les deux rapports proposent la suppression partielle et aménagée du dispositif ZRU et une alternative de sortie pour ce qui concerne les ZFU	p. 23
<u>CONCLUSION</u>	p. 24

INTRODUCTION

La Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville (PRV) a créé ou modifié un ensemble de «dispositions dérogatoires de droit commun en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux dont souffrent les quartiers en difficulté»¹, Elle a créé une géographie prioritaire à trois niveaux emboîtés, par degrés de difficultés économiques et sociales croissantes, reprenant les concepts de zones urbaines sensibles (ZUS)², de zones de redynamisation urbaine (ZRU)³, et instituant les zones franches urbaines (ZFU), ces dernières définies comme un sous-ensemble des ZRU composé de quartiers de «plus de 10.000 habitants, particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU »⁴.

Le dispositif des ZRU et ZFU ouvre droit pour les entreprises et certaines professions indépendantes ou libérales à des exonérations fiscales (taxe professionnelle, taxe foncière, impôt sur les sociétés) et de charges sociales particulièrement importantes, notamment pour les zones franches, qui seront rappelées en partie I du présent rapport.

L'article 45 de la Loi PRV dispose que le Gouvernement doit déposer au Parlement un rapport annuel sur son application, et notamment sur les effets de la création des ZFU.

Il n'était cependant pas envisageable de fournir des éléments de bilan et d'appréciation présentant un minimum d'enseignements fiables et concordants à la fin du premier exercice d'application - soit l'année 1997, compte tenu du temps nécessaire à la mise en oeuvre effective sur le terrain de dispositifs complexes et de l'impossibilité d'en apprécier les premiers effets avant une certaine durée de mise en oeuvre. En outre, le présent rapport le soulignera dans son développement, ces dispositifs souffrent dans leur conception même de lacunes quant à la possibilité donnée aux administrations d'en assurer un suivi exhaustif et une vérification précise des conditions quantitatives et qualitatives d'application.

En l'absence de dispositif de suivi prévu dès l'origine, les différentes données disponibles après environ un an de mise en oeuvre selon les différentes sources (Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (ACOSS), Services fiscaux, Comités d'orientation et de surveillance des ZFU, services des municipalités, etc.) se caractérisaient par de très fortes variations et des appréciations qualitatives très diverses.

Faute de pouvoir disposer d'informations complètes, avérées et homogènes, tant au plan des réalisations quantitatives en terme d'emplois créés ou d'entreprises implantées, qu'en terme de qualité de développement économique et social de ces sites, le Gouvernement a pris la décision lors du CIV du 30 juin 1998 de confier à trois corps d'inspection générale (ceux de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, de l'Inspection Générale des Finances et de l'Inspection Générale de l'Administration) une mission en vue de réaliser «un bilan des 18 premiers mois d'application, en appréciant plus particulièrement son coût par rapport aux effets sur l'emploi et le développement économique et social des zones et agglomérations

¹ Article 1^{er} de la loi.

² Les ZUS reprennent la définition des quartiers visés par la loi d'orientation pour la ville de 1991 et la terminologie de la loi d'orientation relative à l'aménagement et au développement du territoire du 4 février 1995.

³ Les ZRU ont été créées par cette dernière loi, la loi "PRV" en a modifié la définition désormais fondée sur un niveau de difficultés économiques et sociales calculé par un indice synthétique (cf. supra).

⁴ Article 2B de la Loi PRV. Cf. en partie I les difficultés et écarts constatés dans la mise en oeuvre de cette définition.

concernées »⁵.

Deux rapports, l'un émanant de l'Inspection Générale des Affaires Sociales, l'autre de l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale de l'Administration, ont été remis voici quelques semaines au Gouvernement et présentés au Ministre délégué à la ville.

Ils ont été établis en analysant et comparant l'ensemble des données et méthodes de collecte statistiques disponibles auprès des institutions concernées⁶ et après réalisation de monographies approfondies réalisées auprès d'un échantillon représentatif de sites en ZFU et ZRU⁷. Ces rapports constituent un travail d'investigation riche compte tenu de la multiplicité des points à analyser et de la grande diversité des situations rencontrées.

Cette première évaluation des dispositifs ZFU et ZRU, sur la base des travaux d'inspection, vous est présentée dans le présent rapport.

⁵ Extrait de la lettre de mission adressée par les ministres de l'emploi et de la solidarité, de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'intérieur et le ministre délégué à la ville aux trois corps d'inspection générale.

⁶ (ACOSS, URSSAF, services fiscaux, INSEE, UNEDIC, Caisse Nationale d'Assurance Maladie des Professions Indépendantes (CANAM), DIV.

⁷ Les 14 ZFU et ZRU de Grigny/Viry-Chatillon, Lille/Loos les Lille, Vaulx en Velin, Garges les Gonesse/Sarcelles, Montpellier, Bordeaux/Cenon/Floirac, Clichy/Montfermeil, Marseille, Roubaix/Tourcoing, Nice, Mantes la Jolie, Strasbourg, Chenôve et Saint-Denis de la Réunion auxquelles il convient d'ajouter les ZRU de Nantes (ville ne comportant pas de ZFU).

I.- L'Etat des lieux

A/L'analyse des textes et leur mise en oeuvre

1/ Rappel de la philosophie et des objectifs du pacte de relance pour la ville

Le pacte de relance pour la ville (PRV) décline pour les ZRU, et plus encore pour les ZFU, un ensemble de mesures dérogatoires au droit commun, composé pour l'essentiel d'exonérations fiscales et de charges sociales patronales bénéficiant aux entreprises, aux membres des professions libérales et aux entrepreneurs individuels.

Utiliser des mesures d'abaissement du coût de l'activité du travail afin de dynamiser l'économie et l'emploi dans les quartiers sensibles ne constituait pas en tant que tel une nouveauté dans l'arsenal des mesures de la politique de la ville.

La loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet 1991 avait déjà prévu une possibilité d'exonération totale ou partielle de la taxe professionnelle à l'initiative des collectivités locales, non compensée par l'Etat dans une liste précisée par décret d'application de grands ensembles et quartiers dégradés. Cette liste a d'ailleurs été utilisée comme base de travail pour élaborer celle des ZUS, qui reprend la majorité des sites de la liste initiale.

La Loi quinquennale pour l'emploi du 29 décembre 1993 a étendu l'exonération pour l'embauche des 2^{ème} et 3^{ème} salariés aux grands ensembles et quartiers dégradés définis en application de la L.O.V.

Les ZRU, comme les zones de revitalisation rurale (ZRR), ont été créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Le PRV a cependant infléchi l'analyse qui fondait le traitement des difficultés des quartiers sensibles sur plusieurs points et a défini des modalités précises d'application de ces dispositifs :

- en systématisant l'approche précitée qui postule qu'une amélioration et une densification de l'activité économique sur site constituent les premiers facteurs pour une amélioration de l'emploi et des conditions de vie sur ces sites ;
- en donnant une assise législative à la géographie concernée ;
- en faisant bénéficier du maximum d'avantages, en vertu d'une logique de discrimination positive, les sites désignés comme étant les plus en difficultés (les ZFU) afin d'éviter une trop grande dispersion des moyens publics.
- en périmétrant très précisément⁸, par voie réglementaire, les sites bénéficiant des régimes de faveur fiscaux et sociaux.

Rappelons que les objectifs du PRV pour ce qui est des ZFU et des ZRU étaient multiples :

- « l'objectif essentiel est de permettre de créer, ou de maintenir, des commerces, des activités artisanales et des services de proximité dans les sites urbains les plus dégradés et de contribuer ainsi à une diversité de fonctions et à une plus grande mixité sociale dans des

⁸ jusqu'au niveau de la parcelle cadastrale et du n° de voirie

quartiers victimes de l'exclusion sociale et urbaine »⁹

- Améliorer l'emploi local concernant les ZFU. Le ministre en charge de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration a déclaré notamment lors du débat sur le projet de loi à l'Assemblée Nationale : « il s'agit d'agir directement sur le chômage, très élevé dans ces zones et c'est un des éléments qui a emporté l'accord de Bruxelles »¹⁰

2/ Le cadre communautaire

Les aides territoriales décidées par la France dans le cadre du pacte de relance sont encadrées par :

- la notification du régime d'aide par la France à la Commission en date du 5 mars 1996 (article 93.3 du Traité de l'Union), validé par une décision de la Commission du 23 avril 1996 qui reconnaît la compatibilité du pacte de relance pour la ville avec les dispositions communautaires ;
- la décision de la Commission sur « l'encadrement des aides d'Etat aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés » du 2 octobre 1996 intervenue après le début de l'examen par le Parlement du projet de loi PRV.

En outre, les règles communautaires de concurrence relatives aux aides publiques aux entreprises, prises en application des articles 92 à 94 du traité de l'union européenne sont applicables. Elles imposent des plafonds d'intensité maximale aux aides afin d'éviter des distorsions de concurrence intracommunautaires.

3/ Des périmètres retenus parfois incohérents et générateurs d'effets de frontière

Dans le cas des ZFU, la liste des sites a été arrêtée et votée par le Parlement en annexe à la loi du 14 novembre 1996. Les ZFU devaient être les ZRU de plus de 10.000 habitants connaissant les plus graves difficultés économiques et sociales, selon un rang de classement calculé d'après un indice synthétique défini par le décret n° 96-1159 du 26 décembre 1996, intégrant plusieurs critères : taux de chômage, proportion de jeunes de moins de 25 ans, proportion de personnes sans diplôme et potentiel fiscal de la commune.

La délimitation des périmètres a été réalisée par une série de décrets en date du 26 décembre 1996, constitués de listes précises de rues ou parties de voies.

Les effets de frontière inhérents à tout périmétrage sont multipliés par le pointillisme de ces contours. En outre, l'absence d'adéquation entre les périmètres et la délimitation physique des sites en difficulté a pu créer un sentiment d'arbitraire : il est difficile de justifier qu'une entreprise située dans un tissu urbain homogène soit exclue des exonérations simplement parce qu'elle est placée immédiatement en dehors de la zone¹¹. Ainsi, telle entreprise de Marseille n'est pas exonérée parce que seule son entrée arrière ouvre sur une rue zonée ; dans le centre ville de Grigny, qui offre un profil socio-économique classique pour les villes de taille et de localisation géographique comparables, une partie des petits commerçants a droit aux exonérations, pas l'autre. Les distorsions de ce type sont relativement courantes et ne peuvent être corrigées qu'à

⁹ Exposé des motifs du projet de loi PRV

¹⁰ Séance du 18 juin 1996

¹¹ Alors même que la variation de la pression fiscale et sociale peut être très forte selon que l'on soit à l'intérieur ou à l'extérieur de la zone.

la marge par de simples rectifications de périmètres : inclure l'autre côté d'une rue revient, sauf en limite nette d'agglomération, à déplacer l'effet de frontière.

Dans le cas des zones de redynamisation urbaines, c'est un plan annexé au décret qui a valeur juridique. Une liste des rues qui forment le contour de la zone est elle-même annexée à chaque plan. Dans certains cas, le périmètre ainsi désigné diffère de celui qui ressort du plan, et ces incohérences augmentent les sources d'incompréhension entre les services, et vis-à-vis des publics concernés.

Les périmètres des zones franches et des zones de redynamisation urbaines ont donné lieu à quelques contentieux limités. 26 des 44 zones franches ont vu leur périmètre modifié par les décrets n° 97-1322 et 97-1323 du 31 décembre 1997.

Ces effets frontières dénoncés pour la concurrence déloyale qu'ils ont pu introduire ont pu être mis à profit par des entreprises pour tenter d'unifier artificiellement leur établissement et obtenir ainsi des exonérations maximales.

Un concessionnaire automobile inclu dans une zone d'activité comportant nombre d'entreprises du même type situé à l'extérieur immédiat de la ZFU, s'est ainsi implanté sur une parcelle appartenant au même propriétaire, mais incluse celle-ci dans la zone franche, de l'autre côté de la rue, pour s'y installer très partiellement et y transférer son siège.

4/ Une grande hétérogénéité des situations au regard des capacités foncières.

A ces délimitations parfois difficilement compréhensibles, s'ajoute une grande hétérogénéité des zones concernées.

On note tout d'abord des écarts très importants de population et de dimension entre les seules ZFU (de 9.538 habitants pour Bondy à 70.290 habitants pour Sarcelles-Garges ; de 57 hectares pour Bondy à 800 hectares pour Bordeaux/Cenon/Floirac), qui engendrent inévitablement, toutes choses égales par ailleurs, une capacité d'accueil d'entreprises bien différente, et donc des recettes fiscales compensées par l'Etat en matière de taxe professionnelle d'un ordre de grandeur très variable pour la ou les communes concernées.

Plus encore que de ces seules variations (fonction des disparités locales dans le tissu urbain dégradé, et des propositions initiales des communes), les différences ressortent de l'absence d'unité de traitement des zones d'activité dans les ZFU.

La délimitation de ces dernières, outre différents critères objectifs (10.000 habitants au moins, situation particulièrement défavorable au regard des critères caractérisant les ZRU¹²), devait tenir compte « d'éléments de nature à faciliter l'implantation des entreprises ou le développement d'activités économiques » (article 2B de la Loi) et en particulier l'offre foncière. Les ZFU sont placées dans des situations très variables au regard de ce dernier critère.

