Les dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires

JUILLET 2020

Marie **DEKETELAERE-HANNA**
François **NOISETTE**
Patrick **REIX**
Noémie **ANGEL**
Laurent **CAUSSAT**
Bernard **de COURRÈGES d'USTOU**
John **HOULDSWORTH**
Laetitia **de COUDENHOVE**

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGA

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

MINISTÈRE AUPRÈS DU MINISTÈRE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, CHARGÉ DE LA VILLE ET DU LOGEMENT

MINISTÈRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

MINISTÈRE DU TRAVAIL

MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Conseil général de l'environnement et du développement durable	Inspection générale de l'administration	Inspection générale des affaires sociales	Inspection générale des finances
N° 013247-01	N° 20013-R	N° 2020-014R	N° 2020-M-005-03

RAPPORT

LES DISPOSITIFS ZONÉS DE SOUTIEN DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI DANS LES TERRITOIRES

Établi par

MARIE DEKETELAERE-HANNA
Inspectrice générale de l'administration du développement durable

PATRICK REIX
Inspecteur général de l'administration

LAURENT CAUSSAT
Inspecteur général des affaires sociales

BERNARD DE COURRÈGES D'USTOU
Inspecteur général des finances

FRANÇOIS NOISETTE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

NOÉMIE ANGEL
Inspectrice de l'administration

JOHN HOULDSWORTH
Inspecteur des finances

LAETITIA DE COUDENHOVE
Assistante de mission

- JUILLET 2020 -

CGEDD CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGA

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES

IGF INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

SYNTHÈSE

Pour soutenir le développement économique et l'emploi dans les territoires vulnérables, l'État met en œuvre des dispositifs zonés d'exonérations fiscales et sociales à destination des entreprises.

Ces dispositifs bénéficient aujourd'hui à une variété de territoires :

- des quartiers en difficultés de communes urbaines : quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;
- des zones rurales : zones de revitalisation rurale (ZRR) et zones de développement prioritaire (ZDP) ;
- des territoires en reconversion économique : bassins d'emploi à redynamiser (BER), bassins urbains à dynamiser (BUD), zones de restructuration de la défense (ZRD).

Dans le contexte de l'arrivée à échéance le 31 décembre 2020 de la majorité des zonages, dont les deux principaux (ZRR et ZFU-TE), la mission a établi des constats sur leur efficacité et a étudié plusieurs axes de réforme de ces dispositifs de soutien.

1/ Les exonérations fiscales et sociales zonées n'ont pas démontré leur efficacité en matière de création d'entreprises et d'emplois, en particulier en ZRR.

Les exonérations zonées représentent en 2018 un coût de 620 millions d'euros au minimum pour l'État et les collectivités (dont 179 M€ d'exonérations de cotisations sociales), mais il est impossible de calculer le coût total de ces exonérations, faute de chiffrage de celles décidées par les collectivités. Environ 21 000 communes sont concernées, pour 65 000 entreprises bénéficiaires en 2018, soit 2,3 % des entreprises. Comme les études précédentes, la mission a constaté la forte attractivité des exonérations pour les activités libérales, facilement relocalisables et peu créatrices d'emploi.

L'ensemble des évaluations quantitatives des zonages réalisées depuis quinze ans montre que les exonérations zonées ont un impact au mieux limité sur la création d'entreprises et sur l'emploi. Si les ZFU ont des effets positifs sur les créations, mais peu sur l'emploi, aucun effet des ZRR n'a pu être démontré, y compris en termes de maintien d'activités existantes. En outre, les exonérations de cotisations de sécurité sociale en ZRR, BER et ZRD ont été progressivement concurrencées par l'allègement général de cotisations sociales, et n'ont plus de justification pour les bas salaires.

Les rapports administratifs remis depuis 2011 partagent également largement le constat de la faible efficacité des exonérations.

Enfin, la multiplication des zonages, avec leurs critères particuliers de définition et d'accès aux exonérations, a créé des règles complexes pour les entreprises.

2/ Les exonérations zonées constituent un levier d'action « par défaut », faute d'une alternative plus efficiente, et n'exercent pas d'effet d'entraînement sur les stratégies territoriales de développement économique.

Pour les entreprises, la fiscalité n'apparaît pas comme un facteur déterminant d'installation, mais s'intègre dans une offre globale de services aux acteurs économiques proposée par les collectivités publiques. En ZRR, il convient notamment de souligner le faible taux de recours aux exonérations de cotisations sociales et d'impôt sur les bénéfices.

Le zonage national présente cependant une double dimension symbolique et financière pour les communes. Il traduit la reconnaissance de l'État de la vulnérabilité d'un territoire, et ouvre droit à de nombreuses mesures nationales d'appui (majorations de dotations, priorité d'accès à certaines aides, etc.) sans rapport avec les exonérations, particulièrement en ZRR.

Cette géographie prioritaire de l'État n'est toutefois pas relayée par les autres niveaux de collectivités territoriales. En effet, il est rarement fait référence au zonage national dans le cadre des projets de développement. De même, les aides des collectivités aux territoires vulnérables n'épousent que marginalement la logique de zonage de l'État. Plusieurs régions (Bretagne, Nouvelle-Aquitaine notamment) ont ainsi défini leur géographie régionale prioritaire, distincte des zonages fiscaux nationaux, qui leur permet de moduler leur intervention en fonction du degré de vulnérabilité du territoire.

Au niveau national, aucune instance ou administration n'est explicitement responsable du pilotage des zonages. En outre, ceux-ci ne sont pas articulés avec les programmes d'intervention aujourd'hui portés ou co-portés par l'Agence nationale de la cohésion des territoires (Territoires d'industrie, Action cœur de ville, etc.).

3/ Le développement des territoires vulnérables passe par une réforme de la géographie prioritaire, prenant en compte les enjeux économiques, écologiques et européens.

Les exonérations ne constituent qu'une modalité parmi d'autres de l'intervention publique en faveur du développement économique et de l'emploi. L'approche de la mission vise à les intégrer dans des stratégies de développement locales adaptées, prenant en compte les enjeux de la transition écologique et de la crise post-Covid, et articulant les évolutions des dispositifs zonés avec la programmation 2022-2027 de la politique européenne de cohésion.

La géographie prioritaire devrait ainsi respecter au moins trois conditions de réussite :

- enrichir les critères d'identification des territoires vulnérables, en caractérisant mieux les vulnérabilités potentielles (mono-activité, prévention des chocs économiques) et celles avérées (enclavement, disparition de secteurs d'activité), et en prenant mieux en compte la diversité des facteurs de handicap des territoires et des besoins de leurs habitants ;
- sous réserve de la vérification de leur adéquation, repositionner les leviers fiscaux au sein d'une offre globale d'ingénierie et d'appui aux entrepreneurs, intégrant notamment un soutien en matière foncière et immobilière, la mobilisation de financements variés, mais aussi le renforcement des réseaux économiques locaux ;
- assurer une mobilisation large et durable de tous les acteurs concernés par le développement économique autour d'un contrat ou d'un pacte local portant sur l'ensemble des objectifs économiques pertinents pour le territoire.

4/ Trois scénarios d'évolution ont été élaborés, qui impliquent tous des travaux d'approfondissement et de concertation.

Scénario 1 : rationalisation des dispositifs existants, en particulier des ZRR.

Ce scénario propose à la fois des axes de redéfinition des ZRR et des autres zonages et des pistes de simplification des règles pour les entreprises bénéficiaires. Il s'articule autour de trois axes.

Premièrement, afin de permettre de faire évoluer les dispositions fiscales sans influer sur les mesures adossées à ces zonages et faciliter dès lors toute réforme, il recommande de regrouper l'ensemble des définitions des zonages règlementaires au sein d'un support juridique consacré à l'aménagement et au développement du territoire.

Deuxièmement, il propose une réduction du nombre de zonages et questionne l'intérêt d'un zonage simplifié autour du triptyque : rural/ urbain/ territoire en reconversion. En milieu rural, il s'agirait de recentrer les ZRR sur les territoires ruraux les plus vulnérables, en distinguant deux niveaux d'intervention ;

- un premier niveau, ZRR 1, reprenant le périmètre actuel et conservant l'ensemble des aides spécifiques au milieu rural existantes ;
- un second niveau plus concentré, ZRR 2, qui ouvrirait droit, outre aux dispositions adossées aux ZRR, aux exonérations fiscales.

Pour distinguer ces zones, un critère d'accès aux services serait ajouté aux critères de revenu et de densité, et les seuils de classement ajustés. Les résultats des travaux de l'ANCT et de l'Insee sur les territoires ruraux et leur environnement, non achevés à la date de la mission, pourraient également être utilisés. L'ensemble des communes aujourd'hui classées en ZRR serait classé en ZRR1 ou ZRR2.

S'agissant des territoires en reconversion, l'ensemble des dispositifs d'exonération existants (BER, BUD, ZRD) serait regroupé dans un zonage cadre unique créé afin de mettre fin aux nombreux critères de classement et d'exonération et de les rapprocher des programmes de l'État (Territoires d'industrie notamment).

Dans les aires urbaines, le rapprochement des zonages urbains, QPV et ZFU-TE n'est pas préconisé par la mission, au vu de leurs objectifs différents de soutien aux entreprises. L'effet d'un tel rapprochement devrait le cas échéant faire l'objet d'études préalables approfondies.

Troisièmement, ce scénario propose des simplifications pour les entreprises afin d'accroitre le taux de recours aux exonérations. Il souligne l'opportunité de mesures de simplification des conditions d'accès aux exonérations pour les entreprises et des modalités de celles-ci, visant à améliorer l'efficacité économique des zonages.

Scénario 2 : unification du zonage fiscal, géographie régionalisée des territoires vulnérables et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux.

Ce scénario vise à intégrer les dispositifs d'exonérations zonés dans une stratégie de développement économique transversale adaptée au niveau local et construite avec l'ensemble des acteurs intéressés. Il propose :

- au niveau national ;
  - de mettre fin à l'approche sectorielle et géographique du zonage pour adopter une notion unifiée de territoire vulnérable écartant les spécialisations géographiques et sectorielles actuelles ;
  - dans le cadre d'une concertation avec les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux, de définir les critères permettant d'arrêter les listes régionales des territoires vulnérables éligibles à l'exonération fiscale d'État (directe ou compensée aux collectivités) et la liste des indicateurs optionnels permettant une adaptation territoriale de la géographie prioritaire hors fiscalité des régimes d'aide.
- au niveau régional ;
  - d'arrêter la carte régionale des territoires vulnérables, par un accord de l'État déconcentré (préfet de région) et du conseil régional, en concertation avec les autres acteurs locaux et sur la base de l'ensemble des indicateurs retenus ;
  - d'élaborer une stratégie commune d'intervention dans les territoires vulnérables.
- au niveau intercommunal ;
  - de contractualiser avec les territoires vulnérables au niveau de l'EPCI, le contrat pouvant être signé, outre par l'EPCI et l'État (préfet de département), par la région et le département ;

- de mobiliser dans la mise en œuvre de ces contrats l'ensemble des leviers d'aide économique à l'échelle intercommunale qu'il s'agisse de fonds européens, de dotations voire de leviers réglementaires de l'État (pouvoirs de dérogation du préfet), mais également des politiques des collectivités locales (ce qui inclut les délégations de compétences).

L'enjeu de ce scénario est de conjuguer les outils de développement économique des territoires vulnérables, dont disposent l'État et les collectivités territoriales pour créer un effet de synergie territoriale. Le contrat doit permettre de développer une stratégie locale différenciée en fonction des réalités économiques du territoire concerné.

Scénario 3 : suppression des zonages nationaux et des exonérations au profit de pactes régionaux de relance et d'aides directes aux entreprises.

Ce scénario vise à mieux adapter l'intervention de l'État par une généralisation des pactes régionaux de développement, déclinés au niveau de chaque territoire. Il supprime tout zonage préétabli au niveau national – à l'exception des QPV qui seraient conservés du fait de leur importance hors développement économique. Il implique la suppression des exonérations fiscales zonées, au profit d'aides directes aux entreprises ou aux emplois.

Le scénario propose dans cette perspective :

- un diagnostic approfondi des territoires vulnérables dans chaque région, associant tous les acteurs du développement local et notamment les milieux économiques, et prenant en compte leurs dynamiques territoriales ;
- la formalisation, sur le fondement de ce diagnostic, des objectifs de développement et des engagements de chaque acteur dans un pacte régional de développement des territoires ;
- la mobilisation d'un fonds dédié d'appui régional aux entreprises, auquel l'État apporterait un montant global équivalent aux exonérations supprimées. Les collectivités et l'Union européenne pourraient également abonder ce fonds. Celui-ci serait un relais financier des priorités économiques identifiées au niveau local ;
- le pacte régional serait décliné au niveau des EPCI, selon les objectifs spécifiques du territoire.

Les fonds seraient intégralement consacrés à l'aide aux entreprises, et substitueraient des ressources budgétaires aux exonérations fiscales. Un engagement pluriannuel de l'État et des règles transparentes de répartition des crédits et d'accès aux aides, de même qu'une procédure d'instruction simple apparaissent comme des conditions de réussite d'un tel scénario.

Le scénario 3 s'inscrit particulièrement dans le contexte post-Covid et pourrait conforter, le cas échéant, les volets territoriaux des mesures de relance.

Quel que soit le scénario retenu, des concertations approfondies avec les collectivités territoriales et les milieux économiques sont nécessaires. Les simulations et les études d'impact restent aussi à mener. La mise en application des nouvelles dispositions pourrait selon la mission difficilement intervenir au 1er janvier 2021. En conséquence, la mission formule deux recommandations à mettre œuvre sans délai :

- prolonger pour au moins un an les zonages et les exonérations fiscales zonées qui arrivent à échéance au 31 décembre 2020 ;
- fermer les exonérations zonées de cotisations sociales aux nouvelles demandes (avec extinction progressive des mesures résiduelles).

Synthèse des propositions et des scénarios

Proposition n° 1 : En cas de prolongation des zonages, mettre en place une instance de gouvernance interministérielle des zonages à visée économique, animée par l'ANCT. Confier à l'ANCT, en lien avec les administrations sociale et fiscale, les services producteurs de données et le service statistique public, une mission générale de suivi de l'ensemble des zonages et confier aux corps d'inspection et au service statistique public une mission d'évaluation des zonages au regard de leur coût et de leurs objectifs de politique publique.

Proposition n° 2 : Prolonger en loi de finances pour 2021 pour au moins un an les zonages arrivant à échéance le 31 décembre 2020. En parallèle, engager les travaux complémentaires d'évaluation et la constitution des instances de concertation au deuxième semestre 2020, notamment la concertation relative à la géographie prioritaire rurale prévue dans le cadre de l'Agenda rural.

Proposition n° 3 : Supprimer les exonérations de cotisations sociales en zone de revitalisation rurale, en zone de restructuration de la défense et en bassin d'emploi à redynamiser, en maintenant les exonérations acquises avant le 31 décembre 2020. En ZRR, le dispositif dérogatoire dédié aux organismes d'intérêt général poursuivrait sa décrue.

Proposition n° 4 : Afin de faciliter la réforme des dispositifs zonés, regrouper l'ensemble des définitions des zonages règlementaires au sein d'un support juridique unique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité. Ce support pourrait être l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, qui définit déjà les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, les bassins d'emploi à redynamiser et les zones de restructuration de la défense.

Scénario 1 - volet 1 : Évolution des ZRR	
Objectifs	◆ Mieux cibler le périmètre des ZRR et des exonérations associées et distinguer différents niveaux d'intervention dans les territoires ruraux.
Modalités	◆ Définir de manière générale les territoires ruraux et les leviers d'intervention publique associés. ◆ Définir deux niveaux de géographie prioritaire : • les ZRR 1, avec des aides spécifiques ; • les ZRR 2, avec des aides spécifiques et l'accès aux exonérations fiscales ; • pour distinguer ces zones, utiliser les critères de revenu, densité et accès aux services (à moduler selon les résultats des travaux Insee-ANCT sur les territoires ruraux).
Forces	◆ Meilleur ciblage des exonérations sur les territoires en difficulté. ◆ Respect des enjeux propres aux territoires ruraux. ◆ Maintien d'un périmètre large pour les mesures aujourd'hui adossées « par défaut » aux ZRR. ◆ Possibilité de distinguer plusieurs niveaux d'intensité d'intervention.
Faiblesses	◆ Maintien d'exonérations dont l'efficacité n'est pas avérée. ◆ Risque de perception de la réforme comme un abandon des territoires ruraux. ◆ Difficultés liées à la prise en compte des critères de classement à l'échelle de l'EPCI.
Conditions de réussite	◆ Consensus politique quant aux critères de zonages et aux modalités de vérification de ces critères. ◆ Maintien d'une reconnaissance des spécificités des territoires ruraux.
Opportunités	◆ Dynamique engagée avec l'Agenda rural et la concertation relative à la géographie prioritaire rurale. ◆ Consensus sur l'opportunité de mieux cibler les territoires ruraux les plus fragiles.

Scénario 1 - volet 2 : Simplification des zonages	
Objectifs	Simplifier les zonages et les règles d'éligibilité des entreprises pour améliorer leur efficacité et mieux cibler les territoires.
Moyens	◆ Regrouper l'ensemble des définitions des zonages règlementaires au sein d'un support juridique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité. ◆ Réduire le nombre de zonages : • un zonage rural mieux ciblé (cf. tableau précédent) ; • un zonage pour les territoires en reconversion ; • un zonage urbain unique sous réserve d'analyses complémentaires de la pertinence d'un tel schéma. ◆ Simplifier l'accès aux exonérations pour les entreprises en étudiant les pistes suivantes : • critères simplifiés d'éligibilité ; • durée harmonisée ; • démarches simplifiées.
Forces	◆ Au niveau national : • amélioration de la lisibilité des zonages ; • création d'un zonage dédié aux territoires en reconversion qui pourrait utilement s'articuler avec Territoires d'industrie. ◆ Pour les entreprises : • simplification des démarches ; • mesures pouvant influer sur le taux de recours très faible aux exonérations.
Faiblesses	◆ Caractère peu incitatif des exonérations fiscales sur l'installation de nouvelles entreprises. ◆ Risque d'approche figée des territoires qui les classe selon une dominante et ne prend pas en compte la dimension interterritoriale.
Conditions de réussite	◆ Expertises complémentaires et travaux de simulation. ◆ Équilibre pertinent entre simplification et ciblage adapté des exonérations. ◆ Consensus des acteurs économiques et des collectivités locales.
Opportunités	◆ Echéance des dispositifs avant la fin de l'année.

Scénario 2 : Unification du zonage fiscal, géographie régionalisée des territoires vulnérables et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux	
Objectifs	Intégrer les dispositifs d'exonération zonés dans une stratégie transversale différenciée et concertée de développement économique adaptée au niveau local avec l'ensemble des acteurs intéressés.
Moyens	◆ Mettre fin à l'approche sectorielle et géographique du zonage pour adopter une notion unique de territoire vulnérable écartant les spécialisations géographiques et sectorielles actuelles. ◆ Au niveau national dans le cadre d'une concertation avec les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux, définir quelques indicateurs permettant d'arrêter une liste des territoires vulnérables éligibles à l'exonération fiscale ainsi qu'une liste d'indicateurs facultatifs permettant une adaptation territoriale de la géographie prioritaire hors fiscalité des régimes d'aide. ◆ Arrêter la carte des territoires vulnérables au niveau régional, par un accord déconcentré de l'État au niveau du préfet de région et du conseil régional, en concertation avec les autres acteurs locaux. ◆ Contractualiser avec les territoires vulnérables au niveau de l'EPCI, le contrat pouvant être signé par l'État (Préfet de département), l'EPCI, la région et le département. ◆ Mobiliser l'ensemble des leviers d'aide économique à l'échelle intercommunale. ◆ Possibilité de lier l'accès aux exonérations fiscales au contrat.
Forces	◆ Convergence des interventions de l'État et des collectivités à travers un support contractuel commun et la connexion du zonage fiscal aux actions locales. ◆ Différentiation territoriale qui permet d'adapter les politiques aux territoires. ◆ Accompagnement de projets de territoire. ◆ Renforcement de la coopération entre tous les acteurs économiques locaux. ◆ Répartition plus efficiente des ressources et moyens disponibles de l'ensemble des dispositifs aidés ainsi mutualisés.
Faiblesses	◆ Possibles oppositions politiques locales, la géographie prioritaire comportant une dimension de reconnaissance forte. ◆ Complexité de sa mise en œuvre, et coûts de coordination. ◆ Difficulté à définir des indicateurs communs et pertinents de vulnérabilité. ◆ Délai important de définition des critères et d'élaboration des contrats locaux : nécessite une période de transition importante.
Conditions de réussite	◆ Enjeu de coordination entre le préfet de région, qui arrêté les communes classées, et le préfet de département, délégué territorial de l'ANCT. ◆ Volonté de collaboration de l'État et des collectivités territoriales parties prenantes, voire entre les collectivités.
Opportunités	◆ Démarche cohérente avec l'esprit du projet de loi 3D (décentralisation, différentiation, déconcentration) en conciliant déconcentration et différentiation. ◆ S'inscrit dans le cadre d'intervention de l'ANCT. ◆ Constat de l'opportunité de davantage adapter les réponses aux spécificités des territoires. ◆ Rôle des collectivités dans la gestion de la crise économique actuelle.

Scénario 3 : Suppression des zonages au profit de pactes régionaux de relance et d'aides directes aux entreprises	
Objectifs	Remplacer les zonages et les exonérations par des outils plus performants, permettant l'adaptation locale et la convergence des outils d'intervention économique en soutien de projets de développement.
Modalités	◆ Extinction des zonages et des exonérations associées. ◆ Élaboration de diagnostics territoriaux de vulnérabilité pilotés par la région et l'État, définissant territoires, secteurs d'activité, outils d'intervention prioritaires. ◆ Sur le fondement de ces diagnostics, mobilisation de l'ensemble des acteurs en faveur d'un pacte régional de relance. ◆ Répartition des ressources dédiées aux exonérations dans des fonds régionaux d'aide directe aux entreprises, avec un abondement possible par les collectivités locales, l'Union européenne ou d'autres parties prenantes.
Forces	◆ Adoption d'une approche globale du développement économique combinant l'exploitation du potentiel de création d'activités et d'emplois des zones dynamiques et la compensation due aux territoires fragiles. ◆ Versement d'aides monétaires directes plus dynamiques que des exonérations fiscales ou sociales. ◆ Convergence des interventions de l'État et des collectivités à travers un diagnostic territorial et un support contractuel communs. ◆ Déclinaison territoriale des politiques sectorielles et leur évaluation à l'aune des enjeux régionaux de l'emploi dans le cadre du plan de relance. ◆ Fin des exonérations fiscales dont l'efficacité n'a pas été démontrée. ◆ Décentralisation et déconcentration de l'analyse de la vulnérabilité. ◆ Outil souple d'intervention locale. ◆ Pas d'obstacle juridique à l'adaptation locale de leviers non fiscaux. ◆ Visibilité et caractère dynamique du versement d'aides directes aux entreprises.
Faiblesses	◆ Délai important de diagnostic de vulnérabilité et d'élaboration des pactes régionaux : nécessite une période de transition importante. ◆ Enjeu de confiance des entreprises et des collectivités dans les modalités de distribution des aides et la pérennité des fonds régionaux. ◆ Coût administratif lié à l'instruction des dossiers. ◆ Implique une réforme d'ensemble des mesures adossées aux dispositifs zonés.
Conditions de réussite	◆ Confiance des entreprises et des élus locaux dans la pérennité des moyens et des engagements de chacun des acteurs. ◆ Qualité des diagnostics de territoire pour garantir à la fois l'efficacité des mesures et l'engagement des parties prenantes. ◆ Qualité de la gouvernance des pactes régionaux.
Opportunités	◆ Constat partagé de l'opportunité de davantage adapter les réponses aux spécificités des territoires et de repenser les outils d'intervention. ◆ Rôle des collectivités dans la gestion de la crise économique actuelle. ◆ Développement des leviers d'aide directe aux entreprises du niveau régional au niveau européen dans le contexte de crise. ◆ Démarche cohérente avec l'esprit du projet de loi 3D.

SOMMAIRE

INTRODUCTION **1**

1. RÉSULTANT D'UNE SÉDIMENTATION HISTORIQUE, LES RÉGIMES ZONÉS NATIONAUX N'ONT PAS DÉMONTRÉ LEUR EFFICACITÉ EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE OU D'EMPLOI **3**

1.1. D'un coût d'au moins 620 millions d'euros en 2018, les zonages sont issus de 25 ans de sédimentation et concernent aujourd'hui environ un quart de la population française 3

1.1.1. Entre 1995 et 2020, dix zonages comportant des exonérations fiscales ou sociales ont été créés hors Outre-mer, couvrant près de 21 000 communes *3*

1.1.2. Les exonérations zonées bénéficient principalement aux activités non commerciales et peuvent représenter des montants significatifs pour les bénéficiaires *5*

1.1.3. Hors exonérations sur délibération des collectivités, les exonérations zonées étudiées par la mission représentent en 2018 un effort financier de 619 M€ *7*

1.1.4. Le double mouvement de réformes successives des zonages et de création de nouveaux zonages a largement complexifié le dispositif dans son ensemble, nuisant à la lisibilité et à la cohérence de l'intervention publique *10*

1.2. Les évaluations des dispositifs zonés montrent que leur effet est au mieux limité, et interrogent leur efficience au regard d'autres mesures de soutien 11

1.2.1. Les évaluations quantitatives concluent à un effet au mieux limité des QPV et ZFU *12*

1.2.2. L'analyse quantitative n'a pas permis de mesurer d'impact économique significatif du classement en ZRR *14*

1.2.3. Les évaluations quantitatives des zonages devraient être poursuivies, systématisées et prendre en compte les coûts de ces dispositifs *15*

2. POUR LES ENTREPRISES, POUR LES TERRITOIRES ET POUR L'ÉTAT, LES ZONAGES CONSTITUENT SOUVENT UNE RÉFÉRENCE « PAR DÉFAUT », FAUTE D'UNE ALTERNATIVE PLUS EFFICIENTE **16**

2.1. Pour les entreprises, les exonérations zonées constituent un signal positif des pouvoirs publics, sans toutefois peser significativement sur leur décision d'implantation et de développement 16

2.2. Pour les communes, le zonage national marque la reconnaissance symbolique et financière de leur vulnérabilité, sans cependant toujours constituer une référence pertinente d'intervention pour les autres collectivités locales 20

2.2.1. Les zonages nationaux, en particulier les ZRR, traduisent la reconnaissance des difficultés particulières de certains territoires et la volonté de la puissance publique de les soutenir prioritairement *20*

2.2.2. De nombreux dispositifs sans lien apparent avec la fiscalité ou le développement économique sont adossés aux zonages, ce qui rend leur réforme plus complexe *20*

2.2.3. Les aides des collectivités locales aux territoires vulnérables n'épousent que marginalement la logique de zonage de l'État *22*

2.3. Au niveau de l'administration centrale, la gouvernance des zonages devrait être améliorée, *a minima* pour assurer la connaissance de leur coût 23
2.3.1. Le pilotage national des zonages apparaît insuffisant 23
2.3.2. Les remontées de données relatives au coût et aux effets des zonages sont trop incomplètes pour garantir la maîtrise du dispositif au niveau de l'État 24
2.3.3. Les dispositifs zonés sont aujourd'hui décorrélés des programmes d'intervention de l'État dans les territoires 24

3. LE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES VULNÉRABLES NÉCESSITE UNE APPROCHE RENOUVELÉE DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE, PRENANT EN COMPTE LES ENJEUX ÉCOLOGIQUES, ÉCONOMIQUES ET EUROPÉENS 25

3.1. Les dimensions de la transition écologique, de la crise post-Covid et des interventions européennes doivent être au cœur de toute évolution de la géographie prioritaire 25
3.1.1. La crise actuelle renforce les interrogations sur les leviers du développement local 25
3.1.2. La transition écologique questionne la soutenabilité des modèles de développement et doit influer sur la conception de la géographie prioritaire 26
3.1.3. Les dispositifs zonés nationaux doivent prendre en compte la politique européenne de cohésion et la politique agricole commune 27

3.2. La modification des dispositifs actuels nécessite que trois conditions principales soient réunies 29
3.2.1. Première condition de réussite : enrichir l'approche de la géographie prioritaire 29
3.2.2. Deuxième condition de réussite : faire des dispositifs zonés une partie intégrante de stratégies de développement local adaptées aux enjeux et aux dynamiques du territoire 31
3.2.3. Troisième condition de réussite : mobiliser l'ensemble des acteurs locaux publics et privés avec une gouvernance structurée 33

4. LA MISSION PROPOSE DIFFÉRENTS SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS ZONÉS DE SOUTIEN AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI DANS LES TERRITOIRES 38

4.1. Scénario 1 - Dans le cadre existant, les dispositifs zonés pourraient être mieux ciblés, avec une réforme des ZRR et des mesures de simplification et d'harmonisation 39
4.1.1. Une réforme des ZRR pourrait s'appuyer sur une nouvelle définition des espaces ruraux permettant de mieux cibler les actions à destination des territoires vulnérables 39
4.1.2. La définition des autres zonages pourrait être simplifiée 44
4.1.3. La mission a identifié des axes d'amélioration du caractère incitatif des zonages pour les entreprises, qui nécessiteraient des expertises complémentaires 45

4.2. Scénario 2 – Unification du zonage fiscal, géographie régionalisée des territoires vulnérables et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux 48
4.2.1. Le zonage national s'appuierait d'abord sur une notion unifiée du territoire vulnérable 49
4.2.2. Cette notion de vulnérabilité des territoires serait définie par des critères nationaux, co-construits avec les acteurs économiques et les associations

de collectivités locales, et ouvrirait droit au bénéfice des aides relevant de l'État *50*
4.2.3. À partir des critères nationaux, obligatoires et optionnels, le préfet de région et le Conseil régional détermineraient la carte des territoires vulnérables *50*
4.2.4. Cette qualification de territoire vulnérable ouvrirait droit, dans un cadre contractualisé autour de projets de territoire, aux dispositifs d'aides au développement de l'État par une gestion déconcentrée et aux mesures mises en place par les collectivités territoriales *51*
4.3. Scénario 3 - Suppression des dispositifs zonés d'exonération au profit d'un mécanisme régional plus souple de soutien à l'économie qui réunirait l'État, les collectivités et les entreprises 55
4.3.1. Le zonage soulève par essence de nombreuses difficultés *55*
4.3.2. À une logique de géographie prioritaire nationale pourrait être substituée une stratégie différenciée de développement local définie selon des priorités et des logiques propres à chaque territoire *55*

CONCLUSION **60**

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 13 janvier 2020, les ministres des solidarités et de la santé, de l'économie et des finances, du travail, de l'action et des comptes publics, de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et le ministre chargé de la ville et du logement ont missionné le CGEDD, l'IGA, l'IGAS et l'IGF pour réaliser une évaluation des dispositifs zonés de soutien au développement économique et à l'emploi, et proposer le cas échéant des pistes d'évolution.

La mission s'inscrit dans un contexte d'interrogation sur l'avenir des dispositifs zonés de soutien : cinq zonages arrivant à échéance le 31 décembre 2020, un rapport évaluant le coût et l'efficacité des dispositifs doit être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 1er septembre 2020, et l'Agenda rural prévoit l'engagement d'une concertation sur l'évolution de la géographie prioritaire rurale.

Conformément à la lettre de mission, le présent rapport examine sept dispositifs zonés en métropole : les zones de revitalisation rurale (ZRR), les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), les zones de restructuration de la défense (ZRD), les bassins d'emploi à redynamiser (BER), les bassins urbains à dynamiser (BUD) et les zones de développement prioritaires (ZDP). Du fait de leur périmètre important et de leur poids financier, la mission a consacré une attention particulière aux ZRR.

Le rapport propose des pistes d'évolution répondant aux points suivants de la lettre de mission :

- articuler les interventions de l'État et des collectivités locales en faveur des territoires vulnérables, et permettre leur adaptation aux priorités et aux contextes locaux ;
- mieux cibler les territoires éligibles, en intervenant aux bons niveaux territoriaux et avec des critères de zonages pertinents, en particulier dans les territoires ruraux ;
- simplifier les mesures d'incitation pour en renforcer l'efficience.

Ces zonages permettent à certaines entreprises et organismes d'intérêt général de bénéficier d'exonérations fiscales et sociales. Ils constituent ainsi l'un des leviers privilégiés de l'intervention prioritaire de l'État en faveur de territoires connaissant des difficultés particulières (enclavement, choc économique, pauvreté, déclin démographique, etc.). Le classement en zone prioritaire est également une reconnaissance par l'État de la vulnérabilité de certains territoires et de l'inégalité d'accès au « droit commun » en matière de services publics (éducation, santé, emploi, sécurité, etc.). S'agissant en particulier des ZRR, la mission a pris la mesure de l'attachement de nombreux élus à ce zonage.

La mission a réalisé ses travaux entre mi-février et juin 2020. L'ensemble de ses interlocuteurs étant mobilisé par la gestion de crise de la Covid-19, elle n'a pas été en mesure de réaliser de visites de terrains auprès d'entreprises, d'élus et d'administrations locales ou déconcentrées. Elle n'a pas non plus pu solliciter autant que nécessaire les services susceptibles de réaliser des analyses de données et des simulations sur l'évolution des zonages. Malgré ces conditions dégradées, une quarantaine d'entretiens réalisés à distance, des questionnaires et les ressources internes à la mission lui ont permis de poser un diagnostic des dispositifs de zonage et d'élaborer des scénarios d'évolution, qui ont vocation à être approfondis par des travaux complémentaire d'analyse et de simulation.

Sans que le rapport n'en traite directement, la crise sanitaire de la Covid-19 et ses conséquences économiques et sociales invitent à repenser la notion de fragilité autant qu'elles mettent en lumière la capacité des territoires et de ses acteurs à imaginer des solutions d'intérêt général. Les pistes explorées par la mission rencontrent ainsi les préoccupations liées aux leviers territoriaux de sortie de crise.

Le rapport est structuré en quatre parties. La première évalue l'efficacité des dispositifs zonés (1). La deuxième met en relief les enjeux des dispositifs d'exonération pour les entreprises, les collectivités locales et l'État (2). La troisième évoque ensuite les conditions de réussite d'une réforme et les éléments de contexte à prendre en compte dans toute évolution des zonages (3). La quatrième partie propose trois scénarios de réforme afin de renforcer la cohérence et la convergence des outils mobilisés par l'État et les collectivités au service du développement des territoires (4).

La crise sanitaire, économique et sociale a modifié le contexte et les enjeux de la mission

La crise sanitaire puis économique et sociale qui s'est déclenchée à partir de mars 2020 a profondément modifié le contexte du présent rapport.

Cette crise a notamment mis en avant :

- le risque pour des territoires robustes de faire subitement l'expérience d'une situation de grande fragilité. Par exemple, l'arrêt de l'activité dans le secteur du tourisme, ou du transport aérien a particulièrement touché des territoires *a priori* favorisés, mais dont le dynamisme dépend directement de ces secteurs d'activité ;
- le débat sur l'opportunité de relocaliser certaines chaînes de production industrielles, et par conséquent celui sur les modalités de soutien aux entreprises, aux filières et aux territoires industriels ;
- l'importance des enjeux de la transition écologique dans les stratégies de développement économique ;
- la prise en charge d'une partie significative de la réponse à la crise par des acteurs locaux. En particulier, les collectivités locales aspirent aujourd'hui à davantage de responsabilités ;
- l'importance de la coopération entre l'État et les collectivités, entre les collectivités elles-mêmes et entre les acteurs économiques des territoires.

Le rapport propose plusieurs axes d'évolution susceptibles d'améliorer à la fois le diagnostic des atouts et des vulnérabilités des territoires et la convergence des interventions publiques en faveur des entreprises dans les territoires vulnérables, dans une logique d'adaptation locale des réponses. Les pistes présentées dans le rapport pourront ainsi utilement contribuer aux travaux sur le volet territorial des mesures de relance.

1. Résultant d'une sédimentation historique, les régimes zonés nationaux n'ont pas démontré leur efficacité en matière de développement économique ou d'emploi

Il est difficile d'établir un bilan positif des zonages de soutien au développement économique et à l'emploi : ils apparaissent trop étendus par rapport à leur enjeu économique (1.1), avec des effets économiques au mieux limités selon les évaluations (1.2).

1.1. D'un coût d'au moins 620 millions d'euros en 2018, les zonages sont issus de 25 ans de sédimentation et concernent aujourd'hui environ un quart de la population française

1.1.1. Entre 1995 et 2020, dix zonages comportant des exonérations fiscales ou sociales ont été créés hors Outre-mer, couvrant près de 21 000 communes

1.1.1.1. Plus de la moitié des communes françaises est concernée par un ou plusieurs zonages nationaux

Depuis 1995, le zonage est pour l'État un instrument de soutien au développement économique de territoires fragilisés.

Hormis les zones d'aides à finalité régionale (AFR), supports d'actions de cohésion au niveau de l'Union européenne, neuf zonages nationaux de soutien au développement économique ont été créés entre 1995 et 2020, comme le montre le tableau 1. À ces zonages s'ajoutent des dispositifs spécifiques à l'Outre-mer, hors du champ de la mission.

Ces zonages ouvrent droit aux exonérations d'impôts et de cotisations sociales suivantes à destination des entreprises, rappelées au tableau 1 :

- cotisations sociales patronales (CS) ;
- impôts sur les bénéfices, incluant les impôts sur les sociétés (IS), sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et sur les bénéfices non commerciaux (BNC). Les activités agricoles, soumises à des régimes d'aides spécifiques, sont exclues des exonérations zonées d'impôt sur les bénéfices ;
- impôts sur les revenus fonciers (RF) ;
- fiscalité directe locale : ;
  - cotisation foncière des entreprises (CFE) et/ou cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
  - taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
  - taxe d'habitation (TH) (gîtes et meublés de tourisme en zone de revitalisation rurale) ;
- droits d'enregistrement (DE).

Tableau 1 : Zonages métropolitains entre 1995 et 2020 (zonages hors périmètre de la mission en italique)

Zone	Année de création	Territoires concernés[1]	Exonérations possibles[2]	Exonérations fermées mais continuant à produire des effets
Zones d'aides à finalité régionale	*1980*	*5 056 communes*	*IS, BIC, BNC CFE, CVAE*	-
Zones de revitalisation rurale (ZRR)	1995	13 664 communes, et maintien de 4 067 communes dans le cadre d'un régime transitoire depuis 2017, total 17 731 communes	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB TH DE CS	IR
Zones franches urbaines - Territoires entrepreneurs (ZFU-TE)	1996	100 ZFU, dont 93 en métropole, 135 communes concernées	IS, BIC, BNC DE	CFE, CVAE TFPB CS
Bassins d'emploi à redynamiser (BER)	2007	407 communes dans deux zones d'emploi (348 en Grand Est et 59 en Occitanie)	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB CS	-
Zones de restructuration de la défense (ZRD)	2008	309 communes en 2020 (2 475 communes historiques)	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB CS	-
Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)	2014	1 514 quartiers (1 296 quartiers en métropole, 218 quartiers ultra marins)	CFE, CVAE TFPB	-
Bassins urbains à dynamiser (BUD)	2018	159 communes (81 dans le Nord, 78 dans le Pas-de-Calais)	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB	-
Zones de développement prioritaire (ZDP)	2019	360 communes en région Corse	IS, BIC, BNC CFE, CVAE TFPB	-
Zone de revitalisation des centres-villes	*2020*	*Arrêté non paru à la date de la mission*	*CFE, CVAE TFPB*	-
Zone de revitalisation des commerces en milieu rural	*2020*	*Arrêté non paru à la date de la mission*	*CFE, CVAE*	-

Source : Mission, d'après données ANCT, Code général des impôts

Ces zonages correspondent à des périmètres, des cibles et des objectifs différents :

- des zonages intra-communaux de soutien aux quartiers en difficulté, QPV et ZFU-TE. Les exonérations en QPV sont consacrées au soutien des petits commerces de proximité, alors que les ZFU-TE ont vocation à attirer la création d'entreprises et de nouveaux emplois ;
- un zonage rural, les ZRR, initialement pensé comme un facteur d'attractivité, mais plus récemment orienté de manière défensive vers le maintien des activités existantes et ciblé sur les petites entreprises ;
- des zonages dédiés à des territoires connaissant des difficultés économiques particulières liées à la reconversion industrielle (les BER, les BUD) ou militaire (les ZRD), ou inhérentes à un contexte insulaire spécifique (les ZDP pour la Corse), avec des périmètres plus limité mais des cibles d'entreprises plus larges.

Au total, environ 21 000 communes bénéficiaient en 2019 d'un ou plusieurs zonages à vocation économique, soit 60 % des communes françaises. On peut dès lors difficilement considérer qu'il s'agit d'un régime dérogatoire, pourtant sa caractéristique première.

Plusieurs mesures récentes témoignent d'un recours constant de l'État aux zonages offrant des avantages à des territoires fragilisés : en loi de finances pour 2020, deux nouveaux zonages ont ainsi été créés, les zones de revitalisation des centres-villes et les zones de revitalisation des commerces en milieu rural.

1.1.2. Les exonérations zonées bénéficient principalement aux activités non commerciales et peuvent représenter des montants significatifs pour les bénéficiaires

En 2018, 65 460 entreprises ont bénéficié d'au moins une exonération fiscale, soit moins de 2,3 % des entreprises en France.

1.1.2.1. Les exonérations d'impôt sur les bénéfices bénéficient avant tout aux redevables au titre des activités non commerciales

L'analyse des bénéficiaires des exonérations d'impôt sur les bénéfices permet de mettre en avant les éléments suivants :

- l'assiette exonérée moyenne varie selon le zonage, de 25 000 € environ en ZRD à 37 000 € environ en BER ;
- les redevables au titre des BNC (notamment la majorité des professions libérales) sont surreprésentés par rapport aux redevables de l'IS ou de l'impôt sur les BIC. Les redevables des BNC représentent, en 2018, 37 % des bénéficiaires et 48 % de l'assiette exonérée, et près des deux tiers des bénéficiaires en ZFU-TE ;
- les redevables au titre des BNC déclarent en moyenne un montant d'assiette exonérée supérieur de 38 % à celui des redevables de l'IS ;
- les activités de santé humaine, dont les professionnels de santé, sont surreprésentées dans les bénéficiaires des exonérations. Ce secteur d'activité, plus souvent imposé au titre des BNC, présente également le plus haut montant moyen d'assiette de bénéfice exonéré, après les activités financières (1 % des redevables), avec 41 500 € comparés à 33 400 € pour les commerces et 20 200 € pour la construction[3].

Les activités soumises aux BNC, en particulier relatives à la santé humaine, sont donc les principales bénéficiaires des exonérations zonées d'impôt sur les bénéfices.

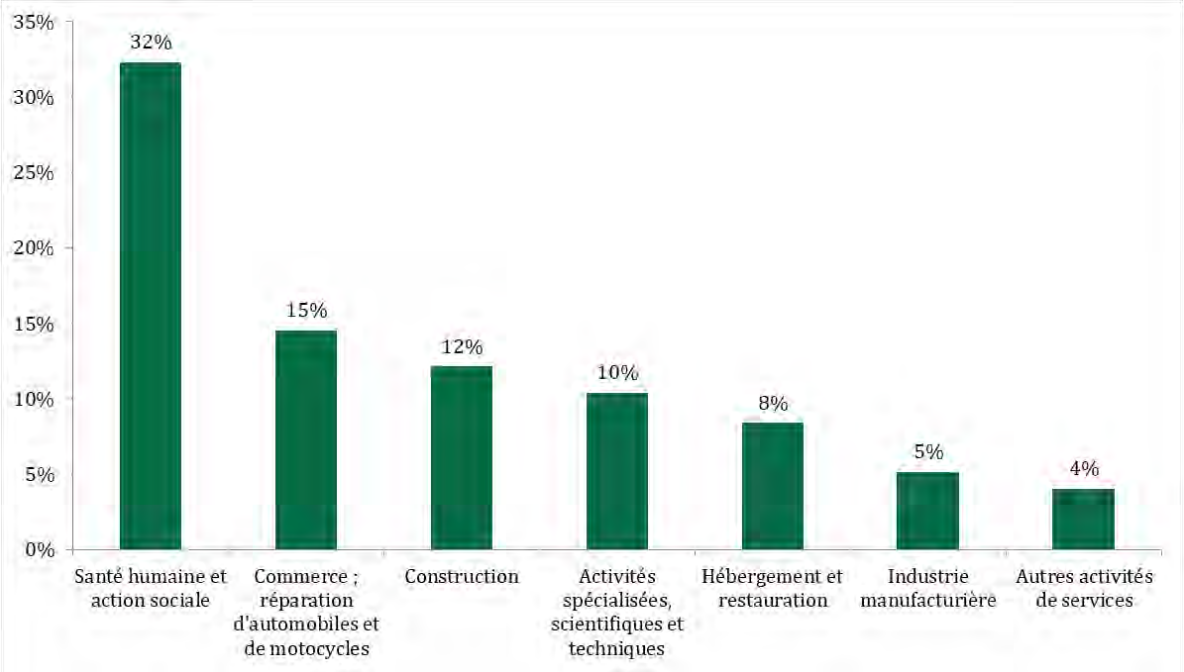
---

[1] Il s'agit de l'ensemble des communes bénéficiant de mesures actives au titre des zonages. Cela inclut des communes sorties du zonage mais dans lesquelles des entreprises bénéficient encore de reliquats d'exonération (en ZRD et en en ZRR notamment).

[2] Certains avantages fiscaux ou sociaux ne sont plus en vigueur à la date de la mission pour les nouvelles demandes, mais continuent de produire des effets pour leur durée d'attribution.

[3] Ces moyennes ne prennent pas en compte les données soumises au secret statistique.

Graphique 1 : Répartition de l'assiette exonérée par secteur d'activité (2018)



Source : Mission, d'après DGFiP.

Encadré 1 : Exemples de montants d'exonération d'impôt[4] sur les bénéfices pour différents profils d'entreprise

Un redevable au titre des BNC bénéficierait en moyenne d'une exonération correspondant à 21,97 % de son résultat et un redevable au titre des BIC d'une exonération correspondant à 12,27 % de son résultat.

Par exemple :

- un expert-comptable (BNC) déclarant un résultat de 60 000 € en ZRR économiserait 13 182 € d'impôt sur le revenu, à condition de réaliser au moins 75 % de son résultat en ZRR ;
- une entreprise de transports assujettie à l'IS déclarant un bénéfice de 60 000 € en ZRD économiserait 11 844 € d'IS ;
- un avocat (BNC) déclarant un résultat de 60 000 € en ZFU-TE économiserait 10 985 € d'impôt sur le revenu (plafonnement à 50 000 € par an du bénéfice exonéré) ;
- un artisan (BIC) déclarant un résultat de 20 000 € en BUD économiserait 2 454 € d'impôt sur le revenu ;
- un micro-entrepreneur de services en ZFU-TE (régime micro-BIC) déclarant un chiffre d'affaires de 20 000 € économiserait 745 €.

Source : Mission, DGFiP.

1.1.2.2. Les exonérations de CFE sont réparties de manière plus homogène parmi les redevables

Pour les dispositifs offrant à la fois une exonération d'IR/IS et une exonération de CFE, le nombre d'entreprises bénéficiant d'une exonération de CFE est supérieur au nombre d'entreprises bénéficiant d'une exonération d'IR/IS, sauf en ZRR[5].

[4] Le montant d'impôt évité est calculé pour l'IR en multipliant l'assiette imposée par le taux moyen d'imposition pour l'ensemble des foyers en 2018.

[5] Ce qui peut s'expliquer par les conditions d'éligibilité plus restrictives pour les exonérations CFE que pour les exonérations sur les bénéfices en ZRR.

Le montant moyen d'exonération de CFE par entreprise pour chaque dispositif est présenté dans le tableau 2.

Tableau 2 : Montant moyen d'exonération de CFE par entreprise (en €, 2018)

QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
1 031	5 055[6]	416	467	650

Source : DGFiP, traitement mission.

Les entreprises qui bénéficient de cette exonération sont principalement des mono-établissements (plus de 89 % des bénéficiaires dans chaque zonage) et des entreprises unipersonnelles. L'analyse des entreprises par secteur d'activité montre une répartition relativement homogène entre secteurs (hors QPV, qui cible les activités commerciales). Une analyse plus détaillée de ces bénéficiaires est présentée dans l'annexe II.

1.1.2.3. Les exonérations de cotisations sociales sont concentrées sur les petites entreprises de certains secteurs

En 2019, quatre secteurs concentrent près des deux tiers des cotisations sociales exonérées au titre de dispositifs zonés : l'action sociale et l'hébergement médico-social (39,8 %), la santé (11,7 %), le commerce et la réparation automobile (7,8 %), la construction (5,8 %). Comme à l'échelle nationale ces quatre activités ne totalisent que 31,9 % de l'emploi salarié total, cette distribution sectorielle traduit notamment, le poids des secteurs sanitaire, médico-social et social dans les établissements éligibles à ces exonérations de cotisations sociales.

Les entreprises de moins de dix salariés totalisent 26,3 % des exonérations, pour environ 19 % des salariés.

1.1.3. Hors exonérations sur délibération des collectivités, les exonérations zonées étudiées par la mission représentent en 2018 un effort financier de 619 M€

1.1.3.1. L'effort financier de l'État et des collectivités territoriales, hors BUD et ZDP, s'élève en 2018 à 619 M€ sans intégrer les exonérations votées par les collectivités

Dans le périmètre des zonages, trois types d'exonérations existent :

- des exonérations fixées par l'État (impôts sur les bénéfices et cotisations sociales) ;
- des exonérations de fiscalité directe locale fixées par l'État, pouvant être supprimées par une délibération des collectivités locales concernées ;
- des exonérations de fiscalité directe locale appliquées sur délibération des collectivités locales compétentes.

Sur les deux premiers points, **le coût total pour l'État et les collectivités des exonérations fiscales et sociales zonées est estimé, pour l'année 2018, à environ 619 M€.**

Les montants des exonérations de fiscalité directe locale sur délibération ne sont pas consolidés au niveau national. Le montant présenté est donc un minimum à deux titres :

- il conviendrait d'ajouter le coût pour les collectivités des exonérations non compensées accordées à leur initiative ;

[6] Ce montant élevé peut s'expliquer par la proportion d'entreprises de plus de onze salariés parmi les bénéficiaires qui est plus de trois fois plus élevée en ZRD que dans les autres dispositifs.

- faute de données complètes relatives aux zonages BUD et ZDP créés respectivement en 2018 et 2019, aucun chiffrage de leur coût n'a pu être réalisé par la mission.

Ce chiffrage ne comprend pas le coût de l'abattement de 30 % de la base de TFPB accordé aux bailleurs sociaux en QPV, dont le coût pour l'État était de 68 M€ en 2018[7].

Tableau 3 : Coût pour l'État et les collectivités des exonérations zonées en 2018, hors exonérations à l'initiative des collectivités (en M€)

Impôt / cotisation	Coût État	Coût collectivités	Coût total	% du total
IS, BIC, BNC	357,0	0,0	357,0	57,7 %
IR	15,0	0,0	15,0	2,4 %
CFE	4,9	35,5	40,4	6,5 %
CVAE	0,4	4,0	4,4	0,7 %
TFPB	3,1	13,7	16,8	2,7 %
DE	6,0	0,0	6,0	1,0 %
Cotisations sociales	179,0	0,0	179,0	28,9 %
Total	565,4	53,2	618,6	100,0 %

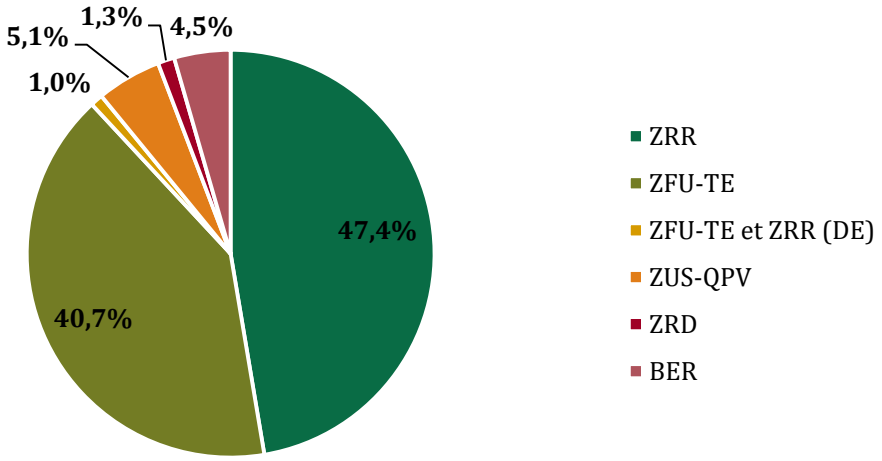
Sources : PLF 2020, PLFSS 2020, DGFiP, traitements mission.

En 2018, les exonérations d'impôt sur les bénéfices représentent 59 % et les exonérations de fiscalité directe locale 10 % des exonérations zonées à l'initiative de l'État. Les exonérations de cotisations sociales constituent près de 30 % de l'effort financier.

1.1.3.2. ZRR et ZFU concentrent près de 90 % de l'effort financier mesuré

Le graphique 2 montre la répartition de l'effort financier consacré à chaque zonage, hors BUD et ZDP. Les dispositifs ZRR et ZFU constituent 88 % des dépenses mesurées.

Graphique 2 : Répartition du coût des dispositifs zonés étudiés en 2018 – hors BUD et ZDP



Sources : PLF 2020, PLFSS 2020, DGFiP, traitements mission.

[7] Cette dépense fiscale n'a pas été intégrée car elle ne s'adresse pas aux entreprises et ne répond pas à un objectif de développement économique ou d'emploi. Elle est en outre liée au bénéfice antérieur d'une mesure d'exonération de TFPB pour les immeubles à caractère social, non liée à un zonage.

Le coût par habitant et par entreprise varie considérablement selon le zonage étudié, comme le montre le tableau 4. Le coût par habitant est ainsi plus de cinq fois plus important en ZFU-TE qu'en ZRR. Le coût par entreprise dans les zonages comportant très peu de bénéficiaires (ZRD et BER) est en moyenne plus élevé de 45 % qu'en ZRR et ZFU-TE. Le coût par habitant mesuré en QPV est très faible (6 € par habitant), car les financements et dépenses fiscales liées aux QPV ne sont en majorité pas à destination des entreprises (aides aux bailleurs sociaux, rénovation urbaine, taxe sur la valeur ajoutée réduite sur les logements en accession sociale à la propriété, etc.).

Tableau 4 : Effort financier en dépenses fiscales et sociales à destination des entreprises, par habitant et par entreprise bénéficiaire (2018)

Zonages	Coût pour l'État et les CT (M€)	Nombre d'habitants[8]	Nombre d'entreprises bénéficiaires	Coût moyen / habitant (€)	Coût moyen / entreprise bénéficiaire (€)
ZRR (dont communes sortantes)	289	9 600 000	24 000	30	12 042
ZFU-TE	249	1 500 000	22 000	166	11 318
QPV	31	5 000 000	16 000	6	1 938
ZRD	8	nc	500	nc	16 000
BER	27	260 000	1 500	104	18 000

Sources : Insee, DGFiP, chambre de commerce et d'industrie (CCI) Champagne-Ardenne, traitements mission.

Ainsi, malgré des leviers d'intervention *a priori* similaires, les zonages étudiés ont des caractéristiques très différentes en termes de périmètres, de bénéficiaires, ou de montants moyens d'exonération.

1.1.3.3. Depuis 2014, hormis en ZRD, le coût des exonérations fiscales zonées apparaît relativement stable, alors que le coût des exonérations sociales diminue régulièrement

Hors ZRD[9], le coût des exonérations fiscales est stable, voire en hausse pour les exonérations d'impôts sur les bénéfices en ZRR, du fait de l'extension du périmètre opérée *de facto* en 2017. Il n'y a cependant pas d'évolution uniforme selon le zonage ou l'impôt.

Le coût des exonérations sociales zonées[10] dans le secteur privé hors agriculture diminue quant à lui régulièrement, notamment du fait de leur restriction (suppression des exonérations en ZFU en 2014) et de la concurrence de plus en plus importante des allègements généraux de charges sur les bas salaires.

En outre, les exonérations zonées de cotisations (hors Outre-mer) ne représentent en 2019 que 0,45 % des 26,3 Md€ de cotisations exonérées.

Une présentation détaillée des zonages et de leur évolution est proposée en annexe I, et de leurs bénéficiaires en annexe II.

[8] Pour les QPV et ZFU-TE, le nombre d'habitants est celui des quartiers zonés.

[9] Le périmètre des ZRD est régulièrement restreint, à mesure que les contrats de redynamisation des sites de défense auxquels elles sont majoritairement attachées, prennent fin. De ce fait, le nombre de bénéficiaires et le coût de ce dispositif diminuent régulièrement depuis 2014.

[10] Ce coût incombe au budget de l'État (missions « Cohésion des territoires » pour le dispositif ZFU-ZRU – en extinction – et « Travail –Emploi » pour les dispositifs BER, ZRD et ZRR) en vertu de la compensation à la sécurité sociale des pertes de recettes découlant des exonérations de cotisations sociales, dont le principe est posé à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

1.1.4. Le double mouvement de réformes successives des zonages et de création de nouveaux zonages a largement complexifié le dispositif dans son ensemble, nuisant à la lisibilité et à la cohérence de l'intervention publique

1.1.4.1. Les zonages s'appuient sur des critères de classement sans cohérence d'ensemble, ce qui nuit à leur lisibilité

Les sept zonages dans le champ de la mission s'appuient sur 14 critères différents pour classer les territoires :

- quatre critères démographiques (densité de population, nombre d'habitants, taux de jeunes, évolution de la population) ;
- six critères relatifs à l'emploi (nombre d'emplois spécifiques perdus[11], perte d'emploi totale, perte d'emploi/population salariée, taux de chômage, taux de jeunes sans emploi ni formation, taux d'actifs non diplômés) ;
- trois critères de revenus (revenu fiscal, revenu disponible, taux de pauvreté) ;
- le potentiel fiscal par habitant est utilisé uniquement pour le classement en ZFU.

Le nombre de critères n'est pas *a priori* en soi problématique et peut correspondre à une volonté de cibler des territoires particuliers, par exemple le critère de perte d'emploi sur une période utilisé pour définir deux des zonages des territoires en reconversion, ZRD et BER.

Néanmoins, certains critères et seuils semblent avoir été retenus dans l'objectif de classer des territoires préalablement identifiés, avec des règles de classements formellement nationales mais *de facto* particulières.

En particulier, les critères de classement en BER sont en 2020 encore dépendants du taux de chômage constaté au 30 juin 2006 et de la variation de l'emploi entre 2000 et 2004, critères manifestement inadaptés à l'évaluation de la situation du territoire en 2020. Des tels critères empêchent dès lors l'application éventuelle du régime BER à d'autres territoires en difficulté.

Les critères de classement en ZDP et en BUD et les seuils retenus sont ainsi également conçus pour ne cibler, à partir de critères nationaux, que le territoire identifié au préalable. Cette situation peut nuire à la légitimité du zonage dans son principe.

Par exemple, sont classées en ZDP les régions situées dans le tiers des régions ayant le taux de pauvreté le plus élevé, le taux de jeunes sans emploi ni formation le plus élevé, et la densité de population la plus faible, avec 30 % de la population de la région résidant dans des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) respectant ces mêmes conditions. L'application de ces critères revient à ne classer que la région Corse.

Cette situation en BER, ZDP et BUD questionne le caractère objectif et rationnel des critères de classement retenus.

1.1.4.2. Les zonages se sont superposés dans certains territoires

Le développement des zonages a contribué à complexifier les modalités d'action publique dans certains territoires.

[11] Il s'agit, en ZRD, de la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires.

Plusieurs territoires sont concernés par plusieurs zonages, en particulier du fait du grand nombre de communes classées en ZRR et, hors du champ de la mission, en zone d'aide à finalité régionale. Ainsi, 80 % des communes en ZRD, 81 % des communes en BER et 91 % des communes en ZDP sont également classées en ZRR.

Selon l'ANCT, 3 128 communes étaient en 2018 concernées par deux zonages, 245 par trois zonages et 22 par quatre zonages[12].

Associées à la diversité des règles d'éligibilité présentées au 2.1.1.3, ces superpositions, en particulier dans le périmètre des BER et des ZRD, nuisent à la lisibilité du régime d'aide.

1.2. Les évaluations des dispositifs zonés montrent que leur effet est au mieux limité, et interrogent leur efficience au regard d'autres mesures de soutien

La majorité des revues de dépenses et des rapports parlementaires et administratifs préconise l'extinction progressive des avantages fiscaux et surtout sociaux. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011 souligne l'absence d'effet significatif des dispositifs ZRR et ZFU[13], et recommande la suppression des exonérations zonées. La revue des exonérations sociales réalisée par l'IGAS et l'IGF en 2015[14] estime que les résultats des dispositifs ZRR, ZFU et BER sont négatifs, en raison de leur impact limité, de leur complexité et des effets d'aubaine observés.

Les ZRR ont fait l'objet depuis 2009 de plusieurs rapports interministériels[15], dont la plupart des constats sont convergents et soulignent :

- l'opportunité de supprimer les exonérations de cotisations sociales, peu avantageuses par rapport aux allègements généraux, et exorbitantes en ce qui concerne les organismes d'intérêt général en ZRR ;
- la concurrence des exonérations fiscales générales en matière de fiscalité directe locale.

Le rapport du CGEDD, de l'IGA et de l'IGAS de 2014 notait toutefois que « les autres mesures dont bénéficient les ZRR sont globalement utiles et le dispositif peut être regardé sur ce point comme permettant de soutenir les efforts, conséquents, des collectivités locales pour enrayer le déclin de leurs territoires. »

Par ailleurs, les ZRR ont récemment fait l'objet de trois rapports parlementaires. Un rapport de l'Assemblée nationale proposait en 2014 la fin des exonérations sociales et le maintien des exonérations fiscales. Dans la perspective de l'extinction du dispositif en 2020, le rapport de 2018 des députées Blanc et Louwagie propose la suppression des exonérations fiscales et sociales[16]. Le rapport des sénateurs Delcros, Espagnac et Pointereau, déposé en octobre 2019[17], propose quant à lui de maintenir l'ensemble des exonérations.

---

[12] Cf. *Rapport d'information du Sénat sur l'avenir des zones de revitalisation rurales*, 9 octobre 2019, p. 60.

[13] *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, 2011, IGF.

[14] *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques,* 2015, IGAS, IGF.

[15] *Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)*, 2009, CGAAER, CGEDD, IGAS, IGF ; *Évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*, 2014, CGAAER, CGEDD, IGA, IGAS ; *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques,* 2015, IGAS, IGF.

[16] Anne Blanc, Véronique Louwagie, *Mission "flash" sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne*, Assemblée Nationale, 2018.

[17] Bernard Delcros, Frédérique Espagnac, Rémy Pointereau, *Sauver les zones de revitalisation rurale, un enjeu pour 2020*, Sénat, 2019,

Dans son rapport de 2014 consacré aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées[18], la Cour des Comptes souligne, outre la complexité des exonérations, « l'impact mal mesuré et quasiment négligeable des mesures fiscales ».

1.2.1. Les évaluations quantitatives concluent à un effet au mieux limité des QPV et ZFU

1.2.1.1. Les dispositifs de zonage ne font pas systématiquement l'objet d'une évaluation et certains dispositifs sont trop récents pour avoir été évalués

Peu d'évaluations des zonages ont été réalisées, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives. Aucune méthode commune d'évaluation n'a été développée.

Il n'existe d'études quantitatives respectant les standards méthodologiques que pour trois des dispositifs étudiés par la mission : les QPV, les ZFU et les ZRR.

Deux dispositifs ont été mis en place trop récemment pour avoir été évalués, le BUD (2018)[19] et les ZDP (2019). Il n'existe pas d'évaluation quantitative des ZRD, et les BER n'ont fait l'objet que d'une évaluation par la CCI des Ardennes, associée au dispositif[20]. Cette étude conclut à une diminution moins forte de l'emploi et à une augmentation moins importante du taux de chômage dans les zones ayant bénéficié du dispositif, par rapport au reste du département et à une zone d'emploi similaire au BER (zone de Saint-Quentin).

La mission a eu connaissance d'un seul travail économétrique quantitatif global concernant les QPV, intégré au rapport annuel 2018 de l'Observatoire national de la politique de la ville (ONPV)[21]. Celui-ci ne parvient pas à mettre en évidence un impact positif des QPV sur l'emploi.

1.2.1.2. Les évaluations économétriques concluent à un effet positif mais limité dans le temps sur l'emploi et la création d'entreprise en ZFU

Les ZFU ont fait l'objet de sept études académiques, qui mettent en évidence un impact positif du dispositif, à la fois en termes de retour à l'emploi et de créations d'établissement. L'impact a été le plus important pour les premières ZFU créées en 1996, ce qui peut s'expliquer par le renforcement ultérieur de l'allègement général des charges sociales et de la clause d'embauche locale.

---

[18] Cour des Comptes, *Rapport sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*, novembre 2014.

[19] Une évaluation des BUD, engagée à l'initiative de la préfecture des Hauts-de-France était en cours à la date de la mission, et prévoyait une évaluation quantitative contrefactuelle.

[20] CCI des Ardennes, *Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes,* 2013,

[21] CGET, observatoire national de la politique de la ville, rapport annuel, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1 – Études*, Paris, 2018.

Cependant, ce résultat doit être nuancé, ces études montrant que :

- l'effet positif est fortement limité dans le temps[22] ;
- les créations d'entreprises en ZFU sont principalement dues à des transferts d'entreprise ou à des effets d'aubaine[23]. Un impact négatif sur les unités urbaines environnantes et une surreprésentation des activités facilement relocalisables[24] ont été mesurés par certaines études ;
- le dispositif n'a pas d'effet sur les entreprises déjà présentes dans la zone[25]
- il n'y a pas d'effet d'entraînement sur les entreprises de plus de 50 salariés, non concernées par l'exonération[26] ;
- les créations ne bénéficient pas nécessairement à la population initiale de la ZFU. Malgré la clause d'embauche locale, les créations d'établissement s'accompagnent de la mobilité de travailleurs ne venant pas de la ZFU[27] ;
- le dispositif bénéficie principalement aux zones disposant déjà d'atouts, les ZFU les moins isolées spatialement[28] et les ZFU dont l'écart de développement économique avec leur unité urbaine environnante est le plus faible.

1.2.1.3. Certaines études proposent une première approximation du rapport coût--bénéfice des ZFU

S'il n'existe pas d'étude économétrique sur l'efficience des dispositifs, certaines évaluations proposent un ordre de grandeur de leur rapport coût-bénéfice. Gobillon *et al.*[29] estiment à 9 000 € le coût par emploi occupé par un résident en ZFU dans les entreprises bénéficiant des exonérations en 1997. Rathelot et Sillard[30] calculent un coût pour la collectivité de 31 250 € par emploi créé ou maintenu, et de 208 000 € par établissement créé ou maintenu en ZFU. Ces montants seraient à comparer avec, par exemple, le montant de l'aide à l'embauche prévue dans le cadre des emplois francs, ou les investissements réalisés pour améliorer le niveau de formation des résidents de QPV et de ZFU.

---

[22] Pauline Givord, Simon Quantin, Corentin Trevien, « A Long-Term Evaluation of the First Generation of the French Urban Enterprise Zones », *Document d'études*, n° 172, Dares, février 2012.

[23] Roland Rathelot, Patrick Sillard, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », in *Économie et Statistique,* n° 415-416, 2008 ; Thierry Mayer, Florian Mayneris, Loriane Py, « The Impact of Urban Enterprise Zones on Establishments Location Decision: Evidence from French ZFUs », CEPR Discussion Paper, n° 9074, 2017 ; Anthony Briant, Miren Lafourcade, Benoit Schmutz, « Can Tax Breaks Beat Geography? Evidence from the French Enterprise Zones Experience », *in American Economic Journal – Economic Policy*, vol. 7, n° 2, 2015.

[24] Thierry Mayer, Florian Mayneris, Loriane Py, op. cit.

[25] Pauline Givord, Roland Rathelot, Patrick Sillard, « Place-based tax exemptions and displacement effects: an evaluation of the Zones Franches Urbaines program, *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, vol. 43, 2013.

[26] Thierry Mayer, Florian Mayneris, Loriane Py, op. cit.

[27] Pauline Charnoz, « Do Place-based Policies Help People? Evidence from French Enterprise Zones », document de travail, Centre de recherches en économie et en statistique, n° 2014-44, janvier 2015.

[28] Anthony Briant, Miren Lafourcade, Benoit Schmutz, op. cit.

[29] Gobillon, Laurent, Magnac, Thierry, Selod, Haris, *L'effet des Zones Franches Urbaines sur le Retour à l'Emploi*, Centre pour la Recherche Économique et ses Applications, 2012.

[30] Roland Rathelot Patrick Sillard, op. cit.

1.2.2. L'analyse quantitative n'a pas permis de mesurer d'impact économique significatif du classement en ZRR

1.2.2.1. L'étude des communes classées montre que ces communes diffèrent des communes non classées, d'un point de vue sociodémographique et économique

Les critères de classement, établis à l'échelle de l'EPCI, ont conduit à la sélection de communes très peu peuplées (72 % des communes ont une population inférieure à 500 habitants) avec un niveau de vie plus faible (la médiane du niveau de vie des communes classées est en moyenne 7,3 % inférieure à celle des communes non classées)[31].

Une analyse plus détaillée des ZRR (annexe III) permet de mettre en lumière plusieurs autres différences par rapport aux communes non classées, notamment :

- une dynamique démographique positive, mais moins forte que celle des communes non classées ;
- une population plus âgée et moins qualifiée ;
- une population travaillant plus fréquemment dans sa commune de résidence ;
- une majorité d'emplois dans les secteurs agricole, public et de la santé.

Les ZRR se distinguent également par des caractéristiques économiques moins favorables que celles des communes non classées. Le taux de chômage moyen en 2016 dans les communes en ZRR est plus élevé que celui des communes non classées. Le taux de création nette d'emplois entre 2011 et 2016 y est positif, mais de 62 % inférieur à celui des communes non classées. La proportion de communes n'ayant pas bénéficié d'une création d'entreprise en 2016 (32,2 %) est plus de deux fois supérieure à la moyenne pour les communes non classées.

Enfin l'analyse des ZRR révèle qu'elles constituent un ensemble hétérogène de communes qui font face à des enjeux variés, ce qui invite à prendre en compte les spécificités locales à une échelle plus fine. Par exemple, les communes rurales ayant un solde migratoire positif doivent répondre aux attentes des nouveaux habitants en matière de services.

1.2.2.2. La seule évaluation économétrique des ZRR, publiée par Behaghel, Lorenceau et Quantin en 2015[32], ne met en évidence aucun impact significatif du dispositif sur la création d'établissements et l'emploi

Cette situation tient selon les auteurs (cf. annexe IV) :

- au périmètre trop large du zonage ;
- à l'exclusion des transferts d'entreprise du bénéfice des exonérations, contrairement aux ZFU.

En outre, pour que les ZRR aient un effet positif dans certains territoires alors que l'effet global constaté est nul, il faudrait :

- soit que l'effet concerne un nombre de communes si faible qu'il n'est plus significatif à l'échelle de l'ensemble des ZRR ;
- soit que le dispositif ait un impact négatif dans d'autres territoires. Il paraît improbable qu'un tel dispositif d'incitation fiscale puisse avoir un effet négatif sur l'installation d'entreprises.

---

[31] D'après les données de recensement de 2016 publiés par l'Insee.

[32] Luc Behaghel, Adrien Lorenceau, Simon Quantin« Replacing Churches and Mason Lodges: Evidence from a quasi-experiment », in *Journal of Public Economics*, 125(C), 2015.

1.2.3. Les évaluations quantitatives des zonages devraient être poursuivies, systématisées et prendre en compte les coûts de ces dispositifs

Indépendamment de l'enjeu symbolique que peut constituer le classement en zone prioritaire, la mission souligne qu'il est souvent difficile de rapprocher les résultats des évaluations économétriques des retours qualitatifs des parties-prenantes aux zonages. Les témoignages individuels recueillis par la mission soulignant l'effet positif d'un zonage dans un lieu donné ne peuvent être placés au même niveau qu'une évaluation, conduite par des économistes, de l'efficacité globale d'un zonage.

Il apparaît donc indispensable de s'appuyer sur les méthodes d'évaluation quantitative pour analyser de façon objective l'ensemble des dispositifs zonés.

Ces évaluations pourraient être enrichies, sous l'égide du système statistique public et en lien avec les ministères économiques et sociaux, par :

- une analyse rétrospective de la pérennité des entreprises, notamment au-delà de la période d'exonération ;
- une étude comparative des effets différenciés au sein d'un même zonage selon les caractéristiques des communes ou des quartiers classés, sur le modèle de l'analyse des déterminants du succès des ZFU réalisée en 2015[33] ;
- un approfondissement de la mesure des effets selon les caractéristiques des entreprises ;
- une mise à jour périodique des jeux de données utilisés, peu d'évaluations quantitatives ayant été réalisées depuis cinq ans.

Il apparaît en outre indispensable, dans le cadre d'une modernisation de l'évaluation quantitative des zonages, d'accompagner l'analyse de leur efficacité d'une méthode d'analyse de leur efficience, notamment au regard de dispositifs fiscaux généraux partageant les mêmes objectifs ou de mesures non fiscales.

[33] Anthony Briant, Miren Lafourcade, Benoit Schmutz, « Can Tax Breaks Beat Geography? Evidence from the French Enterprise Zones Experience », in *American Economic Journal*, vol. 7, n° 2, 2015.

2. Pour les entreprises, pour les territoires et pour l'État, les zonages constituent souvent une référence « par défaut », faute d'une alternative plus efficiente

Les zonages pèsent peu dans les décisions d'implantation des entreprises (2.1). Ils revêtent toutefois une importance forte dans la reconnaissance des territoires vulnérables (2.2) dont la portée symbolique contraste avec le faible degré de pilotage national (2.3).

2.1. Pour les entreprises, les exonérations zonées constituent un signal positif des pouvoirs publics, sans toutefois peser significativement sur leur décision d'implantation et de développement

2.1.1.1. La fiscalité n'apparaît pas comme un élément déterminant de l'installation de la majorité des entreprises

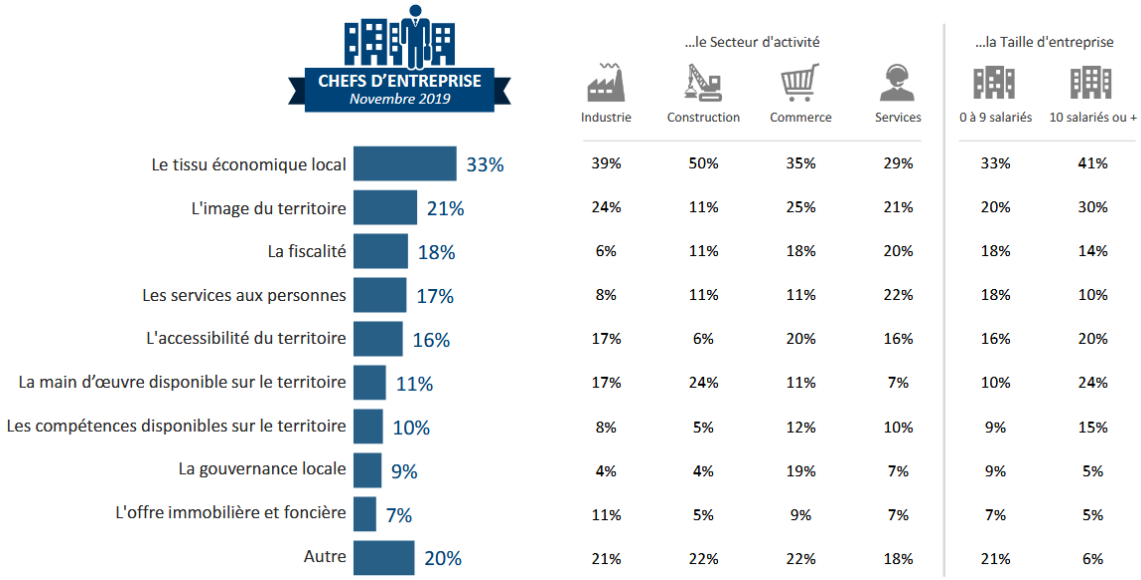
S'il n'existe pas de hiérarchie objective des différents facteurs de localisation des entreprises, l'effet des incitations fiscales apparait limité. En effet :

- la fiscalité n'est qu'un des facteurs d'installation et de développement des entreprises, qui dépendent de l'ensemble des dynamiques et ressources d'un territoire. Les représentants des entreprises rencontrés par la mission ont notamment souligné l'importance de la main-d'œuvre disponible sur le territoire, de l'existence de zones de chalandise viables, de réseaux de fournisseurs et de sous-traitants, ou de la qualité des infrastructures accompagnant les entreprises (réseaux de transports, accès au foncier et à l'immobilier d'entreprise). Ainsi, une enquête réalisée en novembre 2019 par l'institut OpinionWay pour CCI France[34] auprès d'un échantillon représentatif de chefs d'entreprises a classé la fiscalité comme troisième facteur de développement, après le tissu économique local et l'image du territoire ;
- dans les zones rurales, l'importance des exonérations a été soulignée par des interlocuteurs de la mission. Élus locaux et représentants des artisans ont aussi mis l'accent sur l'importance des aides financières directes et de l'accompagnement des entrepreneurs par les collectivités, notamment en proposant des locaux mis aux normes à prix préférentiel et de l'aide à l'ingénierie de projets ;
- même pour les professionnels de santé libéraux, susceptibles de bénéficier d'une exonération totale d'impôt dans l'ensemble des zonages hors QPV, l'importance du levier fiscal doit être relativisée. Ainsi, une enquête de l'Ordre national des médecins d'avril 2019 sur l'installation des jeunes médecins auprès de plus de 15 000 médecins montre que les principaux facteurs d'installation sont la proximité familiale et l'offre de services publics.

Si l'ensemble des interlocuteurs de la mission et les évaluations réalisées constatent un effet limité des exonérations, les représentants des entreprises mentionnent toutefois qu'elles constituent une aide à la fois directe, non stigmatisante et susceptible d'améliorer leur pérennité.

[34] CCI France est l'établissement public national chargé d'animer le réseau consulaire des chambres de commerce et d'industrie.

Graphique 3 : Résultats du sondage Opinionway sur les facteurs clés du développement de l'entreprise sur le territoire



Source : CCI France, sondage sur un échantillon redressé de 606 chefs d'entreprise.

2.1.1.2. Le faible taux de recours aux exonérations d'impôt sur les bénéfices en ZRR (7 %) questionne son efficacité, notamment pour les très petites entreprises

En ZRR, moins d'une entreprise sur dix ayant une activité industrielle, commerciale ou artisanale éligible bénéficiait de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en 2018 (tableau 5).

Si certaines de ces entreprises ont pu choisir d'autres dispositifs d'exonération (zonage AFR, jeunes entreprises innovantes, autres zonages), ce faible taux peut illustrer l'attractivité limitée de l'exonération en ZRR et /ou la méconnaissance du dispositif, qui pourrait traduire une communication locale et un accompagnement des entrepreneurs insuffisants.

Tableau 5 : Taux de recours aux exonérations d'impôt sur les bénéfices (hors BNC) en ZRR en fonction de l'effectif (2018)

Effectif moyen (en nombre de salariés)	Taux de recours
Aucun salarié	7 %
Un salarié	9 %
Entre deux et cinq salariés	7 %
Entre cinq et onze salariés	4 %
Total	7 %

Source : Liasses fiscales, traitement mission.

Le taux de recours aux exonérations varie également selon (annexe II) :

- le secteur d'activité, le taux de recours du secteur de l'immobilier étant par exemple deux fois plus élevé que celui de l'industrie manufacturière ;
- la localisation de l'entreprise, le taux de recours variant de 1 % dans les Bouches-du-Rhône à 20 % dans le Lot, sans que la mission ne puisse trouver d'explication à de tels écarts.

Des travaux d'approfondissement seraient cependant nécessaires, sur le fondement de données non disponibles à la date de la mission, afin de mesurer le taux de recours pour chaque zonage et pour l'ensemble de secteurs d'activité.

2.1.1.3. Les règles d'éligibilité aux exonérations, souvent complexes, ne facilitent pas leur mobilisation par les entreprises

Les sept zonages étudiés par la mission, s'ils ont des objectifs similaires et ouvrent droit, hormis les QPV, à une exonération d'impôt sur les bénéfices, comportent des règles diverses d'éligibilité des entreprises, détaillées dans l'annexe II. Par exemple (et sans exhaustivité) :

- les règles de comptabilisation du bénéfice réalisé hors de la zone diffèrent selon les zonages. Ainsi, les bénéfices réalisés pour la part d'activité hors ZRR sont exonérés jusqu'à un seuil de 25 % du résultat total de l'entreprise, alors qu'ils sont exclus de l'exonération au premier euro pour les ZFU-TE, les BER et les BUD. Si cette exclusion est compréhensible en zone dense afin de limiter les effets d'aubaine, elle interroge s'agissant des BER, majoritairement ruraux. La complexité de justifier du lieu précis d'exercice d'une activité pour l'ensemble du résultat peut également être un frein à la demande d'exonération ;
- les règles de détention du capital interdisent que plus de 50 % d'une entreprise bénéficiaire d'exonération soit détenus par une autre entreprise en ZRR, ZFU-TE, BUD et ZDP, mais ce critère n'existe pas pour les BER et les ZRD ;
- les extensions d'activité préexistantes sont exclues pour tous les zonages sauf les BER ;
- les régimes juridiques éligibles diffèrent selon les zonages. Par exemple, les microentreprises sont exclues de l'exonération en ZRR et non en ZFU-TE.

En outre, les critères d'éligibilité aux exonérations fiscales et sociales peuvent différer au sein d'un même zonage. Par exemple, l'exonération d'impôts sur les bénéfices en ZRR est réservée aux établissements de moins de 11 salariés, le seuil étant porté à 50 salariés pour l'exonération de cotisations sociales.

Ces différences, qui peuvent s'expliquer par la volonté de limiter les effets d'aubaine, mais aussi par la sédimentation de dispositifs sur plusieurs décennies, complexifient l'appréhension des zonages par les entrepreneurs, en particulier pour les petites entreprises et dans les territoires bénéficiant de plusieurs zonages (qui doivent choisir l'un d'entre eux).

2.1.1.4. Les exonérations zonées de cotisations sociales sont peu attractives pour la plupart des entreprises et impliquent des formalités administratives considérablement plus complexes que l'allègement général de cotisations

En 2009 déjà, un rapport d'évaluation des ZRR[35] préconisait d'aligner l'exonération de cotisations pour embauche en ZRR sur les exonérations de droit commun, du fait de leur faible avantage différentiel. Ce constat est toujours valide en 2020, comme le montre le graphique 4 qui indique, pour différents niveaux de salaires, les gains en pourcentage de la rémunération brute procurés aux employeurs par, respectivement, l'allègement général de cotisations sociales (courbe en trait plein épais) et les exonérations zonées (cinq autres courbes).

Les raisons de la faible attractivité de ces dernières sont les suivantes :

- l'allègement général a été unifié et réaménagé à compter du 1er janvier 2019, par la fusion des anciens allègements (dits « Fillon »), du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), et des réductions de cotisations maladie et famille instituées en 2015 dans le cadre du pacte de solidarité et de responsabilité.

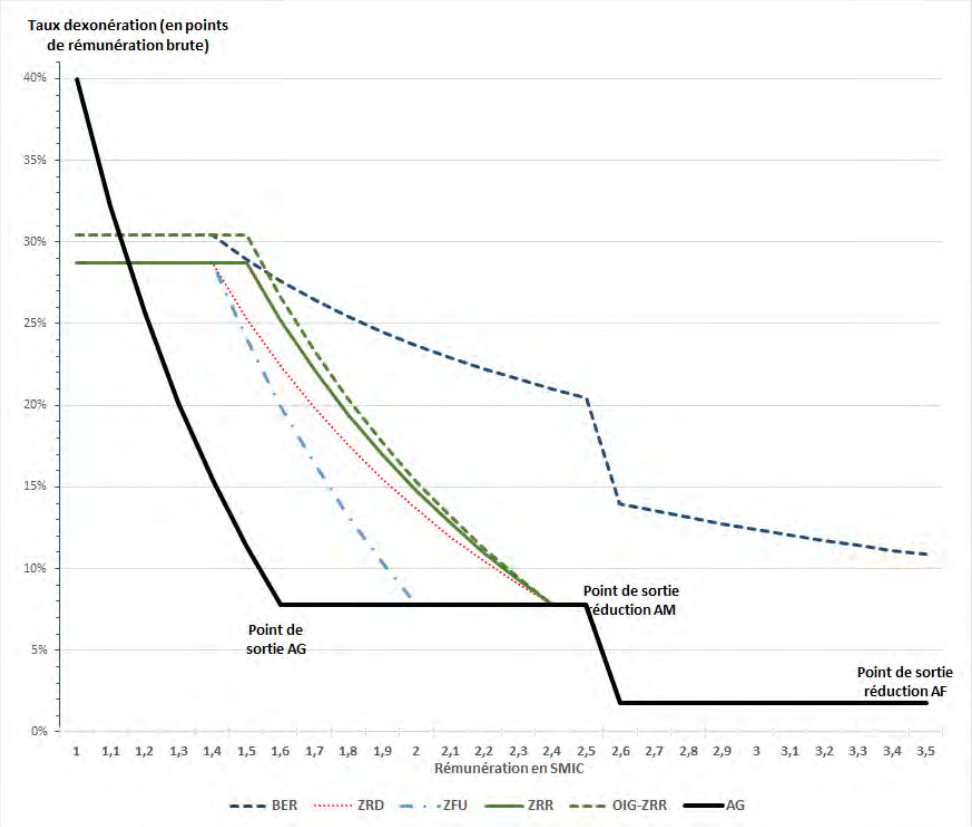
[35] IGA, CGEDD, CGAER, IGF, *Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurales (ZRR)*, novembre 2009.

Les exonérations zonées procurent aujourd'hui un avantage moindre que l'allègement général jusqu'à 1,15 Smic environ, et le gain pour les salaires plus élevés a été réduit à chaque renforcement de l'allègement général. Le graphique 4 montre l'évolution des différentes exonérations et des allègements généraux de cotisations ;

- si les exonérations zonées de cotisations sont plus intéressantes que l'allègement général pour des niveaux de salaires plus élevés, l'effet de ces exonérations diminue avec l'augmentation du salaire[36]. En outre, les personnes qualifiées pouvant prétendre à ces niveaux de salaire sont moins exposées au risque de chômage. Dès lors, une augmentation des allègements de cotisations risquerait de se traduire par une augmentation de rémunérations brutes, sans effet final sur le coût du travail et l'emploi ;
- les allègements généraux ne sont pas limités en durée, contrairement aux exonérations zonées, dont la durée varie d'un an à cinq ans ;
- contrairement aux allègements généraux de cotisations sociales, qui sont calculés automatiquement, les exonérations zonées impliquent des formalités déclaratives annuelles complexes afin de justifier du décompte de l'effectif et de l'activité en zone des effectifs exonérés.

Il apparaît ainsi que les exonérations de cotisations sociales en ZRR, ZRD et BER ne trouvent plus de justification. Une exception pourrait être admise pour les organismes d'intérêt général en ZRR, qui disposent d'un régime spécifique d'exonération pérenne n'accueillant plus de nouveaux bénéficiaires depuis le 1er novembre 2007.

Graphique 4 : Taux des allègements généraux et des exonérations zonées en fonction de la rémunération brute



Source : Direction de la sécurité sociale

[36] Par exemple, dans une note de janvier 2019, *Baisses de charges, stop ou encore ?*, par Yannick L'Horty, Philippe Martin et Thierry Mayer, le Conseil d'analyse économique recommandait d'abandonner les baisses de charges sur les salaires supérieurs à 2,5, voire 1,6 SMIC, du fait de l'absence d'impact mesuré sur la compétitivité française.

2.2. Pour les communes, le zonage national marque la reconnaissance symbolique et financière de leur vulnérabilité, sans cependant toujours constituer une référence pertinente d'intervention pour les autres collectivités locales

2.2.1. Les zonages nationaux, en particulier les ZRR, traduisent la reconnaissance des difficultés particulières de certains territoires et la volonté de la puissance publique de les soutenir prioritairement

Au-delà de leur objectif initial de soutien au développement économique et à l'emploi, reposant sur des mesures fiscales incitatives, les zonages nationaux comportent une dimension symbolique dont l'importance ne saurait être sous-estimée.

En effet, pour les territoires concernés, ces zonages traduisent la reconnaissance par l'État de leur vulnérabilité qui légitime une action publique renforcée. Par exemple, les zones urbaines sensibles puis les QPV sont devenus synonymes des quartiers en difficulté.

Le classement en zone de géographie prioritaire apparaît donc comme un acte fort de reconnaissance, dont la portée dépasse la question du développement économique ou des exonérations fiscales et sociales et est largement déconnectée des résultats des mesures adossées au zonage. Toute sortie d'un classement, sans solution alternative, risque donc d'être perçue comme une marque d'incompréhension de l'État vis-à-vis de la situation des territoires concernés.

2.2.2. De nombreux dispositifs sans lien apparent avec la fiscalité ou le développement économique sont adossés aux zonages, ce qui rend leur réforme plus complexe

2.2.2.1. Les ZRR sont notamment devenues le support de nombreuses mesures de soutien aux territoires ruraux, vulnérables ou non

Outre leur dimension symbolique, certains zonages servent de support à des mesures sans rapport avec le développement économique et l'emploi, mais visant à pallier certaines fragilités des territoires.

Parmi les sept zonages dans le champ de la mission, on distingue deux logiques de soutien aux territoires :

- des zonages conçus pour être le support de plusieurs politiques publiques concourant au développement d'un territoire, le plus souvent sur une base contractuelle. C'est le cas des QPV assis sur les contrats de ville, des ZRD liées aux contrats de redynamisation des sites de défense, des BUD assis sur l'Engagement pour le renouveau du bassin minier. Dans ces zones, les dispositifs d'exonération fiscale ou sociale ne sont qu'un élément d'une gamme de mesures de soutien au territoire ;
- des zonages initialement dédiés aux exonérations fiscales et sociales, comme les ZRR, les ZFU, les BER et les ZDP.

En particulier dans les ZRR, faute de définition de la ruralité, le zonage sert de support à des mesures variées. Par exemple, la mission a identifié, outre les mesures d'exonération à destination des entreprises et des ménages, au moins 22 mesures nationales adossées aux ZRR (cf. annexe I) notamment :

- une majoration de 30 % de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale[37] pour les communes en ZRR ;
- une dérogation à l'encadrement des ouvertures de pharmacies d'officine dans les communes de moins de 2 000 habitants ;
- un élargissement des compétences de l'Office national des forêts ;
- la prise en compte des ZRR pour la répartition de la dotation du fonds postal national de péréquation territoriale ;
- des aides spécifiques des agences de l'eau à l'amélioration des ouvrages vétustes de distribution d'eau potable ;
- l'attribution prioritaire de fonds aux CCI dont le périmètre comprend au moins 60 % de communes en ZRR ;
- dans le cadre de l'Agenda rural, des actions visant à améliorer l'accès des personnes résidant en ZRR aux structures d'insertion par l'activité économique.

Ainsi, les ZRR ont évolué d'un zonage à des fins économiques à un zonage ayant vocation à couvrir l'ensemble des fragilités des territoires ruraux : économie, mais aussi santé, logement, accès aux services, etc.

2.2.2.2. Dans le cadre de la politique de la ville, les mesures d'exonération fiscale à destination des entreprises ne constituent qu'une part marginale de l'intervention publique

Conçus dans la continuité des zones urbaines sensibles, les QPV constituent le périmètre prioritaire de mise en œuvre de la politique de la ville dans toutes ses dimensions. Ainsi, les 1 514 QPV sont couverts par 435 contrats de villes qui réunissent l'État et ses opérateurs, les collectivités, les organismes de protection sociale, les acteurs du logement et de la société civile autour d'objectifs de cohésion sociale, d'amélioration du cadre de vie et de développement économique.

Les interventions publiques dans les quartiers prioritaires vont ainsi bien au-delà du champ des incitations fiscales. Par exemple, en comparaison avec les 31 M€ d'exonération fiscale en QPV constatés en 2018 :

- l'Agence nationale pour le renouvellement urbain (ANRU) pilote un engagement de 10 Md€ de subventions au titre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) 2014-2030, soit 588 M€ par an ;
- 15 % des « parcours emploi-compétences », qui se sont substitués aux contrats aidés, sont fléchés vers les demandeurs d'emploi résidant en QPV ;
- le dispositif des emplois francs a été généralisé en 2020 à l'ensemble des demandeurs d'emploi et des jeunes suivis en missions locales résidant en QPV ;
- les QPV ont vocation à bénéficier de 10 % des crédits du fonds européen de développement régional (FEDER) et du fonds social européen (FSE), qui s'élèvent à 15,5 Md€ pour la période 2014-2020.

La prolongation des contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2022 entraîne en outre un maintien des QPV jusqu'à cette date. De ce fait, ce zonage n'a pas fait l'objet d'un examen approfondi par la mission.

[37] La DSR « bourg-centre » représente 545,2 M€ en 2019. Selon la DGCL, le classement d'une commune en ZRR entraîne une augmentation de sa dotation globale de fonctionnement de 9 € par habitant en moyenne.

Encadré 2 : Le zonage urbain vu par la chambre de commerce et d'industrie de la Seine-Saint-Denis

La Seine Saint Denis compte 10 ZFU-TE et 63 QPV. Le nombre d'entreprises d'établissements en ZFU dans ce département est très important, il est passé de 1 000 en 1997 à 12 000 en 2019.

La CCI 93 accompagne les porteurs de projet dans le cadre de la création d'entreprise. Pour se faire, elle indique analyser le projet, évaluer les besoins (locaux, bassin d'emploi, infrastructures, etc….) et apprécier ensuite si l'implantation en ZFU est une réponse pertinente.

Interrogée par la mission sur l'impact des exonérations fiscales et sociales liées au zonage urbain, la CCI 93 estime que :

- l'exonération d'impôt sur les bénéfices consolide le haut de bilan de l'entreprise lorsqu'elle s'active après 2-3 ans d'activité (quand l'entreprise commence à en réaliser) ;
- les exonérations de fiscalité directe locale, réservées aux QPV, font défaut aux ZFU.

En matière d'aide à l'emploi, la CCI fait état d'opinions favorables des entreprises sur les emplois francs, du fait de leur simplicité en comparaison des anciennes exonérations sociales de ZFU.

La CCI 93 observe la montée en puissance d'une jeune génération d'entrepreneurs, originaires de Seine Saint Denis ou d'ailleurs, qui croient au potentiel des quartiers, notamment en matière d'économie sociale et solidaire et ne recherchent aucun effet d'aubaine.

Elle note enfin que les crises précédentes ont montré que les entreprises en ZFU résistent plutôt mieux que les autres.

Source : Chambre de commerce et d'industrie de la Seine-Saint-Denis.

2.2.3. Les aides des collectivités locales aux territoires vulnérables n'épousent que marginalement la logique de zonage de l'État

De nombreuses régions ont mis en place des dispositifs de soutien fondés sur une cartographie locale des territoires vulnérables, sans s'appuyer sur les zonages nationaux existants. De même, le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I), qui définissent les stratégies régionales en matière d'économie, d'aménagement et de soutien aux territoires, sont élaborés sans prise en compte du cadre des zonages nationaux. Les interlocuteurs de la mission ont souligné le peu de pertinence selon eux des zonages nationaux, hors QPV, pour la mise en œuvre des politiques locales. Les seules zones fondant une large intervention des collectivités sont les QPV.

Hors QPV, la mission n'a pu identifier que deux mesures d'aide régionale aux entreprises explicitement assise sur un zonage national : le dispositif Occtav[38] d'accompagnement à la transmission et à la reprise d'entreprises en milieu rural financé par la région Occitanie et le Pass commerce et artisanat en ZRR dans la région Bretagne (aide aux travaux et à l'équipement pour des commerces en ZRR ou dans des communes de moins de 5 000 habitants).

[38] Lancé en 2017 et porté par les chambres consulaires de la région, consistant en un service de mise en relation de cédants et de repreneurs potentiels, et d'accompagnement des porteurs de projets.

2.3. Au niveau de l'administration centrale, la gouvernance des zonages devrait être améliorée, *a minima* pour assurer la connaissance de leur coût

2.3.1. Le pilotage national des zonages apparaît insuffisant

Les zonages restent pour l'administration centrale des objets peu identifiés dans leur coût et dans leurs effets.

Ainsi, aucune administration n'est explicitement responsable du pilotage et du suivi de ces zonages, certaines dimensions étant prises en charge par divers services :

- la définition des critères de zonage relève essentiellement de l'ANCT, chargée, en lien avec le service statistique public, de proposer des critères de zonage et de simuler leur effet sur les territoires. L'ANCT produit également les décrets et arrêtés de classement des différents zonages. L'ANCT n'a cependant pas de mission de suivi ou d'évaluation des zonages ;
- la direction générale des finances publiques (DGFiP) réalise le suivi de l'assiette exonérée et des montants d'exonération, ainsi que le suivi des délibérations d'exonération prises par les collectivités et des compensations d'exonérations décidées par l'État ;
- la direction de la législation fiscale prépare et suit les dispositions relatives aux règles d'exonération fiscale ;
- la direction du budget établit, à partir des données transmises par la DGFiP, les documents budgétaires relatifs aux zonages, alimentant notamment les documents relatifs aux dépenses fiscales et aux transferts financiers de l'État aux collectivités. Elle n'a cependant pas de mission de suivi ou d'évaluation des dispositifs zonés en tant que tels ;
- la direction générale des collectivités locales (DGCL) suit les aides économiques des collectivités, l'effet des zonages sur leurs dotations et les règles relatives à la fiscalité locale ;
- la direction de la sécurité sociale (DSS), en lien avec l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) suit les exonérations de cotisations sociales et en fait la synthèse dans l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale ;
- la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) et la DGCL portent budgétairement la compensation par l'État à la sécurité sociale des exonérations de cotisations.

Budgétairement, chaque exonération zonée est rattachée au programme le plus proche de son objet[39].

Du fait des enjeux financiers limités que représentent ces zonages (par exemple la compensation des exonérations zonées de fiscalité directe locale représente moins de 0,4 % du total des allocations compensatrices), leur suivi n'est généralement pas considéré comme prioritaire.

[39] Le programme 102, accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, pour les exonérations de cotisations sociales en BER, ZRD et ZRR ; le programme 112, impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire pour les ZRR, les BER et les ZDP ; le programme 147, politique de la ville pour les QPV, ZFU ; le programme 174, énergie, climat et après-mines pour les BUD ; le programme 212, soutien de la politique de la défense, pour les ZRD.

2.3.2. Les remontées de données relatives au coût et aux effets des zonages sont trop incomplètes pour garantir la maîtrise du dispositif au niveau de l'État

Le pilotage des zonages nécessite une amélioration des remontées de données et de leur suivi annuel.

Il n'existe pas d'autre mesure du coût des dispositifs zonés que l'évaluation annuelle des dépenses fiscales et sociales de l'État. Si la DGFiP dispose de données exhaustives sur le coût et les bénéficiaires des exonérations zonées d'impôts sur les bénéfices et de fiscalité directe locale, et l'Acoss et la CCMSA de données sur les exonérations zonées de cotisations sociales, aucune information fiable et centralisée au niveau national n'existe sur le coût des exonérations décidées sur délibération des collectivités[40].

En outre, aucune instance de partage d'informations et d'éléments d'évaluation entre les sphères fiscale et sociale n'assure la mise en commun des données relatives aux mêmes bénéficiaires.

Proposition n° 1 : En cas de prolongation des zonages, mettre en place une instance de gouvernance interministérielle des zonages à visée économique, animée par l'ANCT. Confier à l'ANCT, en lien avec les administrations sociale et fiscale, les services producteurs de données et le service statistique public, une mission générale de suivi de l'ensemble des zonages et confier aux corps d'inspection et au service statistique public une mission d'évaluation des zonages au regard de leur coût et de leurs objectifs de politique publique.

2.3.3. Les dispositifs zonés sont aujourd'hui décorrélés des programmes d'intervention de l'État dans les territoires

Les programmes de soutien territorial récents ont été conçus indépendamment des zonages.

Ainsi, le programme Territoires d'industrie, lancé en novembre 2018, est sans lien avec les zonages existants (BUD, BER, une partie des ZRR dans les espaces ruraux à dominante industrielle) bien qu'ils aient des objectifs communs. Le programme Action cœur de ville et le nouveau programme Petites villes de demain sont également conçus indépendamment des zonages existants.

De même, les ZRR ne s'articulent pas avec les 481 contrats de ruralité signés entre 2016 et 2020, quand bien même ils ont pour finalité commune de développer l'attractivité des territoires ruraux.

Alors qu'une logique de projet territorial et de co-construction avec les territoires prévaut dans les nouveaux programmes portés par l'État, les zonages fiscaux et sociaux se singularisent des autres leviers d'intervention de l'État par leur logique de guichet. Ce défaut d'articulation des exonérations avec le reste des outils traduit l'inadaptation de ceux-ci aux enjeux actuels de la cohésion des territoires. Il appelle à repenser plus globalement les stratégies d'intervention de l'État sur les territoires.

[40] L'ensemble des interlocuteurs concernés de la mission a indiqué que le coût était vraisemblablement très limité, mais aucune donnée n'a permis d'objectiver cette impression.

3. Le développement des territoires vulnérables nécessite une approche renouvelée de la géographie prioritaire, prenant en compte les enjeux écologiques, économiques et européens

Toute évolution des dispositifs fiscaux zonés doit s'inscrire dans le contexte économique, écologique et européen (3.1). Elle passe également par une vision dynamique des territoires vulnérables et du concept de géographie prioritaire et nécessite une approche du développement adaptée à chaque territoire et co-construite avec les acteurs (3.2).

3.1. Les dimensions de la transition écologique, de la crise post-Covid et des interventions européennes doivent être au cœur de toute évolution de la géographie prioritaire

3.1.1. La crise actuelle renforce les interrogations sur les leviers du développement local

Les politiques de développement local ont longtemps recherché la captation externe de la richesse, privilégiant la croissance exogène au développement endogène. La logique de marketing territorial poussé à son extrême a pu conduire à exacerber la concurrence entre territoires.

La crise économique et sociale qui s'installe à la suite de la pandémie appelle à repenser les chaines de production de valeur et les dynamiques territoriales en termes de complémentarité, de résilience, d'ancrage local et de cohésion interterritoriale.

3.1.1.1. Le développement des territoires doit reposer sur un ancrage local et un modèle résilient

La crise renforce le besoin de dépasser les oppositions classiques entre modèles de croissance endogène et exogène pour privilégier les réflexions sur les capacités des territoires. Cela nécessite un effort d'ingénierie pour faire naître des projets dans les territoires et les accompagner, mais également une réflexion stratégique sur la chaine de valeur de chaque activité. Cela peut passer comme le propose l'Assemblée des communautés de France (AdCF)[41] par le renforcement de leviers d'action tels que l'organisation de salles de marché virtuelles ou de plateforme d'achats pour rapprocher les différents fournisseurs. Ce type d'initiative est de nature à augmenter la valeur ajoutée en produisant davantage au niveau régional et peut permettre de réduire le risque systémique de dépendance en diversifiant les chaines d'approvisionnement.

[41] https://www.adcf.org/files/DOCS/2020/24042020_Crise-Coronavirus_Plan-de-relance-2020_web_HD.pdf

3.1.1.2. Le développement territorial doit s'inscrire dans une logique de complémentarité et de cohésion des territoires

Comme l'a montré l'économiste Laurent Davezies[42], le développement économique des territoires n'est pas fonction seulement de la richesse qu'ils créent mais également des revenus qu'ils captent et de leur circulation. Les stratégies de développement territorial doivent donc être évaluées au regard de ces flux de redistribution et ne peuvent être conçues que dans le cadre d'une coopération et complémentarité entre territoires. Selon Olivier Bouba-Olga[43], les zonages présentent à cet égard le risque de figer des espaces dans des systèmes autonomes déconnectés des interactions avec les autres territoires.

Ainsi, le développement local repose davantage sur les liens d'un territoire avec ses voisins et sur sa capacité à s'organiser en réseau que sur sa taille. C'est une nouvelle opportunité de « faire », « faire avec » ou « faire faire » autour d'une vision co-construite des territoires.

L'État et les collectivités locales ont vocation à faciliter les coopérations entre acteurs publics et privés pour favoriser l'intelligence territoriale collective. La crise de 2008 a ainsi montré que les territoires qui avaient organisé le plus de coopération entre les acteurs publics et les industriels étaient parmi les plus résilients[44].

3.1.2. La transition écologique questionne la soutenabilité des modèles de développement et doit influer sur la conception de la géographie prioritaire

Dans la perception de la vulnérabilité des territoires, il est nécessaire de prendre en compte les conséquences à venir du réchauffement climatique. Par exemple, l'élévation de la température moyenne atmosphérique et des océans va modifier le cycle hydrologique et climatique, ce qui aura une incidence sur le rendement agricole de certains territoires. Selon le CGAAER, interrogé par la mission, plusieurs départements français risquent de devoir abandonner leur activité agricole et engager des reconversions sectorielles. Ces mutations doivent être anticipées. Il en va de même des départements très dépendants de l'exploitation forestière.

Par ailleurs, le zonage ne doit pas conduire à promouvoir un modèle économique qui méconnaitrait les enjeux essentiels de la transition écologique, notamment la préservation de la biodiversité et des espaces agricoles et littoraux. En effet, selon le ministère de la transition écologique et solidaire, « les zones clés de biodiversité peuvent être soumises, sur plus de 10 % de la superficie de la métropole, à des pressions liées à l'urbanisation ou à l'agriculture qui sont à l'origine de forts à très forts enjeux de biodiversité »[45]. Les zones d'activité économique doivent intégrer ces dimensions et s'acheminer vers la zéro artificialisation nette, que ce soit à travers la réduction des nouvelles surfaces de construction, le renouvellement, ou encore la mobilisation d'anciennes friches.

---

[42] Laurent Davezies, *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses,* Seuil. 2008.

[43] Entretien avec la mission.

[44] Entretien avec la mission.

[45] Commissariat général au développement durable, « Un tiers du territoire joue un rôle irremplaçable pour la biodiversité », in *Théma*, décembre 2019.

Plus généralement, toute politique de développement doit satisfaire les 17 objectifs de développement durable (ODD) définis au niveau mondial en 2015 et relayer le pacte vert européen adopté en décembre 2019, qui identifie de nombreuses pistes de croissance verte *via* notamment l'économie circulaire[46]. Favoriser un écosystème coopératif à travers notamment la mutualisation entre plusieurs acteurs des flux de matières, d'énergie, d'eau, d'infrastructures de services, permet d'optimiser les ressources d'un territoire.

3.1.3. Les dispositifs zonés nationaux doivent prendre en compte la politique européenne de cohésion et la politique agricole commune

Les actions de l'État et des régions en faveur du développement économique des territoires les plus vulnérables doivent prendre en compte le rôle de l'Union européenne qui, d'une part, peut les appuyer grâce aux fonds associés aux politiques de cohésion et agricole commune et, d'autre part, encadre réglementairement les aides d'État.

3.1.3.1. Les fonds européens doivent être mobilisés en lien avec la géographie prioritaire

Les fonds européens structurels et d'investissement (FESI) représentent une ressource financière importante, en particulier pour les QPV :

- géré par les conseils régionaux[47], le fonds européen de développement régional (FEDER)[48] représente 8,4 Md€ consacrés à l'objectif « investissement pour la croissance et l'emploi », dont 840 M€ pour les QPV ;
- le fonds social européen (FSE)[49] s'élève à 5,5 Md€, dont 550 M€ pour les QPV.

En outre, le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) représente 11,4 Md€ sur la période 2014-2020 pour la France. À la différence de l'Allemagne, la France a choisi de consacrer l'essentiel du FEADER aux projets agricoles. Les projets de développement rural français sont cofinancés par le programme LEADER (Liaison entre actions de développement de l'économie rurale). Son montant s'élève à 687 M€ sur la programmation actuelle.

Le 27 mai 2020, la Commission européenne a présenté un projet de budget de l'UE renforcé pour aider à réparer les dommages économiques et sociaux immédiats causés par la pandémie de Coronavirus, et lancer la reprise. Il comprend une nouvelle version du cadre financier pluriannuel (CFP) pour 2021-2027 de 1 100 Md€ ainsi qu'un plan de relance doté de 750 Md€, dont 500 Md€ de subventions, pour la période 2021-2024.

---

[46] Selon le ministère de la transition écologique et solidaire, l'économie circulaire se définit comme « un modèle économique dont l'objectif est de produire des biens et des services de manière durable, en limitant la consommation et les gaspillages de ressources (matières premières, eau, énergie) ainsi que la production des déchets ».

[47] Dans le cadre de la programmation 2014-2020, les régions sont responsables de la gestion des trois quarts des fonds structurels européens, dont 90 % du FEADER et 95 % du FEDER. En revanche les régions ne sont autorités gestionnaires du FSE qu'à hauteur de 27 % des fonds disponibles pour cette politique.

[48] Le FEDER porte principalement sur les thématiques suivantes : la recherche, le développement technologique et l'innovation, la compétitivité des PME, le développement des technologies de l'information et de la communication, la transition vers une économie à faibles émissions de carbone.

[49] Le FSE a principalement pour vocation d'améliorer les possibilités d'emploi, de renforcer l'inclusion sociale et de lutter contre la pauvreté, il vise également à promouvoir l'éducation, l'acquisition de compétences et l'apprentissage tout au long de la vie.

Comme les conseils régionaux détermineront le futur zonage infrarégional des aides, il apparait pertinent que la nouvelle génération de fonds européens puisse être intégrée dans la contractualisation territoriale et que les zonages des territoires vulnérables convergent pour concentrer les moyens.

Encadré 3 : L'exemple de la région Bretagne

La région a signé avec 21 territoires des contrats pour la période 2014-2020. Ces derniers sont construits sur la base d'une lecture partagée des stratégies de développement avec les territoires. La région intègre à cette contractualisation les Programmes Opérationnels de mise en œuvre des fonds européens, selon les principes suivants :

- une territorialisation s'appuyant sur le cadre des 21 pays afin de rendre cohérent de l'ensemble des dispositifs de contractualisation (fonds européens, politique territoriale régionale, etc.), et déployer une stratégie commune de développement du territoire ;
- une articulation étroite avec la politique territoriale de la région (déclinaison dans les contrats de partenariat avec les territoires) ;
- une complémentarité entre les différents fonds avec la possibilité, en complément des crédits territorialisés FEDER, de mobiliser les volets territoriaux FEADER et FEAMP pour la mise en œuvre des stratégies locales de développement.

Source : Région Bretagne.

3.1.3.2. La future cartographie des aides à finalité régionale (AFR) devrait converger avec celle des territoires vulnérables

L'article 107-3 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des dérogations au principe d'incompatibilité des aides d'État avec le marché intérieur.

Parmi ces dérogations, les États membres peuvent octroyer des aides dites « à finalité régionale » (AFR) visant à contribuer au développement économique et social des régions européennes les plus désavantagées. Ces aides peuvent ainsi soutenir plus particulièrement les investissements initiaux des PME, ceux liés aux nouvelles activités des grandes entreprises et/ou la création d'emplois liés à ces investissements, dans des zones préalablement déterminées.

La carte AFR définit ces zones et selon les zones, les limites et conditions dans lesquelles des aides publiques en faveur des entreprises peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur. Elle est proposée par chaque État membre puis validé par la Commission européenne. Pour la France, ce zonage concerne 24 % de la population[50]. Il n'est homogène qu'avec un seul zonage national, les BER.

Plusieurs ensembles de règles en matière d'aides d'État ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2022, dont le Règlement général d'exemption par catégories (RGEC) et les lignes directrices sur les AFR. Ceci induira un décalage par rapport à la programmation des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI).

En France, des travaux sont menés par la direction générale des entreprises et l'ANCT pour élaborer des propositions dans le cadre de cette évaluation et de la définition des futures lignes directrices AFR, avec par exemple une extension aux ETI de moins de 500 personnes des conditions des AFR relatives aux PME.

[50] Elle comporte deux types de zones : les zones « a » qui concernent les outre-mer à deux titres : ce sont des régions ultrapériphériques au sens du droit européen et le PIB par habitant est inférieur à 75% de la moyenne de l'UE ; les zones « c » qui sont définies directement par les États membres. Elles doivent respecter au moins un critère parmi cinq : ces critères sont définis en combinant des indicateurs de PIB par habitant, de taux de chômage, d'isolement géographique, d'adjacence aux zones « a » ou à la frontière de l'UE et de « grave déclin relatif ».

Il est souhaitable de faire converger les géographies prioritaires nationale et européenne à l'occasion de ces travaux. À cet égard, la DGCL, interrogée par la mission, souligne l'intérêt d'une mise à jour et d'une harmonisation des critères d'éligibilité aux dispositifs zonés nationaux et aux aides à finalité régionale.

3.2. La modification des dispositifs actuels nécessite que trois conditions principales soient réunies

3.2.1. Première condition de réussite : enrichir l'approche de la géographie prioritaire

3.2.1.1. Les zonages actuels figent le statut de territoire vulnérable et devraient davantage prendre en compte les dynamiques d'évolution

Le zonage obéit à une logique essentiellement réparatrice – et non préventive - de situations de décrochage ou de déprise de certains territoires et concourt à l'objectif d'équité territoriale.

Deux situations de vulnérabilité peuvent être distinguées :

- un territoire « développé » mais pouvant être confronté aux risques et aléas économiques, tels les territoires à mono-activité (industrie, tourisme, etc.), situation appelant des mesures de prévention des chocs économiques (diversification, formation, etc.) ;
- un territoire « privé de développement » par ses caractéristiques (enclavement, zone de montagne, etc.) ou par la survenance d'un sinistre économique majeur et qui nécessite des mesures curatives.

Cette notion de vulnérabilité n'est pas dénuée d'ambiguïté. Les territoires en difficulté d'hier ne sont pas nécessairement ceux de demain. Par exemple, les régions dynamiques dépendantes du tourisme ou de l'aéronautique risquent d'être davantage touchées par la crise post-Covid que des territoires ruraux comprenant une part importante d'emplois publics. Comme le souligne Daniel Béhar[51] : « la situation d'un territoire à un instant T est la résultante d'un double processus : les trajectoires sociales de tel ou tel public et les dynamiques socio-économiques de transformation du jeu territorial. Ce sont les interactions entre une offre territoriale et une demande sociale qui expliquent la situation d'un territoire donné. C'est sur les deux dimensions conjuguées qu'il faut simultanément agir ».

Ceci invite à dépasser le débat entre une politique centrée sur l'individu *versus* une politique centrée sur le territoire, pour appréhender les dynamiques territoriales dans leur complexité.

De facto, la crise des Gilets jaunes a montré avec acuité que vulnérabilité du territoire et sentiment de déclassement des habitants étaient fortement liés. À partir de l'analyse de cinq caractéristiques des conditions de vie, l'emploi, la fiscalité locale, les équipements privés et publics, l'immobilier et le lien associatif, une note du Conseil d'analyse économique (CAE) de janvier 2020[52] souligne l'influence de l'environnement local sur le mécontentement des habitants, au-delà de leur situation personnelle. C'est notamment le cas de l'évolution du taux de chômage, de la fermeture de commerces alimentaires, ou d'un équipement culturel.

---

[51] Daniel Béhar, *Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ? D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée*, Institut d'urbanisme de Paris - Lab'Urba, Université Paris-Est, 2013.

[52] Yann Algan, Clément Malgouyres, Claudia Senik, « Territoires, bien-être et politiques publiques », note du Conseil d'analyse économique et social, janvier 2020, n° 55.

Comme le souligne le CAE, « Plus généralement, c'est la perte des lieux de socialisation qui semble participer au mal-être des territoires mobilisés dans le mouvement des Gilets jaunes. *A contrario*, lorsque le tissu associatif local est plus dense, les expressions de mécontentement sont plus rares ». Cette étude invite dès lors à revoir les critères d'appréciation de la vulnérabilité pour prendre en compte la notion de bien-être et de qualité de vie.

3.2.1.2. Les critères de zonage doivent conjuguer rigueur scientifique et acceptabilité politique

La définition des indicateurs de vulnérabilité et d'une échelle de risques demeure problématique tant le champ disciplinaire concerné par cette question est large (économie politique, sciences environnementales, géographie…). Néanmoins, un zonage devrait réunir les principales caractéristiques suivantes, en étant :

- *pensé au regard des problématiques territoriales,* les critères retenus devant permettre de caractériser les territoires vulnérables ;
- *rigoureux et utilisable*, les indicateurs devant reposer sur des données produites par le service statistique public et le service public de l'emploi, et leur pertinence être évaluée ;
- *lisible,* avec un nombre d'indicateurs limité *;*
- *transparent* sur les critères retenus, sur les sources de données et sur les modalités de traitement de ces données ;
- *acceptable et légitime,* avec des modes de calcul clairs et des indicateurs négociés avec les parties prenantes ;
- *révisable* périodiquement pour ne pas figer les situations, et tout en garantissant une pérennité suffisante pour évaluer l'évolution de la situation à moyen et long termes.

Il n'est donc pas aisé de proposer des indicateurs pertinents capables de traduire toute la complexité et toute la diversité des territoires vulnérables.

L'exemple de la Bretagne constitue une illustration intéressante : la région fonde sa géographie prioritaire sur un classement de vulnérabilité assis sur neuf indicateurs (cf. encadré 4). La Nouvelle-Aquitaine utilise également différents indicateurs qui allient approche statique et approche dynamique des territoires, en s'intéressant notamment aux flux de richesse. Ces statistiques viennent en appui d'un diagnostic partagé avec les territoires.

Encadré 4 : Modalités de calcul des indices de capacités des territoires utilisés par la région Bretagne

Pour moduler son soutien financier aux intercommunalités, la région Bretagne les classe selon un indice de capacité des territoires composé de trois sous-indices.

L'indice de développement humain (IDH) breton est fondé sur :

- le revenu médian par unité de consommation ;
- la part de diplômés dans la population non scolarisée de plus de quinze ans ;
- l'indice de mortalité générale de la population.

L'indice de dynamisme des territoires est fondé sur trois indicateurs socio-économiques :

- l'évolution de la population ;
- l'évolution des actifs occupant un emploi sur le territoire ;
- le poids du chômage selon le recensement Insee.

L'indice de capacité d'intervention des collectivités repose sur trois indicateurs de ressources et de charges des collectivités :

- le potentiel financier agrégé à l'échelle des pays ou intercommunalités ;
- la densité de population ;
- la part de la population bénéficiaire de minima sociaux.

Source : Région Bretagne.

3.2.2. Deuxième condition de réussite : faire des dispositifs zonés une partie intégrante de stratégies de développement local adaptées aux enjeux et aux dynamiques du territoire

Au-delà de la question technique du zonage et de ses critères, la géographie prioritaire doit davantage s'ancrer dans les projets de territoire et s'articuler avec les politiques territoriales de développement.

3.2.2.1. Les exonérations zonées, si elles étaient maintenues, gagneraient à s'inscrire dans la stratégie économique régionale et intercommunale

Comme souligné dans la partie 2.1.1.1, les prélèvements obligatoires ne constituent pas le facteur décisif du choix d'implantation et de développement d'une entreprise.

Au-delà de la prise en compte du coût des facteurs de production, les entreprises sont attentives à ce que les territoires leur offrent des avantages « hors-prix ». Il s'agit notamment d'un environnement stimulant, des réseaux d'acteurs économiques, de l'offre foncière et d'infrastructures, des compétences disponibles sur le territoire. L'approche par la fiscalité ne peut donc être dissociée d'une politique globale d'attractivité des entreprises (cf. annexe V).

Pour davantage peser sur les choix des entreprises, les dispositifs zonés d'exonération sociale et fiscale doivent s'intégrer dans une offre de services aux entreprises et prendre part aux stratégies de développement local portées par les collectivités.

Au niveau microéconomique, les entreprises sont sensibles à une proposition globale d'accompagnement qui peut comporter :

- une dimension foncière : mise à disposition de terrain, facilitation des démarches d'urbanisme, zones d'aménagement concertées ;
- un conseil en matière de création, de développement, de reprise, d'innovation et de recrutement, par exemple via un incubateur d'entreprises ;
- des aides financières, prêts à la création, au développement, à la reprise, à la transmission, fonds de garantie, etc. ;
- un appui à la coopération, pôles de compétitivité, *clusters*, réseaux d'entrepreneurs, etc.

Il s'agit non seulement d'offrir un bouquet de services aux entreprises, mais aussi de le faire connaître pour s'assurer qu'elles y ont recours.

Au niveau des territoires, l'enjeu est de développer une stratégie transversale de développement intégrant les transports, le cadre de vie, la formation, l'éducation, le numérique et les services publics qui concourent directement au développement des entreprises. La convergence de la stratégie et des leviers d'action permet de dynamiser l'économie locale tout en tendant à éviter une mise en concurrence entre les territoires.

De même, l'image du territoire joue un rôle important. En valorisant les ressources et atouts du territoire, les politiques de marketing territorial[53] visent à influer sur le dynamisme territorial. À Nantes[54], l'inclinaison marketing s'est longtemps attachée au changement d'image (*l'effet Côte ouest*), alors que Lyon s'appuie sur une notoriété déjà bien établie (*Only Lyon*). Le marketing territorial repose sur une alliance d'acteurs locaux et une ingénierie dédiée. Dans les Ardennes, l'agence Ardennes développement communique sur le régime fiscal en BER, le qualifiant de « nouveau paradis fiscal ».

Le développement économique mobilise ainsi de très nombreux leviers qui constituent une véritable boite à outils. Selon les dynamiques et spécificités de chaque territoire, ces instruments d'intervention doivent être modulés. Il leur faut également prendre en compte les nouvelles lignes de force du développement local qui émergent notamment des récentes situations de crise.

3.2.2.2. Les zonages devraient s'inscrire dans des stratégies de développement adaptées et pensées pour chaque territoire

Avec la décentralisation, la diversification des situations et l'importance croissante des projets territoriaux, il apparaît nécessaire de se dégager d'une vision uniformisée pour adapter les solutions aux difficultés rencontrées sur le terrain et retenir une approche plus fine permettant de mettre en valeur les initiatives locales et de soutenir les collectivités et les acteurs qui portent ces projets.

---

[53] La démarche repose sur le postulat qu'un territoire compétitif répond avant tout aux attentes d'une « clientèle » cible. Cela nécessite d'évaluer les avantages concurrentiels de l'offre territoriale en s'attachant aux attentes des publics visés (jeunes ménages, touristes, retraités, entreprises, petites ou grandes) mais également aux offres alternatives proposées par d'autres territoires. Le territoire est perçu comme un « objet de désir » qui valorise son identité et son histoire.

[54] Vincent Gollain, Lise Bourdeau-Lepage (dir.), *Attractivité et compétitivité des territoires, théories et pratiques*, , CNER 2015.

Selon Daniel Béhar[55], ce n'est pas parce que les problèmes apparaissent identiques entre territoires que les causes et les dynamiques sont les mêmes ; et la solution ne se trouve pas forcément là où le problème se pose. L'interaction entre échelle des problèmes et échelle des solutions est une question essentielle. La logique de différentiation répond à la nécessité de mettre en œuvre des politiques publiques de nature différente en fonction de l'origine des problèmes.

Olivier Bouba-Olga[56] invite à écrire un nouveau « récit territorial » :

« il n'a pas vocation à mettre sur le devant de la scène un modèle générique de développement des territoires, mais à donner à voir comment des collectifs d'acteurs se débrouillent, bricolent, se coordonnent, inventent parfois, se résignent d'autres fois, pour créer les emplois auxquels les individus aspirent, pour éviter que ne se creusent les inégalités sociales, pour réduire les problèmes environnementaux. ».

Ces stratégies multidimensionnelles de développement local passent par une large mobilisation des acteurs publics et privés.

3.2.3. Troisième condition de réussite : mobiliser l'ensemble des acteurs locaux publics et privés avec une gouvernance structurée

La définition des territoires prioritaires et des dispositifs d'intervention relève actuellement presque exclusivement de l'État, celui-ci n'associant que de manière limitée les collectivités territoriales et très peu les acteurs économiques et sociaux. Il serait possible d'y substituer une démarche partagée, à même de favoriser une approche plurielle de la situation des territoires vulnérables et des aides à mettre en œuvre. La contractualisation est susceptible de traduire ces orientations communes de politique publique.

3.2.3.1. Les zonages doivent être au centre d'une gouvernance locale équilibrée

Le portage des dispositifs d'exonération et l'accompagnement des entreprises bénéficiaires varient d'un territoire et d'un zonage à l'autre. Alors que pour le BUD et le BER les exonérations paraissent relayées et portées par les acteurs du développement des territoires, ce n'est que rarement le cas pour les ZRR. Afin de s'inscrire dans un projet global de développement économique, il apparait essentiel que :

- les acteurs économiques et sociaux du territoire soient pleinement associés à la mise en œuvre des dispositifs et à leur pilotage[57], afin d'éviter qu'une « *distance cognitive s'installe entre les acteurs* »[58] ;
- les chambres consulaires, les agences de développement et les collectivités locales se mobilisent pour informer les entreprises et les accompagner de concert sur le territoire, les exonérations s'inscrivant dans une perspective plus large d'aide aux entreprises ;

---

[55] Daniel Béhar, « Les impasses de la proximité », *Revue politique et parlementaire*, octobre novembre 2019.

[56] Olivier Bouba-Olga « Pour un nouveau récit territorial ». *Plan Urbanisme Construction Architecture*, 2019.

[57] L'exemple du programme Territoires d'industrie est intéressant car il expérimente une nouvelle forme de pilotage, avec la constitution d'un triptyque intercommunalité – industrie – région. Dans le domaine de l'emploi et de la formation, la compétence est partagée entre l'État, Pôle emploi et les missions locales, les régions, les départements et les organismes paritaires. Les partenariats dans le cadre des comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CREFOP) et du service public de l'emploi constituent un autre exemple intéressant de coopération territoriale.

[58] Véronique Zardet, Florence Noguera, « Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires. », in *Revue Gestion et Management Public,* Vol 2, n°2, déc. 2013/ janv. 2014.

- une gouvernance locale souple soit mise en place, afin que le projet ne soit pas identifié comme émanant d'un acteur unique avec de nombreux cofinanceurs, et que l'ensemble des outils convergent vers les territoires et les entreprises cibles.

L'enjeu est de développer :

- un dispositif de communication-coordination-concertation entre les acteurs du territoire ;
- une ingénierie d'accompagnement des acteurs.

Par exemple, pour les BER, l'agence de développement des Ardennes et les chambres consulaires ont mis en place une communication active et un simulateur d'aides pour promouvoir le zonage.

3.2.3.2. Pour fédérer les acteurs, les exonérations zonées pourraient être une composante des contrats territoriaux

3.2.3.2.1. Mode privilégié des politiques territoriales, la contractualisation permet de mobiliser les acteurs d'un territoire autour d'un projet de développement partagé et de créer des effets de synergie territoriale

La contractualisation renvoie à un processus de négociation et de collaboration qui peut se traduire par un contrat[59] au sens juridique du terme.

L'*affectio societatis* du droit des sociétés aide à décrire le préalable de cette notion. Elle peut se définir comme la démarche volontaire de personnes (physiques ou morales) de collaboration, sur un pied d'égalité, en vue de mener une action commune conforme à leur intérêt. Trois éléments principaux constituent cette *affectio societatis* au regard des perspectives de coopération que traduit le contrat. Il s'agit d'une démarche volontaire qui ne peut résulter que d'une volonté commune expresse et délibérée des parties :

- de collaborer sur un pied d'égalité, conformément au principe d'absence de tutelle ;
- en vue de mener une action commune, c'est à dire une collaboration entre les parties et une participation active et continue à cette action ;
- conforme à leur intérêt commun d'efficience de l'action publique.

Évoquer un tel parallèle installe aussi la perspective d'une politique de développement économique des territoires vulnérables qui ne soit pas l'exclusivité des seuls acteurs publics, mais engage un partenariat « d'affaires » avec le monde économique.

La contractualisation contribue ainsi tant à l'émergence de nouveaux projets en définissant un objectif commun sur la base d'un diagnostic partagé, qu'à la réalisation de projets existants. Plus globalement, elle permet d'adapter l'action publique locale aux réalités du territoire et de moduler le niveau d'intervention de l'État et des collectivités en fonction des enjeux, des ressources existantes et du contexte.

[59] Selon l'article 1101 du code civil « Le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations ». L'article suivant dispose que chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi, la liberté contractuelle. À la différence des contrats privés, les contrats publics se caractérisent par leur objet (l'exécution d'une mission de service public), la personnalité publique de l'un des co-contractants, ainsi que des clauses exorbitantes du droit commun.

Les contrats territoriaux portés par l'État se sont multipliés et ont évolué vers une logique plus participative et moins descendante. Ainsi le contrat de plan État-région, qui structure les axes de développement régionaux depuis 1982, est désormais soumis à la conférence territoriale de l'action publique (CTAP). La place des intercommunalités pourrait être renforcée dans la nouvelle génération de CPER. Au CPER se sont ajoutés de nombreux contrats territoriaux transversaux, associant souvent la société civile et les partenaires privés : le contrat de ville, le contrat de ruralité[60]... Plus récemment les pactes territoriaux ont permis de faire du « sur mesure » en répondant par une stratégie différenciée aux enjeux spécifiques du territoire et en mobilisant à la fois des instruments de droit commun et des leviers d'action conçus pour le territoire (par exemple le pacte Sambre-Avesnois-Thiérache). Cette logique de différentiation prévaut également dans le contrat d'action publique entre l'État et la région Bretagne[61]. Celui-ci prévoit notamment une expérimentation régionale au niveau déconcentré des dispositifs de soutien à la construction de logements (loi Pinel).

Les programmes nationaux d'aménagement du territoire prennent également la forme de contrats (plan national Action cœur de ville et programme Territoires d'industrie).

Par ailleurs, les conseils régionaux déclinent les SRDEII et les SRADDET par des contrats avec les territoires qui peuvent revêtir des modalités différentes d'une région à l'autre. Les régions Bretagne et Nouvelle-Aquitaine modulent par exemple leur niveau d'intervention selon la vulnérabilité des territoires.

3.2.3.2.2. L'association de tout ou partie des exonérations zonées aux contrats territoriaux permettrait de faire converger les interventions vers les territoires vulnérables

À l'exception du BUD et du BER dans les Ardennes, qui soit font l'objet d'une contractualisation spécifique (Engagement pour le renouveau du bassin minier) soit s'intègrent dans le projet de développement local (cf. le Pacte des Ardennes), le zonage est souvent décorrélé des projets de développement local. Par exemple, comme indiqué au 2.3.3, le classement en ZRR est sans lien avec les contrats de ruralité.

Pour créer des effets de synergie économique, c'est-à-dire des interactions positives sur un territoire, les outils doivent être déployés de concert et adaptés aux problématiques du territoire. En ce sens, l'association des exonérations zonées aux contrats territoriaux permettrait de faire converger les instruments d'intervention locale et de faire levier pour accompagner les projets structurants des territoires vulnérables.

Plus globalement, la logique de contractualisation peut permettre une approche plus agile et s'adapter aux dynamiques territoriales qui diffèrent d'un territoire à l'autre.

---

[60] Il coordonne les actions à conduire pour le mettre en œuvre dans les domaines de d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale et prévoit les moyens financiers subséquents.

[61] Signé en février 2019, ce contrat constitue le premier acte de la différenciation de l'action publique selon les territoires. Anticipant l'inscription du principe de différenciation dans la Constitution, le Président de la République a souhaité faire de la Bretagne un « laboratoire de l'action publique », de la décentralisation de projets et d'une déconcentration renforcée (discours de Quimper, 21 juin 2018).

3.2.3.2.3. Le zonage prioritaire doit satisfaire des conditions juridiques précises pour faire l'objet d'une contractualisation différenciée

D'une part, toute évolution du dispositif (annexe VI) devra respecter la compétence du législateur, telle qu'elle est définie à l'article 34 de la Constitution, suivant lequel la loi détermine « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Par ailleurs, et surtout, toute évolution devra être conforme au principe d'égalité devant l'impôt, tel qu'il est interprété par la jurisprudence constitutionnelle.

A cet égard, ce principe renvoie à deux exigences constitutionnelles, d'une part, l'égalité devant la loi, suivant laquelle le « principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit », d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques. Cette dernière exigence vise à éviter une trop grande différence de traitement fiscal entre les contribuables. Il résulte de ces exigences constitutionnelles[62] :

- qu'une différenciation doit être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit, en d'autre terme qu'elle soit apte à satisfaire l'objectif recherché par le législateur ;
- que des critères objectifs et rationnels, fondant la différence de traitement, soient introduits dans la loi, en prenant en compte les caractéristiques de chaque impôt : un ou plusieurs motifs d'intérêt général doivent dès lors être identifiés par le législateur, au risque de méconnaître le principe d'égalité, l'identification de ces motifs ne peut être laissé à la seule appréciation des territoires ;
- que l'atteinte à l'égalité devant les charges publiques ne soit pas caractérisée, d'une part en veillant à ce que la différenciation intègre les différentes capacités contributives, d'autre part, en vérifiant que le dispositif est proportionné (il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire).

Ainsi, il est possible de différencier les stratégies territoriales[63] dès lors que les critères motivant les exonérations fiscales sont objectifs et rationnels, répondent à l'objectif fixé par la loi et sont déterminés par le législateur

D'autre part, la jurisprudence constitutionnelle ne s'oppose pas à une déconcentration de la mise en œuvre d'un dispositif d'exonération fiscale si son champ est précis et limité dans son contenu[64].

Enfin, le bénéfice des exonérations peut être conditionné à la signature d'un contrat sous certaines réserves.

---

[62] Dans sa décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a précisé qu' « il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer l'assiette et le taux sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ».

[63] Dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général ».

[64] Dans sa décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a considéré qu' « en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant la mise en œuvre des principes posés par la loi, pourvu que cette habilitation ne concerne que des mesures limitées tant par leur champ d'application que par leur contenu ».

Le risque d'inconstitutionnalité tiré de l'incompétence négative du législateur doit être pris en compte. Celui-ci apparait toutefois limité dès lors que la mesure fiscale n'affecte pas des droits ou libertés garantis par la Constitution (comme le droit de propriété). Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré que « que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'il s'ensuit que doit être écarté le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant au décret le soin de fixer des règles relatives à l'assiette des taxes intérieures de consommation dont un contribuable peut être exonéré » (Décision n°2014-445 QPC du 29 janvier 2015, Société ThyssenKrupp).

Pour éviter le risque d'incompétence négative, la conclusion d'un contrat préalablement au bénéfice d'une exonération doit matérialiser les objectifs d'intérêt général poursuivis par le législateur et pleinement respecter les critères fixés par la loi. Le contrat doit dès lors ne pas laisser la place à un trop grand pouvoir discrétionnaire des acteurs locaux (exigence qui implique que les critères soient suffisamment précis).

4. La mission propose différents scénarios d'évolution des dispositifs zonés de soutien au développement économique et à l'emploi dans les territoires

Trois scénarios d'évolution des zonages sont proposés :

- un scénario reposant sur une simplification et une harmonisation des dispositifs de zonage, avec une attention particulière portée à l'évolution des ZRR ;
- un scénario combinant un zonage national unique et la convergence des outils d'intervention de l'État et des acteurs locaux dans un cadre contractuel ;
- un scénario d'extinction des zonages et des exonérations, au profit de pactes régionaux de développement et d'aides budgétaires directes aux entreprises.

La mission a dû prendre en compte les éléments de calendrier d'une éventuelle réforme :

- l'arrivée à échéance au 31 décembre 2020 de la plupart des dispositifs zonés (dont les ZRR) et la nécessité de décider rapidement de leur prolongation ou non ;
- la tenue de trois consultations électorales locales entre juin 2020 et mars 2021, rendant problématique l'indispensable concertation avec les élus sur un sujet de cette nature ;
- la perspective d'un plan de relance économique faisant suite à la pandémie, qui offre de nouvelles opportunités de travail en commun entre l'État et les collectivités territoriales.

La mission tient en outre à souligner que le présent rapport, réalisé dans les conditions particulières liées à la pandémie, nécessite des travaux d'approfondissement et de simulation des effets d'éventuelles réformes. En particulier, la mission n'a pas eu accès à des outils de simulation des effets du changement des critères de classement des territoires ou des critères d'éligibilité des entreprises.

Dans ces conditions, la mission propose de prolonger les zonages arrivant à échéance le 31 décembre 2020 pour au moins un an.

Proposition n° 2 : Prolonger en loi de finances pour 2021 pour au moins un an les zonages arrivant à échéance le 31 décembre 2020. En parallèle, engager les travaux complémentaires d'évaluation et la constitution des instances de concertation au deuxième semestre 2020, notamment la concertation relative à la géographie prioritaire rurale prévue dans le cadre de l'Agenda rural.

En outre, les exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs en BER, ZRD et ZRR, ne trouvent plus de justification, comme cela a été souligné au 2.1.1.4. Cette proposition est compatible avec tous les scénarios.

Proposition n° 3 : Supprimer les exonérations de cotisations sociales en zone de revitalisation rurale, en zone de restructuration de la défense et en bassin d'emploi à redynamiser, en maintenant les exonérations acquises avant le 31 décembre 2020. En ZRR, le dispositif dérogatoire dédié aux organismes d'intérêt général poursuivrait sa décrue.

Cette proposition est compatible avec tous les scénarios.

La mission tient enfin à souligner que ces scénarios s'inscrivent dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015 qui confie aux conseils régionaux le suivi des aides économiques et régimes d'aides mis en œuvre sur le territoire au cours de l'année civile par les collectivités territoriales et leur groupement. Ces derniers établissent chaque année un bilan transmis au préfet de région dont les informations permettent à l'État de remplir ses obligations au regard du droit communautaire. En outre, les scénarios proposés ne modifient pas la situation existante quant au respect de l'encadrement communautaire des aides d'État.

4.1. Scénario 1 - Dans le cadre existant, les dispositifs zonés pourraient être mieux ciblés, avec une réforme des ZRR et des mesures de simplification et d'harmonisation

Au vu des constats présentés en partie 1, les zonages existants pourraient faire l'objet de mesures visant à :

- mieux cibler, en ZRR, les territoires vulnérables justifiant une intervention renforcée ;
- améliorer leur efficacité économique, dans le respect des objectifs de prévention des abus ;
- faciliter le recours des entreprises aux dispositifs zonés.

4.1.1. Une réforme des ZRR pourrait s'appuyer sur une nouvelle définition des espaces ruraux permettant de mieux cibler les actions à destination des territoires vulnérables

Les analyses des communes classées en ZRR (cf. annexe III) montrent qu'elles souffrent d'un taux de chômage plus élevé et de moins de créations d'entreprises que dans le reste du territoire (cf. partie 1.2.2.1). Par ailleurs, les ZRR constituent un ensemble hétérogène de communes qui font face à des enjeux variés justifiant le maintien d'une intervention spécifique dans les territoires ruraux vulnérables.

4.1.1.1. L'Agenda rural et les travaux de redéfinition des espaces ruraux constituent une opportunité de mieux distinguer la ruralité des territoires ruraux vulnérables

Dans le cadre de l'Agenda rural, l'Insee a engagé en 2019, avec le concours de l'ANCT, un groupe de travail réunissant experts, associations d'élus et administrations, visant à proposer une nouvelle définition des espaces ruraux. Il s'agit d'élaborer un nouveau mode de définition des espaces ruraux, permettant de mieux les qualifier et de sortir de leur définition « négative » d'espaces non urbains[65]. La mission n'a pas eu connaissance des conclusions de ces travaux. Ce périmètre a vocation à servir de référence aux politiques dédiées à la ruralité dans sa diversité.

Au sein de l'espace rural redéfini, les territoires ruraux vulnérables qui requièrent des politiques de solidarité nationale devront être différenciés. L'enjeu est de distinguer au sein des mesures adossées aux ZRR, les actions spécifiques de cohésion de celles relevant d'autres logiques d'appui à la ruralité.

Par exemple, l'exonération de CFE et de CVAE, pouvant être accordée en ZRR par les collectivités aux médecins, auxiliaires médicaux et vétérinaires, relève de politiques publiques visant à faciliter l'accès aux services de santé, dimension non prise en compte par le zonage ZRR (un territoire peu dense avec un revenu par habitant inférieur à la médiane n'est pas nécessairement en déficit de services de santé).

[65] Le zonage des aires urbaines de l'Insee en vigueur depuis octobre 2011, qui identifie les aires d'influence des pôles d'emploi urbains, définit les espaces ruraux par défaut : les communes sans lien, en termes de distance au bâti, avec une unité urbaine.

4.1.1.2. Les critères de densité et de revenu apparaissent adaptés à l'objectif des ZRR, mais un critère d'accès aux services pourrait être ajouté pour mieux cibler les territoires vulnérables

La réforme des ZRR prévue par la loi de finances rectificative pour 2015 n'a pu être totalement menée à bien, en particulier du fait de l'accroissement de la taille minimale des EPCI opéré suite à la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La combinaison de ces deux réformes a entraîné le classement en ZRR de communes ne remplissant pas les critères, et l'exclusion de communes les remplissant toujours. De fait, l'ensemble des communes devant sortir du classement y a été maintenu à titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2020.

Néanmoins, les travaux quantitatifs réalisés par la mission et les analyses de la DGCL conduisent à nuancer ce constat :

- les communes entrantes respectaient les critères de fragilité utilisés pour le calcul de la dotation globale de fonctionnement (potentiel financier et revenu par habitant) de manière beaucoup plus significative que les communes sortantes, mais maintenues à titre transitoire ;
- 90 % des communes classées remplissent à l'échelle communale les conditions d'éligibilité à l'échelle de l'EPCI.

Il apparait ainsi que l'agrandissement des EPCI, par ailleurs échelon d'organisation de la solidarité intercommunale et compétent en matière de développement économique, n'a pas modifié significativement les caractéristiques des communes classées en ZRR. Les communes classées en 2017 ont un taux de chômage plus important, un revenu moindre, une dynamique de création d'emplois plus faible et une population plus âgée et moins diplômée que les communes sortantes ou non classées.

La question de la pertinence de la vérification des critères de classement à l'échelle de l'EPCI reste néanmoins posée. Afin de pallier ce problème, une réflexion pourrait être engagée pour les communes rurales les plus pauvres sur la base des calculs de la dotation globale de fonctionnement ou de la dotation de solidarité rurale, appartenant à des EPCI non éligibles.

Si les critères existants ne semblent pas devoir être remis en cause, ils peuvent toutefois être complétés à des fins de meilleur ciblage. Comme vu au 2.1.1.1, l'accès à des services essentiels et l'image du territoire figurent ainsi parmi les principaux facteurs d'installation des entreprises et des professionnels de santé, et jouent un rôle au moins aussi important que la fiscalité dans l'installation des entreprises.

Afin de prendre en compte ce facteur, aux critères de densité et de revenu pourraient être ajoutés un critère d'accès aux services, par exemple l'indicateur de temps moyen d'accès aux services d'usage courant au plus près du domicile suivi par l'Insee[66].

[66] Cet indicateur mesure le temps moyen d'accès à 29 commerces et services de gamme intermédiaire, notamment les boulangeries, les supermarchés, les bureaux de postes, les agences bancaires, les établissements scolaires et de santé.

4.1.1.3. Une réforme des ZRR avec deux niveaux d'intervention, permettant de concentrer le soutien fiscal sans mettre fin à l'ensemble des mesures adossées aux ZRR

Au sein des territoires ruraux définis par les travaux de l'Agenda rural, ce scénario propose une refonte des ZRR avec deux niveaux d'intervention :

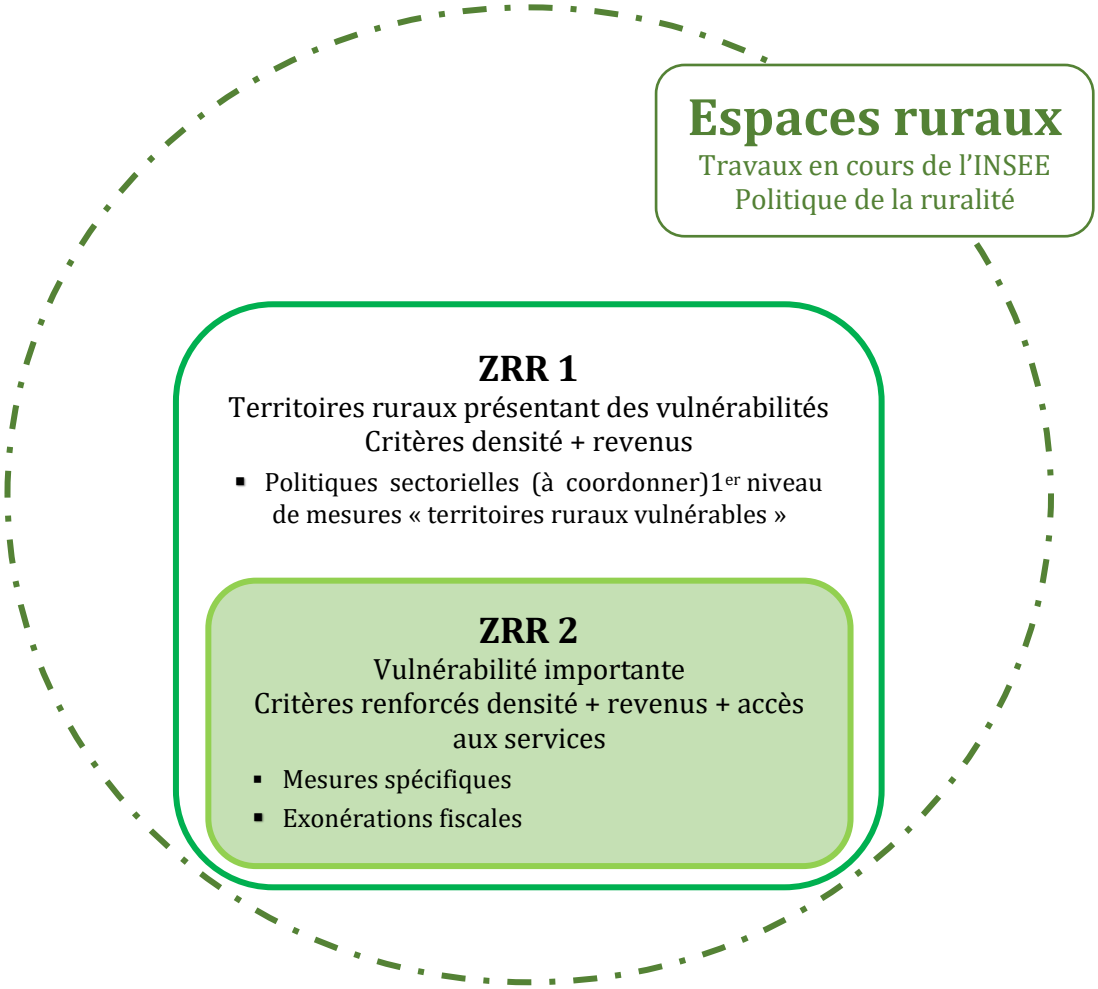
- un premier niveau issu de l'application des critères de densité et de revenu aujourd'hui utilisés pour les ZRR, les « ZRR 1 ». Les seuils de classement pourraient le cas échéant être modifiés, et ce premier niveau serait le support de mesures attachées aux territoires ruraux souffrant de vulnérabilités ;
- un second niveau, défini en combinant seuil de classement plus restrictif et vérification d'un critère d'accès aux services, les « ZRR 2 ». Ce zonage renforcé permettrait de concentrer les interventions économiques sur les territoires ruraux les plus vulnérables. En particulier, les exonérations fiscales (si elles étaient maintenues) seraient réservées à ce périmètre.

Un arbitrage devrait être réalisé, relatif à :

- la ventilation entre ZRR1 et ZRR2 des mesures aujourd'hui adossées aux ZRR et dont l'objet est bien de contribuer à la revitalisation de territoires ruraux vulnérables[67] ;
- la répartition entre ZRR1 et ZRR2 de la majoration de dotation de solidarité rurale aujourd'hui accordée aux communes en ZRR ;
- les seuils retenus pour chaque critère de classement en ZRR1 et ZRR 2.

[67] Les mesures plus générales étant traitées par ailleurs, comme indiqué au 4.1.1.1.1. ci-dessus.

Graphique 5 : Schéma du scénario d'évolution des ZRR



Source : Mission

4.1.1.4. Dans tous les cas, le lien entre la géographie prioritaire rurale et les contrats de ruralité demande à être renforcé

Il ne paraît pas souhaitable de créer, dans le cadre du dispositif ZRR, un lien juridique entre les exonérations zonées et les contrats de ruralité. En effet ces contrats sont proposés à l'ensemble des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) volontaires, y compris ceux qui ne seraient pas éligibles au classement en ZRR.

Néanmoins, l'Agenda rural prévoit le renforcement des contrats de ruralité, qui ont vocation à être un support important de mobilisation des acteurs locaux et de l'État en faveur du développement rural. Ces contrats offriraient une opportunité de valoriser l'apport des ZRR et de mieux intégrer, le cas échéant, l'utilisation des exonérations fiscales à la stratégie de développement du territoire concerné.

Cela permettrait également de faire du zonage ZRR un levier plus fin pour cibler les territoires et les publics prioritaires de l'État. Il s'agirait d'aller au-delà des premières mesures de l'Agenda rural (relatives à l'insertion professionnelle) en poursuivant cette politique interministérielle volontariste, avec un ciblage des territoires ruraux les plus vulnérables.

Scénario 1 volet 1 : Évolution des ZRR	
Objectifs	◆ Mieux cibler le périmètre des ZRR et des exonérations associées et distinguer différents niveaux d'intervention dans les territoires ruraux.
Modalités	◆ Définir de manière générale les territoires ruraux et les leviers d'intervention publique associés. ◆ Définir deux niveaux de géographie prioritaire : • les ZRR 1, avec des aides spécifiques ; • les ZRR 2, avec des aides spécifiques et l'accès aux exonérations fiscales ; • pour distinguer ces zones, utiliser les critères de revenu, densité et accès aux services (à moduler selon les résultats des travaux Insee-ANCT sur les territoires ruraux).
Forces	◆ Meilleur ciblage des exonérations sur les territoires en difficulté. ◆ Respect des enjeux propres aux territoires ruraux. ◆ Maintien d'un périmètre large pour les mesures aujourd'hui adossées « par défaut » aux ZRR. ◆ Possibilité de distinguer plusieurs niveaux d'intensité d'intervention.
Faiblesses	◆ Maintien d'exonérations dont l'efficacité n'est pas avérée. ◆ Risque de perception de la réforme comme un abandon des territoires ruraux. ◆ Difficultés liées à la prise en compte des critères de classement à l'échelle de l'EPCI.
Conditions de réussite	◆ Consensus politique quant aux critères de zonages et aux modalités de vérification de ces critères. ◆ Maintien d'une reconnaissance des spécificités des territoires ruraux.
Opportunités	◆ Dynamique engagée avec l'Agenda rural et la concertation relative à la géographie prioritaire rurale. ◆ Consensus sur l'opportunité de mieux cibler les territoires ruraux les plus fragiles.

4.1.2. La définition des autres zonages pourrait être simplifiée

Certains zonages existants pourraient être regroupés et leurs critères ajustés pour mieux cibler les territoires vulnérables, sous réserve d'analyses complémentaires.

4.1.2.1. Une clarification juridique des zonages BUD, ZDP et ZRR faciliterait toute évolution du dispositif

Contrairement aux autres zonages, définis par la loi[68], les BUD, les ZDP et les ZRR sont définis dans le code général des impôts.

Au regard de l'importance des mesures non fiscales adossées notamment aux ZRR, il apparaît opportun de déconnecter la géographie prioritaire des seules exonérations fiscales.

Proposition n° 4 : Afin de faciliter la réforme des dispositifs zonés, regrouper l'ensemble des définitions des zonages règlementaires au sein d'un support juridique unique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité. Ce support pourrait être l'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires, qui définit déjà les zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, les bassins d'emploi à redynamiser et les zones de restructuration de la défense.

4.1.2.2. Tout rapprochement entre QPV et ZFU-TE devrait faire l'objet d'une analyse approfondie

Comme indiqué précédemment, la mission n'a pas procédé à une évaluation approfondie des QPV, du fait de leur lien plus fort avec la politique de la ville qu'avec le développement économique et de leur prolongation jusqu'au 31 décembre 2022.

Les QPV et les ZFU-TE concernent aujourd'hui des territoires proches : 131 des 135 communes comportant une ZFU-TE comprennent également au moins un QPV et les deux zonages sont liés aux contrats de ville.

Si une fusion des deux dispositifs était envisagée, cela impliquerait cependant :

- pour l'exonération d'impôts sur les bénéfices ;
  - soit l'extinction de l'exonération en ZFU-TE, qui en 2018 représente 87 % des exonérations prises en charge par l'État en ZFU-TE. Cela reviendrait *de facto* à supprimer la spécificité des ZFU-TE par rapport aux QPV ;
  - soit l'extension de l'exonération aux QPV, ce qui reviendrait à multiplier par 15 le nombre de ZFU-TE, avec une charge financière peu soutenable ;
- l'extension des mesures adossées aux QPV aux ex-ZFU, notamment les emplois francs s'ils étaient pérennisés.

Alternativement, le bénéfice des exonérations en ZFU-TE pourrait être limité aux activités commerciales (les activités commerciales représentent en 2018 environ 10 % de l'impôt sur les bénéfices exonérés en ZFU-TE), à l'image de l'exonération offerte en QPV.

Néanmoins, au vu de l'importance des ZFU et de leur effet positif sur l'activité (malgré le fait qu'il repose largement sur des transferts d'activités et n'est significatif qu'à court terme), une telle réforme devrait faire l'objet de travaux complémentaires importants.

---

[68] Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires modifiée pour les ZFU-TE, les BER et les ZRD, et la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine pour les QPV.

4.1.2.3. Un zonage-cadre pourrait être dédié aux territoires en reconversion

Cette évolution s'inscrirait dans la continuité des logiques des contrats de redynamisation de site de défense, du pacte territorial Ardennes et de l'Engagement pour le renouveau du bassin minier. Ce nouveau zonage s'appuierait sur des critères de revenu (le niveau de revenu étant significativement corrélé avec les autres indicateurs de fragilité des ménages : chômage, santé, éducation, qualité de l'emploi, etc.) et de perte d'emplois. Les entreprises des territoires en reconversion industrielle concernés pourraient bénéficier d'exonérations fiscales, en complément des dispositifs d'appui aux territoires de l'État et des collectivités locales.

En prenant acte de la trajectoire d'extinction des ZRD, liée au terme des contrats de redynamisation de sites de défense, les zonages existants dédiés aux territoires en reconversion industrielle, BUD et BER, pourraient être intégrés à ce nouveau dispositif.

S'il s'agit, à ce stade, de pistes de réflexion à approfondir, un tel dispositif de zonage large appuyé sur des programmes particuliers aurait pour avantages de :

- proposer un cadre à la fois stable et adaptable pour les incitations fiscales dans les territoires en reconversion (les autres leviers d'intervention ne nécessitant pas de critères de zonage *a priori*) ;
- permettre un rapprochement entre la logique ancienne, réparatrice, des zonages et une approche de l'aménagement et du développement fondée sur des projets réunissant l'ensemble des acteurs pertinents, à l'instar du programme Territoires d'industrie ou des opérations de revitalisation de territoire (ORT) créées par la loi ELAN du 23 novembre 2018 ;
- éviter les effets d'exclusion de territoires dans la même situation que des territoires bénéficiant du zonage (par exemple le classement en BER présenté au 1.1.4.1).

4.1.3. La mission a identifié des axes d'amélioration du caractère incitatif des zonages pour les entreprises, qui nécessiteraient des expertises complémentaires

4.1.3.1. Des critères d'accès aux exonérations plus simples

Comme indiqué en partie 1, il existe une diversité de critères d'accès entre zonages qui conduit à une hiérarchie de fait des différents zonages. Certains territoires disposent ainsi de zonages plus attractifs que d'autres. Or ces différences ne relèvent pas toujours d'une stratégie délibérée de l'État, mais sont aussi souvent le fruit d'une sédimentation. Une réforme des zonages serait l'occasion de clarifier la stratégie de l'État à cet égard.

Deux logiques peuvent présider à une évolution des critères :

- soit une harmonisation visant à simplifier et uniformiser les zonages pour éviter toute concurrence entre territoires zonés ;
- soit une différenciation des zonages, visant à créer un avantage comparatif pour certains territoires, secteurs économiques ou entreprises ayant certaines caractéristiques.

Selon le choix opéré et, afin de concilier les objectifs de simplicité pour les entreprises, de prévention des effets d'aubaine et d'efficacité économique, plusieurs pistes de travail ont été identifiées par la mission.

En termes de seuils, les paramètres suivants, actuellement utilisés dans les zonages, pourraient suffire à orienter l'évolution du tissu économique en fonction des objectifs de chacun des zonages :

- la taille des entreprises, avec trois seuils possibles, moins de 250 salariés[69], de moins de 50 salariés et très petites entreprises ;
- l'éligibilité ou pas des opérations de reprise et de restructuration d'activités ;
- les secteurs d'activité et les régimes juridiques d'entreprises éligibles.

Dans un souci de meilleure lisibilité des dispositifs et pour faciliter l'accès des entreprises aux exonérations, certains critères pourraient faire l'objet d'une harmonisation ou d'une simplification, notamment :

- les conditions relatives à la détention du capital de l'entreprise bénéficiaire par d'autres sociétés en ZRR, ZFU, BUD et QPV ;
- les dispositions relatives à l'éligibilité des extensions, transmissions et reprises d'activité, y compris entre l'imposition des bénéfices et la CET. Il s'agit en particulier de réexaminer les critères relatifs aux créations de filiales, de succursales et d'entreprises dépendantes en ZRR, ZFU, BUD et ZDP ;
- les règles de plafonnement du résultat exonéré ;
- le régime de prise en compte du résultat des activités hors des zones dans le calcul des exonérations, en particulier pour les activités non sédentaires.

4.1.3.2. Un accompagnement d'une durée adaptée

La durée des exonérations correspond à la recherche d'un équilibre entre le coût du dispositif et son effet sur la pérennité de l'entreprise.

D'après l'Insee, 75 % des entreprises et 36 % des microentreprises créées en 2016 étaient encore actives après trois ans et le taux de pérennité des entreprises créées en 2010 était de 60 % après cinq ans.

Un équilibre pertinent entre coût et effet économique pourrait être, sous réserve d'expertises complémentaires, d'harmoniser à cinq ans les exonérations d'impôts locaux et d'impôts sur les bénéfices, dont trois ans d'exonération totale.

Cela impliquerait cependant de disposer d'éléments relatifs à l'effet des exonérations sur la pérennité des entreprises.

4.1.3.3. Des démarches plus simples pour les entreprises pouvant bénéficier de plusieurs exonérations

La multiplication du nombre de zonages entraîne une augmentation des cas où le redevable doit choisir entre plusieurs régimes d'exonération, l'option devant dans certains cas être exercée dans les deux mois suivant la loi créant le zonage.

Dans un objectif de simplification des procédures, l'administration pourrait informer le redevable des options disponibles. Dans l'hypothèse où les critères d'exonération seraient harmonisés, cette difficulté serait levée.

[69] Une PME au sens communautaire est une entreprise de moins de 250 salariés, avec un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 50 M€ ou un bilan annuel inférieur ou égal à 43 M€.

Scénario 1 volet 2 : simplification des zonages	
Objectifs	Simplifier les zonages et les règles d'éligibilité des entreprises pour améliorer leur efficacité et mieux cibler les territoires.
Moyens	◆ Regrouper l'ensemble des définitions des zonages règlementaires au sein d'un support juridique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité. ◆ Réduire le nombre de zonages : • un zonage rural mieux ciblé (cf. tableau précédent) ; • un zonage pour les territoires en reconversion ; • un zonage urbain unique sous réserve d'analyses complémentaires de la pertinence d'un tel schéma. ◆ Simplifier l'accès aux exonérations pour les entreprises en étudiant les pistes suivantes : • critères simplifiés d'éligibilité ; • durée harmonisée ; • démarches simplifiées.
Forces	◆ Au niveau national : • amélioration de la lisibilité des zonages ; • création d'un zonage dédié aux territoires en reconversion qui pourrait utilement s'articuler avec Territoires d'industrie. ◆ Pour les entreprises : • simplification des démarches ; • mesures pouvant influer sur le taux de recours très faible aux exonérations.
Faiblesses	◆ Caractère peu incitatif des exonérations fiscales sur l'installation de nouvelles entreprises. ◆ Risque d'approche figée des territoires qui les classe selon une dominante et ne prend pas en compte la dimension interterritoriale.
Conditions de réussite	◆ Expertises complémentaires et travaux de simulation. ◆ Équilibre pertinent entre simplification et ciblage adapté des exonérations. ◆ Consensus des acteurs économiques et des collectivités locales.
Opportunités	◆ Echéance des dispositifs avant la fin de l'année.

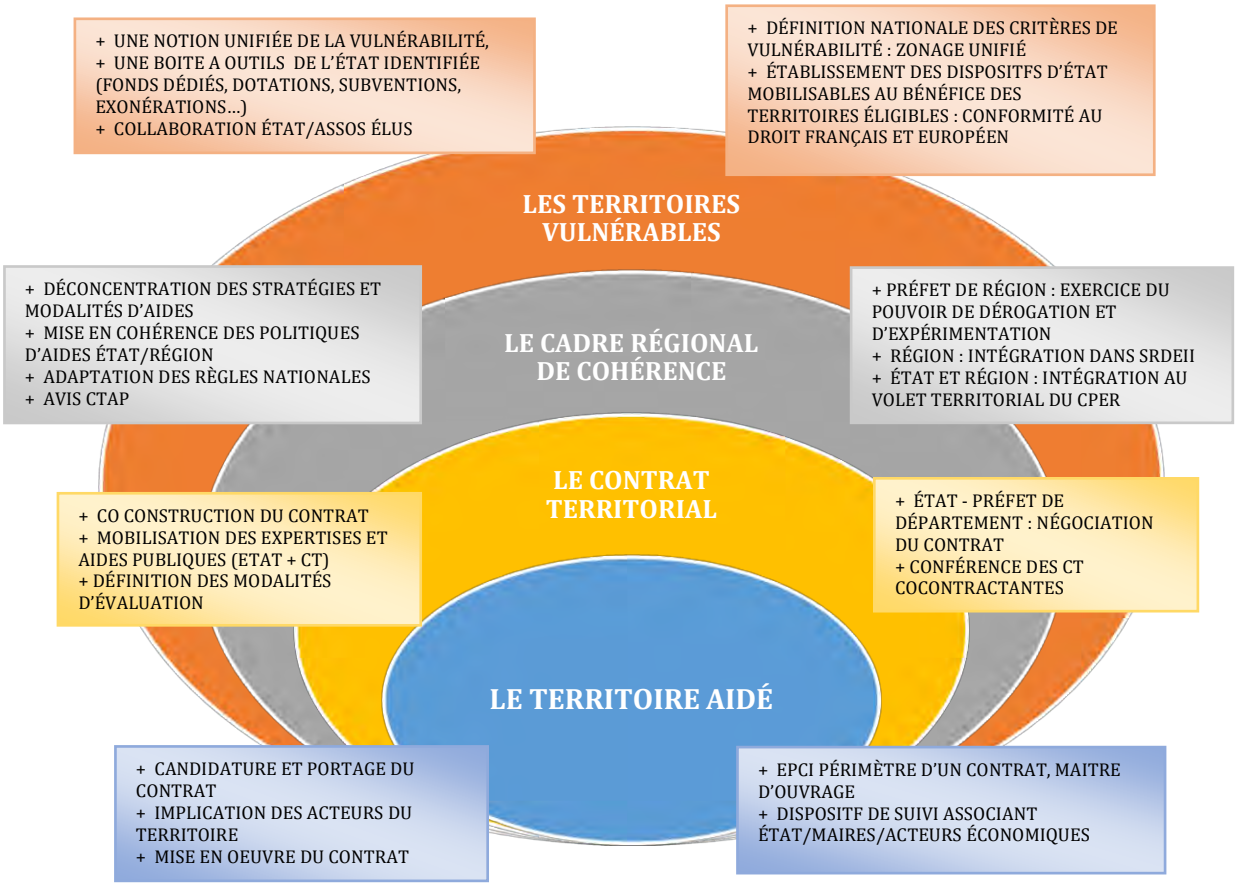
4.2. Scénario 2 – Unification du zonage fiscal, géographie régionalisée des territoires vulnérables et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux

Le deuxième scénario intègre plusieurs considérants :

- la politique publique d'intervention au bénéfice des territoires vulnérables nécessite cohérence et équité (au sens juridique et au sens de la justice spatiale). Un cadre national suffisant doit dès lors les garantir ;
- la territorialisation de cette politique demande que des adaptations locales puissent être proposées par déconcentration des décisions de l'État et application du principe de libre administration des collectivités locales ;
- l'articulation des différentes politiques locales sur un territoire vulnérable donné pourrait faire l'objet d'une contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales et prendre en compte les stratégies économiques territoriales relevant de la compétence de la région.

Il conviendrait cependant de traiter différemment le zonage QPV, sur lequel de nombreux dispositifs non fiscaux et non économiques s'appuient. Il serait donc maintenu dans sa configuration actuelle jusqu'à son échéance, avant une évolution éventuelle de son périmètre ou des mesures associées.

Graphique 6 : Organisation des niveaux d'intervention dans le scénario 2



Source : Mission.

4.2.1. Le zonage national s'appuierait d'abord sur une notion unifiée du territoire vulnérable

La segmentation urbain/rural ne permet pas d'appréhender la diversité et la complexité des situations des territoires. La ruralité renvoie par exemple à des réalités économiques et des niveaux de richesse très variables. Certains départements jugés ruraux du fait de la densité humaine ont une identité industrielle forte (Ardennes, Vosges). De même, la catégorie urbaine concentre de grandes disparités.

La recherche d'une définition unifiée du territoire vulnérable doit être privilégiée dès lors que la multiplication des types de vulnérabilité, en favorisant l'empilement des dispositifs, a conduit à leur perte de visibilité et de lisibilité.

Cette approche présenterait plusieurs avantages pratiques :

- elle garantirait la cohérence et l'équité des politiques d'intervention en faveur de ces territoires par l'unification des régimes d'aides de l'État qui lui serait associée ;
- elle constituerait un socle commun à toutes les interventions publiques (et donc aussi celles des collectivités territoriales) limitant les risques de concurrence entre les territoires tout en laissant la place à des adaptations locales ;
- elle simplifierait le régime juridique des dispositifs d'aides, facilitant ainsi leur accès et leur gestion.

4.2.2. Cette notion de vulnérabilité des territoires serait définie par des critères nationaux, co-construits avec les acteurs économiques et les associations de collectivités locales, et ouvrirait droit au bénéfice des aides relevant de l'État

Un zonage national reposerait sur des critères communs d'évaluation de la vulnérabilité.

Ces critères pourraient utilement allier trois dimensions[70] :

- les dynamiques économiques territoriales, évolution de l'emploi, évolution du nombre d'entreprises et évolution de la population ;
- la capacité financière des territoires ;
- le développement humain, en combinant notamment des indicateurs de richesse, de santé, mais également de qualité de vie et de bien-être (d'accès aux services publics et aux services privés par exemple).

Ce socle d'indicateurs nationaux devrait comprendre :

- un ou plusieurs indicateurs obligatoires, constituant des critères « objectifs et rationnels » d'exonération fiscale au regard de l'objectif de développement économique des territoires vulnérables. Ces critères seraient introduits dans la loi[71] et ne pourraient pas faire l'objet d'adaptations locales en vertu des principes constitutionnels évoqués au 3.2.3.2.3 ;
- un ensemble d'indicateurs optionnels revêtant les dimensions évoquées ci-avant et dont un certain nombre devraient être retenus dans le cadre des adaptations locales pour permettre la qualification de territoire vulnérable, et le régime d'aide qui y est associé.

Ces indicateurs optionnels nationaux seraient de nature à garantir le respect du principe d'égalité et à fonder les différences de traitement d'un territoire à l'autre sur des critères objectifs.

Quelle que soit l'option retenue, ce socle d'indicateurs nationaux permettant de retenir la qualification de territoire vulnérable ne saurait être arrêté sans une large concertation avec les collectivités locales et les acteurs économiques.

4.2.3. À partir des critères nationaux, obligatoires et optionnels, le préfet de région et le Conseil régional détermineraient la carte des territoires vulnérables

L'enjeu est de favoriser, en matière de développement économique et de l'emploi des territoires vulnérables, via la déconcentration des stratégies et des modalités d'aides, la mise en cohérence des politiques publiques de développement local en faveur des territoires vulnérables et la convergence des moyens financiers

La carte des territoires vulnérables serait arrêtée par le préfet de région après avis conforme du conseil régional et avis simple des conseils départementaux de la région et de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Elle serait établie sur le fondement des critères nationaux obligatoires pour le bénéfice des exonérations fiscales, et de critères nationaux optionnels à réunir par les territoires concernés pour les autres aides de l'État. Ces critères seraient confortés par une démarche de diagnostic territorial partagé et s'inscriraient dans le cadre d'une stratégie nationale d'aménagement du territoire.

---

[70] L'exemple breton pourrait à cet égard inspirer cette recherche.

[71] Voir à ce sujet les indicateurs actuels utilisés pour les exonérations fiscales, par exemple le revenu par unité de consommation, la densité de population, le taux de chômage, le taux de pauvreté ou l'évolution de l'emploi.

La carte des territoires vulnérables prendrait naturellement en compte les stratégies et principes d'intervention économique édictés dans les schémas régionaux et s'adosserait largement aux interventions prévues dans ce domaine par le CPER (voir plus en détail ci-après).

Une fois la cartographie établie, le préfet de région serait responsable en lien avec les collectivités locales de définir la stratégie régionale de l'État en faveur des territoires vulnérables, et notamment de mobiliser le cas échéant, les mesures nationales adossées aux zonages. Cette prérogative, pourrait par ailleurs, faire appel au droit de déroger à des normes nationales pour prendre des décisions individuelles sur les « subventions, concours financiers et dispositifs de soutien en faveur des acteurs économiques, des associations et des collectivités territoriales », droit généralisé et élargi par le décret du 8 avril 2020[72].

Dans l'hypothèse où l'État et la région se trouveraient dans l'impossibilité de parvenir à un accord sur la carte des territoires vulnérables, l'État conserverait la possibilité de mobiliser ses seuls outils dans le respect des critères nationaux, comme la région et les autres collectivités territoriales mobiliseraient les leurs dans le cadre du principe de libre administration et du respect des lois et règlements relatifs à l'exercice de leurs compétences.

4.2.4. Cette qualification de territoire vulnérable ouvrirait droit, dans un cadre contractualisé autour de projets de territoire, aux dispositifs d'aides au développement de l'État par une gestion déconcentrée et aux mesures mises en place par les collectivités territoriales

4.2.4.1. La contractualisation entre l'État et les collectivités sur la géographie prioritaire régionale permettrait une convergence des actions de soutien en faveur des territoires vulnérables

L'efficacité de ce scénario repose sur la capacité de forger une coopération des acteurs publics du territoire vulnérable en visant plusieurs objectifs :

- conjuguer les outils de développement économique des territoires vulnérables de l'État et des collectivités territoriales ;
- trouver le consensus nécessaire à l'établissement d'un diagnostic rigoureux des besoins d'un territoire vulnérable donné en recourant aux expertises disponibles et en favorisant la concertation des acteurs ;
- définir des priorités d'intervention partagées et répartir de manière efficiente les ressources et moyens disponibles de l'ensemble des dispositifs aidés ainsi mutualisés ;
- permettre une évaluation des résultats de cette politique d'aide.

Cette coopération devrait se traduire dans un cadre contractuel spécifique engageant l'État et les collectivités territoriales librement contributrices. L'intercommunalité serait retenue comme périmètre de contractualisation des dispositifs d'aide au territoire, pour les raisons suivantes :

- la compétence des EPCI en matière de développement économique et d'immobilier d'entreprise et leur plus grande visibilité par les porteurs de projets privés ;

[72] Un scénario plus ambitieux si une révision constitutionnelle intervenait et actait le principe d'une différentiation territoriale, consisterait à permettre à chaque préfet de région dans le cadre d'un dialogue avec les collectivités territoriales et les acteurs économiques d'arrêter la liste des territoires vulnérables selon des critères spécifiques déterminés à l'échelle régionale.

- la mutualisation des moyens et des ressources au niveau intercommunal, permettant de combiner effet de levier et partage des risques économiques ;
- le lien privilégié entretenu entre les intercommunalités et la région dans l'exercice de la compétence de développement économique ;
- l'implication des acteurs économiques et sociaux et des organismes consulaires ;
- la maîtrise de la concurrence territoriale entre les communes.

Les contrats seraient négociés entre l'État (au niveau du préfet de département), la région, le département et l'EPCI concerné par le contrat.

L'EPCI aurait ainsi la maîtrise d'ouvrage du contrat (candidature et portage du contrat, implication des acteurs locaux, mise en œuvre du contrat, etc.), et serait chargé de l'animation d'un dispositif de suivi associant l'État, les maires des communes concernées et les autres acteurs concernés au sein d'une structure de gouvernance adaptée.

Ces contrats territoriaux pourraient à terme devenir un volet du futur contrat de cohésion territoriale, qui a vocation à inclure toutes les autres contractualisations (contrats de ville, pactes de développement territorial, etc.) et à renforcer la coopération avec les territoires avoisinants, l'ANCT apportant à cette fin ses ressources d'ingénierie et d'expertise aux territoires concernés.

Afin d'inciter les acteurs à s'engager dans la démarche de convergence des outils d'intervention, le bénéfice des exonérations d'impôts nationaux, pourrait, au sein du périmètre défini par les indicateurs nationaux de vulnérabilité, être réservé aux territoires couverts par un contrat.

C'est par exemple la modalité retenue en ZFU-TE, où le bénéfice de l'exonération d'impôt sur les bénéfices est réservé aux territoires couverts par un contrat de ville, ou dans les zones de revitalisation des centres-villes, où les exonérations sont réservées aux territoires engagés dans une Opération de revitalisation de territoire (ORT).

Cette conditionnalité aurait pour avantages d'inciter à s'engager dans la contractualisation et de concentrer les territoires éligibles aux exonérations, mais diminuerait la liberté des acteurs soumis à une quasi-injonction de contractualiser. Elle requiert également une sécurisation juridique forte des contrats (cf. partie 3), ceux-ci conditionnant l'accès à des exonérations fiscales nationales (les dispositifs ZFU-TE/contrats de ville et ORT n'avaient à la date de la mission pas fait l'objet d'un contrôle de constitutionnalité).

4.2.4.2. Dès lors qu'un territoire remplirait les conditions de qualification de territoire vulnérable, le contrat se traduirait par la mobilisation de l'ensemble des leviers d'appui économique,

Les leviers d'action suivants pourraient ainsi être déployés dans les territoires vulnérables :

- les fonds européens, FEDER, FEADER, FSE ;
- les outils de l'État, qu'il s'agisse de programmes transversaux (Territoires d'industrie, Action cœur de ville, etc.) ou d'outils plus spécifiques tels que les leviers règlementaires (pouvoir de dérogation réglementaire des préfets), les dotations et subventions, les exonérations, les emplois francs ou encore l'ingénierie nationale (appui de l'ANCT, aide de la Banque des territoires, concours de la Banque publique d'investissement, accompagnement des chambres consulaires, etc.) ;
- ceux des collectivités territoriales, contrats d'appui aux territoires, aides financières aux entreprises (aides directes, prêts de croissance, prêts de reprise, fonds de garantie, etc.), dispositifs d'accompagnement des projets (soutien à l'ingénierie, à l'innovation, aux *start-ups*), aides foncières, aides au développement et à l'innovation, aides à la formation, etc. … pouvant s'exercer dans le cadre de délégations de compétences.

Cette boite à outils devra être revue dans le cadre *post* crise, afin d'être à l'écoute des besoins du territoire et des entreprises. L'organisation d'assises réunissant les forces vives de la région et visant à comprendre les besoins et attentes des entreprises permettrait de repenser les modalités d'intervention publique au regard des besoins prioritaires du territoire. Il s'agirait notamment de faciliter la coopération et les complémentarités entre acteurs.

Comme le souligne la DGCL dans sa réponse au questionnaire de la mission, « l'identification des secteurs clés où l'investissement et l'actions publics doivent se concentrer est susceptible de s'articuler avec les dispositifs de zonage. Le cas échéant, le zonage pourrait être mis au service d'une stratégie de relocalisation de certaines activités industrielles, afin de répondre aux enjeux de résilience des territoires fragilisés par la désindustrialisation ».

Scénario 2 : Unification du zonage fiscal, géographie régionalisée des territoires vulnérables et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux	
Objectifs	Intégrer les dispositifs d'exonération zonés dans une stratégie transversale différenciée et concertée de développement économique adaptée au niveau local avec l'ensemble des acteurs intéressés.
Moyens	◆ Mettre fin à l'approche sectorielle et géographique du zonage pour adopter une notion unique de territoire vulnérable écartant les spécialisations géographiques et sectorielles actuelles. ◆ Au niveau national dans le cadre d'une concertation avec les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux, définir quelques indicateurs permettant d'arrêter une liste des territoires vulnérables éligibles à l'exonération fiscale ainsi qu'une liste d'indicateurs facultatifs permettant une adaptation territoriale de la géographie prioritaire hors fiscalité des régimes d'aide. ◆ Arrêter la carte des territoires vulnérables au niveau régional, par un accord déconcentré de l'État au niveau du préfet de région et du conseil régional, en concertation avec les autres acteurs locaux. ◆ Contractualiser avec les territoires vulnérables au niveau de l'EPCI, le contrat pouvant être signé par l'État (Préfet de département), l'EPCI, la région et le département. ◆ Mobiliser l'ensemble des leviers d'aide économique à l'échelle intercommunale. ◆ Possibilité de lier l'accès aux exonérations fiscales au contrat.
Forces	◆ Convergence des interventions de l'État et des collectivités à travers un support contractuel commun et la connexion du zonage fiscal aux actions locales. ◆ Différentiation territoriale qui permet d'adapter les politiques aux territoires. ◆ Accompagnement de projets de territoire. ◆ Renforcement de la coopération entre tous les acteurs économiques locaux. ◆ Répartition plus efficiente des ressources et moyens disponibles de l'ensemble des dispositifs aidés ainsi mutualisés.
Faiblesses	◆ Possibles oppositions politiques locales, la géographie prioritaire comportant une dimension de reconnaissance forte. ◆ Complexité de sa mise en œuvre, et coûts de coordination. ◆ Difficulté à définir des indicateurs communs et pertinents de vulnérabilité. ◆ Délai important de définition des critères et d'élaboration des contrats locaux : nécessite une période de transition importante.
Conditions de réussite	◆ Enjeu de coordination entre le préfet de région, qui arrêté les communes classées, et le préfet de département, délégué territorial de l'ANCT. ◆ Volonté de collaboration de l'État et des collectivités territoriales parties prenantes, voire entre les collectivités.
Opportunités	◆ Démarche cohérente avec l'esprit du projet de loi 3D (décentralisation, différentiation, déconcentration) en conciliant déconcentration et différentiation. ◆ S'inscrit dans le cadre d'intervention de l'ANCT. ◆ Constat de l'opportunité de davantage adapter les réponses aux spécificités des territoires. ◆ Rôle des collectivités dans la gestion de la crise économique actuelle.

4.3. Scénario 3 – Suppression des dispositifs zonés d'exonération au profit d'un mécanisme régional plus souple de soutien à l'économie qui réunirait l'État, les collectivités et les entreprises

Ce troisième scénario abandonne le zonage et le régime des exonérations, au profit de pactes régionaux de développement assis sur des diagnostics locaux de vulnérabilité, accompagnés de fonds régionaux d'aide directe aux entreprises.

Ces pactes ont vocation à faciliter la convergence des outils d'intervention, et leur concentration en faveur des leviers de développement économique identifiés dans chaque territoire.

4.3.1. Le zonage soulève par essence de nombreuses difficultés

Le principe du zonage porte plusieurs difficultés importantes[73] :

- le zonage peut participer à la stigmatisation d'un territoire ;
- le zonage repose sur un postulat d'équivalence entre inégalités sociales et inégalités territoriales contestable. En aidant les territoires fragiles, on aiderait les individus. Or les seules politiques territoriales ne permettent pas toujours d'améliorer les trajectoires individuelles. Par exemple, les emplois francs sont fondés sur une logique centrée sur les habitants, et sont destinés aux demandeurs d'emploi résidant en QPV;
- le zonage ne reflète pas les dynamiques entre territoires, l'échelle des problèmes différant souvent de celle des solutions.

En outre, comme le souligne la première partie du rapport, les exonérations fiscales et sociales zonées n'ont pas démontré leur efficacité.

Il conviendrait cependant de traiter différemment le zonage QPV, sur lequel de nombreux dispositifs non fiscaux et non économiques s'appuient. Il serait donc maintenu dans sa configuration actuelle, au moins jusqu'à son échéance.

4.3.2. À une logique de géographie prioritaire nationale pourrait être substituée une stratégie différenciée de développement local définie selon des priorités et des logiques propres à chaque territoire

Ce scénario vise à dépasser toute cartographie figée des zonages nationaux pour construire des politiques territoriales « sur mesure », adaptées aux opportunités, aux vulnérabilités, et aux contraintes et aux avantages comparatifs de leur territoire cible. Il ambitionne de rompre avec l'approche essentiellement réparatrice qui prévaut dans la mobilisation des zonages, pour appréhender le développement économique d'un territoire de façon globale, en termes tout à la fois d'incitations à la mise en valeur des zones ayant un potentiel de création d'activités et d'emplois, et de compensations en faveur de celles que leur géographie expose à des obstacles spécifiques.

Il permet une complète adaptation locale du diagnostic, des outils d'intervention et de la gouvernance du dispositif d'aide.

Enfin, il a vocation à s'inscrire dans une stratégie globale de relance économique portée au niveau local qui exige croissance et performance publique à l'échelle régionale tout autant que réparation des territoires les plus touchés.

[73] Cf. Daniel Béhar, *op. cit.*

4.3.2.1. Une stratégie de développement local s'appuyant sur un diagnostic partagé des vulnérabilités et des potentiels du territoire

L'enjeu est de faire ressortir à la fois les fragilités territoriales et les potentialités et ressources du territoire. Le diagnostic devra être établi à l'aune de la crise sans précédent que le pays traverse et des enjeux du développement durable, notamment en actualisant les travaux existants.

Il existe de très nombreuses ressources au niveau régional et national qui pourraient être mobilisées dans ce cadre. Il s'agit notamment :

- du diagnostic réalisé par chaque région dans le cadre du SRDE2I et du SRADDET ;
- des diagnostics territoriaux réalisés dans le cadre des schémas de cohérence territoriale (SCoT) à l'échelle intercommunale ;
- des données de l'observatoire régional de l'emploi et de la formation, des observatoires régionaux des CCI, des observatoires des conseils régionaux tels que l'observatoire socioéconomique de Bourgogne-Franche Comté, des observatoires des vulnérabilités axées sur les personnes fragiles de l'assurance maladie, l'observatoire régional de la santé ;
- des données nationales de l'observatoire des territoires ;
- des données de la Banque de France sur la santé financière des entreprises et les risques de faillite.