Certaines zones sont presque totalement dépourvues de surfaces foncières significatives pour y implanter des activités, hors certains pieds d'immeuble pouvant être reconvertis, selon la procédure du changement d'usage, et certains terrains résiduels.

¹² Eux-mêmes regroupés dans un indice synthétique prévu à l'article 1 du décret 96-1159 du 26/12/98 pris en application de la Loi PRV.

D'autres se sont vues adjoindre des zones d'activités, contiguës à leur périmètre urbain proprement dit (site chausson à Creil) ou relativement éloignées des lieux d'habitat social (Lormont-Bordeaux). Le soutien et le développement de ces zones induits par les avantages fiscaux et sociaux n'ont alors qu'un impact limité sur la mixité fonctionnelle des quartiers d'habitat concernés, et sur l'emploi local, deux des objectifs de la loi.

A l'inverse, des centres commerciaux limitrophes de ZFU n'ont pas été retenus dans le périmètre, afin de limiter les effets d'aubaine.

II.- Des mesures d'exonération puissantes, mais complexes et cumulables avec d'autres dispositifs, à l'origine d'effets d'aubaine :

A/ Les mesures fiscales :

1/ Les allègements de taxe professionnelle

a) L'exonération de taxe professionnelle des ZRU

Elle se caractérise par les éléments suivants :

- l'exonération, d'une durée de cinq ans (comme en ZFU et ZRR), peut s'appliquer aux créations, extensions, changements d'exploitants intervenus à compter du 1/1/1997, dans la limite d'un montant de base imposable nette de 1 million de francs actualisés (1.050.000 F dans la loi de finances pour 1999) ;
- elle s'applique aux établissements existants au 1/1/1997, dans la limite de 50% du plafond prévu à l'alinéa précédent¹³ ;
- elle est réservée aux établissements dont le nombre de salariés est inférieur à 150.

b) L'exonération de taxe professionnelle est encore élargie pour les ZFU mais centrée sur les PME d'activités de proximité.

La limite est portée à 3 millions de francs actualisés (2.835.000 F dans la loi de finances pour 1999), mais, il y a deux particularités : l'entreprise doit avoir 50 salariés au plus au premier janvier 1997 ou à la date de sa création ; et pour les établissements existants, il faut qu'ils relèvent de secteurs d'activité dits « de proximité¹⁴ », ou, qu'ils ne réalisent pas plus de 15% de leur chiffre d'affaires à l'import-export. Cette deuxième condition ne s'applique pas dans les DOM.

Cette mesure est incontestablement très attractive pour les entreprises, y compris par rapport à d'autres régimes de faveur, tels que :

- celui de l'article 1465 qui ne vise que des secteurs d'activités et des opérations spécifiques (décentralisations, extensions, créations d'activité industrielle ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique ainsi que les reconversions et les reprises d'établissements en difficultés pour le même type d'activités) ;
- celui de l'article 1465 A du CGI, qui vise les mêmes opérations et activités que celles de l'article 1465, ainsi que les créations d'activités artisanales.

Le dispositif présente aussi des possibilités de cumul importantes avec d'autres mesures du même type.

Ainsi, il n'est pas prévu de clause de non-cumul en ZFU. L'exonération prévue en zone franche urbaine (article 1466 AI quater du code général des impôts) ne prévoit d'incompatibilité que dans des cas limitativement énumérés: transfert en ZFU depuis une ZRU, ZRR ou zone

¹³ Il s'agit d'un ajout de la Loi PRV. La Loi LOADT du 4 février 1995 réservait la mesure aux entreprises nouvelles et aux transferts et extensions.

¹⁴ Au sens des droits communautaires (cf. supra p. 9).

éligible à la PAT, si l'établissement transféré a été exonéré au titre de ces zones au cours des 5 années précédentes.

Les éléments transférés peuvent donc bénéficier de l'exonération zone franche urbaine alors même qu'ils auraient bénéficié au cours des années antérieures de l'exonération de taxe professionnelle du régime entreprises nouvelles (article 1464 B du code général des impôts), ou de l'exonération de taxe professionnelle prévue au bénéfice des créations, extensions ou décentralisations de certains établissements (articles 1465 et 1465 B du code général des impôts précités).

2/ L'exonération de la taxe foncière : un dispositif complémentaire à celui de la taxe professionnelle, applicable dans les seules ZFU.

Pour les immeubles entrant dans le champ de l'exonération de la taxe professionnelle et sous les mêmes conditions (établissements de moins de 150 salariés et entreprises de 50 salariés au plus, condition de secteur d'activité pour les immeubles affectés au 1^{er} janvier 1997) et mécanismes (sauf délibération contraire, durée de cinq ans), le redevable de la taxe foncière, qui peut être différent du redevable de la taxe professionnelle, est exonéré.

Il est à noter qu'aucune exclusion de ce régime d'exonération en ZFU n'est prévu lorsque l'entreprise a bénéficié précédemment de l'exonération de taxe foncière au titre des entreprises nouvelles. Dans l'hypothèse d'un immeuble en cours d'exonération au 1^{er} janvier 1997, le redevable peut bénéficier, à compter de cette date, d'une période d'exonération de cinq ans, quelle que soit la durée pendant laquelle il a bénéficié du régime précédent ¹⁵.

3/ L'exonération de l'impôt sur les bénéfices

- L'exonération en ZRU s'applique aux entreprises nouvelles (hors restructuration, concentration ou filialisation) dont le siège social, l'ensemble de l'activité et des moyens d'exploitation sont situés dans la zone. Elle est totale les deux premières années, dégressive les trois suivantes. Une activité effective sur la zone est exigée comme d'ailleurs en ZFU.
- En ZFU, le principe est celui d'une exonération des bénéfices provenant des activités implantées en zone franche urbaine, pour les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales et des professions qui exercent des activités non commerciales, qu'elles soient nouvelles ou existantes, quel que soit leur régime d'imposition, dans la limite de 400 000 F par entreprise et par période de douze mois, pour une durée de cinq ans.

L'exonération ne joue pas pour les transferts d'activité précédemment exercée par un contribuable ayant bénéficié au titre d'une ou plusieurs années précédentes, de l'exonération d'impôt prévue par l'article 44 sexies du CGI pour les entreprises nouvelles. Si l'entreprise n'exerce qu'une partie de ses activités dans la zone, le bénéfice exonéré est calculé à partir des bases de taxe professionnelle et des salariés localisés sur la zone.

Toutefois, le régime d'exonération de l'impôt sur ces bénéfices n'est pas exempt de possibilités de cumul qui peuvent entraîner des situations particulièrement favorables pour les administrés, difficilement justifiables au regard de l'intérêt général.

¹⁵ Bulletin officiel des impôts, n° 49 du 16 mars 1997, instruction du 26 février 1997

Un contribuable peut être éligible à l'exonération même s'il a été exonéré précédemment à un autre titre de la même imposition, au titre de la reprise d'un établissement industriel en difficulté ou de l'exonération pour entreprises nouvelles.

Comme pour la taxe professionnelle, il n'est prévu d'incompatibilité que si l'activité exercée a bénéficié, au cours de l'une des cinq années précédant celle du transfert, de la prime d'aménagement du territoire ou de l'exonération d'impôt sur les bénéfices prévue pour les entreprises nouvelles dans les zones de revitalisation rurales ou redynamisation urbaines.

Les entreprises bien armées juridiquement savent utiliser ces possibilités. Ainsi, une entreprise qui a effectivement bénéficié pendant dix ans de l'exonération d'impôt sur les sociétés applicable dans la zone d'entreprise d'Aubagne envisage-t-elle, comme elle en a vérifié la possibilité auprès de la direction des services fiscaux, de s'implanter dans la zone franche de Marseille et d'y bénéficier pendant cinq ans de l'exonération au titre de la zone franche.

4/ Diverses dispositions fiscales pour encourager l'investissement locatif et la mobilité des commerçants

La première permet aux propriétaires qui réalisent des dépenses de réaménagement d'immeubles locatifs (réhabilitation des logements et des parties communes), ayant fait l'objet d'une convention approuvée par le préfet, de déduire ces dépenses de leurs revenus fonciers à la condition que les logements soient loués pendant six ans à usage de résidence principale du locataire. Le déficit éventuel qui peut en résulter s'impute, pour la partie qui ne provient pas des intérêts d'emprunts, sur le revenu global sans limitation de montant.

La deuxième est l'aménagement dans les zones franches urbaines du dispositif de réduction d'impôt pour l'acquisition de logements neufs (article 199 décies B du CGI) par suppression de la condition de ressources des locataires et introduction de la possibilité de bénéficier d'une nouvelle réduction de ce type en cas d'acquisition d'un autre logement.

Le dispositif de la réduction d'impôt sur le revenu pour investissements locatifs ayant cessé de s'appliquer le 1er janvier 1998, cette mesure n'a concerné que les investissements réalisés au cours de l'année 1997.

S'agissant de la mobilité des commerçants, le dispositif prévoit l'exonération des droits de mutation sur les fonds de commerce pour un plafond fixé à 700.000 francs d'assiette.

B/ Les exonérations de charges sociales

La loi PRV a institué un régime attractif d'exonérations de la part patronale des charges sociales, tout particulièrement en ZFU.

A été également instaurée, pour les seules ZFU, une exonération des cotisations personnelles d'assurance maladie des commerçants et artisans, travailleurs indépendants, plafonnée à 3042 fois le SMIC horaire (soit l'équivalent de 150% du SMIC lissé sur l'année).

* le régime d'exonération des charges sociales patronales en ZRU ¹⁶

Le champ des exonérations couvre les cotisations patronales de sécurité sociale, assurance maladie, maternité, vieillesse, décès, veuvage, allocations familiales et accidents du travail, dans la limite de 150% du SMIC pendant une durée de 12 mois, pour les CDI ou CDD d'au moins 12 mois, conclu pour un accroissement d'activité. L'effectif de l'entreprise ne doit pas dépasser 50 salariés.

Les activités peuvent être industrielles, commerciales, artisanales ou non commerciales au sens de la réglementation fiscale. La Poste, France Télécom et les employeurs relevant d'un régime spécial de sécurité sociale sont exclus.

Enfin, l'entreprise ne doit pas avoir procédé à un licenciement dans les 12 mois précédant l'embauche.

Il est à noter que ce régime d'exonération n'est ouvert¹⁷ que pour les seules embauches nettes, c'est-à-dire qui contribuent à accroître l'effectif réel de l'entreprise au moment de l'embauche.

Cette condition favorable au développement de l'emploi net, mais contraignante pour les entreprises, a limité l'attractivité relative de cette mesure (cf. infra partie III. Les effets et les coûts du dispositif.

* des avantages spécifiques sont accordés pour les entreprises en ZFU :

- l'exonération dure pendant cinq ans à compter de la délimitation de la zone, de la date d'implantation ou de la conclusion du contrat,
- l'exonération s'applique aux salariés déjà embauchés, et aux entreprises de 50 salariés au plus existantes.
- en outre, l'exonération s'étend aux versements de transport et à la cotisation au Fonds National d'Aide au Logement.

Ces avantages sont théoriquement liés au respect d'une clause d'embauche locale. Au titre de celle-ci, 20% au moins des embauches nouvelles doivent être réservées aux habitants de la ZFU concernée. Cette clause est en pratique peu contraignante et difficile à vérifier.

- Elle est peu contraignante :

En effet, elle ne joue que pour les embauches nouvelles, et seulement à partir de la troisième embauche. Les entreprises qui maintiennent leurs effectifs, ou n'embauchent que deux salariés non résidant dans la zone, bénéficient donc intégralement du régime de faveur.

¹⁶ Ce régime se substitue à celui prévu par la LOADT du 4 février 1995 qui instaurait une exonération de charges sociales du 4^{ème} et du 5^{ème} salarié en ZRU et ZRR. Cette mesure n'avait pas été mise en œuvre, en l'absence de décret d'application.

¹⁷ contrairement aux ZFU et à d'autres régimes d'exonération de charges (contrat initiative emploi par exemple)

Même en cas d'embauche au-delà de la troisième, une entreprise dont l'effectif salarié compte plus d'un cinquième de résidents de la zone n'est pas tenue de faire application de cette clause.

En cas de transfert d'entreprise, l'obligation ne vaut que pour les embauches réalisées à compter du jour de l'implantation en ZFU. Ainsi, une entreprise qui se restructure et procède à des embauches juste avant son transfert en ZFU échappe à cette obligation. De nombreux cas semblables ont pu être constatés par les inspections générales. Des entreprises candidates à l'implantation en ZFU sont d'ailleurs conseillées en ce sens par les services économiques des villes ou les cabinets spécialisés.

Aucune contrainte n'est fixée quant à la durée effective de l'embauche. Si la loi impose la conclusion d'un contrat à durée indéterminée ou d'un contrat à durée déterminée d'au moins un an, rien n'impose que le contrat soit mené à son terme. Ainsi, une rupture de CDD en cours de période d'essai ne rompt pas le respect de la clause d'embauche locale.

Enfin, il n'est pas fixé de durée minimale hebdomadaire de travail. Il a ainsi été constaté des cas d'embauches de femmes de ménage pour quelques heures de travail par semaine, ouvrant droit à exonération de charges sociales.

- Elle est peu vérifiable :

Une entreprise ne peut juridiquement contrôler le lieu de résidence privée de ses salariés. Des certificats de résidence peuvent être délivrés par les mairies, à la demande de l'entreprise ou du salarié lui-même. Cette demande n'est pas systématiquement faite, et la mairie n'est pas tenue d'y accéder. En tout état de cause, les certificats de résidence n'ont pas valeur juridique, au terme de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur le séjour des étrangers en France.