Cet état des lieux doit faire l'objet d'un consensus issu du croisement d'analyses quantitatives et des expériences des acteurs du développement local (élus locaux, entreprises, associations, chambres consulaires, agences de développement, etc.) dont les retours doivent permettre de hiérarchiser les problèmes.

4.3.2.2. Ce diagnostic servirait de base à une large démarche de mobilisation de l'ensemble des acteurs du développement autour d'un pacte régional de relance

L'ensemble des acteurs du développement local : collectivités territoriales, conseil économique, social et environnemental régional, établissements publics, agences de développement, service public de l'emploi, chambres consulaires, acteurs de la santé et du social, etc. serait réuni dans le cadre d'assises régionales du développement local pour définir et adopter un pacte régional de relance territoriale.

Cette proposition de la mission rejoint celle de l'AdCF qui demande l'élaboration de « *pactes territoriaux de relance et de croissance* », rassemblant les différents contrats conclus à l'échelle intercommunale, accompagnée d'un « Grenelle de la commande publique » et d'un plan de relocalisations. Elle est cohérente avec l'idée d'un *« New deal* industriel et environnemental » porté par Régions de France

La société civile serait fortement associée sous des formes permettant des contributions d'origines diverses, par exemple des appels à contribution numérique ou des appels à projets sur les pistes de relance et de développement durable concernant spécifiquement le territoire concerné.

Par ailleurs, un laboratoire d'idées et des outils d'observation pourraient être mis en place avec des représentants des administrations concernées et des chambres consulaires pour :

- repenser les leviers d'action ;
- identifier des projets de coopération territoriale ;
- faire remonter des problématiques au niveau national en lien avec l'ANCT.

L'ensemble des propositions recueillies seraient hiérarchisées en fonction de leur faisabilité, de leur pertinence au regard des priorités nationales (transition écologique, priorités industrielles, cohésion sociale…), de leur impact pour l'économie régionale (effet multiplicateur, externalités) et surtout de leur contribution au développement durable.

A l'issue de ces travaux, un pacte régional fédérateur des solutions locales retenues serait adopté, qui servirait de cadre général à l'ensemble des démarches de contractualisation (cf. annexe VI) de l'État et des collectivités afin de faire converger l'ensemble des financements publics vers des objectifs communs. Ce pacte serait ensuite décliné au niveau intercommunal.

4.3.2.3. Les projets des entreprises seraient financés via des fonds régionaux dédiés, qui se substitueraient aux exonérations sociales et fiscales

Cette stratégie territorialisée de développement, pour ce qui concerne les aides aux entreprises, conduirait à privilégier une logique de projets à une cartographie peu dynamique des exonérations fiscales et sociales. Celles-ci seraient remplacées par un fonds d'appui régional dédié aux entreprises, à l'instar des fonds créés par certains conseils régionaux au bénéfice des entreprises dans le cadre de la crise de la Covid-19. Il serait alimenté par l'État et les collectivités régionales et les intercommunalités volontaires dans le respect du principe de libre administration, des fonds européens pourraient également l'abonder. La clé de répartition entre les régions des ressources de l'État, transparente, prendrait en compte le tissu économique existant. Dans tous les cas, il convient de ne pas figer les écarts territoriaux existants concernant le recours aux exonérations.

La création d'un tel fonds implique plusieurs garanties de transparence et de pérennité, ainsi il serait essentiel de :

- définir des critères transparents de répartition régionale des crédits budgétaires de l'État ;
- cadrer précisément les modalités d'accès aux aides pour les entreprises ;
- garantir que les ressources aillent bien aux entreprises, et non en soutien de projets de personnes publiques ;
- offrir des garanties relatives à la pérennité des fonds, en particulier dans un contexte d'efforts exceptionnels de relance économique. Une durée initiale de cinq ans pourrait être envisagée.

La gouvernance de ce fonds associerait notamment l'État, les collectivités et leurs groupements, la Banque des territoires et les chambres consulaires.

Il permettrait de financer les projets des entreprises, avec des modalités d'aide pouvant prendre différentes formes, notamment :

- appui à l'ingénierie ;
- fonds de concours ;
- garantie d'emprunt ;
- soutien à la trésorerie ;
- aides sectorielles directes ;
- aides directes à l'emploi ;
- soutien aux groupements d'employeurs ;
- facilitation des démarches de prêt de main d'œuvre ;
- financement de formations.

Le recours à des aides directes aux entreprises plutôt qu'à des exonérations est particulièrement pertinent en matière de soutien de l'emploi, dans la mesure où, au voisinage du Smic, il n'existe désormais plus aucune marge pour diminuer le coût de la rémunération pour l'employeur au moyen d'allégements supplémentaires des cotisations sociales patronales.

Ce fonds serait le relais financier des priorités économiques identifiées au niveau local et s'inscrirait :

- dans une démarche de soutien aux projets, notamment de relocalisation, d'économie verte, d'économie sociale et solidaire ;
- dans l'accompagnement des entreprises en difficulté, dans le cadre des possibilités d'intervention élargies permises par la Commission européenne à l'occasion de la crise de la Covid-19 (soutien aux secteurs clés du territoire qui concentre industrie principale et sous-traitants).

En finançant des prestations d'ingénierie, ce fonds pourrait également être un catalyseur des projets de territoire.

Les démarches pour solliciter le fonds devraient être simplifiées (par exemple *via* un formulaire en ligne), sans appels à projets longs et complexes. L'instruction des dossiers, simplifiés, serait effectuée à l'échelle de chaque territoire de manière souple et agile, par un comité associant les financeurs.

Scénario 3 : Suppression des zonages au profit de pactes régionaux de relance et d'aides directes aux entreprises	
Objectifs	Remplacer les zonages et les exonérations par des outils plus performants, permettant l'adaptation locale et la convergence des outils d'intervention économique en soutien de projets de développement.
Modalités	◆ Extinction des zonages et des exonérations associées. ◆ Élaboration de diagnostics territoriaux de vulnérabilité pilotés par la région et l'État, définissant territoires, secteurs d'activité, outils d'intervention prioritaires. ◆ Sur le fondement de ces diagnostics, mobilisation de l'ensemble des acteurs en faveur d'un pacte régional de relance. ◆ Répartition des ressources dédiées aux exonérations dans des fonds régionaux d'aide directe aux entreprises, avec un abondement possible par les collectivités locales, l'Union européenne ou d'autres parties prenantes.
Forces	◆ Adoption d'une approche globale du développement économique combinant l'exploitation du potentiel de création d'activités et d'emplois des zones dynamiques et la compensation due aux territoires fragiles. ◆ Versement d'aides monétaires directes plus dynamiques que des exonérations fiscales ou sociales. ◆ Convergence des interventions de l'État et des collectivités à travers un diagnostic territorial et un support contractuel communs. ◆ Déclinaison territoriale des politiques sectorielles et leur évaluation à l'aune des enjeux régionaux de l'emploi dans le cadre du plan de relance. ◆ Fin des exonérations fiscales dont l'efficacité n'a pas été démontrée. ◆ Décentralisation et déconcentration de l'analyse de la vulnérabilité. ◆ Outil souple d'intervention locale. ◆ Pas d'obstacle juridique à l'adaptation locale de leviers non fiscaux. ◆ Visibilité et caractère dynamique du versement d'aides directes aux entreprises.
Faiblesses	◆ Délai important de diagnostic de vulnérabilité et d'élaboration des pactes régionaux : nécessite une période de transition importante. ◆ Enjeu de confiance des entreprises et des collectivités dans les modalités de distribution des aides et la pérennité des fonds régionaux. ◆ Coût administratif lié à l'instruction des dossiers. ◆ Implique une réforme d'ensemble des mesures adossées aux dispositifs zonés.
Conditions de réussite	◆ Confiance des entreprises et des élus locaux dans la pérennité des moyens et des engagements de chacun des acteurs. ◆ Qualité des diagnostics de territoire pour garantir à la fois l'efficacité des mesures et l'engagement des parties prenantes. ◆ Qualité de la gouvernance des pactes régionaux.
Opportunités	◆ Constat partagé de l'opportunité de davantage adapter les réponses aux spécificités des territoires et de repenser les outils d'intervention. ◆ Rôle des collectivités dans la gestion de la crise économique actuelle. ◆ Développement des leviers d'aide directe aux entreprises du niveau régional au niveau européen dans le contexte de crise. ◆ Démarche cohérente avec l'esprit du projet de loi 3D.

CONCLUSION

Aucun dispositif, y compris celui des exonérations fiscales et sociales, ne peut régler seul les problèmes complexes liés au développement économique et à l'emploi des territoires vulnérables. L'empilement des mesures constaté ces dernières années en témoigne.

Ces territoires en souffrance, dont on peut prévoir qu'ils seront plus nombreux à l'issue de la crise économique et sociale qui s'annonce, demandent dès lors des réponses à la fois globales et adaptées aux enjeux locaux. Elles devront l'être d'autant plus que l'impératif de la transition écologique amplifiera dans les années à venir le besoin de stratégies intégrées.

Là est bien la difficulté : comment inscrire une réforme des exonérations fiscales et sociales prévue avant la pandémie dans le cadre d'une politique de relance globale ? C'est aussi une opportunité : le moment est sans doute venu de refonder la géographie prioritaire française.

Les travaux de la mission montrent que des scénarios de transformation de la géographie prioritaire, à concerter avec les parties prenantes, sont possibles. Elle conclut que :

- la mise à disposition des acteurs territoriaux **en responsabilité** d'un ensemble d'outils apparaît préférable à des mesures verticales d'exonération fiscale ou à un zonage national ;
- l'**adaptation** locale des dispositifs de soutien peut être soutenue par des dispositions de déconcentration ou de décentralisation plus ambitieuses ;
- l'**alliance** des territoires, par une contractualisation globale et intégrée entre l'État, les collectivités et l'ensemble des partenaires économiques et financiers, serait aussi porteuse d'un enrichissement de leurs relations et d'une **convergence** de leurs outils d'intervention.

A Paris, le 9 juillet 2020

MARIE DEKETELAERE-HANNA

Inspectrice générale de l'administration du développement durable

PATRICK REIX

Inspecteur général de l'administration

LAURENT CAUSSAT

Inspecteur général des affaires sociales

BERNARD DE COURRÈGES D'USTOU

Inspecteur général des finances

FRANÇOIS NOISETTE

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

NOÉMIE ANGEL

Inspectrice de l'administration

JOHN HOULDSWORTH

Inspecteur des finances

LAETITIA DE COUDENHOVE

Assistante de mission

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE I : DESCRIPTION DES SEPT DISPOSITIFS ZONÉS

ANNEXE II : ANALYSE COMPARÉE DES ZONAGES

ANNEXE III : ANALYSE DES COMMUNES CLASSÉES EN ZRR

ANNEXE IV : REVUE DES ÉVALUATIONS ÉCONOMÉTRIQUES DES DISPOSITIFS ZONÉS

ANNEXE V : LES FACTEURS D'ATTRACTIVITÉ ÉCONOMIQUE D'UN TERRITOIRE

ANNEXE VI : LA CONTRACTUALISATION

ANNEXE VII : LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE ET SES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

ANNEXE VIII : LES AIDES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET À L'EMPLOI DES COLLECTIVITÉS LOCALES

ANNEXE IX : LETTRE DE MISSION

ANNEXE X : PERSONNES CONSULTÉES

ANNEXE XI : LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES UTILISÉS DANS LE RAPPORT

ANNEXE XII : SUPPORT DE RESTITUTION

ANNEXE I

Description des sept dispositifs zonés

SOMMAIRE

1. ZONES DE REVITALISATION RURALE (ZRR) 1

1.1. Fondements juridiques et objectifs visés par les ZRR 1

1.2. Critères d'éligibilité actuels pour être inclus dans le zonage et bases juridiques du dispositif 2

1.3. Les ZRR ont connu plusieurs évolutions importantes depuis leur création en 1995 2

1.4. 17 732 communes représentant près de 10 millions d'habitants bénéficient des effets du classement en ZRR 3

1.5. L'installation en ZRR permet bénéficier, sous conditions d'exonération d'impôts sur les bénéfices et d'impôts locaux, ainsi que d'exonérations de cotisations sociales 5

1.5.1. Critères d'éligibilité aux exonérations pour les entreprises, au 1er janvier 2020 5

1.5.2. En ZRR, le nombre de bénéficiaires des exonérations fiscales et sociales a augmenté entre 2014 et 2018, en particulier entre 2016 et 2018 9

1.5.3. En plus des exonérations fiscales et sociales, de nombreux dispositifs d'aides sont liés au classement d'une commune en ZRR 11

1.6. Estimation du coût des ZRR pour les finances publiques 15

1.6.1. Le coût pour l'État des exonérations fiscales est quasi-intégralement dû aux exonérations d'impôts sur les bénéfices. 15

1.7. Gouvernance du dispositif ZRR 16

1.8. Principales évaluations existantes et conclusions en bref de ces évaluations en termes d'impacts 16

2. ZONES FRANCHES URBAINES – TERRITOIRES ENTREPRENEURS (ZFU-TE) 21

2.1. Les ZFU-TE ont été créées pour intensifier l'action publique dans les zones de renouvellement urbain identifiées comme les plus en difficulté. 21

2.2. Critères d'éligibilité des territoires et des entreprises au dispositif ZFU-TE 22

2.2.1. Critères de délimitation des ZFU-TE 22

2.2.2. Critères actuels d'éligibilité aux exonérations pour les établissements implantés en ZFU-TE 23

2.2.3. Exonérations ouvertes en ZFU-TE au 1er janvier 2020 24

2.3. En ZFU-TE, le nombre de bénéficiaires et le coût des exonérations est en baisse depuis 2016, en particulier du fait de la clôture des exonérations de cotisations sociales 27
2.4. Estimation du coût des ZFU-TE pour les finances publiques 28
2.5. Gouvernance des ZFU-TE 28
2.6. Les évaluations des ZFU-TE montrent un impact positif à court terme sur les créations d'entreprises, mais un effet limité sur l'emploi, en particulier l'emploi local 29

3. QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE (QPV) 31

3.1. Les QPV ont succédé aux zones urbaines sensibles et aux contrats urbains de cohésion sociale le 1er janvier 2015 31
3.2. Critères de zonage des QPV et d'accès aux avantages fiscaux pour les entreprises 31
3.2.1. La délimitation des QPV résulte du revenu par habitant des quartiers et d'un dialogue politique avec les élus locaux. 31
3.2.2. Exonérations fiscales pour les entreprises et conditions d'éligibilité 32
3.2.3. Critères d'éligibilité aux exonérations fiscales pour les entreprises en QPV 35
3.3. Les QPV sont avant tout le périmètre d'intervention principal des dispositifs de la politique de la ville, les exonérations fiscales n'ayant qu'un rôle secondaire. 37
3.4. Estimation du coût complet pour les finances publiques des exonérations fiscales en QPV 37
3.5. Gouvernance du dispositif QPV 39
3.6. Il n'existe pas d'évaluation quantitative de l'effet des exonérations fiscales dans les QPV 39

4. ZONES DE RESTRUCTURATION DE LA DÉFENSE (ZRD) 40

4.1. Fondements juridiques et objectifs poursuivis par les ZRD 40
4.2. Avantages liés au zonage et critères d'éligibilité 41
4.2.1. Exonérations possibles en ZRD 41
4.2.2. Des critères d'éligibilité larges pour les entreprises en ZRD, visant à attirer les entreprises extérieures tout en excluant les professions libérales 43
4.3. Le nombre de bénéficiaires des exonérations sociales en ZRD a fortement diminué depuis 2014, alors que les exonérations fiscales suivent une dynamique plus erratique. 44
4.3.1. Les exonérations fiscales et sociales ne sont qu'une part mineure des dispositifs de soutien aux zones de défense en mutation 45
4.3.2. Gouvernance des ZRD 46
4.3.3. Les évaluations existantes des ZRD sont limitées, mais soulignent la faible efficience des mesures d'exonération 47

5. BASSINS D'EMPLOI À REDYNAMISER (BER) 48

5.1. Fondements juridiques et objectifs visés par les BER 48
5.2. Critères de zonage en BER et d'éligibilité aux exonérations 52
5.2.1. Critères de classement des communes en BER 52
5.2.2. Critères d'éligibilité pour les entreprises 52
5.2.3. Exonérations fiscales et sociales prévues par le législateur dans les BER . 53

5.3. Outre les exonérations fiscales et sociales, le BER des Ardennes fait l'objet, dans le cadre d'un pacte territorial, d'une intervention publique renforcée, en particulier des collectivités locales 57
5.3.1. Dans les Ardennes 57
5.3.2. En Ariège 58
5.4. Gouvernance des BER 58
5.5. Le zonage BER a été évalué positivement par la CCI des Ardennes, mais les évaluations menées par l'administration ont conclu à l'inefficience du dispositif 59
5.6. Les acteurs locaux préconisent un renforcement du dispositif d'exonérations en BER 60

6. BASSINS URBAINS À DYNAMISER (BUD) 61

6.1. Fondements juridiques et objectifs visés par les bassins urbains à dynamiser . 61
6.1.1. Les bases juridiques : un dispositif fiscal reposant essentiellement sur des dispositions législatives introduites dans la loi de finances rectificative pour 2017 et dans la loi de finances pour 2019 61
6.1.2. Les « bassins urbains à dynamiser » sont un des leviers retenus dans le cadre des soutiens divers et structurels apportés par les collectivités publiques au « bassin minier) 62
6.2. Critères d'éligibilité actuels pour être inclus dans le zonage et bases juridiques des « bassins urbains à redynamiser » 64
6.2.1. Un zonage construit afin de concerner 150 des 250 communes du « bassin minier » du Nord-Pas-de-Calais 64
6.2.2. Un zonage réputé fédérateur des soutiens et piloté dans un cadre partenarial et donnant lieu à un pilotage ad hoc 65
6.3. Exonérations fiscales et sociales prévues en BUD 67
6.3.1. Des exonérations concernant les TPE et PME intervenant dans le secteur marchand et conditionnées à la localisation de l'activité et à une clause d'emploi local 67
6.3.2. Tableau des exonérations fiscales en BUD 67

7. ZONES DE DÉVELOPPEMENT PRIORITAIRES (ZDP) 71

7.1. Les ZDP : un dispositif de fait spécifique à la Corse et visant à répondre à la situation spécifique de ce territoire 71
7.2. Critères de zonage et d'éligibilité aux aides dans les ZDP 72
7.2.1. Critères de classement en ZDP 72
7.2.2. Exonérations proposées aux entreprises en ZDP et critères d'éligibilité 72

1. Zones de revitalisation rurale (ZRR)

1.1. Fondements juridiques et objectifs visés par les ZRR

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont été créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT), articles 42 à 63. L'article 1 de la LOADT dispose que la politique d'aménagement et de développement du territoire a pour but de corriger les inégalités entre citoyens liées à leur situation géographique, ces inégalités pouvant concerner la démographie, l'accès au savoir, l'économie ou l'emploi.

Le dispositif ZRR a plus spécifiquement pour objectif d'aider au développement des entreprises sur les territoires ruraux par des mesures d'allègement fiscaux et sociaux. Il concerne des communes reconnues fragiles économiquement, les critères de fragilité étant examinés au niveau de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) d'appartenance des communes.

D'autres dispositifs ont été mis en place par l'État pour aider les territoires ruraux :

- les contrats de ruralité[1]. Au 1er janvier 2019, 485 contrats avaient été signés entre l'État (représenté par le préfet de département) et les présidents de pôles d'équilibre territorial et rural (PETR) ou d'EPCI ; ces contrats, d'une durée de six ans, ont pour but de coordonner le financement et la mise en œuvre d'un projet de territoire ; ils représentaient un budget de 446 M€ de crédits de l'État en 2018 ;
- les pôles d'excellence rurale (PER)[2] . Mis en place en 2006, ces pôles répondent à des appels à projet nationaux et ont pour objectif de relancer l'activité économique dans les territoires ruraux (soit en ZRR soit en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants) ; les projets, déposés par des intercommunalités, bénéficient lorsqu'ils sont sélectionnés d'une aide financière de l'État et de l'Union européenne ;
- le Réseau rural français[3] « contribue aux réflexions, échanges et débats sur les territoires ruraux et les politiques utiles à leur développement »[4] dans le cadre des programmes de développement rural financés par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ;
- au niveau local, les groupes d'action locale (GAL) réunissent des partenaires privés et publics pour mettre en œuvre les stratégies locales de développement adoptées dans le cadre du programme européen LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale).

Les contrats de ruralité et le Réseau rural français ne tiennent pas compte du zonage ZRR. En revanche, les pôles d'excellence rurale soutiennent des projets de développement économique situés, notamment, en ZRR.

Par ailleurs, le périmètre des ZRR se superpose parfois avec celui d'autres périmètres de zonage (AFR, ZRD…)[5].

---

[1] https://www.cget.gouv.fr/ruralites/contrat-de-ruralite.

[2] https://www.cget.gouv.fr/ruralites/poles-dexcellence-rurale.

[3] https://www.cget.gouv.fr/ruralites/reseau-rural-francais.

[4] https://www.reseaurural.fr/le-reseau-rural-francais.

[5] Par exemple, la commune de Villevallier (89468) est à la fois en ZRR et ZRD.

1.2. Critères d'éligibilité actuels pour être inclus dans le zonage et bases juridiques du dispositif

Les critères de classement en ZRR, qui ont évolué au fil du temps, sont établis à l'article 1465 A du code général des impôts (CGI). Sont ainsi classées en ZRR les communes appartenant à un EPCI à fiscalité propre qui remplit les deux conditions suivantes :

- un critère de population, avec ;
  - une densité de population inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains ;
  - ou un déclin de la population d'au moins 30 % dans les quatre dernières décennies, à condition que l'EPCI se trouve dans un arrondissement composé majoritairement de communes classées en ZRR et dont la population représente plus de 70 % de celle de l'arrondissement ;
- son revenu fiscal par unité de consommation médian est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI à fiscalité propre métropolitain.

Pour être classé en ZRR au 1er janvier 2020, un EPCI à fiscalité propre doit avoir une densité de population inférieure ou égale à 63 habitants par kilomètre carré et un revenu fiscal médian par unité de consommation inférieur ou égal à 19 111 €[6].

1.3. Les ZRR ont connu plusieurs évolutions importantes depuis leur création en 1995

1995 : création du dispositif ZRR. Sont éligibles les communes appartenant aux territoires ruraux de développement prioritaire situés dans des arrondissements ou cantons dont la densité démographique est inférieure à un certain seuil et dont la population totale ou la population active est en déclin ou le taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale. Les communes situées dans les cantons dont la densité démographique est inférieure ou égale à cinq habitants au kilomètre carré sont également éligibles[7].

2005 : évolution des critères d'éligibilité au dispositif ; le critère d'un fort taux d'emploi agricole remplace le critère du taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale ; les EPCI à fiscalité propre dont au moins la moitié de la population est en ZRR sont inclus en ZRR ; les communes incluses dans un EPCI à fiscalité propre satisfaisant les critères d'éligibilité mentionnés à l'échelle du canton ou de l'arrondissement sont également incluses dans le zonage.

Introduction d'une mesure d'exonération pérenne de cotisations sociales sous conditions spécifiques aux organismes d'intérêt général (OIG).

2007 : fin de la mesure d'exonération de cotisations sociales propre aux OIG. Néanmoins, les OIG déjà bénéficiaires peuvent continuer à l'être s'ils remplissent les conditions.

2015 : définition de nouveaux critères d'éligibilité au zonage ZRR, qui entrent en vigueur en juillet 2017. Sont classées en ZRR les communes membres d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains et dont le revenu fiscal par unité de consommation médian est inférieur ou égal à la médiane des revenus médians par EPCI à fiscalité propre métropolitain.

---

[6] https://www.cget.gouv.fr/ruralites/zone-de-revitalisation-rurale.

[7] Article 1465 A du Code général des impôts, version en vigueur du 27 octobre 1995 au 22 avril 1998.

2018 : évolution du critère de densité de population. Sont éligibles les EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure ou égale à la densité médiane nationale des EPCI à fiscalité propre métropolitains ou dont la population connaît depuis les quatre dernières décennies un déclin de 30 % ou plus, à condition que l'EPCI se trouve dans un arrondissement constitué majoritairement de communes en ZRR et dont la population est supérieure à 70 % de l'arrondissement. En outre, l'article 27 de la loi de finances pour 2018 dispose que les communes sorties du classement en ZRR au 1er juillet 2017 continuent de bénéficier du dispositif ZRR du 1er juillet 2017 au 30 juin 2020.

2019 : la loi de finances pour 2020 prolonge le bénéfice du classement en ZRR des communes sorties jusqu'au 31 décembre 2020, uniformisant l'échéance de clôture du dispositif ZRR, sauf prorogation éventuelle.

1.4. 17 732 communes représentant près de 10 millions d'habitants bénéficient des effets du classement en ZRR

En 2020, 13 665 communes sont classées en ZRR, mais 17 732 communes bénéficient des effets de ce classement[8]. Le tableau 1 précise ce décompte. Au total, 50,7 % des communes françaises étaient classées en ZRR au 1er janvier 2020.

Tableau 1 : Nombre de communes bénéficiant des effets de classement en ZRR

Catégorie	Nombre de communes
Classée en ZRR	13 665
Sortante en 2017 continuant à bénéficier des effets du classement depuis 2018	3 024
Classée en ZRR au titre de la baisse de population depuis 40 ans	12
Sortante en 2017, classée en zone de montagne et continuant à bénéficier des effets du classement depuis 2017	994
Commune fusionnée bénéficiant en totalité des effets du classement car classée en zone de montagne	1
Partiellement classée en ZRR	28
Commune fusionnée bénéficiant partiellement des effets du classement depuis 2018	6
Commune fusionnée bénéficiant partiellement des effets du classement car partiellement classée en zone de montagne	2
Total	17 732

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT.

[8] Article 7 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et article 27 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Annexe I

Tableau 2 : Part de la population vivant en ZRR ou dans une commune bénéficiant des effets du classement

Critère	Métropole	France entière
Population habitant dans une zone classée (en millions)	7 504 (12 %)	7 793 (12 %)
Population habitant dans une zone bénéficiant des effets du dispositif (en millions)	9 644 (15 %)	10 732 (16 %)

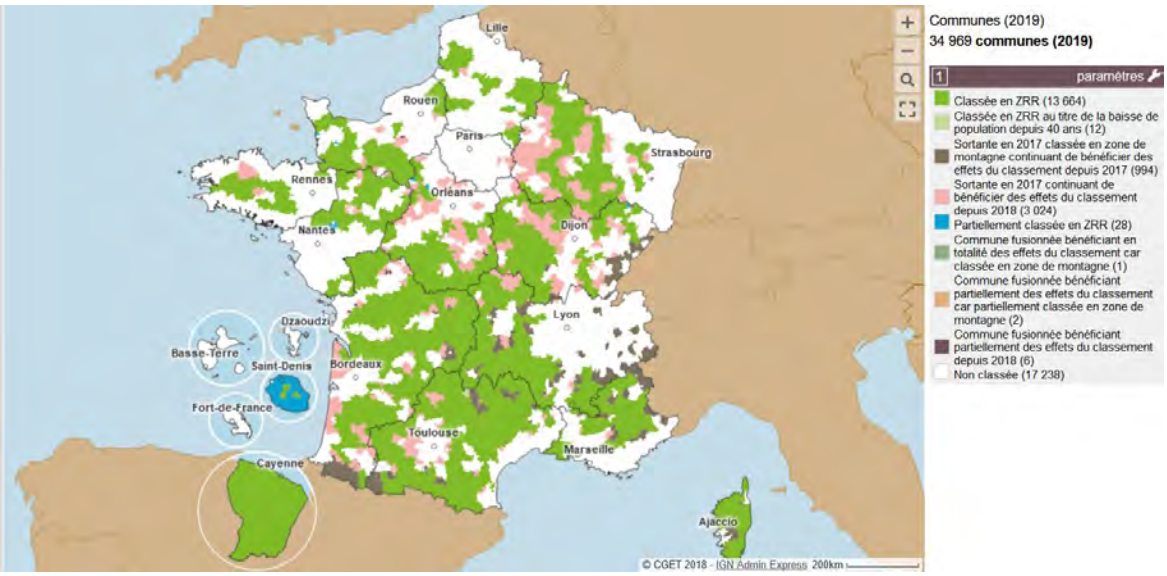
Source : Observatoire des territoires de l'ANCT.

Tableau 3 : Superficie des communes classées et des communes bénéficiant du dispositif

Zone	Métropole	France entière
Superficie des zones classées (km^2)	246 000 (45 %)	330 000 (52 %)
Superficie des zones bénéficiant des effets du dispositif (km^2)	315 500 (58 %)	401 500 (64 %)

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT

Carte des ZRR au 1er janvier 2020



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT.

1.5. L'installation en ZRR permet de bénéficier, sous conditions, d'exonération d'impôts sur les bénéfices et d'impôts locaux, ainsi que d'exonérations de cotisations sociales

1.5.1. Critères d'éligibilité aux exonérations pour les entreprises, au 1er janvier 2020

1.5.1.1. Exonérations fiscales

L'exonération d'impôts sur les bénéfices[9] est réservée aux entreprises remplissant les conditions suivantes :

- avoir son siège social et réaliser son activité en ZRR (au-delà de 25 % de l'activité totale, les revenus issus d'activités hors ZRR ne sont pas exonérés) ;
- être assujetti à un régime réel d'imposition. Cela exclut notamment les micro-entrepreneurs du bénéfice de l'exonération ;
- avoir moins de onze salariés en contrat à durée indéterminée ou en contrat à durée déterminée de plus de six mois ;
- les activités de banque, finance, gestion et location d'immeubles, de pêche maritime sont exclues du champ de l'exonération.

Les exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) sont réservées aux entreprises remplissant les conditions suivantes :

- extension ou création, reconversion, ou reprise d'établissements exerçant des activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique. Dans les cas des reconversions et reprises d'établissements industriels ou de recherche scientifique, l'exonération est soumise à l'agrément des services de l'État ;
- création d'activités par des artisans pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires ;
- créations d'activités commerciales et aux reprises d'activités commerciales, artisanales ou professionnelles réalisées par des entreprises exerçant le même type d'activité, avec moins de 5 salariés et installées dans les communes de moins de 2 000 habitants situées en ZRR.

Pour l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) à destination des entreprises, l'article 1383 E bis du CGI dispose que le bénéficie de l'exonération est subordonné au respect des règles européennes relatives à l'encadrement des aides d'État[10].

1.5.1.2. Exonérations de cotisations sociales

Pour le régime d'exonérations à destination des entreprises et, depuis décembre 2008, des OIG, les bénéficiaires doivent respecter les conditions suivantes :

- l'exonération n'est due que pour les embauches du 1er au 50e salarié en CDI ou en CDD d'au moins 12 mois ;
- absence de licenciement économique dans les 12 mois précédant l'embauche ;

[9] Impôt sur les sociétés (IS), imposition des bénéfices non commerciaux (BNC) et imposition des bénéfices industriels et commerciaux (BIC).

[10] Dispositions des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne relatives aux aides de minimis.

- diminution de l'exonération en cas de non-respect de l'obligation de négociation annuelle sur les salaires ;
- exclusion de plusieurs secteurs d'activité ;
  - construction automobile et navale ;
  - sidérurgie ;
  - transport routier ;
  - construction-vente ;
  - crédit-bail ;
  - location d'immeuble à usage non-professionnel.

L'exonération au titre des OIG, fermée pour les embauches postérieures au 1er novembre 2007, est réservées aux :

- fondations et associations reconnues d'utilité publique, œuvres ou organismes d'intérêt général ;
- organismes comptant moins de 501 salariés.

1.5.1.3. Liste des exonérations possibles pour les entreprises et les OIG en ZRR

Tableau 4 : Exonération possibles en ZRR pour les redevables professionnels

Description	Impôt / cotisation	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Comp. ?	Création	Fin d'incidence budgétaire prévue
Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRR pour les entreprises créées ou reprises entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2020	IS, BNC, BIC	23 800	Exonération totale pendant 5 ans, puis, 75 %,50 % et 25 % les 6e, 7e et 8e années	144	n/a	2011	2028
Exonération de CFE de droit	CFE,	24 386 (dont 1 610 CVAE)	Exonération totale pendant 5 ans. Possibilité pour les collectivités de supprimer l'exonération de la part leur revenant par délibération	< 0,5	oui	2009	2025
Exonération de CFE de droit	CVAE			< 0,5	oui	2009	2025
Exonération de CET sur délibération des collectivités locales pour les médecins, auxiliaires médicaux, vétérinaires	CFE, CVAE	nd	Exonération totale entre 2 ans et 5 ans, selon les délibérations Une collectivité peut choisir d'exonérer uniquement de CFE	0	non	2009	2025
Exonération pour les hôtels, gites ruraux, chambres d'hôtes, meublés de tourisme	TFPB	nd	Exonération totale d'un an renouvelable, sur délibération des collectivités	0	non	2006	2021
Exonération pour les gîtes ruraux, meublés de tourisme et chambres d'hôtes	TH	nd	Exonération d'un an renouvelable, sur délibération de la commune	0	Non	2006	2021
Exonération de cotisations sociales pour les entreprises	CS	13 205 (effectif) 10 661 (établissements)	Exonération de cotisations maladie, invalidité, vieillesse, famille pendant un an après l'embauche, de 1 à 50 salariés	28	Oui	1997	2021

Description	Impôt / cotisation	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Comp. ?	Création	Fin d'incidence budgétaire prévue
Exonération de cotisations sociales pour les organismes d'intérêt général (OIG)	CS	17 569 (effectif) 2 479 (établissements, données 2017)	Dispositif fermé pour les embauches postérieures au 1er novembre 2007, mais maintenu pour les contrats en cours Exonération pérenne de cotisations maladie, invalidité, vieillesse, famille	102	Oui	1997	2021

Source : PLF 2020, annexe Voies et moyens, tome II.

Tableau 5 : Exonérations possibles en ZRR pour les redevables particuliers

Description	Impôt / cotisation	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Comp. ?	Création	Fin d'incidence budgétaire prévue
Déduction sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale en ZRR	IR-RF	12 000	Déduction de 26 % des revenus locatifs bruts pendant 9 ans.	15	n/a	2005	2021
Exonération de logements locatifs en ZRR acquis et améliorés grâce à une aide financière de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)	TFPB	Nc	Exonération totale durant 15 ans au maximum, sous réserve d'un maintien en location du bien Sur délibération des collectivités	0	Non	2005	2035

Source : PLF 2020, annexe Voies et moyens, tome II.

1.5.2. En ZRR, le nombre de bénéficiaires des exonérations fiscales et sociales a augmenté entre 2014 et 2018, en particulier entre 2016 et 2018

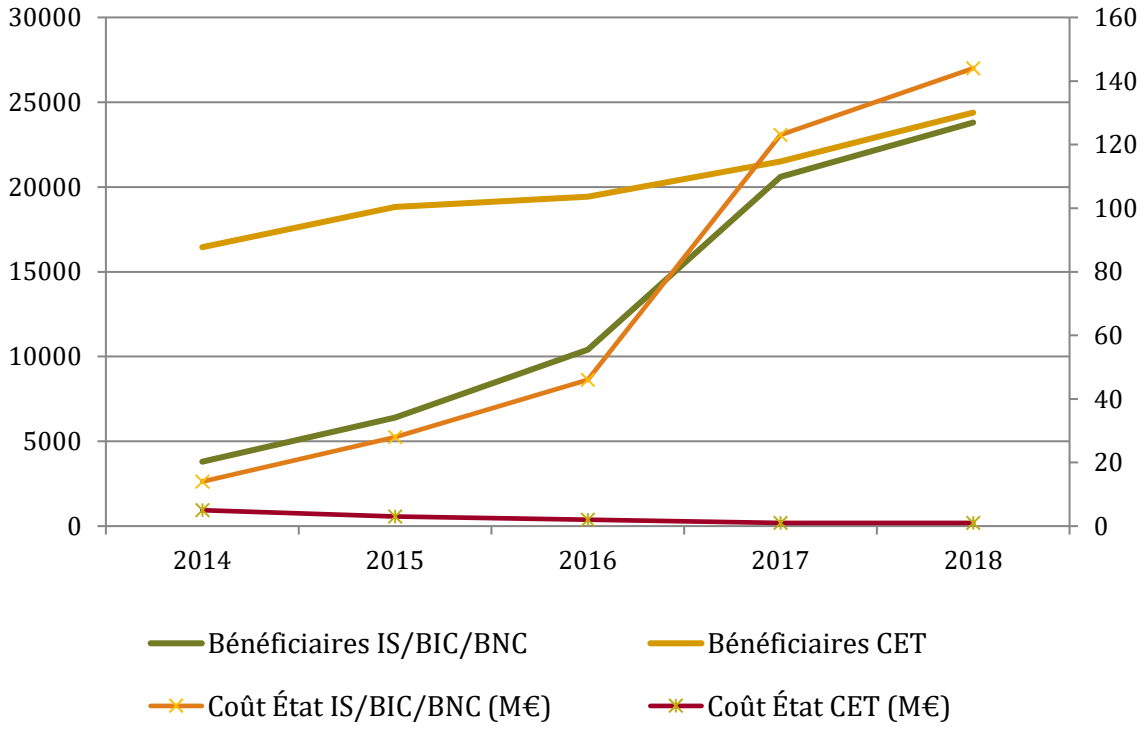
NB : du 1er janvier 1995 au 31 décembre 2010, une mesure d'exonération d'impôt sur les bénéfices (prévue à l'article 44 *sexies* CGI) était ouverte aux entreprises nouvelles en ZRR et en zone de redynamisation urbaine. Pour les entreprises créées entre le 1er janvier 2004 et le 31 décembre 2009, l'exonération dure 14 ans à compter de la date de création, dont 5 ans d'exonération totale. Cette exonération aura donc un impact financier et des bénéficiaires jusqu'en 2024 en ZRR. Le même dispositif, avec une durée de cinq ans, est accessible jusqu'au 31 décembre 2020 pour les entreprises créées en zone d'aide à finalité régionale (AFR).

En 2018, ce dispositif d'exonération a eu un coût de 89 M€ pour 19 500 bénéficiaires. La mission n'a cependant pas pu accéder à des données suffisamment précises pour distinguer la part des dépenses et des bénéficiaires relevant des ZRR.

Le graphique 1 montre que, dans les ZRR, l'exonération de contribution économique territoriale (CET) représente un coût très faible (environ 1 M€ en 2018), au contraire de l'exonération d'impôts sur les bénéfices dédiée aux ZRR, dont le coût pour l'État a été multiplié par trois entre 2016 et 2018.

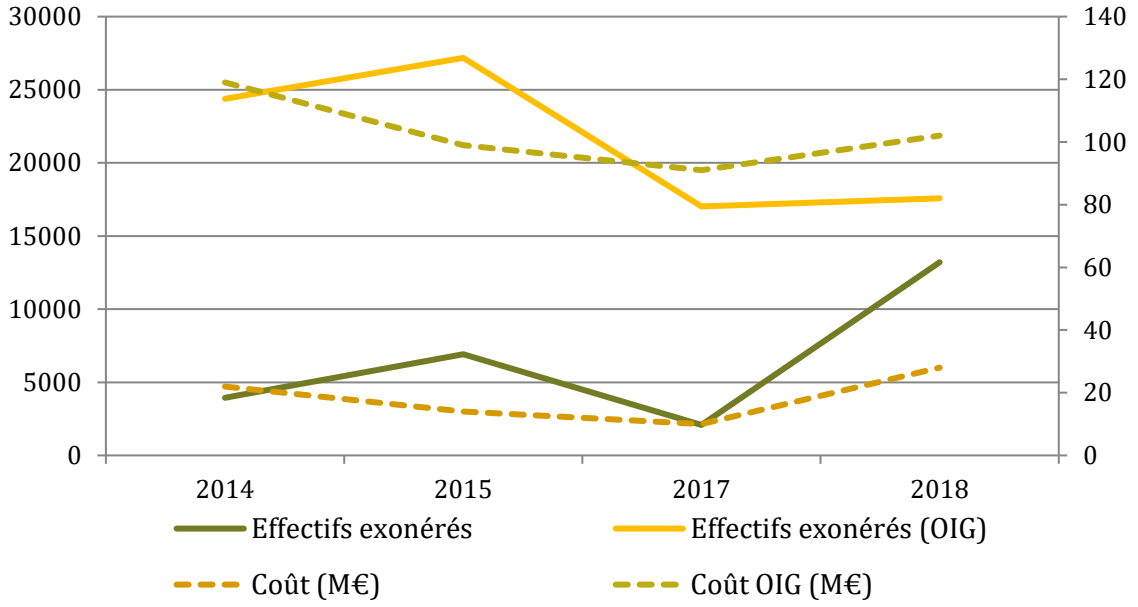
Le graphique 2 montre que, pour les exonérations de cotisations sociales, l'exonération dédiée aux OIG représente 78,8 % du coût total des exonérations, pour 57,1 % de l'effectif exonéré.

Graphique 1 : Évolution des bénéficiaires et du coût pour l'État des exonérations fiscales (hors TFPB) en ZRR



Source : Mission, d'après PLF et PLFSS 2016-2020.

Graphique 2 : Évolution de l'effectif exonéré et du coût pour l'État des exonérations sociales en ZRR.

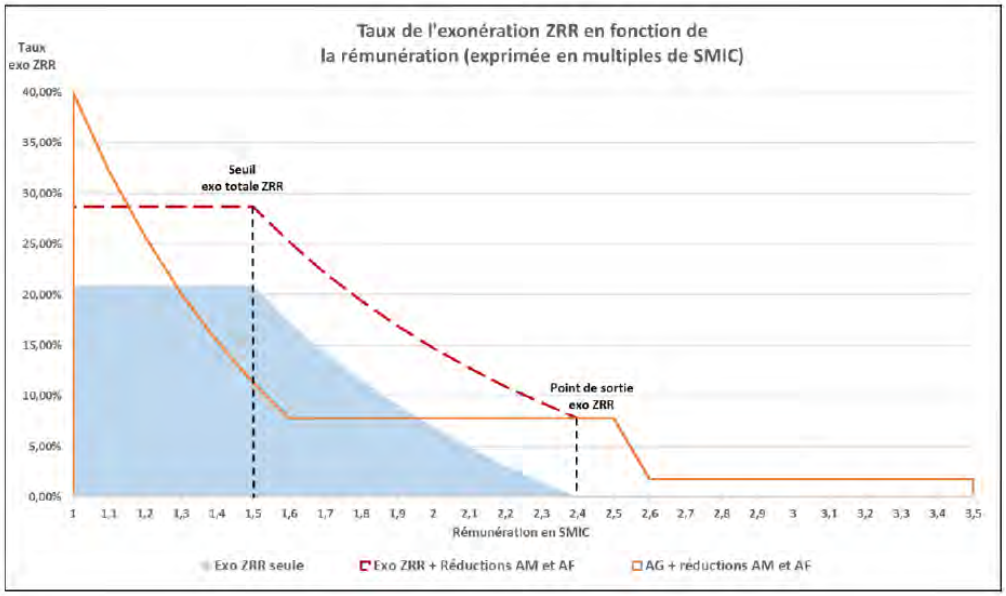


Source : Source : Mission, d'après PLF et PLFSS 2016-2020.

Concernant les exonérations de cotisations sociales, le graphique 3 montre que les allègements dédiées aux ZRR sont plus intéressants que l'allègement général, à partir d'environ environ 1,15 SMIC et jusqu'à 2,4 SMIC. À 1,3 SMIC, l'avantage de l'exonération ZRR sur les allègements généraux a été estimé à 1 990 € en 2019, en baisse de 44 % par rapport à 2015 (3 558 €).

Néanmoins, hormis pour le reliquat d'OIG bénéficiaires du dispositif dédié, cette exonération ne dure qu'un an maximum. L'avantage relatif de l'exonération de cotisations sociales en ZRR est donc limité.

Graphique 3 : Comparaison entre l'exonération de cotisation sociale ZRR (hors OIG) et les allègements généraux de cotisation



Source : PLFSS 2020, annexe 5.

1.5.3. En plus des exonérations fiscales et sociales, de nombreux dispositifs d'aides sont liés au classement d'une commune en ZRR

Le tableau 6 liste les dispositifs dérogatoires, codifiés ou non, liés aux zonages ZRR.

Annexe I

Tableau 6 : Dispositifs dérogatoires, codifiés ou non, adossés au zonage ZRR

Objectif	Dispositif	Base juridique
Soutien financier des collectivités territoriales	Multiplication par 1,3 du montant de la fraction « bourg-centre » de la dotation de solidarité rurale (DSR) pour les ZRR.	Articles L2334-21 et R2334-7 du code général des collectivités territoriales (CGCT)
Soutien financier des collectivités territoriales	Augmentation sous conditions de la dotation globale de fonctionnement des EPCI comprenant une ZRR de montagne	Article L5214-23-1 du CGCT
Soutien des collectivités territoriales	Aides des agences de l'eau en faveur de la réhabilitation des réseaux de distribution d'eau potable dans les communes en ZRR	Pas de codification, mesure prévue par le onzième programme (2019-2024) des agences de l'eau
Aide à l'installation des professionnels de santé	Éligibilité au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour les investissements immobiliers destinés à l'installation des professionnels de santé ou à l'action sanitaire et sociale dans les ZRR	Article L1511-8 du CGCT
Aide au maintien ou l'installation résidentielle en ZRR	Exonération du supplément de loyer de solidarité pour les logements situés en ZRR	Article R441-31 du code de la construction et de l'habitation
Aide à l'emploi des jeunes	Priorité d'accès aux emplois d'avenir pour les jeunes en ZRR	Article L5134-110 du code du travail
Aide à l'emploi des jeunes	Assouplissement des conditions d'accès aux emplois d'avenir pour les jeunes en ZRR	Article R5134-161 du code du travail
Aide à l'emploi des jeunes	Priorité d'accès aux emplois d'avenir professeur pour les étudiants ayant résidé en ZRR	Article L5134-120 du code du travail
Aide à l'emploi	Majoration du plafond de certains revenus professionnels non-salariés de personnes bénéficiant d'une pension	Article D634-11-2 du code de la sécurité sociale
Aide à l'installation des professionnels de santé	Facilitation des démarches d'ouverture d'officine en ZRR	Article L5125-3 du code de la santé publique
Soutien de l'offre de formation	Obligation pour les services compétents de l'État d'engager une concertation avec les élus et les représentants des collectivités territoriales, des professeurs, des parents d'élèves et des secteurs économiques locaux avant révision de la carte des formations du second degré dans les ZRR	Article L211-2 du code de l'éducation

Annexe I

Objectif	Dispositif	Base juridique
Soutien de l'offre médico-sociale	Priorité des ZRR dans la liste des lieux d'exercice transmise aux étudiants en chirurgie dentaire ayant signé un contrat d'engagement de service public	Article L634-2 du code de l'éducation
Soutien de l'activité économique, de l'offre de logement et de l'attractivité du territoire	Encadrement des sociétés d'investissement pour le développement rural favorisant l'investissement en immobilier pour des activités économiques, touristiques, culturelles et sportives et en réhabilitation de logements en ZRR	Article L112-18 du code rural et de la pêche maritime
Soutien de l'activité économique	Majoration du plafond du montant des travaux agricoles ou d'aménagement rural qu'une coopérative d'utilisation de matériel agricole peut réaliser sans avoir besoin de le prévoir dans ses statuts en ZRR	Article L522-6 du code rural et de la pêche maritime
Aide au maintien du service public	Élargissement de la possibilité d'action de l'Office National des Forêts pour contribuer au maintien de services au public ne relevant pas de ses compétences en ZRR	Article L221-5 du nouveau code forestier
Aide au maintien du service public	Priorité des communes en ZRR pour l'accueil des enfants de deux ans en école maternelle ou classe enfantine	Article L113-1 du code de l'éducation
Soutien de l'activité économique	Attribution prioritaire de fonds aux chambres de commerce et d'industrie territoriales dont le périmètre comprend au moins 60 % de communes ou groupements de communes situés en ZRR	Article 1600 du CGI
Soutien de l'activité économique, de l'offre de logement et de l'attractivité du territoire	Mise en place de mesures spécifiques pour développer les activités économiques, améliorer la qualité du logement et développer l'attractivité des ZRR	Article 61 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
Développement du logement social	Priorité des ZRR souhaitant transformer des biens immobiliers anciens en logement social locatif pour bénéficier des concours financiers de l'État à la réhabilitation de l'habitat ancien sous conditions	Article 62 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire

Annexe I

Objectif	Dispositif	Base juridique
Renforcement de l'action publique	Possibilité de mise en place de conventions particulières de revitalisation rurale entre l'État, le département et la région dans les ZRR pour renforcer l'action publique dans les territoires ruraux les plus défavorisés	Article 63 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
Aide au maintien du service public	Prise en compte des ZRR par la commission départementale de la présence postale territoriale pour la répartition de la dotation du fonds postal national de péréquation territoriale	Article 38 de la loi n°90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et à France Télécom
Aide au maintien du service public	Remboursement de l'État aux collectivités territoriales de tout ou partie des charges directes ou indirectes liées à la mise à disposition de personnels et de locaux pour des services publics situés en ZRR	Article 30-IV de la loi n°99-553 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable dans le territoire

Source : Codes mentionnés dans la catégorie « Base juridique » du tableau, Rapport conjoint CGAAER, CGEDD, IGA et IGAS, Évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR) *(2014), rapport sur* l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne *de l'Assemblée Nationale (2018) et* Rapport d'information sur l'avenir des zones de revitalisation rurale , *Sénat (2019).*

Il existe par ailleurs plusieurs politiques nationales qui s'appuient sur le zonage ZRR :

- les « pôles d'excellence rurale », mentionnés dans la partie 1.1 visent à encourager des projets de développement économique en ZRR ou en dehors des aires urbaines de plus de 30 000 habitants[11] ;
- certaines agences de l'eau accordent des aides spécifiques aux ZRR, renforcement des aides pour les travaux de réseaux d'eau potable en Seine-Normandie, bonification du taux d'aide pour les travaux permettant des économies d'eau en Loire-Bretagne[12] ;
- certains conseils régionaux comme l'Occitanie adossent des aides au classement en ZRR (accompagnement à la transmission et à la reprise d'entreprise).

1.6. Estimation du coût des ZRR pour les finances publiques

1.6.1. Le coût pour l'État des exonérations fiscales est quasi-intégralement dû aux exonérations d'impôts sur les bénéfices

Le tableau 7 résume le coût du dispositif pour l'État sur les cinq dernières années.

Tableau 7 : Coût des exonérations fiscales et sociales du dispositif ZRR pour l'État (M€)

Exonération	2015	2016	2017	2018
Coût des exonérations fiscales pour l'État	149	180	214	159
Coût des exonérations de cotisations sociales (compensées par l'État)	113	112	101	131
Coût total des exonérations pour l'État	262	292	315	290

Source : PLFSS 2017 à 2020 et PLF 2017 à 2020.

Les exonérations de CET (CFE et CVAE) font l'objet d'une compensation financière aux collectivités, selon les modalités suivantes :

- pour la CFE (article 1465 A du CGI), bases exonérées de l'année N multipliées par le taux en vigueur en 1994 pour les créations et extensions d'établissements, et le taux en vigueur en 1997 pour les changements d'exploitant[13] ;
- pour la CVAE (article 1586 *noniès* du CGI), produit de la valeur ajoutée imposable de l'année N-1 multiplié par le taux mentionné au 2 du II de l'article 1586 ter du CGI (1,5 % au 1er janvier 2020).

Les compensations d'exonération de CET en ZRR sont intégrées aux variables d'ajustement des concours financiers de l'État aux collectivités locales depuis 2009, et sont donc soumises à un coefficient de minoration.

Le coût des exonérations non compensées n'est pas connu.

[11] https://www.cget.gouv.fr/ruralites/poles-dexcellence-rurale.

[12] http://www.eau-seine-normandie.fr/sites/public_file/inline-files/8_Aides_AESN_renouvellement_patrimoine_reseaux_eau_assainissement.pdf ; https://aides-redevances.eau-loire-bretagne.fr/home/aides/fiches-demande-daides/qua/etudes-travaux-equipements-collectivites.html.

[13] PLF 2020, jaune relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités locales.

1.7. Gouvernance du dispositif ZRR

Le pilotage et la compensation des exonérations fiscales destinées aux entreprises en ZRR relèvent de la mission cohésion des territoires et du programme 112, « impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire ».

Ce programme est piloté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Il n'existe pas de suivi centralisé, sous l'égide d'un responsable identifié, de l'ensemble des mesures liées au classement en ZRR.

La définition des critères de classement en ZRR et des aides associé ne relève que des ministres de la cohésion des territoires et de l'action et des comptes publics. Les acteurs locaux ne sont pas formellement impliqués dans ce processus.

1.8. Principales évaluations existantes et conclusions en bref de ces évaluations en termes d'impacts

Tableau 8 : Évaluations et rapports traitant du dispositif ZRR

Nom du rapport / de l'étude	Auteur	Année	Résultat	Propositions
Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)	CGAAER, CGEDD, IGAS, IGF	2009	Zonage pertinent mais exonérations inadaptées aux besoins du monde rural	◆ Maintenir l'exonération en faveur des OIG uniquement pour les associations d'intérêt général de moins de dix salariés ◆ Supprimer les autres exonérations sociales (moins favorables que le dispositif de droit commun pour les très bas salaires) ◆ Intégrer le dispositif dans un projet de territoire
Les embauches dans les zones de revitalisation rurale en 2006-2007	DARES	2009	Ralentissement du rythme de croissance des embauches exonérées dans les ZRR en 2007 Prédominance des hommes peu qualifiés parmi les salariés recrutés en ZRR	-
Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	IGF	2011	Effets d'aubaine massifs du dispositif d'exonérations de cotisations sociales en faveur des OIG en raison de son extension à des établissements de santé et médico-sociaux, dont certains sont des établissements publics administratifs. La fermeture du dispositif en 2008, motivé par le coût budgétaire élevé lié à la présence de ces établissements de taille importante, a pu pénaliser des petites structures associatives dont l'activité répondait aux objectifs d'animation des territoires initialement recherché	-
Tax exemptions and rural development	Behaghel, Lorenceau et Quantin (École d'Économie de Paris)	2012	Pas d'impact significatif du dispositif sur le nombre d'emplois et d'établissements en ZRR	-

Annexe I

Nom du rapport / de l'étude	Auteur	Année	Résultat	Propositions
Rapport d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR)	Calmette et Vigier (Assemblée Nationale)	2014	Impact limité des ZRR Complexe d'établir le coût du dispositif par manque de données Efficacité variable selon les secteurs d'activité (fort développement de l'offre de tourisme mais inefficace pour le maintien de l'offre médicale)	◆ Maintenir un dispositif d'aide pour les territoires les plus sensibles mais revoir le zonage (instaurer une entrée intercommunale) ◆ Instaurer un fonds unique de revitalisation rurale à gestion déconcentrée au niveau départemental
Évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)	CGAAER, CGEDD, IGA, IGAS	2014	Le zonage ne reflète plus la fragilité des zones rurales	◆ Instaurer un zonage à l'échelle de l'EPCI plutôt que communale ◆ Créer un fonds unique pour les communes rurales, à gestion déconcentrée
Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques	IGAS, IGF	2015	Complexité des critères de zonage Faible taux de recours par les entreprises éligibles qui préfèrent recourir aux allègements généraux (qui ne sont pas limités aux douze premiers mois d'embauche contrairement aux exonérations sociales du dispositif ZRR) Montants de redressements importants constatés par les URSSAF	◆ Limiter dans le temps les dispositifs d'exonération pour réinterroger leur pertinence à échéance régulière

Annexe I

Nom du rapport / de l'étude	Auteur	Année	Résultat	Propositions
Mission "flash" sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne	Députés Blanc et Louwagie (Assemblée Nationale)	2018	Dispositifs d'exonérations méconnus ou inefficaces Complexe d'établir le coût du dispositif par manque de données Attachement fort des élus au dispositif	◆ Organiser une concertation avec les associations d'élus locaux et les acteurs économiques sur le périmètre du zonage et le choix des critères de classement afin d'établir un nouveau zonage soutenant plus particulièrement les territoires ruraux les plus fragiles ◆ Ne pas reconduire le dispositif (décrit comme « peu incitatif ») d'exonération d'IS ou d'IR pour les implantations d'entreprises en 2020 ◆ Conserver la possibilité pour les collectivités territoriales de délibérer pour offrir ou non une exonération ◆ Envisager la suppression des mesures dont l'utilité n'est pas prouvée (certains abattements, réductions et dispositifs d'amortissements fiscaux) ◆ Supprimer le dispositif d'exonération sociale qui est devenu peu incitatif suite au renforcement des mesures d'allègement général des cotisations sociales ◆ Utiliser les économies financières issues de la suppression proposée de certaines exonérations fiscales et sociales pour augmenter la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) afin de soutenir l'investissement des collectivités ◆ Soutenir une politique de financement permettant le développement économique des territoires ruraux dans le cadre de politique de cohésion européenne et de la négociation du cadre financier pluriannuel de l'Union Européenne pour la période 2021-2027 ◆ Utiliser l'ANCT pour mieux informer les communes et intercommunalités rurales sur les moyens d'accès aux fonds européens de la politique de cohésion

Annexe I

Nom du rapport / de l'étude	Auteur	Année	Résultat	Propositions
Rapport d'information sur l'avenir des zones de revitalisation rurale	Sénateurs Delcros, Espagnac et Pointereau (Sénat)	2019	Le « label ZRR » est un outil indispensable pour les territoires ruraux Les mesures financières constituent un soutien déterminant pour le développement des territoires Une révision des critères de classement est nécessaire	◆ Maintenir dans le dispositif l'ensemble des communes sortant au 1er juillet 2020 pour une période transitoire allant jusqu'au 31 décembre 2021. Réévaluer la situation de ces communes au regard des modifications des périmètres intercommunaux intervenues depuis le 1er juillet 2017 ◆ Conserver les mesures proposées par le dispositif ZRR (en particulier les exonérations fiscales) jusqu'au 31 décembre 2021. Préparer la réforme des ZRR durant cette période de transition ◆ Mieux cibler les territoires fragiles au sein des grands ensembles intercommunaux ◆ Adapter les critères de classement en ZRR avec un critère principal de densité démographique et cinq critères secondaires à déterminer, en fonction de leur pertinence (par exemple déclin démographique sur plusieurs années, revenu par habitant, évolution des services publics ou privés) Définir trois niveaux d'intensité du zonage (ZRR1/ZRR2/ZRR3) en fonction du nombre de critères remplis ◆ Définir précisément le rôle de l'ANCT et lui confier un rôle d'animation territoriale ; mettre en place un observatoire spécifique pour les ZRR, qui pourrait faire partie de l'Observatoire des territoires

Source : Mission, d'après les études rapports cités.

2. Zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE)

2.1. Les ZFU-TE ont été créées pour intensifier l'action publique dans les zones de renouvellement urbain identifiées comme les plus en difficulté

Il existe trois générations de zones franches urbaines : 1997 (44 ZFU), 2004 (41 ZFU) et 2006 (15 ZFU). Leurs objectifs sont de maintenir et créer des activités commerciales, artisanales et de services dans des quartiers urbains en difficulté, tout en soutenant l'emploi local.

Tableau 9 : Générations de ZFU-TE

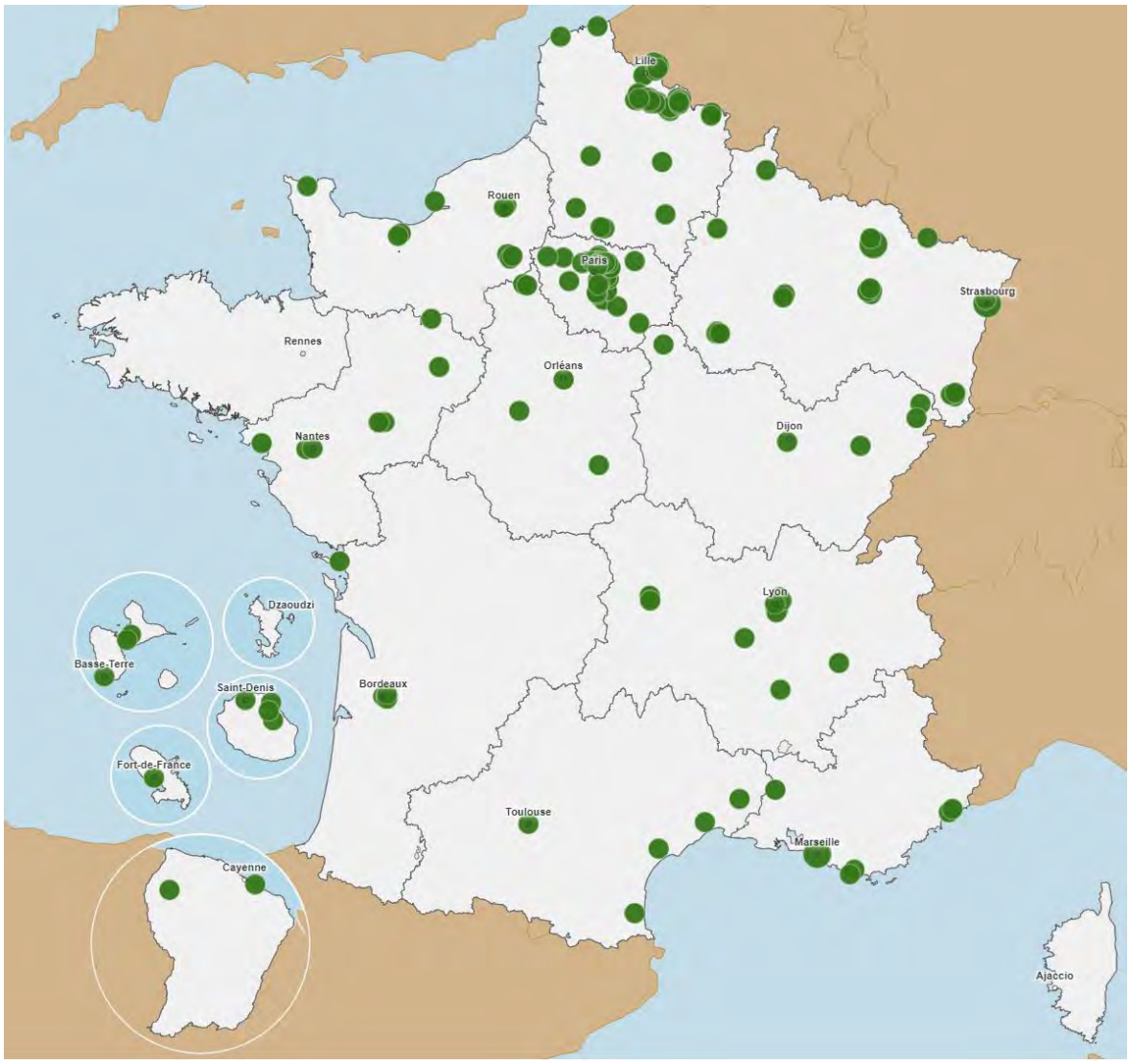
Génération	Base juridique	Années d'activité
1ère génération	**Loi n° 96-987 du 14 novembre 1996** relative à la mise en œuvre du pacte pour la ville (création) **Décrets n° 96-1154 et n° 96-1155** du 26 décembre 1996 (délimitation)	1997-2020
2e génération	**Loi n° 2003-710 du 1er août 2003** d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine **Décret n° 2004-219 du 12 mars 2004** (délimitation)	2004-2020
3e génération	**Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006** pour l'égalité des chances, article 26 (création) **Décret n° 2006-1623 du 19 décembre 2006** (délimitation)	2006-2020

Source : Bulletin officiel des finances publique, Legifrance.

Les zones franches urbaines, initialement prévues jusqu'en 2011, ont été prolongée jusqu'en 2014 puis jusqu'au 31 décembre 2020, sous l'appellation « territoire entrepreneur » (ZFU-TE).

Au 1er janvier 2020, il existe 100 ZFU-TE. Celles-ci sont délimitées sur le territoire de 145 communes, dont 7 en outre-mer, comprenant 1,5 M d'habitants (données Insee 2006).

Graphique 4 : Carte des ZFU-TE



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT.

2.2. Critères d'éligibilité des territoires et des entreprises au dispositif ZFU-TE

2.2.1. Critères de délimitation des ZFU-TE

Les ZFU-TE sont un zonage piloté par l'État, le périmètre des ZFU-TE étant défini par décret en Conseil d'État.

Les critères de zonage des ZFU de première génération étaient les suivants :

- quartier de plus de 10 000 habitants ;
- taux de chômage supérieur d'au moins 25 % à la moyenne nationale ;
- plus de 36 % de moins de 25 ans dans la population ;
- taux d'actifs non diplômés supérieur à la moyenne nationale ;
- potentiel fiscal inférieur à 3 800 F par habitant.

Ces critères ont alors permis de sélectionner 38 zones franches dites de première génération.

Les paramètres de ces critères ont évolué au cours du temps, notamment le critère de potentiel fiscal et le nombre d'habitants (quartier de 8 500 habitants pour la deuxième génération de ZFU, revenu à 10 000 habitants pour la troisième génération). Ces évolutions ont permis d'intégrer 41 zones supplémentaires à la deuxième génération, puis 15 zones à la troisième génération.

En sus de ces premiers critères statistiques, les ZFU ont été sélectionnées suite à des appels à projets à destination des collectivités locales volontaires.

2.2.2. Critères actuels d'éligibilité aux exonérations pour les établissements implantés en ZFU-TE

NB : en ZFU-TE, seule l'exonération d'impôt sur les bénéfices (IS, BIC et BNC) est maintenue depuis 2015. Des reliquats d'exonérations de cotisations sociales et d'impôts locaux accordées avant 2015 sont prévus jusqu'en 2024 et 2028 respectivement.

Pour les entreprises créées ou installées en ZFU-TE depuis le 1er janvier 2015 :

- activité industrielle, commerciale, artisanale ou libérale ;
- implantation matérielle dans le périmètre de la ZFU-TE ;
- 50 salariés au maximum[14] ;
- 10 M€ de chiffres d'affaires maximum ;
- dont le capital et les droits de vote ne doivent pas être détenus à plus de 25 % par des entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou le total du bilan annuel excède 43 M€.

Si l'exonération fait suite à un transfert, une reprise, une concentration ou une restructuration d'activités ayant déjà bénéficié de l'allègement fiscal, celui-ci se poursuit pour la durée restant à courir.

Sont exclues du bénéficies des exonérations, les entreprises menant les activités suivantes :

- construction automobile et navale ;
- fabrication de fibres textiles ;
- sidérurgie ;
- transport routier ;
- crédit-bail mobilier, location d'immeubles non professionnel ;
- agriculture ;
- construction-vente.

L'exonération est conditionnée au respect d'une clause d'emploi local, avec deux modalités alternatives, appréciées à la clôture de chaque exercice fiscal :

- au moins 50 % des salariés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois résident dans une ZFU-TE ou dans un quartier prioritaire de la politique de la ville (QPV) de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU-TE ;
- au moins 50 % des salariés embauchés en CDI ou en CDD d'au moins douze mois depuis l'implantation de l'entreprise résident dans une ZFU-TE ou un QPV de l'unité urbaine dans laquelle est située la ZFU-TE.

Le respect de l'une des deux conditions s'apprécie à partir du deuxième salarié embauché.

Pour les entreprises créées à compter du 1er janvier 2016, l'exonération est subordonnée à la signature d'un contrat de ville.

[14] La condition d'effectif salarié doit être vérifiée à chaque exercice fiscal.

2.2.3. Exonérations ouvertes en ZFU-TE au 1er janvier 2020

Tableau 10 : Exonérations prévues dans le cadre du dispositif ZFU-TE

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Réalisé 2018 (M€)	Compensation ?	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonération de CFE des établissements crées ou existant en ZFU (3 générations) jusqu'au 31/12/2014	CFE	22 887	100 % 5 ans puis : - entreprises de - de 5 salariés, 60 % pendant 5 ans, 40 % 6e et 7e années, 20 % 8e et 9e année - entreprises de + de 5 salariés, 60 % 6e année, 40 % 7e année et 20 % 8e année Plafonnement annuel de la base fiscale	< 1,5	Oui	1996	2028
Exonération de CVAE en faveur des entreprises dont les établissements, existants ou créés dans les ZFU entre 1996 et 2014, peuvent être exonérés de CFE. Les collectivités peuvent délibérer pour supprimer cette exonération.	CVAE	5 480		< 2	Oui	1996	2028
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	TFPB	0 (2020)	Dispositif éteint depuis fin 2018	nd	na	2006	2018
Exonération plafonnée d'imposition sur les bénéfices pour les entreprises exerçant une activité en ZFU	IS, BIC, BNC	21 100	8 ans : 100 % 5 ans 60 % 6e année 40 % 7e année 20 % 8e année Plafonnement à 50 000 €, + 5 000 € par salariés embauchés + de 6 mois et résidant en ZFU ou en QPV	203	Oui	1996	2028

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Réalisé 2018 (M€)	Compensation ?	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonération de cotisations sociales sur les embauches en ZFU	CS	4 987 (2017)	Dispositif éteint depuis fin 2014 Exo cotisations sociales, famille, transports. 100 % 5 ans puis : - entreprises de – de 5 salariés, 60 % pendant 5 ans, 40 % 6e et 7e années, 20 % 8e et 9e année - entreprises de + de 5 salariés, 60 % 6e année, 40 % 7e année et 20 % 8e année	28	Oui	1996	2029
Exonération de cotisations sociales pour les travailleurs indépendants en ZFU-TE et en ZRU	CS	525	Dispositif éteint depuis fin 2014 Exo cotisations maladie/maternité. 100 % 5 ans puis : - entreprises de – de 5 salariés, 60 % pendant 5 ans, 40 % 6e et 7e années, 20 % 8e et 9e année - entreprises de + de 5 salariés, 60 % 6e année, 40 % 7e année et 20 % 8e année Plafond de 30 511 € (2019)	2	Oui	1996	2029
Exonération du droit de mutation de 2 % pour les acquisitions de fonds de commerce en ZFU-TE et en ZRR	DMTO	3800 (ZFU-TE + ZRR)	-	6	na	1995	Non bornée

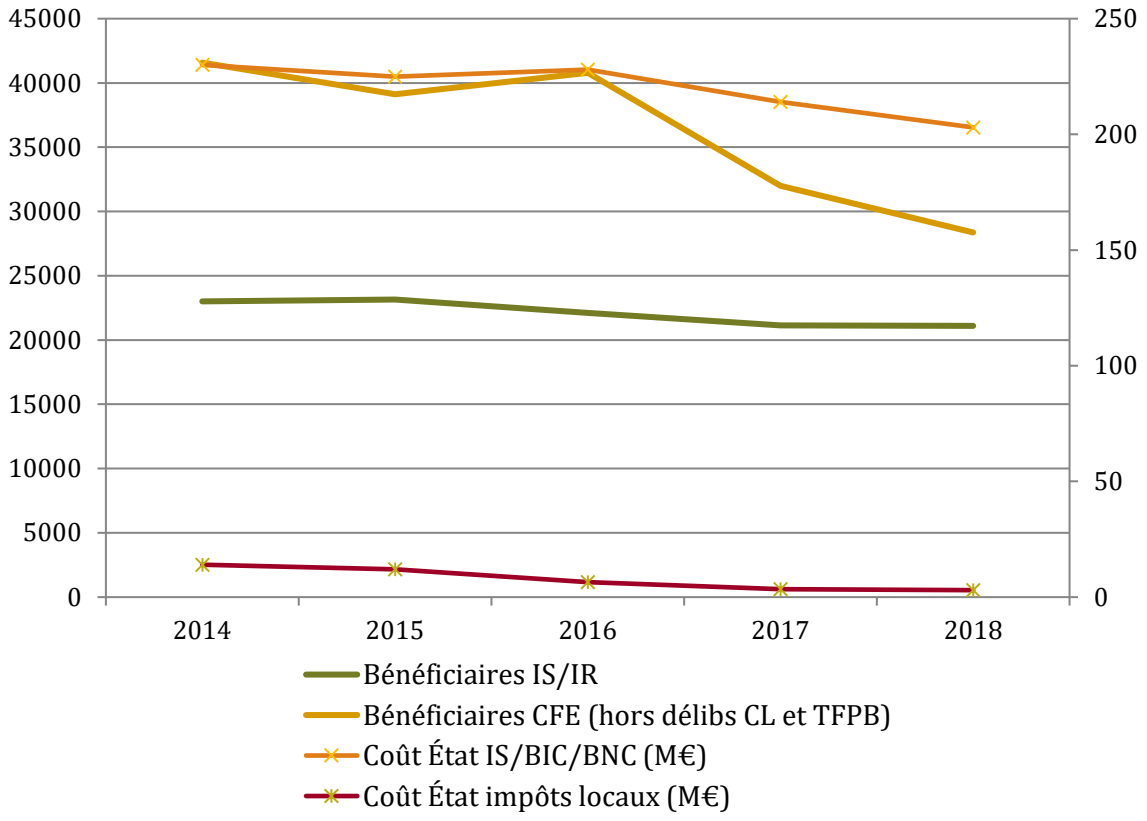
Source : PLF, PLFSS, code général des impôts.

2.3. En ZFU-TE, le nombre de bénéficiaires et le coût des exonérations est en baisse depuis 2016, en particulier du fait de la clôture des exonérations de cotisations sociales

Pour l'État, l'exonération d'impôts sur les bénéfices représente en 2018 98,5 % du coût des exonérations fiscales. Le coût de l'exonération de TFPB ne figure pas au graphique 5, celle-ci ayant été supprimée en 2014, avec une fin d'incidence budgétaire (minimale) en 2019.

Le graphique 6 illustre la diminution progressive du coût des exonérations de cotisations sociales en ZFU-TE, depuis leur suppression en 2014.

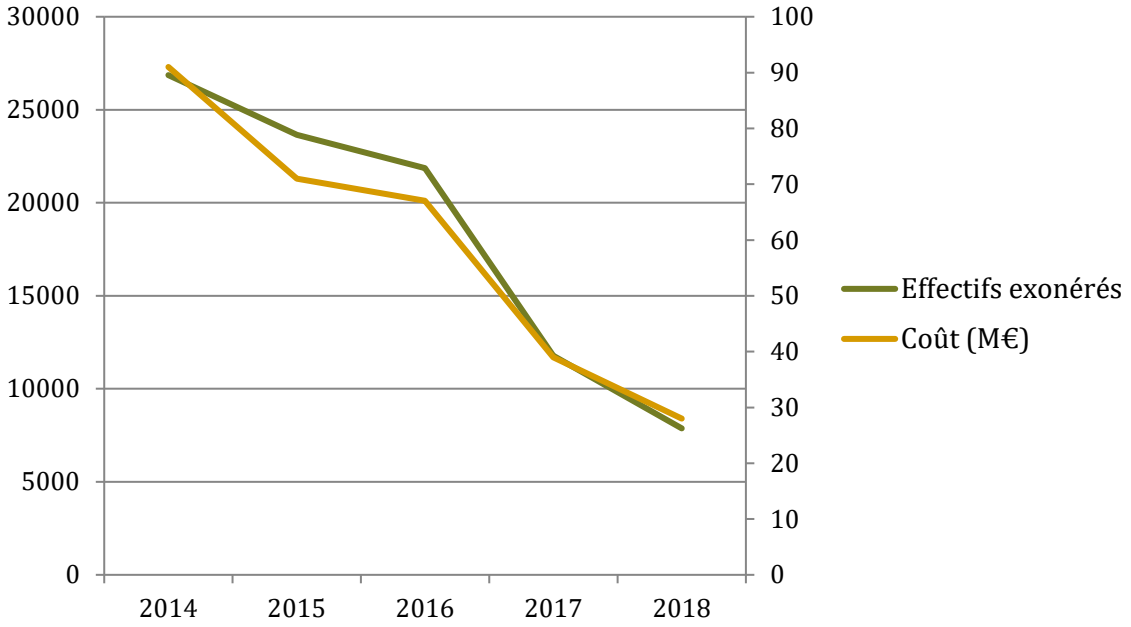
Graphique 5 : Évolution 2014-2018 des exonérations fiscales (impôts sur les bénéfices et CFE), hors exonérations décidées par les collectivités locales[15] et exonération de TFPB



Source : Annexes « Évaluation des voies et moyens, tome2 » aux PLF 2016-2020.

[15] Le « coût impôts locaux » représente le coût pour l'État de la compensation des exonérations d'impôts locaux décidées par l'État, non le coût total des exonérations.

Graphique 6 : Évolution 2014-2018 des exonérations de cotisations sociales en ZFU-TE



Source : Annexe 5 au PLFSS 2020.

2.4. Estimation du coût des ZFU-TE pour les finances publiques

Tableau 11 : Coût du dispositif (M€) pour l'État

2014	2015	2016	2017	2018
335	306	300	257	234

Source : Annexe 5 au PLFSS 2020, PLF 2016 à 2019.

Le tableau 11 présente le coût pour le budget de l'État. N'y figurent pas :

- la part des exonérations d'impôts locaux non compensée par l'État ;
- les exonérations décidées par les collectivités locales.

2.5. Gouvernance des ZFU-TE

Le pilotage des ZFU-TE est intégré au pilotage global de la politique de la ville, notamment via le comité interministériel de la ville et les représentants de l'État dans les départements.

Les crédits liés aux compensations d'exonérations et aux exonérations d'impôt sur les bénéfices en ZFU-TE relèvent du programme 147, politique de la ville, piloté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Au niveau local, il n'existe pas d'instance de gouvernance institutionnalisé des ZFU-TE. Les instances de pilotage sont soit celles prévues pour la politique de la ville, soit des dispositifs *ad hoc* mis en place volontairement par les acteurs locaux.

2.6. Les évaluations des ZFU-TE montrent un impact positif à court terme sur les créations d'entreprises, mais un effet limité sur l'emploi, en particulier l'emploi local

Tableau 12 : Evaluations existantes des ZFU-TE

Nom du rapport / de l'étude	Auteurs	Année	Résultat
Zones franches urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements ?, *Économie et statistiques*, n°415	Rathelot, Sillard	2009	Comparaison ZFU 2e génération et ZRU. Impact positif sur la création d'établissements (+ 24 pts, dont 2/3 de transferts) et l'emploi (+ 18 %) l'année de classement, avant un retour à la tendance antérieure. l'année de classement, avant un retour à la tendance antérieure. Coût par emploi compris entre 11 000 € et 73 000 €.
Place-based tax exemptions and displacement effects : an evaluation of the Zones franches urbaines *program*	Givord, Rathelot, Sillard	2011	Sur la période 2004-2007 : impact significatif sur la création d'établissements, mais pas d'impact significatif sur les entreprises déjà présentes sur le territoire et bénéficiant des exonérations (notamment en termes de longévité et d'embauches). Souligne risque liés à la mauvaise information des employeurs et à la captation des transferts par les propriétaires fonciers et immobiliers.
Une évaluation de long terme de la première génération des zones franches urbaines, DARES, *Documents d'études*, n° 172	Givord, Quantin, Trevien	2012	Effet positif important sur la création d'établissements (+ 75 % par rapport à la tendance hors exonérations), qui diminue fortement après 5 ans (période d'exonération totale). Pas d'effet discernable sur l'emploi dans les ZFU
Les zones franches urbaines : quel effet sur l'activité économique ?, Insee analyses, n° 4	Givord, Trevien	2012	Impact très positif les premières années pour les ZFU de 1ère génération : entre 41 500 et 56 900 postes supplémentaires créés entre 1997 et 2001. Pas d'impact sur l'emploi pour les ZFU de 2e génération
Can tax breaks beat geography? Lessons from the French Enterprise zone experience	Briant, Lafourcade, Schmutz	2013	Étude sur les ZFU de 2e génération entre 2004 et 2006, contrôle par ZRU et futures ZFU de 3e génération. En moyenne, on observe un effet sur les transferts d'entreprises (+ 17 pts), limité sur l'emploi (+ 1,6 point, surtout qualifié), concentré sur la 1ère année. Effet de « cannibalisation » de ZRU proches des ZFU. Les résultats sont les meilleurs dans les ZFU les moins isolées spatialement.
Les zones franches urbaines	Avis du CESE	2014	Le rapport reprend les conclusions des évaluations précédentes, et propose : - une réduction de la clause d'embauche locale ; - une diminution du plafond des exonérations fiscales ; - une refonte des critères de classement en ZFU.
Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques	IGF-IGAS	2015	Résultats négatif au regard de l'impact limité des ZFU de 2e génération, de l'absence d'effet significatif sur l'emploi et des effets de relocalisations d'activités.
Rapport IGF/IGAS/IGA sur les exonérations fiscales et sociales en Guyane	IGF-IGAS-IGA	2017	Fort effet d'aubaine pour les professions libérales et les entreprises unipersonnelles, employant peu ou pas de salariés

Source : Mission, d'après les rapports et articles cités.

Les évaluations réalisées permettent de dégager deux pistes *a priori* consensuelles d'évolution des ZFU-TE :

- faire évoluer le ciblage des territoires classés en ZFU-TE et des exonérations (le cas échéant, sur une base sectorielle) pour limiter les effets d'aubaine et concentrer les efforts sur les zones et les secteurs d'activités pour lesquels le levier fiscal apparaît le plus efficace au regard des objectifs de développement économique et d'emploi local ;
- supprimer les exonérations sociales spécifiques au ZFU. Cette suppression est effective depuis 2015, avec une diminution régulière du reliquat de bénéficiaires.

3. Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)

3.1. Les QPV ont succédé aux zones urbaines sensibles et aux contrats urbains de cohésion sociale le 1er janvier 2015

La liste et les périmètres des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ont été arrêtés par deux décrets du 30 décembre 2014, en application de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, décrets rectifiés par le décret n° 2015-1138 du 14 septembre 2015.

Au 1er janvier 2020, on compte 1 514 QPV, dont 1 296 en métropole et 218 en outre-mer.

Les QPV se sont substitués aux zonages antérieurs relatifs à la géographie urbaine prioritaire : zones urbaines sensibles et quartiers en contrat urbain de cohésion sociale.

Les QPV ne se confondent pas avec les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), mais les complètent.

Tableau 13 : Population et communes couvertes par les QPV

	Métropole	Outre-mer
Nombre de quartiers	1296	218
Population dans les QPV	4 856 046	163 527
Nombre de communes	866	56

Source : Insee.

3.2. Critères de zonage des QPV et d'accès aux avantages fiscaux pour les entreprises

3.2.1. La délimitation des QPV résulte du revenu par habitant des quartiers et d'un dialogue politique avec les élus locaux

La délimitation des zones en QPV est réalisée sur la base d'un carroyage INSEE de 200 m de côté, et/ou par zone IRIS[16].

Le choix et la délimitation du périmètre des quartiers suivent une méthodologie à deux étapes :

- une première identification à partir du revenu médian par unité de consommation. Les territoires dont le revenu par unité de consommation est inférieur ou égal à 60 % du revenu médian national, pondéré par le revenu fiscal de l'unité urbaine à laquelle le quartier appartient, sont des quartiers prioritaires ;
- un ajustement des périmètres des quartiers en concertation avec les élus locaux, dans un souci de cohérence urbaine.

La délimitation des QPV était initialement prévue pour six ans, avec une extinction au 31 décembre 2020. La loi de finances pour 2019 a cependant prévu la prolongation pour deux ans, au 31 décembre 2022, du zonage défini en 2014.

[16] L'îlot regroupé pour l'information statistique, ou IRIS, est le niveau élémentaire de diffusion de données infra-communales utilisé par l'Insee. On distingue les IRIS d'habitat (ensembles entre 1 800 et 5 000 habitants), les IRIS d'activité (au moins 1 000 salariés et deux fois plus de salariés que de résidents) et les IRIS divers (zones peu occupées comme les parcs, les forêts, etc.). Les petites communes constituent un IRIS, les communes plus importantes (plus de 5 000 habitants) sont généralement divisées en plusieurs IRIS.

3.2.2. Exonérations fiscales pour les entreprises et conditions d'éligibilité

Les exonérations fiscales ouvertes aux entreprises en QPV sont présentées au tableau 14.

Tableau 14 : Exonérations fiscales pour les entreprises et les établissements en QPV

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Réalisé 2018 (M€)	Comp.	Création	Fin d'incidence budgétaire (
Exonération de CET facultative	CFE/CVAE	nd	Sur délibération des collectivités Taux d'exonération, durée et liste des quartiers dans la commune (ou l'EPCI s'il est compétent) sont fixés par la collectivité. La durée est plafonnée à 5 ans. Une collectivité peut choisir d'exonérer la CFE seule.	nd	Non	2014	2023
Exonération de CFE des entreprises commerciales - établissements créés ou existant en QPV entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2022 Sauf délibération de refus des CL	CFE	16 403	Taux d'exonération : 100 % Durée : 5 ans Dispositif de sortie après 5 ans : - 60 % la 1ère année, - 40 % la seconde, - 20 % la troisième Plafonnement de la base nette imposable (78 561 €, valeur 2019, actualisable par l'indice des prix)	4	Oui	2014	2031
Exonération ou abattement sur la CVAE des entreprises commerciales - établissements créés ou existant en QPV entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2022 Sauf délibération de refus des CL	CVAE	4 080	Exonération ou abattement au même taux que celui applicable à la CFE. Plafonnement de la réduction de la base de valeur ajoutée en valeur 2018 actualisée de la variation de l'indice des prix : - 382 469 € pour l'exonération au profit des entreprises commerciales.	3	Oui	2014	2031

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Réalisé 2018 (M€)	Comp.	Création	Fin d'incidence budgétaire (
Exonération des immeubles d'entreprises commerciales en ZUS puis en QPV, rattachés à un établissement pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	TFPB	9 600[17]	Exonération totale pendant 5 ans sous réserve du maintien de l'activité commerciale.	3	Oui	2014	2027

Source : PLF (annexe Voies et moyens) et PLFSS (Annexe 5) 2016-2020.

[17] Y compris des ménages, éligibles à la mesure. 4 080 entreprises sont éligibles car elles sont exonérées de la CFE au titre de l'art. 1466 A septies, ainsi que les entreprises de moins de dix salariés exonérées de la CFE au titre de mesures générales.

3.2.3. Critères d'éligibilité aux exonérations fiscales pour les entreprises en QPV

3.2.3.1. Exonération de CFE ou de CVAE sur délibération d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre

Pour bénéficier des exonérations facultatives de CFE et/ou de CVAE sur délibération en QPV, les entreprises doivent respecter les conditions suivantes :

- relatives à l'établissement ;
  - établissement de 150 salariés au maximum[18] ;
  - base nette imposable plafonnée à 29 124 € par établissement ;
- relatives à l'entreprise ;
  - moins de 250 salariés au total ;
  - chiffre d'affaires annuel inférieur à 5 M€ ;
  - bilan inférieur à 43 M€ ;
  - le capital et les droits de vote ne doivent pas être détenus à plus de 25 % par des entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou le total du bilan annuel excède 43 M€.

3.2.3.2. Exonération de CFE des entreprises pour les activités commerciales

Les établissements existants au 1er janvier 2015 dans un QPV ou créés ou étendus entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2022 dans un QPV peuvent être exonérés de CFE en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI.

L'exonération est ouverte aux entreprises respectant les conditions suivantes :

- activité commerciale ;
- établissement localisé à l'intérieur du périmètre du QPV, ou sur une voie correspondant la limite d'un QPV ;
- établissement de 50 salariés au maximum[19] ;
- base nette imposable plafonnée à 78 561 € (valeur 2019, actualisée chaque année selon l'indice des prix) ;
- chiffre d'affaire annuel HT inférieur à 10 M€ ;
- bilan inférieur à 10 M€ ;
- le capital et les droits de vote ne doivent pas être détenus à plus de 25 % par des entreprises dont l'effectif dépasse 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxe excède 50 M€ ou le total du bilan annuel excède 43 M€.

3.2.3.3. Exonération ou abattement de la CVAE pour les entreprises bénéficiaires d'une exonération totale ou partielle de la CFE

Cette exonération prend en compte l'exonération ou l'abattement de la base nette d'imposition à la CFE pour la détermination de la CVAE de l'entreprise.

---

[18] La condition d'effectif doit être vérifiée à chaque exercice fiscal.

[19] La condition d'effectif doit être vérifiée à chaque exercice fiscal.

Le taux appliqué pour le calcul de la cotisation sur la valeur ajoutée est réduit à même proportion que la base nette d'imposition de la CFE.

Ce taux réduit n'est appliqué que sur la valeur ajoutée plafonnée respectivement à 140 736 € (entreprises exonérées de CFE sur délibération d'une commune ou d'un EPCI) et 382 436 € (entreprises commerciales exonérées sur la base de l'exonération prévue par l'État).

3.2.3.4. Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les activités commerciales

Il s'agit de l'exonération des immeubles situés dans un QPV et rattachés à un établissement implanté dans un QPV pouvant bénéficier de l'exonération de CFE. L'exonération est conditionnée par l'existence d'un contrat de ville.

L'exonération s'applique en l'absence de délibération contraire d'une commune ou d'un EPCI.

Elle est réservée aux immeubles remplissant les conditions suivantes :

- affectation à une activité commerciale ;
- existence au 1er janvier 2017 et rattaché à un établissement remplissant les conditions définies à l'article 1466 A (bénéficiant de l'exonération de CFE, cf. 3.2.3.1 et 3.2.3.2 ci-dessus) ;
- ou immeuble rattaché entre le 1er janvier 2017 et le 31 décembre 2022 à un établissement remplissant ces conditions ;
- ou localisé à l'intérieur du périmètre du QPV, ou sur une voie correspondant la limite d'un QPV.

3.3. Les QPV sont avant tout le périmètre d'intervention principal des dispositifs de la politique de la ville, les exonérations fiscales n'ayant qu'un rôle secondaire

Le zonage des quartiers prioritaires est le zonage central de la politique de la ville. Les exonérations fiscales viennent ainsi en appui d'un dispositif lourd d'intervention de l'État et des collectivités, axé sur le renouvellement urbain et l'intensification des politiques de soutien à la population et au développement local.

Ces interventions sont structurées par deux modalités de contractualisation :

- les contrats de ville sont signés par l'EPCI, la commune, l'État et tous les partenaires concernés. Cette signature conditionne la mobilisation des exonérations fiscales listées ci-dessus. Les contrats de ville traitent de l'ensemble des politiques publiques mobilisées au profit des quartiers identifiés : sécurité, éducation, petite enfance, jeunesse et sport, aménagement, logement, etc. ;
- les conventions de projets de renouvellement urbain sont signées avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine, l'État et tous les partenaires concernés. Elles visent à mettre en œuvre le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), porté à 10 M€ de financement d'investissement par la loi de finances initiale 2018. Elles traitent des programmes d'investissement dans 216 quartiers d'intérêt national et 264 quartiers d'intérêt régional, quartiers choisis au sein de la liste des 1 500 QPV en raison de leurs difficultés ou de besoins particuliers d'investissements.

En outre la principale mesure d'exonération fiscale en QPV concerne l'abattement de 30 % appliqué sur la base de TFPB des logements locatifs sociaux situés en QPV. Cet abattement, rappelé au tableau 16, a concerné en 2018 environ 1,6 M de logements, pour un coût pour l'État de 67 M€.

Le dispositif d'exonérations fiscales et sociales à destination des entreprises ne représente qu'une part mineure des dépenses publiques dans les quartiers prioritaires.

3.4. Estimation du coût complet pour les finances publiques des exonérations fiscales en QPV

Tableau 15 : Compensation des exonérations décidées par l'État pour 2016 (M€)

	Exonération	Compensation	Taux de compensation
TFPB (hors bailleurs sociaux)	7	6	81,9 %
CFE/CVAE	11	9	82,7 %

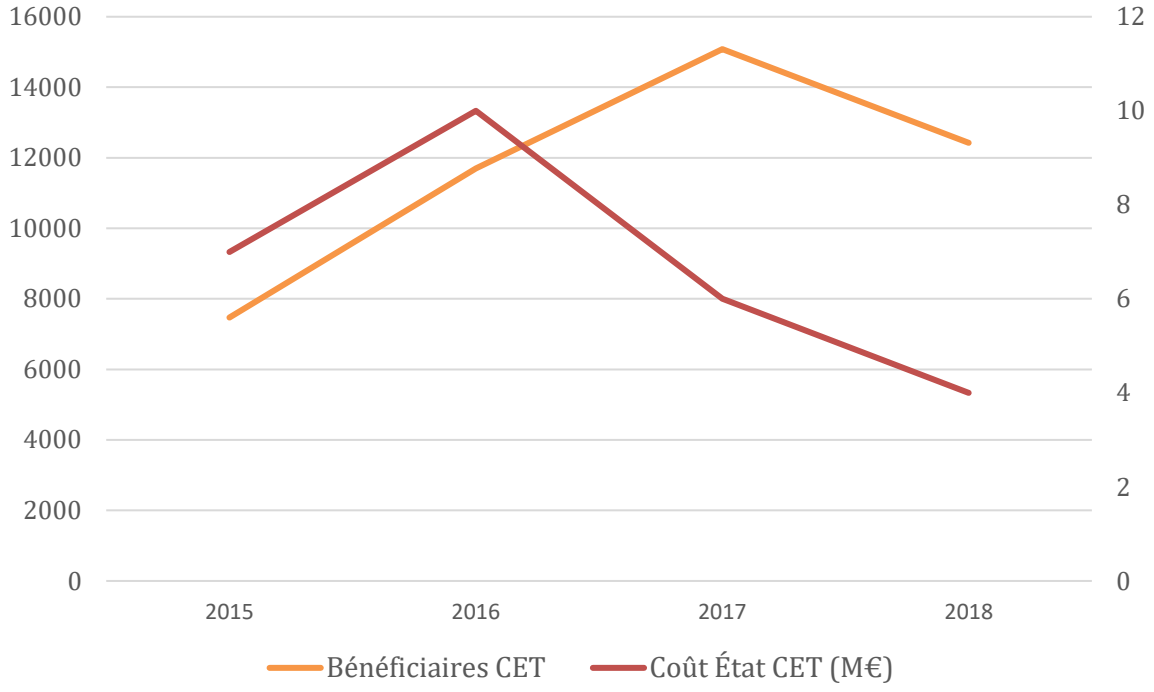
Source : les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations, Cap sur… n° 2, observatoire des finances et de la gestion publique locale, avril 2018, annexe 2

Tableau 16 : Coût des exonérations QPV pour l'État (M€)

	2015	2016	2017	2018
TFPB	0	6	3	3
TFPB bailleurs sociaux	47	105	67	67
CFE/CVAE	7	9	6	4

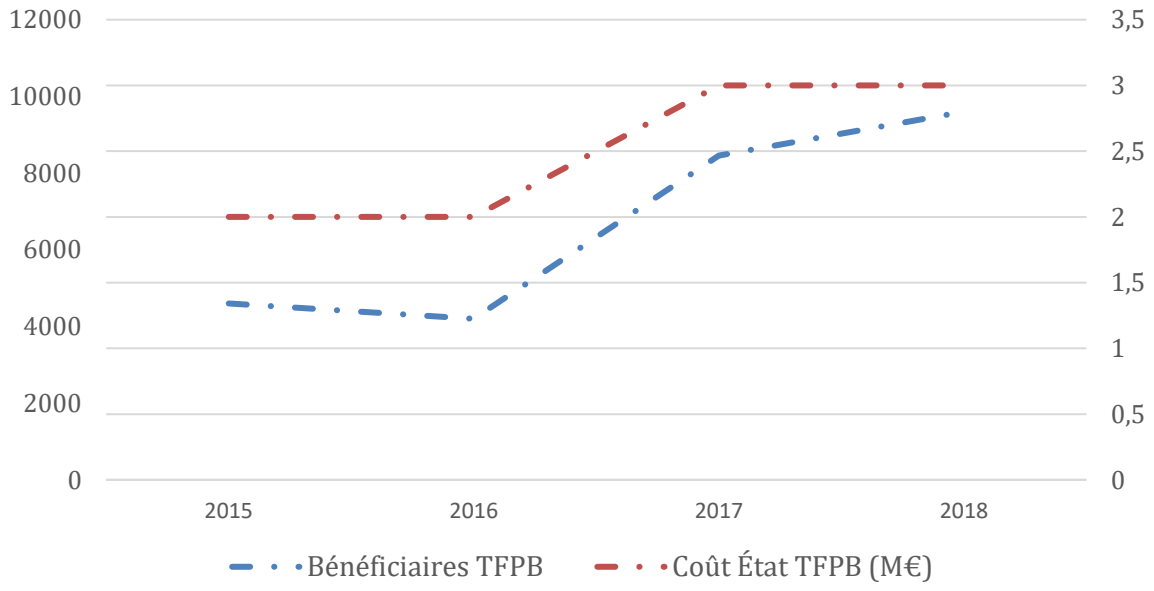
Source : PLF, annexe Voies et moyens, 2017-2020

Graphique 7 : Évolution des bénéficiaires et du coût État de l'exonération de CET en QPV



Source : Mission, d'après PLF, annexe Voies et moyens, 2017-2020.

Graphique 8 : Évolution des bénéficiaires et du coût État de l'exonération de TFPB en QPV



Source : Mission, d'après PLF, annexe Voies et moyens, 2017-2020.

3.5. Gouvernance du dispositif QPV

Les crédits liés aux exonérations en QPV relèvent du programme 147, politique de la ville, piloté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

S'il n'existe pas d'instance de gouvernance et de pilotage des exonérations assises sur le zonage QPV, celles-ci s'inscrivent dans le pilier « développement économique et emploi » des contrats de ville 2014-2022. Les 1 514 QPV sont couverts par 435 contrats de ville, qui réunissent l'État et ses opérateurs, les collectivités, les organismes de protection sociale, les acteurs du logement et de la société civile autour d'objectifs de développement économique, de cohésion sociale et d'amélioration du cadre de vie.

3.6. Il existe une seule évaluation quantitative des QPV qui ne mesure pas d'effet du dispositif sur la proportion de demandeurs d'emploi en QPV

Dans son rapport annuel 2018[20], l'observatoire national de la politique de la ville (ONPV) propose plusieurs méthodes d'évaluation de la politique de la ville, en soulignant les difficultés liées :

- au manque de données rétrospectives pour les quartiers intégrés à la géographie prioritaire en 2015 ;
- pour les autres quartiers (ZUS ou CUCS devenus QPV), la difficulté de distinguer les effets liés aux modifications apportées par les QPV, par rapport à la situation antérieure.

Il présente dans ce même rapport une première évaluation quantitative du dispositif sur la proportion de demandeurs d'emploi, qui ne met en évidence aucun impact du dispositif.

[20] Rapport annuel de l'ONPV – *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1 – Études*, CGET, Paris, 2018, 223 pages.

4. Zones de restructuration de la défense (ZRD)

4.1. Fondements juridiques et objectifs poursuivis par les ZRD

Les zones de restructuration de la défense (ZRD) ont été créées par la loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Deux catégories de ZRD ont été créées, ouvrant droit à des avantages différents :

- la catégorie 1, les zones d'emploi (territoires dans lesquels la majorité des actifs réside et travaille, incluant une ou plusieurs communes), caractérisées par ;
  - la perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la réorganisation des unités et établissements militaires ;
  - la couverture par un contrat de redynamisation de site de défense (CSRD, cf. 4.3.1) ;
  - le respect d'au moins un des critères suivants ;
    - un taux de chômage supérieur de trois points à la moyenne nationale ;
    - une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;
    - une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total sur une période de quatre ans supérieure ou égale en valeur absolue à 0,65 % ;
    - un rapport entre la perte locale d'emplois directs du fait de la réorganisation des unités militaires sur le territoire national et la population salariée d'au moins 5 % ;
- la catégorie 2, comprenant les communes (le cas échéant incluses en catégorie 1) caractérisées par ;
  - la perte d'au moins 50 emplois directs du fait de la réorganisation des unités et établissements militaires ;
  - la couverture par un contrat de redynamisation de site de défense.

La liste des communes et zones d'emploi en ZDP a été définie par trois arrêtés du 1er septembre 2009, du 1er février 2013 et du 2 novembre 2016.

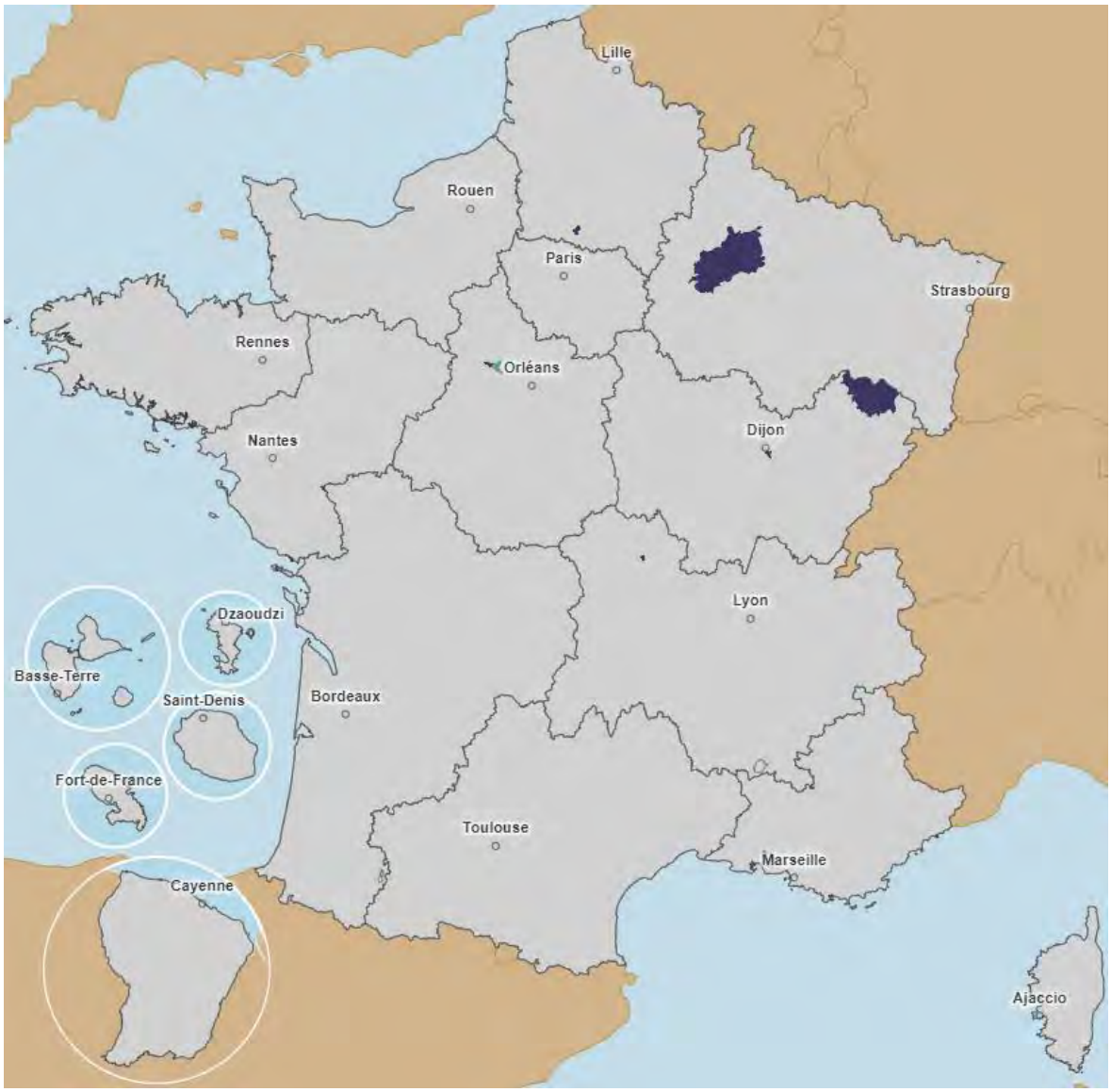
Chaque commune ou zone d'emploi est reconnue en ZRD au titre d'une année. Pour les ZRD reconnues à compter du 1er janvier 2015, peuvent bénéficier d'avantages sociaux et/ou fiscaux les activités crées dans ces zones pendant six ans[21] à compter de la date de publication de l'arrêté de classement en ZRD ou, si cette seconde date est postérieure, au 1er janvier de l'année précédant celle au titre de laquelle le territoire ou la commune est reconnu comme ZRD. Ce délai était de trois ans pour les ZRD classées avant le 1er janvier 2015.

Étant donné le caractère temporaire du classement en ZRD, le nombre de communes classées a varié au cours du temps : jusqu'à 2 475 communes sur 58 territoires ont été classées en ZRD. Au 1er janvier 2020, 309 communes étaient classées partiellement ou totalement en ZRD (cf. graphique 9).

NB : une entreprise située sur le territoire d'une commune perdant son classement peut continuer à bénéficier des effets des exonérations liées au classement. Le classement en ZRD permet l'ouverture d'une « fenêtre de tir » pour demander le bénéfice d'une exonération.

[21] Trois ans pour le crédit d'impôt CFE (cf. *infra*).

Graphique 9 : Carte des communes classées en ZRD au 1er janvier 2020



Source : ANCT, observatoire des territoires.

4.2. Avantages liés au zonage et critères d'éligibilité

4.2.1. Exonérations possibles en ZRD

Tableau 17 : Exonérations fiscales et de cotisations sociales en ZRD

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Réalisé 2018 (M€)	Comp. ?	Création	Fin d'incidence budgétaire
Crédit d'impôt pour les micro entreprises implantées en ZRD	CFE	nd	Crédit d'impôt de 750 € par salarié employé depuis au moins un an par une micro entreprise dans un établissement situé en ZRD. 3 ans à compter de l'année de classement de la commune d'installation.	nd	oui	2008	2021
Exonération de CET sur délibération	CFE/CVAE	nd	Sur délibération d'une collectivité Exonération pendant 5 ans maximum	nd	non	2008	2028
Exonération de TFPB sur délibération	TFPB	nd	Sur délibération. Exonération pendant 5 ans maximum	nd	non	2008	2028
Exonération d'impôt sur les bénéfices	IS, BIC, BNC	nd	Exonération pendant 7 ans : totale pendant 5 ans, puis 66 % et 33 %	4	na	2008	2030
Exonération de cotisations sociales		nd	Exonération pendant 5 ans : totale pendant 3 ans, puis 66 % et 33 % %	1,6	oui	2008	2028

Source : Mission, d'après PLF 2020, annexe Voies et moyens et PLFSS 2020, annexe 5.

4.2.2. Des critères d'éligibilité larges pour les entreprises en ZRD, visant à attirer les entreprises extérieures tout en excluant les professions libérales

4.2.2.1. Les exonérations fiscales en ZRD excluent les professions libérales

Les exonérations d'impôt sur les bénéfices, de CET et de TFPB sont réservées en ZRD aux entreprises exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale.

Les activités de crédit-bail, agricoles et de location d'immeubles d'habitation ne sont pas éligibles.

Les activités libérales ne sont éligibles que si celles-ci sont exercées en société soumis à l'impôt sur les sociétés (les BNC sont exclus du champ de l'exonération).

Les concentrations, restructurations, extensions ou reprises d'activité n'ouvrent pas droit à exonération.

Il n'existe pas de critère lié au régime d'imposition de l'entreprise, à son effectif, à son chiffre d'affaires ou à son bilan.

Les entreprises doivent en outre respecter une des deux conditions suivantes :

- employer au moins un salarié sédentaire à temps plein dans des locaux dédiés à l'activité ;
- réaliser au moins 25 % de son CA HT auprès de clients en ZRD.

Enfin, l'exonération d'impôts sur les bénéfices doit respecter la règlementation des aides de minimis.

4.2.2.2. Crédit d'impôt CFE pour les entreprises installées en ZRD

En l'absence de délibération des collectivités locales exonérant les entreprises de CFE, celles-ci peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt CFE[22], pour les établissements respectant les conditions suivantes :

- être situé en ZRD ;
- avoir au plus onze salariés au 1er janvier de chaque année d'application du crédit d'impôt ;
- avoir un CA ou un bilan annuel inférieur ou égal à 2 M€ ;
- exercer à titre principal une activité commerciale ou artisanale.

Contrairement aux autres mesures, ce crédit d'impôt s'applique pendant trois ans à compter de l'année au titre de laquelle une commune ou une zone d'emploi est reconnue en ZRD. Au 1er janvier 2020, la dernière année de référence de classement était 2019, cette mesure n'aura plus de coût budgétaire à partir de fin 2021.

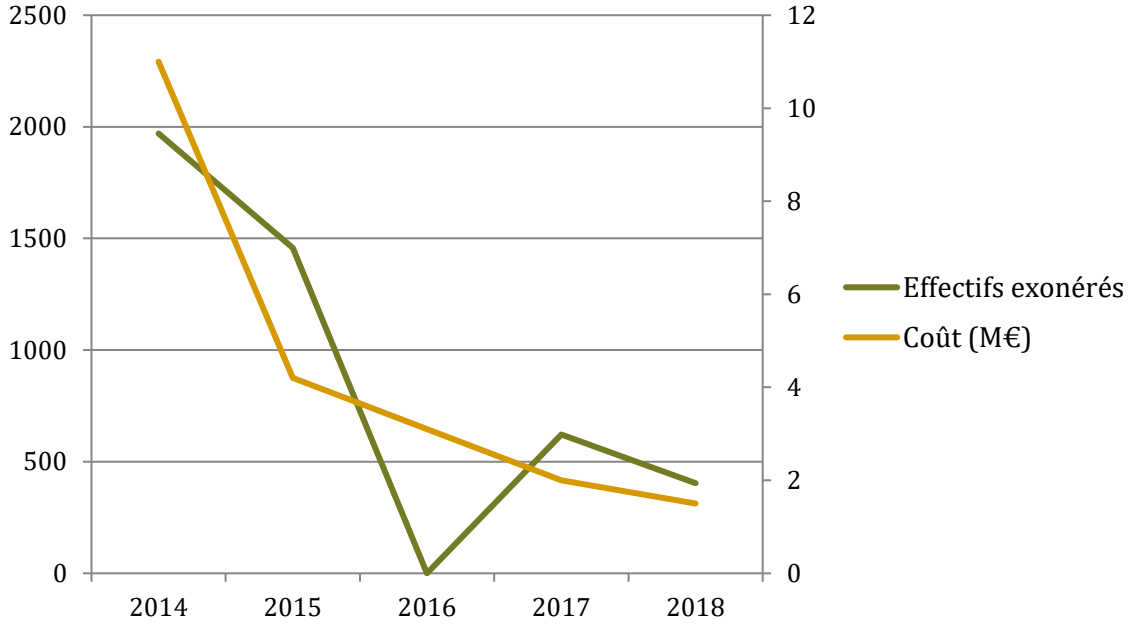
[22] Cf. art. 1647 C septies CGI.

4.2.2.3. Les exonérations de cotisations sociales sont en forte baisse, du fait de la diminution du périmètre des ZRD

L'ensemble des activités est éligible à l'exonération de cotisations sociales. Outre la condition d'implantation de l'établissement en ZRD, seuls les salariés dont l'activité réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail s'exerce en tout ou partie en ZRD ouvrent droit à l'exonération.

4.3. Le nombre de bénéficiaires des exonérations sociales en ZRD a fortement diminué depuis 2014, alors que les exonérations fiscales suivent une dynamique plus erratique

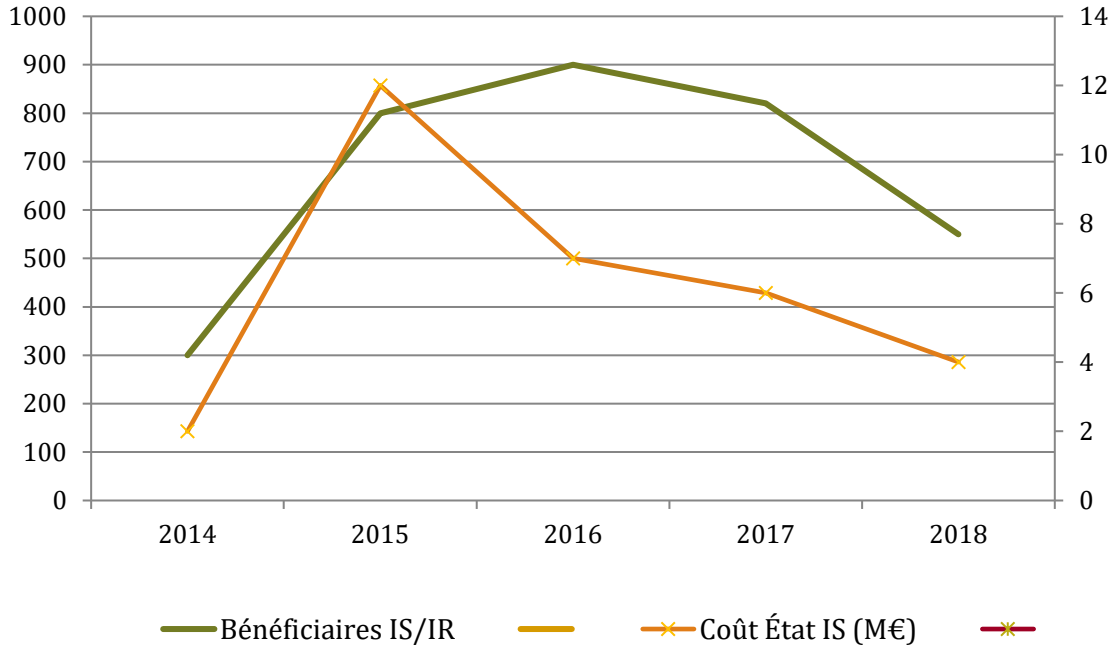
Graphique 10 : Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût pour l'État (en M€) des exonérations de cotisations sociales en ZRD[23]



Source : Mission, d'après l'annexe 5 des PLFSS 2016 à 2020.

[23] Les données relatives aux effectifs exonérés pour 2016 ne sont pas disponibles.

Graphique 11 : Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût pour l'État (en M€) des exonérations d'impôt sur les bénéfices en ZRD



Source : Mission, d'après l'annexe Voies et moyens des PLF 2016 à 2020.

4.3.1. Les exonérations fiscales et sociales ne sont qu'une part mineure des dispositifs de soutien aux zones de défense en mutation

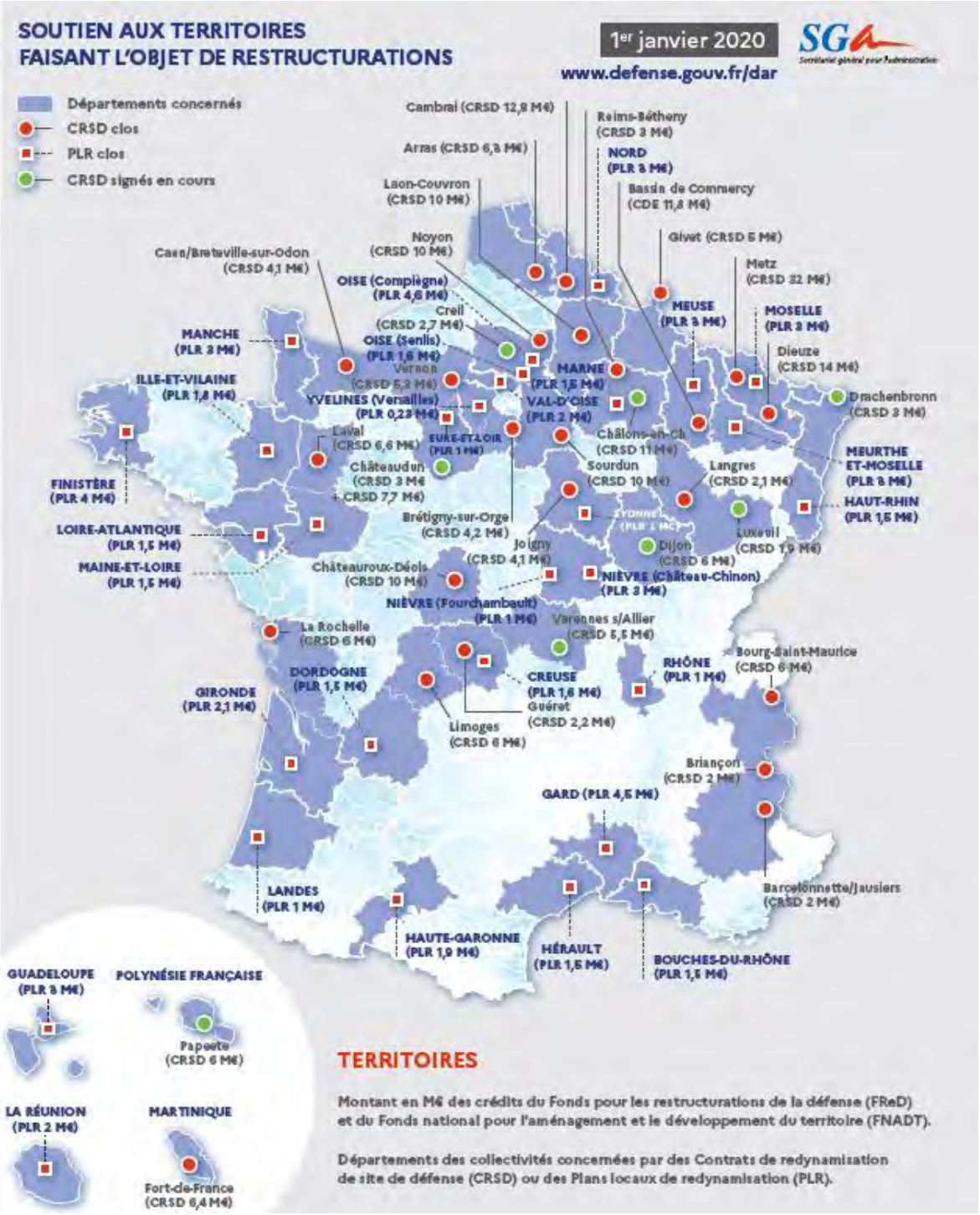
Les ZRD ont été créées en même temps que deux autres outils de soutien aux restructurations de défense : les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD) et les plans locaux de redynamisation (PLR).

Les CSRD, réservés aux territoires perdant plus de 200 emplois directs, réunissent l'ensemble des acteurs locaux (État, collectivité, acteurs privés, Union européenne etc.). Ces contrats permettent de mobiliser des cofinancements pour des actions visant à compenser les pertes d'emploi. Ces actions peuvent être d'ordres divers : cessions immobilières à tarif préférentiel, financement de soutiens à l'attractivité, subventions, etc.. Ces contrats sont signés pour une durée de quatre ans, prolongeables un an.

Les PLR mettent en œuvre des cofinancements similaires une échelle plus large (pouvant aller jusqu'au département), avec des contrats de trois ans, prolongeables deux ans.

Ces contrats sont le support privilégié du fonds de restructuration de la défense, géré par le ministère des Armées *via* sa délégation à l'accompagnement régional. Pour la période 2015-2019, 100 M€ ont été consacrés à ce fonds (213 M€ pour la période 2009-2014).

Graphique 12 : Carte des CSRD au 1er janvier 2020



Source : Ministère des Armées.

4.3.2. Gouvernance des ZRD

Le suivi de l'exonération d'impôts sur les bénéfices en ZRD relève du programme 212, soutien de la politique de la défense, piloté par le ministère des Armées.

Le suivi de l'exonération de cotisations sociales en ZRD relève du programme 103, accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, piloté par le ministère du Travail.

Il n'existe pas d'instance de gouvernance dédiée aux ZRD, qui sont traitées dans le cadre global de la gouvernance des sites de défense en restructuration, coordonnée par l'ANCT en lien avec la délégation à l'accompagnement régional du ministère des armées.

Au niveau local, le dispositif ZRD est piloté dans le cadre des CRSD et des PLR, par des comités de sites présidés par les préfets de région.

4.3.3. Les évaluations existantes des ZRD sont limitées, mais soulignent la faible efficience des mesures d'exonération

Au 1er janvier 2020, il n'existe pas d'évaluation scientifique de l'effet des exonérations en ZRD.

Depuis 2014, deux rapports ont questionné l'efficacité des mesures fiscales et sociales en ZRD :

- un rapport de la Cour des Comptes de novembre 2014[24], consacré aux aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations de défense, soulignait l'impact négligeable des mesures fiscales en ZRD et leur complexité pour les entreprises, et l'impossibilité de caractériser, faute d'évaluation par les administrations, l'effet des exonérations de cotisations sociales ;
- la revue des exonérations sociales réalisée par l'IGAS et l'IGF en juin 2015[25] a évalué négativement les exonérations sociales en ZRD, les estimant trop complexes et peu efficientes.

[24] Cour des Comptes, 2014, *Rapport sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*.

[25] IGAS et IGF, 2015, *Revue de dépenses sur les exonérations et charges sociales spécifiques.*

5. Bassins d'emploi à redynamiser (BER)

5.1. Fondements juridiques et objectifs visés par les BER

La loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pose le principe d'un renforcement et d'une différenciation des politiques de développement dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux. Elle institue des bassins d'emploi à redynamiser (BER) qui visent à créer de l'emploi dans des territoires marqués par un chômage élevé et une population en baisse (article 43-3 bis).

Si cet objectif transversal est partagé par de nombreux territoires en reconversion industrielle, les références statistiques pour la détermination de ces bassins d'emploi arrêtées aux termes du décret n° 2007-228 du 20 février 2007, sont extrêmement restrictives et ne concernent *de facto* que certaines communes de la zone d'emploi de la vallée de la Meuse dans le département des Ardennes et celles de la zone d'emploi de Lavelanet dans le département de l'Ariège. Leur nombre a été revu à la hausse par le décret n° 2018-550 du 29 juin 2018.

Par ailleurs, une grande partie de ces territoires est également classée en ZRR. Ils sont souvent également éligibles aux AFR. **Dans les Ardennes, 28 % des communes cumulent ainsi éligibilité aux AFR et aux BER et 60 % éligibilité aux BER et aux ZRR. 14 % des communes peuvent prétendre aux trois dispositifs (BER, AFR, ZRR)**.

Le zonage BER est piloté au niveau national par le ministère du travail et relayé au niveau local par les intercommunalités, les agences de développement et les chambres de commerce et d'industrie.

Au 1er janvier 2020, 407 communes situées dans les Ardennes et en Ariège sont éligibles au dispositif.

Tableau 18 : Part de la population vivant dans un BER, superficie du zonage et nombre de communes en BER (2013)

Départements concernés	Population habitant dans un BER	Superficie des zonages BER en km²	Nombre de communes éligibles
Ardennes	236 329	401 605	348
Ariège	25 446	63 703	59
Total	**261 775**	**465 308**	**404**

Source : Retombées économiques du dispositif BER Bassin d'Emploi à Redynamiser dans le département des Ardennes, *CCI Ardennes (2013).*

Graphique 13 : Carte de des BER

Source : Insee.

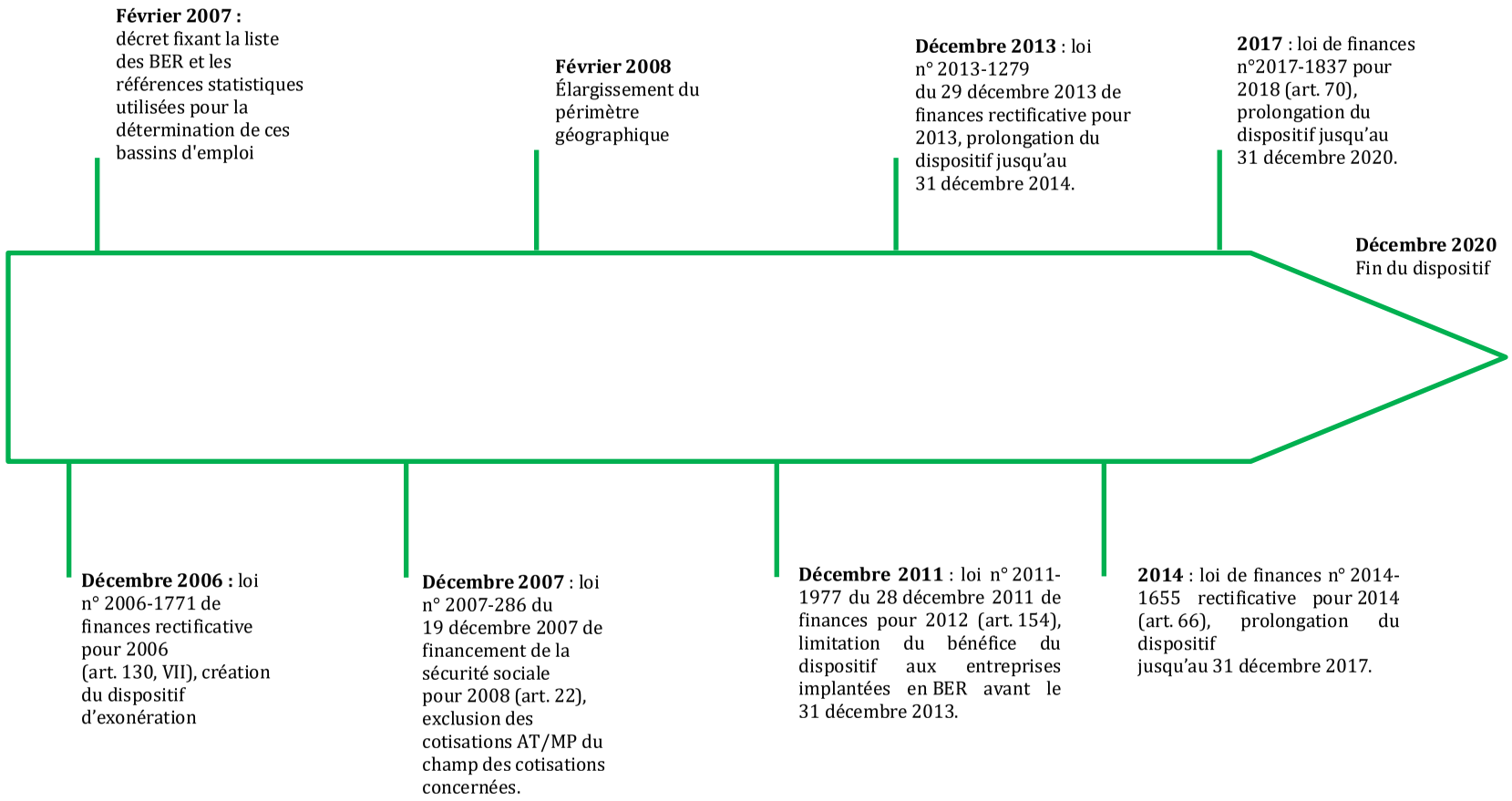
Graphique 14 : Carte des BER en Ardennes

Source : Insee.

Graphique 15 : Carte des BER en Ariège

Source : Insee.

Graphique 16 : Évolution chronologique du zonage BER



5.2. Critères de zonage en BER et d'éligibilité aux exonérations

5.2.1. Critères de classement des communes en BER

La loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006, et le décret n° 2007-228 du 20 février 2007 fixant la liste des BER définissent les critères de classement en BER. Pour faire partie des BER, les territoires dans lesquels la majorité des actifs résident et travaillent doivent satisfaire les critères suivants :

- un taux de chômage au 30 juin 2006 supérieur de trois points au taux national ;
- une variation annuelle moyenne négative de la population entre les deux derniers recensements connus supérieure en valeur absolue à 0,15 % ;
- une variation annuelle moyenne négative de l'emploi total entre 2000 et 2004 supérieure en valeur absolue à 0,75 %.

La liste des communes éligibles est établie par voie réglementaire.

5.2.2. Critères d'éligibilité pour les entreprises

5.2.2.1. Exonérations fiscales

Le dispositif concerne les entreprises exerçant une activité artisanale, industrielle, commerciale ou non commerciale, quels que soient leur forme juridique et leur régime d'imposition (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) ainsi que les sociétés exerçant une activité non commerciale soumises à l'impôt sur les sociétés. Il porte sur l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les bénéfices, et les deux composantes de la contribution économique territoriale.

Il exclut les activités de crédit-bail mobilier, agricoles, de construction-vente et de gestion de patrimoine mobilier ou immobilier.

En outre, ces entreprises (le cas échéant, leurs établissements dont l'effectif ou les activités sont soumis à exonération) doivent être implantées en BER, ce qui implique :

- une présence matérielle (location de local par exemple) ;
- des moyens d'exploitation ;
- une activité effective.

L'exonération d'impôt sur les bénéfices et d'impôts locaux dans les BER est plafonnée :

- dans la limite du plafond retenu dans la zone d'AFR si le BER en fait partie ;
- ou à 200 000 € sur trois ans.

5.2.2.2. Exonération de cotisations sociales

Pour bénéficier de l'exonération de cotisations sociales, l'entreprise doit respecter les conditions suivantes :

- l'exonération doit concerner les salariés ayant une activité réelle, régulière et indispensable à l'exécution du contrat de travail, dans un établissement situé en BER ;
- ne pas avoir effectué de licenciement économique dans les douze mois précédents.

Sont exclus de l'exonération les salariés :

- dont le contrat de travail se poursuit dans un établissement hors BER ;
- transférés dans un BER alors que l'employeur a déjà bénéficié d'autres exonérations pour ces mêmes emplois (exonération pour l'embauche dans les ZFU, par exemple).

L'embauche par une entreprise implantée dans un BER d'un salarié sous CDI ou CDD de plus de douze mois, à l'occasion d'une extension d'activité (au sens de l'article I *quinquies* A de l'article 1466 CGI) bénéficie de l'exonération de cotisations patronales de sécurité sociale, à condition que l'entreprise n'ait procédé à aucun licenciement économique au cours des douze mois précédents.

L'exonération porte, pour chaque salarié, sur la partie de la rémunération inférieure au nombre d'heures multiplié par 1,4 Smic. Le bénéfice de l'exonération ne peut être cumulé, pour l'emploi d'un même salarié, avec celui :

- d'une aide de l'État à l'emploi ;
- de l'application de taux spécifiques, d'assiette ou de montants forfaitaires de cotisations ;
- d'une exonération totale ou partielle de cotisations patronales de Sécurité sociale, (à l'exception de la déduction forfaitaire de cotisations patronales au titre des heures supplémentaires).

Pour bénéficier de l'exonération, l'entreprise doit transmettre trois déclarations :

- le formulaire relatif aux aides de minimis et aux aides à finalité régionale à envoyer à l'Urssaf ;
- la déclaration sur les mouvements de main d'œuvre intervenus au cours de l'année précédente, au plus tard le 30 avril à la Direccte et à l'Urssaf ;
- la déclaration spécifique en cas d'extension d'établissement, à l'Urssaf, avant la fin du douzième mois qui suit la date d'effet de l'extension de l'établissement.

5.2.3. Exonérations fiscales et sociales prévues par le législateur dans les BER

Tableau 19 : Exonérations prévues dans le cadre du dispositif

Description	Impôt/cotisation	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Compensation	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonération d'impôt sur les bénéfices Article 44 *duodecies* CGI	IS, BIC, BNC	550	Assiette de l'exonération : l'exonération s'applique dans la limite du produit du nombre d'heures rémunérées par le montant du SMIC majoré de 40 % Durée de l'exonération : ▪ pour les entreprises implantées dans un BER, à compter du 1er janvier 2014, 5 ans ; ▪ pour les entreprises implantées avant le 31 décembre 2013, 7 ans.	6	Oui	2006	2025
Exonération de CFE Art. 1466 A I *quinquies* A CGI(CFE)	CFE	nd	Application sauf délibération contraire de la commune ou de l'EPCI (CFE) ou de la collectivité ou de l'EPCI (CVAE) Durée : ▪ 5 ans à compter de l'année suivant celle de la création de l'établissement dans le BER ; ▪ 5 ans à compter de la seconde année suivant celle de l'extension de l'établissement dans le BER.	nd	Oui	2010	2026
Exonération de CVAE Art. 1586 *nonies* CGI	CVAE	nd		nd	Oui	2010	2026
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) (article 1383 H CGI)	TFPB	nd	L'exonération de TFPB s'applique aux immeubles rattachés entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2020 à un établissement éligible à l'exonération de CFE accordée au titre d'une implantation dans un BER Durée 5 ans sauf délibération contraire de la collectivité.	nd	Oui	2006	2025

Description	Impôt/cotisation	Nombre de bénéficiaires (2018)	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Compensation	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonérations de cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs (art 130 VII de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006)	Cotisation maladie, vieillesse, famille, FNAL, versement transport	3199	Exonération pendant 7 ans (durée ramenée à 5 ans pour les implantations à partir de 2014)	19	Oui	2006	2025

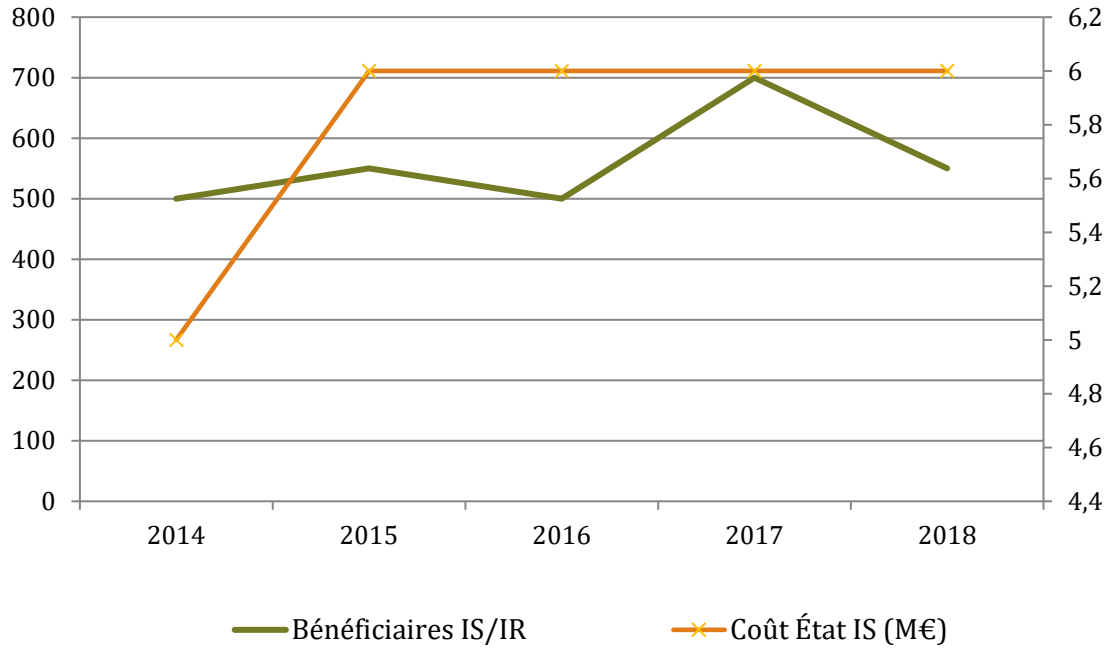
Source : Mission, d'après PLF et PLFSS 2020, code général des impôts.

Tableau 20 : Répartition par secteur des établissements bénéficiaires des exonérations dans les BER des Ardennes, 2013

Secteur d'activité	Nombre d'établissements bénéficiaires	Nombre d'établissements dans la zone d'emploi	Part des bénéficiaires	Taux de bénéficiaires
Agriculture	2	2 484	0,2 %	0,1 %
Industrie	169	1 280	17,7 %	13,2 %
Construction	181	1 545	19,0 %	11,7 %
Commerce	248	2 773	26,0 %	8,9 %
Services	354	5 708	37,1 %	6,2 %
Total	954	13 790	100,0 %	6,9 %

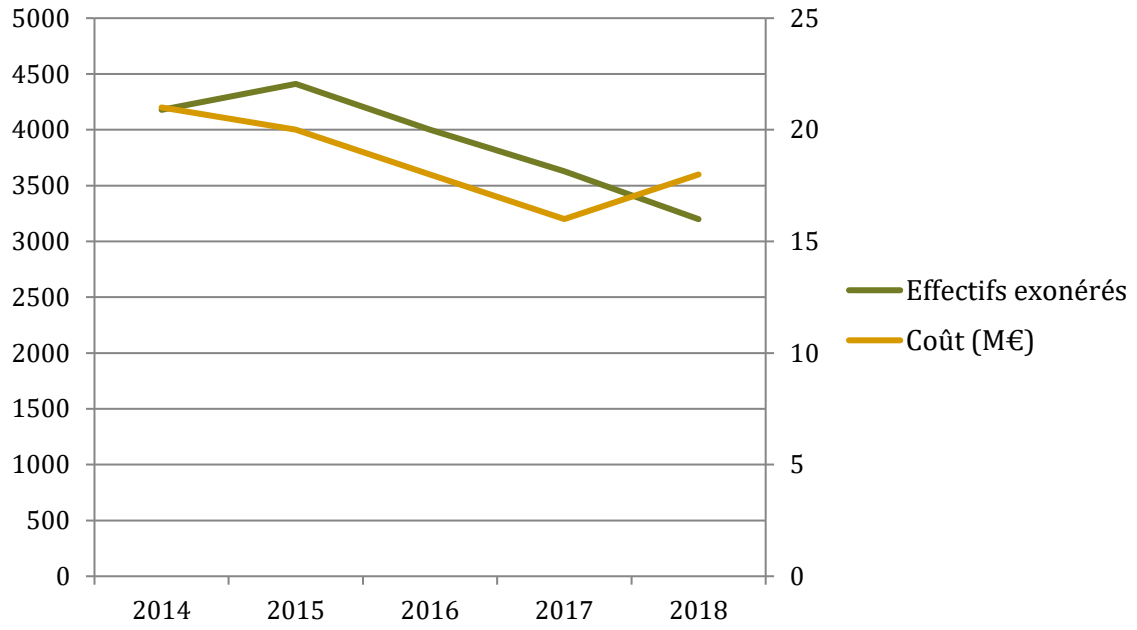
Source : CCI Ardennes, *Retombées économiques du dispositif BER Bassin d'Emploi à Redynamiser dans le département des Ardennes,* 2013.

Graphique 17 : Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût pour l'État (en M€) de l'exonération d'impôt sur les bénéfices en BER



Source : *Mission, d'après PLF, annexe Voies et moyens, 2016-2020.*

Graphique 18 : Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût pour l'État (en M€) de l'exonération de cotisations sociales en BER[26]



Source : Mission, d'après PLFSS, annexe 5, 2016-2020.

5.3. Outre les exonérations fiscales et sociales, le BER des Ardennes fait l'objet, dans le cadre d'un pacte territorial, d'une intervention publique renforcée, en particulier des collectivités locales

5.3.1. Dans les Ardennes

Le conseil régional Grand Est est très actif dans l'appui au développement économique. Il apporte son concours financier à l'agence Ardennes développement qui accompagne les entreprises. Il finance des diagnostics de performance industrielle et appuie les entrepreneurs dans leur recherche de financement à travers le programme Be Est entreprendre. La région a également mis en place un dispositif, appelé ARDAN, destiné à accompagner le développement de l'activité des PME par l'intégration de nouvelles compétences[27]. Il existe des aides aux *start-up* innovantes et des mécanismes d'appui à la reprise d'entreprises. L'aide revêt la forme d'un prêt à taux zéro sans garantie remboursable sur sept ans maximum avec un différé de remboursement de deux ans maximum et est plafonnée à 4 000 € par emploi repris, avec un maximum de 250 000 €. La région apporte enfin des aides à l'exportation, des aides aux entreprises primo innovantes, des aides aux grandes entreprises, des aides à la prospection internationale, des aides aux couveuses d'entreprises, des aides aux projets collaboratifs de recherche et d'innovation ainsi que des aides à la restructuration.

[26] Donnée sur l'effectif exonéré non disponible pour 2016.

[27] Les entreprises intègrent des demandeurs d'emploi, pour des stages de six mois, et leur confient le développement et la concrétisation de projets. Les demandeurs d'emploi renforcent leurs compétences en préparant le titre Entrepreneur de petite entreprise du Conservatoire National des Arts et Métiers et en suivant des formations complémentaires à visée « métier ». Le binôme entreprise / pilote de projet est accompagné par différents professionnels pendant toute la durée du stage

La communauté de communes des Portes du Luxembourg a mis en place un dispositif pack accueil des entreprises incluant une aide à l'installation sur le territoire, une aide pour trouver un logement et un appui aux familles. L'intercommunalité contribue au financement de dépense immobilière, de matériel professionnel ou encore de véhicule utilitaire. La subvention est attribuée sous condition de création d'emploi. Elle soutient la création et le développement des microentreprises en finançant les projets d'investissement innovants, compris entre 6 250 € HT et 12 500 € HT.

La communauté de communes Ardennes Rives de Meuse a développé les aides suivantes : aides communautaires à la reprise d'entreprises en difficulté, à la formation des créateurs-repreneurs d'entreprise, à l'immobilier d'entreprise, au conseil, au financement des investissements des acteurs de circuits courts, aux manifestations d'envergure de l'économie sociale et solidaire et de soutien aux entreprises d'utilité sociale.

En outre, dans le cadre du Pacte Ardennes, le territoire Nord-Est Ardennes a été retenu par l'État en novembre 2018 parmi les 124 territoires choisis pour l'expérimentation de la démarche « Territoires d'industrie ». Il bénéficiera d'un appui spécifique de Business France, pour attirer des investisseurs étrangers.

5.3.2. En Ariège

Le conseil régional Occitanie a multiplié les dispositifs d'appui aux territoires et au développement économique. Il a notamment en matière d'emploi développé un contrat d'appui au recrutement et un contrat d'appui RH qui financent des prestations externes. Il a développé un fonds de capital investissement, un prêt d'honneur innovation, un prêt d'honneur transmission ainsi qu'un prêt croissance TPE. Il existe également un fonds régional de garantie et des contrats d'accompagnement aux projets de croissance ainsi qu'aux transmissions.

Plus spécifiquement dans les ZRR (51 des 56 communes de l'Ariège en BER sont aussi classées en ZRR), il propose un accompagnement personnalisé par des professionnels qui connaissent les entreprises et le territoire dans le cadre des transmissions et des reprises d'entreprise en ZRR et en zone de montagne et de massif.

5.4. Gouvernance des BER

Les crédits liés aux exonérations fiscales en BER relèvent du programme 112, impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire, piloté par le ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales.

Le suivi de l'exonération de cotisations sociales en BER relève du programme 103, accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi, piloté par le ministère du Travail.

5.5. Le zonage BER a été évalué positivement par la CCI des Ardennes, mais les évaluations menées par l'administration ont conclu à l'inefficience du dispositif

Tableau 3 : Évaluations existantes des BER

Nom du rapport / de l'étude	Auteur	Année	Résultat
Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales	Comité d'évaluation des dépenses fiscales	2011	Le dispositif a été jugé peu efficient par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales
Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes	Chambre de commerce et d'industrie des Ardennes	2013	Progression du nombre de créations (+4.2 % 2007-2012) et de reprises d'entreprises (+7 %), accentuation du déclin démographique, moindre progression du chômage que dans des zones d'emploi comparables 95 % des chefs entreprises sondés sont favorables à sa reconduction
Revue de dépenses sur les exonérations et charges sociales spécifiques	IGAS et IGF	2015	La mission a mis en exergue : ▪ le coût du dispositif par salarié, lié notamment à l'absence complète de ciblage en fonction de la rémunération, car l'exonération reste d'un montant identique quel que soit le niveau de salaire ; le coût au regard du nombre restreint de bénéficiaires apparait exorbitant (seules deux zones sont classées en BER, soit 418 communes) ; ▪ l'inégalité de traitement entre les territoires ; ▪ la complexité du dispositif qui génère un nombre important de redressements ; le caractère redondant du dispositif avec d'autres dispositifs proches ; ▪ l'absence d'effet prouvé sur l'emploi de ce dispositif.

Source : Mission, d'après les rapports et articles cités.

5.6. Les acteurs locaux préconisent un renforcement du dispositif d'exonérations en BER

La fiche 89 du Pacte Ardennes, signé par l'État le 15 mars 2019, prévoit de renforcer l'aide aux entreprises qui s'implantent en BER. Les pistes suivantes ont été identifiées sans être validées par l'État :

- étendre à une durée de sept ans l'exonération d'impôts sur les bénéfices prévus au titre des BER et rendre aux entrepreneurs concernés le droit de distribuer des dividendes ;
- harmoniser l'exonération de cotisations sociales des BER avec les allégements prévus en loi de finances pour 2019 en la portant à 1,6 SMIC ;
- faire bénéficier les personnes reprenant une entreprise dans un BER d'exonérations d'une durée intégrale à compter de la date de reprise ;
- faire bénéficier les entreprises éligibles au dispositif des BER d'une exonération totale de CFE incluant la cotisation minimum ;
- affirmer le droit des entreprises éligibles au dispositif des BER et situées dans une AFR à choisir entre le régime des aides de minimis et le régime des AFR ;
- ne plus « sanctionner » les entreprises ayant reçu des subventions en les assujettissant au paiement de l'impôt sur le montant de ces aides ;
- supprimer les obligations déclaratives des entreprises bénéficiant d'exonérations de cotisations sociales au titre du dispositif des BER ;
- ouvrir le bénéfice de l'exonération aux repreneurs apparentés aux cédants ;
- compléter l'exonération de CFE du dispositif BER en ouvrant aux sociétés concernées la possibilité d'investir dans l'acquisition d'outils de production par la mise en œuvre d'un mécanisme d'amortissement accéléré.

6. Bassins urbains à dynamiser (BUD)

6.1. Fondements juridiques et objectifs visés par les BUD

6.1.1. Les bases juridiques : un dispositif fiscal reposant essentiellement sur des dispositions législatives introduites dans la loi de finances rectificative pour 2017 et dans la loi de finances pour 2019

Les bassins urbains à dynamiser (BUD) constituent le dispositif zoné le plus récent relevant du champ de la mission.

Le dispositif revêt un caractère exclusivement fiscal. Il a été proposé dans l'article 13 du projet de loi de finances rectificative pour 2017. Au terme des débats parlementaires, il a été *in fine* créé par les articles 17 et 18 de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. Deux versions identiques du dispositif ont été déployées :

- une première version issue de la LFR pour 2017 prévoyait des exonérations fiscales pour les entreprises implantées dans les zones éligibles entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020 ;
- une seconde version, issue de loi de finances pour 2019, a permis, par un aménagement des modes de délimitation des zones éligibles, d'ouvrir le même régime à des entreprises implantées dans de nouvelles communes dès lors qu'elles sont implantées dans ces nouvelles zones éligibles entre le 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2020, les exonérations sont les mêmes dans leur nature, dans leur champ et en ce qui concerne les périodes concernées.

Les exonérations étant uniquement d'ordre fiscal, leur principe, leurs natures et leurs modalités sont définis par la loi[28], les dispositions réglementaires sont réduites :

- un premier zonage a été assuré par l'arrêté du 14 février 2018 constatant le classement de 150 communes des départements du Nord (59) et du Pas-de-Calais (62) en BUD ;
- un second zonage a été assuré par l'arrêté du 11 avril 2019 qui a ajouté neuf nouvelles communes (six dans le Nord et trois dans le Pas-de-Calais) aux communes identifiées en 2018.

Par ailleurs, la doctrine fiscale[29] a précisé le recours aux exonérations en ce qui concerne :

- l'impôt sur les sociétés et les bénéfices industriels et commerciaux assujettis à l'impôt sur le revenu ;
- la cotisation foncière des entreprises ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties.

[28] Voir les articles 44 *sexdecies* [exonération IS – BIC IRPP], 1383 F [exonération TFPB], 1463 A [exonération CFE] du code général des impôts et mesures de coordination correspondantes, article L 80B du livre des procédures fiscales [rescrit opposable et accord tacite].

[29] Voir respectivement les instructions BOI-BIC-CHAMP-80-10-90-30-20180704 du 4 juillet 2018, BOI-IF-CFE-10-30-45-20190522 du 22 mai 2019 et BOI-IF-TFB-10-160-70-20190522 du 22 mai 2019.

6.1.2. Les BUD sont l'un des leviers retenus dans le cadre des soutiens divers et structurels apportés par les collectivités publiques au « bassin minier »

Les BUD constituent une mesure tout à fait spécifique en ce qu'elle vise avant tout à répondre aux besoins spécifiques des communes des deux départements du Nord et du Pas-de-Calais qui relèvent d'une entité considérée comme homogène : le « bassin minier ».

Ce « bassin minier » regroupe 250 communes et 1,2 millions d'habitants (20 % de la population des Hauts-de-France). De nombreuses actions ont été menées pour renforcer l'attractivité de ce territoire, fragilisé par des évolutions socio-économiques ayant remis en cause ses équilibres historiques (déclin de l'industrie minière développée depuis le XVIIIème siècle à compter des années 1950) : installation du Louvre-Lens, classement du bassin au patrimoine mondial de l'Unesco au titre de « paysage culturel évolutif vivant », infrastructures de transport, plateforme multimodale delta 3, etc.

De nouveaux objectifs partagés par l'État, la région, les départements et les intercommunalités concernés ont été formalisés dans un « *engagement pour le renouveau du bassin minier* » conclu le 7 mars 2017. Cet engagement a été confirmé par le gouvernement en février 2018 : il conduit à des actions diverses dans les domaines de l'habitat, de la mobilité, de l'emploi, de la formation, de la santé et de la culture. La mise en œuvre des engagements donne lieu à une gouvernance spécifique (voir 6.2.2). Les douze collectivités concernées s'engagent à mobiliser des moyens importants sur une période de dix ans.

Encadré 1 : Les quatre axes du dispositif de soutien au bassin minier

Le premier axe a trait à la volonté de « Redonner de l'énergie au territoire, en faire un territoire d'excellence de la transition énergétique ». Il conduit notamment à rénover et approfondir les infrastructures routières et à développer des pôles multimodaux. Il conduit également à favoriser la transition énergétique de communes et développer l'accès au numérique (travaux d'infrastructures).

Le deuxième axe consiste à « Redonner du mouvement au territoire ». Cet axe repose sur les soutiens donnés à certaines activités économiques : développement d'un terminal à conteneurs, soutien à la construction de bâtiments logistiques, installation d'un office de tourisme. L'usage du numérique est développé et les démarches d'insertion par l'activité économique et d'accompagnement de plus fragiles par le service public de l'emploi sont encouragées.

Le troisième axe vise à « Redonner de la fierté aux habitants et métamorphoser leur cadre de vie ». Relèvent de cette approche la valorisation de sites touristiques et lieux de mémoire ainsi que la construction d'équipements sportifs.

Le quatrième axe entend « Réparer le passé et conforter la responsabilité et la solidarité des acteurs du territoire ». Il s'agit d'aider à la reconversion des sites spécifiques potentiellement pollués et devant donner lieu à des réhabilitations ad hoc (ancien site de *Metal Europ* par exemple).

Source : Engagement pour le renouveau du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, dossier de presse, 12 février 2018.

Dans le cadre de ces engagements, deux types d'action nécessitaient une intervention directe de l'État en 2018 :

- le dispositif d'exonérations fiscales dans une partie des communes du bassin minier grâce au zonage BUD ;
- la mobilisation de moyens budgétaire pour contribuer à la réhabilitation énergétique des logements miniers (ouverture, dans la loi de finances initiales pour 2018, de 10 M€ sur les 100 M€ de financements prévus par l'État).

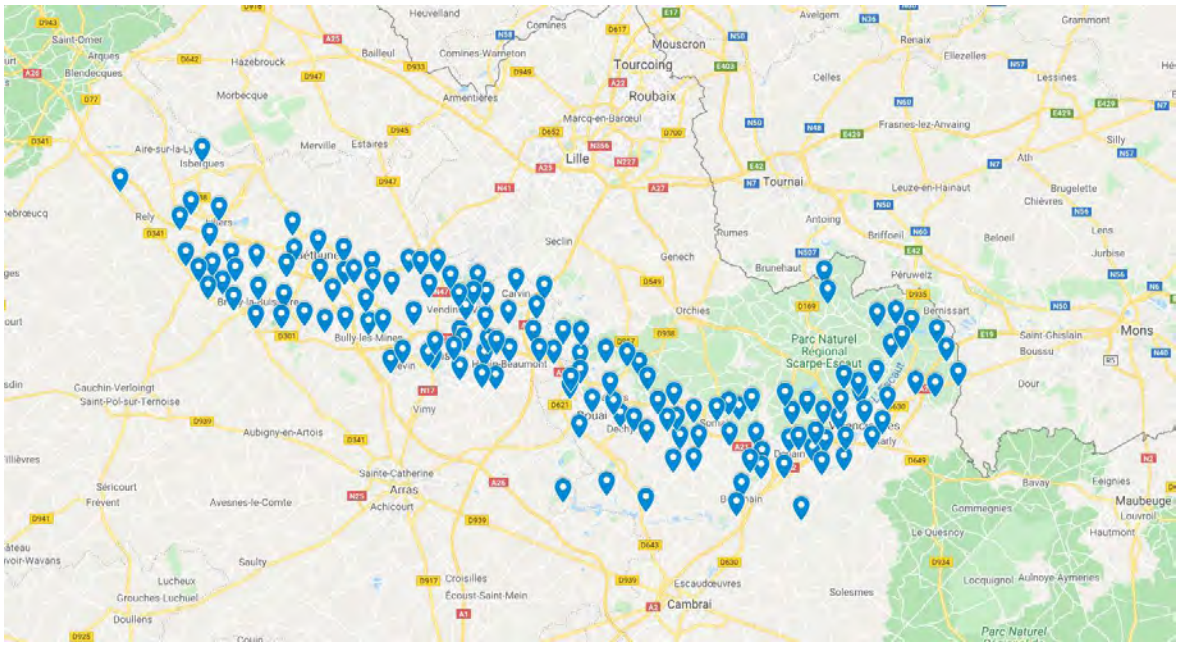
L'outil fiscal est un des leviers sollicités afin de fédérer et renforcer les soutiens publics aux 250 communes composant le bassin minier (cf. graphique 19).

Graphique 19 : Carte du bassin minier du Nord-Pas-de-Calais

Source : Dossier de presse Engagement pour le renouveau du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais, 22 février 2018.

Les BUD couvrent 159 communes depuis 2019. Il n'existe pas à ce stade de données connues sur les BUD, les données avancées concernent le bassin minier dans son ensemble (250 communes soit 1,2 millions d'habitants ce qui correspond à 20 % de la population de la région des Hauts-de-France). Pour mémoire, toutes les communes du bassin minier ne sont pas des BUD.

Graphique 20 : 150 communes reconnues en 2018 comme relevant des BUD dans le bassin minier du Nord-Pas-de-Calais



Source : Google Maps.

6.2. Critères d'éligibilité actuels pour être inclus dans le zonage et bases juridiques des BUD

6.2.1. Un zonage construit afin de concerner 150 des 250 communes du « bassin minier » du Nord-Pas-de-Calais

Le dispositif des BUD constitue donc une des modalités permettant de favoriser l'emploi et le développement économique de la zone. Il vise à favoriser l'installation de nouvelles entreprises dans 150 des 250 communes du bassin minier. Il s'inscrit dans une mobilisation bien plus large et structurelle associant, pour l'ensemble du bassin minier, l'État, la région, les EPCI et communes du bassin concerné.

Sont classées en BUD les communes du Bassin minier respectant les conditions suivantes :

- une densité de population par commune supérieure à la moyenne nationale ;
- un revenu disponible médian par unité de consommation par commune inférieur à la moyenne nationale ;
- un taux de chômage par commune supérieur à la moyenne nationale ;
- dont 70 % de la population de chaque EPCI réside dans les communes répondant aux trois critères précédents.

Encadré 2 : Exposé des motifs de la disposition figurant à l'article 13 du projet de loi de finances rectificative pour 2017

« Le présent article vise à créer un dispositif de soutien fiscal en vue de redynamiser certains bassins urbains en déclin industriel caractérisés par des critères de fort taux de chômage, de faibles revenus et de forte densité de population.

En effet, si, dans la majeure partie du territoire national, certains territoires urbains arrivent à compenser le déclin des activités industrielles par l'essor de nouveaux secteurs, en revanche certaines zones se trouvent confrontées à de graves difficultés de reconversion. Ceci appelle la mise en place de mesures incitatives fiscales afin de favoriser la création d'entreprises nouvelles sur ces territoires. À cette fin, le présent article crée un zonage dénommé « bassin urbain à redynamiser » correspondant à un territoire d'au moins 1 million d'habitants structuré autour d'un ensemble d'EPCI à fiscalité propre dont les communes respectent de façon cumulative les quatre critères suivants :

- une densité de population par commune supérieure à la moyenne nationale ;
- un revenu disponible médian par unité de consommation par commune inférieur à la moyenne nationale ;
- un taux de chômage par commune supérieur à la moyenne nationale ;
- et dont 70 % de la population de chaque EPCI réside dans les communes qui répondent aux trois critères.

Afin de redynamiser ces territoires, il propose d'associer l'État et les collectivités dans un effort conséquent en faveur de la création d'activités, en prévoyant, pour les entreprises créées ou qui s'étendent, jusqu'en 2020 :

- une exonération d'impôt sur les bénéfices totale les deux premières années, puis s'appliquant à 75 %, 50 % et 25 % de l'assiette les trois années suivantes ;
- des exonérations de taxe foncière, de cotisation foncière des entreprises (CFE) et, le cas échéant, de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) totales les sept premières années, puis de 75 %, 50 % et 25 % de l'assiette les trois années suivantes, prises en charge à parts égales par l'État (exonérations compensées) et par les collectivités (exonérations sur délibération non compensées).

Ce zonage trouverait en pratique à s'appliquer dans les seules communes du bassin minier du Nord et du Pas-de-Calais. »

Source : Projet de loi de finances rectificative pour 2017.

6.2.2. Un zonage réputé fédérateur des soutiens et piloté dans un cadre partenarial et donnant lieu à un pilotage ad hoc

L'engagement pour le renouveau du bassin minier, signé le 7 mars 2017, mobilise les partenaires suivants :

- l'État ;
- la région Hauts-de-France ;
- les départements du Nord et du Pas-de-Calais ;
- les huit EPCI du bassin minier.

Il couvre 250 communes, dont 159 classées en zonage BUD, et mobilise de nombreux partenaires (Banque des territoires, établissement public foncier, bailleurs sociaux, etc.).

L'animation de la mobilisation en faveur du bassin minier est assurée par une structure *ad hoc*, pilotée par un délégué interministériel dépendant de l'ANCT. L'équipe projet est ainsi composée d'agents mis à disposition par l'État, la région et les deux départements concernés, cf. encadré 3. La composition délibérément partenariale de la délégation au bassin minier a pour objet de garantir la mutualisation des moyens et actions de l'État et des collectivités et la cohérence de leurs interventions conjointes ou respectives.

En cela, l'animation territoriale de ce dispositif apparaît spécifique. Elle est possible car ce dispositif ne correspond qu'à un seul territoire. Elle conduit à mobiliser très fortement les acteurs locaux (les deux directions départementales des finances publiques ont ainsi déployé une démarche *ad hoc* concernant les BUD – promotion du rescrit, accompagnement…).

En parallèle de la délégation interministérielle au renouveau du bassin minier, la Mission bassin minier a été créée. Il s'agit d'une association regroupant l'État (dont le délégué interministériel), les collectivités et EPCI et l'association des communes minières.

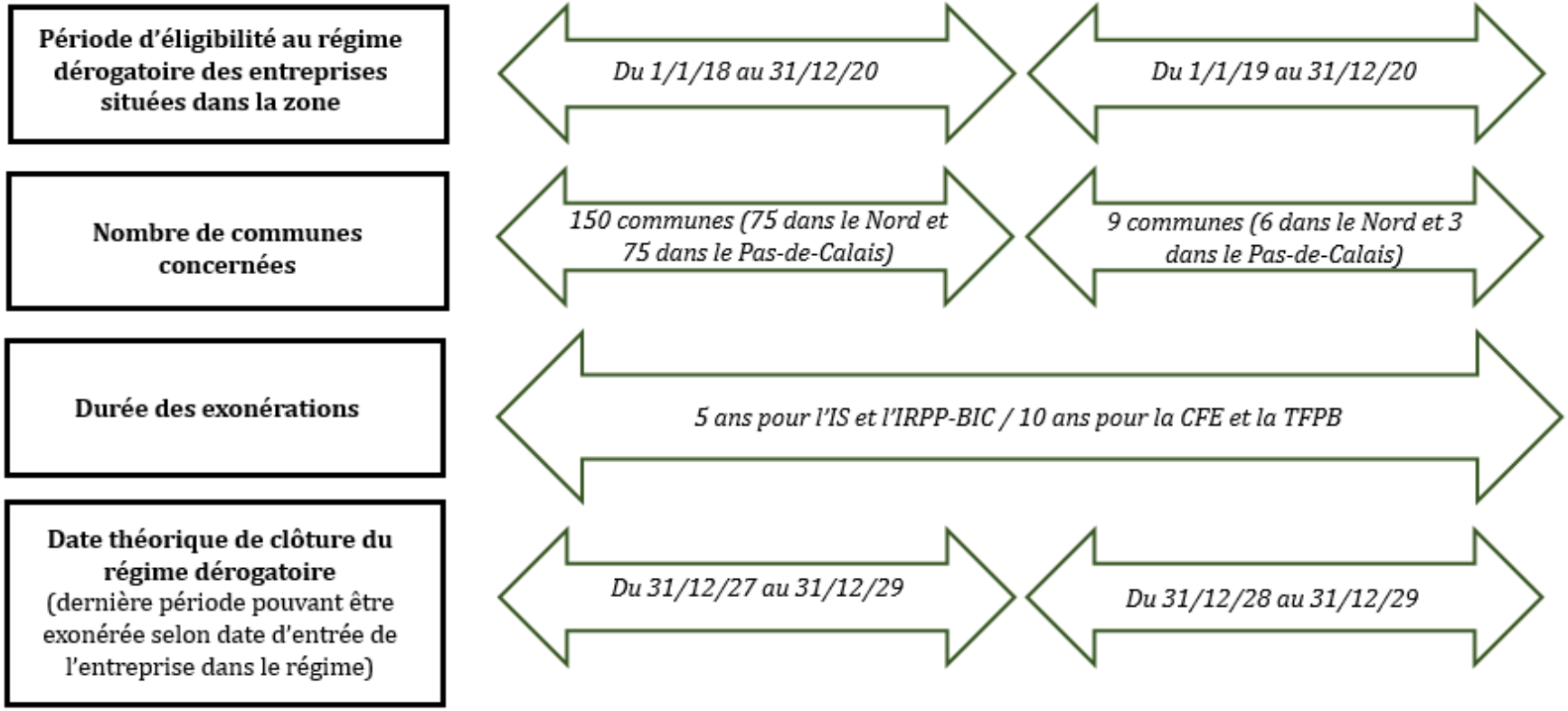
Encadré 3 : Composition de la délégation au renouveau du bassin minier

- Alain Neveü, délégué interministériel au renouveau du bassin minier(État) ;
- Thérèse Placek, directrice de projet Habitat-Aménagement (État) ;
- Nicolas Metta, directeur de projet Développement économique (région Hauts-de-France),
- Serge Bouffange, adjoint (État),
- Claire Kaszynski, adjointe (CD 62),
- Jean Philippe De Ochandiano, directeur de projet Insertion-Emploi-Formation (CD 59),
- Hassan Bathani, directeur de projet Enfance-Jeunesse-Cohésion Sociale (CD 62).

Source : Bulletin d'information de la délégation au « renouveau du bassin minier », janvier 2019.

Le dispositif est présenté ci-après (graphique 21).

Graphique 21 : Représentation des exonérations prévues dans le cadre des BUD



Source : Mission.

6.3. Exonérations fiscales et sociales prévues en BUD

6.3.1. Des exonérations concernant les TPE et PME intervenant dans le secteur marchand et conditionnées à la localisation de l'activité et à une clause d'emploi local

Le dispositif vise les entreprises créées dans la zone du BUD entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020. Ces entreprises doivent :

- assurer des activités industrielles, commerciales ou artisanales ;
- être créées dans la zone BUD, cette création d'activité s'entend au sens strict ; ainsi, la reprise, le transfert, la concentration, l'extension ou la restructuration d'activités préexistantes ne sont pas éligibles aux exonérations fiscales ;
- être des PME au sens de la réglementation communautaire (moins de 250 employés, moins de 50 M € de CA ou total du bilan inférieur à 43 M €) ;
- ne pas être détenues, directement ou indirectement par d'autres sociétés à plus de 50 % de leur capital.

Pour bénéficier du régime fiscal dérogatoire, l'entreprise doit également remplir trois conditions générales :

- une activité dans le BUD, dont ;
  - le siège social ;
  - l'ensemble de son activité ;
  - l'ensemble des moyens d'exploitation ;
  - en cas d'activité non sédentaire, celle-ci peut être réalisée jusqu'à 15 % en dehors du BUD pour profiter d'une exonération totale. Au-delà, l'allègement d'impôt est proratisé[30] ;
- l'embauche de résidents en BUD pour au moins 50 % de l'effectif salarié (ce seuil est logiquement apprécié à compter du deuxième emploi) ;
- le respect des règles européennes liées, le cas échéant, aux Zones d'Aide à Finalité Régionale (ZAFR) ou aux Zones d'Aide à l'Investissement des PME (ZAI-PME). Les entreprises de construction navale, de la sidérurgie, des fibres synthétiques, des transports et de la production et distribution d'énergie du BUD situées en ZAFR ne peuvent prétendre au régime fiscal dérogatoire.

6.3.2. Tableau des exonérations fiscales en BUD

[30] La doctrine dispose que, pour les entreprises de transport, la condition est remplie quand le lieu de stationnement habituel des véhicules, le lieu d'implantation des installations d'entretien et celui de la direction effective sont dans la zone.

Tableau 21 : Exonérations fiscales dans les BUD

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Compensation	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonération des immeubles situés dans un BUD et rattachés à un établissement implanté dans un BUD pouvant bénéficier de l'exonération de CFE	TFPB	nd	Les immeubles rattachés à un établissement exonéré de plein droit de CFE sont exonérés sur la moitié de leur base imposable de TFPB. Les communes, EPCI dotés d'une fiscalité propre, conseils départementaux et le conseil régional peuvent également, par délibération, décider d'exonérer la part non concernée par l'exonération de plein droit (là aussi applicable à partir de 2019). Exonération totale pendant sept ans, partielle (75/50/25) pendant trois ans.	nd	Oui pour l'exonération de plein droit, non pour l'exonération sur décision des CT et des EPCI.	2018	2030
Exonération de CFE en faveur des établissements créés entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020	CFE	nd	– Les entreprises éligibles à l'exonération d'impôt sur les bénéfices le sont également en matière de CFE. Pour les établissements situés dans les BUD et créés entre le 01/01/2018 et le 31/12/2020. – Une première exonération, de plein droit, compensée par l'État pour les collectivités, porte sur la moitié de la base nette imposée au profit de chaque EPCI ou collectivité. – Cette exonération de plein droit est totale pendant 7 années à compter de celle qui suit la création (le fait générateur de l'imposition se situant au 1er janvier N+1). Au titre des trois années suivantes, l'entreprise bénéficie d'un abattement, toujours sur la moitié de la base nette. Il est égal à 75 %, 50 % et 25 % au titre de chacune de ces trois années. – Une seconde exonération, concernant la deuxième moitié de la base nette, s'applique de façon facultative, sur délibération des collectivités locales avant le 1er octobre N-1. Par définition, elle s'applique pour la première fois au titre de l'année 2019. Ainsi : Exonération totale pendant 7 ans, partielle (75/50/25) pendant trois ans.	nd.			
Exonération de CVAE en faveur des établissements créés entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020	CVAE	nd	Identiques aux modalités de l'exonération de CFE. Les communes et les EPCI peuvent choisir d'exonérer leur part de CFE et non de CVAE.	nd			

Description	Impôt	Nombre de bénéficiaires	Modalités	Coût État 2018 (M€)	Compensation	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonération d'impôt sur les bénéfices dans les BUD pour les entreprises créées entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2020	IS, BIC	n.d.	– Les créations d'entreprises ouvrent droit à une exonération totale d'impôt sur le revenu ou sur les sociétés à raison des bénéfices réalisés jusqu'au terme du 23ème mois suivant celui de la création. – La sortie d'exonération se réalise progressivement par exonération partielle à hauteur de 75 %, 50 % et 25 % du bénéfice imposable pour chacune des trois périodes de 12 mois suivantes.	nd	na	2018	2025

Source : Mission, d'après PLF et PLFSS 2020, code général des impôts.

Eu égard à l'ancienneté du dispositif (création au 1er janvier 2018), les éléments relatifs au coût complet des BUD pour les finances publiques ne sont pas disponibles à la date de la mission. Les documents budgétaires pour 2020 ne présentent aucun état du montant des exonérations ou du nombre de bénéficiaires pour les BUD.

7. Zones de développement prioritaires (ZDP)

7.1. Les ZDP : un dispositif de fait dédié à la Corse et visant à répondre à la situation spécifique de ce territoire

Les ZDP ont été créés par l'article 135 de la loi de finances pour 2019 (voir ci-après). Il vise « à instaurer un dispositif de zonage régional pour le soutien fiscal aux entreprises en vue de renforcer l'attractivité des territoires ruraux et montagneux afin de renforcer leur vitalité socio-économique ».

Des critères très sélectifs conditionnent la création de ces ZDP de niveau régional : taux de pauvreté, de densité de population et d'insertion des jeunes de 15 à 24 ans. Au sein d'une région satisfaisant ces critères, toutes les communes (urbaines comme rurales) bénéficient du classement en ZDP. De fait, seule la région Corse est classée en ZDP.

Ce nouveau zonage « exclusif » à la Corse traduit pour partie une demande de la collectivité de Corse concernant la mise en place d'une zone fiscale prioritaire de montagne[31]. S'inscrivant à la suite de la visite du Président de la République de février 2018 au cours de laquelle il avait annoncé *"un diagnostic et des propositions concrètes"* afin d'apporter des *"réponses ambitieuses pour la Corse sur le sujet économique"*, l'amendement au projet de loi de finances créant les ZDP est présenté par les élus locaux comme un amendement corse et comme *« une avancée importante [32] »*.

Pour justifier un traitement particulier, la notion « d'île-montagne » est avancée permettant de soutenir la pertinence d'un dispositif répondant aux contraintes de la zone de montagne doublées de celles liées à la situation insulaire.

Le rapport réalisé en 2018 par l'IGF à la demande du ministre de l'économie et des finances sur les perspectives économiques de la Corse, s'il témoigne de cette spécificité et des retards de développement de la Corse – néanmoins réduits significativement ces dix dernières années – ne fait pas de la fiscalité dérogatoire une recommandation.

La ZDP couvre la totalité de la région Corse soit ses deux départements et ses 360 communes (dont 326 rurales) comptant 330 455 habitants[33] sur une superficie de 8 680 km^2 et une densité de 38 hab/km^2.

Outre le zonage ZDP, 83 % des communes corses sont classées en ZRR, et la Corse comprend cinq QPV au sein de trois communes.

---

[31] Délibération de l'Assemblée de Corse du 30 septembre 2016.

[32] Jean-Félix Acquaviva, député de la circonscription de Corte-Balagne et président du Comité de massif de Corse. Corse matin 15 novembre 2018.

[33] Population municipale en vigueur en 2019 (millésimée 2016), délimitation communale au 1er janvier 2019.

7.2. Critères de zonage et d'éligibilité aux aides dans les ZDP

7.2.1. Critères de classement en ZDP

En application des dispositions de l'art. 44 *septdecies* II du CGI, sont classées dans une ZDP les communes situées dans des régions de France appartenant au tiers des régions ayant cumulativement :

- le taux de pauvreté le plus élevé ;
- la part de jeunes de 15 ans à 24 ans ni en emploi ni en formation la plus élevée ;
- la densité de population au kilomètre carré la plus faible.

De plus, au moins 30 % de la population de la région doit vivre dans des EPCI à fiscalité propre appartenant au tiers des EPCI ayant cumulativement :

- le taux de pauvreté le plus élevé (le taux de pauvreté correspond à la part de la population dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian) ;
- la part de jeune de 15 à 24 ans ni en emploi ni en formation, la plus élevée ;
- la densité de population (population municipale) au kilomètre carré la plus faible.

Le classement des communes en ZDP est établi au 1er janvier 2019 et pour une durée de deux ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2020, par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de la cohésion des territoires (arrêté du 11 mars 2019).

L'application des critères précédents fait que seule la région Corse est éligible au dispositif ZDP. En effet la région Corse connaît :

- un taux de pauvreté de 19,8 % (France 14,7 %) ;
- une part de jeunes de 15 ans à 24 ans ni en emploi ni en formation de 20,5 % (France 15,7 %) ;
- une densité de population au kilomètre carré faible, avec 38 hab/km^2 (France : 117 hab/km^2).

7.2.2. Exonérations proposées aux entreprises en ZDP et critères d'éligibilité

Les exonérations en ZDP bénéficient aux entreprises créées entre le 1er janvier 2019 et le 31 décembre 2020 quel que soit leur régime d'imposition.

Les exonérations et les critères d'éligibilité sont similaires à ceux en vigueur dans les BUD, hormis le critère d'embauche locale.

Pour bénéficier des exonérations fiscales, les entreprises créées en ZDP doivent respecter les conditions suivantes :

- exercer des activités industrielles, commerciales ou artisanales ;
- être des PME au sens de la réglementation communautaire (moins de 250 employés, moins de 50 M€ de CA ou total du bilan inférieur à 43 M€) ;
- ne pas être détenues, directement ou indirectement par d'autres sociétés à plus de 50 % de leur capital.

Pour bénéficier du régime fiscal dérogatoire, l'entreprise doit également remplir trois conditions générales :

- une localisation effective dans la ZDP, dont ;
  - le siège social ;
  - l'ensemble de son activité ;

- l'ensemble des moyens d'exploitation ;
- en cas d'activité non sédentaire, celle-ci peut être réalisée jusqu'à 15 % en dehors du BUD pour profiter d'une exonération totale. Au-delà, l'allègement d'impôt est proratisé[34] ;

- être une création d'activité. La reprise, le transfert, la concentration, l'extension ou la restructuration d'activités préexistantes ne sont pas éligibles ;
- le respect des règles européennes liées aux Zones d'Aide à Finalité Régionale (ZAFR) ou aux Zones d'Aide à l'Investissement des PME (ZAI-PME). Les entreprises de construction navale, de la sidérurgie, des fibres synthétiques, des transports et de la production et distribution d'énergie des ZDP situées en ZAFR (ce qui correspond à l'ensemble de la région Corse) ne peuvent prétendre au régime fiscal dérogatoire.

[34] La doctrine dispose que pour les entreprises de transport : la condition est remplie quand le lieu de stationnement habituel des véhicules, le lieu d'implantation des installations d'entretien et celui de la direction effective sont dans la zone.

Tableau 22 : Exonérations fiscales dans les ZDP[35]

Description	Impôt	Modalités	Compensation	Création	Fin d'incidence budgétaire
Exonération d'impôt sur les bénéfices	IS, BIC	Durée de 5 ans, exonération totale pendant 2 ans, puis 75 %, 50 % et 25 %	na	2019	2025
Exonération de CFE	CFE	Les entreprises éligibles à l'exonération d'impôt sur les bénéfices le sont également en matière de CFE. Pour les établissements situés dans les BUD et créés entre le 01/01/2018 et le 31/12/2020. Une première exonération, de plein droit, compensée par l'État pour les collectivités, porte sur la moitié de la base nette imposée au profit de chaque EPCI ou collectivité. Cette exonération de plein droit est totale pendant 7 années à compter de celle qui suit la création (le fait générateur de l'imposition se situant au 1er janvier N+1). Au titre des 3 années suivantes, l'entreprise bénéficie d'un abattement, toujours sur la moitié de la base nette. Il est égal à 75 %, 50 % et 25 % au titre de chacune de ces trois années. Une seconde exonération, concernant la deuxième moitié de la base nette, s'applique de façon facultative, sur délibération des collectivités locales avant le 1er octobre N-1. Par définition, elle s'applique pour la première fois au titre de l'année 2019. Ainsi : Exonération totale pendant 7 ans, partielle (75/50/25) pendant 3 ans.	Oui pour l'exonération de plein droit, non pour l'exonération sur décision des CT et des EPCI.	2019	2030
Exonération de CVAE	CVAE	Identiques aux modalités de l'exonération de CFE. Les communes et les EPCI peuvent choisir d'exonérer leur part de CFE et non de CVAE.			
Exonération de TFPB	TFPB	Les immeubles rattachés à un établissement exonéré de plein droit de CFE sont exonérés sur la moitié de leur base imposable de TFPB. Les communes, EPCI dotés d'une fiscalité propre, conseils départementaux et le conseil régional peuvent également, par délibération, décider d'exonérer la part non concernée par l'exonération de plein droit. Exonération totale pendant 7 ans, partielle (75/50/25) pendant 3 ans			

Source : Mission, d'après PLF et PLFSS 2020, code général des impôts.

[35] Du fait de la création récente des ZDP, les données relatives au nombre de bénéficiaires et au coût des exonérations n'étaient pas disponibles à la date de la mission.

ANNEXE II

Analyse comparée des zonages

SOMMAIRE

1. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES DISPOSITIONS DÉFINISSANT LES DISPOSITIFS ZONÉS D'EXONÉRATION FISCALE ET SOCIALE ET LA MULTIPLICITÉ DES CRITÈRES DE DÉFINITION DES ZONAGES CONSTITUENT UNE PREMIÈRE DIFFICULTÉ DE LISIBILITÉ ET DE COMPRÉHENSION DE CES POLITIQUES 1

1.1. La dispersion des fondements juridiques des dispositifs zonés dans trois *corpus* législatifs illustre le manque de vision et de pilotage d'ensemble de ces outils de politique publique 1

1.2. Cinq périmètres différents d'éligibilité sont utilisés pour les sept dispositifs zonés, allant du quartier à la région 4

1.3. 14 critères dans quatre catégories sont utilisés pour définir les différents zonages, avec des seuils différents dans la plupart des cas 5

1.3.1. Six zonages utilisent des critères démographiques 5

1.3.2. Cinq zonages mobilisent globalement six critères d'emploi, avec des paramétrages qui sont tous différents 6

1.3.3. Trois indicateurs différents sont utilisés par quatre zonages pour prendre en compte le niveau de revenu des ménages 7

1.3.4. Les ZFU-TE utilisent le potentiel fiscal par habitant comme critère de zonage 8

1.4. Les QPV, ZFU-TE et ZRD s'inscrivent explicitement dans un cadre contractuel 8

2. LE POUVOIR D'EXONÉRATION DES COLLECTIVITÉS LOCALES BÉNÉFICIAIRES DES ZONAGES RELÈVE DE TROIS RÉGIMES DIFFÉRENTS DE DÉLIBÉRATION ET DE COMPENSATION 9

3. DU POINT DE VUE DES ENTREPRISES, LES CRITÈRES ET CONDITIONS POUR BÉNÉFICIER DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES CONSTITUENT UN ENSEMBLE POUVANT ÊTRE COMPLEXE ET PEU INTELLIGIBLE 11

3.1. Les régimes d'exclusion de certains revenus du bénéfice des exonérations sont variables selon les zonages et peuvent s'avérer complexes pour les bénéficiaires 11

3.1.1. Certains produits d'activité sont exclus du bénéfice des exonérations d'impôts sur les bénéfices, selon deux régimes très différents 11

3.1.2. Le produit des activités non sédentaires réalisées en dehors du territoire zoné est exclu du bénéfice de l'exonération, selon des modalités différentes selon les zonages 12

3.1.3. L'assiette des exonérations de cotisations sociales varie selon les dispositifs 13

3.2. Des critères de taille des entreprises sont appliqués dans cinq zonages sur sept, selon des modalités variées, rarement assises sur la définition des PME au sens communautaire 13

3.3. Des critères de propriété du capital et de dépendance à une autre entreprise risquent de limiter l'efficacité de certains zonages 16

3.4. Les exonérations fiscales et sociales sont réservées à des entreprises actives dans certains secteurs d'activités et les restrictions sont spécifiques à chacun des dispositifs zonés 17

3.4.1. Des activités spécifiques sont exclues des exonérations 17

3.4.2. Les conditions de développement des entreprises sont strictement encadrées au regard des exonérations ... *19*
3.4.3. L'encadrement des exonérations vise à interdire le bénéfice successif des exonérations fiscales et sociales ... *20*
3.4.4. Des conditions spécifiques viennent réduire le bénéfice des exonérations dans certains zonages ... *21*
3.4.5. Les quotités et durées des exonérations fiscales et sociales sont hétérogènes ... *21*

3.5. L'attractivité des exonérations de cotisations sociales peut être mise en question ... 22
3.5.1. Des zones de salaires éligibles aux exonérations relativement larges et des montants maximaux au niveau du Smic et dégressifs ensuite ... *23*
3.5.2. Des exonérations de cotisations sociales zonées peu attractives au niveau du salaire minimum ... *23*
3.5.3. Des dispositifs dont la rationalité peut être questionnée ... *25*

4. L'ANALYSE DES BÉNÉFICIAIRES DES EXONÉRATIONS FISCALES ET SOCIALES RÉVÈLE DES DISPARITÉS ENTRE LES ZONAGES ... 26

4.1. Les exonérations d'IR et d'IS bénéficient principalement aux ZFU ... 26
4.1.1. Les ZRR et les ZFU représentent 95 % des assiettes exonérées IR - IS ... *26*
4.1.2. Le montant moyen de l'assiette exonérée IR - IS par entreprise varie du simple au double entre les zonages ... *28*
4.1.3. Rapporté au nombre d'habitants, les exonérations fiscales d'impôt sur les bénéfices sont particulièrement élevées en ZFU par rapport aux autres dispositifs ... *29*

4.2. L'analyse des exonérations d'IR et d'IS en ZRR révèle que les entreprises y ont très peu recours ... 30
4.2.1. Un dispositif d'exonérations d'IR et d'IS auquel seulement 7 % des entreprises éligibles ont recours ... *30*
4.2.2. Un dispositif qui bénéficie principalement aux entreprises ayant peu de salariés et aux entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 200 000 € ... *35*

4.3. Les exonérations de CFE, de CVAE et de TFPB ... 38
4.3.1. Les exonérations de CFE bénéficient essentiellement à des entreprises mono établissements et unipersonnelles ... *42*
4.3.2. Rapporté au nombre d'habitants, les exonérations de CFE et CVAE sont les plus faibles en ZRR ... *44*

4.4. Les exonérations sociales zonées représentent une très faible part des allègements de cotisations sociales et bénéficient essentiellement au secteur médico-social ... 44
4.4.1. Les exonérations sociales des dispositifs zonés représentent une très faible part des allégements de cotisations sociales accordés en France ... *45*
4.4.2. L'analyse des bénéficiaires des exonérations révèle la prépondérance du secteur médico-social et des établissements ayant moins de dix salariés .. *49*
4.4.3. Analyse spécifique des exonérations sociales en ZRR ... *53*

1. L'hétérogénéité des dispositions définissant les dispositifs zonés d'exonération fiscale et sociale et la multiplicité des critères de définition des zonages constituent une première difficulté de lisibilité et de compréhension de ces politiques

1.1. La dispersion des fondements juridiques des dispositifs zonés dans trois *corpus* législatifs illustre le manque de vision et de pilotage d'ensemble de ces outils de politique publique

Les zonages qui supportent des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales sont définis dans trois *corpus* législatifs.

Le premier texte est la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Son article 42 est ainsi libellé :

Des politiques renforcées et différenciées de développement sont mises en œuvre dans les zones caractérisées par des handicaps géographiques, économiques ou sociaux.

Ces zones comprennent les zones d'aménagement du territoire, les territoires ruraux de développement prioritaire, les quartiers prioritaires de la politique de la ville, les zones franches urbaines - territoires entrepreneurs (1), les bassins d'emploi à redynamiser, les zones de restructuration de la défense et les régions ultrapériphériques françaises. »

L'article précise ensuite les définitions de ces zonages, ainsi que les modalités et les critères permettant d'en assurer la désignation. Des modalités précises et des critères sont définis uniquement pour les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE), les bassins d'emplois à redynamiser (BER) et les zones de restructuration de défense (ZRD), respectivement aux articles 42–3 B, 42-3 bis et 42-3 ter.