Il est donc, en l'état du droit, impossible de vérifier de façon absolument certaine la proportion de résidents en ZFU embauchés au titre de cette clause.

C/ Les cumuls possibles en matière d'exonération de charges sociales et d'aide à l'emploi

Les exonérations de charges sociales mises en place par le PRV, et, singulièrement de par leur durée et leur caractère massif, celles concernant les ZFU, sont également susceptibles, malgré certaines précautions prises par le législateur, d'être cumulées avec d'autres exonérations ou mesures d'aides à l'emploi, et d'entraîner ainsi d'importantes dépenses publiques sans nécessairement produire d'effets supplémentaires sur l'emploi.

Si la loi exclut, théoriquement, le cumul des exonérations ZRU-ZFU avec d'autres mesures d'aides à l'emploi pour un même salarié, elle maintient un droit d'option en ce qui concerne les aides d'Etat. Un établissement peut ainsi opter, pour chacun de ses salariés, entre les exonérations de charges sociales ZRU-ZFU et d'autres mesures d'aides à l'emploi. Par exemple, une partie des salariés de l'établissement sera placée sous le régime de la ZFU et un autre embauché en contrat initiative emploi.

En ce qui concerne les aides à l'emploi octroyées par d'autres institutions que l'Etat, le cumul est toujours possible. Ainsi une entreprise peut bénéficier, en plus du régime ZRU ou ZFU, d'une aide au titre d'une convention de coopération UNEDIC, ou d'aides à l'emploi

octroyées par des conseils régionaux. De tels cas de cumuls sont pratiqués en Ile de France, par exemple.

De surcroît, la rédaction de la loi laisse ouverte la possibilité de cumul avec toute mesure qui ne s'analyse pas comme une exonération de cotisations sociales. Ainsi l'abattement temporaire de cotisation-versement-transport pour la partie des rémunérations supérieures au SMIC majoré de 50%¹⁸ est cumulable avec les exonérations ZFU.

Enfin, une entreprise peut basculer d'un régime à l'autre pour un même salarié et bénéficier pendant cinq ans du régime ZFU, au terme par exemple d'une exonération premier salarié.

Il convient toutefois de préciser que les différents droits d'options et de cumuls rappelés ci-dessous valent, sauf exception, pour l'ensemble des régimes d'emploi aidés. Ils conduisent toutefois à un montant global d'aides à l'emploi très élevé, en particulier dans les ZFU, qui se traduit plus par un effet d'aubaine pour la trésorerie de l'entreprise que par un effet dynamisant sur le flux d'embauches.

D/ Des mesures insuffisamment restrictives en matière de transfert d'entreprises entre zones prioritaires, et d'une grande complexité en matière de seuils et de définitions

1/ Des déplacements de zone prioritaire à zone prioritaire insuffisamment limités

La loi ne permet pas à une entreprise implantée en ZRU, en ZRR ou en PAT de bénéficier du régime d'exonération zone franche si elle devait s'implanter ultérieurement en ZFU.

En l'absence d'autres limitations légales, il serait possible pour une même entreprise de bénéficier du régime ZFU pendant plus de cinq ans au titre d'implantations successives dans différentes zones, sauf en ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices dont l'exonération ne porte que sur les activités nouvelles. Dans ce dernier cas, l'entreprise ne serait exonérée que pour la durée restant à courir à partir de la première implantation en ZFU. Quelques délocalisations de zone franche à zone franche ont été constatées.

De même il est possible de quitter une ZUS pour s'implanter en ZRU (de même d'ailleurs qu'en ZRR et en ZFU et bénéficier des avantages fiscaux (hors impôt sur les bénéfices qui ne concerne que les activités nouvelles) et sociaux correspondants.

2/ Des difficultés pour apprécier l'ouverture des droits en fonction de la localisation de l'activité

En matière fiscale, des différences existent entre les régimes d'exonération de taxe professionnelle ou d'impôt sur les bénéfices. Elles tiennent essentiellement à la condition de

¹⁸ La loi n° 79-505 du 10 juillet 1979

localisation effective de l'activité dans la zone¹⁹. Ces différences peuvent créer des difficultés de compréhension par exemple dans le cas des entreprises de bâtiment qui effectuent des chantiers hors de la zone ou dans le cas des cabinets d'infirmières ou de médecins qui possèdent d'autres implantations.

En matière de charges sociales patronales, les exonérations accordées aux établissements situés en zone franche sont strictement liées à la localisation de l'emploi en zone franche²⁰. Le décret dispose que cette exonération "est applicable aux cotisations dues au titre des salariés employés exclusivement dans le ou les établissements de l'entreprise situés dans une zone franche urbaine" et sanctionne les ruptures de localisation : "le droit à l'exonération cesse définitivement d'être applicable aux gains et rémunérations versés à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel le salarié a cessé d'être employé dans un établissement situé sur la zone".

Une circulaire DSS/FGSS/5B/n° 97/200 du 17 mars 1997 relative à l'allègement de charges sociales en faveur de l'emploi dans les zones franches urbaines introduit une tolérance en admettant que l'exonération soit également applicable lorsque l'activité du salarié s'exerce normalement en partie hors de l'établissement situé en zone franche urbaine."

L'application combinée des dispositions législatives et réglementaires et de la circulaire précitée a conduit sur le terrain à de nombreuses difficultés d'application : interprétations divergentes selon les contrôles URSSAF des effectifs à prendre ou non en compte au titre des exonérations, redressements importants signifiés à des entreprises (de prestations de services en particulier) qui pensaient, de bonne foi pour certaines, avoir droit aux exonérations. Certains de ces litiges sont actuellement en phase contentieuse.

Il n'est pas douteux que les textes précités cherchent à écarter du bénéfice des exonérations les simples domiciliations d'entreprises (boîtes aux lettres), ou les rattachements de circonstance de salariés à des établissements pas toujours structurés (simples bureaux, antennes ou agences).

Toutefois, le cas du personnel non sédentaire dans la ZFU, ou partiellement sédentaire, dont l'établissement qui les gère dispose d'une implantation en ZFU significative (personnels de gestion, matériels, moyens logistiques) reste posé. Il convient de clarifier l'interprétation des conditions d'ouverture du droit à exonération dans ces cas de figure. Le contrôle du respect de ces prescriptions restera néanmoins difficile, pour les URSSAF comme pour l'inspection du travail.

3/ Des seuils et des définitions conçus et appréciés différemment selon les mesures

Les seuils d'effectifs précisés par la loi, et leur mesure, diffèrent selon les types d'exonérations. En outre, les moyens de contrôle disponibles ne permettent pas d'en vérifier systématiquement le respect.

¹⁹ Des tolérances sont admises, par ces instructions fiscales : en matière d'impôt sur les sociétés/proratation non appliquée pour les prestations de clientèle hors zone, possibilité d'activité hors zone en matière de TP pour les commerçants non sédentaires, les médecins remplaçants, les loueurs de fond de commerce

²⁰ Article 12 de la loi du 14.11.96 et article 1 du décret 97-126 du 12.02.97

Ainsi, à titre d'illustration, et pour les seules zones franches, les seuils d'effectifs et leurs modalités de décompte différent-ils pour les trois exonérations principales :

- les exonérations de cotisations sociales sont applicables aux seules entreprises employant 50 salariés au plus, déterminé selon les modalités prévues à l'article L.421-2 du code du travail (article 12 de la loi PRV), qui énumère les catégories de salariés systématiquement ou ponctuellement décomptés au regard du droit du travail dans l'effectif des entreprises.

Une entreprise qui embauche et dépasse les 50 salariés perd le bénéfice complet des exonérations de charges sociales. Il s'agit d'une disposition fort peu incitative à la création d'emplois au-delà de ce seuil d'effectifs.

- l'exonération de taxe professionnelle est aussi applicable aux seules entreprises employant 50 salariés au plus, mais cette condition est appréciée "au 1^{er} janvier 1997 ou à la date de leur création, si elle est postérieure" (article 4A, 4° de la loi PRV). Le seuil d'effectif est donc apprécié uniquement à l'entrée dans le dispositif, et des entreprises dépassant ultérieurement 50 salariés peuvent légalement continuer à en bénéficier jusqu'à 150 salariés par établissement, contrairement aux exonérations de charges.
- l'exonération d'impôt sur les bénéfices n'est, quant à elle, assortie d'aucune condition d'effectif. Les entreprises en zone franche sont donc éligibles à cette exonération quelle que soit leur taille.

En outre, la notion d'entreprise ou d'établissement est définie différemment selon les services. Pour la direction de la législation fiscale, il n'y a lieu de prendre en compte, en l'absence de précision légale pour les groupes de sociétés, que l'effectif de chaque société distincte implantée en zone franche - au sens d'une personne morale juridiquement autonome.

A l'inverse, en matière d'exonérations de cotisations sociales, les URSSAF prennent en compte les effectifs de toutes les sociétés qui détiennent directement ou indirectement la moitié au moins du capital d'une société implantée en ZRU ou ZFU.

Cette consolidation des effectifs ne concerne cependant pas les entreprises dont la majorité du capital est détenue par une ou plusieurs personnes physiques, ni des entreprises détentrices de parts dans une ou plusieurs autres sociétés. Il a été en conséquence constaté que des entreprises appartenant à des groupes importants ont pu être exonérées de l'exonération de charges sociales et/ou de taxe professionnelle, en particulier dans le secteur de l'hôtellerie.

Une clinique privée a également modifié sa structure juridique en se scindant en plusieurs GIE et y a transféré 150 personnes, bénéficiant ainsi d'exonérations de charges pour environ 200 salariés, soit un allègement d'environ 4,5 MF.

Les services de contrôle, en particulier les URSAFF, sont en tout état de cause peu outillés et armés pour suivre et appréhender de façon rapide les évolutions juridiques et capitalistiques des entreprises et des groupes, et l'évolution des effectifs au sein des établissements.

En matière d'exonération de charges sociales en ZFU, le fait que la procédure soit automatique, et qu'il n'y ait pas de procédure de déclaration préalable²¹ ou concomitante à l'embauche, rend d'autant plus difficile ce contrôle et ce suivi.

III.- Les effets et les coûts du dispositif

A/ Un effet peu perceptible dans les ZRU

1/ En matière de création d'activité

Les données disponibles auprès des services fiscaux montrent qu'en 1997 (base de la taxe professionnelle 1998), le stock exonéré dans les ZRU au titre de l'article A I ter du code général des impôts était de 25.885 établissements. Le nombre correspondant de créations s'est élevé à 1.785 soit un peu plus de quatre par ZRU.

L'enquête réalisée par la mission de l'Inspection générale des finances montre que le nombre d'entreprises assujetties à la taxe professionnelle diminue de 5% en ZRU entre 1996 et 1997. Les zones les plus importantes n'enregistrent au mieux qu'une stagnation du nombre d'entreprises²². Ceci indique que les dispositifs en faveur des ZRU ne suffisent pas à eux seuls à retenir les entreprises existantes ni à en attirer un nombre significatif²³.

L'absence de réserves foncières sur la quasi-totalité des ZRU constitue un facteur limitant l'attractivité du dispositif.

2/ En matière d'emplois :

Le nombre de créations d'emplois exonérés au titre du dispositif ZRU est estimé, par l'enregistrement par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, du formulaire de demande d'exonération de charges sociales préalable à l'embauche.

Selon la récapitulation de ces données par la Direction à l'Animation, à la Recherche, aux Etudes et aux Statistiques du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le nombre d'embauches exonérées se monte à 2.345 en 1997, soit environ 6 embauches par ZRU pour l'année considérée, résultat très faible.

Au demeurant, ce chiffre ne reflète pas nécessairement l'évolution globale de l'emploi en ZRU, mais que le dispositif d'exonération de charges des ZRU n'est que faiblement sollicité par les employeurs. Comme cela a été souligné supra, il existe des droits d'option en faveur d'autres aides d'Etat à l'emploi, dont certaines, le Contrat Initiative Emploi ou l'exonération "premier salarié", peuvent être jugées au moins aussi attractives, compte-tenu de leurs modalités d'application.

²¹ Contrairement aux ZRU, ZRR, et à d'autres mesures d'exonérations

²² (Marseille : + 3% ; Nîmes : - 13% ; Béziers : - 3% ; Strasbourg : + 1% ; Lyon : - 3% ; Vitry sur Seine : - 3%).

²³ On peut toutefois noter l'arrivée d'investisseurs en matière commerciale pour reprendre des magasins d'enseignes de grande distribution qui n'avaient trouvé preneurs depuis des années, permettant ainsi la poursuite d'un processus de requalification de centre commercial, par exemple dans la partie de Grigny située en ZRU.

B/ Des effets un peu plus sensibles sur l'activité dans les ZFU

1/ Un effet perceptible sur l'activité

Dans toutes les zones visitées par les missions d'inspections générales, les partenaires locaux enregistrent une augmentation du nombre des entreprises installées dans le périmètre de la zone franche accélérant légèrement le rythme d'implantation observé antérieurement, avec de fortes variations d'une zone à l'autre.