Les zones d'aménagement du territoire et les territoires ruraux de développement prioritaire sont définis de manière générique par « le faible niveau de développement économique », complété pour les zones d'aménagement du territoire par « l'insuffisance du tissu industriel ou tertiaire ».

L'article 42 renvoie à l'article 5 de la loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine pour la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

Le second texte est la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, loi qui a redéfinit la géographie prioritaire de la politique de la ville, avec la définition des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV). Il est à noter que le zonage des ZFU-TE n'est pas traité dans ce corpus, alors que les objectifs d'accès à l'emploi sont partie intégrante de la politique de la ville.

Enfin, le dernier *corpus* est intégré au code général des impôts (CGI), selon deux logiques différentes :

- les zones de revitalisation rurale (ZRR) sont définies dans la partie relative aux impositions perçues au profit des collectivités locales et de divers organismes par l'article 1465 A, dans la section V : Cotisation foncière des entreprises ;
- les deux derniers zonages sont définis dans la partie impôts d'État, dans la sous-section relative aux bénéfices industriels et commerciaux, par l'article 44 CGI qui traite des exonérations d'impôt sur les résultats. Il s'agit des articles 44 sexdecies II pour les bassins urbains à redynamiser (BUD) et 44 septdecies II pour les zones de développement prioritaire (ZDP).

Cette architecture complexe des fondements législatifs des zonages et de la description des différentes exonérations applicables dans chacun d'entre eux ne facilite pas l'appropriation par les acteurs de terrain – collectivités locales, entreprises.

Annexe II

Tableau 1 : Textes définissant les périmètres des zonages et liens entre les articles du CGI définissant les exonérations d'impôts liées aux zonages règlementaires

Zonage	Définition des périmètres	Impôt sur les bénéfices	CFE	TFPB	CVAE
ZRR	CGI 1465 A	44 quindecies	1465 A[1]	-	1586 nonies II Les établissements pouvant être exonérés de CFE peuvent l'être de CVAE. Si la CFE est exonérée sur délibération, une délibération d'exonération de CVAE doit être prise. Si la CFE est exonérée sauf délibération contraire, une délibération contraire relative à la CVAE doit être prise le cas échéant.
			1464 B	-	
ZRR –professions de santé		44 quindecies	1464 D	-	
ZRR – hébergement tourisme		-	-	1383 E bis	
ZFU-TE	LOADT du 4 février 1995 – art. 42 – 3B	44 octies	1466 A - I sexies	1383 C	
ZFU–TE		44 octies A	-	-	
QPV	Loi n° 2014-173 du 21 février 2014, art. 5	-	1466 A – I	-	
QPV – activités commerciales		-	1466 A – I septies	1383 C ter	
ZRD	LOADT art. 42 – 3ter	44 terdecies	1466 A – I quinquies B	1383 I	
BER	LOADT art. 42 – 3bis	44 duodecies	1466 A – I quinquies A	1383 H	
BUD	CGI 44 sexdecies II	44 sexdecies	1463 A	1383 F – I	
			1466 B	1383 F – II	
ZDP	CGI 44 septdecies II	44 septdecies	1463 B	1383 J – I	
			1466 B bis	1383 J – II	

Conditionne l'octroi de l'exonération au bénéfice de l'exonération dans la colonne de départ.

Dispositif complémentaire - possibilité pour la collectivité de porter l'exonération de 50 % à 100 %.

Source : Mission, Code général des impôts, LOADT et loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine.

[1] Le bénéfice de cette disposition est réservé aux extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion dans le même type d'activités, soit à la reprise d'établissements en difficulté exerçant le même type d'activités (cf. article 1465 CGI).

1.2. Cinq périmètres différents d'éligibilité sont utilisés pour les sept dispositifs zonés, allant du quartier à la région

Alors que les dispositifs zonés partagent les mêmes objectifs d'appui au développement économique et à l'emploi, les périmètres sur lesquels les critères de zonage sont évalués sont très différents :

- le quartier pour les deux dispositifs de la politique de la ville, QPV et ZFU-TE ;
- la commune pour l'évaluation des zonages BER, BUD et les ZRD de catégorie 2. Dans ce dernier cas, le choix de la commune a permis de restreindre le bénéfice de la mesure aux seules communes du bassin minier sur lesquelles l'exploitation du charbon avait induit la création de cités ouvrières et la constitution de petites villes ;
- l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour la définition des ZRR ; ce choix a induit des modifications importantes de la carte des ZRR suite aux regroupements des EPCI opéré par la mise en œuvre de la loi n°2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la république. Les communes sortant du périmètre des ZRR continuent cependant à bénéficier du zonage jusqu'au 31 décembre 2020 ;
- la zone d'emploi pour la définition des ZRD de catégorie 1 ;
- la région pour les ZDP, l'application des critères limitant la ZDP à la région Corse.

Cette hétérogénéité exprime l'histoire de ces dispositifs : objectif économique et social poursuivi à l'origine et impact des mesures successives de rationalisation et de prise en compte de l'évolution des compétences des EPCI (cas des ZRR) et des régions (ZDP). Elle exprime aussi la nature initiale du zonage, uniquement fiscal (et codifié dans le CGI) ou visant une politique publique intégratrice, et dès lors fondée sur d'autres dispositions législatives (cas des QPV, territoires de mise en œuvre de la politique de la ville).

In fine, cette diversité de critères induit des superpositions partielles de zonage. Le tableau 2 montre les communes concernées par plusieurs zonages. Il montre que les recoupements sont limités :

- 50 % des communes classées en zone d'aides à finalité régionale (AFR) (4 931 communes) sont aussi en ZRR ;
- 80 % des communes classées en ZRD (248 communes) sont aussi classées en ZRR ;
- 81 % des communes classées en BER sont aussi classées en ZRR.

Le zonage AFR étant hors du champ de la mission, les principales superpositions concernent les ZRR faisant l'objet de zonages plus ciblés : BER, ZRD.

Les liens entre QPV et ZFU-TE sont attendus, des communes pouvant comprendre à la fois des quartiers classées en QPV et des zones franches urbaines, tous deux issus des anciens zonages des zones de redynamisation urbaine. Selon l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), en intégrant le zonage AFR, 3 128 communes sont couvertes par deux zonages, 245 communes par trois zonages et 22 communes par quatre zonages.

Tableau 2 : Nombre de communes couvertes par deux zonages (2018)[2]

Communes classées en…	AFR	ZRR	ZFU-TE	QPV	ZRD	BER	BUD
AFR	4 931	2 459	61	313	67	118	102
ZRR	2 459	17 931	0	49	248	328	1
ZFU-TE	61	0	135	131	1	1	21
QPV	313	49	131	754	6	2	85
ZRD	67	248	1	6	310	2	0
BER	118	328	1	2	2	407	0
BUD	102	1	21	85	0	0	159

Source : CGET, extrait du rapport d'information Sauver les zones de revitalisation rurales, un enjeu pour 2020, *Sénat, octobre 2019*

La superposition des zonages fait apparaître plusieurs zones de risques :

- en l'absence de gouvernance unifiée des zonages, ceux-ci ne sont pas coordonnés au niveau national ou local ;
- si le zonage de quartiers apparaît compréhensible, le fait qu'une commune bénéficie de plusieurs zonages peut nuire à la lisibilité des aides au développement économique.

En outre, la superposition des dispositifs s'ajoute, selon les interlocuteurs locaux de la mission, aux difficultés de coordination entre les zonages et d'autres dispositifs intervention non fiscaux zonés (Territoires d'industrie, Action cœur de ville).

1.3. 14 critères dans quatre catégories sont utilisés pour définir les différents zonages, avec des seuils différents dans la plupart des cas

1.3.1. Six zonages utilisent des critères démographiques

Six zonages mobilisent un ou plusieurs critères démographiques, présentés au tableau 3.

Le critère de densité contribue à déterminer les ZRR et les zones urbaines éligibles aux BUD. La faible densité des zones rurales est largement considérée comme un facteur de vulnérabilité ; cependant, sa mesure à l'échelle des EPCI peut amener à exclure les territoires très peu denses aux marges de grands EPCI organisés autour d'une agglomération assez importante. Pour les BUD, le critère de densité correspond à l'objectif d'exclure que les petites communes du bassin minier, sur lesquelles aucun puits d'extraction du charbon n'a été installé.

La perte de population est un critère utilisé pour trois zonages. Pour les BER et les ZRD de catégorie 1, cette perte est mesurée entre les deux derniers recensements, avec un seuil de 0,15 %. Pour les ZRR, la baisse démographique est mobilisée comme critère alternatif (excluant donc le critère de faible densité). Calculé sur une très longue période (40 ans), il a permis d'intégrer dans le zonage la communauté de communes de Decazeville Communauté (densité de 101 hab/km^2), territoire frappé par la fermeture de l'activité minière, engagée en 1966 (mines de fond) et achevée en 2001 (mine à ciel ouvert).

Enfin, la délimitation des ZFU mobilise deux critères démographiques, calculés à l'échelle du quartier : un nombre d'habitant minimum et la part d'habitants de moins de 25 ans.

[2] Les ZDP n'existant pas à la date de mise à jour des données (2018), elles ne figurent pas dans le tableau. Les ZDP concernent l'ensemble des communes corses.

Tableau 3 : Critères démographiques utilisés pour les zonages

Critère	ZRR	ZFU-TE	BER	BUD	ZDP	ZRD (cat. 1)
Densité de population	<= médiane des EPCI	-	-	> moyenne nationale	dernier tiers des régions	-
Nombre d'habitants	-	> 8 500 habitants	-	-	-	-
Déclin de population	perte de 30 % sur les 4 dernières décennies[3]	-	perte de 0,15 % entre deux derniers recensements	-	-	perte de 0,15 % entre deux derniers recensements
Taux d'habitants de moins de 25 ans	-	> 36 %	-	-	-	-
Échelle de vérification des critères	*EPCI*	*Quartier*	*Commune*	*Commune*	*Région / EPCI*	*Zone d'emploi*

Source : Mission.

1.3.2. Cinq zonages mobilisent globalement six critères d'emploi, avec des paramétrages qui sont tous différents

Le taux de chômage est mobilisé par quatre zonages. Cependant, les seuils retenus sont variés, bien que tous assis sur le taux de chômage moyen national à la date de détermination des zones. En effet, le seuil est fixé à un niveau supérieur à la moyenne nationale, supplément évalué en pourcentage (ZFU-TE, 25 %) ou en points (BER et ZRD, 3 points).

La perte d'emploi est mobilisée par deux zonages seulement. Evaluée sur 4 années (2000-2004 pour les BER), glissante pour les ZRD. Les seuils retenus ne sont pas identiques, bien que proches. La mission estime que l'écart n'est pas significatif entre 0,65 et 0,75 %. Pour les ZRD, le critère additionnel de nombre d'emplois militaires supprimés, fixé à 50 emplois, est bas.

Le critère du taux de jeunes hors emploi et hors formation est mobilisé pour la ZDP (Corse).

[3] Critère alternatif au critère de densité : si l'EPCI ayant perdu 30 % de sa population durant les quatre dernières décennies est situé dans un arrondissement majoritairement en ZRR et si la population de cet EPCI est supérieure à 70 % de la population de l'arrondissement.

Tableau 4 : Critères relatifs à l'emploi utilisés pour les zonages

Critère	ZFU-TE	BER	BUD	ZDP	ZRD	
					catégorie 1	catégorie 2 (emprises foncières)
Perte d'emplois spécifiques	-	-	-	-	Plus de 50 emplois militaires	
Perte d'emploi total	-	0,75 % entre 2000 et 2004	-	-	0,65 % sur 4 ans[4]	-
Perte d'emploi - critère additionnel	-	-	-	-	Perte d'emplois directs du fait de la restructuration > 5 % de la population salariée	-
Taux de chômage	25 % de plus que moyenne nationale	3 pts de plus que la moyenne nationale	> moyenne nationale	-	3 points de plus que la moyenne nationale	-
Taux de jeunes hors emploi et formation	-	-	-	tiers des régions où il est le plus élevé	-	-
Taux d'actifs non diplômés	> moyenne nationale	-	-	-	-	-
Échelle de vérification des critères	*Quartier*	*Commune*	*Commune*	*Région / EPCI*	*Zone d'emploi*	*Commune*

Source : Mission

1.3.3. Trois indicateurs différents sont utilisés par quatre zonages pour prendre en compte le niveau de revenu des ménages

Pour classer les territoires en ZRR, QPV, BUD et ZDP, des critères de revenu des habitants, présentés au tableau 5, sont utilisés :

- le revenu fiscal médian par unité de consommation (UC) est utilisé pour les ZRR et les QPV. Pour les ZRR, il est calculé à l'échelle de l'EPCI et doit être inférieur à la médiane des revenus médians de l'ensemble des EPCI métropolitains, soit 19 111 €. Pour les QPV, il s'agit de déterminer le périmètre des quartiers à l'intérieur des EPC, le seuil est fixé à 60 % du revenu médian par UC national, pondéré par le revenu fiscal de l'unité urbaine ;
- pour les BUD, le revenu disponible médian par UC[5] est utilisé. En 2017, il était de 21 110 € ;

[4] Pour les ZRD, les critères de perte d'emploi total, de rapport entre la perte d'emplois directs et la population salariée, de perte de population et de taux de chômage sont alternatifs, les zones d'emploi devant satisfaire l'un des critères.

[5] Le revenu disponible des ménages comprend l'ensemble des revenus d'activité, des revenus du patrimoine, des transferts d'autres ménages et des prestations sociales, desquels sont soustraits les impôts directs.

Le revenu fiscal correspond aux revenus déclarés avant tout abattement (revenus d'activité, pensions, revenus du patrimoine imposables, revenus sociaux imposables). Il ne comprend ni les prestations sociales reçues ni les impôts directs versés.

- pour les ZDP, le taux de pauvreté a été retenu, dans une logique de comparaison des territoires (appartenir au dernier tiers des régions / des EPCI) pour le calcul à deux étages utilisé pour ce zonage (vérification du critère à la fois entre régions et entre EPCI).

La mission n'a pas pu déterminer de motif objectif d'utilisation de trois critères de revenus différents. Sous réserve d'évolutions plus significatives des modalités de définition des zonages, la mission recommande *a minima* l'utilisation d'un seul critère pour prendre en compte le revenu des ménage.

Tableau 5 : critères de revenus utilisés pour les zonages

Critère	ZRR	QPV	BUD	ZDP
Revenu fiscal médian par UC	<= médiane des EPCI	<= 60 % de la médiane nationale, pondéré par la revenu fiscal de l'unité urbaine	-	-
Revenu disponible médian par UC	-	-	< médiane nationale des revenus médians	-
Taux de pauvreté	-	-	-	dernier tiers des régions
Échelle de vérification des critères	*EPCI*	*Quartier*	*Commune*	*Région / EPCI*

Source : Mission.

1.3.4. Les ZFU-TE utilisent le potentiel fiscal par habitant comme critère de zonage

Le potentiel fiscal donne une indication relative aux ressources mobilisables par la collectivité pour mener à bien ses politiques. C'est un indicateur direct d'autonomie fiscale et une approximation de la richesse de l'ensemble des acteurs du territoire.

En 1996, pour la première vague de ZFU, le plafond retenu était de de 3 800 F par habitant. Ce critère était déjà utilisé pour la détermination des zones de redynamisation urbaine, desquelles sont issues les ZFU-TE.

Conformément à l'évolution des méthodes d'évaluation de la « richesse communale » pour le pilotage des politiques publiques, la mission recommande que le potentiel fiscal soit remplacé par le potentiel financier, afin de valoriser l'ensemble des ressources disponibles pour les collectivités.

1.4. Les QPV, ZFU-TE et ZRD s'inscrivent explicitement dans un cadre contractuel

Dans deux zonages relatifs aux quartiers urbains défavorisés, QPV et ZFU-TE, la mise en œuvre des exonérations est conditionnée par la signature du contrat de ville. Les ZRD s'inscrivent quant à elles dans les contrats de redynamisation de sites de défenses et les plans locaux de redynamisation, qui constituent une stratégie globale mobilisant de nombreux outils : investissements publics et privés, relocalisation d'emplois publics, exonérations fiscales et sociales, etc.

Les supports contractuels aux zonages sont développés dans l'annexe consacrés à la contractualisation.

2. Le pouvoir d'exonération des collectivités locales bénéficiaires des zonages relève de trois régimes différents de délibération et de compensation

Trois dispositifs juridiques d'implication des collectivités dans les exonérations d'impôts locaux sont utilisés, et concernent la contribution foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Pour la CVAE, les dispositifs sont les mêmes que pour la CFE, mais les collectivités doivent délibérer explicitement pour la CFE et pour la CVAE. Elles peuvent donc retenir un régime différent pour chacune des deux composantes de la contribution territoriale des entreprises.

- automatique, avec compensation ;
- exonération sauf refus des collectivités locales, avec compensation ;
- exonération sur décision des collectivités locales, non compensée.

Tableau 6 : Régime d'accord des collectivités pour les exonérations de CFE et de TFPB

Impôt	ZRR	ZFU-TE	QPV	ZRD	BER	BUD	ZDP
CFE de droit	Non	Non	Non	Non	Non	1463 A	1463 B
CFE sauf délibération contraire	1465 A	Non	1466 A – I septies	Non	1466 A – I quinquies A	Non	Non
CFE sur délibération	1464 B 1464 D	Non	1466 A - I	1466 A – I quinquies B	Non	1466 B	1466 B bis
TFPB de droit	1383 A	Non	Non	Non	Non	1383 F - I	1383 J – I
TFPB sauf délibération contraire	Non	Non	1383 C ter	Non	1383 H	Non	Non
TFPB sur délibération	1383 E bis	Non	Non	1383 I	Non	1383 F - II	1383 J - II
	Exonération de sur 50 % de l'assiette, sur délibération pour l'autre moitié						

Source : Mission, Code général des impôts.

Les exonérations soumises à délibération des collectivités locales, non compensées, sont des exonérations complémentaires à la CFE et la CVAE, visant à passer d'un taux d'assiette exonérée de 50 % (exonération de droit) à 100 % (BUD et ZDP), des exonérations au profit d'activités spécifiques (secteur de la santé en ZRR), mais aussi des exonérations générales (ZRD et QPV).

Dans les QPV, les collectivités disposent en sus d'une grande latitude pour définir le profil de l'exonération générale de CFE. En effet, il leur revient de fixer le taux d'exonération, sa durée ainsi que la liste des quartiers prioritaires concernés.

Les exonérations d'impôts locaux octroyées de droit sont compensées par l'État. Cette compensation n'est pas totale, les compensations d'exonération zonées étant intégrées aux variables d'ajustement des dotations de l'État aux collectivités, comme le note l'observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL), dans son rapport d'avril 2018[6]. Par exemple, pour 2016, le taux global de compensation des exonérations de CFE calculé par l'OFGL est de 29 % pour les communes et les EPCI.

[6] OFGL, avril 2018, *Cap sur… Les allègements de fiscalité directe locale et leurs compensations, n°2.*

Le taux d'exonération calculé par l'OFGL pour 2016 est un taux qui intègre toutes les compensations et dégrèvements au titre de la CFE, y compris les mesures prises lors du passage de la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale.

Des détails figurent dans le rapport « Le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux » déposé par le ministère de l'action et des comptes publics au parlement en 2017[7]. Ce rapport ne semble pas avoir été produit ultérieurement.

La compensation est calculée en appliquant la formule suivante :

Base exonérée à l'année N x taux à l'année de référence x coefficient de minoration amalgamé.

Dans cette formule :

- la base exonérée est le montant de réduction d'impôt constaté du fait de l'exonération qu'il s'agit de compenser ;
- le taux à l'année de référence est le taux d'imposition appliqué par la collectivité à l'année de mise en place de la mesure ;
- le coefficient de minoration amalgamé est le produit des coefficients de minoration votés chaque année en loi de finance depuis l'instauration de la mesure de minoration. Ce taux de réduction dépend des exonérations.
- Depuis 2017, est appliqué un coefficient de minoration de 0,069697 pour la plupart des exonérations compensées, minorées depuis 2009. Dans les tableaux de calcul produits dans le rapport, le montant sur lequel la compensation est calculée est une « allocation avant minoration », inférieure au montant exonéré. L'écart est faible sauf pour la part EPCI de l'exonération de CFE. Le rapport remis au parlement n'explique pas l'origine de cette différence.

Tableau 7 : Exemples de compensations d'exonération de fiscalité directe locale à l'initiative de l'État (en €, données 2016)

Impôt	Montant avant minoration	Coefficient de minoration amalgamé 2016	Allocation après application du coefficient
ZRR			
CFE part communale	1 634 314	0,223941	365 990
CFE part EPCI	3 316 400	0,223941	742 678
ZFU 3e génération			
CFE part communale	56 314	0,223941	12 611
CFE part EPCI	11 709 714	0,223941	9 247 411
TFPB part communale	3 607 330	0,223941	807 829
TFPB part EPCI	70 751	0,223941	844
QPV			
CFE part communale	245 274	0,848075	208 011
CFE part EPCI	10 904 001	0,848075	9 247 411
TFPB part communale	4 096 554	0,848075	3 474 185
TFPB part EPCI	257 125	0,848075	218 061

Source : DGFiP.

Les taux effectifs de compensation pour 2019 (ils ont été réduits entre 2016 et 2017, puis gelés au niveau de 2017 pour les exercices 2018 à 2020) sont faibles, avec un taux de compensation des exonérations de CFE et de TFPB de 6,97 % pour les ZFU-TE et les ZRR, et de 26,39 % en QPV (activités commerciales).

[7] Rapport de mise en œuvre du point 11 de l'article 33 de la loi de finances pour 2017, n°2016-1917 du 29 décembre 2016, NOR : CPAE1730382P.

3. Du point de vue des entreprises, les critères et conditions pour bénéficier des exonérations fiscales et sociales constituent un ensemble pouvant être complexe et peu intelligible

Hormis les QPV, tous les zonages étudiés par la mission comportent des exonérations d'impôts sur les bénéfices. En revanche, seuls trois d'entre eux – BER, ZRD et ZRR – donnent droit de surcroît à des exonérations de cotisations sociales à la charge des employeurs[8].

Les dispositions relatives aux exonérations fiscales et sociales sont globalement indépendantes les unes des autres. À l'exception des exonérations de cotisations sociales en ZFU – fermées depuis 2015 – dont le bénéfice conditionnait celui des exonérations fiscales, les entreprises ont la faculté d'accéder aux deux dispositifs ou à un seul d'entre eux.

Lorsqu'elles présentent une double demande, c'est auprès de deux interlocuteurs distincts – respectivement, l'administration des finances publiques et l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) – et selon des processus spécifiques. D'une façon générale, la mission relève que les discordances de certaines conditions d'accès aux exonérations fiscales et sociales, notamment en matière de taille des entreprises ou de traitement des reprises et des extensions d'activités, contribuent à la complexité de ces dispositifs et est susceptible de contribuer à limiter leur sollicitation par les entreprises.

Les développements qui suivent portent successivement sur les régimes d'exclusion de certains revenus contribuant aux résultats des entreprises (3.1), les critères de taille des entreprises (3.2), de propriété du capital et de dépendance d'une autre entreprise (3.3) et autres (secteurs d'activité, extension d'activité, règles spécifiques, 3.4) et sur la durée et à la quotité des exonérations (3.5). Ils concernent tout à la fois les exonérations fiscales et sociales : l'accent y est mis sur la présentation des dispositions fiscales, complétée occasionnellement par celle des dispositions sociales les plus significatives. Enfin, une partie finale (3.6) porte sur l'analyse de l'attractivité des exonérations de cotisations sociales, tout particulièrement au voisinage du Smic, compte tenu des réaménagements et des extensions aux allègements généraux de cotisations sociales intervenues récemment.

3.1. Les régimes d'exclusion de certains revenus du bénéfice des exonérations sont variables selon les zonages et peuvent s'avérer complexes pour les bénéficiaires

3.1.1. Certains produits d'activité sont exclus du bénéfice des exonérations d'impôts sur les bénéfices, selon deux régimes très différents

S'agissant des impôts sur les bénéfices, c'est-à-dire l'impôt sur les sociétés (IS), l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et l'impôt sur les bénéfices non commerciaux (BNC), deux régimes d'exclusions sont appliqués.

Dans trois zonages, ZRR, BUD et ZDP, les exclusions sont limitées aux plus-values constatées lors des réévaluations d'actifs.

[8] Le zonage QPV ne prévoit pas d'exonération de cotisations sociales. Cependant, les dispositifs antérieurs en zones de revitalisation urbaine (ZRU) et en zones franches urbaines (ZFU), bien que fermés à partir de 2015, continuent de produire des effets en 2020 en raison de la durée du bénéfice des exonérations de cotisations sociales.

Dans les trois autres zonages (ZFU-TE, BER et ZRD), un dispositif d'exclusion plus complexe est défini. Ce régime d'exclusion est transposé entre les trois articles du CGI (respectivement 44 octies A, 44 duodecies et 44 terdecies), cf. encadré 1. Ce régime d'exclusion vise les produits qui ne résultent pas d'une activité effectivement réalisée dans le territoire qui ouvre droit à l'exonération. Ce régime exclut notamment les revenus d'activité liés aux éléments imposés à la CFE situés en dehors du périmètre (par exemple, le revenu lié à un salarié affecté dans un bureau hors de la zone) mais aussi les revenus d'activité non sédentaires réalisés en dehors du périmètre.

Encadré 1 : Énoncé-type des modalités d'exclusion de certains revenus pour le calcul du droit à exonération d'impôt sur les bénéfices en ZFU-TE, BER et ZRD

« II. – Le bénéfice exonéré au titre d'un exercice ou d'une année d'imposition est celui déclaré selon les modalités prévues aux articles 50-0, 53 A, 96 à 100, 102 ter et 103, diminué des produits bruts ci-après qui restent imposables dans les conditions de droit commun :

a) Produits des actions ou parts de sociétés, résultats de sociétés ou organismes soumis au régime prévu à l'article 8, lorsqu'ils ne proviennent pas d'une activité exercée dans une zone XXX[1], et résultats de cession de titres de sociétés ;

b) Produits correspondant aux subventions, libéralités et abandons de créances ;

c) Produits de créances et d'opérations financières pour le montant qui excède le montant des frais financiers engagés au cours du même exercice ou de la même année d'imposition si le contribuable n'est pas un établissement de crédit ou une société de financement visé à l'article L. 511-1 du code monétaire et financier ;

d) Produits tirés des droits de la propriété industrielle et commerciale lorsque ces droits n'ont pas leur origine dans l'activité exercée dans une zone XXX[1].

Lorsque le contribuable n'exerce pas l'ensemble de son activité dans les zones XXX[1], les bénéfices réalisés sont soumis à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés, dans les conditions de droit commun, en proportion du montant hors taxes du chiffre d'affaires ou de recettes réalisé en dehors de ces zones.

Par exception au sixième alinéa, le contribuable exerçant une activité de location d'immeubles n'est exonéré qu'à raison des bénéfices provenant des seuls immeubles situés dans une zone XXX[1]. Cette disposition s'applique quel que soit le lieu d'établissement du bailleur. »

Les produits visés aux points a), b), c) et d) ne concernent que rarement de petites entreprises et leur simple gestion implique une capacité d'administration et de gestion financière et comptable importante de l'entreprise. La clause relative à la localisation des immeubles semble plus facile à gérer (localisation à l'intérieur du zonage).

[1] : nom du zonage

Source : Code général des impôts.

3.1.2. Le produit des activités non sédentaires réalisées en dehors du territoire zoné est exclu du bénéfice de l'exonération, selon des modalités différentes selon les zonages

La disposition relative à la localisation des produits des activités non sédentaires nécessite un retraitement des comptes de produit, sur la base de facteurs variés, ce qui induit de nombreuses incertitudes. En effet, c'est bien la localisation du « chantier » ou de l'exercice de l'activité qui est visée, et non l'adresse d'établissement du client facturé. Par exemple, une entreprise de bucheronnage doit identifier les localisations de coupes.

Dans trois zonages, cette exclusion des produits réalisés en dehors du zonage ne s'applique qu'au-delà d'un seuil d'activité. Ce seuil est de 15 % pour BUD et ZDP, 25 % pour les ZRR. Pour les trois autres zonages concernés (ZFU-TE, BER et ZRD), le retraitement est obligatoire au premier euro d'activité réalisée en dehors du zonage.

Selon le délégué interministériel pour le renouveau du bassin minier[9], la lourdeur de ce retraitement contribuerait à expliquer la réticence de nombreux experts comptables à conseiller à leurs clients dans le bassin minier (zonage BUD) à solliciter l'exonération. Selon la mission, les caractéristiques du zonage BUD, qui recouvre la grande périphérie sud de l'agglomération lilloise, pourraient expliquer cette difficulté. En effet, les entreprises de ce territoire ont intérêt à rechercher de l'activité auprès de clients (particuliers, administrations ou entreprises) installés dans la métropole voisine. Compte tenu de la frontière avec la Belgique, le bassin minier constitue même l'essentiel de la seconde couronne de la métropole. Dans les métropoles françaises, cette seconde couronne accueille préférentiellement de nombreuses activités qui ont besoin de place, telles que les entreprises de second œuvre du bâtiment (menuiserie par exemple).

Ces réticences n'ont pas été évoquées lors des entretiens avec des acteurs de terrain intervenant sur d'autres zonages.

3.1.3. L'assiette des exonérations de cotisations sociales varie selon les dispositifs

Tous les dispositifs qui comportent une exonération de cotisations sociales (BER, ZRD, ZRR, ZFU) prévoient au minimum une exonération totale des cotisations d'assurance maladie-maternité-invalidité décès, d'assurance vieillesse plafonnée et déplafonnée et d'allocations familiales, sur une plage s'étendant du Smic à, selon les cas, 1,4 Smic (ZRD, ZFU) ou 1,5 Smic (BER, ZRR). Toutefois, dans les cas du dispositif BER et des organismes d'intérêt général (OIG) en ZRR, l'exonération s'étendait à la contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL) et au versement transport le cas échéant.

Aucune justification n'a pu être recueillie par la mission pour expliquer ces divergences d'assiettes.

3.2. Des critères de taille des entreprises sont appliqués dans cinq zonages sur sept, selon des modalités variées, rarement assises sur la définition des PME au sens communautaire

Dans cinq zonages, des conditions relatives à la taille des entreprises sont imposées.

Ces conditions se réfèrent explicitement à la définition des petites et moyennes entreprises (PME) au sens communautaire pour deux zonages (BUD et ZDP), ainsi que pour l'exonération de CFE de certaines entreprises en ZRR[10], par application des dispositions retenues pour les aides AFR. Les PME au sens communautaire sont des entreprises de moins de 250 salariés, dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€ ou le bilan inférieur à 43 M€ (cf. tableau 9).

Les critères de définition de la PME au sens communautaire sont repris pour l'exonération de CFE dans les QPV, cependant sans faire référence explicite à cette catégorie d'entreprise (les articles du CGI reprennent les critères de chiffre d'affaire (CA), de bilan et de nombre de salariés). Une condition supplémentaire est rajoutée sur la taille de l'établissement situé dans le QPV, qui doit avoir moins de 150 salariés (article 1466 A I du CGI).

---

[9] Entretien avec la mission.

[10] Activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique (critères applicables en zone AFR - article 1465 CGI).

Tableau 8 : Modalités de détermination des différentes catégories d'entreprise

Chiffre d'affaires millions d'euros	Total de bilan millions d'euros	Effectif salarié de l'entreprise				
		de 0 à 9	de 10 à 49	de 50 à 249	de 250 à 4 999	5000 et plus
moins de 2	quelconque					
2 à moins de 10	moins de 2	Micro	Petites	Moyennes	Entreprises de taille intermédiaire	Grandes
	plus de 2					
10 à moins de 50	moins de 2	Micro				
	2 à 10					
	plus de 10					
50 à moins de 1 500	moins de 2	Micro	Petites			
	2 à 10					
	10 à 43					
	plus de 43					
1 500 et plus	moins de 2	Micro	Petites	Moyennes		
	2 à 10					
	10 à 43					
	43 à 2 000					
	plus de 2 000					

Source : Cnis, Rapport du groupe de travail sur la définition des catégories d'entreprises, novembre 2008.

Des conditions spécifiques sont imposées dans trois cas :

- en ZRR :
  - les exonérations d'impôts sur les bénéficies au titre de l'article 44 quindecies CGI sont réservées aux entreprises de moins de onze salariés, un seuil très significativement inférieur au seuil communautaire, sous conditions de propriété du capital, de secteur d'activité et de localisation de l'activité ;
  - un régime d'exonération de CFE sauf délibération contraire est réservé aux entreprises remplissant les critères de PME au sens communautaire pour certains secteurs d'activité (les entreprises qui ne vérifient pas la condition de PME au sens communautaire bénéficient de l'exonération uniquement en cas d'investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la zone concernée), pour d'autres la condition de taille est plus restrictive (article 1465 A du CGI) ;
  - un régime d'exonération sur délibération des collectivités sous conditions, pour les médecins, auxiliaires médicaux, et vétérinaires (article 1464 D du CGI) et pour les entreprises de moins de onze salariés, sous conditions de secteur d'activité et de propriété du capital ;
- en ZFU-TE, l'exonération d'impôts sur les bénéfices est réservée aux entreprises de moins de 50 salariés, avec un chiffre d'affaire inférieur à 10M€, sous conditions de secteur d'activité et de propriété du capital (article 44 octies A du CGI) ;
- en QPV, deux régimes coexistent ;
  - pour les activités commerciales, un régime d'exonération de CFE sauf délibération contraire réservé aux entreprises ayant moins de cinquante salariés un chiffre d'affaires annuel hors taxes inférieur à 10 M€ au cours de la période de référence, ou un total de bilan inférieur à 10 M€, sous conditions de propriété du capital (article 1466 A – I septies du CGI) ;

- sur délibération d'une collectivité locale et pour toutes les activités, une exonération de CFE pour les établissements en QPV remplissant les critères des PME au sens communautaire, sous conditions de propriété du capital (article 1466 A – I septies du CGI).

Tableau 9 : Régime de soumission des entreprises aux critères communautaires des PME pour le bénéfice d'exonérations zonées

Impôt	ZRR	ZFU-TE	QPV	ZRD	BER	BUD	ZDP
Impôt sur les bénéfices	+ strict	+ strict	n/a	Non	Non	Oui	Oui
CFE de droit	n/a	n/a	n/a	n/a	n/a	Oui	Oui
CFE sauf délibération contraire des CL	Oui (pour certains secteurs)[11] + strict[12]	n/a	+ strict	n/a	Non	n/a	n/a
CFE sur délibération	+ strict Non (secteur santé)	n/a	Oui	Non	n/a	Oui	Oui

Source : Mission, d'après Code général des impôts.

Concernant les exonérations de cotisations sociales, des conditions de taille de l'entreprise sont prévues en ZRR (50 salariés pour l'exonération de droit commun, 250 salariés pour les OIG) et dans le dispositif antérieur en ZFU (50 salariés et chiffre d'affaires ou total du bilan inférieur à 10 M€). Le dispositif BER présente quant à lui la particularité de bénéficier à des entreprises de toutes tailles mais de ne pouvoir être appliqué qu'à un maximum de 50 salariés.

Les critères de taille d'entreprises varient ainsi considérablement selon les zonages, sans que la mission n'ait pu déterminer de cohérence d'ensemble de ces conditions. Il n'y a par exemple *a priori* pas de justification objective à fixer des critères d'effectif différents entre les entreprises installées en QPV ou en ZFU, ces deux zonages concernant des territoires aux caractéristiques proches et ayant des objectifs identiques.

[11] Pour les entreprises qui ne vérifient pas la condition de PME au sens communautaire, l'exonération s'applique uniquement en cas d'investissement initial en faveur d'une nouvelle activité économique dans la zone concernée (article 1465 du CGI).

[12] Au titre de l'article 1465 A du CGI, « l'exonération de CFE s'applique soit à des extensions ou créations d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction, d'études, d'ingénierie et d'informatique, soit à une reconversion dans le même type d'activités, soit à la reprise d'établissements en difficulté exerçant le même type d'activités. Cette exonération s'applique également aux créations d'activités dans les zones de revitalisation rurale réalisées par des artisans qui effectuent principalement des travaux de fabrication, de transformation, de réparation ou des prestations de services et pour lesquels la rémunération du travail représente plus de 50 % du chiffre d'affaires global (…). Dans les communes de moins de deux mille habitants, l'exonération s'applique également aux créations d'activités commerciales et aux reprises d'activités commerciales, artisanales ou professionnelles (…), réalisées par des entreprises exerçant le même type d'activité, dès lors qu'au cours de la période de référence prise en compte pour la première année d'imposition, l'activité est exercée dans l'établissement avec moins de cinq salariés ».

3.3. Des critères de propriété du capital et de dépendance à une autre entreprise risquent de limiter l'efficacité de certains zonages

Dans cinq zonages les entreprises doivent respecter certaines conditions sur la propriété du capital et la dépendance économique pour être éligible aux exonérations. Les critères de propriété sont plus contraignants que ceux retenus par la réglementation communautaire, réglementation qui ne traite pas du statut de personne morale ou physique des détenteurs de la société. Les critères d'indépendance ne sont pas définis en référence à la réglementation communautaire[13].

Dans trois zonages (ZRR, BUD et ZDP), les dispositions de l'article 44 (respectivement quinquies, sexdecies et septdecies) limitent la part du capital détenue par d'autres sociétés à moins de 50 %. En d'autres termes, des personnes physiques doivent détenir au moins 50 % du capital. Ces dispositions sont complétées pour le BUD et la ZDP par des conditions qui précisent ces conditions de contrôle[14]. Ces dispositions visent à exclure du bénéfice des exonérations des sociétés créées par des entrepreneurs déjà actifs dans le même secteur d'activité.

Dans les deux zonages de la politique de la ville, les dispositions applicables en ZFU-TE pour l'impôt sur les bénéfices (article 44 octies A) et en QPV pour la CFE (articles 1466 A - I et 1466 A – I septies) excluent du bénéfice des exonérations les entreprises détenues à plus de 25 % par une ou plusieurs entreprises qui ne sont pas des PME au sens communautaire[15].

Tableau 10 : Critères de propriété du capital pour chaque zonage

Condition	ZRR	ZFU-TE	QPV	ZRD	BER	BUD	ZDP
Moins de 50 % du capital détenu par d'autres sociétés	oui	non	non	non	non	oui	oui
Plafond de 25 % de détention par une grande entreprise	non	oui	oui	non	non	non	non
Condition d'indépendance	oui	non	non	non	non	oui	oui

Source : Mission, d'après Code général des impôts.

Dans plusieurs zonages (ZRR, BUD, ZDP), le code précise en sus une condition forte d'indépendance économique, ainsi libellée (article 44 quindecies – II, relatif aux ZRR, repris exactement pour les zonages BUD et ZDP) :

« L'entreprise n'est pas créée dans le cadre d'une extension d'activités préexistantes. L'existence d'un contrat, quelle qu'en soit la dénomination, ayant pour objet d'organiser un partenariat caractérise l'extension d'une activité préexistante lorsque l'entreprise créée ou reprenant l'activité bénéficie de l'assistance de ce partenaire, notamment en matière d'utilisation d'une enseigne, d'un nom commercial, d'une marque ou d'un savoir-faire, de conditions d'approvisionnement, de modalités de gestion administrative, contentieuse, commerciale ou technique, dans des conditions telles que cette entreprise est placée dans une situation de dépendance ».

[13] La réglementation communautaire introduit des notions d'entreprise autonome, partenaire ou liée qui ne sont pas utilisées explicitement dans la réglementation des dispositifs zonés, même si certaines dispositions s'en rapprochent.

[14] Ces dispositions précisent le régime applicable aux parts du capital détenues par le biais d'une autre entreprise dans laquelle un associé est aussi impliqué, avec l'objectif de limiter le recours à ces montages.

[15] Cette condition est exprimée sans faire référence au règlement communautaire mais en reprenant les conditions *in extenso*. Ces articles du code précisent aussi la liste des sociétés de financement dont la participation au capital n'est pas exclue (capital risque, sociétés de développement régional, etc.)

Les opérations d'extension, mais aussi de diversification d'activité à partir d'une entreprise existante sont donc exclues en pratique.

La mission estime que ces dispositions complexes, visant en pratique à réserver le bénéfice des exonérations à de nouveaux entrepreneurs, ne contribuent pas à l'objectif de création d'activités et d'emploi dans les territoires concernés. En effet, une part importante du développement de nouvelles entreprises et de nouveaux emplois résulte :

- de la capacité d'entrepreneurs et d'entreprises existantes à développer le maillage du territoire pour offrir de meilleurs services aux populations et entreprises présentes (activités du secteur résidentiel ou présentiel) ;
- du développement de nouvelles activités par des entreprises qui se diversifient pour s'ouvrir à de nouveaux marchés et s'adapter aux évolutions technologiques et à celles des chaînes de production.

3.4. Les exonérations fiscales et sociales sont réservées à des entreprises actives dans certains secteurs d'activités et les restrictions sont spécifiques à chacun des dispositifs zonés

3.4.1. Des activités spécifiques sont exclues des exonérations

Le bénéfice des exonérations d'impôt sur les bénéfices et de cotisations sociales est ouvert aux entreprises industrielles, commerciales et artisanales. Cette formulation générique est précisée ou complétée, selon les dispositifs zonés, par des renvois à des articles de définition des types d'activité, ou des compléments de rédaction. Des listes limitatives ou des exclusions particulières complètent l'identification des activités éligibles pour certains dispositifs.

Ces exclusions spécifiques sont variées :

- en ZRR, activités bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles, de pêche maritime ;
- en ZFU-TE ;
  - activités crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation ;
  - construction automobile, de la construction navale, de la fabrication de fibres textiles artificielles ou synthétiques, de la sidérurgie ou des transports routiers de marchandises ;
- en ZRD, activités de crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation, ou agricole au sens de l'article 63 du CGI ;
- en BER, activités de crédit-bail mobilier et de location d'immeubles à usage d'habitation, ou agricole au sens de l'article 63 du CGI.

Les mêmes critères d'exclusion s'appliquent aux exonérations de cotisations sociales en BER, ZRD, ZRR et ZFU.

Tableau 11 : Définitions génériques des activités éligibles

Zonage	ZRR			ZFU-TE	QPV		ZRD	BER	BUD	ZDP
Article du CGI	44 quindecies	1465 A	1464 D	44 octies A	1466 A- I	1466 A-I septies	44 terdecies	44 duodecies	44 sexdecies	44 septdecies
Impôt sur les bénéfices										
Activités industrielles, commerciales ou artisanales	X	X		X	X	X	X	X	X	X
Activités artisanales Art. 34	X			X			X	X	X	X
Location de locaux d'activités Art. 35				X			X	X		
Activités professionnelles non commerciales au sens du 1 de l'article 92	X	X	X[3]	X			X	X		
CFE										
« Entreprises » - art. 1466	X		X	X	X	X	X	X		
Même conditions que pour l'impôt sur les bénéfices									X	X
Dispositions spécifiques de l'art. 1465 A		X[1, 2]								

[1] : activités industrielles, par renvoi aux dispositions de l'article 1465 (régime AFR)
[2] : activités commerciales dans les communes de moins de 2000 habitants
[3] : professions médicales et paramédicales à titre libéral, vétérinaires

	Renvoi explicite dans le texte de l'article

Source : Mission, d'après Code général des impôts.

Le bénéfice des exonérations de CFE est régi selon plusieurs régimes :

- les exonérations ouvertes au titre de l'article 1466 A du CGI sont larges. Cet article définit les conditions d'exonération sans référence aux articles relatifs aux exonérations d'impôts sur les bénéfices. Toutes les entreprises sont exonérées pour les « créations et extensions d'établissements »[16], sans précision sur les activités qui sont menées. La notion d'entreprise est *a priori* large. Dans les QPV, l'exonération de droit sauf opposition de la collectivité ouverte par l'article 1666 A-I septies est réservée aux activités commerciales (elle exclut notamment les activités libérales) ;
- les exonérations ouvertes par l'exercice 1463 A du CGI (BUD) et B (ZDP) sont limitées aux entreprises pouvant bénéficier des exonérations d'impôt sur les bénéfices (respectivement 44 sexdecies CGI et 44 septdecies CGI). Comme indiqué dans le tableau 11, les activités couvertes par le 5° du I de l'article 35 et les activités professionnelles non commerciales sont donc exclues du dispositif ;

[16] Formulation alternative : « *établissements qui font l'objet d'une création ou d'une extension* ».

- en ZRR, les exonérations de CFE ouverte au titre de l'article 1465 A sont réservées aux activités industrielles ou de recherche scientifique et technique éligibles aux aides AFR définies par l'article 1465 CGI, aux artisans et aux professions libérales. Dans les communes de moins de 2 000 habitants, les créations d'activités commerciales et les reprises d'activités artisanales, commerciales et professionnelles par d'autres entreprises sont également éligibles ;
- en ZRR, les exonérations ouvertes au titre de l'article 1464 B renvoient aux dispositions de l'article 44 quindecies.

3.4.2. Les conditions de développement des entreprises sont strictement encadrées au regard des exonérations

Les exonérations fiscales ont pour premier objectif d'accompagner la création d'entreprises, objectif partagé par tous les dispositifs. Par contre, l'extension de l'activité, par création d'un nouvel établissement ou par agrandissement d'un établissement existant, est soumise à des dispositions variables. Il en est de même pour la reprise d'activités existantes ou la restructuration d'une activité.

La notion d'extension d'une activité préexistante est définie de façon très précise pour les zonages BUD et ZDP respectivement par les articles 44 sexdecies II - 4°, 2ème alinéa et 44 sepdecies II – 4°, 2ème alinéa du CGI :

« L'existence d'un contrat, quelle qu'en soit la dénomination, ayant pour objet d'organiser un partenariat caractérise l'extension d'une activité préexistante lorsque l'entreprise nouvellement créée bénéficie de l'assistance de ce partenaire, notamment en matière d'utilisation d'une enseigne, d'un nom commercial, d'une marque ou d'un savoir-faire, de conditions d'approvisionnement, ou de modalités de gestion administrative, contentieuse, commerciale ou technique, dans des conditions telles que cette entreprise est placée dans une situation de dépendance ».

En matière d'exonérations de cotisations sociales, le dispositif BER comporte également des dispositions spécifiques au cas d'une extension d'activités, qui exige de l'entreprise un décompte minutieux des effectifs supplémentaires entraînés par cette extension, certains groupes étant pris en compte (salariés en contrat à durée indéterminé (CDI)) et d'autres non (CDD, apprentis, contrats aidés…), dans la limite de 50 embauches.

La mission estime que ces définitions de l'extension d'une activité peuvent être trop restrictives, en excluant des potentialités de créations d'activités par des entreprises existantes, notamment en zone rurale. Les modalités permettant de contrôler le respect de ces dispositions exposent de surcroît les entreprises à des formalités excessives, ainsi qu'à des risques de redressement.

Tableau 12 : Prise en compte des extensions, reprises et restructurations

Zonage	ZRR			ZFU-TE	QPV		ZRD	BER	BUD	ZDP
Article du CGI	44 quindecies	1465 A	1464 D	44 octies A	1466 A- I	1466 A-I septies	44 terdecies	44 duodecies	44 sexdecies	44 septdecies
Extension – Impôt sur les bénéfices	Non			Non			Oui	Oui	Non	Non
Extension – CFE		Oui	s/o		Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non
Restructuration (avec agrément préalable)	Non	Oui	s/o	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Reprise (avec agrément préalable)	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non	Non
Regroupement	s/o	s/o	Oui	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o	s/o

Source : Mission, d'après Code général des impôts

3.4.3. L'encadrement des exonérations vise à interdire le bénéfice successif des exonérations fiscales et sociales

Ces dispositions sont particulièrement détaillées dans le cas des ZRR, avec de nombreuses précisions visant à exclure du bénéfice des exonérations les entreprises qui ont déjà bénéficié d'une exonération fiscale au titre du même dispositif zoné ou d'un autre, mais aussi d'exonérations générales. En matière d'exonérations de cotisations sociales en ZRR, l'entreprise doit en outre rembourser les aides perçues si elle délocalise volontairement son activité hors de la zone dans les cinq ans qui suivent leur bénéfice.

De même, tous les articles comprennent un alinéa précisant que si l'entreprise est éligible à plusieurs dispositifs, elle doit faire le choix irrévocable de l'un d'entre eux à la première demande d'exonération.

Pour les exonérations d'impôt sur les bénéfices en ZRR par exemple, les modalités de choix peuvent impliquer des démarches supplémentaires pour les entreprises. Contrairement au cas d'une entreprise éligible à un seul dispositif, qui doit donc reporter le bénéfice exonéré sur la case correspondante de sa déclaration annuelle de résultat, une entreprise pouvant bénéficier de plusieurs régimes doit faire part par écrit de son option au service des impôts compétent dans les six mois suivant sa création. Une fois le délai passé, l'entreprise peut, par réclamation écrite, demander le bénéfice de l'exonération ZRR au plus tard le 31 décembre de l'année suivant celle de sa création. Passé ce délai, aucune exonération n'est possible.

3.4.4. Des conditions spécifiques viennent réduire le bénéfice des exonérations dans certains zonages

Le bénéfice des exonérations est subordonné au respect du règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis. Le cas échéant, les règles spécifiques aux AFR s'appliquent. Ces dispositions sont rappelées selon des formulations variées mais proches dans chacun des articles relatifs aux dispositifs zonés.

Par ailleurs, des conditions spécifiques additionnelles sont définies pour certains zonages. Il s'agit notamment de plafonds du montant de l'assiette d'exonération, mais aussi, pour l'impôt sur les bénéfices, de l'exclusion de certains revenus, comme indiqué au 3.1.1. Ces dispositions sont formulées de façon très diverses. Par exemple, pour les principales :

- impôts sur les bénéfices ;
  - plafond de bénéfice exonéré fixé à 50 000 € + 5 000 €/salarié embauché, résidant en ZFU ou QPV (ZFU-TE) ;
  - plafond de bénéficie exonéré égal à 140 % x H x SMIC, H étant le nombre d'heures rémunérées et SMIC le SMIC horaire (BER) ;
- CFE ;
  - base imposable par établissement plafonnée à 29 124 € (QPV, article 1466 A-I) ;
  - base imposable par établissement plafonnée à 78 561 € (valeur 2019, actualisable selon l'indice des prix à la consommation (IPC) (QPV, article 1466 A-I septies) ;
- en matière d'exonérations de cotisations sociales, une règle générale porte sur la nécessité pour l'entreprise d'être à jour de ses formalités déclaratives et de paiement des cotisations sociales auprès de l'URSSAF. Le dispositif ZRR exclut en outre du bénéfice des exonérations les entreprises ayant été en infraction au regard du travail illégal ou ayant procédé à des licenciements économiques dans les douze mois précédant la demande[17].

À la connaissance de la mission, il n'existe pas d'évaluation des effets de ces dispositions : nombre d'entreprises exclues, réduction de la dépense publique, impact dissuasif sur des projets, etc.

3.4.5. Les quotités et durées des exonérations fiscales et sociales sont hétérogènes

Les durées d'exonération et les dispositifs de sortie sont spécifiques à chacun des zonages, et dans chaque zonage, l'impôt sur les résultats et la CFE (ainsi que la CVAE dont les modalités d'exonération sont strictement calées sur celles de la CFE par le biais de l'article 1556 nonies) ne sont pas traités de la même façon.

Pour ce qui concerne l'impôt sur les bénéficies, la durée de cinq années est retenue pour quatre dispositifs mais cette durée d'exonération n'est que de deux années dans les zonages BUD et ZDP. Ces durées d'exonération sont prolongées par un dispositif de sortie progressive en trois ans, sauf pour les BER et BUD (pas de sortie en sifflet) et les ZRD (sortie en deux ans).

Une harmonisation des durées d'exonération, pour les zonages ayant des objectifs similaires, pourrait être envisagée.

La situation pour les exonérations de CFE est plus complexe, du fait de la juxtaposition de plusieurs dispositifs dans chaque zonage.

[17] Cette dernière condition ne s'applique toutefois pas aux OIG en ZRR.

En premier lieu, comme indiqué en 1.1, la juxtaposition de dispositifs de droit (avec ou pas possibilité de refus des collectivités locales) et de dispositifs sur délibération des collectivités locales introduit :

- des taux d'exonération fixés par la collectivité (QPV, art. 1466 A- I CGI) ;
- un taux d'assiette exonérée de 50 %, complétées ou non à 100 % par la collectivité (BUD, ZDP) ;
- des exonérations à 100 % pour les trois dispositifs applicables en ZRR, ainsi que pour le dispositif « commerces » en QPV, BER et ZRD.

Les durées d'exonération de CFE sont de cinq ans ou sept ans (BUD, ZDP), la collectivité ayant la possibilité de fixer une durée plus courte pour l'exonération en QPV (moins de cinq ans – articles 1466 A-I CGI) et en ZRR pour les professions médicales (deux ans à cinq ans – articles 1464 D CGI).

Ces durées sont parfois assorties de dispositifs de sortie de trois ans (QPV – commerces, BUD et ZDP).

Tableau 13 : Durées des dispositifs d'exonération (en années)

Impôt/cotisation	ZRR		ZFU-TE	QPV	ZRD	BER	BUD	ZDP
	Hors OIG	OIG						
Impôt sur les bénéfices	5 + 3	-	5 +3	-	5 +3	5	2	2 + 3
CFE de droit	5	-	-	2 à 5	5	5	7 + 3	7 + 3
CFE sur délib CL	2 à 5	-	-	5 + 3	3	-	7 + 3	7 + 3
Cotisations sociales	1	sans limite	-	-	5	5	-	-

Source : Mission, Code général des impôts.

Les règles de durée des exonérations sociales sont particulières dans le dispositif ZRR. Pour les entreprises industrielles, artisanales et commerciales et les professions libérales, la durée d'un an questionne le caractère incitatif à l'implantation dans ces zones. Il est permis de penser que cette durée limitée est la contrepartie du caractère accommodant des critères qui régissent le classement en ZRR, et a été instituée aux fins de maîtrise budgétaire de cette exonération. Cette situation contraste avec le régime des OIG en ZRR, qui permet aux entreprises ayant procédé à des embauches avant le 1er novembre 2007 de bénéficier d'une exonération de cotisations sociales sans limitation de durée pour ces contrats.

De même, la mission n'a pas eu connaissance d'études sur les choix faits par les entreprises pouvant bénéficier de plusieurs dispositifs, compte tenu des critères d'exclusion.

Pour la mission, cette diversité de quotités et de durées des exonérations n'est pas fondée sur des études d'optimisation de ces paramètres dans chacun des contextes particuliers. L'alignement de ces paramètres contribuerait à améliorer la lisibilité (et donc l'efficacité) de ces dispositions, tout en réduisant les coûts de gestion.

3.5. L'attractivité des exonérations de cotisations sociales peut être mise en question

Indépendamment des règles spécifiques qui ont été présentées et commentées dans les développements précédents, les exonérations de cotisations sociales présentent des caractéristiques communes, en termes de plage de salaires éligibles et de montant, qui invitent à comparer l'avantage qu'elles procurent avec d'autres allègements non zonés.

3.5.1. Des zones de salaires éligibles aux exonérations relativement larges et des montants maximaux au niveau du Smic et dégressifs ensuite

Les exonérations de cotisations sociales attachées aux zonages administratifs ont en commun :

- de porter sur une plage large de salaires, débutant au Smic et allant jusqu'à 2 Smic en ZFU, 2,4 en ZRD et en ZRR, et même au-delà en BER (graphique 1) ;
- d'offrir une exonération totale dans le champ retenu (selon les cas : sécurité sociale et allocations familiales ou sécurité sociale et allocations familiales + contribution au FNAL + versement transport, cf. 3.1.3) entre 1 et 1,4 Smic (BER, ZRD, ZFU) ou 1,5 Smic (ZRR) ;
- de prévoir un montant dégressif d'exonération au-delà de 1,4 ou 1,5 Smic selon les cas, selon deux modalités distinctes ;
  - une dégressivité linéaire avec annulation à 2 Smic pour le dispositif ZFU et 2,4 Smic pour les dispositifs ZRD et ZRR ;
  - le maintien, sans limite de salaire, d'un montant plafonné correspondant à l'exonération totale de cotisations sociales au niveau de 1,4 Smic, produisant un allègement de cotisations jusqu'à des niveaux élevés de rémunération.

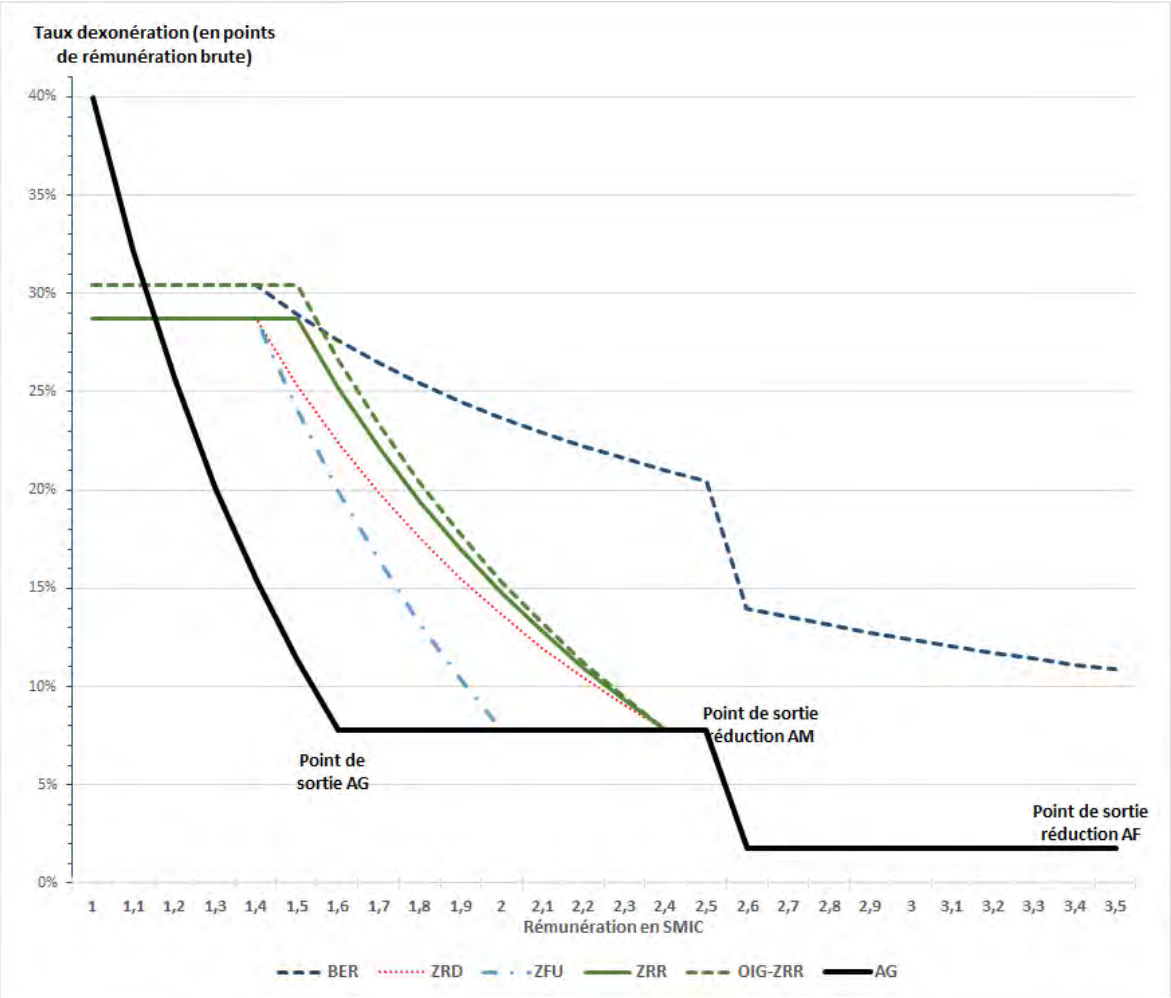
Le graphique 1 ci-dessous présente les montants d'exonérations de cotisations sociales, en points de rémunération brute, pour les dispositifs BER, ZRD, ZRR et ZFU. Le montant d'allègement général de cotisations sociales entre 1 et 1,6 Smic, complété par les réductions de cotisations maladie et famille jusqu'à 2,5 Smic et de cotisations famille jusqu'à 3,5 Smic, est également reporté sur le graphique.

3.5.2. Des exonérations de cotisations sociales zonées peu attractives au niveau du salaire minimum

Le graphique 1 montre de façon synthétique la diversité des régimes d'exonérations de cotisations sociales attachés aux dispositifs zonés, décrite dans les présentations antérieures. Il figure également les avantages supplémentaires, ou au contraire les manques à gagner apportés par ces dispositifs, comparativement à l'allègement général (courbe « AG » en trait plein épais noir sur le graphique) auquel tous les employeurs ont droit sans autre critère que la rémunération de leurs salariés, et sans démarches particulières pour en bénéficier.

Annexe II

Graphique 1 : Taux des allègements généraux et des exonérations zonées en fonction de la rémunération brute[18]



Source : Direction de la sécurité sociale.

L'allègement général de cotisations, prévu à l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, a été unifié et réaménagé à compter du 1er janvier 2019, par fusion des anciens allègements (dits « Fillon »), du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE), et des réductions de cotisations maladie et famille instituées en 2015 dans le cadre du pacte de solidarité et de responsabilité. Il s'applique aux cotisations de sécurité sociale, d'allocations familiales, d'assurance chômage et de retraite complémentaire et aux contributions de solidarité pour l'autonomie et au titre du FNAL. Au total, les employeurs bénéficient d'une réduction de 40 points de cotisation au niveau du Smic, dégressive jusqu'à 1,6 Smic. Entre 1,6 et 2,5 Smic, les réductions de cotisations maladie et famille s'élèvent à 7,8 points de cotisations. Entre 2,5 Smic et 3,5 Smic, seule persiste la réduction de cotisation famille de 1,8 point. Au-delà de 3,5 Smic, les cotisations sociales à la charge de l'employeur sont intégralement dues.

Les exonérations de cotisations sociales associées aux zonages réglementaires ne sont pas cumulables avec l'allègement général. Si elles sont plus favorables que ce dernier sur la plus grande partie de l'échelle des salaires – jusqu'à 2 Smic en ZFU, 2,4 Smic en ZRD et ZRR et au-delà en BER, elles procurent une moindre réduction du coût du travail que l'allègement général au voisinage du Smic.

[18] Pour les dispositifs BER et OIG-ZRR, le versement transport est pris en compte au taux moyen de 1,65 %.

Au salaire minimum l'écart est de 9,5 points de cotisations pour les dispositifs BER et en faveur des OIG en ZRR, et de 11,2 points de cotisation pour les autres dispositifs, et c'est seulement à partir de 1,15 Smic que les allègements général et zonés atteignent des montants convergents.

Il y a lieu de souligner en outre que l'allègement général de cotisations n'a pas à être demandé par l'employeur, et est calculé automatiquement à partir de la déclaration des rémunérations aux organismes chargés du recouvrement des prélèvements sociaux. En revanche, l'application des exonérations zonées implique pour l'employeur une déclaration particulière des rémunérations concernées.

3.5.3. Des dispositifs dont la rationalité peut être questionnée

Alors que plusieurs études économiques accréditent l'impact maximal sur l'emploi peu qualifié de l'allègement général de cotisations au niveau du Smic[19], il est permis de mettre en doute l'intérêt de dispositifs visant à stimuler l'emploi dans des territoires fragiles au moyen d'exonérations de cotisations sociales soumises à de multiples conditions et qui de surcroît apportent aux employeurs un avantage moindre que l'allègement général sur les bas salaires.

Quant aux réductions de cotisations sociales apportées par les dispositifs zonés pour des rémunérations moyennes ou élevées, ils peuvent également être questionnés, au moins en ce qui concerne leur impact macro-économique. Les employeurs prêts à rémunérer à 2 ou 3 Smic recherchent des salariés qualifiés (ouvriers hautement qualifiés, techniciens, jeunes ingénieurs, etc.) qui sont exposés à un risque de chômage faible[20]. Dès lors, comme l'estime la note du Conseil d'analyse économique précitée, une augmentation des allègements de cotisations sociales sur ces niveaux de salaires risquerait de se translater en une augmentation de rémunérations brutes, sans effet final sur le coût du travail et l'emploi.

La mission considère ainsi que les exonérations de cotisations sociales adossées aux zonages réglementaires ne sont pas profilées pour avoir un effet significatif sur l'emploi global. Cette conclusion est conforme aux études ayant tenté d'évaluer l'effet des classements en ZFU ou ZRR sur la création d'entreprises ou d'emplois dans les territoires urbains et ruraux défavorisés (*cf.* Annexe III relative à la revue des évaluations existantes), qui identifient des impacts faibles en ZFU et nuls en ZRR. Elle recoupe également les nombreux témoignages recueillis par la mission de la part d'acteurs locaux du développement économique, qui soulignent le caractère peu décisif des exonérations de cotisations sociales pour l'implantation d'une entreprise dans ces territoires.

La mission a aussi été sensibilisée à l'utilité des exonérations de cotisations sociales pour des salaires moyens et élevés dans certains contextes. En effet, certaines activités requièrent des collaborateurs très qualifiés, dans l'industrie mais aussi dans certaines activités artisanales, prestataires de l'industrie ou dans le second œuvre du bâtiment, par exemple. Le profilage des exonérations sociales dans le BER répond à cette préoccupation, permettant aux porteurs de projet de s'attacher la collaboration de salariés peu attirés spontanément par une installation au lieu du projet, et ainsi d'en garantir la viabilité à moyen terme. La mission n'a cependant pas eu connaissance d'évaluations ciblées de l'effet du coût du travail sur les recrutements dans l'encadrement technique (ouvriers qualifiés, maîtrise et encadrement) dans les territoires vulnérables. À défaut d'exonération sociale ciblée, des dispositifs spécifiques – subvention ou aides au poste, pourraient être étudiés.

---

[19] Une synthèse des études récentes sur l'impact sur l'emploi des allègements de cotisations sociales peut être trouvée dans : L'Horty Y., Martin P., Mayer T., janvier 2019, *Baisses de charges : stop ou encore ?*, note du Conseil d'analyse économique,.

[20] Selon les résultats de l'enquête Emploi de l'Insee, le taux de chômage était en 2019 de 15,5 % pour les personnes sans diplôme ou munies du seul brevet des collèges, de 9,1 % pour les titulaires du baccalauréat, d'un CAP ou d'un BEP, et de 5,1 % pour le titulaires d'un diplôme « Bac + 2 » et plus (8,4 %4 % dans l'ensemble de la population).

4. L'analyse des bénéficiaires des exonérations fiscales et sociales révèle des disparités entre les zonages

Les données concernant les montants des exonérations fiscales sont issues du projet de loi de finance (PLF) 2020 et concernent les exercices clos en 2017.

Les données concernant les assiettes exonérées et le nombre de bénéficiaires des exonérations sociales sont issues de l'exploitation des déclarations de résultats déposées au titre des exercices clos en 2018.

La population des entreprises examinée varie donc selon la variable observée.

Les données de population sont des données de l'Insee du recensement de 2016.

4.1. Les exonérations d'IR et d'IS bénéficient principalement aux ZFU

4.1.1. Les ZRR et les ZFU représentent 95 % des assiettes exonérées IR - IS

Les données traitées par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) concernent les assiettes exonérées et non pas le coût des exonérations. Les chiffres issus du PLF 2020 donnent un ordre de grandeur de ces coûts pour l'année 2018 (tableau 14).

Tableau 14 : Dépenses fiscales IR - IS réalisées (exercices clos en 2017)

Dispositif	Montant (M€)
BER	6
BUD	-
ZFU	203
ZRD	4
ZRR	144
Total	357

Source : PLF 2020, traitement mission.

Les assiettes exonérées représentent un total de 1 510 M€. Plus de 95 % de ce montant ne concerne que deux dispositifs : les ZFU et les ZRR (tableau 15, graphique 2).

Tableau 15 : Synthèse des *assiettes* exonérées IR - IS (exercices clos en 2018)

Zonage	Impôt sur le revenu				Impôt sur les sociétés		Tous impôts	
	Tous régimes		Dont BNC					
	Nb d'entreprises	Assiette exonérée (M€)	Nb d'entreprises	Assiette exonérée (M€)	Nb d'entreprises	Assiette exonérée (M€)	Nb d'entreprises	Assiette exonérée (M€)
BER	346	9,5	4	0,3	600	25,8	946	35,3
BUD	28	1,1	1	0,01	118	6,4	146	7,5
ZFU	12 369	510,0	11 018	456,9	4 451	159	16 820	669
ZRD	141	2,1	5	0,1	301	8,9	442	11,0
ZRR	16 354	456,8	6 116	262,7	11 953	330,9	28 307	787,8
Total	29 238	979,5	17 144	720,1	17 423	531,1	46 661	1 510,6

Source : DGFiP.

L'analyse de la répartition des assiettes exonérées IR – IS et des bénéficiaires (tableau 16) montre que :

- les ZRR représentent plus de 50 % des exonérations fiscales en termes d'assiette exonérée ;

- les ZRR et les ZFU représentent plus de 95 % des exonérations fiscales en termes d'assiette exonérée et de nombre de bénéficiaires ;
- la part de l'assiette exonérée par rapport à l'assiette totale est supérieure à la part de bénéficiaires par rapport au nombre total de bénéficiaires en ZFU, indiquant **que la taille moyenne de l'assiette exonérée en ZFU est supérieure à la taille moyenne de l'assiette exonérée dans les autres dispositifs** ;
- la part de l'assiette exonérée par rapport à l'assiette totale est inférieure à la part de bénéficiaires par rapport au nombre total de bénéficiaires en ZFU, indiquant que **la taille de l'assiette exonérée en ZFU est inférieure à la taille de l'assiette exonérée dans les autres dispositifs en moyenne**.

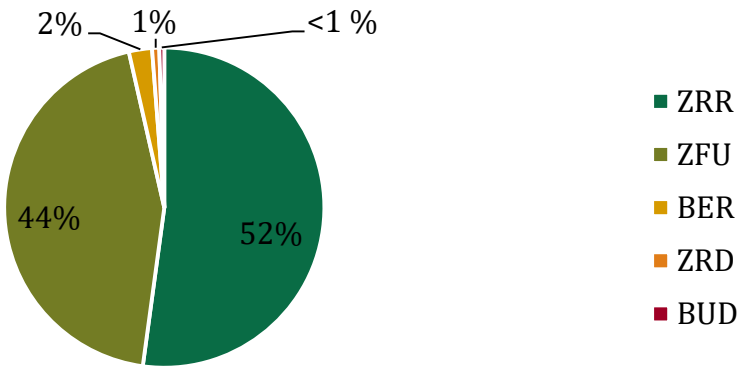
Tableau 16 : Répartition des *assiettes* exonérées IR – IS et des bénéficiaires entre les dispositifs (exercices clos en 2018)

Zonage	Part de l'assiette totale exonérée	Part du nombre total de bénéficiaires
BER	2,3 %	2,0 %
BUD	0,5 %	0,3 %
ZFU	44,3 %	36,0 %
ZRD	0,7 %	1,0 %
ZRR	52,2 %	60,7 %

Source : DGFiP, traitement mission.

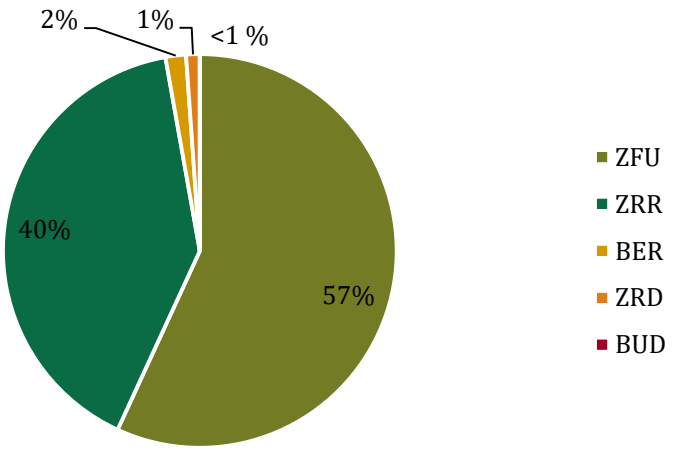
Le graphique 2 et le graphique 3 permettent de constater la répartition des assiettes exonérées et des montants exonérés par dispositif – avec une année d'écart, qui n'empêche pas de comparer les ordres de grandeur. Ils illustrent que **les ZFU représentent une part plus importante en montants exonérés qu'en assiette exonérée**. Ce résultat paraît cohérent avec la surreprésentation de l'IR parmi les impôts exonérés (tableau 15).

Graphique 2 : Répartition des *assiettes* exonérées IR – IS par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

Graphique 3 : Répartition des *montants* exonérés IR - IS par dispositif (exercices clos en 2017)



Source : PLF 2020, traitement mission.

4.1.2. Le montant moyen de l'assiette exonérée IR - IS par entreprise varie du simple au double entre les zonages

Le tableau 17 présente le montant moyen de l'assiette exonérée par entreprise pour des exercices clos en 2018. Il met en lumière plusieurs résultats :

- le montant moyen de l'assiette exonérée pour les BUD est plus de deux fois supérieur au montant moyen de l'assiette exonérée en ZRD ;
- le montant moyen élevé de l'assiette exonérée pour les ZFU peut s'expliquer par la surreprésentation d'entreprises soumises à l'IR (et pas à l'IS) par rapport aux autres dispositifs) ;
- le montant moyen de l'assiette exonérée par entreprise en ZRR est faible par rapport au montant moyen pour les autres dispositifs – ce résultat est cohérent avec le critère d'éligibilité aux exonérations IS – IR en ZRR qui impose moins de onze salariés et qui cible les petites entreprises (qui ont *a priori* moins de bénéfices).

Tableau 17 : Montant moyen de l'*assiette* exonérée par entreprise par catégorie d'impôts et par zonage (exercices clos en 2018)

Zonages	Impôt sur le revenu		Impôt sur les sociétés	Tous impôts
	Tous régimes	Dont BNC		
	Montant moyen de l'assiette exonérée par entreprise (€)	Montant moyen de l'assiette exonérée par entreprise (€)	Montant moyen de l'assiette exonérée par entreprise (€)	Montant moyen de l'assiette exonérée par entreprise (€)
BER	27 357	77 485	43 054	37 313
BUD	38 576	10 314	54 423	51 384
ZFU	41 230	41 467	35 734	39 775
ZRD	15 063	27 539	29 485	24 884
ZRR	27 934	42 955	27 686	27 829
Total	33 500	42 000	30 483	32 374

Source : DGFiP, traitement mission.

Les résultats du tableau 18 donnent un ordre de grandeur du montant d'exonération IR - IS par entreprise mais sont à considérer avec précaution car difficilement comparables entre zonages. En effet, ces résultats prennent en compte à la fois les entreprises bénéficiant d'une exonération totale et celles bénéficiant d'un taux dégressif (en ZRR par exemple les entreprises bénéficiaires sont exonérées à 100 % pendant cinq ans puis de 75 %, 50 % et 25 % respectivement les sixième, septième et huitième années), et la part d'entreprises bénéficiant d'un taux dégressif influence le montant moyen de l'assiette exonérée.

Tableau 18 : Montant d'exonération IR - IS moyen par entreprise (exercices clos en 2017)

Dispositif	Montant d'exonération moyen par entreprise (€)
BER	7 500
BUD	[21] -
ZFU	9 621
ZRD	7 273
ZRR	6 050
Total	7 719

Source : PLF 2020, DGFiP, traitement mission.

4.1.3. Rapporté au nombre d'habitants, les exonérations fiscales d'impôt sur les bénéfices sont particulièrement élevées en ZFU par rapport aux autres dispositifs

Le tableau 19 présente le montant d'assiette exonérée moyen rapporté au nombre d'habitants. Plusieurs points sont mis en évidence :

- le montant moyen d'assiette exonérée par habitant en BUD est largement inférieur aux autres montants moyens et paraît contradictoire avec les chiffres du tableau 17, mais s'explique par le très faible nombre d'entreprises bénéficiaires en BUD (146), ce qui semble cohérent avec le fait que les communes classées BUD ont été fixées par décret en février 2018 donc peu d'entreprises ont dû s'installer dans ces communes dès 2018 pour bénéficier de ce dispositif[22] ;
- le montant d'assiette exonérée par habitant en ZFU est 5,4 fois plus important que le montant d'assiette exonérée par habitant en ZRR – ce qui confirme l'hypothèse mise en avant par les études économétriques selon laquelle le dispositif ZRR est beaucoup plus dilué que le dispositif ZFU et a donc moins d'impact.

Tableau 19 : Montant d'*assiette* exonérée IR - IS moyen par habitant (exercices clos en 2018)

Dispositif	Montant d'assiette exonérée moyen par habitant (€)
BER	134
BUD	7
ZFU	446
ZRD	42
ZRR	82
Total	134

Source : DGFiP, traitement mission.

[21] Le dispositif BUD n'était pas entré en vigueur en 2017.

[22] De plus les BUD sont des territoires densément peuplés.

Les résultats du tableau 20 donnent un ordre de grandeur du montant d'exonération IR - IS rapporté au nombre d'habitants. Les résultats pour les ZRD ne sont pas présentés en raison de l'importante évolution du classement des communes. La majorité des entreprises bénéficiant du dispositif ne sont pas situées dans des communes actuellement classées, il n'est donc pas possible d'attribuer un nombre d'habitants au montant d'exonération totale.

Tableau 20 : Montant d'exonération IR - IS moyen par habitant (exercices clos en 2017)

Dispositif	Montant d'exonération moyen par habitant (€)
BER	23
BUD	0
ZFU	135
ZRR	15
Total	28

Source : PLF 2020, traitement mission.

4.2. L'analyse des exonérations d'IR et d'IS en ZRR révèle que les entreprises y ont très peu recours

Les données analysées dans cette partie sont les données IR hors BNC et IS de l'année 2017. Ces données sont issues d'un traitement des liasses fiscales interne à la mission, avec l'aide du pôle Sciences de données de l'IGF, et apportent des informations complémentaires à celles fournies par la DGFiP et analysées dans la partie 4.1. L'écart avec les chiffres globaux (colonnes « Total » dans les tableaux) de la partie 4.1 s'expliquent à la fois par le fait que l'année considérée n'est pas la même (2017 dans cette partie et 2018 dans la partie précédente[23]), par le fait que les BNC ne sont pas pris en compte et par les ambiguïtés ou incohérences présentes dans les déclarations fiscales.

Afin d'apprécier le critère de détention du capital de l'entreprise, la base des liaisons financières entre sociétés (LIFI) de l'Insee a été utilisée en complément des données BIC-IS. Cette base permet d'identifier et de caractériser les groupes de sociétés opérant en France et de déterminer leur contour sur le territoire national. Les entreprises présentes dans la base LIFI et détenues à plus de 50 % (directement ou indirectement) par d'autres sociétés ont ainsi pu être exclues de l'ensemble des entreprises éligibles.

4.2.1. Un dispositif d'exonérations d'IR et d'IS auquel seulement 7 % des entreprises éligibles ont recours

Seulement 7 % des entreprises éligibles aux exonérations d'IR (hors BNC) et d'IS spécifiques aux ZRR y ont recours (c'est-à-dire font une demande d'exonération – le fait que cette demande soit acceptée ou non n'est pas prise en compte dans cette partie)**.**

Le taux de recours des entreprises éligibles est variable selon les caractéristiques de l'entreprise considérée :

- les entreprises ayant un seul salarié sont celles qui ont le plus recours au dispositif (taux de recours plus de deux fois plus élevé que celui des entreprises ayant entre cinq et onze salariés) (tableau 21) ;
- les entreprises ayant le plus recours au dispositif sont celles ayant un chiffre d'affaires inférieur à 200 000 € (tableau 22) ;
- le secteur de l'immobilier est le secteur ayant le plus recours au dispositif ;

[23] La mission n'a pas eu accès à toutes les données 2018 nécessaires pour un traitement interne.

- aucun département n'a plus de 14 % des entreprises éligibles qui ont recours au dispositif et seuls 15 départements ont plus de 10 % de leurs entreprises éligibles qui bénéficient du dispositif (tableau 24)[24].

Tableau 21 : Taux de recours[25] aux exonérations IR (hors BNC) - IS en fonction de l'effectif (exercices clos en 2017)

Effectif moyen sur l'année	Nombre d'entreprises éligibles	Nombre d'entreprises ayant demandé une exonération d'IR (hors BNC) ou d'IS	Taux de recours
Aucun salarié	3 685	230	6 %
Un salarié	44 199	3 520	8 %
Entre deux et cinq salariés	46 772	2 745	6 %
Entre cinq et onze salariés	21 154	689	3 %
Plus de onze salariés	-	57	-
Non déclaré	133 085	9 598	7 %
Total	248 895	16 839	7 %

Source : Liasses fiscales, base des liaisons financières entre sociétés (LIFI) de l'Insee, traitement du pôle Science de données de l'IGF et de la mission.

[24] Les taux de recours des départements présentés sont des valeurs approximatives car la localisation du siège social est celle de l'entreprise et non pas de l'établissement. Toutefois étant donné le nombre élevé de mono-établissements bénéficiant des exonérations (96 % des bénéficiaires selon les données de la DGFiP), l'approximation est limitée.

[25] Le taux de recours est défini comme la part d'entreprises ayant demandé une exonération parmi les entreprises éligibles.

Tableau 22 : Taux de recours aux exonérations IR (hors BNC) - IS en fonction du chiffre d'affaires (exercices clos en 2017)

Chiffre d'affaires (M€)	Nombre d'entreprises éligibles	Nombre d'entreprises ayant demandé une exonération d'IR (hors BNC) ou d'IS	Taux de recours
Moins de 0,2	171 434	12 440	7 %
Entre 0,2 et 0,5	48 648	3 154	6 %
Entre 0,5 et 1	18 103	761	4 %
Entre 1 et 5	10 135	468	5 %
Plus de 5	575	16	3 %
Total	248 895	16 839	7 %

Source : Liasses fiscales, base LIFI de l'Insee, traitement du pôle Science de données de l'IGF et de la mission.

Tableau 23 : Taux de recours aux exonérations IR (hors BNC) - IS en fonction du secteur d'activité (exercices clos en 2017)

Secteur d'activité	Nombre d'entreprises éligibles	Nombre d'entreprises ayant demandé une exonération d'IR (hors BNC) ou d'IS	Taux de recours
Agriculture, sylviculture et pêche	16 374	555	3 %
Industries extractives	205	3	1 %
Industrie manufacturière	21 081	1 445	7 %
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	8 027	785	10 %
Production et distribution d'eau ; assainissement, gestion des déchets et dépollution	648	24	4 %
Construction	53 559	3 838	7 %
Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles	55 969	3 764	7 %
Transports et entreposage	7 157	347	5 %
Hébergement et restauration	31 782	2 638	8 %
Information et communication	3 214	167	5 %
Activités financières et d'assurance	0	56	-
Activités immobilières	1 399	181	13 %
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	13 367	749	6 %
Activités de services administratifs et de soutien	11 691	643	5 %
Administration publique et Enseignement	2 448	125	5 %
Santé humaine et action sociale	2 824	82	3 %
Arts, spectacles et activités récréatives	3 562	142	4 %
Autres activités de services	15 588	1 295	8 %
Total	248 895	16 839	7 %

Source : Liasses fiscales, base LIFI de l'Insee, traitement du pôle Science de données de l'IGF et de la mission.

Remarque concernant le tableau 23 :

- le secteur d'activité correspond au secteur d'activité de l'entreprise à laquelle appartient l'établissement bénéficiaire et non à pas celui de l'établissement[26].

[26] Les codes NAF des secteurs d'activité des établissements d'une entreprise ne sont pas nécessairement identiques.

Tableau 24 : Taux de recours aux exonérations IR (hors BNC) - IS en fonction du département (exercices clos en 2017)

Département	Nombre d'entreprises éligibles	Nombre d'entreprises ayant demandé une exonération d'IR (hors BNC) ou d'IS	Taux de recours
Ain	242	18	7 %
Aisne	3 454	68	2 %
Allier	4 572	430	9 %
Alpes-de-Haute-Provence	4 215	208	5 %
Hautes-Alpes	3 923	372	9 %
Alpes-Maritimes	910	76	8 %
Ardèche	3 840	322	8 %
Ardennes	2 485	141	6 %
Ariège	2 955	306	10 %
Aube	2 678	172	6 %
Aude	3 464	191	6 %
Aveyron	8 673	975	11 %
Bouches-du-Rhône	2 745	5	0 %
Calvados	2 333	20	1 %
Cantal	3 137	451	14 %
Charente	3 565	308	9 %
Charente-Maritime	4 140	219	5 %
Cher	3 089	273	9 %
Corrèze	3 572	409	11 %
Côte-d'Or	2 862	271	9 %
Côtes d'Armor	2 041	92	5 %
Creuse	2 752	360	13 %
Dordogne	6 902	485	7 %
Doubs	1 612	106	7 %
Drôme	3 470	289	8 %
Eure	824	14	2 %
Eure-et-Loir	1 895	63	3 %
Finistère	1 454	39	3 %
Corse-du-Sud	3 390	114	3 %
Haute-Corse	3 900	170	4 %
Gard	3 134	78	2 %
Haute-Garonne	3 652	174	5 %
Gers	5 030	557	11 %
Gironde	5 525	451	8 %
Hérault	2 556	101	4 %
Indre	3 555	333	9 %
Indre-et-Loire	3 038	189	6 %
Isère	706	45	6 %
Jura	1 999	114	6 %
Landes	7 116	693	10 %
Loir-et-Cher	3 267	171	5 %
Loire	997	72	7 %
Haute-Loire	5 286	313	6 %
Loire-Atlantique	1 284	17	1 %
Loiret	959	23	2 %
Lot	5 307	762	14 %
Lot-et-Garonne	3 831	236	6 %
Lozère	2 501	336	13 %
Maine-et-Loire	1 896	26	1 %
Manche	3 254	30	1 %

Département	Nombre d'entreprises éligibles	Nombre d'entreprises ayant demandé une exonération d'IR (hors BNC) ou d'IS	Taux de recours
Marne	3 806	255	7 %
Haute-Marne	2 491	282	11 %
Mayenne	2 786	180	6 %
Meurthe-et-Moselle	772	37	5 %
Meuse	2 764	320	12 %
Morbihan	3 410	74	2 %
Moselle	571	30	5 %
Nièvre	3 057	314	10 %
Nord et Pas-de-Calais	1 520	17	1 %
Oise	997	4	0 %
Orne	4 191	304	7 %
Puy-de-Dôme	5 254	461	9 %
Pyrénées-Atlantiques	4 353	379	9 %
Hautes-Pyrénées	4 068	337	8 %
Pyrénées-Orientales	2 248	81	4 %
Rhône	101	10	10 %
Haute-Saône	2 373	99	4 %
Saône-et-Loire	5 347	238	4 %
Sarthe	2 888	36	1 %
Savoie	1 710	100	6 %
Paris	-	10	-
Seine-Maritime	1 662	11	1 %
Seine-et-Marne	372	12	3 %
Deux-Sèvres	4 188	169	4 %
Somme	2 170	6	0 %
Tarn	5 496	218	4 %
Tarn-et-Garonne	2 308	119	5 %
Var	924	13	1 %
Vaucluse	3 104	76	2 %
Vendée	2 187	11	1 %
Vienne	2 817	283	10 %
Haute-Vienne	2 711	280	10 %
Vosges	2 343	93	4 %
Yonne et Territoire-de-Belfort	3 615	272	8 %
Hauts-de-Seine	-	3	-
Seine-Saint-Denis	-	10	-
Val-D'Oise	-	4	-
Yvelines et Val-de-Marne	-	3	-
Total	248 895	16 839	7 %

Source : Liasses fiscales, base LIFI de l'Insee, traitement du pôle Science de données de l'IGF et de la mission.

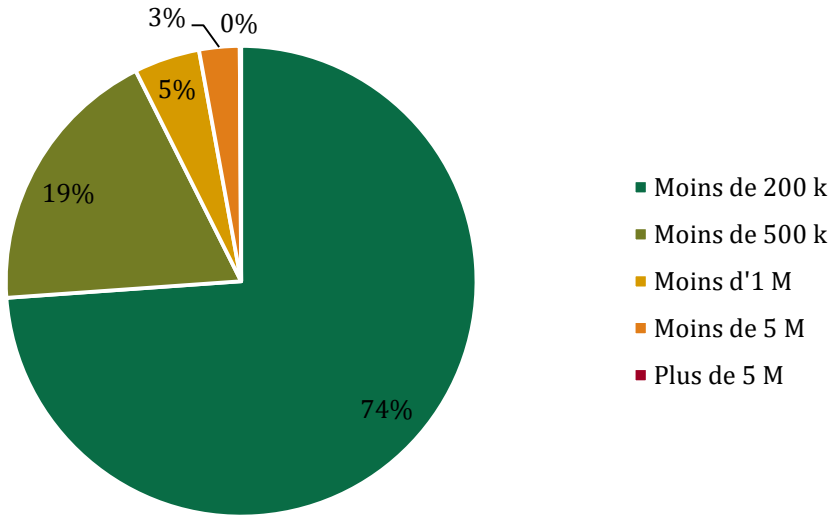
Remarques concernant le tableau 24 :

- les résultats de certains départements sont agrégés afin de respecter le secret statistique ;
- le département correspond à la localisation du siège social, ce qui explique pourquoi certaines entreprises bénéficient d'exonérations alors qu'elles ne sont pas dans un département comportant une ZRR ; ce phénomène peut également s'expliquer par des erreurs déclaratives.

4.2.2. Un dispositif qui bénéficie principalement aux entreprises ayant peu de salariés et aux entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 200 000 €

Le graphique 4 montre que les entreprises de moins de 200 000 € représentent 74 % des bénéficiaires, ce qui est cohérent avec les résultats de la partie 4.2.1, selon lesquels ces entreprises sont celles dont le taux de recours au dispositif est le plus élevé.

Graphique 4 : Répartition des bénéficiaires des exonérations IR (hors BNC) – IS en ZRR selon le chiffre d'affaires (en M€) (exercices clos en 2017)



Source : Liasses fiscales, traitement du pôle Science de données de l'IGF et de la mission.

Le tableau 25 présente la répartition des bénéficiaires selon les départements. Les onze premiers départements en termes de proportion de bénéficiaires sont situés dans les régions Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône-Alpes.