Au plan national, les résultats confirment un rythme un peu plus élevé d'implantation d'activités en zone franche en 1997, mais dont l'ampleur varie selon les sources : l'ACOSS l'évalue à 30%, tandis que les services fiscaux n'enregistrent qu'un accroissement de quelque 10% qui s'explique par le décalage dans le temps des résultats en matière fiscale. L'étude la plus fiable, commanditée par l'IGAS à l'UNEDIC, qui concerne les établissements employant des salariés, l'évalue à 28%.

Ces résultats globaux masquent d'importantes disparités selon les zones. Une accélération très nette du rythme d'implantation d'établissements employant des salariés, peut ainsi être observée dans certaines zones franches importantes comme à Vaulx-en-Velin (70 établissements en 1995 ; 85 en 1996 ; 149 en 1997), Nice (69 en 1995 ; 99 en 1996 ; 144 en 1997), Montfermeil (80 ; 98 ; 142), Sarcelles (153 ; 175 ; 228) ou Lille (99 ; 121 ; 155).

La ventilation entre création nette d'activités et implantations suite à un transfert d'entreprise ou d'établissement reste difficile à vérifier précisément. D'une part, certaines entreprises qui se déplacent en profitent parfois pour s'agrandir ou développer de nouvelles activités, d'autre part, les fichiers disponibles n'ont pas toujours une définition homogène des notions de transferts et de créations ²⁴.

Il ressort des études menées que les implantations et créations concernent surtout des petites entreprises²⁵ de moins de 10 salariés, avec une part significative de micro-entreprises et entreprises individuelles, parfois créées par les habitants des quartiers.

En fait, dès que l'entreprise dépasse une dizaine de salariés, c'est surtout l'offre foncière disponible qui détermine ses possibilités d'implantation. Ainsi, des zones d'activité incluses dans le périmètre permettent l'installation d'entreprises de quelques dizaines de salariés, tandis qu'une offre foncière limitée à des locaux d'habitation ne permet pas d'accueillir ce type d'entreprises (manque de place pour le stockage des produits, du matériel, ou pour la création de postes de travail). La limitation de l'offre foncière contribue à expliquer le faible nombre d'implantations d'entreprises à effectifs importants en ZFU.

²⁴ Ainsi, selon la nomenclature INSEE, un transfert suivant de plus d'un mois une fermeture d'établissement est-il considéré comme une création ; de même que les reprises d'établissements existants et les créations par réactivation d'établissements qui avaient cessé leur activité. De même, si l'UNEDIC parvient à identifier par les codes SIRET et SIREN la date d'implantation en ZFU, elle ne différencie pas création et transfert.

²⁵ A titre d'exemple, à Vaulx en Velin, selon l'URSSAF du Rhône, les entreprises de plus de 10 salariés ne représentent que 6% des entreprises qui s'installent, alors qu'elles constituaient le quart du stock existant. A Grigny, selon la mission économique de la ville, les entreprises qui s'implantent ont en moyenne 7 salariés. Sur ce point, la zone franche de Bordeaux fait exception, puisque l'augmentation du nombre d'entreprises de plus de 10 salariés est proportionnellement la plus importante.

Les secteurs du bâtiment, des services (gardiennage, nettoyage) et du commerce représentent une part prépondérante des implantations. En ce qui concerne le commerce, des restructurations de centres commerciaux, jugées cruciales pour leur survie économique à long terme, ont été facilitées par les avantages liés aux ZFU, et à la mobilisation des acteurs locaux qui préexistait ou qu'a pu susciter la création des ZFU. Peuvent être cités, sans que cette liste soit exhaustive, des sites commerciaux à Mantes (Mantes II), Lormont (Génicart), Meaux, Sarcelles (Flanades), Garges-lès-Gonesse (Arc en Ciel), Vaulx en Velin.

Enfin, l'impact sur l'aide au maintien d'entreprises qui n'auraient pu survivre sans mesures d'allègements fiscaux et sociaux, en particulier les commerçants et artisans de proximité, n'est par essence pas mesurable. Ces mesures ont sans doute joué un rôle de "ballon d'oxygène" pour ces entreprises, dont il reste à vérifier la pérennité au-delà de la période d'exonération.

2/ Un effet limité sur l'emploi

a) *Une tendance à l'augmentation de l'emploi :*

Les nouvelles implantations d'entreprises entraînent mécaniquement une augmentation de l'emploi en zone franche. Les évolutions observées sont donc parallèles : une légère accélération du rythme d'implantation des emplois, et de fortes disparités d'une zone à l'autre. Selon l'étude la plus fiable²⁶, la progression de l'emploi (salariés et non salarié hors professions libérales), en ZFU serait de l'ordre de 9.000 en 1997 par rapport à 1996, contre 6.500 en 1996 par rapport à 1995.

La progression de l'emploi déjà observée en 1996 montre bien, selon des termes d'une étude du centre technique d'études économiques de Lyon concernant les zones franches de la région Rhône-Alpes, que les sites en zone franche n'étaient pas un "désert économique".

L'INSEE évalue de 11.000 à 12.000 le nombre d'établissements présents dans les zones franches de métropole avant la mise en place du dispositif, ce qui n'est pas surprenant, de nombreuses ZFU comprenant une zone économique parfois très active.

L'étude réalisée par l'UNEDIC, à la demande de l'IGAS, sur les établissements employant des salariés, permet de confirmer les importantes disparités, ressenties par les acteurs d'une zone à l'autre. Pour ne prendre que les ZFU comprenant dès 1995 un nombre significatif d'emplois salariés, on constate ainsi en 1997 une accélération très nette de la tendance déjà observée en 1996 dans les communes comme Montfermeil (+ 64%), Perpignan (+ 59%), Vaulx-en-Velin (+ 58%), Meaux (+ 52%), Metz (+ 48%), Lille (+ 46%), Clichy-sous-Bois et Le Mans (+ 37%) ou Sarcelles (+ 37%). D'autres, en revanche, ont vu l'emploi baisser (Calais, - 3%), ou progresser plus faiblement (Dreux, + 2% ; Guadeloupe, + 4% ; Reims, + 8%).

²⁶ 8.030 emplois salariés implantés en 1997 selon l'UNEDIC, auxquels se rajoutent 800 emplois non salariés (commerçants indépendants et artisans).

Il est intéressant de noter que certaines ZFU, dont l'emploi a cru fortement en 1997 (Montereau, + 37% ; Bordeaux, + 55% ; Nice, + 49% ; St-Etienne, + 33%) s'incrivent en réalité dans un rythme plus faible que celui qui était observé en 1996, avant la mise en place du dispositif (Montereau, + 108% ; Bordeaux, + 161% ; Nice, + 67% ; St-Etienne, + 68%). Il y avait donc bien dans certaines ZFU, notamment lorsqu'elles comprenaient une zone économique, un dynamisme antérieur aux mesures d'incitation.

Il convient de relever également que certaines communes ont réalisé en 1997 et 1998 des aménagements pour favoriser l'implantation d'entreprises dans leur ZFU, qui commencent seulement à produire leurs effets. Ces résultats ne seront mesurables qu'en 1999 sur la base de données 1998.

En tout état de cause, il reste que le dispositif ZFU n'a pu produire que des effets limités sur l'emploi, en valeur absolue d'une part et en valeur relative d'autre part, compte tenu de la croissance qu'a connue la France durant cette période, comme au regard du chômage massif auquel sont confrontés les habitants des quartiers.

b) De nombreux emplois transférés.

Les décomptes précis entre emplois nets et emplois transférés ne sont pas toujours aisés. Les établissements présents en ZFU comptant les effectifs salariés les plus importants, tels que les entreprises de prestations de service (nettoyage, gardiennage) sont souvent des établissements transférés, de même que les professions libérales.

La plupart des sources locales s'accordent pour estimer que la part des emplois créés par les activités nouvelles et par les extensions d'activité existantes ou transférées est inférieure ou égale à la part due aux seuls transferts.

Dans la meilleure des hypothèses, et selon les données les plus fiables, le nombre d'emplois nets (salariés et non salariés, hors professions libérales) créés en 1997 dans les ZFU ne dépasse pas 4.500, en légère accélération par rapport au rythme observé en 1996 avant la mise en place des mesures d'exonération. Ce chiffre global recouvre des situations très différentes d'une zone à l'autre, en fonction notamment du dynamisme économique préexistant. Il convient d'ajouter que ces emplois peuvent être conclus par contrats à durée déterminée, et qu'ils peuvent être à temps partiel et de courte durée²⁷.

La part de l'emploi local (application de la clause de 20%) est difficilement vérifiable, pour les raisons indiquées plus haut. Selon les sources locales, fondées sur des données déclaratives, donc non vérifiées statistiquement de façon précise, elle varie de 15% à plus de 50%.

On peut faire l'hypothèse que les effets en termes d'emplois vont se renforcer dans l'avenir, de nombreuses collectivités locales ayant réalisé des aménagements permettant d'attendre de nouvelles activités et emplois.

²⁷ Selon l'IGAS, une étude menée par l'agence locale pour l'emploi d'Evry sur la ZFU de Grigny a relevé une majorité de CDD de courte durée (durée effective moyenne de l'emploi de 1 mois seulement et une proportion non négligeable de très courte durée : 2 jours).

C/ Les coûts des dispositifs ZFU et ZRU²⁸

Le coût des dispositifs d'exonération en ZFU et ZRU est en moyenne relativement élevé, en particulier au regard des implantations d'emplois dans les quartiers concernés²⁹.

Le coût budgétaire global des ZFU est estimé à 651 millions de francs pour 1997 et à 1,424 milliard pour 1998. Le coût des ZRU est estimé à 517 millions pour 1997 et 639 millions pour 1998.

La progression des coûts en ZFU pourrait s'accélérer à partir de l'an 2000, car les investissements réalisés par les collectivités locales en matière d'aménagement de zones d'accueil d'entreprises devraient produire leur plein effet à partir de 2000-2002. Ces zones d'activité seront achevées à cette période et pourraient engendrer un afflux d'entreprises par transfert et création et se traduire par une montée en charge des dispositifs.

La dynamique du coût des mesures d'exonération est marquée par l'effet de flux en ZFU, alors que c'est l'effet de stock qui l'emporte en ZRU. Pour ces dernières, la mesure n'a pratiquement aucun effet sur la création d'activité nouvelle. De fait, en ZRU, l'essentiel des dépenses se concentre sur la taxe professionnelle. Selon l'IGF et l'IGA, le seul montant de dépenses au titre de l'exonération de taxe professionnelle est de 468 MF en 1997 et 526 MF en 1998, soit plus de 80% du total.

Selon l'IGF et l'IGA, le coût des mesures ZRU devrait connaître une augmentation moindre dans les années à venir.

La forte progression du coût du dispositif ZFU résulte pour une bonne part du coût des exonérations de charges sociales qu'il convient de lier au rythme de l'activité et de l'emploi sur ces zones.

En ce qui concerne l'impôt sur les bénéfices, l'IGF et l'IGA soulignent que la moitié des coûts, soit 120 MF en 1998, bénéficient aux seules professions libérales.

Plusieurs facteurs de pondération comme l'augmentation des recettes de TVA ou de la part salariale non exonérée des cotisations sociales résultant des créations nettes d'emploi pourraient compléter à la marge l'appréciation des coûts budgétaires de ces dispositifs.

L'augmentation des recettes fiscales des collectivités locales, aujourd'hui compensée par l'Etat, pourrait également d'être prise en considération. On peut considérer qu'une partie significative des implantations par créations nettes d'entreprises se maintiendra en ZFU, y compris après l'extinction du régime de faveur et sera source de recettes fiscales supplémentaires durables pour les communes concernées.

²⁸ Des tableaux chiffrés détaillés sont fournis en annexe du présent rapport

²⁹ Pour les ZRU, de l'ordre de 220.000 F par emploi implanté. Pour les ZFU, l'estimation est de l'ordre de 200.000 F par emploi net implanté (en imputant au bénéfice du dispositif le tiers des emplois implantés)

D/ Les facteurs de réussite

Le rapport coût/efficacité du dispositif ZFU varie sensiblement selon les zones et selon les objectifs (activité, emploi, mixité). Plusieurs facteurs principaux peuvent être mis en évidence pour expliquer ces variations.

1/ Le dynamisme économique de l'agglomération et du bassin d'emploi environnant

L'étude UNEDIC montre une corrélation forte entre création d'emplois en ZFU et création d'emplois au niveau macro-économique. De fait, les sites sur lesquels peuvent être notés d'indéniables progrès dans les créations d'activités sont pour beaucoup situés dans les régions, bassins d'emplois et agglomérations plus dynamiques que la moyenne, tels que :

- l'Ile de France : Mantes, Garges-Sarcelles, Meaux
- la région lyonnaise : Vaulx en Velin
- l'agglomération lilloise : Lille, Roubaix.

2/ L'existence d'un projet de développement du quartier et de la ville

Lorsque le dispositif ZFU s'inscrit dans un projet de quartier ou un projet urbain plus vaste, il joue un rôle d'accélérateur, ce qui en amplifie les effets. A Vaulx en Velin par exemple, la reconstruction du centre commercial du Grand Vire avait été décidée dès 1994 dans le cadre du grand projet urbain (GPU), mais la mise en place de la zone franche en a facilité la commercialisation, en même temps qu'elle a amplifié le projet, puisque la ville a décidé la construction de locaux supplémentaires. La même situation prévaut à Mantes la Jolie, avec la restructuration du centre commercial de Mantes II. Dans ces cas, le dispositif ZFU a facilité la réussite du GPU.

De même, lorsque le dispositif ZFU s'inscrit dans un projet de développement social défini par un contrat de ville, son effet sur les conditions de vie des habitants du quartier s'en trouve renforcé. A Montpellier par exemple, l'articulation du dispositif avec un plan local d'insertion par l'économique, et des associations spécialisées dans l'insertion des publics en difficulté permet de satisfaire les entreprises qui embauchent des demandeurs d'emploi du quartier.

Au contraire, en l'absence de tout projet de développement, les effets du dispositif zone franche sont amoindris. Aucune promotion ne vient solliciter la venue des entreprises, le "tout venant" s'installe en zone franche, les offres d'emploi ne trouvent pas de candidat dans le quartier, et les conditions de vie continuent de s'y dégrader.

En fait, là où il existe une politique de la ville active, couplée avec une politique de développement économique qui n'oublie pas les sites urbains en difficulté, la zone franche contribue à en renforcer les effets bénéfiques. **C'est sans doute le principal enseignement de l'évaluation.**

3/ Le foncier

Lorsque le périmètre de la zone franche se limite strictement aux quartiers d'habitation, les entreprises ne peuvent guère s'installer que dans des locaux d'habitation, éventuellement réqualifiés. Passé l'effet d'aubaine, les disponibilités foncières se raréfient, si bien que les effets du dispositif sont bridés. Sur ce point, la transformation d'usage des pieds d'immeuble ne constitue pas une réponse suffisante dans la mesure où elle n'est pas toujours possible

(copropriétés privées) et que ses effets restent limités en termes d'activité et d'emploi, même s'ils peuvent être importants en terme de mixité urbaine.

En revanche, dans les zones franches dotées de réserves foncières, comme Mantes la Jolie, Bordeaux, Creil ou Belfort, l'aménagement de zones d'activité laisse prévoir à terme un renforcement des effets du dispositif sur l'activité, sans que cela ne constitue nécessairement un gage de plus grande mixité urbaine.

4/ Les capacités locales d'accueil et de réponse aux besoins des entreprises

Certaines pratiques ont incontestablement un effet positif sur la décision d'entreprises candidates à un transfert en zone franche ou sur celle d'un porteur de projet de création.

Peuvent être cités :

- la création de guichets uniques d'accueil de candidats où sont rapidement abordées toutes les questions principales que peut se poser un créateur ou un entrepreneur, et qui peut l'orienter rapidement sur les institutions compétentes ;
- la création d'une antenne de la Chambre de Commerce et d'industrie aux mêmes fins (Clichy-Montfermeil) ;
- le soutien à la création de projets d'entreprise par des associations locales et la recherche de modalités de financement et de garantie (Nice) ;
- la mise en oeuvre d'actions de gestion prévisionnelle d'emploi et de formation (Lille-Roubaix, Marseille);
- un partenariat entre Etat, collectivités locales, investisseurs et associations de commerçants pour faciliter les requalifications commerciales (Lormont).

IV.- ZRU/ZFU : les propositions de l'IGAS, de l'IGF et de l'IGA

A/ La suppression partielle et aménagée des ZRU et le maintien des ZFU

Le dispositif ZRU n'a suscité que très peu de créations d'activité et d'emplois. Les rapports de l'IGF et de l'IGA proposent donc d'arrêter pour l'avenir ce type d'incitation. Ce gel ne s'appliquerait pas aux entreprises déjà entrées dans le dispositif, qui continueraient de bénéficier des exonérations pour la durée prévue (5 ans), mais à celles qui viendraient à y entrer. Cependant, la fin du dispositif s'accompagnerait nécessairement de contreparties.

Les rapports d'inspection prônent le maintien du dispositif ZFU, pour respecter les engagements souscrits auprès des organismes bénéficiaires mais également des communes.

Ils préconisent toutefois des aménagements législatifs ou réglementaires qui contribueraient à la fois à la meilleure utilisation des fonds publics et à plus d'efficacité en matière d'emploi et de mixité urbaine.

L'IGAS, l'IGF et l'IGA proposent tout d'abord ;

- de respecter strictement le critère de localisation de l'activité dans la zone,
- d'uniformiser les principes et conditions d'application du seuil des 50 salariés,
- d'instaurer en zone franche un dispositif de déclaration à l'URSSAF du même type que celui qui existe en ZRU, afin de faire respecter les obligations des entreprises en matière d'emploi et de mieux suivre l'évolution du dispositif.

L'IGAS propose la suppression des exonérations d'impôt sur les bénéfices et sur le revenu accordés aux professions libérales au titre du dispositif zone franche (coût de 120 MF en 1998).

L'IGAS préconise également le renforcement des obligations des entreprises en matière d'emploi, et/ou l'instauration d'un lien (prévu par l'encadrement européen, mais aussi par divers dispositifs en vigueur, notamment la prime à l'aménagement du territoire) entre aides accordées et créations d'emplois.

L'IGF et l'IGA, enfin, proposent d'autres aménagements pour améliorer l'efficacité des ZFU :

- une mutualisation des meilleures pratiques : le rapport donne l'exemple de l'organisation du contrôle par l'URSSAF et les services fiscaux ou encore le portage des projets d'entreprise par des associations de Nice.
- Un élargissement du dispositif d'incitation fiscale à l'investissement locatif: l'offre immobilière locative d'entreprises ou de commerces en zone franche (ateliers relais, restructuration de centres commerciaux) est presque exclusivement financée sur des fonds publics, et non privés. Aussi, le dispositif d'incitations fiscales à l'investissement locatif prévu par le pacte de relance pour la ville qui est réservé aux seuls logements d'habitation, pourrait être élargi à l'immobilier d'entreprises ou de commerces.

La révision des périmètres semble difficile.

- Il n'est pas envisageable de réduire les périmètres pour les entreprises qui sont ayant droit du dispositif pour 5 ans.
- Les augmenter engendrerait un surcoût non négligeable pour l'Etat, alors que les dispositifs s'avèrent déjà très coûteux par rapport aux prévisions initiales et aux effets sur l'emploi net.
- Enfin, une modification des périmètres ne ferait que reporter ailleurs les dysfonctionnements liés aux effets frontières (effets d'aubaine, fraudes, distorsion de concurrence) constatés sur le terrain.

B/ Des alternatives de sortie pour ce qui concerne les ZFU

L'IGF et l'IGA proposent à moyen terme une politique alternative aux ZFU et l'adaptation en ce sens des outils existants. Elles suggèrent en particulier d'étendre le bénéfice de la prime à l'aménagement du territoire aux agglomérations en difficulté (PAT-ville), estimant qu'une telle formule présente une meilleure efficacité pour un moindre coût.

L'IGAS formule quant à elle deux propositions alternatives au maintien aménagé des ZFU :

- 1) La suppression du dispositif, sur la base d'un redéploiement de l'enveloppe budgétaire au bénéfice de politiques liées aux communes concernées et à des objectifs ciblés.

Elle propose par exemple, de mieux mobiliser sur ces quartiers les primes régionales à l'emploi et à la création d'entreprises, les aides à l'investissement productif, une compensation d'exonérations accordées par les collectivités négociée dans le cadre des contrats d'agglomération, ainsi qu'une politique renforcée de liaison entre offre et demande d'emploi.

- 2) La deuxième proposition consiste à aménager le dispositif tout en prévoyant des modalités de sortie, selon diverses possibilités combinables :
 - modifier le dispositif législatif dans le sens indiqué pour son application au stock existant d'entreprises ; pour l'avenir, sortir du dispositif en le remplaçant par les alternatives évoquées ;
 - apporter au dispositif législatif les modifications suggérées et donner aux collectivités concernées un droit d'option entre le bénéfice du dispositif pour la durée prévue et une sortie anticipée leur ouvrant l'accès aux politiques évoquées.

CONCLUSION

La loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville a créé ou modifié un ensemble de dispositions dérogatoires pour encourager l'activité économique, lutter contre le chômage et plus largement introduire plus de mixité urbaine dans 44 « zones franches urbaines » et 416 « zones de redynamisation urbaine ». En l'absence de dispositif de suivi prévu dès l'origine, le gouvernement a mandaté une mission des inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales afin de répondre à l'obligation qui lui était faite par l'article 45 de la loi de déposer au parlement un rapport annuel sur l'application du pacte de relance pour la ville. Le présent rapport s'est donc fondé sur les premiers constats des inspections générales, au regard des objectifs assignés par le législateur au dispositif des ZFU et des ZRU.

Les premiers constats

1. Le premier constat des rapports d'inspections générales est que **le dispositif ZFU-ZRU est porteur, dans sa conception même, d'effets pervers** : délocalisations, phénomènes de « chasseurs de primes », bénéfice important accordé à certaines professions, spéculation immobilière, difficulté des contrôles, difficultés d'interprétation du dispositif pouvant entraîner à l'avenir des redressements financiers pour certaines entreprises. Ces effets sont inhérents à toute politique de discrimination positive, mais particulièrement sensibles compte tenu de l'ampleur des exonérations consenties.

2. D'une manière globale, **les mesures ZFU et ZRU n'ont eu qu'un impact limité sur l'activité et l'emploi** en 1997, première année d'application. L'impact dans les ZRU est très faible, et le nombre d'emplois implantés dans les 44 zones franches en 1997 - hors professions libérales - est inférieur à 9.000, à comparer aux 6.500 implantés en 1996, c'est-à-dire avant la mise en place des mesures d'exonération. Le dispositif ZFU n'a donc que légèrement accentué le dynamisme économique préexistant dans les zones concernées. Il convient en effet de rappeler que les périmètres des zones franches, contrairement à ceux des zones de redynamisation urbaine, n'incluent pas uniquement les quartiers d'habitat social en difficulté mais aussi des zones d'activités économiques déjà en expansion au moment de la mise en place du pacte de relance, telle des ZAC ou une zone d'activités portuaires. Qui plus est, la majorité des emplois implantés proviendrait d'activités transférées, et non de créations nettes. Les habitants n'ont profité qu'à la marge de ces emplois, la clause d'embauche prévue de 20% n'intervenant qu'à partir du troisième salarié, sans durée de travail hebdomadaire minimale, et n'étant pas facilement vérifiable. Le coût du dispositif apparaît donc assez élevé, au regard des résultats en termes de créations nettes d'emplois, et son efficacité sociale reste globalement limitée en 1997. Il convient néanmoins de nuancer ce constat, certaines villes ayant initié une politique d'accueil des entreprises qui commence seulement à porter ses fruits, et dont les résultats n'apparaîtront qu'ultérieurement. Une deuxième nuance tient à la difficulté de mesurer l'impact des mesures en terme de maintien du tissu économique et de l'emploi existant.

3. Ces observations générales recouvrent une grande disparité des situations d'une zone franche à l'autre. **Les résultats les plus probants ont été obtenus lorsque le dispositif s'est inscrit dans le contexte d'une politique de la ville active, au service d'un projet plus global articulant les dimensions urbaine, sociale et économique.** Là où certaines zones franches n'ont pas fait évoluer la création d'activités ou d'emplois, ou se sont contentées de maintenir le dynamisme qui préexistait avant la mise en place du dispositif, quelques autres ont su utiliser le dispositif dans le cadre d'une stratégie plus globale et obtenir ainsi une augmentation nette de

l'emploi salarié et du nombre d'entreprises. C'est sans doute le principal enseignement des travaux d'évaluation.

Les orientations du gouvernement

Sur la base de leurs premières constatations, les inspections générales ont proposé au gouvernement plusieurs propositions d'évolution. **Aucun scénario ne prévoit la suppression pure et simple du dispositif, la gravité des problèmes d'emploi dans les quartiers en difficulté justifiant le maintien et l'accentuation des efforts de l'Etat.** Le gouvernement ne souhaite pas remettre en cause les engagements pris par l'Etat en direction des entreprises ayant droit et des collectivités locales, qui ont parfois réalisé des investissements importants pour valoriser leur zone franche. En revanche, au regard des premiers éléments de bilan, il juge nécessaire d'en limiter pour l'avenir les effets pervers et d'en renforcer l'efficacité sociale. Mais au-delà de cette nécessaire moralisation, l'année 1999 doit permettre, dans le cadre d'une large concertation, de concevoir une batterie diversifiée d'outils adaptés à la revitalisation économique et à la lutte contre l'exclusion par le travail, dans chacun des territoires des futurs contrats de ville (2000-2006).

1. Le premier enjeu est de **moraliser le dispositif** des ZFU pour en limiter les effets d'aubaine. Le gouvernement préparera des mesures applicables à partir de l'an 2000 et visant notamment au renforcement et à la coordination des contrôles des services sociaux et fiscaux, à la simplification et à l'homogénéisation des textes réglementaires et des instructions d'application, à interdire le bénéfice des aides pour les transferts d'entreprises et d'emplois en provenance d'autres zones franches urbaines, à revoir les plafonds des exonérations fiscales, et à fixer des exigences de durée hebdomadaire sur les contrats de travail ouvrant droit à l'exonération de charges sociales ;

2. Le gouvernement entend changer pour l'avenir la philosophie du dispositif des ZFU pour en **renforcer l'efficacité sociale**. Après concertation, le gouvernement proposera des mesures applicables à partir de l'an 2000 dont les objectifs pourraient être d'instaurer pour les nouvelles implantations un dispositif de déclaration préalable permettant, après avis du comité d'orientation et de surveillance, de réserver le bénéfice des exonérations aux entreprises qui s'engagent à contribuer à la revitalisation du quartier et à l'emploi des habitants. Il pourrait également être envisagé une modulation des exonérations de charges sociales selon qu'il s'agit d'emplois délocalisés ou créés.