Tableau 25 : Répartition des bénéficiaires des exonérations IR (hors BNC) – IS en ZRR selon le département (exercices clos en 2017)

Département	Proportion de bénéficiaires par rapport au total
Aveyron	5,8 %
Lot	4,5 %
Landes	4,1 %
Gers	3,3 %
Dordogne	2,9 %
Puy-de-Dôme	2,7 %
Cantal	2,7 %
Gironde	2,7 %
Allier	2,6 %
Corrèze	2,4 %
Pyrénées-Atlantiques	2,3 %
Hautes-Alpes	2,2 %
Creuse	2,1 %
Hautes-Pyrénées	2,0 %
Lozère	2,0 %
Indre	2,0 %
Ardèche	1,9 %

Annexe II

Département	Proportion de bénéficiaires par rapport au total
Meuse	1,9 %
Nièvre	1,9 %
Haute-Loire	1,9 %
Charente	1,8 %
Ariège	1,8 %
Orne	1,8 %
Drôme	1,7 %
Vienne	1,7 %
Haute-Marne	1,7 %
Haute-Vienne	1,7 %
Cher	1,6 %
Yonne et Territoire-de-Belfort	1,6 %
Côte-d'Or	1,6 %
Marne	1,5 %
Saône-et-Loire	1,4 %
Lot-et-Garonne	1,4 %
Charente-Maritime	1,3 %
Tarn	1,3 %
Alpes-de-Haute-Provence	1,2 %
Aude	1,1 %
Indre-et-Loire	1,1 %
Mayenne	1,1 %
Haute-Garonne	1,0 %
Aube	1,0 %
Loir-et-Cher	1,0 %
Haute-Corse	1,0 %
Deux-Sèvres	1,0 %
Ardennes	0,8 %
Tarn-et-Garonne	0,7 %
Corse-du-Sud	0,7 %
Jura	0,7 %
Doubs	0,6 %
Hérault	0,6 %
Savoie	0,6 %
Haute-Saône	0,6 %
Vosges	0,6 %
Côtes d'Armor	0,5 %
Pyrénées-Orientales	0,5 %
Gard	0,5 %
Alpes-Maritimes	0,5 %
Vaucluse	0,5 %
Morbihan	0,4 %
Loire	0,4 %
Aisne	0,4 %
Eure-et-Loir	0,4 %
Isère	0,3 %
Finistère	0,2 %
Meurthe-et-Moselle	0,2 %
Sarthe	0,2 %
Manche	0,2 %
Moselle	0,2 %

Département	Proportion de bénéficiaires par rapport au total
Maine-et-Loire	0,2 %
Loiret	0,1 %
Calvados	0,1 %
Ain	0,1 %
Loire-Atlantique	0,1 %
Nord et Pas-de-Calais	0,1 %
Eure	0,1 %
Var	0,1 %
Seine-et-Marne	0,1 %
Seine-Maritime	0,1 %
Vendée	0,1 %
Rhône	0,1 %
Paris	0,1 %
Seine-Saint-Denis	0,1 %
Somme	0,0 %
Bouches-du-Rhône	0,0 %
Oise	0,0 %
Val d'Oise	0,0 %
Hauts-de-Seine	0,0 %
Yvelines et Val-de-Marne	0,0 %

Source : Liasses fiscales, traitement du pôle Science de données de l'IGF et de la mission.

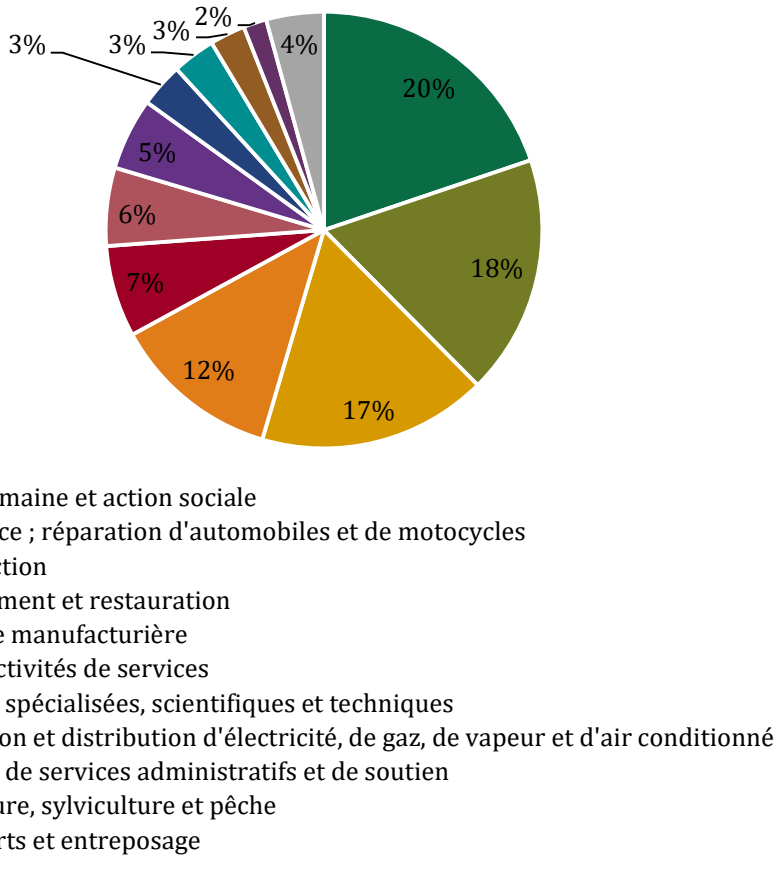
Remarques concernant le tableau 25 :

- les résultats de certains départements sont agrégés afin de respecter le secret statistique ;
- certaines entreprises bénéficient d'exonérations alors qu'elles ne sont pas dans un département comportant une ZRR : cela résulte d'erreurs déclaratives ;
- le département correspond à la localisation du siège social.

Contrairement aux développements précédents, le graphique 5 présente les données d'IR avec les BNC. Il met en évidence les secteurs d'activité ayant le plus grand nombre de bénéficiaires d'exonérations :

- le secteur de la santé humaine et de l'action sociale (20 % de l'ensemble des bénéficiaires) ;
- le secteur des commerces (18 % de l'ensemble des bénéficiaires) ;
- le secteur de la construction (17 % des bénéficiaires) ;
- le secteur de l'hébergement et de la restauration (12 % des bénéficiaires).

Graphique 5 : Répartition des bénéficiaires des exonérations IR – IS en ZRR selon le secteur d'activité (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

4.3. Les exonérations de CFE, de CVAE et de TFPB

Le tableau 26 présente le nombre de bénéficiaires d'exonérations de CFE, CVAE et TFPB dans chaque zonage. Une même entreprise peut bénéficier d'exonérations pour plusieurs impôts. Pour tous les zonages autres que les ZFU, les nombres de bénéficiaires des exonérations de CFE, CVAE et TFPB sont moins élevés que le nombre de bénéficiaires des exonérations d'IR – IS. (tableau 15). Une explication possible pourrait être le fait que les exonérations de CFE, CVAE et TFPB sont accordées sur délibération des collectivités territoriales.

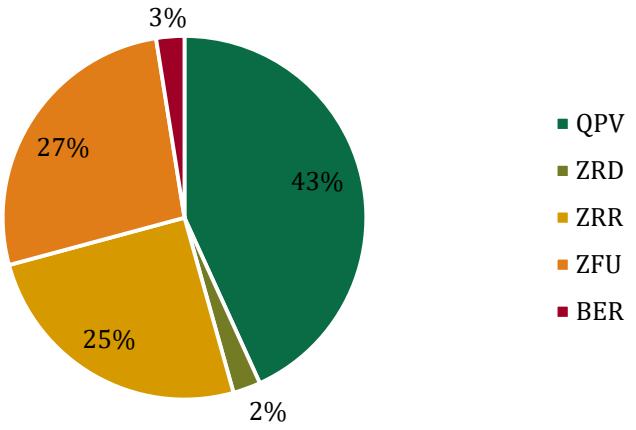
Tableau 26 : Nombre de bénéficiaires des exonérations de CFE, CVAE et TFPB par dispositif (exercices clos en 2018)

Impôt	QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
CFE	16751	194	24 153	22 820	1 542
CVAE	1 360	9	303	1 759	64
TFPB	2 962	23	41	503	48

Source : DGFiP.

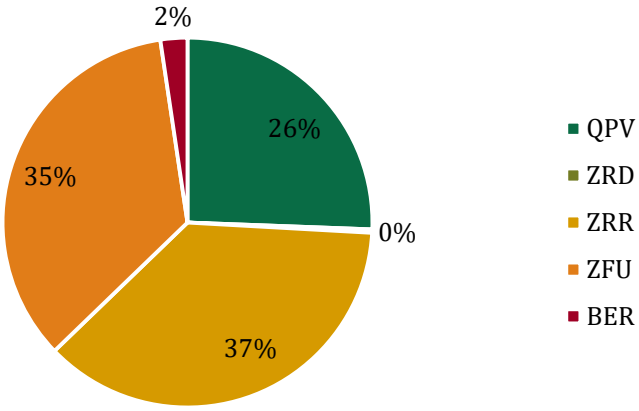
Le graphique 6 et le graphique 7 présentent la répartition des montants exonérés et des bénéficiaires entre les différents zonages. La part de montants exonérés en QPV est supérieure à la part de bénéficiaires en QPV ce qui signifie que les entreprises en QPV bénéficient d'un montant d'exonération moyen supérieur aux autres dispositifs. Le constat inverse peut être fait pour les ZRR et les ZFU, ce que confirme le tableau 27.

Graphique 6 : Répartition des montants exonérés de CFE par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

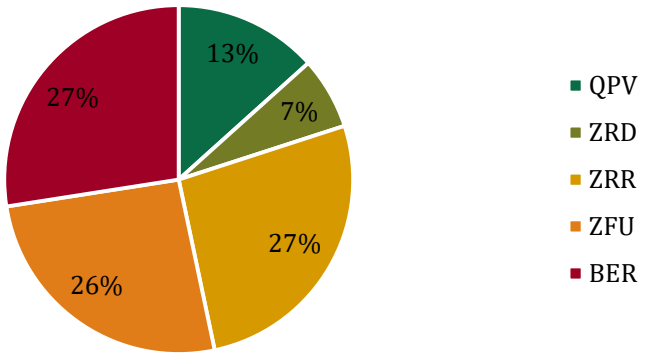
Graphique 7 : Répartition des bénéficiaires des exonérations de CFE par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

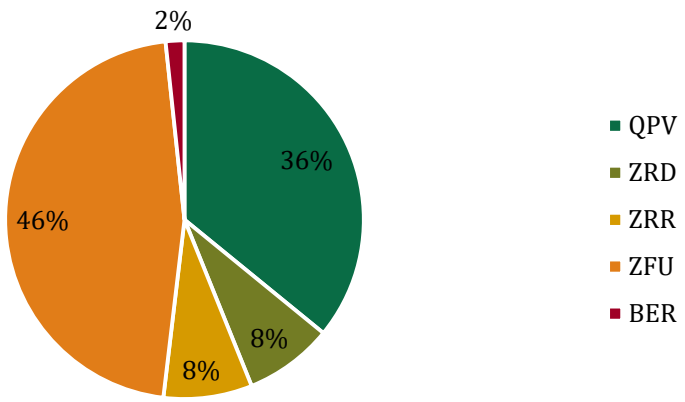
Le graphique 8 montre que les montants exonérés sont mieux répartis entre les dispositifs pour la CVAE que pour la CFE (graphique 6). Pour la CVAE, la part de montants exonérés en ZFU est inférieure à la part de bénéficiaires en ZFU ce qui signifie que les entreprises en ZFU bénéficient d'un montant d'exonération moyen supérieur aux autres dispositifs. Le constat inverse peut être fait pour les ZRR et les BER, ce que confirme le tableau 27.

Graphique 8 : Répartition des montants exonérés de CVAE par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

Graphique 9 : Répartition des bénéficiaires exonérés de CVAE par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

Tableau 27 : Montants moyens de CFE et CVAE exonérés par entreprise (€) [27] (exercices clos en 2018)

	QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
CFE	1 031	5 055[28]	416	467	650
CVAE	437	-	3 917	654	19 094

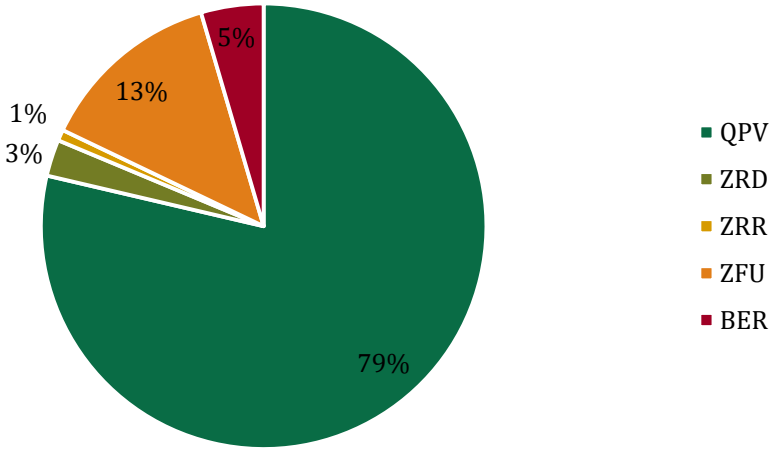
Source : DGFiP, traitement mission.

[27] Le montant moyen de CVAE exonéré en ZRD n'est pas présenté en raison du nombre très faible de bénéficiaires. Pour les BER, la population d'entreprises bénéficiaires de l'exonération de CVAE est également limitée (64 entreprises en 2018).

[28] Ce chiffre élevé peut s'expliquer par le fait que la proportion d'établissements ayant plus de onze salariés est plus de trois fois plus élevée en ZRD que dans les autres dispositifs.

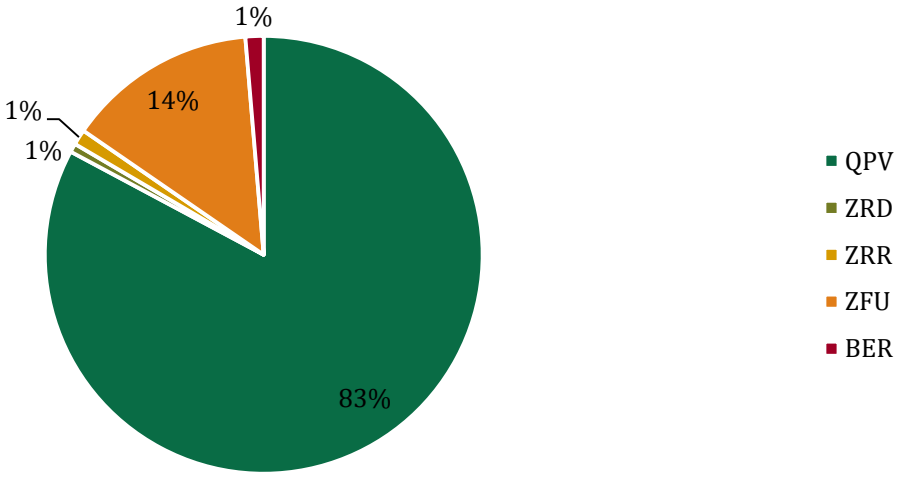
Le graphique 11 montre que les bénéficiaires des exonérations de TFPB sont pour plus de 80 % d'entre eux situés en QPV. La part des montants exonérés en QPV (graphique 10) est légèrement inférieure à la part des bénéficiaires en QPV (graphique 11) pour la TFBP, traduisant un montant moyen d'exonération moins élevé que dans les autres zonages. Les montants moyens de TFPB exonérés par entreprise n'ont pas pu être calculés en raison du faible nombre de bénéficiaires dans chaque zonage.

Graphique 10 : Répartition des montants exonérés de TFPB par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

Graphique 11 : Répartition des bénéficiaires exonérés de TFPB par dispositif (exercices clos en 2018)



Source : DGFiP, traitement mission.

4.3.1. Les exonérations de CFE bénéficient essentiellement à des entreprises mono établissements et unipersonnelles

Le tableau 28 montre que pour tous les dispositifs, **les exonérations de CFE et de CVAE bénéficient essentiellement à des mono établissements**.

Tableau 28 : Part de mono établissements parmi les bénéficiaires des exonérations de CFE et de CVAE[29]

Impôt exonéré	QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
CFE	92 %	89 %	95 %	96 %	96 %
CVAE	78 %	-	75 %	81 %	70 %

Source : DGFiP, traitement mission.

L'analyse des bénéficiaires des exonérations CFE selon l'effectif met en évidence une **prépondérance des entreprises unipersonnelles** (tableau 29). Il est intéressant de noter que malgré la très faible proportion d'entreprises de plus de 50 salariés parmi les bénéficiaires, celles-ci représentent 62 % des montants exonérés en ZRD et 33 % des montants exonérés en BER (tableau 30).

Tableau 29 : Répartition des bénéficiaires des exonérations CFE selon l'effectif (exercices clos en 2018)[30]

Tranche d'effectif	QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
Non renseigné	12 %	14 %	10 %	32 %	9 %
Unipersonnelle	52 %	60 %	79 %	47 %	76 %
1 à 5	29 %	16 %	10 %	15 %	12 %
6 à 10	5 %	3 %	1 %	3 %	2 %
11 à 50	-	5 %	0 %	2 %	1 %
+ de 50	-	2 %	0 %	0 %	1 %

Source : DGFiP, traitement mission.

Tableau 30 : Répartition des montants exonérés de CFE selon l'effectif (exercices clos en 2018)[31]

Tranche d'effectif	QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
Non renseigné	9 %	1 %	10 %	18 %	6 %
Unipersonnelle	41 %	30 %	61 %	43 %	35 %
1 à 5	36 %	4 %	15 %	22 %	13 %
6 à 10	10 %	2 %	4 %	7 %	7 %
11 à 50	-	2 %	7 %	9 %	6 %
+ de 50	-	62 %	3 %	1 %	33 %

Source : DGFiP, traitement mission.

L'analyse des bénéficiaires des exonérations de CVAE selon l'effectif met en évidence une répartition plus homogène des entreprises par type d'effectifs que les exonérations de CFE (tableau 31).

[29] Certaines cases vides afin d'assurer le respect du secret statistique.

[30] Certaines cases vides afin d'assurer le respect du secret statistique.

[31] Certaines cases vides afin d'assurer le respect du secret statistique.

Tableau 31 : Répartition des bénéficiaires des exonérations CVAE selon l'effectif (exercices clos en 2018)[32]

Tranche d'effectif	QPV	ZRR	ZFU	BER
Non renseigné	1 %	5 %	3 %	-
Unipersonnelle	29 %	33 %	28 %	27 %
1 à 5	34 %	32 %	26 %	22 %
6 à 10	25 %	13 %	20 %	16 %
11 à 50	11 %	13 %	21 %	19 %
+ de 50	1 %	5 %	3 %	-

Source : DGFiP, traitement mission.

Tableau 32 : Répartition des montants exonérés de CVAE selon l'effectif (exercices clos en 2018)[33]

Tranche d'effectif	QPV	ZRR	ZFU	BER
Non renseigné	1 %	3 %	1 %	-
Unipersonnelle	24 %	30 %	22 %	2 %
1 à 5	24 %	3 %	14 %	1 %
6 à 10	27 %	2 %	13 %	13 %
11 à 50	21 %	23 %	36 %	1 %
+ de 50	4 %	39 %	13 %	-

Source : DGFiP, traitement mission.

L'analyse (issue d'un traitement de données fournies à la mission par la DGFiP) par secteur d'activité (code NAF (nomenclature d'activité française) rév. 2, 21 niveaux) des bénéficiaires des exonérations de **CFE** montre que :

- **en ZRD**, 28 % des bénéficiaires sont des entreprises appartiennent au secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » et 11 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires) ;
- **en ZRR**, 18 % des bénéficiaires sont des entreprises appartiennent au secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles », 15 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « Q - Santé humaine et action sociale », 12 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « F – Construction » et 11 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « I - Hébergement et restauration» (chacun des autres secteurs représente tous moins de 10 % des bénéficiaires) ;
- **en ZFU**, 25 % des entreprises bénéficiaires appartiennent au secteur « N - Activités de services administratifs et de soutien », 22 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « Q - Santé humaine et action sociale », 14 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques » et 12 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires) ;
- **en BER**, 24 % des entreprises bénéficiaires sont du secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycle », 14 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « F – Construction » et 10 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « I - Hébergement et restauration » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires) ;

[32] Certaines cases vides afin d'assurer le respect du secret statistique et les résultats pour les ZRD ne sont pas présentés en raison du nombre très faible de bénéficiaires.

[33] Certaines cases vides afin d'assurer le respect du secret statistique et les résultats pour les ZRD ne sont pas présentés en raison du nombre très faible de bénéficiaires.

- **en QPV**, 46 % des entreprises bénéficiaires sont du secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » et 17 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « I - Hébergement et restauration » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires).

L'analyse (issue d'un traitement de données fournies par la DGFiP) par secteur d'activité (code NAF rév. 2, 21 niveaux) des bénéficiaires des exonérations de **CVAE** montre que[34] :

- **en ZRR**, 47 % des bénéficiaires sont des entreprises appartiennent au secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » et 18 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « C - Industrie manufacturière » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires) ;
- **en ZFU**, 27 % des entreprises bénéficiaires sont du secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycle », 19 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « M - Activités spécialisées, scientifiques et techniques » et 14 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « F – Construction » » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires) ;
- **en BER**, 39 % des entreprises bénéficiaires sont du secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycle », 30 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « C - Industrie manufacturière » et 11 % des bénéficiaires appartiennent au secteur « F – Construction » » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires) ;
- **en QPV**, 71 % des entreprises bénéficiaires sont du secteur « G - Commerce ; réparation d'automobiles et de motocycles » (chacun des autres secteurs représente moins de 10 % des bénéficiaires).

4.3.2. Rapporté au nombre d'habitants, les exonérations de CFE et CVAE sont les plus faibles en ZRR

Le tableau 33 présente le montant moyen d'exonération de CFE et CVAE respectivement rapporté au nombre d'habitants dans chaque zonage. Ils permettent de constater que ces montants sont particulièrement faibles pour les ZRR, comme pour les exonérations d'IR et d'IS (partie 4.1.3).

Tableau 33 : Montant moyen de CFE et CVAE exonérées, rapportées au nombre d'habitants (€)

Impôt	QPV	ZRD	ZRR	ZFU	BER
CFE	3,0	4,0	1,0	7,0	4,0
CVAE	0,1	-	0,1	0,8	4,6

Source : DGFiP, Insee, traitement mission.

4.4. Les exonérations sociales zonées représentent une très faible part des allègements de cotisations sociales et bénéficient essentiellement au secteur médico-social

Les développements qui suivent exploitent les données suivantes :

- données publiques sur le champ du secteur privé Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) (masse salariale, effectifs, nombre d'établissements) ;
- données Acoss produites à des fins de pilotage (maquettes de suivi des exonérations au titre des exercices 2008, 2009, 2019 et le prévisionnel 2020) ;

[34] Les résultats pour les ZRD ne sont pas présentés en raison du nombre très faible de bénéficiaires.

- données générales recueillies par la mission ;
- données produites par la DGFiP.

Les comparaisons inter-temporelles des enjeux financiers et des bénéficiaires des dispositifs d'exonérations de cotisations sociales portent sur les exercices 2009 et 2019.

4.4.1. Les exonérations sociales des dispositifs zonés représentent une très faible part des allégements de cotisations sociales accordés en France

4.4.1.1. Les allègements de cotisations sociales en France concernent plus de 90 % des établissements

Les mesures d'allègement de cotisations sociales en France sont largement répandues : en 2009, 92,9 % des établissements employeurs du secteur privé bénéficiaient d'au moins une mesure. Sans préjudice des évolutions de la réglementation qui affectent les montants accordés en 2019, les montants mobilisés sont très importants : à la hausse de la masse salariale et du nombre des salariés répond la hausse des établissements employeurs bénéficiant d'au moins une mesure (tableau 34).

Tableau 34 : Données concernant les mesures de baisse du coût du travail (champ secteur privé Acoss)

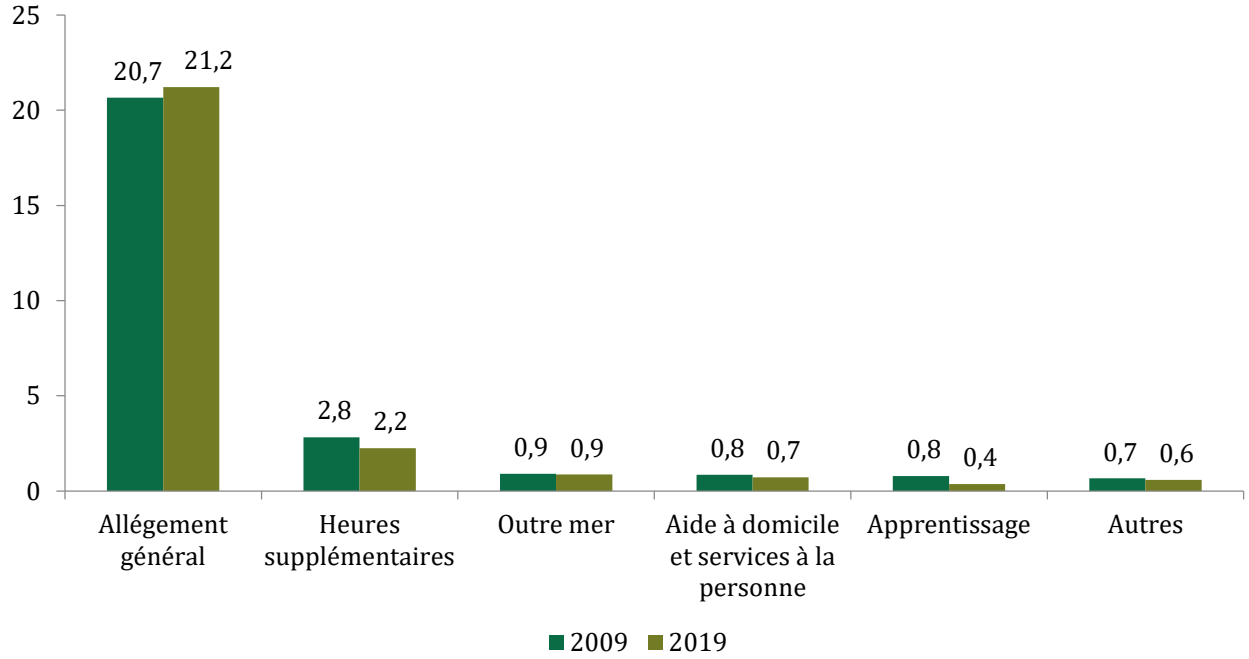
Année	Cotisations exonérées (Md€)	Nombre d'établissements bénéficiant d'au moins une exonération	Masse salariale totale brute (Md€)	Nombre de salariés en décembre
2009	28,01	1 661 744	459,75	17 437 143
2019	26,31	1 839 486	585,82	18 743 573

Source : Données Acoss, traitement mission.

Si le nombre des mesures d'exonérations est élevé et a fortement progressé en une décennie[35], elles sont concentrées sur des mesures clefs : les dix principales mesures mobilisent respectivement 95,2 et 99 % des montants en 2009 et en 2019 ce qui reflète la volonté de concentrer les efforts sur des mesures universelles et générales. L'allégement général mobilise ainsi les trois quarts des montants en 2009 et en 2019.

[35] L'annexe 5 au PLFSS pour 2020 dénombre 77 mesures d'exonérations de cotisations sociales (hors dispositifs éteints continuant à produire des effets), alors que la même annexe au PLFSS pour 2010 en mentionnait 42.

Graphique 12 : Principales mesures de baisse du coût du travail – en Md€ (champ secteur privé Acoss)

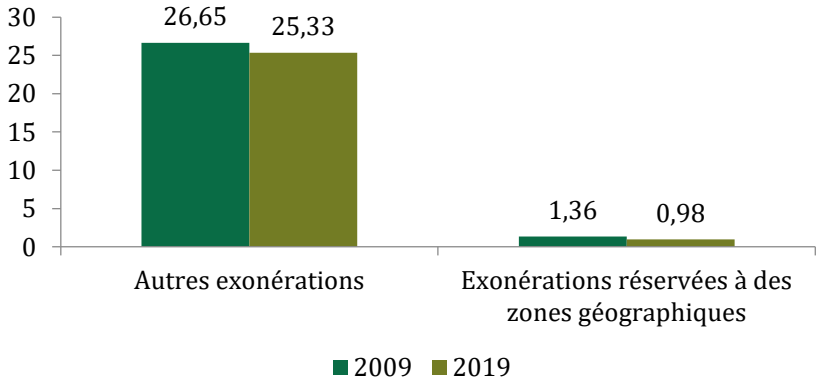


Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.1.2. Seule une faible part des allègements de cotisations sociales prend la forme d'exonérations spécifiques à des dispositifs zonés et au sein de celles-ci, l'essentiel des montants concerne l'Outre-mer

Les exonérations réservées à des zones géographiques représentent, en 2009 et en 2019, respectivement 4,9 % et 3,7 % de l'ensemble des exonérations (graphique 13).

Graphique 13 : Principales mesures de baisse du coût du travail (Md€) (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

Les exonérations spécifiques à l'outre-mer concentraient en 2009 66,4 % du total des cotisations exonérées au titre de dispositifs zonés. Malgré la création entre 2009 et 2019 de nouveaux dispositifs visant à soutenir spécifiquement certains territoires en métropole (BER, ZRD), cette part a augmenté pour atteindre 87,9 % en 2019 (tableau 35).

Tableau 35 : Montants et établissements bénéficiaires d'exonérations dédiées à des zones géographiques (champ secteur privé Acoss)

Année	Périmètre	Cotisations exonérées (M€)	Nombre d'établissements bénéficiaires
2009	DOM	903,82	35 755
	ZFU, ZRR	445,34	19 519
	DOM, ZFU et ZRR	1 361,23	56 164
2019	DOM	861,09	45 981
	ZFU, ZRR	118,47	11 213
	DOM, ZFU et ZRR	979,57	57 102

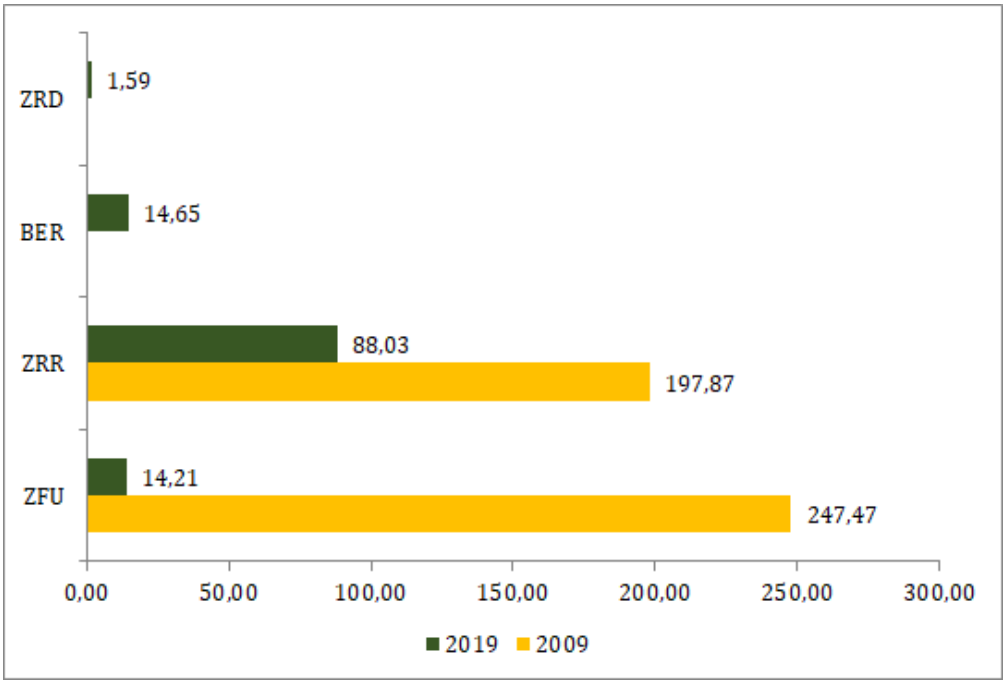
Source : Données Acoss, traitement mission.

Les développements suivants portent sur les seules exonérations de cotisations sociales en faveur des BER, ZFU, ZRD et ZRR, à l'exclusion des exonérations spécifiques aux départements d'outremer.

4.4.1.3. L'analyse de la dernière décennie souligne la multiplication des dispositifs d'exonération en métropole conjointement à une baisse des soutiens accordés

Entre 2009 et 2019, les dispositifs zonés ont été revus notamment du fait du renforcement des mesures générales de baisse du coût du travail. Ainsi, malgré la création des BER et ZRD au cours de la décennie, les montants d'exonérations baissent. Les dispositifs ZRR et ZFU portent l'essentiel de ces diminutions soit – 109,8 et – 233,3 M€ en dix ans (graphique 14).

Graphique 14 : Montant total des exonérations sociales en ZRD, BER, ZRR et ZFU (M€) (champ secteur privé Acoss)

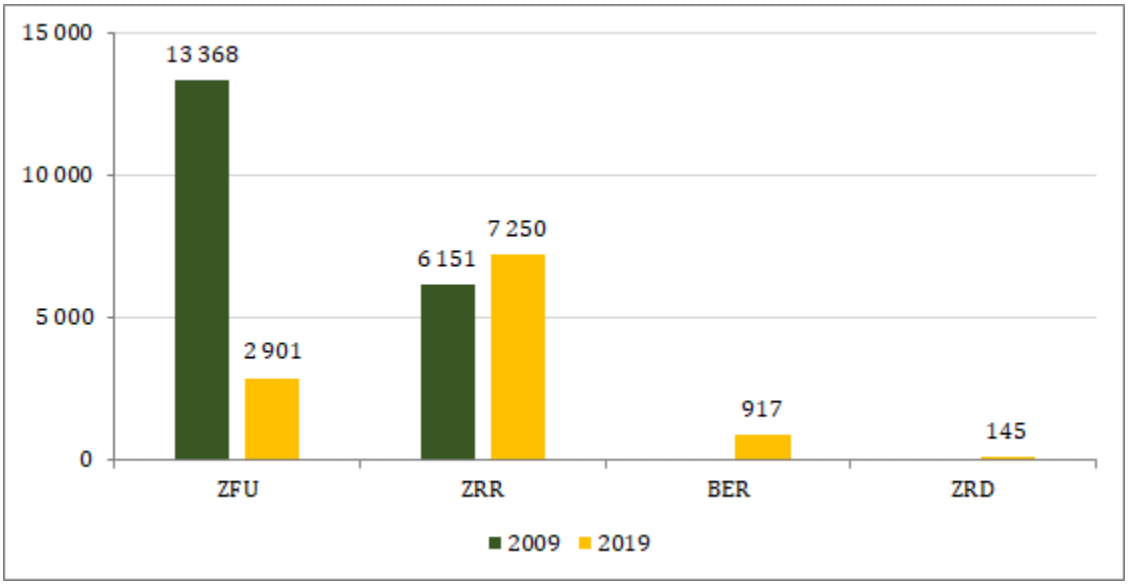


Source : Données Acoss, traitement mission.

Au cours de cette même période, l'évolution du nombre d'établissements bénéficiaires varie selon le dispositif concerné (graphique 15) :

- il diminue de plus des trois quarts en ZFU ;
- il augmente de 17 % en ZRR.

Graphique 15 : Nombre d'établissements bénéficiaires de mesures d'exonérations sociales en ZFU, ZRR, BER et ZRD (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.2. L'analyse des bénéficiaires des exonérations révèle la prépondérance du secteur médico-social et des établissements ayant moins de dix salariés

4.4.2.1. Les exonérations sociales des dispositifs zonés bénéficient principalement aux secteurs de l'action sociale et de la santé

Dix secteurs concentrent plus de 85 % des montants exonérés en 2019 (tableau 36). Le secteur de l''action sociale et de l'hébergement médico-social était déjà le premier secteur bénéficiaire en 2009 (24,7 %), et cette tendance s'est fortement amplifiée jusqu'en 2019 (39,8 %), sous l'effet de l'importance de ces activités dans les OIG en ZRR qui bénéficient d'un dispositif spécifique sans limitation de durée dans le temps. Les activités de santé, la construction et le commerce et la réparation automobile sont les autres principaux bénéficiaires des exonérations sociales.

Tableau 36 : Répartition des montants de cotisations sociales exonérés au titre des dispositifs zonés par secteur (champ secteur privé Acoss)

Secteur d'activité	2009	2019
QB - Action sociale et héberg. médico-social	24,1 %	39,8 %
QA - Activ. pour la santé humaine	12,4 %	11,7 %
GZ - Commerce ; réparation auto.-moto.	8,6 %	7,8 %
FZ - Construction	14,2 %	5,8 %
PZ - Education	2,4 %	4,3 %
IZ - Hébergement et restauration	2,1 %	4,3 %
MA - Activ. juridiques, de conseil et d'ingénierie	6,4 %	4,0 %
SZ - Autres activ. de services	4,1 %	3,4 %
NZ - Activ. de services admin. et de soutien	8,2 %	3,2 %
CH - Métallurgie	1,1 %	2,4 %
CA - Ind. agro-alimentaires	1,1 %	1,8 %
RZ - Arts, spectacles et activ. récréatives	1,3 %	1,7 %
HZ - Transports et entreposage	3,0 %	1,7 %
OZ - Administration publique	0,4 %	1,3 %
CM - Ind. du meuble; réparat. et installat. de machines	1,4 %	1,2 %
KZ - Activ. financières et d'assurance	1,4 %	1,1 %
JC - Activ. informatiques	1,9 %	0,7 %
CG - Ind. des plastiques	0,4 %	0,6 %
MC - Autres activ. scientifiques et techniques	1,3 %	0,5 %
CC - Bois et papier	0,9 %	0,5 %
EZ - Prod. et distrib. d'eau ; assainissement	0,4 %	0,5 %
LZ - Activ. immobilières	0,5 %	0,4 %
CK - Fabric. de machines et équipements n.c.a.	0,4 %	0,3 %
JA - Edition et Audiovisuel	0,6 %	0,2 %
CB - Habillement, textile et cuir	0,5 %	0,2 %
CJ - Fabric. d'équipements électriques	0,2 %	0,1 %
JB - Télécommunications	0,2 %	0,1 %
CE - Ind. chimique	0,1 %	0,1 %
CL - Fabric. de matériels de transport	0,1 %	0,1 %
MB - Recherche et développement	0,0 %	0,1 %
CI - Fabric. de produits info, électro. et optiques	0,1 %	0,1 %
BZ - Ind. extractives	0,0 %	0,1 %
UZ - Activ. extra-territoriales	0,0 %	0,0 %
AZ - Agriculture, sylviculture et pêche	0,0 %	0,0 %
CF - Ind. pharmaceutique	0,0 %	0,0 %
DZ - Prod. et distrib. d'électricité, de gaz	0,0 %	0,0 %
CD - Cokéfaction et raffinage	0,0 %	0,0 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

L'analyse des établissements bénéficiaires confirme la concentration sectorielle précédente avec toutefois un ordre légèrement différent, le commerce et la réparation automobile étant les premiers secteurs en termes de nombre de bénéficiaires (tableau 37).

Tableau 37 : Répartition des établissements bénéficiaires des exonérations sociales des dispositifs zonés par secteur (champ secteur privé Acoss)

Secteur d'activité	2009	2019
GZ - Commerce ; réparation auto.-moto.	16 %	15 %
QB - Action sociale et héberg. médico-social	8 %	12 %
FZ - Construction	17 %	11 %
MA - Activ. juridiques, de conseil et d'ingénierie	11 %	9 %
QA - Activ. pour la santé humaine	7 %	8 %
IZ - Hébergement et restauration	5 %	8 %
SZ - Autres activ. de services	6 %	6 %
NZ - Activ. de services admin. et de soutien	6 %	4 %
PZ - Education	3 %	4 %
KZ - Activ. financières et d'assurance	3 %	3 %
RZ - Arts, spectacles et activ. récréatives	3 %	3 %
CA - Ind. agro-alimentaires	2 %	3 %
CM - Ind. du meuble; réparat. et installat. de machines	2 %	2 %
HZ - Transports et entreposage	2 %	2 %
CH - Métallurgie	1 %	2 %
JC - Activ. informatiques	3 %	1 %
MC - Autres activ. scientifiques et techniques	2 %	1 %
LZ - Activ. immobilières	1 %	1 %
CC - Bois et papier	1 %	1 %
OZ - Administration publique	0 %	1 %
CG - Ind. des plastiques	0 %	1 %
JA - Edition et Audiovisuel	1 %	0 %
EZ - Prod. et distrib. d'eau ; assainissement	0 %	0 %
CK - Fabric. de machines et équipements	0 %	0 %
UZ - Activ. extra-territoriales	0 %	0 %
CB - Habillement, textile et cuir	0 %	0 %
CE - Ind. chimique	0 %	0 %
CL - Fabric. de matériels de transport	0 %	0 %
JB - Télécommunications	0 %	0 %
CJ - Fabric. d'équipements électriques	0 %	0 %
MB - Recherche et développement	0 %	0 %
BZ - Ind. extractives	0 %	0 %
CI - Fabric. de produits info., électro. et optiques	0 %	0 %
AZ - Agriculture, sylviculture et pêche	0 %	0 %
DZ - Prod. et distrib. d'électricité, de gaz	0 %	0 %
CF - Ind. pharmaceutique	0 %	0 %
CD - Cokéfaction et raffinage	0 %	0 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.2.2. Les exonérations sociales des dispositifs zonés bénéficient principalement aux entreprises de petite taille

En 2019, 55,7 % des cotisations exonérées du fait de dispositifs zonés portent sur des rémunérations versées à des salariés d'établissements de moins de 50 salariés, lesquels représentent 90 % des établissements bénéficiaires (tableau 38 et tableau 39).

Tableau 38 : Répartition des montants de cotisations sociales exonérés au titre des dispositifs zonés selon l'effectif (champ secteur privé Acoss)

Nombre de salariés	2009	2019
0 à 9	33,5 %	26,3 %
10 à 19	15,9 %	12,7 %
20 à 49	21,7 %	16,7 %
50 à 99	10,2 %	13,9 %
100 à 249	6,4 %	10,3 %
250 à 499	4,1 %	6,5 %
500 à 1 999	7,2 %	13,2 %
Plus de 2 000	0,9 %	0,3 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

Tableau 39 : Répartition des établissements bénéficiaires des exonérations sociales des dispositifs zonés selon l'effectif (champ secteur privé Acoss)

Nombre de salariés	2009	2019
0 à 9	76 %	70 %
10 à 19	11 %	12 %
20 à 49	8 %	9 %
50 à 99	3 %	3 %
100 à 249	1 %	2 %
250 à 499	1 %	1 %
500 à 1 999	1 %	2 %
Plus de 2 000	0 %	0 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.2.3. La répartition des bénéficiaires selon les départements est relativement homogène

En 2009, plusieurs départements se caractérisent par un nombre élevé d'établissements bénéficiaires. Il s'agit majoritairement de départements urbains abritant des métropoles. La situation est plus équilibrée en 2019, avec l'arrivée de plusieurs départements ruraux dans les dix premiers départements pour le nombre d'établissements bénéficiaires. Le département des Ardennes devient celui avec le plus grand nombre de bénéficiaires ce qui s'explique par la montée en puissance du dispositif BER (tableau 40).

Tableau 40 : Les dix départements comptant le plus grand nombre de bénéficiaires des mesures d'exonérations sociales des dispositifs zonés en 2009 et en 2019 (champ secteur privé Acoss)

2009		2019	
Département	Nombre de bénéficiaires	Département	Nombre de bénéficiaires
Nord	1 799	Ardennes	872
Bouches du Rhône	1 066	Nord	333
Seine Saint-Denis	892	Aveyron	317
Var	734	Haute-Loire	271
Gironde	670	Lot	234
Rhône	630	Bouches du Rhône	232
Val d'Oise	562	Var	229
Haute-Garonne	541	Deux-Sèvres	223
Hérault	367	Haute-Garonne	210
Lot	355	Dordogne	204

Source : Données Acoss, traitement mission.

En 2009, dix départements mobilisent 39 % des exonérations (tableau 41). En 2019, cette concentration est encore plus prononcée, les dix départements mobilisant les montants les plus importants rassemblant 44 % de l'ensemble des soutiens. Hormis les Ardennes, dont à nouveau la position en tête du classement est influencée par la présence du dispositif BER, et les Pyrénées-Atlantiques qui est un département mixte urbain/rural, les huit autres départements concentrant le plus de cotisations exonérées sont tous des départements ruraux.

Tableau 41 : Les dix départements avec les plus grands montants de cotisations sociales exonérés au titre des dispositifs zonés en 2009 et en 2019 (champ secteur privé Acoss)

2009		2019	
Département	Montant (€)	Département	Montant (€)
Nord	32 654 710	Deux-Sèvres	13 763 754
Seine Saint-Denis	18 121 383	Manche	6 414 579
Bouches du Rhône	18 070 204	Saône-et-Loire	6 353 616
Lozère	17 786 086	Haute-Loire	4 970 011
Lot	15 123 196	Orne	4 659 882
Corrèze	12 745 461	Aveyron	4 247 301
Gironde	12 002 504	Morbihan	2 930 397
Rhône	11 234 857	Drôme	2 925 271
Aveyron	9 971 541	Gironde	2 644 675
Var	9 677 632	Dordogne	2 385 261

Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.3. Analyse spécifique des exonérations sociales en ZRR

4.4.3.1. Les ZRR bénéficient de deux types d'exonérations sociales en ZRR

Deux types d'exonérations sociales existent en ZRR :

- un dispositif d'exonération de cotisations sociales pour les embauches effectuées jusqu'au 50ème salarié ;
- un dispositif d'exonération spécifique pour les organismes d'intérêt général (OIG) (au sens de l'article 200 du CGI) ; ce dispositif a été abrogé le 1er novembre 2007 mais reste valable pour les contrats d'embauche conclus avant cette date, dans la limite de 250 emplois.

Le tableau 42 et le tableau 43 présentent les montants exonérés et nombre de bénéficiaires pour ces deux types d'exonérations. **89 % des montants exonérés correspondent aux exonérations spécifiques pour les OIG.**

Tableau 42 : Répartition des montants de cotisations sociales exonérés selon le type d'exonération en ZRR (M€)

Année	Exonération du 1er au 50ème salarié	Exonération OIG	Total
2009	22,35	175,52	197,87
2019	18,00	70,02	88,03
Évolution	-4,35	-105,49	-109,84

Source : Données Acoss, traitement mission.

Tableau 43 : Répartition des bénéficiaires selon le type d'exonération en ZRR (en nombre d'établissements)

Année	Exonération du 1er au 50ème salarié	Exonération OIG	Total
2009	3 217	3 067	6 151
2019	4 853	2 501	7 250
Évolution	1 636	- 566	1 099

Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.3.2. Le montant d'exonérations sociales a diminué entre 2009 et 2019 mais le nombre de bénéficiaires a continué à croître

Le montant total d'exonérations sociales a diminué entre 2009 et 2019 (ce qui s'explique par l'abrogation du dispositif OIG au 1er novembre 2007[36]), malgré une augmentation du nombre de bénéficiaires.

Tableau 44 : Montant exonérés et nombre d'établissement bénéficiaires des exonérations sociales en ZRR en 2009 et 2019 (champ secteur privé Acoss)

	Montants exonérés (M€)	Nombre d'établissements bénéficiaires
2009	197,87	6 151
2019	88,03	7 250
Évolution entre 2009 et 2019	-109,84	1 099

Source : Données Acoss, traitement mission.

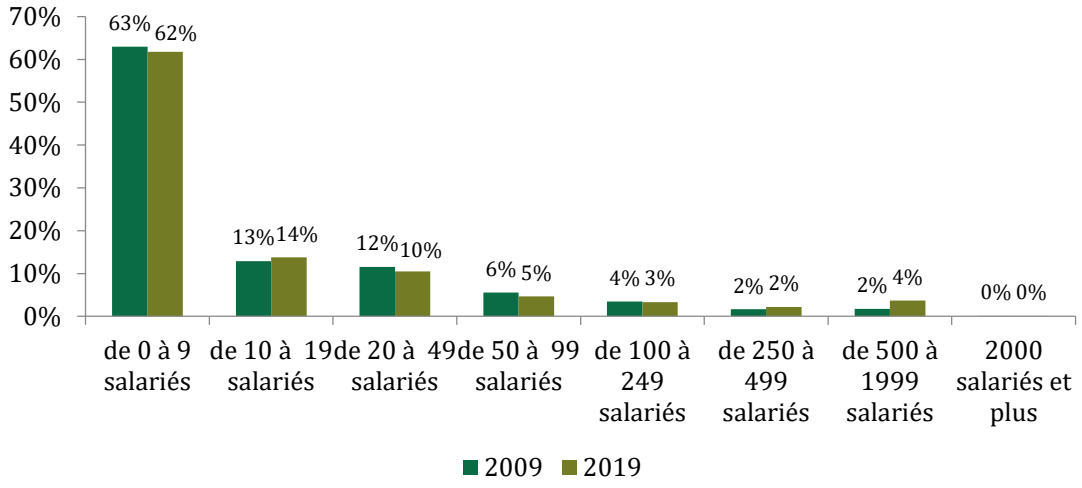
[36] Les contrats conclus avant cette date continuent à bénéficier de cette exonération.

4.4.3.3. Les exonérations sociales en ZRR bénéficient principalement à des établissements de petite taille et au secteur médico-social

4.4.3.3.1. Plus de 60 % des bénéficiaires des exonérations sociales en ZRR sont des établissements de moins de dix salariés

Plus de 60 % des bénéficiaires sont des établissements de moins de dix salariés, à la fois en 2009 et en 2019.

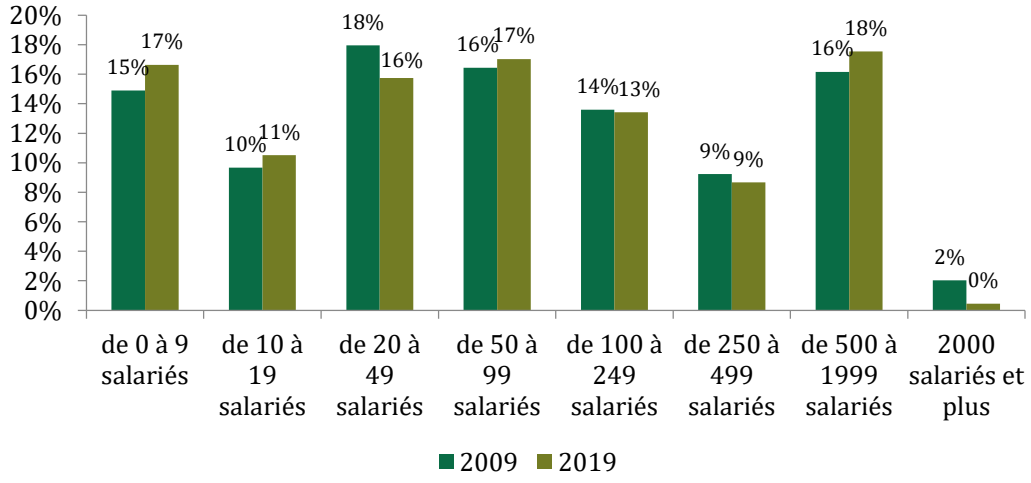
Graphique 16 : Répartition des établissements bénéficiaires des exonérations sociales en ZRR par effectif en 2009 et en 2019 (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

La répartition des montants d'exonération par effectif est plus homogène que la répartition des bénéficiaires et varie légèrement entre 2009 et 2019 (graphique 17).

Graphique 17 : Répartition des montants d'exonérations sociales en ZRR par effectif en 2009 et en 2019 (champ secteur privé Acoss)

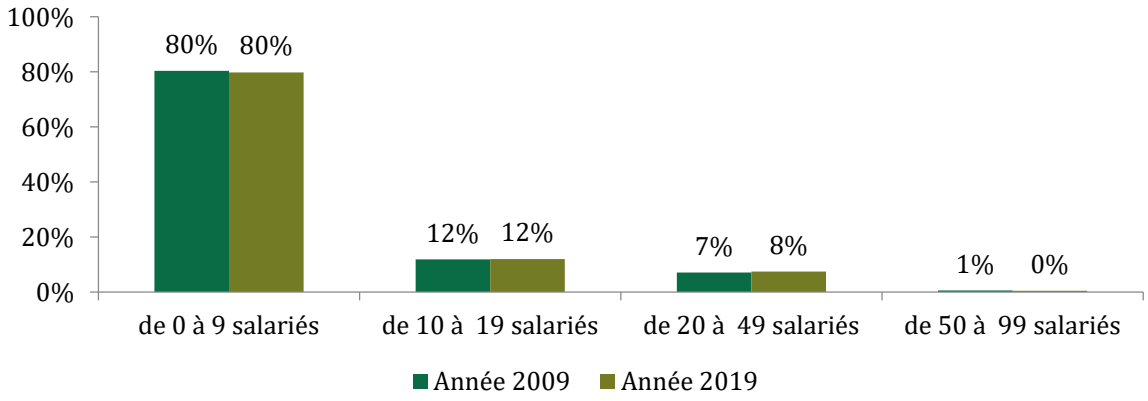


Source : Données Acoss, traitement mission.

Une analyse plus détaillée, distinguant les deux types d'exonération, montre que :

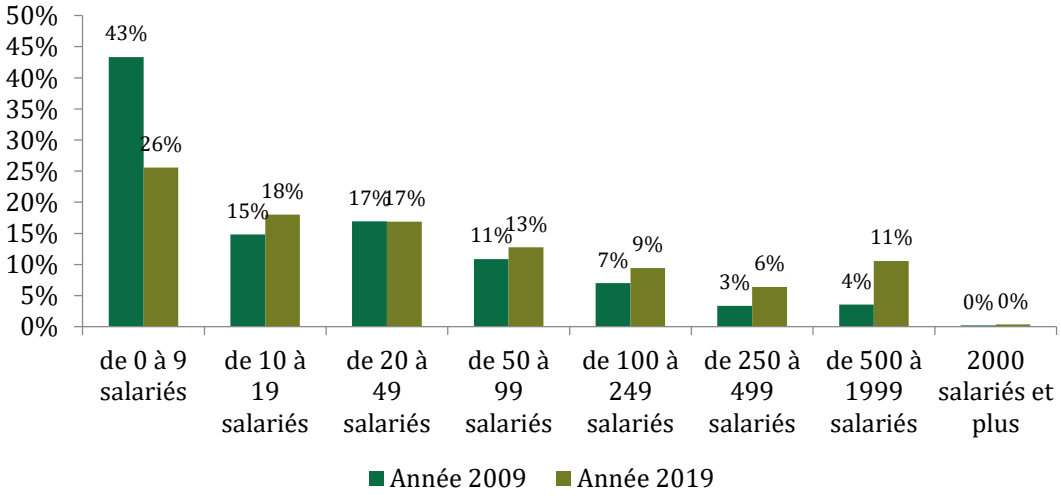
- les établissements ayant moins de dix salariés représentent 80 % des établissements bénéficiaires (graphique 18) et 60 à 63 % des montants exonérés (graphique 20) pour l'exonération concernant les embauches jusqu'au 50ème salarié ;
- la part d'établissements de moins de dix salariés parmi les bénéficiaires est deux fois moins importante pour l'exonération OIG que celle pour l'allégement en faveur des entreprises de moins de 50 salariés (graphique 18 et graphique 19) ;
- la part d'établissements de plus de 500 salariés bénéficiaires de l'exonération OIG a plus de doublé entre 2009 et 2019 alors que la part d'établissements ayant entre 0 et 9 salariés a été presque divisée par deux ;
- les montants exonérés sont très largement concentrés sur des entreprises de grande et de très grande tailles pour l'exonération OIG (graphique 21).

Graphique 18 : Répartition des établissements bénéficiant de l'exonération générale en ZRR en 2009 et en 2019 par effectif (champ secteur privé Acoss)



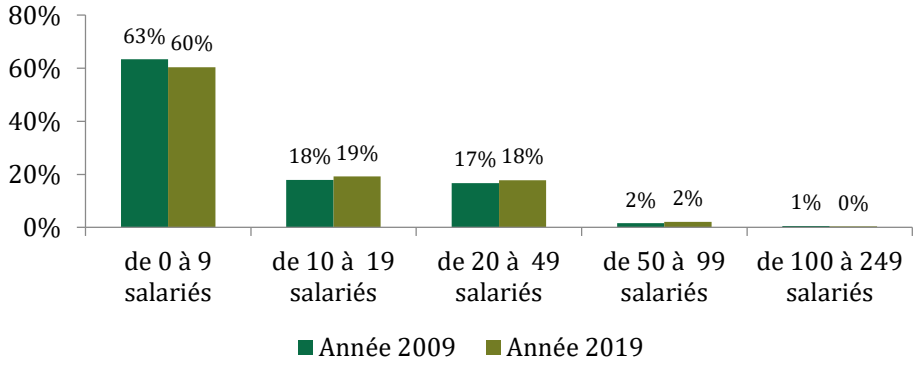
Source : Données Acoss, traitement mission.

Graphique 19 : Répartition des établissements bénéficiant de l'exonération OIG en ZRR en 2009 et en 2019 par effectif (champ secteur privé Acoss)



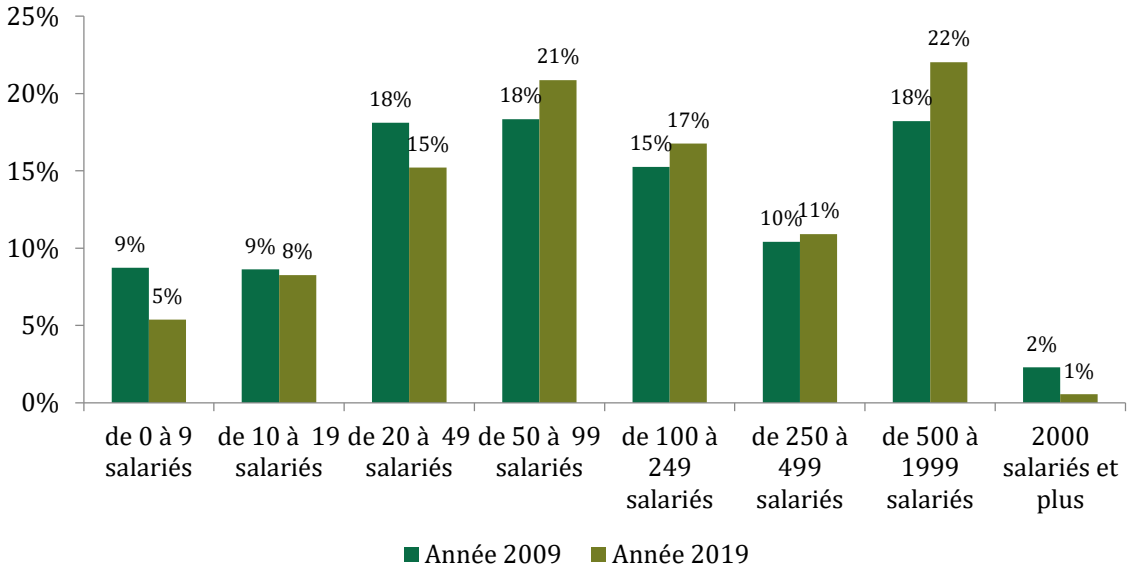
Source : Données Acoss, traitement mission.

Graphique 20 : Répartition des montants exonérés au titre de l'exonération générale en ZRR en 2009 et en 2019 par effectif (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

Graphique 21 : Montants exonérés au titre de l'exonération OIG en ZRR en 2009 et en 2019 par effectif (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.3.3.2. Les exonérations sociales en ZRR bénéficient principalement au secteur médico-social

Tant en 2009 qu'en 2019, le secteur médico-social concentre plus de la moitié des montants de cotisations exonérées. Ce secteur combiné à celui des activités de santé mobilise près des trois quarts des montants en 2009 et les deux tiers des montants en 2019 (tableau 45).

Tableau 45 : Répartition des montants de cotisations exonérés au titre des ZRR par secteur (champ secteur privé Acoss)

Secteur d'activité	2009	2019
QB - Action sociale et héberg. médico-social	52,2 %	52,7 %
QA - Activ. pour la santé humaine	22,3 %	13,4 %
PZ - Education	3,8 %	5,5 %
FZ - Construction	3,1 %	4,1 %
GZ - Commerce ; réparation auto.-moto.	1,8 %	4,0 %
SZ - Autres activ. de services	6,2 %	3,9 %
IZ - Hébergement et restauration	1,8 %	3,1 %
RZ - Arts, spectacles et activ. récréatives	2,1 %	2,1 %
NZ - Activ. de services admin. et de soutien	1,9 %	2,0 %
OZ - Administration publique	0,9 %	1,8 %
MA - Activ. juridiques, de conseil et d'ingénierie	0,7 %	1,5 %
CA - Ind. agro-alimentaires	0,4 %	1,2 %
HZ - Transports et entreposage	0,7 %	0,8 %
CH - Métallurgie	0,3 %	0,7 %
CM - Ind. du meuble; réparat. et installat. de machines	0,3 %	0,5 %
CC - Bois et papier	0,3 %	0,3 %
CG - Ind. des plastiques	0,2 %	0,3 %
KZ - Activ. financières et d'assurance	0,1 %	0,3 %
MC - Autres activ. scientifiques et techniques	0,1 %	0,3 %
JC - Activ. informatiques	0,1 %	0,3 %
JA - Edition et Audiovisuel	0,2 %	0,2 %
CK - Fabric. de machines et équipements n.c.a.	0,1 %	0,2 %
LZ - Activ. immobilières	0,1 %	0,2 %
CB - Habillement, textile et cuir	0,1 %	0,1 %
EZ - Prod. et distrib. d'eau ; assainissement	0,1 %	0,1 %
CE - Ind. chimique	0,1 %	0,1 %
CL - Fabric. de matériels de transport	0,0 %	0,1 %
BZ - Ind. extractives	0,0 %	0,1 %
JB - Télécommunications	0,0 %	0,1 %
MB - Recherche et développement	0,0 %	0,1 %
CJ - Fabric. d'équipements électriques	0,0 %	0,0 %
AZ - Agriculture, sylviculture et pêche	0,0 %	0,0 %
UZ - Activ. extra-territoriales	0,0 %	0,0 %
CF - Ind. pharmaceutique	0,0 %	0,0 %
CI - Fabric. de produits info., électro. et optiques	0,0 %	0,0 %
DZ - Prod. et distrib. d'électricité, de gaz	0,0 %	0,0 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

En termes de nombre de bénéficiaires la répartition des secteurs est plus homogène. Le secteur de l'action sociale et de l'hébergement médico-social est à nouveau en première position (tableau 46).

Tableau 46 : Répartition des établissements bénéficiaires de cotisations sociales en ZRR par secteur d'activité (champ secteur privé Acoss)

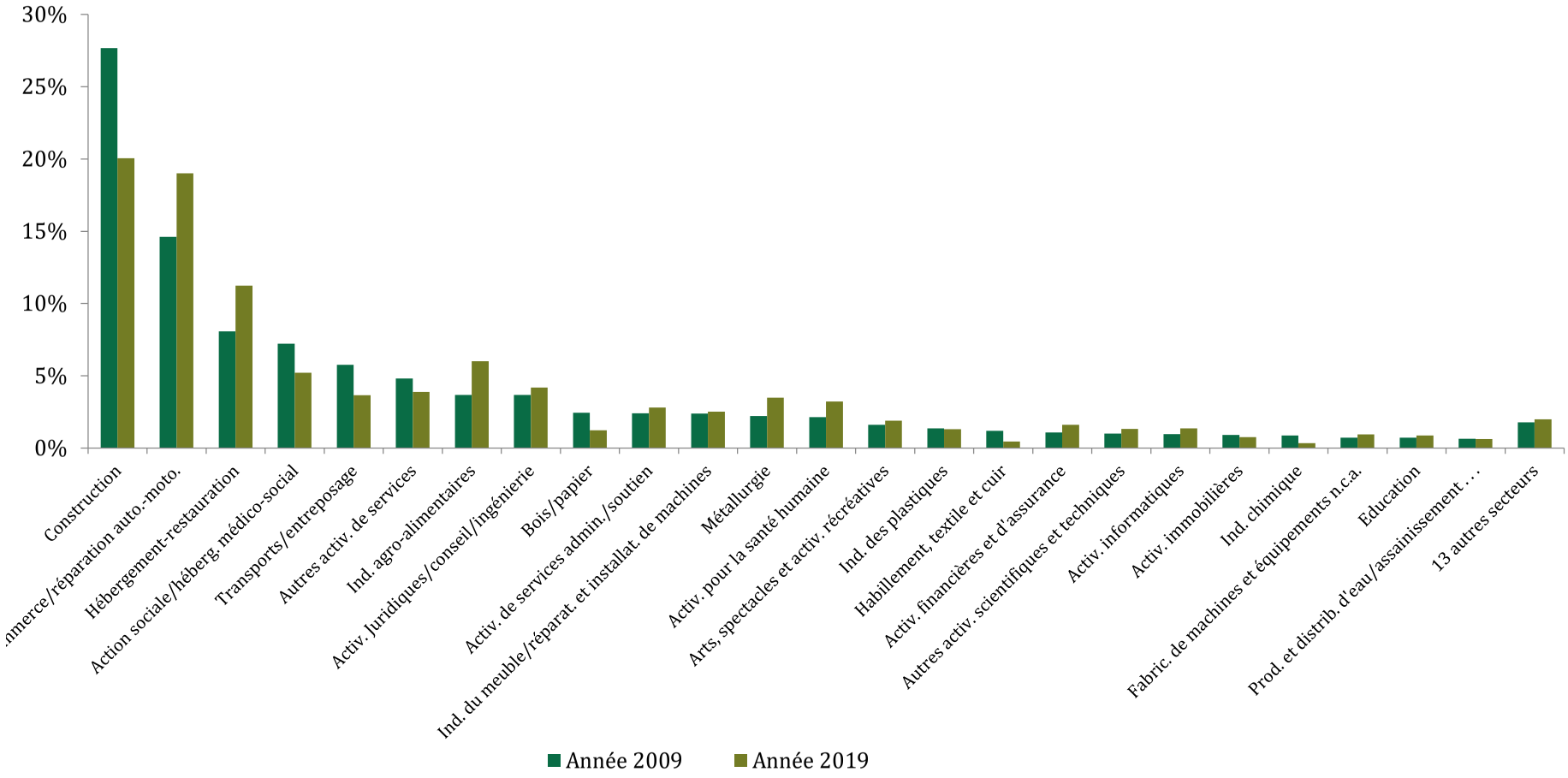
Secteur d'activité	2009	2019
QB - Action sociale et héberg. médico-social	22 %	18 %
GZ - Commerce ; réparation auto.-moto.	9 %	14 %
FZ - Construction	15 %	12 %
IZ - Hébergement et restauration	6 %	9 %
SZ - Autres activ. de services	11 %	7 %
QA - Activ. pour la santé humaine	5 %	6 %
PZ - Education	5 %	5 %
RZ - Arts, spectacles et activ. récréatives	7 %	4 %
MA - Activ. juridiques, de conseil et d'ingénierie	3 %	4 %
CA - Ind. agro-alimentaires	2 %	3 %
NZ - Activ. de services admin. et de soutien	3 %	3 %
HZ - Transports et entreposage	2 %	2 %
CM - Ind. du meuble; réparat. et installat. de machines	1 %	2 %
CH - Métallurgie	1 %	2 %
KZ - Activ. financières et d'assurance	1 %	1 %
OZ - Administration publique	0 %	1 %
MC - Autres activ. scientifiques et techniques	1 %	1 %
LZ - Activ. immobilières	1 %	1 %
CC - Bois et papier	1 %	1 %
JC - Activ. informatiques	1 %	1 %
CG - Ind. des plastiques	1 %	1 %
JA - Edition et Audiovisuel	1 %	0 %
CK - Fabric. de machines et équipements n.c.a.	0 %	0 %
EZ - Prod. et distrib. d'eau ; assainissement	0 %	0 %
UZ - Activ. extra-territoriales	0 %	0 %
CL - Fabric. de matériels de transport	0 %	0 %
CB - Habillement, textile et cuir	0 %	0 %
CE - Ind. chimique	0 %	0 %
BZ - Ind. extractives	0 %	0 %
CI - Fabric. de produits info., électro. et optiques	0 %	0 %
CJ - Fabric. d'équipements électriques	0 %	0 %
MB - Recherche et développement	0 %	0 %
AZ - Agriculture, sylviculture et pêche	0 %	0 %
JB - Télécommunications	0 %	0 %
DZ - Prod. et distrib. d'électricité, de gaz	0 %	0 %
CF - Ind. pharmaceutique	0 %	0 %
CD - Cokéfaction et raffinage	0 %	0 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

Une analyse plus détaillée, distinguant les deux types d'exonération, montre que :

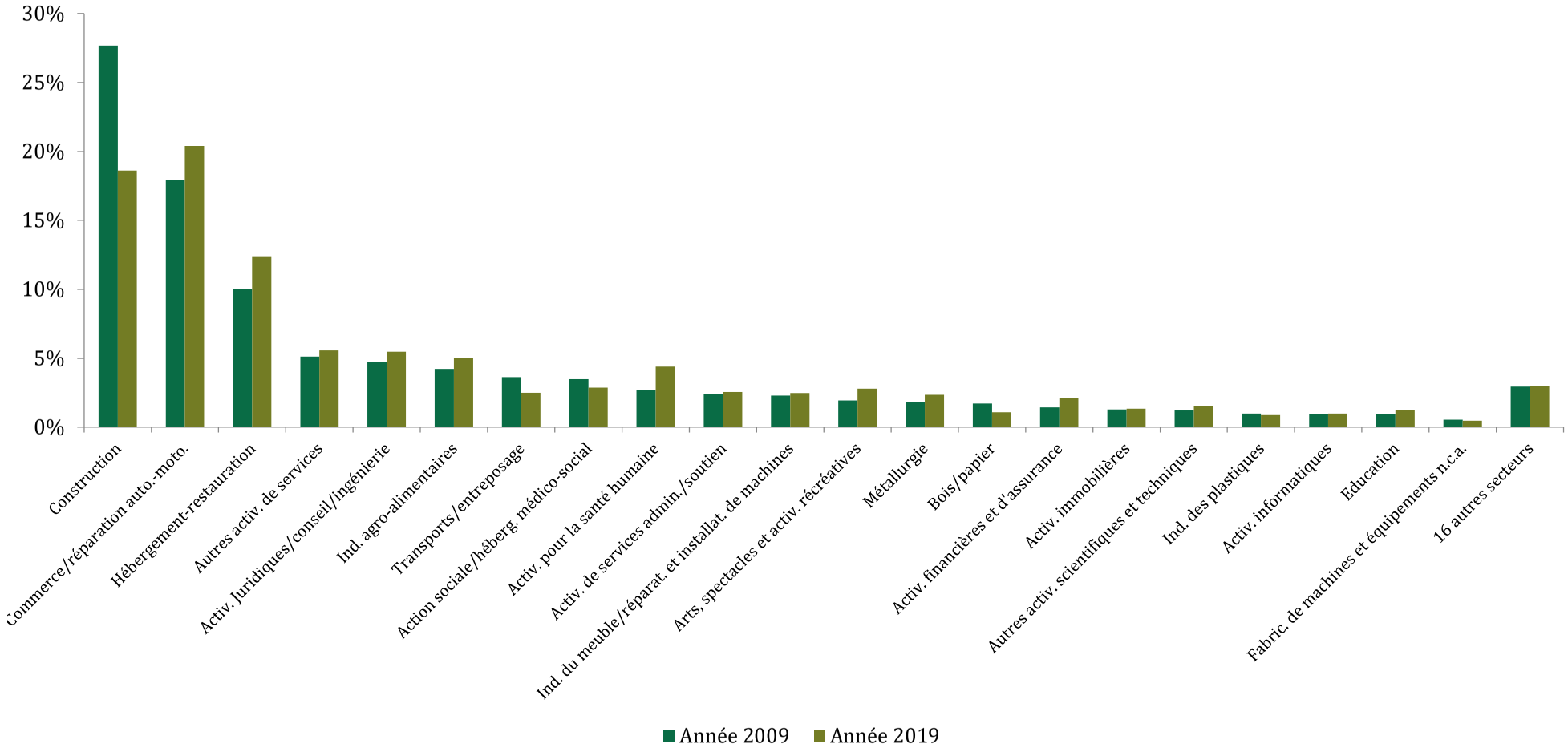
- pour l'exonération concernant les embauches jusqu'au 50ème salarié ;
  - trois secteurs mobilisent la moitié des montants exonérés : le secteur de la construction, celui du commerce et de la réparation auto-moto et le secteur de l'hébergement et de la restauration (graphique 22) ; ces trois secteurs sont également les trois premiers secteurs en termes de nombre de bénéficiaires (graphique 23) ;
  - huit secteurs mobilisent les trois quarts des exonérations accordées ;
- pour l'exonération OIG (graphique 24 et graphique 25), la prépondérance du secteur de l'action sociale et de l'hébergement médico-social à la fois en termes de nombre de bénéficiaires et en termes de montants exonérés, ce qui est cohérent avec la nature de cette exonération.

Graphique 22 : Répartition des montants exonérés au titre de l'exonération générale en ZRR en 2009 et en 2019 par secteur d'activité (champ secteur privé Acoss)



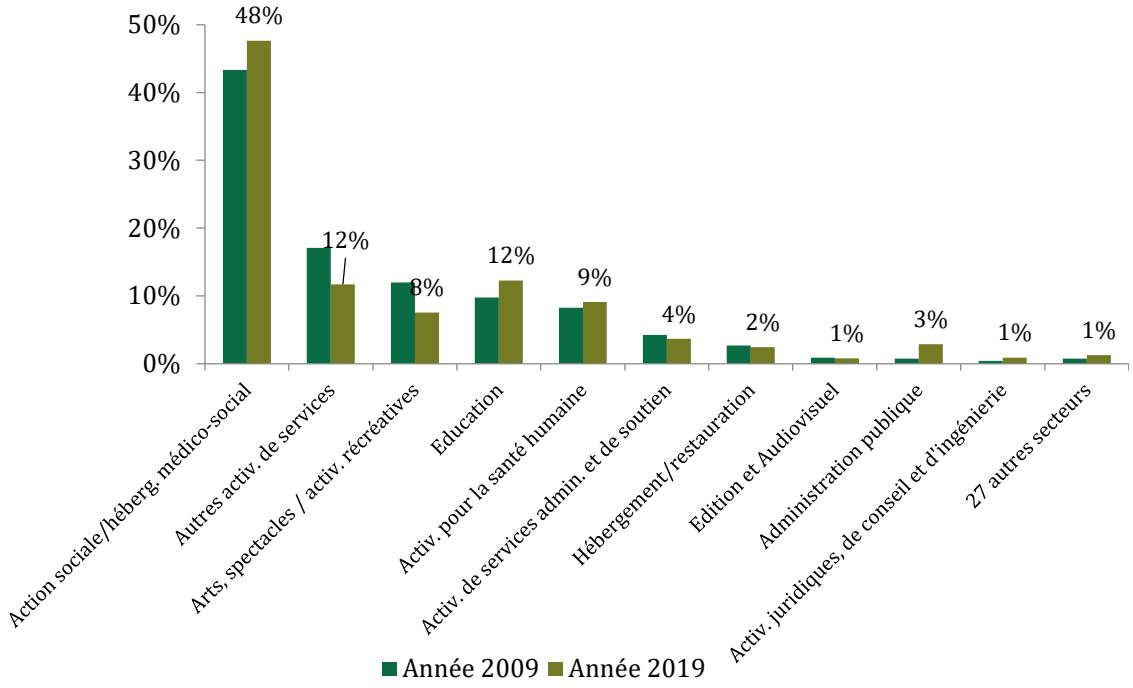
Source : Données Acoss, traitement mission.

Graphique 23 : Répartition des établissements bénéficiaires de l'exonération générale en ZRR en 2009 et en 2019 par secteur d'activité (champ secteur privé Acoss)



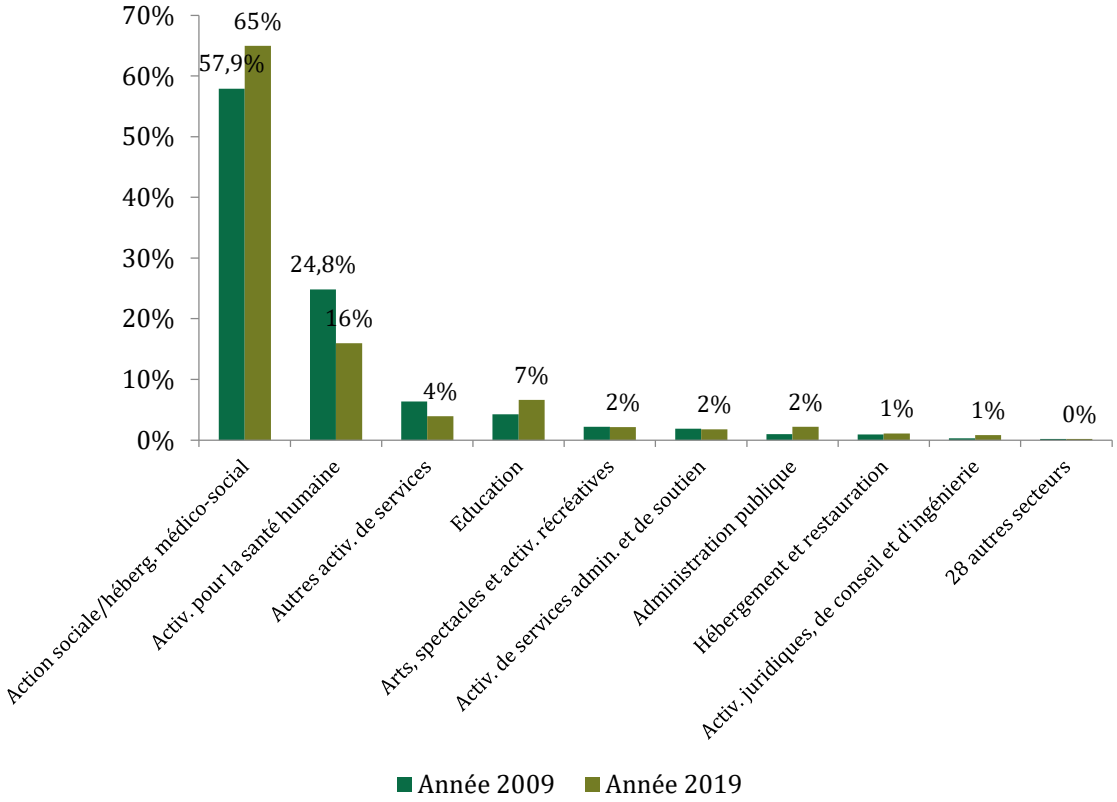
Source : Données Acoss, traitement mission.

Graphique 24 : Répartition des établissements bénéficiant de l'exonération OIG en ZRR en 2009 et en 2019 par secteur (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

Graphique 25 : Répartition des montants versés au titre de l'exonération OIG en ZRR en 2009 et en 2019 par secteur (champ secteur privé Acoss)



Source : Données Acoss, traitement mission.

4.4.3.3.3. Dix départements mobilisent plus de 40 % des montants exonérés

En 2019, les dix départements les plus soutenus rassemblent 44 % des montants d'exonération (tableau 47). Entre 2009 et 2019, sept départements demeurent dans les dix départements les plus soutenus *via* le dispositif ZRR (Aveyron, Corrèze, Creuse, Landes, Lot, Lozère et Pyrénées-Atlantiques) (tableau 48).

Tableau 47 : Les dix départements mobilisant les montants les plus importants au titre des mesures d'exonérations ZRR en 2019 (champ secteur privé Acoss)

Département	Montants exonérés (€)
Aveyron	6 414 579
Lozère	6 353 616
Corrèze	4 953 634
Lot	4 659 882
Haute-Loire	4 247 301
Creuse	2 925 271
Pyrénées-Atlantiques	2 644 675
Landes	2 383 130
Allier	2 316 206
Orne	1 819 419

Source : Données Acoss, traitement mission.

Tableau 48 : Les dix départements dénombrant le plus d'établissements bénéficiaires de la mesure générale en ZRR en 2009 et 2019

2009		2019	
Département	Nombre de bénéficiaires	Département	Nombre de bénéficiaires
Landes	164	Deux-Sèvres	195
Lot	136	Manche	145
Aveyron	112	Saône-et-Loire	131
Pyrénées-Atlantiques	102	Haute-Loire	129
Gers	99	Orne	127
Indre	96	Aveyron	115
Puy de Dôme	96	Morbihan	110
Creuse	91	Drôme	108
Vienne	85	Gironde	107
Gironde	81	Dordogne	106

Source : Données Acoss, traitement mission.

Tableau 49 : Les dix départements mobilisant les montants les plus importants au titre de la mesure générale en ZRR en 2009 et 2019

2009		2019	
Département	Part du total des montants exonérés	Département	Part du total des montants exonérés
Landes	4,5 %	Deux-Sèvres	4,8 %
Indre	3,7 %	Manche	3,0 %
Lot	3,5 %	Saône-et-Loire	2,6 %
Puy-de-Dôme	3,4 %	Haute-Loire	2,6 %
Gers	3,1 %	Corse-du-Sud	2,5 %
Pyrénées-Atlantiques	3,0 %	Orne	2,5 %
Aveyron	2,8 %	Gironde	2,4 %
Vienne	2,7 %	Morbihan	2,4 %
Gironde	2,7 %	Haute-Garonne	2,3 %
Haute-Marne	2,7 %	Dordogne	2,2 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

Tableau 50 : Les dix départements dénombrant le plus d'établissements bénéficiaires de la mesure OIG en ZRR en 2009 et 2019

2009		2019	
Département	Nombre de bénéficiaires	Département	Nombre de bénéficiaires
Lot	230	Aveyron	206
Lozère	198	Lot	161
Corrèze	193	Haute-Loire	145
Aveyron	172	Lozère	132
Landes	170	Corrèze	127
Creuse	134	Creuse	95
Ariège	122	Landes	91
Pyrénées-Atlantiques	101	Ariège	71
Ardèche	91	Pyrénées-Atlantiques	69
Hautes-Pyrénées	88	Allier	58

Source : Données Acoss, traitement mission.

Tableau 51 : Les dix départements mobilisant les montants les plus importants au titre de la mesure OIG en ZRR en 2009 et 2019

2009		2019	
Département	Part du total des montants exonérés	Département	Part du total des montants exonérés
Lozère	10,1 %	Lozère	9,0 %
Lot	8,3 %	Aveyron	8,7 %
Corrèze	7,0 %	Corrèze	6,9 %
Aveyron	5,3 %	Lot	6,2 %
Creuse	4,8 %	Haute-Loire	5,5 %
Landes	4,5 %	Creuse	4,0 %
Hautes-Pyrénées	4,0 %	Pyrénées-Atlantiques	3,5 %
Pyrénées-Atlantiques	3,6 %	Allier	3,1 %
Ariège	3,6 %	Landes	3,0 %
Ardèche	2,9 %	Haute-Saône	2,4 %

Source : Données Acoss, traitement mission.

ANNEXE III

Analyse des communes classées en ZRR

SOMMAIRE

1. UN DISPOSITIF CIBLANT DES COMMUNES PEU PEUPLÉES ET AYANT UN FAIBLE REVENU MÉDIAN, RÉPARTIES SUR TOUT LE TERRITOIRE 1

1.1. Un dispositif bénéficiant à plus de la moitié des communes françaises et présent dans toutes les régions 1

1.1.1. Le dispositif ZRR bénéficie à 51 % des communes métropolitaines 1

1.1.2. Sept régions ont plus de 50 % de leurs communes qui bénéficient du dispositif 2

1.1.3. Cinq régions ont plus de 25 % de leur population résidant dans une commune bénéficiant du dispositif ZRR 4

1.1.4. Plus de 50 % des ZRR sont regroupées dans trois régions 4

1.2. Un zonage principalement concentré sur des communes faiblement peuplées mais dont la dynamique démographique est positive 7

1.2.1. Près des trois quarts des communes classées ont moins de 500 habitants 7

1.2.2. La majorité des communes classées a une dynamique démographique positive 8

1.3. Un zonage concentré sur des communes ayant un niveau de vie inférieur aux autres communes métropolitaines 10

2. LES COMMUNES EN ZRR, DONT LA POPULATION EST PLUS ÂGÉE ET MOINS QUALIFIÉE QUE CELLE DES COMMUNES NON CLASSÉES, FONT FACE À UN TAUX DE CHÔMAGE ÉLEVÉ ET À UN FAIBLE TAUX DE CRÉATION D'ENTREPRISES 13

2.1. Au-delà des critères de classement, les communes classées diffèrent des communes non classées d'un point de vue socioéconomique 13

2.1.1. Les spécificités des ZRR les rendent statistiquement identifiables 13

2.1.2. Les communes classées ont une population plus âgée et moins qualifiée 15

2.1.3. Les individus vivant en ZRR travaillent plus fréquemment dans leur commune de résidence et utilisent peu les transports en commun 17

2.1.4. Les communes en ZRR se caractérisent par des proportions d'emplois dans le secteur agricole et dans le secteur public supérieures à celles des communes hors ZRR 19

2.2. Les communes en ZRR souffrent d'un taux de chômage élevé et de peu de créations d'entreprises et d'emplois 21

2.2.1. Les ZRR ont un taux de chômage supérieur à celui des autres communes françaises 21

2.2.2. Les ZRR font face à une croissance du nombre d'emplois moins dynamique que sur le reste du territoire 22

2.2.3. Un nombre élevé de communes classées ne bénéficie pas de créations d'entreprise 23

3. LES COMMUNES CLASSÉES EN ZRR FORMENT UN ENSEMBLE HÉTÉROGÈNE 24

3.1. Les ZRR ont des caractéristiques différentes selon leur région 24

3.1.1. L'analyse des communes classées par région révèle des différences sociodémographiques entre les ZRR 25

3.1.2. La répartition sectorielle de l'emploi au sein des ZRR varie selon les régions, faisant varier leur vulnérabilité aux variations structurelles et aux crises conjoncturelles 28

3.1.3. La vulnérabilité économique des ZRR varie selon les régions 30
3.2. La typologie des campagnes de l'ANCT est une autre manière de mettre en lumière la diversité des situations englobées dans le zonage ZRR 34

L'ensemble des données présentées dans cette fiche sont issues des bases de données de l'Insee, de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et de l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) et ont été traitées par la mission.

Les données présentées concernent **uniquement la France métropolitaine**.

Le classement ZRR considéré est le **classement en vigueur au 1er janvier 2020**. Depuis le 1er juillet 2017, l'échelon géographique de classement en ZRR est l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI),. Les données de la fiche sont toutefois présentées au niveau communal, afin de permettre l'inclusion dans les tableaux et graphiques des informations relatives au communes classées en ZRR, sorties du classement et non classées. Les communes « sortantes » sont des communes sorties du classement qui continuent à bénéficier des effets du classement jusqu'au 31 décembre 2020[1].

La **géographie communale** utilisée est celle de **2019**.

Les **données de population et de chômage** sont des données de **2016** (sauf mention contraire), année du dernier recensement.

Les légendes « C », « NC » et « S » correspondent respectivement aux communes classées, non classées et sortant du classement.

1. Un dispositif ciblant des communes peu peuplées et ayant un faible revenu médian, réparties sur tout le territoire

1.1. Un dispositif bénéficiant à plus de la moitié des communes françaises et présent dans toutes les régions

1.1.1. Le dispositif ZRR bénéficie à 51 % des communes métropolitaines

Le dispositif ZRR bénéficie à 51 % des communes et 15 % de la population (graphique 1 et graphique 2)**.**

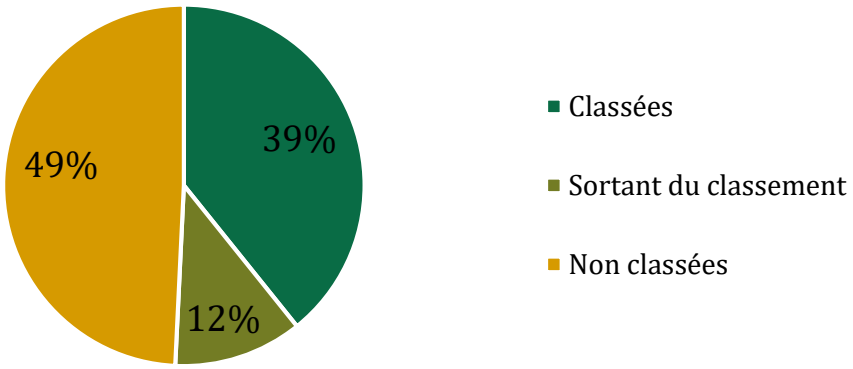
Tableau 1 : Nombre de communes et population en ZRR, sortant du classement et hors ZRR

	ZRR	Sortant du classement	Non classées
Nombre de communes	13 669	4 018	17 154
Population (2016)	7 559 806	2 084 566	54 824 420

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

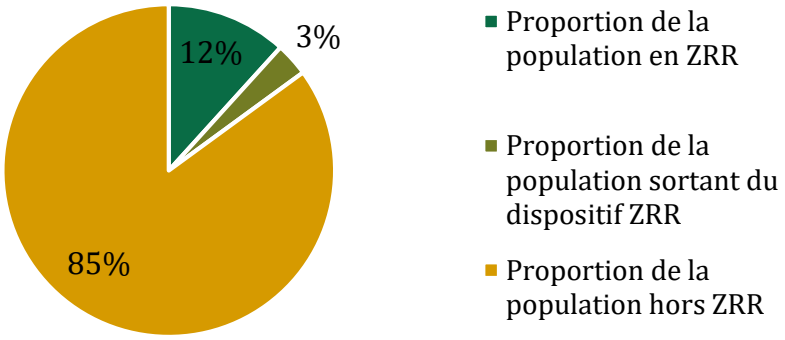
[1] Article 27 de la loi n°2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Graphique 1 : Répartition des communes en ZRR, sortant du classement et hors ZRR en 2019



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

Graphique 2 : Répartition de la population (2016) en ZRR, sortant du classement et hors ZRR



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

1.1.2. Sept régions ont plus de 50 % de leurs communes qui bénéficient du dispositif

Le Tableau 1tableau 2 et le graphique 3 montrent que **toutes les régions ont des communes classées en ZRR, à l'exception de l'Île-de-France**, dont certaines communes bénéficient cependant encore du dispositif en sortant du classement. Trois **régions ont plus de 50 % de leurs communes en ZRR** : la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie et la Corse**. La région qui a la plus grande proportion de ses communes en ZRR est la Corse** (83 % de ses communes), **suivie de l'Occitanie** (62 % de ses communes).

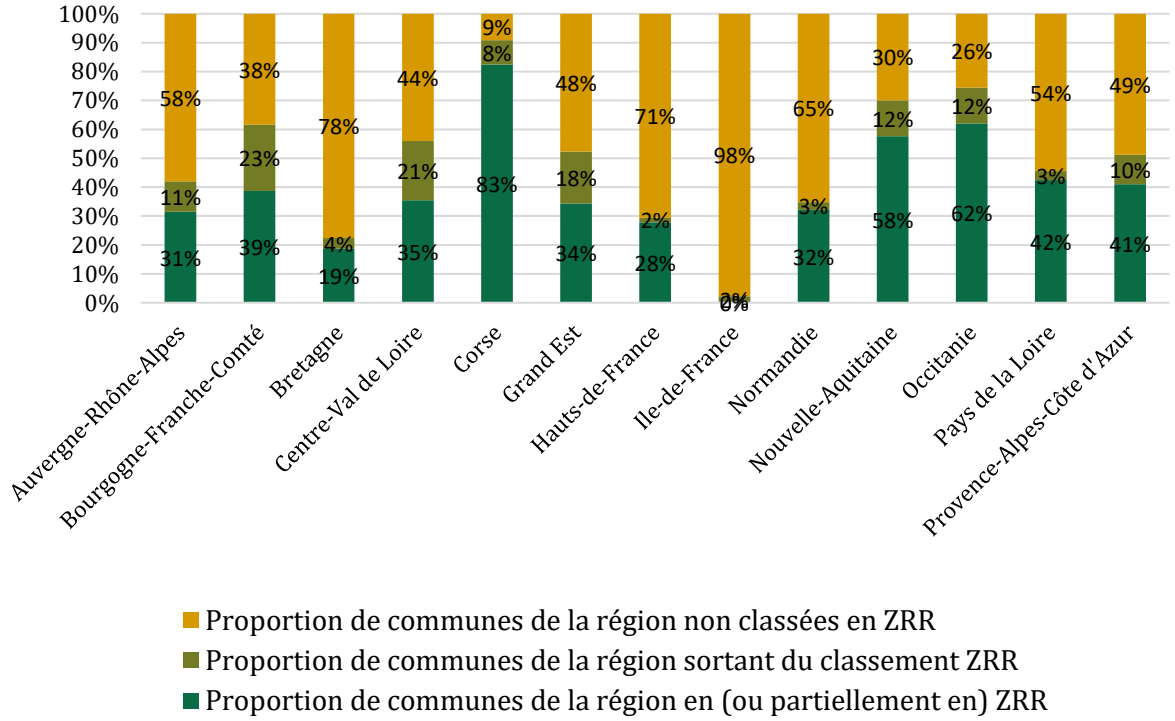
Sept régions ont plus de 50 % de leurs communes qui bénéficient du dispositif ZRR, bien que certaines soient sorties du classement : la Corse (91 %), l'Occitanie (74 %), la Nouvelle-Aquitaine (70 %), la Bourgogne-Franche-Comté (62 %), le Centre-Val de Loire (56 %), le Grand Est (52 %) et la Provence-Alpes-Côte d'Azur (51 %).