3. En tout état de cause, les limites observées du dispositif ZFU, qui ne concerne au demeurant que 44 zones, imposent la **recherche pour les futurs contrats de ville (2000-2006) d'outils diversifiés et adaptés au triple objectif de revitalisation économique des quartiers, d'insertion de ces quartiers dans la dynamique économique de la ville ou de l'agglomération, et d'accès à l'emploi des habitants des quartiers en difficulté.**

La marginalisation économique de certains quartiers et les difficultés rencontrées avec les outils classiques de la politique de l'emploi pour insérer dans la vie active la population de certains quartiers sont clairement apparues comme une des causes profondes des récentes crises urbaines. La prospérité de certaines de nos villes et le retour de la croissance ne peuvent qu'accentuer la frustration des habitants de ces quartiers, qui ne profitent pas des emplois à leur porte.

Alors que l'évaluation conduite par le gouvernement montre clairement les limites du dispositif ZFU-ZRU, le moment paraît venu de franchir une nouvelle étape dans le volet économique de la politique de la ville. Les dernières réflexions d'ensemble sur ces questions remontent maintenant au rapport remis par M. PRADERIE en 1991.

C'est pourquoi le Premier ministre a décidé de confier à deux parlementaires, Mme Chantal RODRIGO et M. Pierre BOURGUIGNON, une mission de réflexion sur ce thème. Après une large concertation, ils remettront au gouvernement leurs propositions d'ici juin 1999.

LISTE DES ANNEXES

1 - Caractéristiques globales des zones franches urbaines

2 - L'évolution du tissu économique dans les ZFU et leurs communes d'implantation

- note de l'INSEE

3 - L'évolution des entreprises et des salariés

3.1 - note UNEDIC

3.2 - tableaux de synthèse

4 - Le coût du dispositif

4.1 - ZFU

4.2 - ZRU

4.3 - Comparaison des coûts globaux

ANNEXE 1

Caractéristiques globales des zones franches urbaines

Dénomination	ZFU Intercommunales/ vérification par communes	Nombre de communes supportant tout ou partie d'une zfu	Nombre d'habitants de la zone (RGP 1990)	Nombre d'habitants par commune (RGP 1990)	Population totale de la ZUS portant la ZFU	Population totale de toutes les ZUS de la commune	% d'habitants de la ZFU pour chaque des communes concernées	% population de la ZFU par rapport à la population de toutes les ZUS de la ou des commune(s)	Superficie de la zone (en ha)	Superficie de chaque des communes concernées (en ha)	% de la superficie "conuée" pour chaque des communes concernées	% surface de la ZFU par rapport à celle de la ZUS	Recommandations avec d'autres zones - lesquels ? (notamment, ZEP, ZAC, ZAD, ZIF, GPU, PACT urbain, PAT, PIC, PIC Urban, fonds structurels obj 1...)
Viry-Châtillon/Grigny		2	15506	24920	24137	27334	62,22%	56,73%	199,1	607,06	32,80%		
	Viry-Châtillon *		1245	30580		6132	4,07%	20,32%		607			
	Grigny		15506	24920		27334	62,22%	56,73%		487			(SPU)
La Sayne s/Mer		1	13478	59387	13115	19310	22,47%	69,80%	123,4	2217	5,57%		Obj 2, PAT
Le Havre		1	24031	195932	24099	51674	12,26%	46,51%	183,3	4695	3,90%		Obj 2, PAT
Le Mans		1	16536	145439	13103	30698	11,37%	53,87%	115,6	5281	2,19%		Obj 2, PAT partielle
Les Mureaux		1	14478	33089	13878	14479	43,76%	100,00%	163,2	1199	13,61%		Pic Urban
Illiers-Combray		2	26888	178301		65649	15,08%	40,98%	250,1	3233	7,74%		Obj 2
	Illiers		26888	178301		58644	15,08%	45,85%		2538			
	Combray		0	20657		7005	0,00%	0,00%		695			
Manies-Juilly		1	27621	45099	30298	27621	61,25%	100,00%	165,7	938	17,67%		Pic Urban, GPU
Marcelle		1	16882	800309	18526	213784	2,08%	7,80%	215	24062	0,89%		Pic Urban, GPU, Obj 2 partielle, PAT partielle
Meaux		1	27961	46363	24876	27861	57,81%	100,00%	297,2	1480	20,08%		GPU
Mellé		1	13152	119598	13127	19050	11,00%	69,04%	83,9	4194	2,00%		
Montreuil-Fault Yonne		1	11078	18664	10056	11078	59,36%	100,00%	110,2	910	12,11%		
Montpellier		1	15723	208103	15517	31206	7,56%	50,38%	119	5680	2,10%		PAT partielle
Mulhouse		1	10603	108358	10463	41674	9,79%	25,44%	119,1	2218	5,37%		Pic Urban, Obj 2 partielle
Nice/Si André		2	13588	349825	12742	51641	3,88%	26,31%	59,8	7478	0,80%		
	Nice		13588	345674		51641	3,93%	26,31%		7192			
	Si André *			4151						286			
Itines		1	18549	128549	18549	28159	14,43%	65,87%	187,3	16185	1,16%		Obj 2 partiel, PAT partielle
Perpignan		1	11565	105869	11971	20916	10,92%	55,29%	155,9	6807	2,29%		PAT partielle
Reims		1	16923	180611	16923	40157	9,37%	42,14%	119	4690	2,54%		
Roubais/Tourcoing		2	42813	191511		89740	22,36%	47,71%	525	2842	18,47%		Pic Urban, GPU, Obj 2, PAT partielle
	Roubais			97746						1323			
	Tourcoing			93765						1519			
Si Orlay		1	14328	33544	14420	14328	42,71%	100,00%	195,2	4769	4,09%		Obj 2, PAT
Si Etienne		1	10906	199528	10448	21160	5,47%	51,54%	101	8000	1,26%		Obj 2, PAT, Pic Urban
Si Quentin		1	10701	60828	10701	27494	17,65%	38,93%	255,2	2256	11,31%		Obj 2, PAT
Straasbourg		1	14347	252274	15514	68240	5,69%	21,02%	154,9	7826	1,98%		
Valence		1	13935	63421	13544	16623	21,97%	83,83%	207,7	3069	5,66%		Obj 2, PAT partielle
Vaulx-en-Velin		1	29530	44151	28620	32115	66,88%	91,95%	224	2095	10,69%		Pic Urban, GPU
MOYENNE			16602	17389	31072	30,26%	65,50%	188,83	3237,54	8,05%			

ANNEXE 2

L'évolution du tissu économique dans les ZFU et leurs communes d'implantation

L'évolution du tissu économique
dans les Zones Franches Urbaines et leurs
communes d'implantation

(estimations provisoires sur les années 1996-1997)

Dossier suivi par :
Philippe CHOFFEL et Yves JAUNEAU
Tél. : 01 41 17 52 22
Fax : 01 41 17 69 07
Messagerie : DG75-H303

Paris, le 10 décembre 1998
N° 24/H303

L'étude de la dynamique du tissu économique dans les Zones Franches Urbaines suppose en préalable la connaissance de la localisation fine des établissements. Bien que dans le fichier SIRENE des établissements et des entreprises géré par l'INSEE l'adresse précise des unités soit connue, le niveau géographique le plus détaillé usuellement disponible pour les dénombrements statistiques est la commune. Des travaux sont en cours dans les Directions Régionales de l'INSEE pour déterminer la localisation infra-communale précise (en l'occurrence l'îlot, unité territoriale de base du Recensement de la Population) des établissements dans les communes disposant d'une ZFU et ainsi dénombrer ceux implantés dans ces zones¹.

Ces travaux sont aujourd'hui suffisamment avancés pour que des estimations provisoires de dénombrement des établissements dans les ZFU de métropole au cours des années 1995 et 1997 puissent être tentées².

L'évolution du nombre d'établissements actifs existant dans un territoire à un moment donné (stock), résulte des mouvements de créations, de transferts (entrées et sorties) et de cessations d'établissements. Si les créations d'établissements correspondant à une création d'entreprise nouvelle sont rapidement enregistrées dans le fichier SIRENE, ce n'est pas le cas des autres types d'événements et en particulier des cessations qui ne sont complètement enregistrées qu'après un délai pouvant aller jusqu'à deux années au-delà de l'événement effectif. Ces délais variables de mise à jour entraînent une certaine surévaluation du stock d'établissements et rendent non significatives ses évolutions à court terme. Il n'est pas possible de parer au premier défaut sur les années les plus récentes, mais on peut atténuer le second en calculant le niveau moyen du stock sur plusieurs années ; ce

¹ Les contours légaux des ZFU définis par décret ne respectent en fait pas toujours les ceux des îlots INSEE, c'est pourquoi le dénombrement précis des établissements implantés dans les ZFU nécessite en outre un travail de terrain ou cartographique méticuleux. Les estimations présentées dans cette note dénombrent les établissements situés dans un îlot retenu dans la définition approximative du périmètre des ZFU utilisé pour les exploitations statistiques du recensement de 1990 qui ont permis de connaître les caractéristiques socio-démographiques de leur population.

² On trouvera dans les tableaux la proportion d'établissements dont la localisation infra-communale n'est actuellement pas connue dans les différents fichiers utilisés. La précision des estimations présentées dans cette note est directement liée à cette proportion : elles ne doivent être considérées que comme des ordres de grandeurs, la précision à l'unité des données présentées dans les tableaux est illusoire.

qui a été fait ici en évaluant le nombre d'établissements présents dans les ZFU et leurs communes d'implantation par la moyenne des stocks au 01/01/96 et au 01/01/97.

Sur le champ de l'industrie, de la construction, des commerces et des services (champ qui exclut les activités agricoles et les services financiers, ainsi que les activités non marchandes et le secteur public) le nombre d'établissements présents dans les ZFU de métropole peut être estimé avant la mise en place du dispositif à environ 11 000 à 12 000³.

Sur le même champ d'activités économiques, le nombre de créations d'établissements enregistrées dans les périmètres des ZFU a augmenté d'environ 40 % en 1997 par rapport à 1996, alors que sur l'ensemble des communes d'implantation des ZFU le niveau des créations restait quasiment stable (+ 2 %). En 1996, avant même la mise en place du dispositif, il ne semble pas que, dans leur ensemble, les territoires des ZFU aient été marqués par un plus faible dynamisme en matière de création d'établissements que le reste des communes auxquelles ils appartiennent : le taux de création⁴ d'établissements était déjà plus élevé dans les périmètres des ZFU que dans le reste des communes concernées (19 % contre 13 % environ). L'écart constaté est amplifié sur la première année de mise en oeuvre des ZFU avec un taux de création de 27 % soit environ le double du taux prévalant dans le reste des communes concernées. Ceci ne préjuge évidemment en rien de la viabilité des établissements créés et rien n'exclut l'existence d'un écart de longévité des établissements entre des zones connaissant les plus grandes difficultés et les autres. Pour éclairer ce point un plus grand recul temporel sera nécessaire pour disposer de statistiques des cessations. Au niveau national on sait que 85 % des établissements créés ont une durée de vie supérieure à un an et 63 % supérieure à deux ans.

Tableau 1 : Les créations d'établissements en 1996 et 1997 dans les communes de métropole possédant une ZFU.

	Champ Industrie, commerce, services (I.C.S.)	en ZFU	hors ZFU	Localisation inconnue dans la commune	Ensemble des communes ayant une ZFU
(1)	Stock moyen d'établissements (01/01/96 et 01/01/97)	10955	164 953	9 623 (5,2%)*	135 531
	Nombre de créations enregistrées				
(2)	en 1996	2 121	21 591	2 292 (8,8%)*	26 004
(3)	en 1997	2 993	20 791	2 706 (10,2%)*	26 490
	Taux de créations				
(2)/(1)	en 1996	19 %	13 %		14,0 %
(3)/(1)	en 1997	27 %	13 %		14,3 %

* (proportion d'unités dont la localisation précise n'est pas connue dans l'ensemble des communes ayant une ZFU)

³ D'après les observations de terrain réalisées dans plusieurs régions on sait que les difficultés « d'ilotage » sont souvent plus élevées dans les zones d'urbanisation récentes ou dans les zones d'activités, en conséquence il est probable qu'une partie non négligeable des unités dont la localisation exacte n'est pas encore connue se révélera appartenir à la ZFU.

⁴ nombre de créations rapportées au stock d'établissements de la même zone.

A côté des créations, les transferts d'établissements constituent une autre composante de la dynamique du tissu productif, le bilan des transferts entre l'ensemble des communes possédant une zone franche et le reste du territoire fait apparaître un solde négatif en 1996 (- 752 établissements soit 0.4 % du stock d'établissements implantés sur ces communes), en 1997 ce solde est pratiquement annulé (- 97 établissements). Sur les seules ZFU, les transferts en provenance de l'extérieur de la zone progressent vivement entre 1996 et 1997 (255 arrivées en 1996, et 1137 en 1997) dont un tiers environ sont des établissements provenant du reste du territoire communal⁵. Dans le même temps, les départs depuis les ZFU vers d'autres territoires (362 en 1996, 390 en 1997) restent sensiblement stables. Le solde des transferts d'établissements est donc devenu largement positif pour les territoires en ZFU sur la première année de vie du dispositif. Les effets combinés des créations et des arrivées de transferts d'établissements conduisent à une progression du taux d'implantation de 22 % en 1996 à 38 % en 1997 dans les ZFU, mais ce dynamisme reste, dans la majorité des cas, sans effet notable sur l'ensemble du tissu économique de la commune concernée (cf. annexe 2).

⁵ les données sur les échanges entre les ZFU et le reste de la commune sont particulièrement fragiles puisque la localisation du point de départ, du point d'arrivée ou des deux est inconnue pour 24 % des transferts intra-communautaires en 1996 et pour 14 % en 1997.

Tableau 2 : Les transferts d'établissements en 1996 et 1997 ayant leur point de départ ou d'arrivée dans les communes de métropole possédant une ZFU.

Champ I.C.S.	en ZFU	hors ZFU	Localisation inconnue dans la commune	Ensemble des communes avec ZFU
Nombre de transferts arrivant dans la zone en 1996	349	6237	452 (6,4%)	7038
<i>dont :</i>				
- en provenance d'une autre commune :	183	2085	173	2441
- en provenance du reste de la commune (hors ZFU + localisation inconnue)	72			
Nombre de transferts arrivant dans la zone en 1997	1274	6280	892 (10,6%)	8446
<i>dont :</i>				
- en provenance d'une autre commune :	762	2051	354	3167
- en provenance du reste de la commune (hors ZFU + localisation inconnue)	375			
Nombre de transferts au départ de la zone en 1996	456	5840	1494 (19,2%)	7790
<i>dont :</i>				
- vers une autre commune :	256	2307	630	3193
- vers le reste de la commune (hors ZFU + localisation inconnue)	106			
Nombre de transferts au départ de la zone en 1997	527	7601	415 (4,9%)	8543
<i>dont :</i>				
- vers une autre commune :	260	2830	174	3264
- vers le reste de la commune (hors ZFU + localisation inconnue)	130			
Solde des entrées et sorties				
en 1996	- 107			- 752
en 1997	+ 747			- 97

Tableau 3 : Bilan des créations et des mouvements de transferts d'établissements enregistrés en 1996 et 1997 dans les ZFU de métropole et leurs communes d'implantation.

Champ I.C.S.	en ZFU	Ensemble des communes avec ZFU
<i>Nombre d'implantations dans la zone (=créations + arrivées de l'extérieur de la zone)</i>		
en 1996	2376	28 445
en 1997	4130	29 657
<i>Taux d'implantation dans la zone (=créations + arrivées de l'extérieur de la zone)/ stock moyen</i>		
en 1996	22 %	15 %
en 1997	38 %	16 %
<i>solde créations et transferts dans la zone (=créations + arrivées de l'extérieur de la zone - départs vers extérieur de la zone)</i>		
en 1996	2014	25252
en 1997	3740	26393
<i>Taux d'implantation net dans la zone (=créations + arrivées de l'extérieur de la zone - départs vers extérieur de la zone) / stock moyen</i>		
en 1996	18%	13.6 %
en 1997	34%	14,2 %

Définition de quelques concepts de la démographie des entreprises et des établissements :

- les créations d'établissements enregistrés

Les mouvements de créations pris en compte correspondent aux créations d'établissements nouveaux, aux créations par reprise d'un établissement existant et aux créations par réactivation d'un établissement qui avait cessé son activité à l'exclusion des transferts.

La date de création retenue est la date d'enregistrement dans SIRENE et non la date d'événement ou date effective de la création de l'établissement, le décalage entre les deux dates est faible pour les créations de nouvelles entreprises mais peut être significatif pour les créations d'établissements secondaires.

Les mouvements de créations d'établissements sont connus dans leur grande majorité à partir des documents, les "liasses" OFE, transmis par les Centres de Formalités des Entreprises aux gestionnaires SIRENE. Ces documents sont établis au moment de la déclaration de la création de l'établissement par l'entreprise concernée.

- les transferts d'établissements

Le transfert d'établissement correspond au transfert complet des moyens de production d'un établissement d'un lieu géographique à un autre.

Au niveau économique le transfert s'accompagne :

- *au lieu de départ* : ou déménagement, et donc de la suppression, de la totalité des moyens de production de l'établissement. C'est une perte pour la zone de départ.

- *au lieu d'arrivée* : de l'installation de ces moyens de production, et donc de la création par transfert de moyens de production nouveaux pour le site d'accueil. C'est un gain pour la zone d'arrivée.

Les mouvements de transferts d'établissements sont connus dans leur grande majorité à partir des documents transmis par les Centres de Formalités des Entreprises aux gestionnaires SIRENE. Ces documents sont établis au moment de la déclaration du transfert par l'entreprise concernée.

Les bases de transferts sont des bases de données annuelles. Elles rassemblent les transferts enregistrés dans SIRENE au cours d'une année donnée.

Stock, créations, transferts d'établissements du champ I.C.S. dans les communes de métropole possédant une Z.F.U. - 1996/1997

Commune	Stock 1996 ¹	Stock 1997	Stock M 96-97 ²	Créations 1996 ³	Créations 1997	Arrivées 1996 ⁴	Arrivées 1997	Implant. 1996	Implant. 1997	TxCrea 1996 ⁶	TxCrea 1997	TxImp 1996	TxImp 1997
Saint Quentin	2382	2160	2371	271	115	15	28	288	313	12%	13%	12%	11%
Rice	23520	23109	23315	3403	3441	246	260	1649	1703	15%	15%	16%	16%
Saint André	224	227	226	29	23	14	12	41	35	13%	10%	19%	15%
Charleville Mézières	2189	2143	2166	260	243	22	20	282	263	12%	12%	12%	12%
Marseille - 13ème arrdt	2188	2545	2517	479	486	61	108	510	594	19%	19%	21%	24%
Marseille - 16ème arrdt	705	773	739	135	183	24	79	159	262	18%	25%	22%	35%
Bourges	2910	2901	2916	315	368	22	24	337	392	11%	11%	12%	13%
Chenove	666	684	675	89	113	28	36	117	141	13%	17%	17%	21%
Valence	3705	3708	3707	486	488	42	70	528	558	13%	13%	14%	15%
Dreux	1181	1185	1183	140	157	18	18	158	172	12%	13%	13%	13%
Nîmes	7859	7792	7826	1169	1224	81	97	1252	1321	15%	16%	16%	19%
Bordeaux	16513	16100	16307	2132	2245	218	224	2150	2469	13%	13%	14%	15%
Genon	654	641	648	90	186	22	55	112	241	14%	29%	17%	37%
Flotus	516	506	511	79	79	15	21	90	100	15%	15%	18%	20%
Lormont	580	563	572	90	142	12	43	102	185	16%	25%	18%	32%
Montpellier	12828	12692	12760	2104	1971	199	217	2103	2188	16%	15%	18%	18%
Saint Etienne	9014	8763	8889	1134	1006	78	82	1212	1088	13%	11%	14%	13%
Cherbourg	1520	1499	1510	187	220	10	17	197	217	12%	15%	13%	16%
Osteville	181	188	185	40	27	1	4	41	31	22%	15%	22%	17%
Reims	6834	6873	6851	991	942	77	66	1068	1008	14%	14%	16%	15%
Saint Dizier	1066	1065	1066	120	127	5	8	125	135	11%	12%	12%	13%
Metz	5646	5535	5591	780	824	68	59	848	881	14%	15%	15%	16%
Lille	10145	10107	10126	1527	1456	153	166	1680	1622	15%	14%	17%	16%
Louvain	502	508	505	67	61	6	7	73	68	13%	12%	14%	13%
Roubaix	3548	3441	3480	447	557	47	143	494	702	13%	16%	14%	20%
Tourcoing	2944	2876	2910	316	313	60	61	376	374	11%	11%	13%	13%
Cycl	1186	1142	1164	160	148	25	26	185	174	14%	13%	16%	15%
Montataire	276	250	263	39	57	2	10	41	67	15%	22%	16%	25%
Calais	2405	2161	2383	269	269	19	19	288	288	11%	11%	12%	12%
Perpignan	7234	7083	7159	1138	1080	82	111	1220	1191	16%	15%	17%	17%

¹ Stock au 1/1/1996

² Stock moyen 1996-1997 - Moyenne des deux stocks précédents

³ Créations enregistrées du 1/1/1996 au 31/12/1996

⁴ Transferts (arrivées) vers la zone en question, venant de l'extérieur de cette zone, du 1/1/1996 au 31/12/1996

⁵ Implantations en 1996 - Créations 1996 - Arrivées 1996

⁶ Taux de création 1996 - Créations 1996 / Stock moyen 1996-1997

⁷ Taux d'implantation 1996 - Implantations 1996 / Stock moyen 1996-1997

Commune	Stock 1996 ⁸	Stock 1997	Stock M 96-97 ⁹	Créations 1996 ¹⁰	Créations 1997	Arrivées 1996 ¹¹	Arrivées 1997	Implant 1996 ¹²	Implant 1997	TxCrea 1996	TxCrea 1997	TxImp 1996	TxImp 1997
Strasbourg	12314	12146	12230	1567	1596	114	115	1681	1731	13%	13%	14%	14%
Mulhouse	4901	4872	4887	725	672	57	71	782	741	15%	14%	16%	15%
Vauds-en-Velin	1577	1541	1559	246	301	38	97	304	400	16%	19%	19%	26%
Le Mans	5824	5807	5816	708	666	57	57	765	723	12%	11%	13%	12%
Le Havre	6330	6125	6228	718	701	21	38	739	739	12%	11%	12%	12%
Meaux	1869	1844	1857	241	291	38	57	279	350	13%	16%	15%	19%
Montreuil-Fault-Yonne	777	760	769	102	95	9	9	111	104	13%	12%	14%	14%
Mantes-la-Jolie	1421	1393	1407	202	224	21	41	226	264	14%	16%	16%	19%
Les Mureaux	911	903	907	126	138	22	31	148	169	14%	15%	16%	19%
Amiens	4715	4667	4691	522	523	25	40	517	565	11%	11%	12%	12%
La Seyne-sur-Mer	2413	2422	2418	475	442	38	41	511	483	20%	18%	22%	20%
Delfort	2141	2071	2107	243	303	23	23	266	326	12%	14%	13%	15%
Grigny	552	516	534	82	111	11	40	95	151	15%	21%	18%	28%
Viry-Chatillon	928	887	908	101	113	21	14	124	147	11%	15%	14%	16%
Bondy	1308	1270	1289	200	192	29	64	229	256	16%	15%	18%	20%
Clichy-sous-Bois	576	574	575	133	117	11	28	144	165	23%	24%	25%	29%
Montfermeil	866	829	848	139	174	22	40	161	221	16%	21%	19%	26%
Champigny-sur-Marne	2575	2510	2543	363	360	79	65	442	425	14%	14%	17%	17%
Chenouères-sur-Marne	744	711	728	80	91	26	30	106	124	11%	13%	15%	17%
Granges-les-Gonesses	964	921	943	183	195	23	70	206	265	19%	21%	22%	28%
Sarcelles	1787	1768	1778	364	384	35	83	399	467	20%	22%	22%	26%
ENSEMBLE	186934	184129	185532	26004	26490	2411	3167	28445	29657	14%	14%	15%	16%

⁸ Stock au 1/1/1996

⁹ Stock moyen 1996-1997 = Moyenne des deux stocks précédents

¹⁰ Créations enregistrées du 1/1/1996 au 31/12/1996

¹¹ Transferts (arrivées) vers la zone en question, venant de l'extérieur de cette zone, du 1/1/1996 au 31/12/1996

¹² Implantations en 1996 - Créations 1996 + Arrivées 1996

¹³ Taux de création 1996 - Créations 1996 / Stock moyen 1996-1997

¹⁴ Taux d'implantation 1996 - Implantations 1996 / Stock moyen 1996-1997

ANNEXE 3

L'évolution des entreprises et des salariés

**DONNEES COMMUNIQUEES PAR L'UNEDIC
SUR L'EMPLOI SALARIE EN ZONE FRANCHE:**

ANALYSE

LES DONNEES DE BASE :

L'UNEDIC a extrait de ses fichiers les établissements exonérés de cotisations sociales au titre de la mesure zone franche en novembre 1998¹, les effectifs correspondants et leur évolution sur trois ans. Cette étude porte sur les établissements qui emploient du personnel salarié, et ne prend pas en compte les rotations intervenues en cours de période sur le stock d'entreprises.