Tableau 2 : Nombre de communes classées, sortant du classement et hors classement dans chaque région en 2019

Région	Nombre de communes classées	Nombre de communes sortant du classement	Nombre de communes non classées	Total
Auvergne-Rhône-Alpes	1 267	427	2 336	4 030
Bourgogne-Franche-Comté	1 434	848	1 422	3 704
Bretagne	226	44	938	1 208
Centre-Val de Loire	623	361	774	1 758
Corse	297	30	33	360
Grand Est	1 757	919	2 445	5 121
Hauts-de-France	1 052	62	2 675	3 789
Ile-de-France	0	28	1 240	1 268
Normandie	851	73	1 727	2 651
Nouvelle-Aquitaine	2 484	539	1 291	4 314
Occitanie	2 765	552	1 137	4 454
Pays de la Loire	525	39	674	1 238
Provence-Alpes-Côte d'Azur	388	96	462	946

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

Graphique 3 : Proportion de communes classées, non classées et sortant du classement ZRR par région en 2019

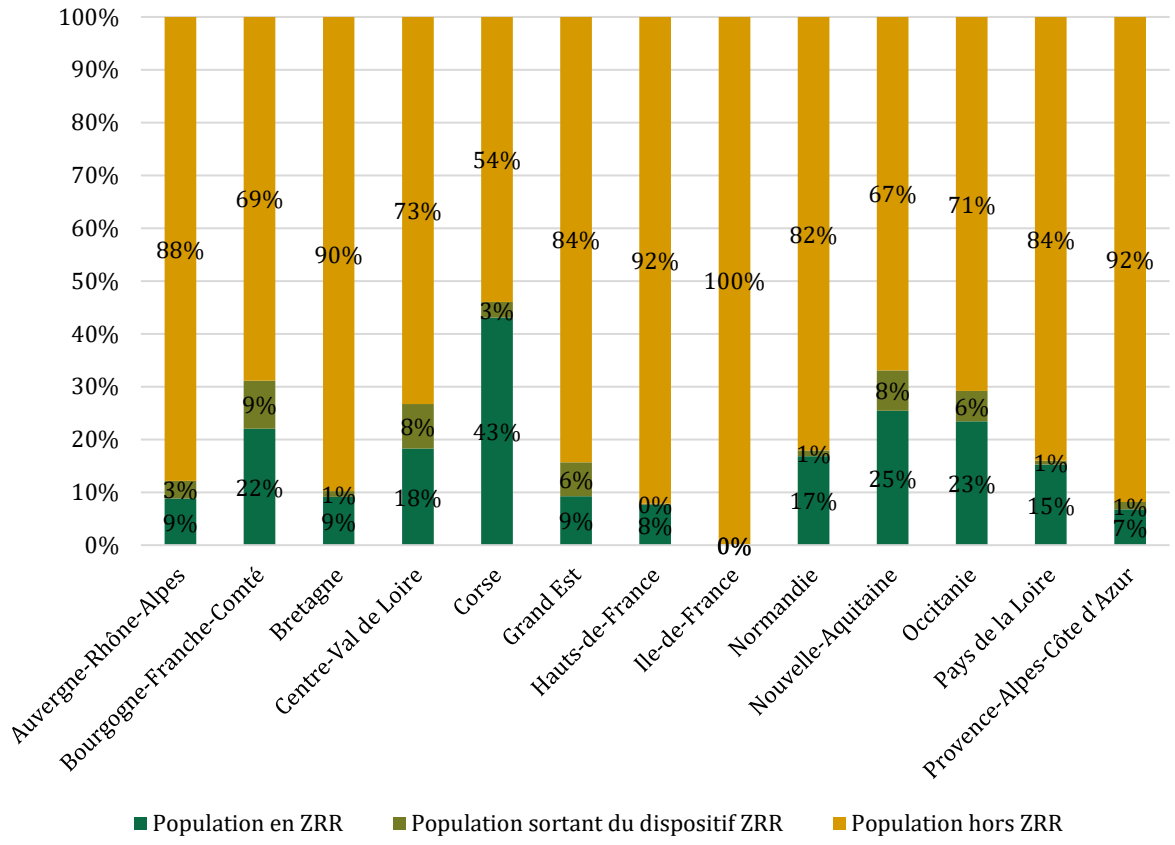


Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

1.1.3. Cinq régions ont plus de 25 % de leur population résidant dans une commune bénéficiant du dispositif ZRR

Cinq régions ont plus de 25 % de leur population résidant dans une commune bénéficiant du dispositif ZRR : la Corse, la Nouvelle-Aquitaine, l'Occitanie, la Bourgogne-Franche-Comté, et le Centre-Val de Loire (graphique 4).

Graphique 4 : Proportion de la population (2016) résidant en ZRR, hors ZRR et sortant du classement ZRR par région

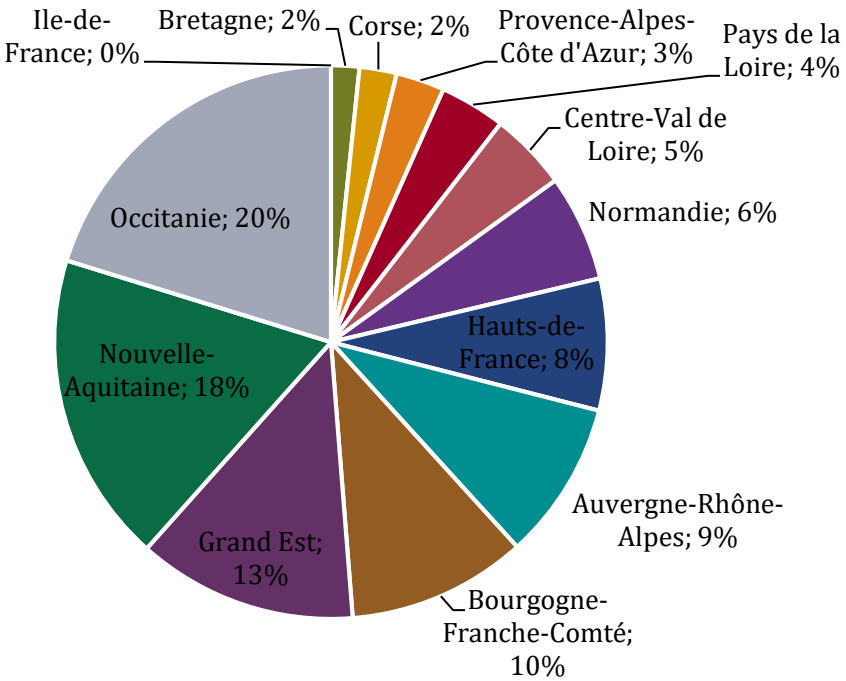


Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

1.1.4. Plus de 50 % des ZRR sont regroupées dans trois régions

Le graphique 5 indique la répartition de communes ZRR entre les régions. **Plus de 50 % des ZRR se trouvent dans trois régions** : l'Occitanie, la Nouvelle Aquitaine et le Grand Est. Les proportions présentées dans ce graphique sont à pondérer avec la répartition des communes dans les différentes régions, Cinq régions ont une surreprésentation de ZRR parmi leurs communes (tableau 3) : les régions Pays-de-la-Loire, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse.

Graphique 5 : Répartition des communes classées en ZRR en 2019



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

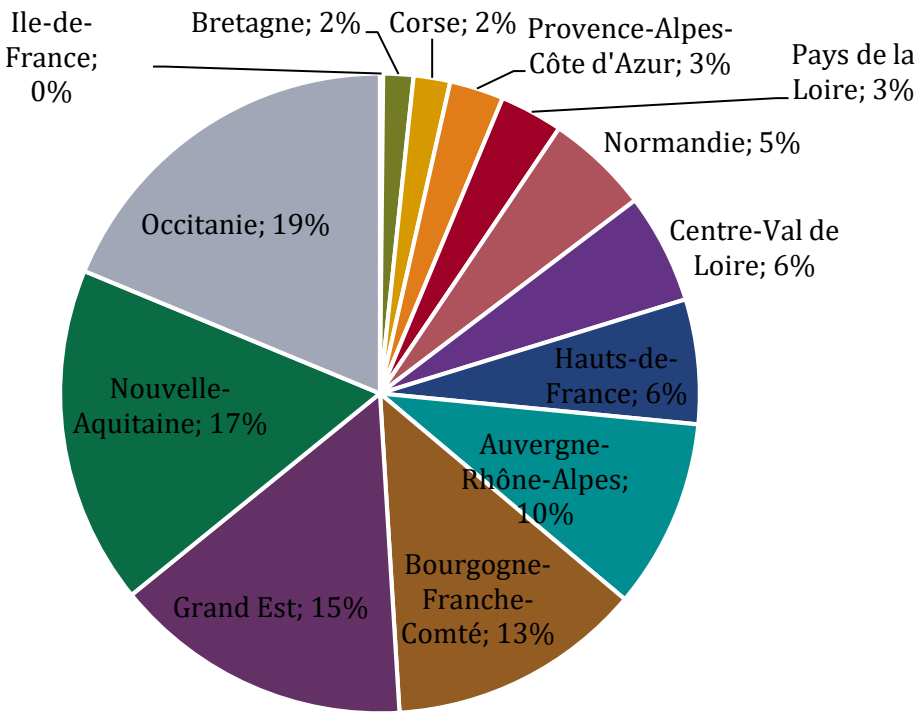
Tableau 3 : Répartition des communes et des communes classées en ZRR par région[2] en 2019

Région	Proportion des communes	Proportion des communes en ZRR
Auvergne-Rhône-Alpes	11,6 %	9 %
Bourgogne-Franche-Comté	10,6 %	10 %
Bretagne	3,5 %	2 %
Centre-Val de Loire	5,0 %	5 %
Corse	1,0 %	2 %
Grand Est	14,7 %	13 %
Hauts-de-France	10,9 %	8 %
Île-de-France	3,6 %	0 %
Normandie	7,6 %	6 %
Nouvelle-Aquitaine	12,4 %	18 %
Occitanie	12,8 %	20 %
Pays de la Loire	3,6 %	4 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,7 %	3 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

[2] Comme précisé en début d'annexe, les données présentées prennent en compte uniquement les communes métropolitaines. Les proportions présentées ici sont donc exprimées respectivement par rapport à l'ensemble des communes métropolitaines et à l'ensemble des communes métropolitaines classées en ZRR.

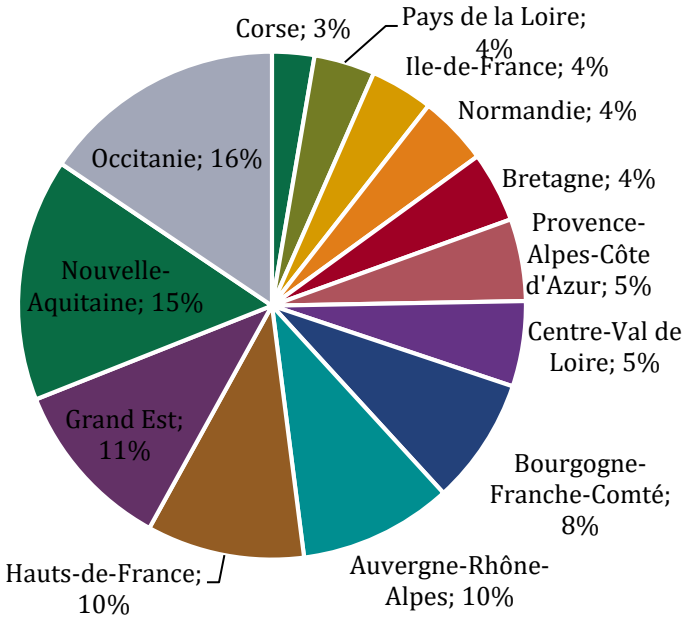
Graphique 6 : Répartition des communes bénéficiant du dispositif ZRR en 2019



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

Le graphique 7 montre que la population vivant en ZRR est mieux répartie entre les régions que les communes étant en ZRR.

Graphique 7 : Répartition de la population (2016) vivant dans une commune classée en ZRR



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

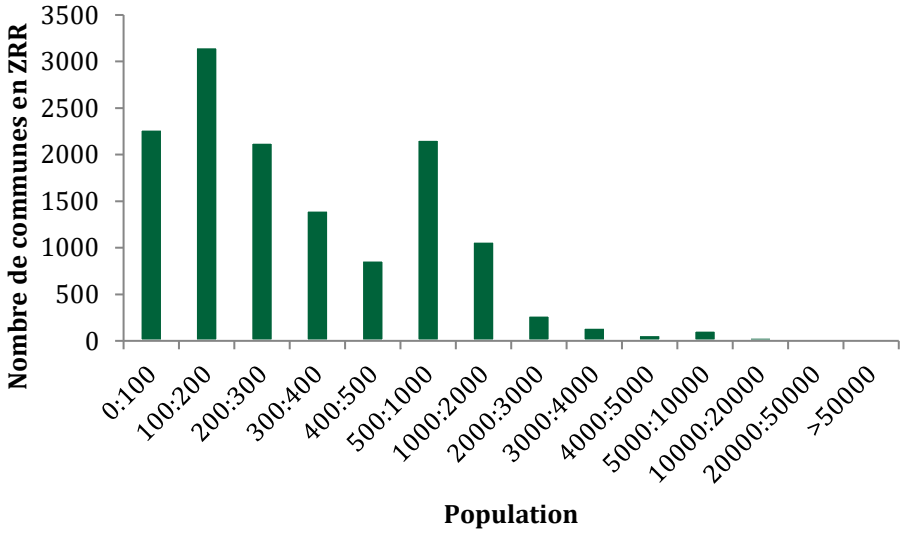
1.2. Un zonage principalement concentré sur des communes faiblement peuplées mais dont la dynamique démographique est positive

1.2.1. Près des trois quarts des communes classées ont moins de 500 habitants

Le graphique 8 indique la répartition des communes en ZRR en fonction de leur population et met en évidence la **prépondérance des communes faiblement peuplées**. 95 % des communes en ZRR ont une population inférieure à 2 000 habitants et 72 % des communes en ZRR ont une population inférieure à 500 habitants.

60 % des communes de plus de 2 000 habitants sont entrées dans le classement ZRR en 2017, suite à la réforme établissant les critères de sélection des communes au niveau de l'EPCI au lieu du niveau cantonal.

Graphique 8 : Répartition des communes en ZRR en fonction de leur population (2016)



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

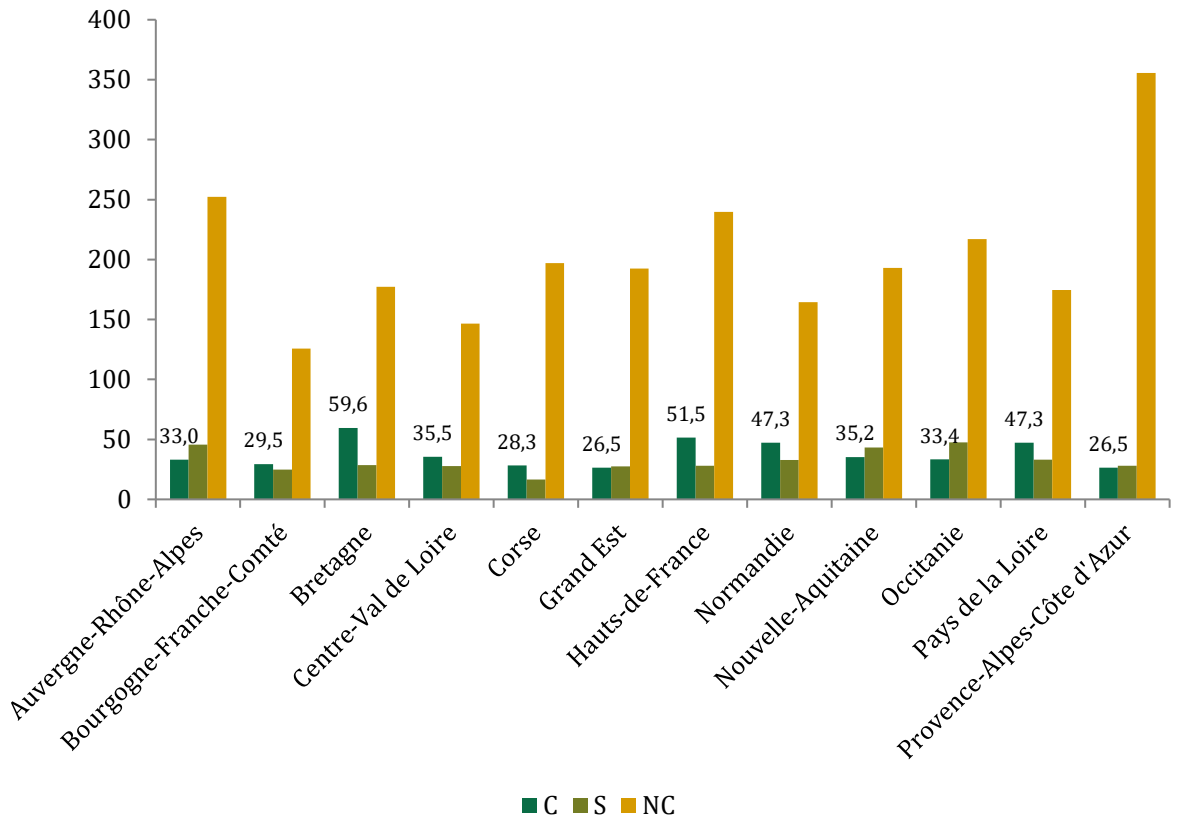
Le graphique 9 présente la densité de population moyenne dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR par région pour toutes les régions sauf l'Île-de-France (qui n'a plus de commune classée en ZRR, et dont la densité moyenne des communes hors ZRR est plus de cinq fois supérieure à celle des autres régions).

Les régions dans lesquelles la densité de population moyenne dans les communes en ZRR (27 habitants par kilomètre carré) **est la plus faible sont les régions Grand Est et Provence-Alpes-Côte d'Azur.** L'analyse de la dynamique démographique de ces territoires présentée dans la partie 1.2.2 permet cependant de constater que ces deux régions ne sont pas dans la même dynamique démographique puisque les communes en ZRR dans le Grand Est connaissent une décroissance démographique alors que l'évolution démographique dans les communes en ZRR en Provence-Alpes-Côte d'Azur est croissante.

Le graphique 9 révèle que **la densité de population moyenne dans les communes en ZRR varie plus que du simple au double** entre la Bretagne et le Grand Est ou la Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Dans sept régions la densité de population moyenne dans les communes en ZRR est supérieure à la densité de population moyenne dans les communes sortant du classement ZRR : c'est le cas en Bourgogne-Franche-Comté, en Bretagne, dans le Centre-Val de Loire, en Corse, dans les Hauts-de-France, en Normandie et dans les Pays de la Loire[3]. Les données présentées dans la partie 1.2.2 révèlent par ailleurs que dans quatre de ces sept régions, les communes sortant du classement ZRR ont connu une évolution démographique moins positive que les communes en ZRR : en Bretagne, en Corse, dans les Hauts-de-France et dans les Pays de la Loire.

Graphique 9 : Densité de population moyenne (en habitants / km²) dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR, par région (sauf Île-de-France) en 2016



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

1.2.2. La majorité des communes classées a une dynamique démographique positive

Le tableau 4 et le graphique 10 détaillent les variations moyennes de la population entre 2011 et 2016 dans les communes en ZRR, sortant du classement et hors ZRR, pour chaque région. Sur cette période **les communes en ZRR ont connu en moyenne une évolution démographique positive dans toutes les régions à l'exception de la Bourgogne-Franche-Comté, de la Bretagne, du Centre-Val de Loire et du Grand Est**.

Le taux de croissance démographique moyen des communes hors ZRR durant cette période est supérieur à celui des communes en ZRR dans toutes les régions, et supérieur à celui des communes sortant du classement ZRR dans toutes les régions sauf en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

[3] Ce résultat est à considérer avec précaution pour les régions Bretagne, Corse, Hauts-de-France, Normandie, Pays-de-la-Loire qui ont chacune moins de 100 communes sortant du classement ZRR, ce qui limite la fiabilité statistique des valeurs moyennes.

En Bretagne, en Corse, dans les Hauts-de-France, et dans le Pays de la Loire les communes sortant du classement ZRR ont connu une évolution démographique moins positive que les communes en ZRR[4]. Ces régions présentent toutefois des situations hétérogènes : les communes sortant du classement en Corse et dans les Hauts-de-France sont en croissance démographique alors que les communes sortant du classement en Bretagne et dans les Pays-de-la-Loire sont en perte de population (tableau 4).

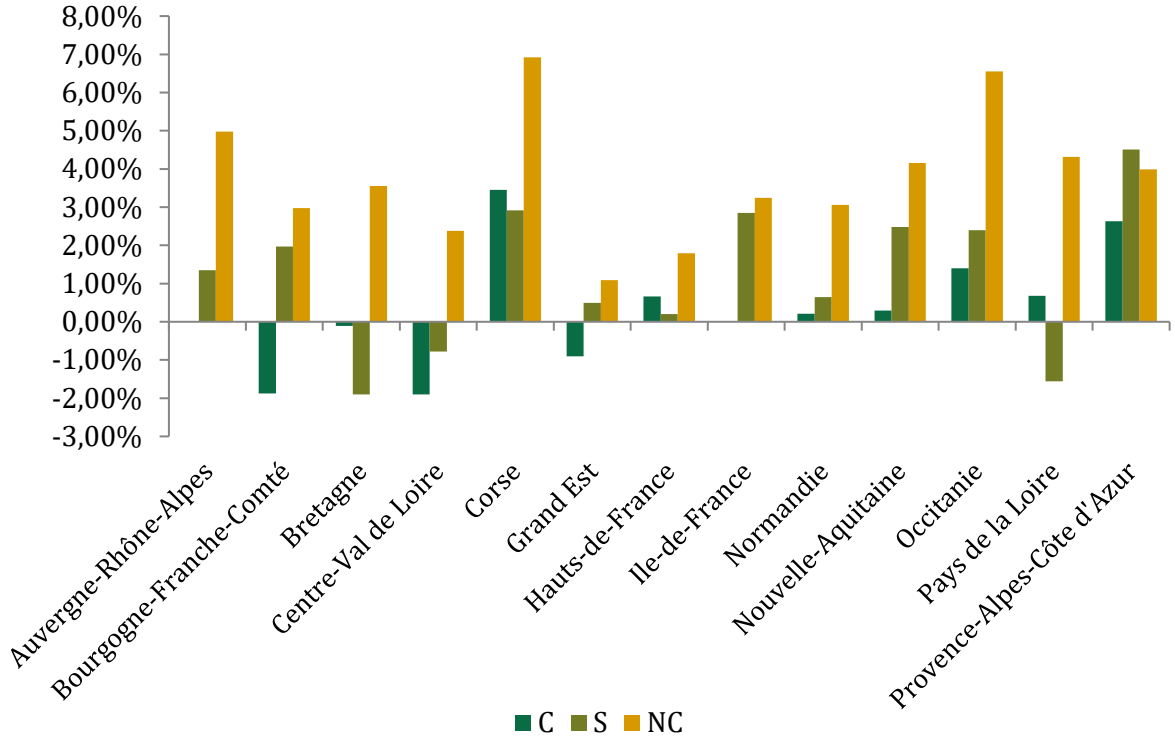
Tableau 4 : Variations moyennes de la population dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR entre 2011 et 2016

Région	Variation moyenne de la population entre 2011 et 2016 dans les communes en ZRR	Variation moyenne de la population entre 2011 et 2016 dans les communes sortant du classement ZRR	Variation moyenne de la population entre 2011 et 2016 dans les communes hors ZRR
Auvergne-Rhône-Alpes	0,0 %	1,4 %	5,0 %
Bourgogne-Franche-Comté	- 1,9 %	2,0 %	3,0 %
Bretagne	- 0,1 %	- 1,9 %	3,6 %
Centre-Val de Loire	- 1,9 %	- 0,8 %	2,4 %
Corse	3,4 %	2,9 %	6,9 %
Grand Est	- 0,9 %	0,5 %	1,1 %
Hauts-de-France	0,7 %	0,2 %	1,8 %
Ile-de-France	-	2,9 %	3,2 %
Normandie	0,2 %	0,6 %	3,1 %
Nouvelle-Aquitaine	0,3 %	2,5 %	4,2 %
Occitanie	1,4 %	2,4 %	6,6 %
Pays de la Loire	0,7 %	- 1,6 %	4,3 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,6 %	4,5 %	4,0 %
Total France métropolitaine	0,2 %	1,4 %	3,2 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

[4] Ce résultat est à considérer avec précaution car ces régions ont chacune moins de 100 communes sortant du classement ZRR, ce qui limite la fiabilité statistique des valeurs moyennes.

Graphique 10 : Variations moyennes de la population dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR entre 2011 et 2016



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

1.3. Un zonage concentré sur des communes ayant un niveau de vie inférieur aux autres communes métropolitaines

Le niveau de vie est défini par l'Insee comme le revenu disponible d'un ménage divisé par son nombre d'unités de consommation. Les communes classées ont une médiane de niveau de vie en moyenne 7,3 % moins élevée que les communes non classées, comme indiqué au tableau 5.

Tableau 5 : Médiane du niveau de vie (en €) moyenne pour les communes classées, sortant du classement et non classées en 2016

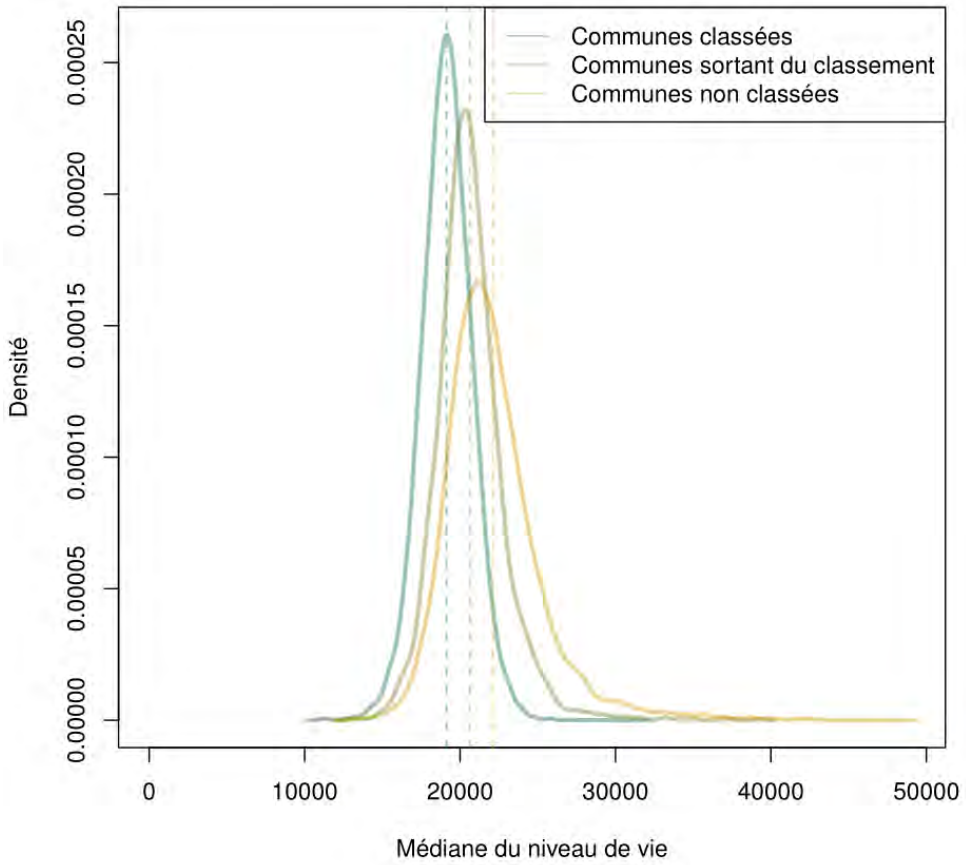
	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Moyenne de la médiane du niveau de vie (€)	19 148	20 664	22 133	- 7,3 %

Source : Insee, traitement mission.

Les densités de probabilité[5] des médianes de niveau de vie sont présentées dans le graphique 11. Les moyennes pour chacun des ensembles sont indiquées par les lignes verticales en pointillé.

[5] Une densité de probabilité donne la répartition en pourcentage des valeurs prises par une variable. Dans le cas présent, il permet de comparer les distributions de différentes variables sans être biaisé par le fait que l'ensemble « communes sortant du dispositif » contient beaucoup moins de communes que l'ensemble des communes non classées.

Graphique 11 : Densité de probabilité de la médiane du niveau de vie (2016)



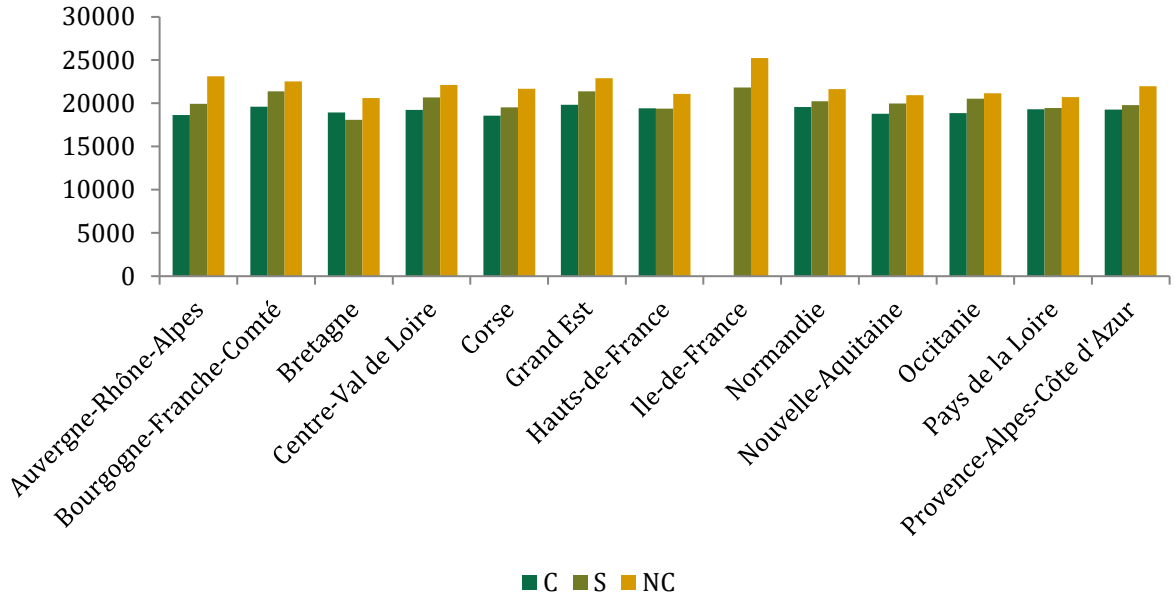
Source : Insee, traitement mission

Pour les communes non soumises au secret statistique[6], **la moyenne des niveaux de vie médian en 2016 dans les communes en ZRR est inférieure en France métropolitaine à la moyenne des niveaux de vie médian en 2016 dans les communes hors ZRR** dans toutes les régions (graphique 12) et inférieure à la moyenne des niveaux de vie médian en 2016 dans les communes sortant du classement dans toutes les régions à l'exception de la Bretagne et des Hauts-de-France.

Bien que le niveau de vie des communes en ZRR soit moins élevé que celui des communes hors ZRR, il existe des disparités entre régions pour les communes classées, les deux valeurs extrêmes étant celles de la Corse et du Grand Est : les ZRR corses ont une moyenne de niveau de vie médian de 18 562 €, alors que cette moyenne est de 19 814 € pour les ZRR du Grand Est (7 % supérieure).

[6] Les communes ayant moins de 50 ménages fiscaux et moins de 100 personnes dans les ménages fiscaux sont soumises au secret statistique.

Graphique 12 : Médiane du niveau de vie dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR en 2016



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

L'analyse du niveau de vie médian et de la densité de population des communes sortant du classement conduit aux résultats suivants :

- **9 % des communes sortant du classement ont une densité de population supérieure à 63 habitants par kilomètre carré** (valeur du critère de classement au niveau de l'EPCI) ;
- **64 % des communes sortant du classement ont un niveau de vie médian supérieur à 19 111 €** (valeur du critère de classement au niveau de l'EPCI).

Les communes sortantes sont donc sorties du classement en raison de leur niveau de vie plutôt qu'en raison de leur densité de population.

2. Les communes en ZRR, dont la population est plus âgée et moins qualifiée que celle des communes non classées, font face à un taux de chômage élevé et à un faible taux de créations d'entreprises

2.1. Au-delà des critères de classement, les communes classées diffèrent des communes non classées d'un point de vue socioéconomique

2.1.1. Les spécificités des ZRR les rendent statistiquement identifiables

Les communes classées et non classées présentent également des différences socio-économiques majeures. La construction d'un modèle de régression logistique binaire **ne prenant pas en compte les variables de densité de population et de revenu par habitant** permet de prédire avec une précision d'environ 81 % si une commune est classée ou non[7]. Cela signifie qu'**il existe des variables, autres que les critères de classement, caractérisant les communes classées et non classées suffisamment différentes pour pouvoir distinguer ces deux ensembles** : **le classement en ZRR correspond donc à un ensemble de communes qui diffèrent selon plusieurs caractéristiques du reste des communes métropolitaines**.

Encadré 1 : La régression logistique binaire

La régression logistique binaire est un modèle qui a pour but de prédire une sortie binaire 0 ou 1. Dans le cas présent il s'agit de prédire si une commune est classée ZRR (valeur 1) ou si elle n'est pas classée (valeur 0), à l'aide de variables descriptives.

Si l'on note x_1, …, x_n, les variables descriptives (variables listées dans le tableau 7 dans le cas présent), le modèle affecte à chaque échantillon une probabilité P de prendre la valeur 1, qui est calculée de la façon suivante :

$$P = \frac{e^{a_0+a_1x_1+\ldots+a_nx_n}}{1+e^{a_0+a_1x_1+\ldots a_nx_n}}$$

Les coefficients a_0, …, a_n sont déterminés à l'aide de l'échantillon d'entrainement.

Source : Mission.

La base de données utilisée pour ce modèle contient 30 823 communes : toutes les communes métropolitaines classées et non classées pour lesquelles les valeurs des variables listées dans le tableau 7 étaient disponibles. Cette base a été séparée en deux échantillons distincts de façon aléatoire ; un échantillon d'entrainement contenant 75 % des communes, sur lequel le modèle a été entrainé et un échantillon « test » contenant les 25 % de communes restantes, sur lequel le modèle a été testé. Les résultats de ce modèle sur l'échantillon test sont présentés dans le

Tableau 6 : Résultats de la régression logistique

	Communes classées en ZRR	Communes non classées en ZRR
Prédiction « classée »	2 512	680
Prédiction « non classée »	765	3 595
Proportion de communes pour lesquelles la prédiction est correcte	77 %	84 %

Source : Mission d'après données de l'Insee et de l'Observatoire des territoires de l'ANCT.

[7] La base de données utilisée comporte seulement les communes classées et non classées (pas les communes sortant du classement).

Les variables qui ont été utilisées pour construire ce modèle logistique, ainsi que leur significativité et le signe du coefficient qui leur est associé, sont présentées dans le tableau 7.

Une variable est dite significative si elle permet « très probablement » d'expliquer la variable de sortie. En d'autres termes, la probabilité pour qu'elle ne soit pas un facteur explicatif du modèle est inférieure à un certain seuil. Dans le tableau 7 ce seuil est de 0,001 pour les variables dont la significativité est ***, 0,01 pour les variables dont la significativité est ** et 0,05 pour les variables dont la significativité est *.

Le signe du coefficient doit être interprété de la manière suivante : pour une variable X donnée, si son coefficient est positif et si toutes les autres variables sont fixées, une augmentation de cette variable X entrainera une augmentation de la probabilité d'être classé en ZRR. Si son coefficient est négatif et si toutes les autres variables sont fixées, une augmentation de cette variable X entrainera une diminution de la probabilité d'être classé en ZRR.

Tableau 7 : Variables utilisées dans la régression logistique

Variables utilisées pour la régression logistique	Significativité	Signe du coefficient
Proportion de résidences secondaires en 2016	***	+
Proportion de logements vacants en 2016	***	+
Proportion de locataires HLM dans les résidences principales en 2016	***	-
Proportion de la population ayant plus de 65 ans en 2016	***	+
Proportion de la population de plus de 15 ans non scolarisée peu ou pas diplômée en 2016	***	+
Proportion de la population utilisant les transports en commun pour se rendre sur son lieu de travail en 2016	***	-
Proportion de personnes dont le lieu de travail se trouve hors de leur commune de résidence en 2016	***	-
Taux de chômage en 2016	***	+
Proportion d'établissements n'ayant pas de salariés ou un nombre inconnu de salariés en 2016	***	+
Proportion d'établissements ayant entre 1 et 9 salariés parmi les établissements ayant un nombre de salariés non nul en 2016	***	+
Nombre de créations d'établissements pour 100 habitants en 2016	***	-
Proportion d'établissements de construction parmi les créations d'établissements en 2016	***	-
Proportion d'établissements de commerce, de restauration ou d'hébergement parmi les créations d'établissements en 2016	***	-
Proportion d'établissements de services marchands aux particuliers parmi les créations d'établissements en 2016	***	-
Proportion d'établissements de l'industrie parmi les créations d'établissements en 2016	**	+
Évolution du nombre d'emplois entre 2011 et 2016	**	-
Proportion d'actifs en 2016	*	+
Proportion d'établissements ayant entre 10 et 49 salariés parmi les établissements ayant un nombre de salariés non nul en 2016	*	+
Proportion de la population ayant moins de 25 ans en 2016		
Évolution de la proportion d'actifs entre 2011 et 2016		
Évolution du solde naturel entre 2011 et 2016		
Évolution du solde migratoire entre 2011 et 2016		

Source : Mission d'après données de l'Insee et de l'Observatoire des territoires de l'ANCT.

Ce modèle met en lumière des différences au niveau :

- de la composition de la population : la population en ZRR est généralement **plus âgée** et **moins qualifiée**, le **taux de résidences secondaires** est **plus élevé** ;

- des mobilités : une plus grande part d'individus travaillent dans leur commune de résidence, **très peu d'habitants utilisent les transports en commun** pour se rendre sur leur lieu de travail, probablement en raison d'une absence d'offre ;
- des caractéristiques économiques : le domaine de l'**industrie** est surreprésenté (en proportion) dans les créations d'établissements, le nombre d'emplois augmente moins que dans les communes hors ZRR et le **taux de chômage** est plus élevé en ZRR.

Les variables « proportion de la population ayant moins de 25 ans en 2016 », « évolution de la proportion d'actifs entre 2011 et 2016 », « évolution du solde naturel entre 2011 et 2016 » et « évolution du solde migratoire entre 2011 et 2016 » n'apparaissent pas comme significatives dans ce modèle. Cela signifie que ces variables n'apportent pas d'information supplémentaire utile pour déterminer si une commune est classée ou non en ZRR en plus des informations fournies par les autres variables du modèle.

Ces différences sont étudiées plus précisément dans les sous-parties suivantes, qui présentent des valeurs moyennes sur l'ensemble des communes métropolitaines selon leur classement ou non en ZRR.

2.1.2. Les communes classées ont une population plus âgée et moins qualifiée

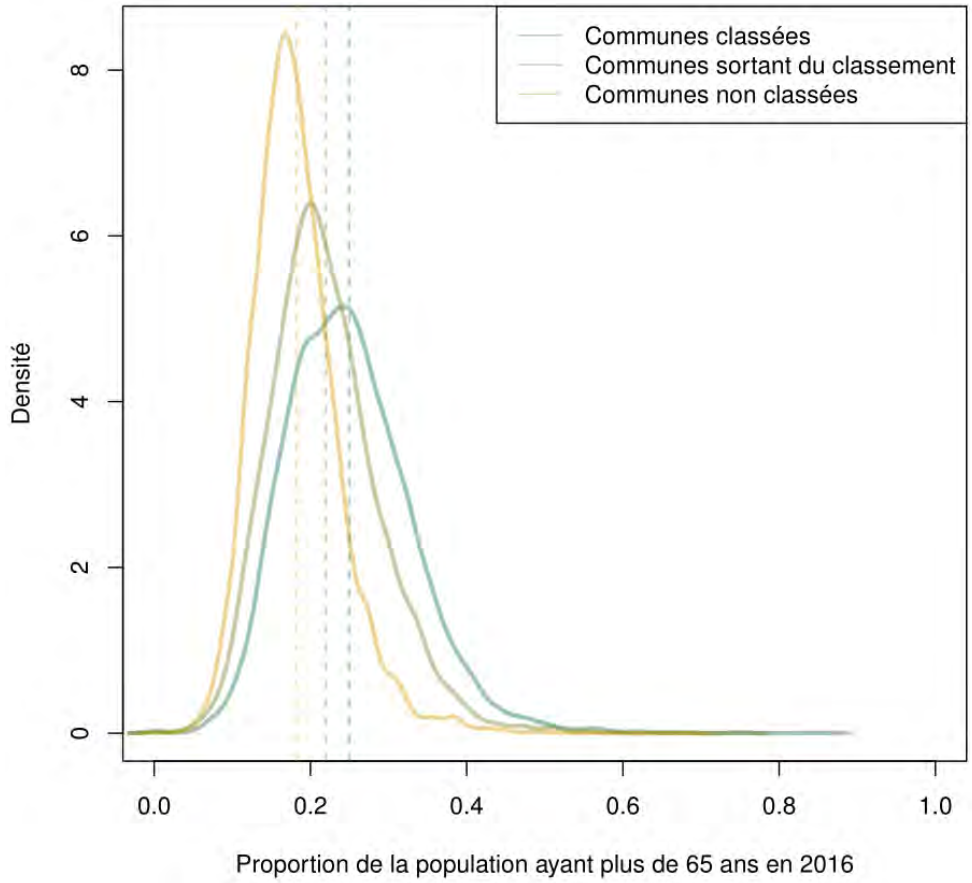
Les communes classées en ZRR ont une proportion moyenne de population ayant plus de 65 ans 36,6 % plus élevée que les communes non classées en ZRR (tableau 8) en 2016.

Tableau 8 : Moyenne de la proportion de la population ayant plus de 65 ans pour les communes classées, sortant du classement et non classées en 2016

	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Moyenne de la proportion de la population ayant plus de 65 ans	25,0 %	21,9 %	18,3 %	36,6 %

Source : Insee, traitement mission.

Graphique 13 : Densité de probabilité de la population âgée de plus de 65 ans en 2016



Source : Insee, traitement mission.

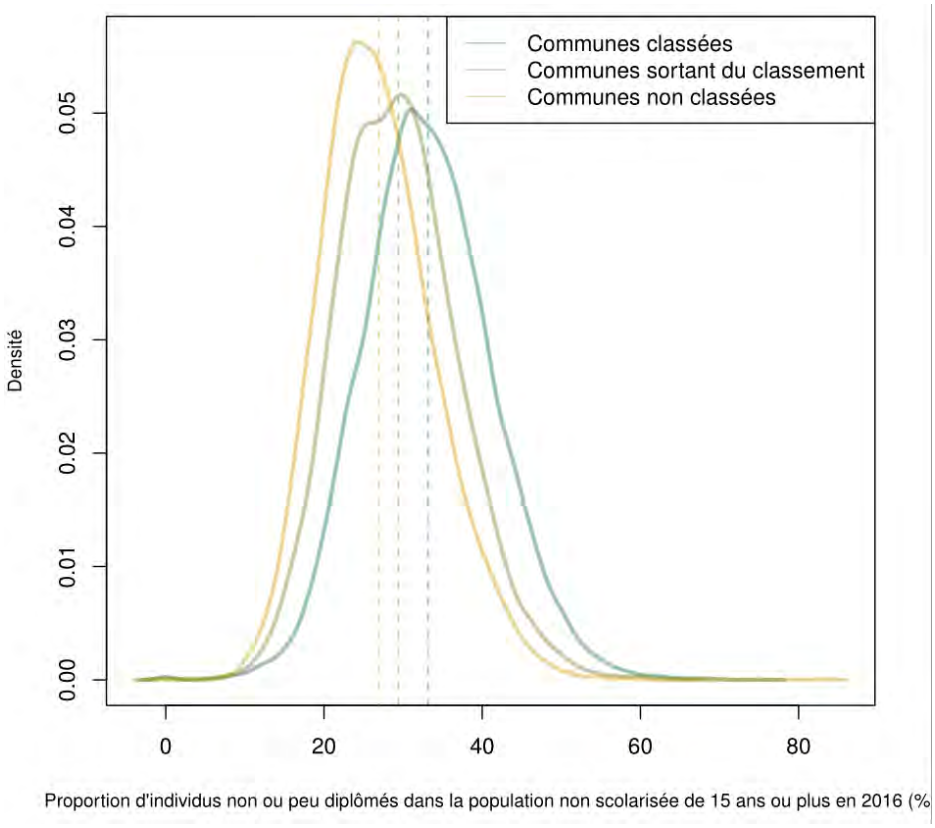
Les communes classées en ZRR ont une proportion moyenne d'individus peu ou non diplômés 23,4 % en 2016 plus élevée que les communes non classées en ZRR (tableau 9).

Tableau 9 : Moyenne de la proportion d'individus peu ou pas diplômés parmi la population non scolarisée âgée de 15 ans ou plus pour les communes classées, sortant du classement et non classées en 2016

	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Moyenne de la proportion d'individus peu ou pas diplômés parmi la population non scolarisée âgée de 15 ans ou plus	33,2 %	29,4 %	26,9 %	23,4 %

Source : Insee, traitement mission.

Graphique 14 : Densité de probabilité de la proportion d'individus peu ou pas diplômés parmi la population non scolarisée âgée de 15 ans ou plus en 2016



Source : Insee, traitement mission.

2.1.3. Les individus vivant en ZRR travaillent plus fréquemment dans leur commune de résidence et utilisent peu les transports en commun

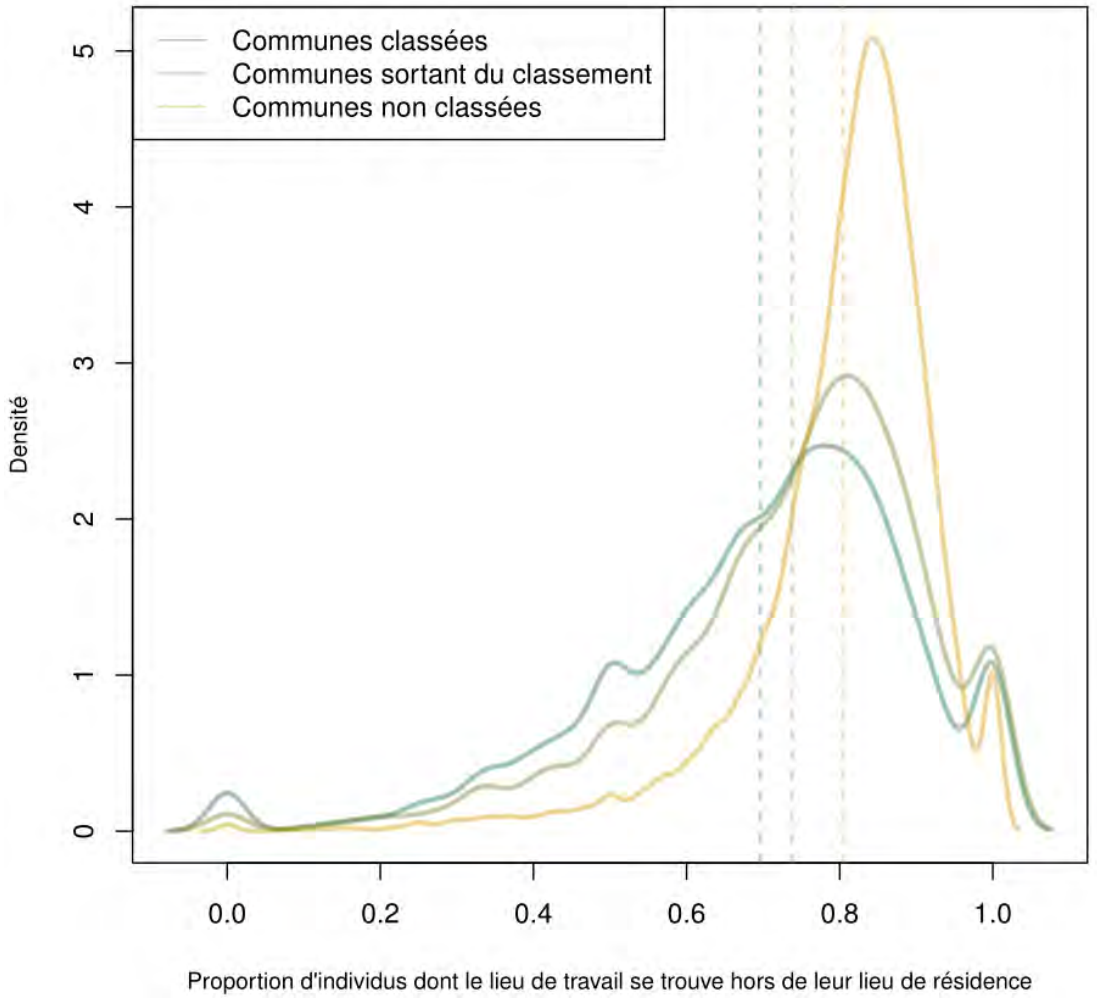
Les communes classées en ZRR ont une proportion moyenne d'individus dont le lieu de travail se trouvait en dehors de leur commune de résidence en 2016 13 % moins élevée que les communes non classées en ZRR (tableau 10).

Tableau 10 : Moyenne de la proportion d'individus dont le lieu de travail se trouve en dehors de leur commune de résidence en 2016 pour les communes classées, sortant du classement et non classées

	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Moyenne de la proportion d'individus dont le lieu de travail se trouve en dehors de leur commune de résidence en 2016	69,9 %	74,0 %	80,4 %	- 13 %

Source : Insee, traitement mission.

Graphique 15 : Densité de probabilité de la proportion d'individus dont le lieu de travail se trouve hors de leur commune de résidence en 2016[8]



Source : Insee, traitement mission.

Les communes classées et non classées diffèrent aussi par les moyens de transport utilisés pour se rendre sur le lieu de travail, comme le montre le tableau 11. Les individus des communes classées ont davantage tendance à se déplacer à pied ou à ne pas avoir besoin de se déplacer, ce qui est cohérent avec le résultat précédent sur la localisation du travail dans la commune de résidence. Les habitants en ZRR utilisent très peu les transports en commun (70 % moins que les habitants hors ZRR).

[8] Le lissage de la courbe conduit celle-ci à dépasser la valeur 1 en abscisse, mais aucune valeur n'est supérieure à 1 dans la base de données utilisée.

Tableau 11 : Répartition des moyens de transport pour se rendre sur le lieu de travail en 2016 pour les communes classées, sortant du classement et non classées

Moyen de transport pour se rendre sur le lieu de travail	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Transports en commun	1,4 %	1,8 %	4,7 %	- 70 %
Voiture, camion ou fourgonnette	82,5 %	84,0 %	85 %	- 3 %
Deux roues	1,6 %	1,5 %	2,0 %	_ 20 %
Pied	5,1 %	4,6 %	3,3 %	55 %
Aucun	9,3 %	8,1 %	5,0 %	86 %

Source : Insee, traitement mission.

2.1.4. Les communes en ZRR se caractérisent par des proportions d'emplois dans le secteur agricole et dans le secteur public supérieures à celles des communes hors ZRR

2.1.4.1. Les secteurs public et agricole sont prédominants dans la répartition des emplois en ZRR

Les ZRR se caractérisent par une proportion d'emplois agricoles près de deux fois supérieure à celle des communes non classées. La proportion de postes dans le secteur public est également supérieure en ZRR par rapport aux communes non classées, au détriment des postes dans les secteurs de l'industrie, de la construction et des commerces, transports et services marchands (tableau 12).

Tableau 12 : Répartition des emplois par secteur d'activité en 2016 dans les communes en ZRR, hors ZRR et sortant du classement

Secteurs	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Agriculture, sylviculture, pêche	17,6 %	17,5 %	9,4 %	87,2 %
Industrie	11,4 %	11,0 %	13,6 %	- 16,2 %
Construction	13,1 %	14,0 %	14,0 %	- 6,4 %
Commerces, transport, services marchands	22,0 %	24,3 %	30,7 %	- 28,3 %
Administration publique, enseignement, santé et action sociale	35,9 %	33,2 %	32,4 %	10,8 %

Source : Insee, traitement mission.

2.1.4.2. Les ZRR ont une proportion d'activités industrielles parmi les créations d'établissements deux fois supérieure à celle des communes non classées

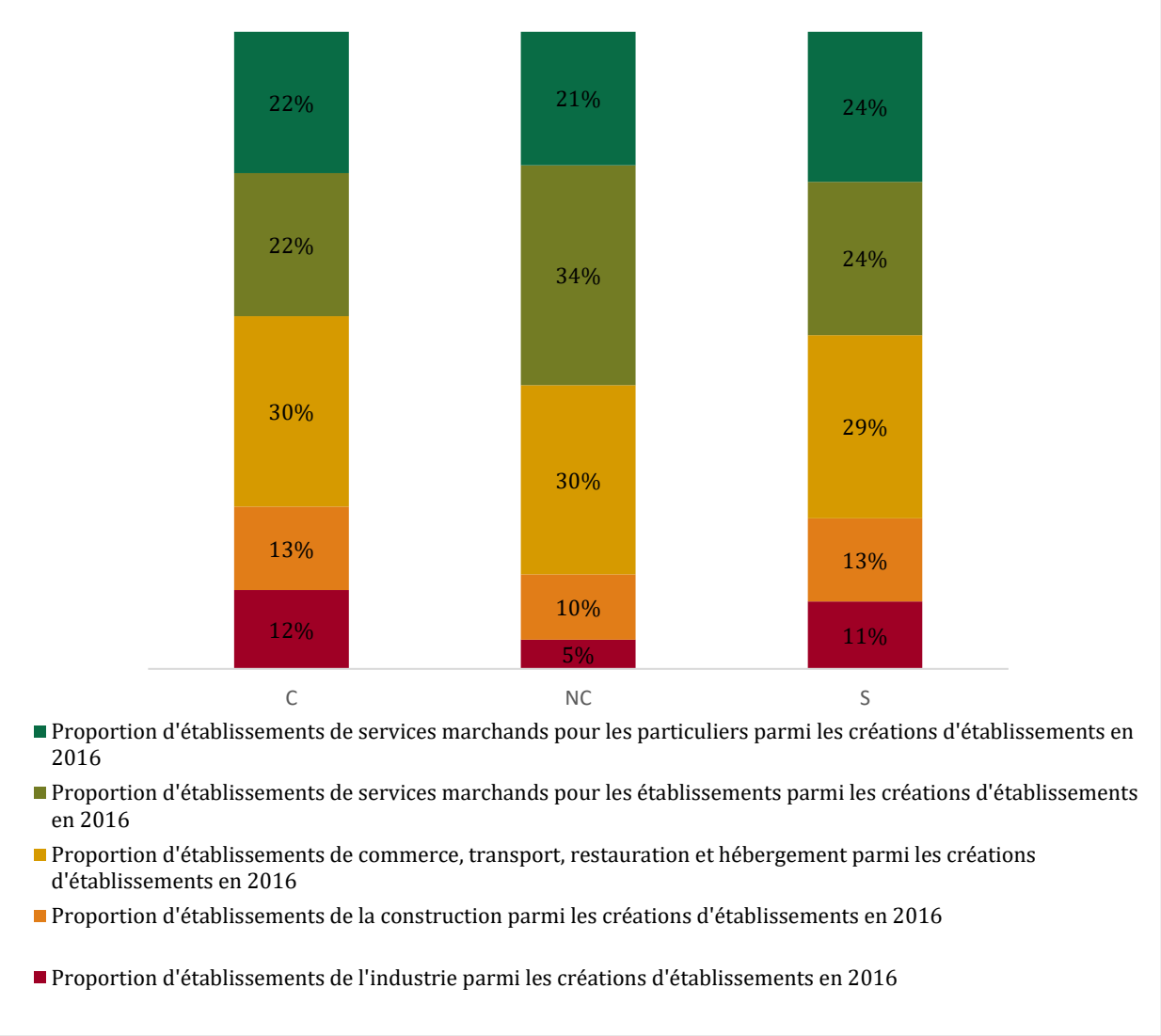
La proportion d'établissements industriels parmi les créations d'établissements est plus de deux fois plus élevée dans les communes classées que dans les communes non classées, ce que révèle le graphique 16. La proportion d'établissements dans les services marchands aux entreprises est quant à elle beaucoup plus faible que dans les communes non classées.

Ce résultat sur l'industrie est cohérent avec la publication de novembre 2018 de l'Observatoire des territoires sur ce secteur[9]. Cette étude souligne le mouvement de déconcentration de l'industrie des aires urbaines vers le reste du territoire en reprenant la classification des industries proposée par Francis Aubert, chercheur en économie et en sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux :

- les activités « naissantes » et de « front office », qui privilégient une localisation dans les centres urbains afin de bénéficier d'un réseau technologique performant et d'un accès direct au marché ;
- les activités intermédiaires et de « back-office », pour lesquelles les coûts du foncier et de transport sont importants, qui privilégient les zones périurbaines ou rurales accessibles ;
- les activités « matures », qui sont principalement sensibles aux coûts de production et qui s'installe dans des zones rurales éloignées.

[9] *L'industrie dans les territoires français : après l'érosion, quel rebond ?* Observatoire des territoires, novembre 2018.

Graphique 16 : Répartition par secteur des créations d'établissements en 2016 dans les communes en ZRR, hors ZRR et sortant du classement



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

2.2. Les communes en ZRR souffrent d'un taux de chômage élevé et de peu de créations d'entreprises et d'emplois

2.2.1. Les ZRR ont un taux de chômage supérieur à celui des autres communes françaises

Le tableau 13 et le graphique 17 montrent que les ZRR souffrent globalement d'un taux de chômage plus élevé que les communes sortant du classement et non classées. **Le taux de chômage moyen des communes en ZRR en 2016 est 13,5 % plus élevé que celui des communes non classées**.

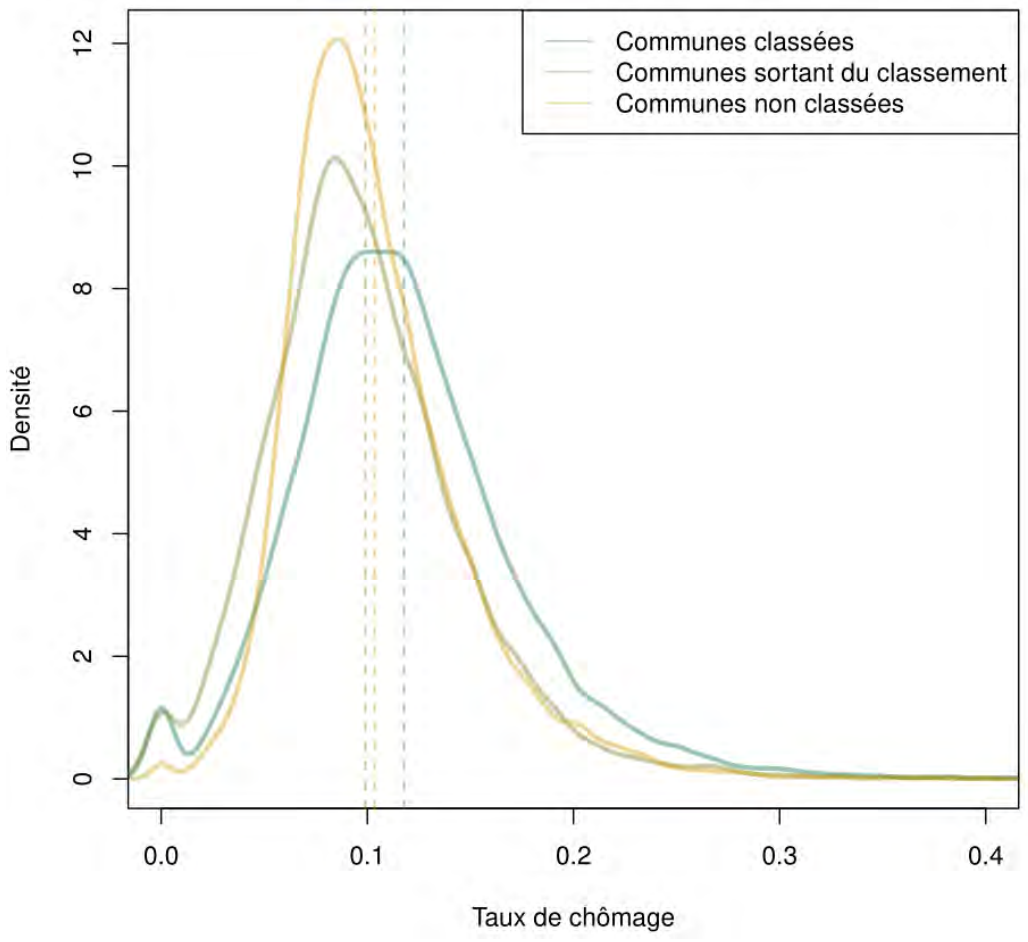
Dans toutes les régions sauf en Occitanie le taux de chômage moyen des communes en ZRR est supérieur à celui des communes hors ZRR (l'analyse régionale se trouve dans la partie 3.1.3).

Tableau 13 : Taux de chômage moyen (2016)

	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Taux de chômage	11,8 %	9,9 %	10,4 %	13,5 %

Source : Insee, traitement mission.

Graphique 17 : Densité de probabilité du taux de chômage en 2016



Source : Insee, traitement mission.

2.2.2. Les ZRR font face à une croissance du nombre d'emplois moins dynamique que sur le reste du territoire

Les communes en ZRR ont connu une croissance globale du nombre d'emplois entre 2011 et 2016, mais celle-ci est 62 % inférieure à celle des communes hors ZRR (tableau 14).

Tableau 14 : Évolution du nombre d'emplois entre 2011 et 2016

	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Évolution du nombre d'emplois entre 2011 et 2016	1,6 %	3,6 %	4,2 %	- 61,9 %

Source : Insee, traitement mission.

L'analyse régionale (partie 3.1.3) montre que **dans toutes les régions l'évolution du nombre d'emplois entre 2011 et 2016 est moins positive dans les communes classées que dans les communes non classées**.

2.2.3. Un nombre élevé de communes classées ne bénéficie pas de créations d'entreprise

L'analyse régionale des créations d'établissement (détaillée dans la partie 3.1.3) montre que globalement **le nombre de créations d'établissement rapporté au nombre d'habitants a tendance à augmenter lorsque l'on considère successivement les communes restées en ZRR, celles qui en sont sorties et celles qui n'y ont jamais été. Dans toutes les régions, le nombre moyen de créations d'établissement pour 100 habitants en 2016 est supérieur pour les communes hors ZRR aux communes en ZRR.**

Près d'un tiers des communes en ZRR n'ont pas bénéficié d'une création d'entreprise en 2016 (tableau 15). Cette proportion est plus de deux fois plus élevée que celle observée dans les communes non classées.

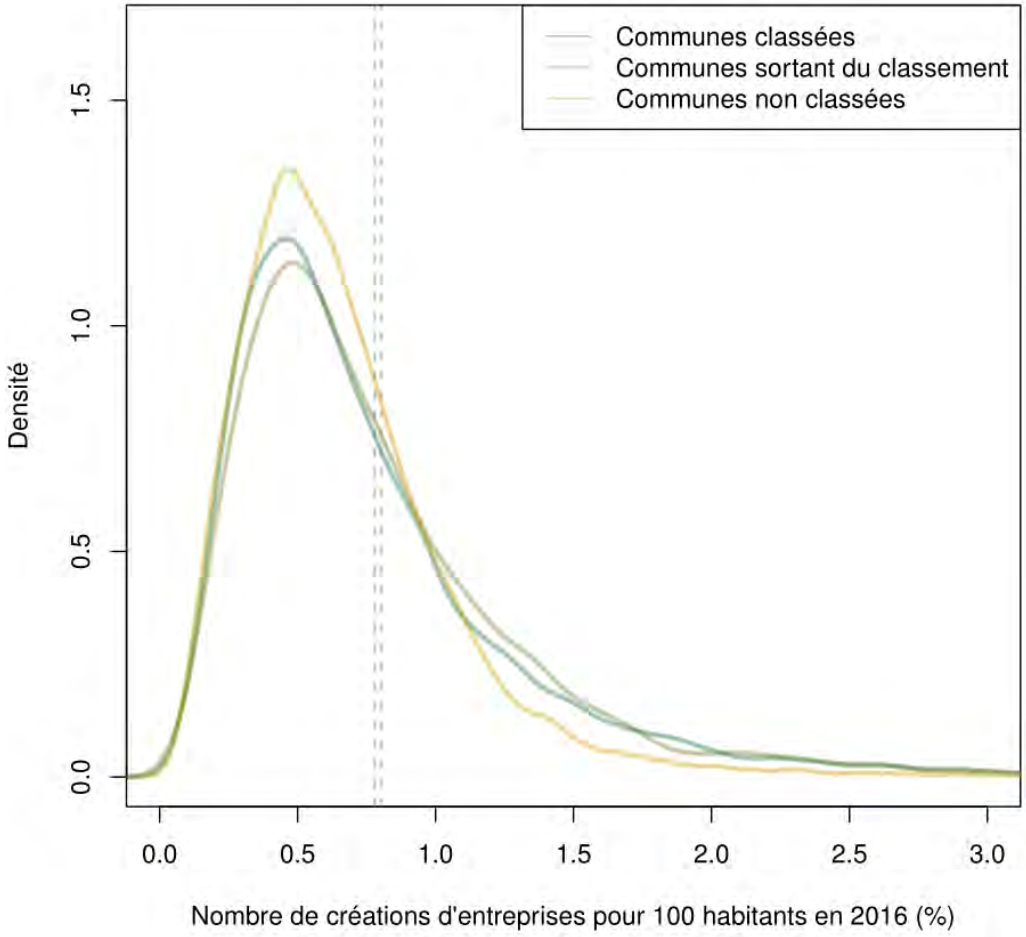
Tableau 15 : Moyennes des variables relatives aux créations d'entreprises et d'établissements

	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Nombre de créations d'entreprises pour 100 habitants en 2016	0,53	0,54	0,59	- 10,2 %
Proportion de communes avec aucune création d'entreprise en 2016	32,2 %	32,2 %	11,3 %	185 %
Nombre moyen de créations d'entreprises pour 100 habitants en 2016 parmi les communes avec création d'entreprises	0,78	0,80	0,67	16,4 %
Nombre moyen de créations d'établissement pour 100 habitants en 2016	0,65	0,66	0,67	- 3,0 %
Proportion de communes avec aucune création d'établissement en 2016	28,2 %	28,4 %	10,0 %	182 %
Nombre moyen de créations d'établissement pour 100 habitants en 2016 parmi les communes avec création d'établissement	0,91	0,92	0,74	23,0 %

Source : Insee, traitement mission.

Toutefois, pour les communes ayant bénéficié d'au moins une création d'entreprise, le nombre d'entreprises créé pour 100 habitants est semblable à celui des communes non classées et supérieur à celui des communes non classées, comme le montre le graphique 18.

Graphique 18 : Densité du nombre de créations d'entreprises pour 100 habitants en 2016 pour les communes ayant un nombre de créations d'entreprises non nul en 2016



Source : Insee, traitement mission.

3. Les communes classées en ZRR forment un ensemble hétérogène

3.1. Les ZRR ont des caractéristiques différentes selon leur région

Le classement en ZRR cache également des hétérogénéités entre les régions de France métropolitaine.

Comme indiqué dans la partie 1, une première disparité s'observe en termes de proportion de communes et de population situées en ZRR au sein des régions. L'analyse des proportions de communes classées dans chaque région montre que ces proportions prennent des valeurs très hétérogènes. Les deux situations extrêmes étant l'Île-de-France qui ne possède pas de commune classée et la Corse dont 83 % des communes sont situées en ZRR. L'analyse des proportions de population résidant en ZRR dans chaque région conduit à des résultats semblables, avec à nouveau la Corse et l'Île-de-France qui se distinguent avec respectivement 43 % et 0 % de leur population vivant en ZRR.

La partie 1 a également mis en évidence des disparités au niveau des critères de classement :

- **la densité de population moyenne dans les communes en ZRR varie du simple au double** entre la Bretagne et le Grand Est ou la Provence-Alpes-Côte d'Azur (partie 1.2.1) ; la disparité infrarégionale entre communes classées et non classées est la plus forte[10] en Provence-Alpes-Côte d'Azur et la moins forte en Bretagne[11] (dont les communes non classées ont une densité de population deux fois plus faible que la région Provence Alpes-Côte d'Azur) ;
- la moyenne du niveau de vie médian des ZRR varie également entre régions, les extrêmes étant la Corse (18 562 €) et le Grand Est (19 814 €, 7 % supérieur à la Corse) (partie 1.3).

3.1.1. L'analyse des communes classées par région révèle des différences sociodémographiques entre les ZRR

Une étude plus détaillée des caractéristiques des ZRR dans chaque région permet de mettre en évidence des différences régionales d'un point de vue sociodémographique et d'un point de vue économique.

Le tableau 16 présente la proportion moyenne de la population ayant plus de 65 ans et la proportion moyenne d'individus peu ou pas diplômés parmi la population non scolarisée âgée de 15 ans ou plus pour les communes en ZRR de chaque région en 2016. Les cases en rouge mettent en évidence les proportions supérieures à la moyenne des ZRR (le rouge foncé signifie que la proportion est plus de 30 % supérieure à la proportion pour l'ensemble des ZRR).

Les ZRR des régions Bretagne et Pays de la Loire ont une population plus jeune et avec un meilleur niveau d'éducation, alors que la Corse se distingue par sa proportion de la population ayant plus de 65 ans qui est plus de 30 % supérieure à la moyenne des ZRR et par une proportion d'individus peu diplômés particulièrement élevée. Les régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne-Franche-Comté, Centre Val-de-Loire et Nouvelle-Aquitaine ont également des taux de seniors et d'individus peu scolarisés supérieurs à la moyenne.

[10] La moyenne de la densité de population des communes classées en Provence-Alpes-Côte d'Azur est 93 % inférieure à celle des communes non classées.

[11] La moyenne de la densité de population des communes classées en Bretagne est 66 % inférieure à celle des communes non classées.

Tableau 16 : Caractéristiques de la population pour les communes classées, sortant du classement et non classées

	Moyenne de la proportion de la population ayant plus de 65 ans	Moyenne de la proportion d'individus peu ou pas diplômés parmi la population non scolarisée âgée de 15 ans ou plus
Communes classées Auvergne-Rhône-Alpes	26,7 %	33,3 %
Communes classées Bourgogne-Franche-Comté	25,6 %	34,1 %
Communes classées Bretagne	23,7 %	32,0 %
Communes classées Centre-Val de Loire	25,8 %	34,9 %
Communes classées Corse	33,8 %	37,2 %
Communes classées Grand Est	22,2 %	34,4 %
Communes classées Hauts-de-France	18,6 %	35,2 %
Communes classées Île-de-France	-	-
Communes classées Normandie	21,2 %	34,5 %
Communes classées Nouvelle-Aquitaine	26,7 %	33,6 %
Communes classées Occitanie	27,3 %	30,3 %
Communes classées Pays de la Loire	20,1 %	32,8 %
Communes classées Provence-Alpes-Côte d'Azur	26,5 %	27,9 %
Communes classées	25,0 %	33,2 %
Communes non classées	18,3 %	26,9 %
Toutes les communes	21,3 %	29,7 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

Le tableau 17 présente les dynamiques démographiques des communes classées en ZRR dans chaque région.

Plusieurs résultats sont mis en évidence :

- **les régions ayant une forte proportion de ZRR dont le solde migratoire est positif sont totalement distinctes des régions ayant une forte proportion ZRR dont le solde naturel est positif** ;
- en lien avec le point précédent, la dynamique migratoire et la dynamique naturelle ne vont pas de pair en ZRR, **la proportion de communes en ZRR dont les soldes naturel et migratoire sont positifs est inférieure à la moyenne nationale dans toutes les régions** ;
- les régions Bretagne et Pays de la Loire, qui comme précisé ci-dessus ont une population vivant en ZRR globalement plus jeune et mieux formée que les autres régions bénéficient aussi de dynamiques démographiques positives, avec une proportion de ZRR dont les soldes migratoire et naturel sont positifs supérieure à la moyenne des ZRR.

Tableau 17 : Dynamiques démographiques des communes classées (par région), sortant du classement et non classées[12]

Région	Solde migratoire positif	Solde naturel positif	Soldes migratoire et naturel positifs	Solde naturel positif et solde migratoire négatif	Solde naturel négatif et solde migratoire positif	Solde naturel négatif et solde migratoire négatif
Communes classées Auvergne-Rhône-Alpes	54,6 %	27,4 %	16,1 %	11,3 %	38,5 %	34,1 %
Communes classées Bourgogne-Franche-Comté	37,6 %	36,0 %	13,7 %	22,3 %	23,9 %	40,1 %
Communes classées Bretagne	52,7 %	38,1 %	18,6 %	19,5 %	34,1 %	27,9 %
Communes classées Centre-Val de Loire	40,4 %	33,2 %	13,3 %	19,9 %	27,1 %	39,6 %
Communes classées Corse	64,0 %	15,2 %	10,4 %	4,7 %	53,5 %	31,3 %
Communes classées Grand Est	34,5 %	48,5 %	17,9 %	30,7 %	16,6 %	34,8 %
Communes classées Hauts-de-France	39,2 %	63,8 %	26,9 %	36,9 %	12,3 %	24,0 %
Communes classées Île-de-France	-	-	-	-	-	-
Communes classées Normandie	37,6 %	61,6 %	24,9 %	36,7 %	12,7 %	25,7 %
Communes classées Nouvelle-Aquitaine	54,8 %	31,8 %	17,8 %	14,1 %	37,0 %	31,1 %
Communes classées Occitanie	53,6 %	29,4 %	17,9 %	11,5 %	35,7 %	34,9 %
Communes classées Pays de la Loire	41,0 %	66,9 %	24,8 %	42,1 %	16,2 %	17,0 %
Communes classées Provence-Alpes-Côte d'Azur	56,2 %	38,1 %	22,7 %	15,5 %	33,5 %	28,4 %

[12] Les cases en rouge et en vert mettent en évidence les proportions supérieures à la moyenne des ZRR (le vert foncé signifie que la proportion est plus de 30 % supérieure à la proportion pour l'ensemble des ZRR).

Région	Solde migratoire positif	Solde naturel positif	Soldes migratoire et naturel positifs	Solde naturel positif et solde migratoire négatif	Solde naturel négatif et solde migratoire positif	Solde naturel négatif et solde migratoire négatif
Communes classées	46,9 %	39,1 %	18,4 %	20,7 %	28,4 %	32,4 %
Communes non classées	50,2 %	72,7 %	38,8 %	33,9 %	11,4 %	15,9 %
Toutes les communes	48,5 %	57,4 %	29,5 %	27,9 %	19,1 %	23,6 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

3.1.2. La répartition sectorielle de l'emploi au sein des ZRR varie selon les régions, faisant varier leur vulnérabilité aux variations structurelles et aux crises conjoncturelles

L'analyse de la répartition sectorielle de l'emploi permet d'identifier l'évolution de la fragilité d'un territoire, en réponse à des évolutions structurelles ou conjoncturelles.

D'une part la concentration spatiale d'activités rend certains territoires plus sensibles à des évolutions structurelles de ces activités. L'augmentation de la productivité dans le secteur agricole et le déclin de l'industrie ont conduit à la disparition de plus d'un million d'emplois dans la sphère productive depuis 1975, notamment dans les territoires où ces deux secteurs étaient fortement représentés (centre de la France pour le secteur agricole, territoires du Nord-Est, de l'Est et du Sud pour l'industrie)[13].

D'autre part les chocs macroéconomiques fragilisent plus spécifiquement certains territoires. La crise de la zone euro entre 2008 et 2013 a conduit à la disparition de 5,5 millions d'emplois, notamment dans les secteurs de la construction et de l'immobilier, tandis que les secteurs médico-social et agroalimentaire ont été relativement épargnés[14]. L'institut d'études économiques sectorielles Xerfi indique, dans une publication du 20 avril 2020[15], quels secteurs économiques devraient être particulièrement touchés par la crise actuelle : les services, les transports, l'hôtellerie-restauration, les services aux ménages, le commerce spécialisé, l'industrie. D'autres secteurs devraient être plus épargnés (agriculture, agroalimentaire, télécommunications, services informatiques, pharmacie, finance). Une note publiée par France Stratégie en avril 2020[16] pose le même constat et qualifie certains métiers de « nouveaux vulnérables » : les métiers des secteurs du transport, de l'hôtellerie-restauration, des services à la personne et de la culture, dont l'emploi avait résisté ces dernières années.

Malgré la prise en compte des évolutions structurelles et conjoncturelles, la mesure de la vulnérabilité d'un territoire en fonction de la répartition sectorielle de son activité économique reste compliquée à mesurer. Le rapport annuel 2016 de l'Observatoire des territoires précise que si la spécialisation industrielle peut être une fragilité de par le risque de délocalisation ou de fermeture d'usines, elle est également une source d'emplois stables, avec 58 % des contrats qui sont des CDI ou des CDD d'au moins six mois (contre 55 % dans les services et le commerce et 36 % dans le secteur agricole).

[13] *Emploi et territoires*, rapport annuel 2016 de l'Observatoire des territoires.

[14] *Emploi et territoires*, rapport annuel 2016 de l'Observatoire des territoires

[15] *Covid- 19 : la contagion sectorielle de l'économie réelle*, Olivier Passet, Directeur de la recherche économique de Xerfi

[16] *Les métiers au temps du Corona*, avril 2020, France Stratégie

Le tableau 18 indique la proportion d'emplois par secteur d'activité moyenne pour les communes classées de chaque région. Les cases rouges soulignent une proportion plus importante d'emplois, par rapport à la moyenne des communes classées, dans les secteurs davantage touchés par la crise du coronavirus par rapport à la moyenne des communes classées. Les cases vertes soulignent une proportion plus importante d'emplois dans les secteurs moins touchés par la crise du coronavirus par rapport à la moyenne des communes classées. **Les communes classées du Pays-de-la-Loire, de Bourgogne-Franche-Comté et de Bretagne se caractérisent par une grande proportion d'emplois dans les secteurs les plus affectés par la crise.**

Tableau 18 : Moyenne des proportions d'emplois par secteur d'activité économique pour les communes classées dans chaque région, pour les communes non classées et pour toutes les communes de France métropolitaine (2016)[17]

Région	Agriculture, sylviculture, pêche	Industrie	Construction	Commerces, transport, services marchands	Admin. publique, enseignement, santé et action sociale
Communes classées Auvergne-Rhône-Alpes	11,1 %	12,7 %	12,1 %	22,1 %	42,0 %
Communes classées Bourgogne-Franche-Comté	15,6 %	12,8 %	14,6 %	22,9 %	34,2 %
Communes classées Bretagne	15,3 %	19,8 %	9,0 %	25,5 %	30,5 %
Communes classées Centre-Val de Loire	16,6 %	12,6 %	12,3 %	26,6 %	31,9 %
Communes classées Corse	4,8 %	6,0 %	21,7 %	21,5 %	46,0 %
Communes classées Grand Est	26,3 %	11,5 %	13,1 %	18,5 %	30,6 %
Communes classées Hauts-de-France	22,1 %	10,1 %	11,6 %	20,4 %	35,8 %
Communes classées Île-de-France	-	-	-	-	-
Communes classées Normandie	23,6 %	11,0 %	15,9 %	21,4 %	28,1 %
Communes classées Nouvelle-Aquitaine	18,3 %	12,1 %	12,9 %	21,9 %	34,8 %
Communes classées Occitanie	15,1 %	9,6 %	12,5 %	22,4 %	40,4 %
Communes classées Pays de la Loire	15,8 %	14,9 %	13,2 %	23,0 %	33,0 %

[17] Les cases en rouge et en vert mettent en évidence les proportions supérieures à la moyenne des ZRR (le rouge foncé et le vert foncé signifient que la proportion est plus de 30 % supérieure à la proportion pour l'ensemble des ZRR).

Région	Agriculture, sylviculture, pêche	Industrie	Construction	Commerces, transport, services marchands	Admin. publique, enseignement, santé et action sociale
Communes classées Provence-Alpes-Côte d'Azur	9,6 %	6,9 %	12,3 %	27,9 %	43,4 %
Communes classées	17,6 %	11,4 %	13,1 %	22,0 %	35,9 %
Communes non classées	9,4 %	13,6 %	14,0 %	30,7 %	32,4 %
Toutes les communes	13,5 %	12,5 %	13,7 %	26,6 %	33,8 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

3.1.3. La vulnérabilité économique des ZRR varie selon les régions

L'analyse du taux de chômage pour les communes classées, sortant du classement et non classées dans chaque région (tableau 19 et graphique 19) met en évidence d'importantes différences entre les régions :

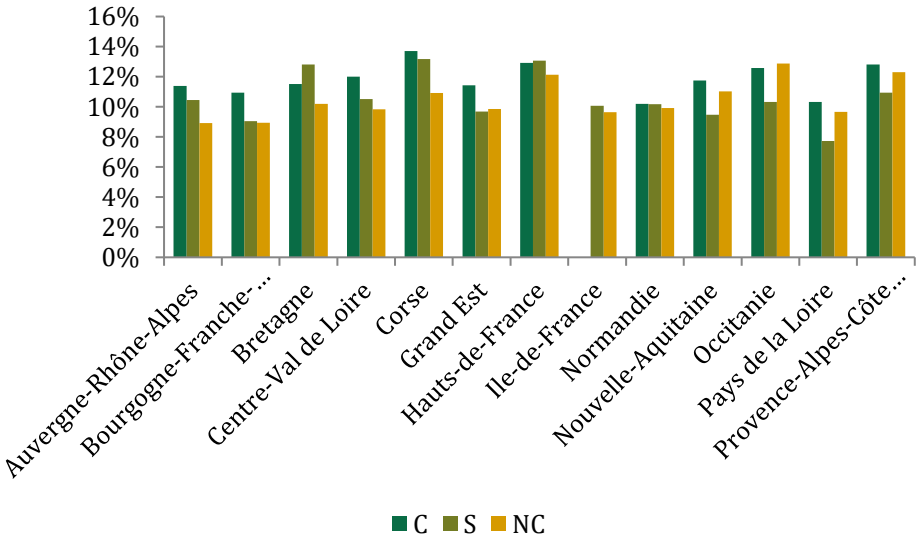
- les ZRR de Normandie ont le taux de chômage le moins élevé en moyenne, la Corse a le taux de chômage moyen en ZRR le plus élevé (34 % plus élevé que celui de Normandie par exemple) ;
- le Centre-Val de Loire et la Corse se distinguent par un taux de chômage élevé en ZRR et par de fortes inégalités régionales ;
- en Auvergne-Rhône-Alpes, en Bourgogne-Franche Comté et dans le Grand Est, le taux de chômage au sein des ZRR est inférieur au taux de chômage moyen de l'ensemble des communes en ZRR mais les disparités infrarégionales entre communes classées et non classées sont importantes, et supérieures à la moyenne ;
- les Hauts-de-France ont un chômage important en ZRR, mais ce taux de chômage élevé est cohérent avec celui du reste de la région ;
- dans les Pays de la Loire et en Normandie le taux de chômage en ZRR est inférieur au taux de chômage national (10,9 % en 2016).

Tableau 19 : Taux de chômage dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR par région (2016)[18]

Région	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Auvergne-Rhône-Alpes	11,4 %	10,4 %	8,9 %	27,9 %
Bourgogne-Franche-Comté	10,9 %	9,1 %	8,9 %	22,4 %
Bretagne	11,5 %	12,8 %	10,2 %	13,0 %
Centre-Val de Loire	12,0 %	10,5 %	9,8 %	22,1 %
Corse	13,7 %	13,2 %	10,9 %	25,5 %
Grand Est	11,4 %	9,7 %	9,9 %	15,9 %
Hauts-de-France	12,9 %	13,1 %	12,1 %	6,4 %
Ile-de-France		10,1 %	9,6 %	
Normandie	10,2 %	10,2 %	9,9 %	2,7 %
Nouvelle-Aquitaine	11,7 %	9,5 %	11,0 %	6,4 %
Occitanie	12,6 %	10,3 %	12,9 %	- 2,3 %
Pays de la Loire	10,3 %	7,7 %	9,7 %	6,9 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	12,8 %	10,9 %	12,3 %	4,2 %
France	11,8 %	9,9 %	10,4 %	13,6 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

Graphique 19 : Taux de chômage moyen en 2016 dans les communes en ZRR, hors ZRR et sortant du classement



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

[18] Les cases en rouge mettent en évidence les proportions supérieures à la moyenne nationale des ZRR (le rouge foncé signifie que la proportion est plus de 30 % supérieure à la proportion pour l'ensemble des ZRR).

Le tableau 20 présentant l'évolution du nombre d'emplois par région pour les communes classées, sortant du classement et non classées entre 2011 et 2016, permet de constater de fortes disparités régionales entre les ZRR :

- trois régions (Bretagne, Centre-Val de Loire et Normandie) ont été marquées par une diminution du nombre d'emplois ;
- les régions dans lesquelles le nombre d'emplois en ZRR décroit ou connait seulement une faible augmentation sont également les régions pour lesquelles l'écart entre communes classées et non classées est le plus important ;
- quatre des cinq régions mentionnées précédemment comme ayant un taux de chômage en ZRR supérieur au taux de chômage moyen des communes en ZRR ont un taux de croissance de l'emploi supérieur à l'évolution moyenne des emplois en ZRR (Corse, Hauts-de-France, Occitanie et Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Tableau 20 : Évolution du nombre d'emplois dans les communes en ZRR, sortant du classement ZRR et hors ZRR par région entre 2011 et 2016

Région	Communes classées	Communes sortant du classement	Communes non classées	Écart entre les communes classées et non classées
Auvergne-Rhône-Alpes	1,1 %	3,6 %	5,7 %	- 80,1 %
Bourgogne-Franche-Comté	1,1 %	5,9 %	5,7 %	- 80,5 %
Bretagne	- 0,9 %	0,3 %	1,2 %	- 170,9 %
Centre-Val de Loire	- 2,6 %	0,3 %	1,9 %	- 241,4 %
Corse	13,9 %	15,6 %	15,5 %	- 10,8 %
Grand Est	2,3 %	3,1 %	4,6 %	- 49,9 %
Hauts-de-France	2,2 %	6,9 %	3,5 %	- 37,3 %
Ile-de-France	-	0,3 %	4,9 %	-
Normandie	- 0,4 %	- 1,5 %	2,8 %	- 114,4 %
Nouvelle-Aquitaine	0,8 %	1,0 %	3,2 %	- 73,6 %
Occitanie	2,5 %	5,5 %	6,9 %	- 64,0 %
Pays de la Loire	0,7 %	- 2,8 %	1,9 %	- 64,5 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	4,1 %	8,6 %	5,4 %	- 24,2 %
France	1,6 %	3,6 %	4,2 %	- 61,1 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

Enfin, le tableau 21 et le graphique 20 permettent de distinguer plusieurs différences interrégionales concernant le taux de créations d'établissement par habitant :

- dans les régions Hauts-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie et Pays de la Loire **on note un taux moyen de créations d'établissement pour les communes sortant du classement ZRR inférieur à celui pour les communes en ZRR –** ce résultat est à considérer avec précaution étant donné le nombre limité de communes sortantes dans certaines régions (62 communes sortantes dans les Hauts-de-France, 39 communes sortantes dans la région Pays de la Loire) ;
- la région Centre-Val de Loire a, en plus d'un taux de chômage plus élevé que la moyenne comme mentionné ci-dessus, un taux de créations d'établissement par habitant en ZRR inférieur à la moyenne nationale pour les ZRR ;
- les régions Corse, Occitanie et Provence-Alpes Côte d'Azur, souffrant d'un chômage important en ZRR, sont les trois régions avec le taux de créations d'établissement le plus important.

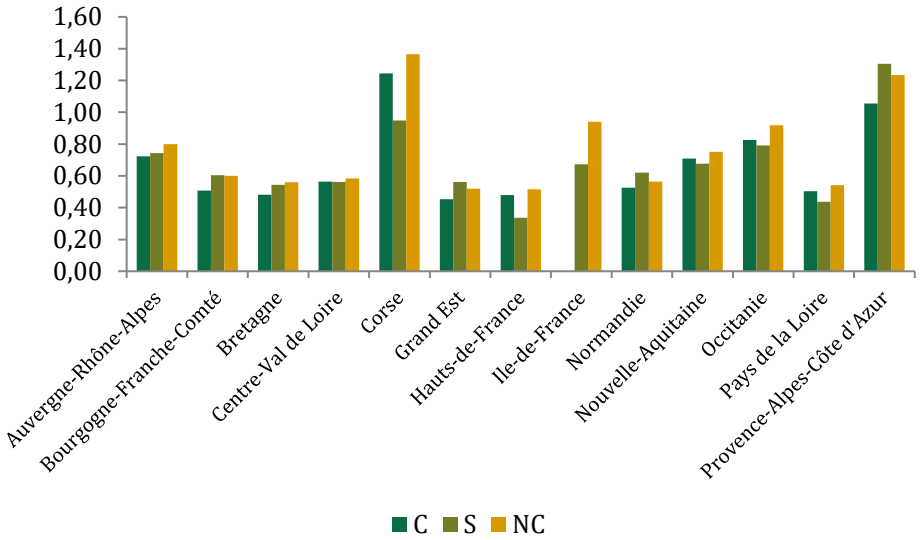
Tableau 21 : Nombre moyen de créations d'établissements pour 100 habitants en 2016 dans les communes en ZRR, hors ZRR et sortant du classement ZRR[19]

Région	Nombre moyen de créations d'établissement pour 100 habitants en 2016 dans les communes en ZRR	Nombre moyen de créations d'établissement pour 100 habitants en 2016 dans les communes sortant du classement ZRR	Nombre moyen de créations d'établissement pour 100 habitants en 2016 dans les communes hors ZRR	Écart communes classées / communes non classées
Auvergne-Rhône-Alpes	0,72	0,74	0,80	- 10 %
Bourgogne-Franche-Comté	0,51	0,60	0,60	- 15 %
Bretagne	0,48	0,54	0,56	- 14 %
Centre-Val de Loire	0,56	0,56	0,58	- 3 %
Corse	1,24	0,95	1,37	- 9 %
Grand Est	0,45	0,56	0,52	- 13 %
Hauts-de-France	0,48	0,34	0,51	- 6 %
Ile-de-France	-	0,67	0,94	-
Normandie	0,53	0,62	0,56	- 5 %
Nouvelle-Aquitaine	0,71	0,68	0,75	- 5 %
Occitanie	0,83	0,79	0,92	- 10 %
Pays de la Loire	0,50	0,44	0,54	- 7 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	1,05	1,31	1,23	- 15 %
Total	0,65	0,65	0,67	- 3 %

Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

[19] Les cases en rouge mettent en évidence les proportions inférieures à la moyenne nationale des ZRR.

Graphique 20 : Nombre moyen de créations d'établissements pour 100 habitants en 2016 dans les communes en ZRR ; hors ZRR et sortant du classement



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, Insee, traitement mission.