29 URSSAF sur les 37 ayant dans leur ressort une ou plusieurs zones franches ont été en mesure de transmettre leur liste d'identifiants SIRET dans les (très courts) délais impartis et sous un format adéquat. Pour deux zones franches, les listes n'ont néanmoins pas pu être lues. Onze zones franches n'ont donc finalement pas été incluses dans l'échantillon, à savoir : Belfort, Champigny/Chennevières, Chenôve, Cherbourg/Octeville, Grigny/Viry-Châtillon, Le Havre, Marseille, Mulhouse, Strasbourg et les deux zones franches de Guyane. A titre indicatif de l'importance de ces zones, le tableau suivant présente le nombre correspondant de comptes cotisants URSSAF codés ZFU, au premier et au dernier trimestre 1997² :

Nombre de comptes codés ZFU source URSSAF	premier trimestre 1997	deuxième trimestre 1997
BELFORT	27	41
CHAMPIGNY CHENNEVIERES	27	49
CHENOVE	53	62
CHERBOURG/OCTEVILLE	36	48
GRIGNY VIRY-CHATILLON	17	104
LE HAVRE	40	52
MARSEILLE	113	199
MULHOUSE	12	15
STRASBOURG	n.d.	53
GUYANE (2 ZFU)	44	56

L'analyse menée porte donc sur 33 zones franches sur le total national de 44. Elle concerne 95 % des entreprises exonérées au titre de la mesure ZFU dans le ressort des URSSAF correspondantes, 4,7 % des SIRET n'ayant pu être identifiés³. Au total, n'ont pas été comptabilisés :

- 218 doublons ;
- 782 établissements trouvés avec un identifiant « NIC » différent de celui de l'ACOSS, c'est-à-dire correspondant à la même entreprise mais à un établissement situé dans une autre commune ;

¹ C'est-à-dire les entreprises codées « zone franche » dans les fichiers des URSSAF

² Contrairement aux indications émanant de l'UNEDIC, ces données ne permettent pas de mesurer les implantations nouvelles, l'augmentation du nombre de comptes codés ZFU en 1997 correspondant pour partie à l'entrée dans le dispositif des entreprises existantes.

³ Sur 6 192 enregistrements, 6 151 sont exploitables. Au final, 288 SIRET sont inconnus, soit 4,7% du fichier exploitable.

- 784 établissements correspondant aux 439 établissements nouvellement affiliés en 1998 (et n'entrant donc pas dans le champ de l'étude 1997), aux 47 établissements radiés des fichiers de l'UNEDIC (n'employant pas de salariés au 31 décembre des années considérées), aux 9 établissements dont le SIRET s'est avéré invalide, à 1 SIRET correspondant au secteur public, et aux 288 SIRET inconnus (voir supra).

Des erreurs ponctuelles de codification peuvent être intervenues dans l'un ou l'autre des fichiers. Les données recensées ne sont donc pas exactes à l'unité près.

Les tableaux joints ci-après présentent :

- les données brutes émanant de l'UNEDIC et répartissant par communes l'ensemble des SIRET retrouvés à l'identique dans les fichiers ACOSS et UNEDIC ;

- les données correspondant aux seules communes bénéficiant d'une zone franche, regroupées par zones franches. Les établissements exonérés au titre de la mesure zone franche mais implantés dans une commune ne comportant pas de zone franche ne figurent pas dans ces tableaux.

Les mesures effectuées sur 33 zones franches ont été extrapolées aux 44 à la fin du tableau « zones franches », sur la base de l'attribution aux zones non étudiées du même nombre moyen d'implantations que celui des zones étudiées. Cette hypothèse risque seulement de surévaluer les chiffres, étant donnée la taille, inférieure à la moyenne, des zones non étudiées.

LES RESULTATS GLOBAUX EN TERMES D'ACTIVITE :

Le nombre d'établissements employant des salariés a évolué de la façon suivante, selon les mesures effectuées sur les 33 zones et ainsi extrapolées :

1) Le nombre d'implantations (somme des créations et des délocalisations) d'établissements avec salariés en zones franches a été, en 1997, d'environ 1 163.

2) Ces implantations ne peuvent pas, pour l'essentiel, être attribuées au dispositif zones franches, car elles ne font que prolonger une évolution préexistante. elles correspondent à une augmentation de 27,9 % par rapport à 1996 ; en 1996, dans ces mêmes zones, l'augmentation du stock par rapport à l'année précédente a été de 26 %, soit un différentiel de deux points.

En valeur absolue, il y a eu environ 861 implantations en 1996 et 1 163 en 1997. On peut donc considérer que la différence attribuable aux zones franches est au plus de 302 implantations d'établissements avec salariés.

En fait, si le rythme d'implantation constaté en 1996 s'était simplement maintenu à l'identique, il y aurait eu environ 1 086 implantations en 1997, soit un différentiel de 77 implantations d'établissements.

3) Les établissements en zone franche emploient moins de salariés que la moyenne des établissements avec salariés dans les communes considérées : dans ces communes, le poids des effectifs salariés en zone franche dans le total communal est, selon l'UNEDIC, de 2,1 %, inférieur au poids relatif des établissements correspondants : 2,9 %.

Globalement, les implantations d'établissements avec salariés constatées en 1997 ne font que prolonger la tendance de 1996. Même si toutes ces implantations correspondaient à des créations - ce que contredisent les données disponibles - le nombre de créations attribuables aux zones franches serait globalement de l'ordre de 80 établissements avec salariés, auxquels il faut ajouter les commerçants indépendants, artisans et professions libérales.

LES RESULTATS GLOBAUX EN TERMES D'EMPLOI :

En matière d'emploi, les mesures effectuées sur les 33 zones et extrapolées aux 44 fournissent les données suivantes, sachant que le nombre total d'implantations est constitué des emplois salariés, ces emplois de commerçants et artisans et des emplois de professions libérales :

1) Le nombre d'implantations (somme des créations et des délocalisations) d'emplois en zones franches a été, en 1997, inférieur à 10 000 : environ 8 000 emplois salariés et quelques centaines d'emplois de commerçants et artisans, sans compter, il est vrai, les implantations de professions libérales.

2) Ces implantations ne peuvent pas, pour l'essentiel, être attribuées au dispositif zones franches, car elles ne font que prolonger une évolution préexistante : elles correspondent, pour l'emploi salarié, à une augmentation de 29 % par rapport à 1996 ; en 1996, dans ces mêmes zones, l'augmentation du stock par rapport à l'année précédente a été de 27 %, soit, là encore, un différentiel de deux points.

En valeur absolue, il y a eu environ 5 800 implantations en 1996 et 8 000 en 1997. On peut donc considérer que la différence attribuable aux zones franches est au plus de 2 200 implantations.

En fait, si le rythme d'implantation constaté en 1996 s'était simplement maintenu à l'identique, il y aurait eu environ 7 400 implantations en 1997, soit un différentiel de 600 implantations d'emplois salariés, auquel il faut ajouter les implantations de commerçants, d'artisans et de professions libérales.

3) Les données disponibles ne permettent pas⁴, parmi ces implantations, de différencier les créations des transferts.

En résumé, les implantations d'emplois constatées en 1997 ne font que prolonger la tendance de 1996. Même si l'on supposait que la totalité de ces implantations correspond à des créations - ce qui est contredit par toutes les études locales disponibles - le nombre de créations attribuables aux zones franches serait globalement de l'ordre de 600 emplois salariés et de quelques centaines d'emplois de commerçants, artisans et professions libérales. Encore ces chiffres doivent-ils être appréciés dans le contexte de l'évolution nationale de l'emploi salarié privé, nettement dynamisé en 1997 puisqu'il a augmenté de 1,7%, contre 0,2 % en 1996.

⁴ sauf localement, notamment dans les zones où la direction régionale de l'INSEE a procédé à une étude spécifique

DIFFERENCIATION PAR ZONES ET COMMENTAIRE DE METHODE :

Les chiffres ci-après concernant les 33 zones étudiées. Une extrapolation aux 44 zones franches existantes figure en bas de tableau.

Les données globales constituent des soldes au sein desquels des valeurs positives et des valeurs négatives se compensent.

En termes d'implantation d'établissements employant des salariés, l'évolution 1997 a été plus favorable que l'année précédente pour 19 zones sur 33 étudiées ; toutes choses égales par ailleurs, on peut affirmer que le différentiel est attribuable à l'effet du dispositif zones franches ; pour 14 zones sur 33 étudiées, l'évolution 1997 a été moins favorable que l'année précédente (lignes grisées) ; toutes choses égales par ailleurs, on peut affirmer qu'il n'y a pas eu « d'effet zones franches ».

En termes d'implantation d'emplois salariés, l'évolution 1997 a été plus favorable que l'année précédente pour 20 zones sur 33 étudiées ; toutes choses égales par ailleurs, on peut affirmer que le différentiel est attribuable à l'effet du dispositif zones franches ; pour 13 zones sur 33 étudiées, l'évolution 1997 a été moins favorable que l'année précédente (lignes grisées) ; toutes choses égales par ailleurs, on peut affirmer qu'il n'y a pas eu « d'effet zones franches ».

La colonne de gauche présente les chiffres relevés, la dernière ligne correspondant au taux global d'augmentation constaté. La colonne de droite présente la simulation du nombre d'établissements ou d'emplois qui auraient été créés si le rythme enregistré en 1996 s'était poursuivi à l'identique. Dans cette colonne, la somme des résultats par lignes montrerait une différence avec les résultats globaux mentionnés, dûe à la prise en compte de pourcentages non pondérés. Elle aboutirait à des sommes négatives quant aux établissements et aux emplois (- 4 établissements et 663 emplois). Dans la colonne de droite, le calcul global en ligne n'a été retenu que par commodité.

Par ailleurs, si l'on fait abstraction des lignes négatives pour ne retenir que les zones dans lesquelles on constate une accélération (somme des résultats positifs), on obtient un résultat de 217 implantations d'établissements avec salariés et de 2 282 emplois salariés pour les implantations attribuables au dispositif.

Nombre d'entreprises employant des salariés implantées
en zones franches urbaines en 1996 et en 1997
(c'est-à-dire avant puis après la mise en place du dispositif ZFU)
(32 sites)

	Implantations 1996 (créations + transferts)	Implantations 1997 (créations + transferts)
AMIENS	4	7
BONDY	3	11
BORDEAUX/C./F./L.	108	89
BOURGES	8	13
CALAIS	2	0
CHARLEVILLE-MEZIERES	2	5
CLICHY-MONTFERMEIL	25	55
CREIL	9	12
DREUX	3	3
FORT-DE-FRANCE	4	2
GARGES-SARCELLES	27	80
GUADELOUPE	33	28
LA SEYNE-SUR-MER	7	16
LE MANS	8	11
LES MUREAUX	8	7
LILLE	22	34
MANTES-LA-JOLIE	6	17
MEAUX	28	27
METZ	14	25
MONTEREAU	8	7
MONTPELLIER	13	27
NICE	30	45
NIMES	11	12
PERPIGNAN	5	16
LA REUNION	28	34
REIMS	3	13
ROUBAIX/TOURCOING	162	147
SAINT-DIZIER	7	2
SAINT-ETIENNE	5	10
SAINT-QUENTIN	14	26
VALENCE	24	27
VAULX-EN-VELIN	15	64
TOTAUX ET % EN LIGNE	646	872
EXTRAPOLATION AUX 44 ZFU	861	1163

Sources : URSSAF, UNEDIC

Nombre de salariés du secteur privé
implantés en zones franches urbaines en 1996 et en 1997
(c'est-à-dire avant puis après la mise en place du dispositif ZFU)
(38 sites)

	Implantations 1996 (créations + transferts)	Implantations 1997 (créations + transferts)
AMIENS	28	48
BONDY	12	82
BORDEAUX	292	261
CENON	198	219
FLOIRAC	6	26
LORMONT	244	244
BOURGES	44	68
CALAIS	8	- 5
CHARLEVILLE-MEZIERES	13	42
CLICHY-SOUS-BOIS	42	82
MONTFERMEIL	187	455
CREIL	51	70
DREUX	52	4
FORT-DE-FRANCE	- 195	30
GARGES-LES-GONESSE	31	112
SARCELLES	54	332
GUADELOUPE (2 ZFU)	252	42
LA SEYNE-SUR-MER	84	76
LE MANS	- 45	74
LES MUREAUX	55	136
LILLE	103	364
MANTES-LA-JOLIE	24	119
MEAUX	149	379
METZ	51	220
MONTEREAU	94	68
MONTPELLIER	60	139
NICE	278	339
NIMES	37	71
PERPIGNAN	26	51
LA REUNION	339	159
REIMS	0	12
ROUBAIX	1097	714
TOURCOING	231	163
SAINT-DIZIER	83	43
SAINT-ETIENNE	52	42
SAINT-QUENTIN	32	156
VALENCE	214	200
VAULX-EN-VELIN	100	386
TOTAUX ET % EN LIGNE	4383	6023
EXTRAPOLATION AUX 44 ZFU	5844	8031

Sources : URSSAF, UNEDIC

ANNEXE 4

Le coût du dispositif

Le coût du dispositif

En 1997 et en 1998 : pour le dispositif ZFU

	1997	1998
Exonération de taxe professionnelle compensée par l'Etat	224	252
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties à usage professionnel	43	56
Exonération d'impôt sur les bénéfices	0	255
Réduction des droits de mutation sur les fonds de commerce	2	2
Exonération de cotisations patronales de sécurité sociale	382	859
TOTAL	651	1.424

Source : DGI pour les exonérations fiscales, direction du budget (ACOSS) pour les exonérations sociales

Remarques :

- 1/ Le montant de l'exonération d'impôt sur les bénéfices pour 1998 résulte d'une extrapolation des données recueillies par la mission pour 37 zones franches. Des taux forfaitaires d'imposition de 20% pour l'impôt sur le revenu et de 36,66% pour l'impôt sur les sociétés ont été appliqués pour convertir les bases en montants.
- 2/ Le montant des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale pour 1998 procède d'une extrapolation à partir des données rassemblées au 31/8/98.

Comparaison des coûts globaux des mesures ZFU/ZRU

EXERCICE 1997/1998

Année budgétaire	1997	1998
Coût du dispositif ZFU	651 MFF	1.424 MFF
Coût du dispositif ZRU	517 MFF	639 MFF
TOTAL	1.168 MFF	2.063 MFF