3.2. La typologie des campagnes de l'ANCT est une autre manière de mettre en lumière la diversité des situations englobées dans le zonage ZRR

Une autre façon d'appréhender la différence entre les ZRR est de prendre en compte la diversité de réalités couvertes par la notion de ruralité. Un groupe de travail animé par l'Insee, regroupant plusieurs administrations dont l'ANCT, des associations d'élus et des experts, réfléchit actuellement à une nouvelle définition de la ruralité et devrait rendre ses conclusions en septembre 2020. L'ANCT travaille par ailleurs sur une mise à jour de la typologie des campagnes conçue par la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR). Cette typologie est un premier outil pour tenter de mesurer cette diversité[20].

La mise à jour de cette typologie n'étant pas terminée, la mission a repris la proposition de 2012 pour analyser la diversité des ZRR. Constituée à l'aide de variables démographiques, économiques et géographiques, elle permet de mettre en évidence la diversité des zones rurales françaises et de leurs enjeux spécifiques. Elle identifie trois groupes distincts et sept classes[21] :

- le groupe « campagnes des villes, du littoral et des vallées urbanisées » qui regroupe trois classes ;
  - « campagnes densifiées, en périphérie des villes, à très forte croissance résidentielle et à économie dynamique » (classe 1) ;
  - « campagnes diffuses, en périphérie des villes, à croissance résidentielle et dynamique économique diversifiée » (classe 2) ;
  - « campagnes densifiées, du littoral et des vallées à forte croissance résidentielle et à forte économie présentielle » (classe 3) ;
- le groupe « campagnes agricoles et industrielles » qui forme une unique classe ;
- le groupe « campagnes vieillies à très faible densité » qui regroupe trois classes ;

[20] Elle est basée sur une analyse factorielle de correspondances multiples pour le tri des variables et sur une classification hiérarchique ascendante pour la création des classes.

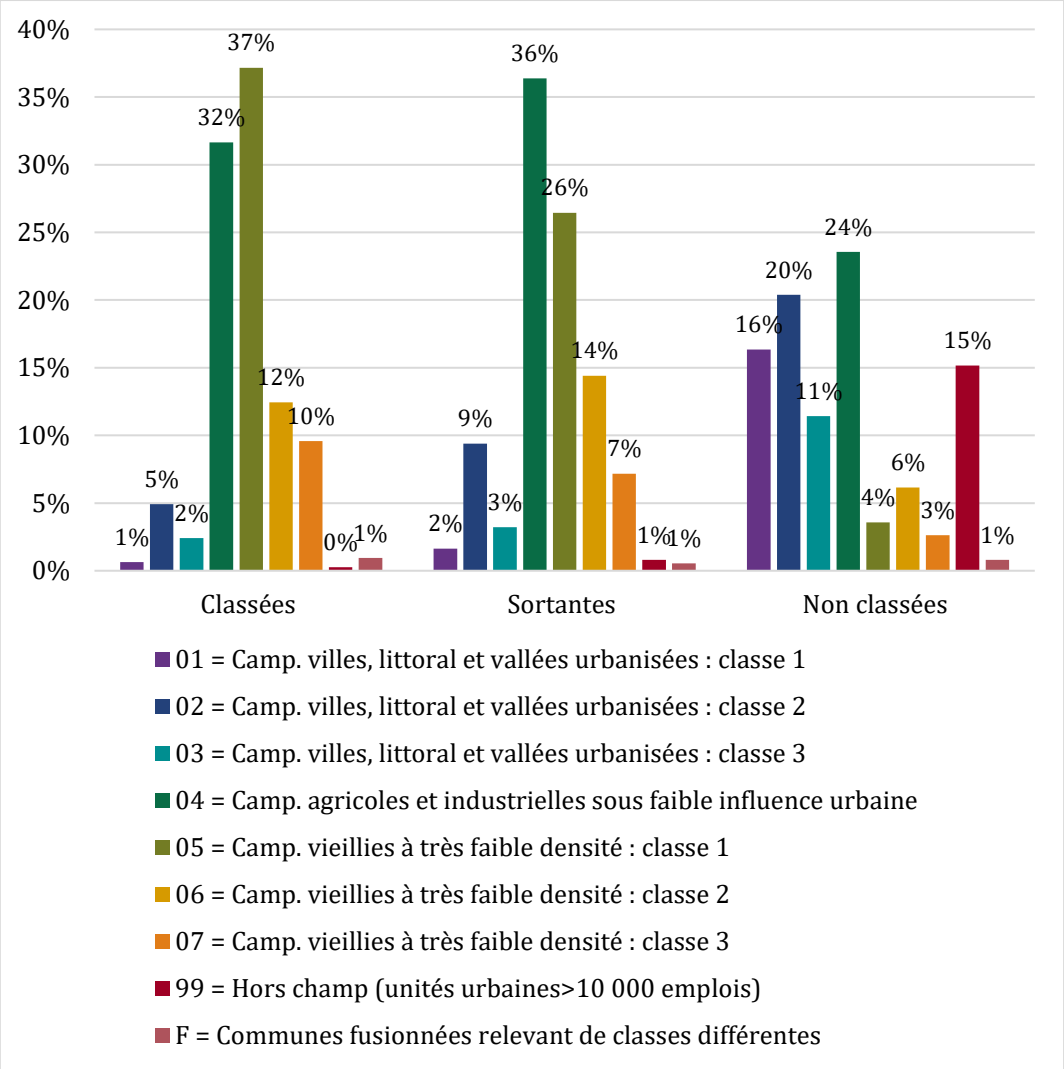
[21] https://www.observatoire-des-territoires.gouv.fr/observatoire-des-territoires/fr/typologie-g-n-rale-des-campagnes-fran-aises

- « campagnes à faibles revenus, économie présentielle et agricole » (classe 1) ;
- « campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique » (classe 2) ;
- « campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant » (classe 3).

Le graphique 21 montre la répartition des communes classées, sortant du classement et non classées selon cette typologie. 90 % des ZRR se trouvent dans deux groupes et quatre classes :

- 32 % des ZRR sont des « campagnes agricoles et industrielles » (typologie 4) ;
- 59 % des ZRR sont des « campagnes vieillies à très faible densité » ; plus précisément :
  - 37 % des ZRR sont des « campagnes à faibles revenus, économie présentielle et agricole » (typologie 5) ;
  - 12 % des ZRR sont des « campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique » (typologie 6) ;
  - 10 % des ZRR sont des « campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant » (typologie 7).

Graphique 21 : Répartition des communes classées, sortant du classement et non classées selon la typologie des campagnes de l'ANCT



Source : Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

L'analyse de ces quatre sous-groupes (communes classées des typologies 4, 5, 6 et 7) montre que les caractéristiques de ces sous-groupes se sont conservées (bien que la classification date de 2012) et que les ZRR ne peuvent pas être considérées comme un ensemble homogène (tableau 22). Les cases en rouge et vert soulignent la position du groupe de communes par rapport à l'ensemble des communes en ZRR (inférieur ou supérieur à la moyenne pour toutes les communes classées selon les cas, les teintes plus foncées correspondent à un écart de plus de 30 %). Le rouge indique une plus forte vulnérabilité tandis que le vert est un signal positif, selon la même logique que le code couleur utilisé dans la sous-partie précédente.

Tableau 22 : Caractéristiques moyennes des communes classées en ZRR selon leur typologie, des communes non classées et de l'ensemble des communes métropolitaines

	Communes en ZRR « agricoles et industrielles »	Communes en ZRR « à faibles revenus, économie présentielle et agricole »	Communes en ZRR « à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique »	Communes en ZRR « à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant »	Communes classées	Communes non classées	Communes métropolitaines
Densité de population en 2016	38,0	19,5	30,1	19,6	35,4	294,3	162,7
Médiane du niveau de vie	19 597	18 729	19 113	18 385	19 148	22 134	20 902
Solde migratoire positif	40,5 %	46,7 %	53,9 %	52,3 %	46,9 %	50,2 %	48,5 %
Solde naturel positif	58,5 %	27,6 %	32,1 %	24,4 %	39,1 %	72,7 %	57,4 %
Soldes migratoire et naturel positifs	25,0 %	13,1 %	18,3 %	13,4 %	14,4 %	38,8 %	29,5 %
Solde naturel positif et solde migratoire négatif	33,5 %	14,6 %	13,8 %	10,9 %	20,7 %	33,9 %	27,9 %
Solde naturel négatif et solde migratoire positif	15,4 %	33,6 %	35,6 %	38,9 %	28,4 %	11,4 %	19,1 %
Solde naturel négatif et solde migratoire négatif	26,0 %	38,8 %	32,3 %	36,7 %	32,4 %	15,9 %	23,6 %
Proportion de la population ayant plus de 65 ans en 2016	20,9 %	27,2 %	26,7 %	29,3 %	25 %	18,3 %	21,3 %
Proportion d'individus non ou peu diplômés dans la population non scolarisée de 15 ans ou plus en 2016	33,2 %	34,7 %	31,4 %	30,0 %	33,2 %	26,9 %	29,7 %

Annexe III

	Communes en ZRR « agricoles et industrielles »	Communes en ZRR « à faibles revenus, économie présentielle et agricole »	Communes en ZRR « à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique »	Communes en ZRR « à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique, avec éloignement des services d'usage courant »	Communes classées	Communes non classées	Communes métropolitaines
Proportion d'emplois dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	20,0 %	22,1 %	13,3 %	7,4 %	17,6 %	9,4 %	13,5 %
Proportion d'emplois dans le secteur de l'industrie	12,5 %	10,4 %	10,7 %	6,4 %	11,4 %	13,6 %	12,5 %
Proportion d'emplois dans le secteur de la construction	13,6 %	12,9 %	13,0 %	13,5 %	13,1 %	14,0 %	13,7 %
Proportion d'emplois dans les secteurs du commerce, du transport et des services marchands	21,5 %	19,8 %	22,9 %	24,4 %	22,0 %	30,7 %	26,6 %
Proportion d'emplois dans les secteurs de l'administration publique, de l'enseignement, de la santé et de l'action sociale	32,4 %	34,8 %	40,1 %	48,4 %	35,9 %	32,4 %	33,8 %
Taux de chômage	11,3 %	11,3 %	12,2 %	13,9 %	11,8 %	10,4 %	10,9 %
Évolution du nombre d'emplois entre 2011 et 2016	0,9 %	0,5 %	2,9 %	7,7 %	1,6 %	4,2 %	3,1 %

Source : Insee, Observatoire des territoires de l'ANCT, traitement mission.

Ces valeurs moyennes confirment les tendances et les différences mises en évidence par la DATAR en 2012, et donc la nécessité de prendre en compte des enjeux auxquels font face les ZRR.

Les ZRR de la typologie 4, « campagnes agricoles et industrielles » ont une faible densité, des soldes naturel et migratoire généralement positifs, avec cependant certaines communes en pertes de population. La part d'emplois dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche y est élevée : 20 % de la population en moyenne. Le secteur industriel y est également plus représenté que dans les autres types de ZRR. Ces zones se caractérisent par un taux de chômage légèrement plus élevé que la moyenne nationale, une croissance des emplois limitée et une proportion importante de la population peu ou pas diplômée.

Les ZRR de la typologie 5, « campagnes à faibles revenus, économie présentielle et agricole » ont une densité de population très faible (presque deux fois plus faible que celles de la typologie 4). Ces communes bénéficient plus souvent d'un solde migratoire positif que d'un solde naturel positif. La proportion d'emplois dans les secteurs de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche y est près de deux fois supérieure à la moyenne nationale. Le taux de croissance de l'emploi y est très faible et le taux de chômage y est légèrement supérieur à la moyenne nationale.

Les ZRR de la typologie 6, « campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique » ont une faible densité de population. Plus de la moitié de ces communes bénéficient d'un solde migratoire positif. La proportion d'emplois dans les secteurs du commerce, du transport et des services marchands y est supérieure à celle dans les autres types de ZRR. Ces communes ont en moyenne un taux de chômage élevé, mais la croissance des emplois y est très proche de la moyenne nationale,

Les ZRR de la typologie 7, « campagnes à faibles revenus, croissance résidentielle, économie présentielle et touristique dynamique » ont, comme les ZRR de la typologie 5, une densité de population très faible et la plus forte proportion d'individus âgés de plus de 65 ans (proportion 40 % plus élevée que celle des ZRR de la typologie 5). Plus de la moitié de ces communes ont cependant un solde migratoire positif. En moyenne, plus d'un quart des emplois de ces communes sont dans le secteur du commerce, du transport et des services marchands, ce qui est cohérent avec leur tourisme dynamique. Contrairement aux autres typologies de ZRR, le taux de croissance de l'emploi y est très important (plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale). Cependant ces communes sont également le groupe de ZRR qui a le taux de chômage moyen le plus élevé.

ANNEXE IV

Revue des évaluations économétriques des dispositifs zonés

SOMMAIRE

1. DES ÉTUDES ÉCONOMÉTRIQUES MESURANT L'IMPACT DES DISPOSITIFS ZONÉS SONT DISPONIBLES POUR LES PLUS ANCIENS ET COÛTEUX D'ENTRE EUX 1

1.1. Il existe une littérature économique abondante à l'échelle internationale sur la pertinence et l'effectivité des dispositifs zonés, dont les conclusions restent ambigües 1

1.2. Quatre dispositifs zonés sur les sept étudiés par la mission n'ont jamais fait l'objet d'un travail d'évaluation académique 2

1.2.1. Les Bassins urbains à dynamiser (BUD) et les Zones de développement prioritaire (ZDP) sont deux dispositifs trop récents pour avoir été évalués 2

1.2.2. Les Zones de restructuration de la défense (ZRD) et les Bassins d'emploi à redynamiser (BER), zonages géographiquement restreints, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation académique 2

1.3. Les trois dispositifs les plus coûteux ont fait l'objet d'une évaluation économétrique 5

1.3.1. Les économistes n'ont pas mesuré d'effet sur la proportion de demandeurs d'emplois suite à la mise en place des Quartiers prioritaires de la ville (QPV) 5

1.3.2. Les Zones de revitalisation rurale (ZRR) et les Zones franches urbaines (ZFU), dispositifs présentant les enjeux financiers les plus importants parmi les dispositifs évalués, ont fait l'objet d'évaluations académiques 5

2. L'ÉVALUATION D'UN DISPOSITIF ZONÉ EST UN EXERCICE COMPLEXE 6

2.1. L'évaluation d'un dispositif zoné mesure son impact seulement sur une ou plusieurs variables d'intérêt données, dont le choix est donc fondamental 6

2.2. L'évaluation est limitée par les problèmes de disponibilité et de précision des données 7

2.3. L'évaluation doit reposer sur une analyse contrefactuelle pour isoler l'impact du dispositif 8

2.3.1. La constitution d'un groupe contrôle est nécessaire pour séparer l'évolution des variables d'intérêt liée au dispositif de celle qui aurait eu lieu en l'absence de dispositif 8

2.3.2. Le groupe contrôle doit tenir compte d'éventuels biais de sélection des bénéficiaires 8

2.3.3. L'évaluation doit également considérer les externalités impactant les territoires non ciblés 9

3. LES ÉVALUATIONS ÉCONOMÉTRIQUES DISPONIBLES IDENTIFIENT AU PLUS DES EFFETS LIMITÉS DES DISPOSITIFS SUR L'EMPLOI ET LA CRÉATION D'ÉTABLISSEMENTS 10

3.1. Plusieurs études économétriques mesurent un impact positif limité des deux premières générations de ZFU sur l'emploi et la création d'établissements 10

3.1.1. Les évaluations de la première génération de ZFU mettent en évidence des impacts limités et principalement de court terme sur l'emploi et la création d'établissements dans les zones ciblées 10

3.1.2. Les évaluations de la deuxième génération de ZFU mettent en évidence un impact positif du dispositif sur l'emploi et le nombre d'installations 16

3.1.3. Les études économétriques évaluant les ZFU dressent un bilan positif mais mettent en évidence une hétérogénéité des impacts sur la création d'entreprises et d'emplois selon les territoires *23*

3.2. Les études économétriques ne mesurent pas d'impact significatif du dispositif ZRR 24

3.2.1. L'impact du dispositif ZRR a été évalué grâce à une méthode de régression par discontinuité *25*

3.2.2. La seule étude économétrique des ZRR n'est pas parvenue à mettre en évidence un impact du dispositif sur la création d'établissements ou l'emploi *25*

3.2.3. Cette absence d'impact mesuré ne semble pas être due à une hétérogénéité dans l'efficacité du dispositif entre les territoires *26*

4. L'IMPACT LIMITÉ DES DISPOSITIFS ZONÉS EST À CONSIDÉRER AU REGARD DE LEUR COÛT 26

4.1. L'efficience des dispositifs n'a pas été évaluée 29

4.2. Les économistes soulignent que le coût des dispositifs paraît élevé par rapport aux impacts mesurés 29

4.3. Un débat à poursuivre sur les buts et les modalités des dispositifs zonés 30

Annexe IV

Le tableau 1 présente la synthèse des résultats des études économétriques détaillées dans cette annexe. Les évaluations académiques, qui concernent exclusivement les zones franches urbaines (ZFU) et les zones de revitalisation rurale (ZRR), concluent à un impact modeste et transitoire pour les ZFU et à une absence d'impact pour les ZRR. Ces résultats sont à mettre au regard du coût des dispositifs : les chercheurs soulignent que ce coût (plus de 600 M€ à la charge de l'État en 2018) paraît particulièrement élevé par rapport aux effets au mieux modestes observés sur l'emploi et la création d'établissements.

Tableau 1 : Synthèse des résultats des études économétriques des dispositifs zonés (résultats issus d'évaluations académiques indiqués en gras)

Zonage	Période évaluée	Impact création établissements	Impact emploi	Résultats des études
Bassins d'emploi à redynamiser	2006-2010 (Ardennes uniquement)	Non évalué	+	Fiabilité limitée. Ralentissement de la diminution de l'emploi et de l'augmentation du taux de chômage dans la zone d'emploi de Charleville-Mézières.
Quartiers prioritaires de la politique de la ville	2015-2017	Non évalué	-	Aucun impact significatif sur le taux de chômage.
Zones de revitalisation rurale	**1996-2009**	**--**	**--**	**Aucun impact significatif.**
Zones franches urbaines	**1997-2003 (Île-de-France uniquement)**	**Non évalué**	**+/-**	**Augmentation de 3 % de la probabilité de retour à l'emploi dans les communes ayant une ZFU.**
	1997-2007	**+ / -**	**+**	**Doublement du nombre d'établissements en ZFU entre 1997 et 2001[1]. À partir de 2002, taux de disparition élevé qui compense les créations. Forte disparité sectorielle. En 2001, 2,5 fois plus de personnes ayant un emploi dans une entreprise en ZFU que dans la situation contrefactuelle. Pas de création d'emplois dans les entreprises déjà implantées dans la zone.**
	1997-2011	**Non évalué**	**+**	**Réduction de 25 % du taux de chômage. Créations d'emplois qualifiés. Évolution de la composition de la population (augmentation de l'âge de la population et de son niveau d'études).**
	2004-2006	**+**	**+**	**Création de 600 établissements supplémentaires par an. Création d'environ 4 000 emplois[2] sur la période.**

[1] Par rapport à la situation contrefactuelle.

[2] Ce nombre inclut les emplois qui auraient disparus en l'absence du dispositif et représente environ 10 % du stock initial d'emplois.

Zonage	Période évaluée	Impact création établissements	Impact emploi	Résultats des études
	2004-2007	**+/ -**	**+/ -**	**Augmentation significative de 30 % (6 à 7 points chaque année) du taux de croissance du nombre d'établissements (augmentation d'environ 20 % du taux de création pures d'établissements et doublement du taux de transferts) jusqu'en 2006.** **Augmentation de 12 points de l'emploi en 2007 (résultats non significatifs entre 2004 et 2006).** **Absence d'impact sur les entreprises déjà présentes dans la zone.** **Impact négatif sur les créations d'établissements et sur l'emploi au voisinage immédiat des ZFU.**
	2004-2007	**+ / -**	**+**	**Augmentation de 27 % de la probabilité qu'un établissement s'installe dans la partie ZFU d'une commune étant donné qu'il a auparavant décidé de s'installer dans cette commune, mais impact quasi-nul sur le stock total d'établissements au niveau de la commune.** **Croissance de l'emploi de 24 % dans les ZFU (concerne majoritairement les emplois plus faiblement rémunérés).**
	2004-2006	**+ / -**	**+**	**Augmentation de 16 % des créations d'établissements dans les ZFU les moins isolées spatialement.** **Pas d'impact sur les ZFU isolées.** **Augmentation de 9,5 % des créations d'emplois.** **Impact principalement concentré sur les services aisément relocalisables.**
Bassins urbains à dynamiser	Pas d'évaluation économétrique			
Zones de développement prioritaire	Pas d'évaluation économétrique			
Zones de restructuration de la défense	Pas d'évaluation économétrique			

Source : Mission.

1. Des études économétriques mesurant l'impact des dispositifs zonés sont disponibles pour les plus anciens et coûteux d'entre eux

1.1. Il existe une littérature économique abondante à l'échelle internationale sur la pertinence et l'effectivité des dispositifs zonés, dont les conclusions restent ambigües

Les politiques publiques de soutien à des territoires, qu'elles transitent par des aides aux ménages ou aux entreprises, constituent de longue date un champ d'analyse pour les économistes à l'échelle internationale. Dans le monde anglo-saxon, un corpus de recherches théoriques et d'études empiriques visant à évaluer l'impact de ces politiques sur la création d'entreprises et d'emploi au plan macro-économique ou sur la situation socio-économique des habitants des zones aidées, s'est progressivement constitué. Les travaux sur les dispositifs de zonage ont commencé avec la recherche fondatrice de Papke (1994) sur un programme d'exonérations territoriales de l'État américain de l'Indiana[3]. Une synthèse de la connaissance accumulée par ces travaux académiques peut être trouvée dans la contribution de D. Neumark et H. Simpson à un manuel d'économie spatiale (Duranton et al., 2015)[4].

L'analyse des dispositifs zonés (*« place-based policies »)* paraît connaître récemment un nouvel essor, concomitant à l'observation de l'effet sur les marchés locaux de l'emploi aux États-Unis des transformations de l'industrie américaine et de son exposition à la conjoncture internationale[5].

Au plan théorique, la possibilité pour des dispositifs zonés de produire des effets sur l'activité économique et l'emploi dépend de certaines hypothèses, portant notamment sur l'intensité de la mobilité géographique : si les exonérations fiscales zonées découragent la mobilité des travailleurs vers les territoires où les emplois sont concentrés, il est douteux qu'elles puissent accroître l'emploi global. Pour que les dispositifs zonés apportent un surcroît de richesse ou de bien-être, il est donc nécessaire d'identifier, soit des externalités positives qu'ils sont à même d'internaliser dans les décisions de localisation des activités et des emplois, soit des échecs des mécanismes de marché qu'ils sont en mesure de corriger. À cet égard la littérature en économie spatiale identifie les effets suivants :

- l'existence d'effets d'agglomération, par lesquels l'accumulation d'activités et d'emplois dans un territoire a un effet amplificateur sur la productivité *via* un meilleur ajustement de la demande à l'offre d'emploi, une réduction de l'ampleur et du coût du chômage, un meilleur partage de la connaissance et des innovations, une concentration en un même lieu d'activités semblables ou étroitement liées entre elles (*clusters*), etc. ; un territoire défavorisé peut ainsi espérer qu'une impulsion initiale sous forme d'incitations fiscales à la création d'activités et d'emplois déclenche un processus cumulatif de croissance en son sein ;

[3] Papke L.,1994, "Tax policy and urban development: evidence from the Indiana enterprise zone program". *Journal of Public Economics vol. 54*, 37-49. Cet article examine l'impact d'un programme d'exonérations fiscales mises en œuvre à partir de 1983 en faveur des entreprises qui s'installent dans certaines communes ou sur le territoire de bases militaires fermées dans l'État de l'Indiana.

[4] Neumark D., Simpson H., 2015, « Place-based policies », *in* Duranton G., Henderson J. V., Strange W. C. (editors), *Handbook of Regional and Urban Economics*, ch. 18, Elsevier.

[5] Hanson G. H., Dorn D. Autor D. H., (2013). "The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States", *American Economic Review*, vol.103, n°6.

- les discriminations dont sont victimes certains groupes défavorisés, notamment en matière de logement, qui les empêchent de se déplacer vers les zones où se concentrent les emplois à la faveur des mutations économiques (*spatial mismatch*), entraînant de façon cumulative un amoindrissement des chances de retour à l'emploi du fait d'effets de réseaux inopérants ; en incitant à la création d'emplois dans les zones qui en sont dépourvues, les pouvoirs publics peuvent relever le niveau de la confrontation de l'offre et de la demande d'emploi et ainsi recréer des externalités de réseau.

Ces différentes hypothèses ont été mises à l'épreuve empirique dans une multitude de travaux d'évaluation quantitative, dont les conclusions ne peuvent être présentées en détail ici. En conclusion de leur méta-analyse de ces recherches, Neumark et Simpson (2015) indiquent que les investissements dans l'éducation, la recherche et les infrastructures ont des effets positifs sur la création d'entreprise et l'emploi dans des zones défavorisées. En revanche, seule une minorité de recherches concluent à des impacts significatifs des dispositifs d'exonération fiscale[6], en sorte que les hypothèses d'effets d'agglomération et de désajustements entre l'offre et la demande d'emploi paraissent, au stade actuel de la recherche en économie spatiale, difficiles à étayer. Il convient toutefois d'utiliser avec précaution les résultats des études anglo-saxonnes, sans les transposer directement au cas français, car les dispositifs étudiés diffèrent de par leur générosité, leur durée et les caractéristiques des territoires concernés[7].

1.2. Quatre dispositifs zonés sur les sept étudiés par la mission n'ont jamais fait l'objet d'un travail d'évaluation académique

1.2.1. Les Bassins urbains à dynamiser (BUD) et les Zones de développement prioritaire (ZDP) sont deux dispositifs trop récents pour avoir été évalués

Les sept dispositifs zonés étudiés dans le cadre de cette mission varient de par leur date de création, les montants financiers qu'ils représentent et la part du territoire qu'ils couvrent. Deux d'entre eux, les bassins urbains à dynamiser (BUD) et les zones de développement prioritaire (ZDP) ont été créés respectivement par la loi de finances pour 2018 et la loi de finances pour 2019. **Ces dispositifs étant récents, il n'existe pas encore d'évaluation les concernant**.

Une évaluation des BUD a toutefois été engagée en juillet 2019 par le cabinet lillois ExtraCité, à la demande de la préfecture des Hauts-de-France. Cette évaluation, qui devrait durer un an, s'appuiera sur les données des services fiscaux et devrait utiliser une analyse contrefactuelle pour mesurer les impacts du dispositif. Elle comportera également une approche qualitative constituée d'entretiens avec des entrepreneurs et des élus.

1.2.2. Les Zones de restructuration de la défense (ZRD) et les Bassins d'emploi à redynamiser (BER), zonages géographiquement restreints, n'ont pas fait l'objet d'une évaluation académique

Les zones de restructuration de la défense (ZRD) et les bassins d'emploi à redynamiser (BER) sont des dispositifs ayant un budget annuel inférieur à 25 M€. Ils concernent au total moins de 1 000 communes métropolitaines.

---

[6] « It is very hard to make the case that the research establishes the effectiveness of enterprise zones in terms of job creation or welfare gains, although there clearly are some studies pointing to positive effects » (Neumark D., Simpson H., 2015, « Place-based policies », *in* Duranton G., Henderson J. V., Strange W. C. (editors), *Handbook of Regional and Urban Economics*, ch. 18, Elsevier).

[7] Havet N., 2015, *L'impact des politiques d'exonérations territoriales : méthodes d'évaluation et résultats.*

Ces deux dispositifs de zonage n'ont pas fait l'objet d'évaluations académiques.

La Cour des Comptes a publié en 2014 un rapport sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées[8]. Elle souligne que les montants des exonérations fiscales accordées en ZRD ne sont pas précisément connus, et que les effets sur l'emploi dans les zones concernées ne sont pas mesurés. Dans le cadre de ce rapport, la Cour a adressé une enquête aux préfectures de régions et aux directions régionales des finances publiques (DRFiP). Les réponses obtenues, partielles et souvent incomplètes, l'ont conduite aux conclusions suivantes : les entreprises peinent à comprendre le dispositif, peu d'entre elles y ont recours et les bénéficiaires sont inégalement répartis entre les zones éligibles. La Cour note par ailleurs que le recours aux exonérations sociales dans le cadre de ce dispositif a coûté moins de 20 % des dépenses prévues entre 2011 et 2013.

Les BER ont également été critiqués pour leur complexité et leur redondance avec d'autres dispositifs[9]. Ces BER, qui concernent des bassins d'emploi situées dans deux départements, l'Ariège et les Ardennes, n'ont pas fait l'objet d'une étude économique globale.

Toutefois, **la chambre de commerce et d'industrie (CCI) des Ardennes a mené en 2013 une étude à la fois qualitative et quantitative pour mesurer l'impact de ce dispositif dans son département**[10]. Cette analyse étudie l'évolution de l'emploi et du taux de chômage dans une partie ou dans la totalité du BER[11], dans les Ardennes et en Champagne-Ardenne. Les résultats, présentés respectivement dans le graphique **1** et dans le graphique **2**, montrent que **la zone d'emploi ciblée par le dispositif a connu une diminution moins forte de l'emploi et une augmentation moins importante du taux de chômage** que son département et sa région après que le dispositif a été mis en place.

Graphique 1 : Comparaison des évolutions de l'emploi avant et après instauration du BER dans les Ardennes

Avant dispositif

Emploi total	2000	2006	Variation en valeur absolue	Variation en %
Zone d'emploi de Charleville-Mézières	88 162	85 441	-2 721	-3,1%
Ardennes	103 152	100 207	-2 945	-2,9%
Champagne-Ardenne	547 999	543 447	-4 552	-0,8%

Source : INSEE RP

Après dispositif

Emploi total	2006	2010	Variation en valeur absolue	Variation en %
Zone d'emploi de Charleville-Mézières	85 441	84 005	-1 436	-1,7%
Ardennes	100 207	97 916	-2 291	-2,3%
Champagne-Ardenne	543 447	530 121	-13 326	-2,5%

Source : INSEE RP

Source : Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes, 2013, CCI des Ardennes.

[8] Cour des Comptes, 2014, *Rapport sur les aides de l'État aux territoires concernés par les restructurations des armées*.

[9] IGAS et IGF, 2015, *Revue de dépenses sur les exonérations et charges sociales spécifiques.*

[10] CCI des Ardennes, *2013, Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes.*

[11] La zone d'emploi de Charleville-Mézières compte 296 communes des 362 communes de la zone BER des Ardennes en 2013.

Graphique 2 : Comparaison des évolutions de taux de chômage après instauration du BER dans les Ardennes

Taux de chômage 2007-2012

	Démarrage du dispositif	1 an après le démarrage	1 an après le début de la crise économique et financière	5 ans après le début du dispositif	Variation du taux de chômage sur l'ensemble de la période 2007-2012
Zone / Trimestre	**1 T 2007**	**1 T 2008**	**2 T 2009**	**4 T 2012**	**4 T 2012 / 1 T 2007**
Bassin d'emploi de la Vallée de la Meuse	12,2%	10,5%	13,6%	13,7%	+1,5 points
Ardennes	11,4%	9,8%	12,9%	13,1%	+1,7 points
Région Champagne-Ardenne	8,9%	7,7%	10,0%	11,2%	+2,3 points
France	8,4%	7,1%	9,2%	10,2%	+1,8 points

Source : Direccte Champagne-Ardenne

Source : Retombées économiques du dispositif BER dans le département des Ardennes, 2013, CCI des Ardennes.

Cette même étude offre également une comparaison entre la zone d'emploi de Charleville-Mézières et celle de Saint-Quentin, qui conduit aux mêmes résultats. Le bassin d'emploi de Saint-Quentin a été choisi comme situation contrefactuelle à la fois pour sa proximité géographique avec le département des Ardennes et pour ses caractéristiques économiques et structurelles qui sont semblables à celles de la zone d'emploi de Charleville-Mézières.

Les résultats de cette étude sont à considérer avec précaution, car les zones choisies pour la comparaison peuvent différer de celle de Charleville-Mézières sur des caractéristiques non mentionnées dans le rapport (proportion de jeunes dans la population, répartition des établissements selon les secteurs d'activité, etc.) qui pourraient influencer l'impact du dispositif, mais ils offrent un exemple intéressant d'étude d'impact menée par une CCI.

Ces résultats quantitatifs sont complétés par les moyennes annuelles de créations[12] d'entreprises dans le BER, mais celles-ci ne sont pas comparées à celles d'autres régions et ne peuvent donc pas être utilisées telles quelles pour l'évaluation du dispositif.

La deuxième partie de ce rapport est réservée à une **approche qualitative**, avec 21 élus ou partenaires et 74 chefs d'entreprises qui sont interrogés sur leur perception du BER. Les chefs d'entreprise, qui bénéficient tous du dispositif, expriment un avis positif sur le BER, tout comme les élus qui soulignent toutefois un effet d'aubaine important.

[12] La notion de « création » (d'entreprises ou d'établissements) dans cette annexe fait référence à l'ensemble des installations d'entreprises ou d'établissements (créations pures ou transferts).

1.3. Les trois dispositifs les plus coûteux ont fait l'objet d'une évaluation économétrique

1.3.1. Les économistes n'ont pas mesuré d'effet sur la proportion de demandeurs d'emplois suite à la mise en place des Quartiers prioritaires de la ville (QPV)

Les quartiers prioritaires de la ville (QPV) datent de 2015 et ont succédé aux zonages antérieurs relatifs à la géographie urbaine prioritaire : zones urbaines sensibles (ZUS) et quartiers en contrat urbain de cohésion sociale (CUCS).

La mission a eu connaissance d'**un seul travail économétrique concernant les QPV.** Il s'agit d'un article de Simon Quantin et Marie Sala, chercheurs de l'Insee, publié dans le rapport annuel 2018 de l'observatoire national de la politique de la ville (ONPV)[13]. Ces deux chercheurs comparent l'évolution des QPV à celle d'un « groupe contrôle », dont le revenu médian se situe juste au-dessus du seuil de référence. **Ils ne parviennent pas à mettre en évidence des effets sur la proportion de demandeurs d'emploi de catégorie A**[14]. Toutefois ils soulignent que leur évaluation est confrontée à plusieurs limites :

- la difficulté de séparer les effets liés au dispositif QPV et ceux liés aux ZUS ou aux CUCS pour les quartiers ayant bénéficié auparavant de ces dispositifs ;
- le manque de données pour les quartiers entrés dans le dispositif en 2015 et n'ayant pas bénéficié auparavant d'un dispositif d'aide ;
- la mobilité des individus : ils étudient des données agrégées à l'échelle du quartier, et n'ont donc pas d'information sur l'évolution de la situation des personnes résidant en QPV et qui ont pu trouver un emploi et quitter leur quartier ;
- le choix de la variable d'intérêt[15] : seul l'effet sur les demandeurs d'emploi est mesuré alors que le dispositif pourrait avoir un effet sur d'autres variables.

1.3.2. Les Zones de revitalisation rurale (ZRR) et les Zones franches urbaines (ZFU), dispositifs présentant les enjeux financiers les plus importants parmi les dispositifs évalués, ont fait l'objet d'évaluations académiques

Les zones de revitalisation rurale (ZRR) et les zones franches urbaines (ZFU) représentent plus de 80 % du coût total pour l'État estimé des sept dispositifs étudiés, ce qui contribue à expliquer qu'ils aient fait l'objet d'études économétriques détaillées ces dernières années.

Les ZRR ont fait l'objet de plusieurs rapports d'inspection et parlementaires, qui mettent notamment en évidence :

- des effets d'aubaine massifs du dispositif d'exonérations de cotisations sociales en faveur des organismes d'intérêts général (clôturé en 2008) en raison de son extension à des établissements de santé et médico-sociaux[16] ;

---

[13] Observatoire national de la politique de la ville, Rapport annuel 2018, *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1 – Études*.

[14] D'après la Direction de l'information légale et administrative, un demandeur d'emploi de catégorie A est une personne sans emploi à la recherche d'un emploi (quel que soit le type de contrat : CDI, CDD, à temps plein, à temps partiel, temporaire ou saisonnier) et tenue d'accomplir des démarches régulières de recherche d'emploi.

[15] La variable « d'intérêt » est la variable qui fait l'objet de l'étude économétrique.

[16] IGF, 2011, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales.*

- la difficulté à mesurer précisément le coût du dispositif[17] ;
- un zonage et / ou des solutions inadaptés aux difficultés actuelles du monde rural[18] ;
- un attachement fort des élus à ce dispositif[19].

Ces rapports, qui concluent globalement sur un impact limité du dispositif ne sont pas des études économétriques. **Il existe une étude économétrique sur les ZRR**, présentée dans la partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**.

Dispositif créé en 1997, avec une première vague de 44 territoires, les ZFU ont également fait l'objet de plusieurs études à finalité descriptive ou évaluative. Dès 1998, deux rapports d'inspection avaient été en mesure de présenter de premiers effets des dispositifs d'exonérations sociales et fiscales dans ces territoires[20]. En 2008, une publication de l'Insee mettait en évidence certaines caractéristiques des entreprises installées et des emplois créés en ZFU[21]. Cependant, ces travaux ne relèvent pas de l'évaluation selon les standards méthodologiques actuels, au sens de l'identification d'un impact causal des aides en ZFU fondée sur l'estimation d'un état contrefactuel. La première étude académique sur l'impact des ZFU date de 2008[22]. Depuis lors, **le dispositif ZFU a fait l'objet de plusieurs études économétriques**, qui sont présentées dans la partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** de la présente annexe.

2. L'évaluation d'un dispositif zoné est un exercice complexe

2.1. L'évaluation d'un dispositif zoné mesure son impact seulement sur une ou plusieurs variables d'intérêt données, dont le choix est donc fondamental

Afin de conduire une évaluation d'impact d'un dispositif zoné, il est nécessaire de choisir quelle(s) variable(s) d'intérêt sera (seront) évaluées. **Les évaluations économétriques mesurent l'impact du dispositif seulement sur cette (ou ces) variable(s) d'intérêt donnée(s). Elles ne révèlent donc pas l'effet global du dispositif.**

---

[17] Calmette, A. et Vigier J.-P., Assemblée nationale, 2014, *Rapport d'information sur les zones de revitalisation rurale (ZRR)* ; Blanc A., Louwagie, V., Assemblée nationale, 2018, *Mission "flash" sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne*

[18] CGAAER, CGEDD, IGAS, IGF, 2009, *Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR)* ; CGAAER, CGEDD, IGA, IGAS, 2014, *Évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)* ; IGAS, IGF , 2015, *Revue de dépenses sur les exonérations et exemptions de charges sociales spécifiques* ; Blanc A., Louwagie, V., Assemblée nationale, 2018, *Mission "flash" sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne* ; Delcros B., Espagnac F., Pointereau R., 2019, *Rapport d'information sur l'avenir des zones de revitalisation rurale.*

[19] Blanc A., Louwagie, V., Assemblée nationale, 2018, *Mission "flash" sur l'efficacité du dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR) à l'aune de la politique européenne,* et CGAAER, CGEDD, IGA, IGAS, 2015, *Évaluation du dispositif de revitalisation rurale (ZRR)*.

[20] IGF, IGA, 1998 « Rapport d'enquête sur le dispositif des zones franches urbaines et des zones de redynamisation urbaines » ; IGAS, 1998, *Evaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de redynamisation urbaines*.

[21] Ernst E., 2008, « L'activité économique dans les zones franches urbaines », *Insee Première, n° 1187*.

[22] Rathelot R., Sillard P., 2008, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », *Économie et Statistique,* n°415-416.

Le choix de la variable d'intérêt dépend de l'objectif du dispositif, mais aussi des données disponibles. Les dispositifs de zonage ayant principalement pour but le développement économique des zones concernées, les variables d'intérêt étudiées sont souvent l'évolution du taux d'emploi, du taux de création d'entreprises ou du taux de survie des entreprises suite à l'instauration du dispositif[23].

Pour certains dispositifs il peut aussi être pertinent d'étudier le devenir des individus ayant habité au sein d'un territoire classé. C'est le cas pour le dispositif ZFU qui a pour but d'améliorer la situation des quartiers compris dans le zonage mais aussi plus globalement celle des résidents de ces quartiers. L'impact de ce dispositif sur les résidents est peu étudié, notamment parce qu'il n'existe pas de données précises sur le lieu de résidence des employés (les informations sont seulement disponibles au niveau communal, échelle trop large par rapport au périmètre des ZFU)[24]. Il a été étudié par Charnoz[25] qui mesure à la fois un effet positif sur l'emploi et le taux de chômage locaux et une évolution de la composition de la population locale, révélant ainsi que le dispositif ne bénéficie que partiellement à la population initiale résidant en ZFU.

Une fois la variable d'intérêt choisie, il est important de **définir le périmètre sur lequel l'impact du dispositif sera mesuré**, afin notamment de mettre en évidence certaines externalités[26] positives ou négatives (voir la partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Enfin il est essentiel de **rapporter l'impact observé du dispositif à son coût** (partie 4), même si, comme précisé ci-dessus, les évaluations économétriques ne mesurent pas l'intégralité de l'impact des dispositifs.

2.2. L'évaluation est limitée par les problèmes de disponibilité et de précision des données

La **disponibilité des données** est un frein régulièrement mentionné dans les études économétriques d'évaluation des dispositifs de zonage. Les caractéristiques observables (variables permettant de décrire les territoires) ne sont en effet pas toujours disponibles, ou nécessitent un travail de prétraitement conséquent, tel que celui qui a été mené par Briant *et al.* pour définir des indicateurs décrivant le degré d'isolement spatial d'une ZFU[27].

Les économistes notent toutefois une amélioration de la disponibilité des données, rendue possible grâce au travail des équipes de la Dares et de l'Insee[28]. L'observatoire des territoires de l'ANCT est aussi une source importante de données.

---

[23] Le taux de recours au dispositif n'est pas considéré dans les évaluations économétriques car il ne mesure pas l'impact en soi d'un dispositif.

[24] Malgouyres C. et Py L.,2016, Les dispositifs d'exonérations géographiquement ciblées bénéficient-ils aux résidents de ces zones ?, *Revue economique 2016/3 (Vol.67),* pp.605-606.

[25] Charnoz P., 2015, *Do Place-based Policies Help People? Evidence from French Enterprise Zones*, document de travail, Centre de recherches en économie et en statistique, n° 2014-44.

[26] Les externalités sont les éventuels effets du dispositif sur des zones non ciblées avoisinantes.

[27] Briant A., Lafourcade M. et Schmutz B., 2015, « Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience », *American Economic Journal: Economic Policy vol. 7, n°2.*

[28] Rathelot R., Sillard P., 2008, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », *Économie et Statistique,* n°415-416.

La **précision des données** est également un enjeu crucial pour ces études. En effet le périmètre de certains dispositifs zonés, tels que celui des QPV ou des ZFU, est défini à une échelle plus fine que l'échelle géographique d'agrégation des données. Rathelot et Sillard[29] utilisent par exemple comme unité spatiale les îlots regroupés pour l'information statistique (IRIS), un regroupement d'îlots de recensement 1999 (qui correspondent en zone urbaine dense à l'équivalent d'un « pâté de maison »), malgré le fait que certains IRIS se trouvent en partie en ZFU et en partie hors ZFU.

Les dispositifs définis à l'échelle communale ou intercommunale disposent de bases de données communales adaptées.

2.3. L'évaluation doit reposer sur une analyse contrefactuelle pour isoler l'impact du dispositif

2.3.1. La constitution d'un groupe contrôle est nécessaire pour séparer l'évolution des variables d'intérêt liée au dispositif de celle qui aurait eu lieu en l'absence de dispositif

Pour mettre en évidence l'impact d'un dispositif, il faudrait, en théorie, comparer l'évolution du territoire soumis au dispositif avec l'évolution qu'il aurait eue s'il n'y était pas soumis. Cette comparaison est par définition impossible car la deuxième de ces évolutions n'est pas observable. Les méthodes d'évaluation se fondent donc sur la comparaison avec un groupe contrôle qui a des caractéristiques similaires au « groupe traité » soumis à la politique publique étudiée, mais qui quant à lui n'est pas affecté par cette politique : il s'agit d'une analyse contrefactuelle.

Certaines politiques publiques font l'objet d'une phase d'expérimentation sur un nombre de territoires restreint, choisis de façon aléatoire parmi un groupe de territoires ciblés. Les territoires de ce groupe qui ne sont pas sélectionnés constituent alors le groupe contrôle. **Les dispositifs zonés** n'ont pas fait l'objet de cette phase d'expérimentation, notamment en raison du principe d'égalité devant les charges publiques.

Ils ne sont donc pas étudiés *ex ante* et **font seulement l'objet d'études *ex post*, qui nécessitent la construction d'une situation contrefactuelle**. **Cette situation contrefactuelle peut être constituée de façon *ad hoc* ou à l'aide de méthodes économétriques spécifiques, présentées à l'encadré 1.**

[29] *Ibid.*

Encadré 1 : Méthodes économétriques de constitution d'un groupe contrôle

Lorsque le critère de sélection du groupe traité est indépendant de la variable d'intérêt, **les économistes peuvent utiliser une méthode de régression par discontinuité**. Il s'agit d'utiliser comme groupe contrôle les territoires situés juste au-dessus d'un seuil d'éligibilité du dispositif et d'évaluer s'il existe une discontinuité de la variable d'intérêt de part et d'autre du seuil d'exclusion. C'est par exemple la méthode utilisée par Behaghel *et al.*[30] dans leur étude sur les ZRR : ils construisent leur groupe contrôle autour du seuil d'éligibilité au dispositif relatif à la densité de population (voir partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Une autre méthode fréquemment utilisée pour constituer un groupe contrôle est la méthode d'appariement. Des études utilisant cette méthode sont présentées dans la partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**. Elle consiste à trouver une zone « jumelle » (du point de vue d'un certain nombre de caractéristiques observables) pour chaque zone traitée. Cette méthode repose sur deux hypothèses fortes : l'hypothèse d'indépendance conditionnelle (il n'existe pas de caractéristiques autres que les caractéristiques choisies corrélées à la fois à la variable d'intérêt et au fait d'être traité) et l'hypothèse de support commun (il existe une zone « très ressemblante » à la zone traitée). **La méthode d'appariement par score de propension est un cas particulier de cette méthode d'appariement**. Elle attribue à chaque zone une probabilité d'être traitée, et apparie les zones qui ont les scores les plus proches.

Une fois le groupe contrôle défini, les économistes utilisent généralement une méthode de « doubles différences » (ou de « différences de différences »). Celle-ci consiste à comparer sur une période temporelle donnée l'évolution du groupe traité et l'évolution du groupe contrôle, afin de s'affranchir des effets temporels et des causes d'évolution de la variable d'intérêt non liées à la mise en œuvre du dispositif. Elle nécessite une profondeur historique des données et suppose qu'en l'absence de traitement la variable d'intérêt aurait évolué de manière identique dans chacun des deux groupes.

Source : Mission.

2.3.2. Le groupe contrôle doit tenir compte d'éventuels biais de sélection des bénéficiaires

Le ciblage des politiques publiques, qui s'adressent à des individus ou des territoires spécifiques, conduit à un « effet de sélection » : les individus ou territoires ciblés sont sélectionnés sur certains critères et donc nécessairement différents des individus ou territoires non sélectionnés. **Cet effet de sélection rend indispensable, mais aussi complexe, la constitution d'un groupe contrôle, qui risque de différer du groupe traité**. Par exemple, Givord *et al.*[31], Rathelot et Sillard[32] et Givord *et al.*[33] utilisent un groupe de zones de redynamisation urbaine (ZRU) comme groupe contrôle, mais ces ZRU étaient par définition probablement moins fragiles économiquement que les zones classées en ZFU. Pour essayer de corriger ces différences les chercheurs utilisent diverses méthodes statistiques, comme par exemple l'appariement par score de propension mentionné dans l'Encadré 1.

[30] Behaghel L., Lorenceau A., Quantin S., 2015, « Replacing Churches and Mason Lodges? Tax Exemptions and Rural Development », *Journal of Public Economics*, 125(C), pp.1-15.

[31] Givord P., Quantin S., Trevien C., 2012, *Une évaluation de long terme de la première génération des Zones Franches Urbaines*, Document d'études de la DARES n°172.

[32] Rathelot R., Sillard P., 2008, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », *Économie et Statistique,* n°415-416.

[33] Givord, P., Rathelot, R. et Sillard, P., 2013, « Place-based tax emptions and displacement effects: an evaluation of the Zones Franches Urbaines program », *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, vol. 43.

2.3.3. L'évaluation doit également considérer les externalités impactant les territoires non ciblés

Dans de nombreux cas, la mise en œuvre d'une politique modifie les conditions économiques et sociales à la fois des territoires ou individus ciblés et de ceux qui ne le sont pas. Un tel phénomène risque notamment de se produire en présence d'un programme de grande ampleur financière qui modifie le fonctionnement du marché du travail, les incitations à la production ou à l'investissement, ou les conditions de l'équilibre des finances publiques. Il peut également survenir dans le cas de mesures limitées à des territoires circonscrits, si le programme mis en place dans un territoire donné a des répercussions sur les zones environnantes.

L'impact des dispositifs zonés sur le groupe non bénéficiaire est très difficile à estimer. Pour intégrer cet impact, il serait nécessaire de construire un modèle structurel qui intègre les externalités du traitement sur les non traités. Construire un tel modèle est un exercice particulièrement complexe. La plupart des évaluations supposent donc l'absence de telles externalités, et postulent l'indépendance de la variable d'intérêt du groupe contrôle par rapport au traitement du groupe traité. Sous cette hypothèse, l'impact global d'une politique publique est mesuré à partir de son impact sur le seul groupe traité.

Certaines études tentent toutefois de mesurer cet effet. Ainsi Givord *et al.* montrent que le dispositif ZFU de deuxième génération a un impact négatif sur les taux de croissance du nombre d'établissements et du nombre de créations d'établissements dans les zones environnantes[34].

3. Les évaluations économétriques disponibles identifient au plus des effets limités des dispositifs sur l'emploi et la création d'établissements

3.1. Plusieurs études économétriques mesurent un impact positif limité des deux premières générations de ZFU sur l'emploi et la création d'établissements

Le dispositif ZFU a été créé en 1997, avec une première vague de 44 territoires ciblés. Une deuxième et une troisième génération de ZFU ont été définies respectivement en 2004 (41 nouvelles ZFU réparties sur 45 communes) et 2006 (15 nouvelles ZFU). Les développements qui suivent présentent les sept travaux de recherche qui ont eu pour but d'évaluer scientifiquement l'impact des deux premières générations de ZFU, la troisième génération de ZFU n'ayant pas fait l'objet d'une étude économétrique.

[34] Givord, P., Rathelot, R. et Sillard, P., 2013, « Place-based tax emptions and displacement effects: an evaluation of the Zones Franches Urbaines program », *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, vol. 43.

3.1.1. Les évaluations de la première génération de ZFU mettent en évidence des impacts limités et principalement de court terme sur l'emploi et la création d'établissements dans les zones ciblées

3.1.1.1. L'étude de Gobillon, Magnac et Selod (2012)[35] détecte des effets sur l'emploi limités mais significatifs de la première génération de ZFU en Île-de-France

3.1.1.1.1. L'objectif de Gobillon et al. est de mesurer l'impact du dispositif sur les individus résidant dans les communes franciliennes ciblées

L'étude fondatrice de Gobillon, Magnac, Selod cherche à quantifier l'impact de la première génération des neuf ZFU constituées en 1997 en région parisienne sur le délai dont les chômeurs ont besoin pour retrouver un emploi. Ils comparent les chômeurs dans la commune de la ZFU considérée à ceux d'une centaine de communes contrôles qui ne possèdent pas de ZFU.

L'approche retenue est doublement novatrice :

- d'une part, elle utilise le fichier historique des demandeurs d'emploi de l'agence nationale pour l'emploi (ANPE), qui contient des données individuelles longitudinales, notamment la date de retour à l'emploi de chacune des personnes suivies dans ce fichier, sur une période s'étendant de juillet 1993 à juin 2003 ; cette information est plus riche qu'une simple probabilité de retour à l'emploi mesurée à une date donnée ;
- d'autre part, cette variable d'intérêt appréhende directement le fait que le dispositif bénéficie bien aux résidents de la ZFU (plus précisément, du fait des données disponibles, aux résidents de la commune comptant une ZFU en son sein), contrairement aux variables généralement retenues dans les autres études, comme le nombre de création d'entreprises ou le nombre de créations d'emplois locaux.

3.1.1.1.2. Gobillon et al. utilisent des méthodes d'appariement et de doubles différences pour mesurer l'impact du dispositif sur la probabilité de retour à l'emploi

Les auteurs ambitionnent de quantifier l'impact des ZFU en combinant des méthodes d'appariement (calcul d'un score de propension) et de doubles différences.

Une première étape consiste à régresser les taux de retour à l'emploi à chaque semestre en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi (sexe, âge, qualification, nationalité…), afin de prendre en compte ultérieurement des effets de composition différents d'un semestre à l'autre.

Dans une seconde étape, un score de propension mesurant la probabilité pour une commune comptant entre 8 000 et 100 000 habitants de faire partie du dispositif ZFU est calculé, en fonction de variables démographiques (population et structure par âge au recensement de 1990), sociales (structure de qualification en 1990), économiques (revenu moyen en 1996) et géographiques (distance à la ZFU la plus proche, densité d'emplois atteignables à moins d'une heure en voiture).

[35] Gobillon L., Magnac T., Selod H., 2012, "Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience", *Journal of Public Economics, vol. 96*, pp. 881–892.

Enfin, les effets de composition et le score de propension sont réintroduits dans une équation liant le retour à l'emploi à chaque semestre au fait pour une commune de comprendre une ZFU à partir de 1997, estimée selon une diversité de méthodes économétriques[36].

Cette stratégie permet de rendre comparables en termes sociodémographiques les communes qui comprennent une ZFU et celles qui en sont dépourvues, après correction de leurs caractéristiques observables et inobservables. Le paramètre relatif au fait, pour une commune, de comprendre ou non une ZFU, s'interprète comme l'impact du dispositif sur la probabilité de retour à l'emploi d'un individu.

3.1.1.1.3. Gobillon et al. mettent en évidence un impact significatif mais limité sur la probabilité de retour à l'emploi des chômeurs dans les communes ciblées

Gobillon *et al.* mettent en évidence trois résultats principaux :

- la délimitation des ZFU, qui a relevé de choix politiques, a ciblé en priorité les communes avec des caractéristiques non observables favorables, c'est-à-dire dans lesquelles le dispositif avait le plus de chances d'être efficace. L'analyse économétrique révèle que les communes sélectionnées pour faire partie du dispositif ZFU présentaient des caractéristiques observables défavorables, mais que leurs résidents demandeurs d'emplois avaient une situation plus favorable en termes de probabilité de retour à l'emploi que les résidents d'autres communes comparables non retenues dans la première génération de ZFU ;
- le dispositif semble avoir amélioré les chances de retour à l'emploi des chômeurs résidant dans les communes sélectionnées, mais l'impact mesuré est faible (augmentation de 3 %) ; Gobillon *et al.* précisent que puisqu'il y a environ 300 retours à l'emploi par semestre et par commune en moyenne, cet impact correspond à environ 10 retours à l'emploi par commune et par semestre ;
- enfin, exploitant la dimension longitudinale de leurs données, les chercheurs observent que cet effet positif ne persiste que pendant les trois années suivant le déploiement du dispositif ZFU, et s'amenuise ensuite.

3.1.1.1.4. Les résultats de l'étude de Gobillon et al. ne peuvent pas être extrapolés aux ZFU de tout le territoire métropolitain

La méthodologie retenue par les auteurs est rigoureuse et leur publication comporte de nombreux tests de robustesse. Ils ont en particulier testé l'existence d'effets de débordement des dispositifs ZFU sur les communes avoisinantes (transferts d'activités et d'emplois d'une commune hors ZFU vers une commune dotée d'une ZFU), et concluent à l'absence de tels effets.

Cette évaluation s'expose toutefois à deux critiques :

- d'une part, le choix, pour des raisons de disponibilité statistique, de retenir la commune comme unité géographique introduit un biais dans l'estimation dans la mesure où **elle ne distingue pas les habitants d'une ZFU et hors ZFU au sein d'une même commune** ;
- d'autre part, **la limitation du périmètre géographique de la recherche aux seules ZFU de la région Île-de-France interdit d'en étendre les conclusions au dispositif ZFU sur l'ensemble du territoire national**.

[36] Les auteurs parviennent à une « estimation préférée » consistant à tenir de l'autocorrélation dans le temps des effets propres aux communes, dont les résultats étayent leurs conclusions.

3.1.1.2. Givord, Quantin et Trevien (2012)[37] mettent en évidence un impact positif mais limité dans le temps de la première génération de ZFU

3.1.1.2.1. L'objectif de Givord et al. est de mesurer l'impact du dispositif sur l'emploi et les implantations d'entreprises dans les communes ciblées

L'objectif de cette étude est d'estimer l'impact du dispositif ZFU sur l'emploi et les implantations d'entreprises au sein de ces zones, lors de la première vague du dispositif. Les variables d'intérêt considérées sont le stock d'entreprises, le taux d'emploi, le nombre de créations pures d'entreprises, le nombre de transferts d'entreprises et le nombre de disparitions d'entreprises.

3.1.1.2.2. Givord et al. proposent deux méthodologies complémentaires pour estimer l'effet moyen du dispositif dans les zones ciblées

Givord, Quantin et Trevien (2012) considèrent l'ensemble des ZFU métropolitaines, et utilisent des données sur l'emploi et les entreprises qui permettent de les localiser précisément au niveau infra-communal auquel les ZFU sont définies. Ils ne sont donc pas confrontés aux deux limites précédemment mentionnées à propos de la recherche de Gobillon, Magnac et Selod (2012) (partie 3.1.1.1.4).

Les données étudiées portent sur la période de 1995 à 1997, soit depuis la troisième année précédant l'entrée en vigueur de la première génération des ZFU jusqu'à la dixième année suivant cette mise en œuvre.

Les auteurs proposent deux méthodes pour mesurer l'impact du dispositif ZFU :

- **une méthode de doubles différences combinée à une classification sur score de propension ;**
- **une méthode de régression par discontinuité en utilisant les critères d'éligibilité**.

Ces deux méthodes ne reposent pas sur les mêmes hypothèses. Le fait d'utiliser ces deux méthodes permet donc aux auteurs de vérifier la validité de leurs résultats. Ils soulignent que la première méthode apparaît plus fiable dans le cas de leur étude, en raison du faible nombre de données disponibles autour du seuil d'éligibilité au dispositif ZFU qui entrave la mise en œuvre d'une méthode de régression par discontinuité.

[37] Givord P., Quantin S., Trevien C., 2012, *Une évaluation de long terme de la première génération des Zones Franches Urbaines*, Document d'études de la DARES n°172.

Encadré 2 : La méthode de doubles différences utilisée par Givord *et al.*

Les auteurs commencent par constituer un groupe contrôle à l'aide d'une méthode *ad hoc* en commençant par sélectionner l'ensemble des ZRU qui ne bénéficient pas du dispositif ZFU[38]. Ces ZRU présentant des caractéristiques socioéconomiques différentes des ZFU. Ils construisent ensuite un score de propension pour sélectionner un sous-groupe de ZRU permettant de constituer un groupe contrôle fiable. Les variables utilisées pour construire ce score de propension sont le taux de chômage, la proportion de jeunes, d'étrangers, de cadres et de personnes non qualifiées dans la population, la part de logement social et le potentiel fiscal de la zone.

Une fois ce score de propension construit, ils divisent l'échantillon en quatre classes, chacune de ces classes regroupant des communes traitées et contrôles ayant des scores de propension très similaires. Ils estiment alors l'effet moyen du dispositif pour chacune de ces classes, par une méthode de doubles différences avec une régression linéaire de la variable d'intérêt sur la variable indicatrice de la qualité de « traitée » ou de « contrôle » de la zone. En calculant une moyenne de ces effets moyens, pondérée par les effectifs présents au sein de chacune de ces classes, ils estiment *in fine* l'effet moyen global du dispositif.

Source : Givord P., Quantin S., Trevien C., 2012, Une évaluation de long terme de la première génération des Zones Franches Urbaines, Document d'études de la DARES n°172.

3.1.1.2.3. Givord et al. mettent en évidence un impact positif, mais de court terme, sur l'arrivée d'établissements et la création d'emplois en ZFU

Les deux méthodes utilisées dans cette étude conduisent à des résultats similaires.

Elles mettent notamment en évidence qu'**à court terme – jusqu'en 2001 - le nombre d'établissements situés en ZFU a doublé par rapport au nombre d'établissements qui auraient été présents en l'absence de dispositif**.

Cet impact ne persiste cependant pas : à partir de 2002, les arrivées d'entreprises sont compensées par un taux de disparition d'entreprises plus élevé, et le nombre de créations pures et de transferts d'entreprises chute. Ce taux de disparition élevé semble coïncider avec la fin de la période durant laquelle les entreprises peuvent bénéficier des exonérations : en effet, le dispositif ZFU a été initialement prévu pour une durée de cinq ans, de 1997 à 2001, et a été relancé en 2003. Afin de bénéficier d'une exonération, les entreprises devaient donc s'installer en ZFU avant le 31 décembre 2001.

L'étude sépare les effets sur les créations pures d'entreprises et sur les transferts d'entreprise : entre 1997 et 2001, le nombre de créations pures d'entreprises est deux fois plus élevé que celui qui aurait été observé en l'absence de dispositif ; le nombre de transfert d'entreprises est quant à lui deux fois et demie plus élevé que celui qui aurait été observé en l'absence de dispositif.

Ces résultats positifs sur le stock d'établissements cachent cependant une forte disparité sectorielle : ils concernent principalement les entreprises de services qui ont probablement un impact moindre sur l'emploi local et sur l'activité locale.

En 2001, le nombre de personnes ayant un emploi dans une entreprise localisée en ZFU aurait été deux fois et demie plus élevé que pour la situation contrefactuelle. L'étude souligne également que le dispositif n'a pas augmenté le taux de création d'emplois au sein des entreprises qui étaient déjà implantées dans la zone.

[38] Givord *et al.* prouvent que le dispositif ZRU n'a pas d'impact positif sur l'activité économique, et donc que le fait de choisir des ZRU pour former un groupe contrôle, plutôt que de choisir des zones ne bénéficiant d'aucun dispositif de soutien, ne conduit pas à une sous-estimation de l'impact du dispositif ZFU.

3.1.1.3. L'étude de Charnoz (2015)[39] porte plus particulièrement sur l'impact du dispositif ZFU sur la situation de la population locale au regard de l'emploi

3.1.1.3.1. Charnoz cherche à mesurer l'impact du dispositif sur la population locale

Charnoz cherche à mesurer l'impact du dispositif ZFU de première génération sur la population résidant en ZFU. Elle étudie pour cela l'évolution du taux de chômage et le taux d'emploi dans les ZFU entre 1997 et 2011.

3.1.1.3.2. Charnoz utilise une méthode de doubles différences pour quantifier les effets du dispositif sur la population locale

Comme pour les papiers précédents, Charnoz utilise des ZRU pour former un groupe contrôle. Elle teste quatre groupes contrôles, dont elle vérifie la validité et qui conduisent à des résultats similaires : toutes les ZRU, uniquement les ZRU qui n'ont jamais été sélectionnées pour entrer dans le dispositif ZFU (c'est-à-dire celles qui n'ont pas été choisies pour la deuxième ou la troisième génération de ZFU), uniquement les ZRU qui n'ont jamais été sélectionnées pour entrer dans le dispositif ZFU et qui ne font pas partie d'une unité urbaine possédant une ZFU et enfin un groupe de ZRU construit par appariement sur score de propension.

Les résultats publiés, issus d'une méthode de doubles différences, sont ceux correspondant au groupe contrôle constitué uniquement de ZRU qui n'ont jamais été sélectionnées pour entrer dans le dispositif ZFU et qui ne font pas partie d'une unité urbaine possédant une ZFU.

Charnoz considère deux variables d'intérêt : le taux de chômage et le taux d'emploi des résidents en ZFU (dans différentes catégories).

Charnoz note qu'un dispositif « emploi jeunes »[40] créant des emplois dans le secteur public et associatif a été mis en place entre 1997 et 2002. Pour distinguer les éventuels effets de ce dispositif de ceux du dispositif ZFU (bien que le dispositif « emplois jeunes » soit valable à la fois en ZFU et en ZRU), elle considère séparément l'impact sur l'emploi pour les salariés du secteur privé, pour ceux du secteur public, pour les autoentrepreneurs et pour les personnes sans emploi, entre 15 et 65 ans.

Enfin, Charnoz étudie les caractéristiques sociodémographiques de la population résidant en ZFU pour comprendre si le dispositif a conduit à un changement de la population résidant en ZFU, ou si celle-ci n'a pas varié. Elle vérifie également si des externalités sur les zones environnantes peuvent être mesurées.

3.1.1.3.3. Charnoz met en évidence une diminution du taux de chômage dans les zones ciblées, associée à une évolution de la composition de la population locale

Charnoz publie un premier ensemble de résultats « bruts » sans contrôler les caractéristiques sociodémographiques de la zone. Elle mesure :

- **une réduction de 7,4 points de pourcentage du taux de chômage, attribuée au dispositif ZFU dans les zones ciblées** (dans lesquelles le chômage moyen était initialement autour de 30 %) ;

---

[39] Charnoz P., 2015, *Do Place-based Policies Help People? Evidence from French Enterprise Zones*, document de travail, Centre de recherches en économie et en statistique, n° 2014-44.

[40] Ce dispositif concernait les jeunes de moins de 26 ans ou les jeunes entre 26 et 29 ans résident n'ayant jamais touché d'allocation chômage.

- **une augmentation significative de la part de salariés du secteur privé et une diminution de la part de personnes sans emploi dans la population des 15-64 ans**.

Une analyse plus détaillée de l'évolution du taux de chômage montre que les résultats deviennent significatifs et positifs à partir de 2001, année où la part minimale d'employés devant résider la zone pour que l'établissement puisse bénéficier des exonérations est passée de 20 à 30 %. La corrélation est intéressante, mais ne permet pas d'affirmer qu'il existe un lien de causalité puisque d'autres facteurs pourraient expliquer que les résultats soient devenus significatifs cette année-là, comme par exemple le fait que les années précédentes il était peut-être trop tôt pour que le dispositif ait un impact mesurable. Le fait que le nombre de résidents bénéficiant d'un contrat supérieur à un an (condition pour bénéficier d'exonérations) ait également augmenté de façon significative à partir de 2001 renforce les arguments selon lesquels **l'impact positif du dispositif sur l'emploi et le chômage locaux est lié aux critères d'éligibilité des exonérations (part minimale d'employés résidant en ZFU supérieure à 33 %)**.

Par ailleurs, elle mesure séparément les impacts sur quatre types d'emplois (hautement qualifiés, moyennement qualifiés, peu qualifiés et ouvriers) et montre que le dispositif a un impact significatif et positif seulement sur les emplois hautement et moyennement qualifiés (les résultats sur les deux autres types d'emplois n'étant pas significatifs).

Dans un second temps, Charnoz s'intéresse à la composition de la population des ZFU pour comprendre si les impacts mesurés sur le taux de chômage et l'emploi sont dus à une évolution de la population, avec de nouveaux résidents étant venus s'installer et ayant trouvé un emploi dans la zone, ou si la population résidant initialement la zone bénéficie de l'intégralité de l'impact du dispositif.

Elle considère pour cela l'âge et le niveau d'éducation de la population, qui sont des variables supposées stables, et montre que ces deux variables augmentent, ce qui signifie que **la composition de la population des ZFU a changé**. Elle mesure alors l'impact du dispositif sur le taux de chômage et le nombre d'emplois dans le secteur privé en tenant compte des caractéristiques sociodémographiques de la population : la réduction du taux de chômage attribuée au dispositif ZFU reste alors significative, mais atteint seulement 5 points de pourcentage contre 7,4 précédemment. Charnoz souligne par ailleurs que certaines caractéristiques non observables pourraient contribuer à une réduction supplémentaire de ce résultat. **Ces résultats prouvent que le dispositif ne bénéficie que partiellement à la population résidant en ZFU lors de la mise en place du programme.**

Enfin Charnoz ne mesure pas d'externalités négatives sur le taux de chômage ou l'emploi dans le secteur privé des unités urbaines environnantes.

3.1.2. Les évaluations de la deuxième génération de ZFU mettent en évidence un impact positif du dispositif sur l'emploi et le nombre d'installations

3.1.2.1. L'étude de Rathelot et Sillard (2008)[41] mesure un impact positif du dispositif sur les zones ciblées et pas d'externalités négatives sur les zones environnantes

3.1.2.1.1. L'objectif de Rathelot et Sillard est de mesurer l'effet de la deuxième génération de ZFU sur l'emploi salarié et les créations pures et transferts d'établissements

Cette étude mesure l'effet sur l'emploi salarié et sur les créations pures et transferts d'établissements dans les 41 ZFU de deuxième génération créées en 2004, faisant suite aux 44 ZFU de première génération.

3.1.2.1.2. Rathelot et Sillard proposent deux méthodes complémentaires pour évaluer l'impact de la deuxième génération du dispositif ZFU

L'étude présente deux méthodes différentes :

- **une méthode de doubles différences ;**
- **une méthode d'appariement par score de propension puis de mesure de l'effet moyen.**

Pour la méthode de doubles différences, Rathelot et Sillard tiennent compte des effets fixes propres à la période temporelle (mouvements conjoncturels) et à l'espace géographique considéré, modélisés de façon linéaire.

Dans le cadre de la méthode d'appariement, ils séparent les ZRU non sélectionnées pour le dispositif ZFU en deux groupes : celles avec une population supérieure à 10 000 habitants et celles avec une population inférieure à 10 000 habitants. Pour chacun de ces groupes ils estiment un modèle logistique binaire[42] de sélection dans le dispositif ZFU en fonction des variables considérées pour établir les critères d'éligibilité : population totale, taux de chômage, proportion de jeunes et de non diplômés, potentiel fiscal de la zone.

L'unité d'analyse spatiale utilisée dans cette étude est l'IRIS. Rathelot et Sillard associent à chaque IRIS en ZFU le ou les plus « proches » IRIS hors ZFU (en termes de scores de propension), et calculent pour chaque IRIS l'impact sur les variables d'intérêt – les taux de croissance de l'emploi salarié et des créations d'établissements. En faisant une moyenne de tous ces impacts, ils obtiennent une estimation de l'impact moyen du dispositif.

Rathelot et Sillard sont confrontés à deux limites méthodologiques liées à la précision des données géographiques :

- certains îlots sont à la frontière d'une ZFU et donc à la fois « en » et « hors » ZFU ; ils sont alors affectés au groupe « ZFU » ou non « ZFU » en fonction de la part de l'îlot située en ZFU ;
- certains établissements n'ont pas été codés en ZFU dans le répertoire SIRENE qu'ils utilisent alors qu'ils y étaient localisés.

---

[41] Rathelot R., Sillard P., 2008, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », *Économie et Statistique,* n°415-416.

[42] Un modèle logistique binaire est un modèle de régression dont la variable à prédire est binaire, c'est-à-dire qu'elle ne peut prendre que deux valeurs. Ici il s'agit de la variable relative au dispositif ZFU, qui peut prendre deux valeurs : « être dans le dispositif ZFU » ou « ne pas être dans le dispositif ZFU ».

3.1.2.1.3. Rathelot et Sillard mettent en évidence une hausse du flux brut de créations pures et transferts d'établissements et de l'emploi

Les deux méthodes produisent des résultats semblables, qui mettent en évidence **un impact significatif et positif sur les flux bruts de créations d'établissements et sur le taux de croissance de l'emploi salarié**. Pour la première année de traitement, le dispositif ZFU conduit à une augmentation d'environ 20 % des flux bruts de créations pures et transferts d'établissements (ce qui correspond à environ 600 créations d'établissements supplémentaires sur l'ensemble des ZFU).

Toutefois, ces flux stagnent les années suivantes. Ainsi **le dispositif entraîne une augmentation durable en niveau du flux brut mais ne modifie pas sa tendance**. Selon les auteurs, l'augmentation de ces flux bruts est davantage liée aux transferts d'établissements qu'aux créations pures : en 2004, les transferts d'établissements augmentent trois à quatre fois plus que les créations pures.

Concernant les emplois, l'impact mesuré est également positif (croissance du stock d'emplois d'environ 10 %) mais seulement pour la première année. **Il s'agit à nouveau d'une hausse discontinue du niveau plutôt que d'un changement de tendance**.

Les auteurs prennent la précaution de tester la présence d'externalités (positives ou négatives) du dispositif ZFU sur les unités urbaines environnantes, mais ne détectent aucun effet positif ou négatif du dispositif sur ces unités urbaines.

3.1.2.2. L'étude de Givord, Rathelot et Sillard (2013)[43] mesure un impact positif du dispositif dans les zones ciblées compensé par un impact négatif dans les zones environnantes

3.1.2.2.1. L'objectif de Givord et al. *est de mesurer l'impact de la deuxième génération de ZFU sur l'installation d'entreprises et l'emploi dans les zones ciblées mais aussi dans les zones environnantes*

Givord *et al*. évaluent également l'impact du dispositif des ZFU de deuxième génération, créées en 2004, sur l'installation d'entreprises et l'emploi entre 2004 et 2007. Ils mesurent en outre l'impact du dispositif sur les zones environnantes pendant la même période.

Cette étude complète la précédente[44] en prenant en compte un plus grand nombre de variables d'intérêt, telles que le taux de survie des entreprises, et en étudiant l'effet du dispositif sur les entreprises qui étaient installées en ZFU avant le début du dispositif.

---

[43] Givord, P., Rathelot, R. et Sillard, P., 2013, « Place-based tax emptions and displacement effects: an evaluation of the Zones Franches Urbaines program », *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, vol. 43.

[44] Rathelot R., Sillard P., 2008, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », *Économie et Statistique,* n°415-416.

3.1.2.2.2. Givord et al. *combinent méthode d'appariement et doubles différences pour mesurer l'impact du dispositif sur les ZFU et sur les aires urbaines environnantes*

Les auteurs utilisent dans cette recherche des données de meilleure qualité, qui leur permettent de localiser avec précision chaque établissement et de déterminer s'il se situe ou non en ZFU. Cette précision répond à l'une des limites évoquées précédemment concernant la publication de Rathelot et Sillard[45] (cf. partie 3.1.2.1.2).

Ils combinent une méthode *ad hoc* et l'appariement par score de propension pour constituer un groupe contrôle afin de mesurer l'impact du dispositif sur les ZFU de deuxième génération (2004). L'ensemble des ZRU n'ayant pas été sélectionnées pour le dispositif ZFU en 2004 est initialement sélectionné comme groupe contrôle[46]. Les auteurs mesurent ensuite un score de propension pour chacune de ces ZRU qui prend notamment en compte la distance à la plus proche ZRU environnante, la population totale, le potentiel fiscal de la zone, le taux d'emploi, la proportion de logement social, la proportion de jeunes, le taux de décrochage scolaire, le taux de chômage, le nombre d'établissements et le nombre d'établissements éligibles aux exonérations. Chaque ZFU de deuxième génération est ensuite associée à une zone contrôle fictive qui est une combinaison linéaire de ZRU, le poids affecté à chaque ZRU étant proportionnel à la distance (en termes de scores de propension) qui la sépare de la ZFU considérée.

Givord *et al.* examinent la réfutabilité de leur analyse contrefactuelle en comparant les caractéristiques socio-économiques des zones traitées et contrôles en 2003 (l'année précédant l'entrée dans le dispositif ZFU pour les zones traitées). Ce test ne met pas en évidence des différences significatives et confirme donc la possibilité de procéder à une **méthode de doubles différences**. L'effet du traitement est *in fine* mesuré sur chaque ZFU et l'effet moyen calculé sur l'ensemble des zones.

Dans un second temps, Givord *et al.* utilisent la méthode d'appariement par score de propension pour constituer un groupe contrôle pour les zones entourant les ZFU (anneaux d'une largeur de 300 m) afin de mesurer d'éventuelles externalités du programme. Comme à l'étape précédente, ils mettent en œuvre un test de falsification, et suite à son résultat négatif procèdent à une méthode de doubles différences pour mesurer les externalités sur chaque zone entourant une ZFU, puis calculent la moyenne de ces effets.

3.1.2.2.3. Givord et al. mettent en évidence un impact positif du dispositif dans les zones ciblées, compensé par un impact négatif équivalent dans les zones environnantes

Cette étude met en évidence un impact positif du dispositif ZFU de deuxième génération entre 2004 et 2007, en particulier au cours des premières années. Il est important de noter que cette étude considère seulement les quatre années suivant la mise en place du dispositif et ne mesure donc pas ses effets sur le long terme.

---

[45] *Ibid.*

[46] Comme Rathelot et Sillard (2008), Givord *et al.* se basent sur des ZRU non sélectionnées comme ZFU pour le groupe contrôle. Ils mesurent donc le différentiel d'impact entre ces deux dispositifs (ZFU et ZRU) plutôt que l'impact du ZFU par rapport au fait de ne bénéficier d'aucune aide. Toutefois ils soulignent que les exonérations en ZRU sont négligeables par rapport aux exonérations en ZFU ce qui justifie leur choix.

Givord *et al.* identifient notamment :

- **une majoration significative en moyenne de 6 points chaque année du taux de croissance du nombre d'établissements en ZFU entre 2004 et 2007**, avec une contribution plus importante des créations pures jusqu'en 2006 tandis que les transferts prennent le relais en 2007 ;
- **une majoration significative à moyen terme du taux de croissance du nombre de salariés au sein d'un établissement donné en ZFU** (augmentation de douze points en 2007), toutefois sans impact sur le nombre d'heures travaillées par salarié ;
- **une absence d'impact significatif sur les entreprises présentes dans la zone ciblée par le dispositif ZFU avant 2002**, qu'il s'agisse du taux de faillite ou de l'évolution de l'emploi ;
- **un impact négatif sur les créations d'établissements et sur l'emploi au voisinage immédiat des ZFU** (dans une bande de 300 mètres de large entourant cette dernière), mais qui tend à se dissiper à mesure que l'on s'éloigne de la limite des ZFU.

Les impacts sur les ZFU et sur les zones environnantes étant du même ordre de grandeur (mais de signe opposé), **Givord *et al.* concluent que les effets positifs du dispositif sur les ZFU sont contrebalancés par les effets négatifs sur les zones voisines**.

3.1.2.3. L'étude de Mayer, Mayneris et Py (2017) identifie un impact positif du dispositif ZFU sur le choix de localisation des établissements[47]

3.1.2.3.1. Mayer et al. *étudient principalement l'impact du dispositif ZFU de deuxième génération sur les choix de localisation des établissements*

Mayer *et al*. étudient l'impact du dispositif ZFU de deuxième génération sur le choix de localisation d'un établissement. Ils évaluent cet impact en deux étapes : tout d'abord sur le choix de la commune d'installation, puis sur la localisation exacte de l'établissement au sein de la commune (hors ou en ZFU). Ils étudient également l'impact de ce dispositif sur le taux d'emploi et sur les salaires.

3.1.2.3.2. Mayer et al. utilisent deux types de groupes contrôles pour mesurer la probabilité pour un établissement de s'installer en ZFU, et s'intéressent à l'hétérogénéité des impacts mesurés selon les ZFU

Dans un premier temps, Mayer *et al.* mesurent l'impact du dispositif ZFU sur le nombre d'établissements dans les communes comptant une ZFU et dans les communes n'en ayant pas. Ils utilisent pour cela deux groupes contrôles différents, issus d'une méthode *ad hoc* :

- le premier groupe contrôle est constitué des ZFU dans les municipalités entrées dans le dispositif ZFU en 2007 (« troisième génération ») : ce choix est justifié par le fait que les ZFU de troisième génération sont les zones urbaines les plus semblables aux ZFU de deuxième génération et que le fait d'être une ZFU de deuxième ou de troisième génération est essentiellement lié à des facteurs exogènes tels que la population résidente ;
- le deuxième groupe contrôle est constitué des communes se trouvant dans la même aire urbaine que les communes dotées d'une ZFU de deuxième génération.

[47] Mayer T., Mayneris F., Py L., 2017, « The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France », *Journal of Economic Geography 17*, pp.709-752.

Le fait d'utiliser deux groupes contrôle différents permet d'assurer la validité interne de leur méthode. Ils emploient ensuite une méthode de doubles différences pour comparer le stock d'établissements ainsi que le nombre de nouveaux établissements.

Dans un second temps, Mayer *et al.* étudient, grâce à un modèle de régression logistique, **les déterminants de la probabilité que, étant donné qu'un établissement a décidé de s'installer dans une commune comportant une ZFU de deuxième génération, il s'installe dans la ZFU ou hors de celle-ci**. Les spécificités de chaque commune sont prises en compte en introduisant des effets fixes[48].

Les auteurs s'intéressent ensuite à une éventuelle hétérogénéité de l'impact du dispositif ZFU qui pourrait se dissimuler derrière les mesures d'impact moyen. Les variables considérées pour mesurer cette hétérogénéité, introduites sous forme d'interactions avec les autres composantes de l'analyse économétriques, sont : la taille des établissements[49], la part d'établissements de la municipalité situés en ZFU dans le secteur d'activité de l'établissement considéré, le secteur d'activité de l'établissement et les coûts de relocalisation dans ce secteur d'activité.

Enfin Mayer *et al.* mesurent l'impact du dispositif ZFU sur l'évolution du taux d'emploi et des salaires (corrigée des effets dus à la composition de la masse salariale) grâce à une méthode de doubles différences en utilisant les zones hors ZFU de la municipalité comme groupe contrôle.

L'étude mobilise les données d'entreprises du répertoire SIRENE avec une localisation à l'IRIS. Le périmètre exact des ZFU est approximé par des réunions appropriées d'IRIS.

3.1.2.3.3. Mayer et al. mesurent des impacts hétérogènes sur les installations d'établissement, dépendants de leur taille et de leur secteur d'activité

Les statistiques descriptives présentées dans la première partie de la publication suggèrent que le dispositif ZFU n'aurait eu que peu d'impact sur le nombre d'installations d'établissements et le stock d'établissements au niveau de la commune, et aurait seulement conduit à des effets de transfert au sein de la commune.

Cette intuition est confirmée par les résultats de l'analyse économétrique. La probabilité qu'un établissement s'installe dans la partie ZFU d'une commune étant donné qu'il a auparavant décidé de s'installer dans cette commune augmente de 2,4 points après sélection de la ZFU.

La probabilité de s'installer dans ce type de zone étant de 8,9 % en 2002, l'impact marginal de la ZFU correspond à une augmentation de la probabilité de moyenne de s'installer dans ce type de zone de 27 %.

En termes de nombre établissements, ces résultats correspondent à une création d'en moyenne douze établissements supplémentaires par an et par ZFU.

Ce résultat moyen cache cependant des hétérogénéités que les auteurs analysent :

- tout d'abord au niveau de la taille de l'entreprise : la probabilité d'une installation en ZFU plutôt qu'ailleurs dans la commune est négativement et significativement corrélée à la taille de l'entreprise, ce qui s'explique par le fait que les entreprises de plus de 50 employés ne sont pas éligibles aux exonérations sociales en ZFU ; hormis cet effet, l'analyse économétrique ne dénote pas d'impact différencié du dispositif ZFU en fonction de la taille de l'établissement ;

[48] Ces effets fixes capturent les caractéristiques des communes indépendantes de la mise en place du dispositif, par exemple leur attractivité relative.

[49] Ils assimilent pour cela, faute de données sur les tailles des établissements au sein des entreprises multi établissements, la taille d'un établissement à la taille de l'entreprise correspondante. Cette approximation peut être faite en raison de la très grande majorité de mono établissements en ZFU.

- l'installation d'activités en ZFU paraît plus dynamique dans les communes où les disparités économiques entre la ZFU et le reste de la commune sont peu importantes ; cela suggère que le dispositif ZFU n'apporte pas d'amélioration suffisante à la situation des zones les plus défavorisées ;
- ensuite au niveau du secteur d'activité, les auteurs mettent en évidence deux résultats importants ;
  - pour un secteur d'activité donné, ils prouvent que plus le ratio du nombre d'établissements de ce secteur d'activité situés dans la ZFU sur le nombre d'établissements de ce secteur d'activité situés en dehors de la ZFU est élevé, plus grande sera la probabilité que les établissements de ce secteur d'activité choisissent de s'installer en ZFU ;
  - **le dispositif ZFU a un impact plus fort sur la création d'établissements dont l'activité est aisément relocalisable en raison de coûts de transferts faibles[50] ; pour ces secteurs « mobiles », la probabilité d'installation d'un établissement en ZFU augmente de 4,4 points suite au classement, contre seulement 0,73 point pour les établissements des secteurs « non mobiles »**. Ce résulat est l'indice d'une contribution déterminante de transferts d'activités préexistantes dans l'augmentation des installations d'activités en ZFU.

Mayer *et al.* mettent également en évidence une croissance du taux d'emploi local de 24 % en moyenne dans les ZFU, qui concerne majoritairement les emplois plus faiblement rémunérés. Le dispositif n'a en outre pas d'impact significatif sur les salaires de façon globale. Cette croissance du taux d'emploi est en partie contrebalancée par un taux de disparition d'emplois supérieur à celui des zones hors ZFU.

3.1.2.4. L'étude de Briant, Lafourcade et Schmutz (2015)[51] montre que l'impact du dispositif est corrélé à l'isolement spatial des ZFU

3.1.2.4.1. L'objectif de Briant et al. est de mesurer une hétérogénéité dans l'impact du dispositif ZFU en fonction des caractéristiques géographiques des zones ciblées

Briant, Lafourcade, et Schmutz (2013) complètent les évaluations existantes sur les ZFU en cherchant à identifier une hétérogénéité de l'impact du dispositif en fonction des caractéristiques des zones. Plus particulièrement ils s'intéressent à la variabilité de l'impact du dispositif en fonction des caractéristiques géographiques des ZFU et de leur enclavement.

3.1.2.4.2. Briant et al. construisent un indicateur d'isolement spatial qui leur permet de distinguer deux catégories de ZFU

Pour parvenir à ce résultat, trois indicateurs sont construits, relatifs à la « centralité », à la « continuité » et à l'« accessibilité » du tissu urbain des ZFU[52].

---

[50] Les auteurs identifient les secteurs mobiles comme ceux pour lesquels les transferts représentent plus de 25 % des installations d'établissements entre 1995 et 2007 sur toutes les communes hormis celles ayant bénéficié du dispositif ZFU. Les activités de services et les professions médicales font par exemple partie de ces secteurs mobiles.

[51] Briant A., Lafourcade M. et Schmutz B., 2015, « Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience », *American Economic Journal: Economic Policy vol. 7, n°2.*

[52] L'indice de centralité prend en compte la distance aux centres urbains environnants, l'indice de continuité mesure la présence d'obstacles séparant la ZFU du centre urbain (tels qu'une autoroute par exemple) prend en compte et l'accessibilité concerne la présence et la qualité de réseaux de transports urbains.

Il s'agit de prendre en compte :

- la proximité d'une ZFU par rapport au centre économique d'une zone d'emploi ;
- les obstacles physiques à l'accès à ce centre (par exemple, une route à voies multiples traversant une commune) ;
- les opportunités d'accès à ce centre, tels que l'existence de liaisons adéquates en transport individuel ou collectif.

Ces trois indicateurs élémentaires sont ensuite synthétisés en un indicateur global d'isolement spatial.

Cette approche par l'isolement spatiale des ZFU est complétée d'une analyse par secteurs d'activité des entreprises installées et des emplois créés en ZFU.

Dans un premier temps, Briant, Lafourcade, et Schmutz (2015) procèdent à leur propre évaluation globale de l'impact du dispositif ZFU de deuxième génération selon une méthode de doubles différences conforme à la première stratégie d'évaluation proposée par Rathelot et Sillard (2008).

Comme dans cette dernière étude, le périmètre des ZFU est approximé par les IRIS ayant une intersection avec ces zones, selon toutefois une stratégie d'allocation des îlots plus complexe. Le groupe contrôle est constitué des ZRU non sélectionnées pour faire partie des ZFU de deuxième génération, les auteurs estimant que cette sélection a été essentiellement aléatoire. Les variables explicatives prennent en compte la densité de population, le taux de chômage, la proportion de résidents sans qualification et de moins de 25 ans, le potentiel fiscal imposable.

Les variables d'intérêt sont le nombre de créations pures d'entreprises, le nombre de transferts d'entreprises seulement, le nombre d'emplois créés, le nombre d'heures travaillées et le salaire horaire net.

3.1.2.4.3. Briant et al. *mettent en évidence un impact positif seulement sur les ZFU les moins enclavées*

Lors de l'évaluation globale du dispositif, les auteurs mettent en évidence un impact positif sur le nombre de créations d'entreprises et d'emplois, notamment sur les transferts mais aussi un impact négatif sur les unités urbaines ne faisant pas partie du dispositif. Cet effet est principalement concentré sur la première année du dispositif.

Comme dans les autres études évaluatives des aides en ZFU présentées précédemment, la modestie des effets identifiés par les auteurs paraît liée **au caractère essentiellement politique de la sélection des ZFU de deuxième génération, à l'utilisation opportuniste des dispositifs** (effets d'aubaine et créations artificielles d'activité – effet « boîte aux lettres ») et **à l'impact négatif sur les territoires voisins** qui peuvent être inclus dans le groupe de contrôle.

Briant *et al.* étudient ensuite l'effet du dispositif en prenant en compte l'isolement spatial des ZFU. Leur analyse présente des limites, notamment le fait que les données sur les variables spatiales datent de 2006, et incluent donc potentiellement des infrastructures non encore présentes au moment de l'expérimentation. Il pourrait également exister une corrélation entre les variables spatiales et des caractéristiques socio-économiques non intégrées à l'analyse qui auraient pu déterminer l'admission des quartiers en ZFU de deuxième génération. Nonobstant ces réserves, les auteurs identifient un impact positif sur les créations d'entreprises et l'emploi dans les ZFU moins isolées, mais pas d'impact significatif sur les ZFU isolées, à l'exception d'un effet d'augmentation des salaires. Ils soulignent qu'un bon maillage routier ou un réseau de transports publics, propres à faciliter la mobilité vers des centres économiques riches en emploi, sont favorables à l'installation d'entreprises. À l'inverse, en présence de ruptures urbaines entravant ces mobilités – lorsque, par exemple, elles gênent les déplacements des personnes non munies d'un véhicule personnel -, le dispositif en faveur des entreprises qui s'installent en ZFU a un impact limité.

Au niveau sectoriel, les auteurs concluent à un impact particulièrement fort du dispositif sur les services immobiliers et de logement et les services de santé, activités caractérisées par de faibles immobilisations, donc aisément relocalisables.

En termes d'implication pour les politiques publiques, cette étude suggère que les politiques d'exonérations fiscales et sociales en zones urbaines ont un impact positif sur la création d'entreprise et l'emploi lorsque les zones ciblées en bénéficiant sont aisément accessibles depuis les unités urbaines environnantes. Dans les zones enclavées ou marquées par des ruptures du tissu urbain, il est permis de considérer que des investissements dans les infrastructures visant à éliminer les ruptures urbaines bénéficient d'un retour plus important pour la collectivité.

3.1.3. Les études économétriques évaluant les ZFU dressent un bilan positif mais mettent en évidence une hétérogénéité des impacts sur la création d'entreprises et d'emplois selon les territoires

Les études académiques évaluant la première génération de ZFU mesurent un **impact positif sur les chances de retour à l'emploi pour les résidents des ZFU**, **et sur le nombre de créations d'établissements en ZFU**. Cependant ces **effets** sont **limités dans le temps**, et concernent **principalement des transferts d'entreprises** ou des créations d'entreprises qui auraient dans tous les cas eu lieu dans l'unité urbaine concernée (mais hors ZFU). Les études soulignent également que le dispositif n'a **pas d'impact sur les entreprises qui étaient déjà présentes en ZFU**. Enfin, elles mettent en évidence un changement de composition de la population résident en ZFU, montrant ainsi que **le dispositif ne bénéficie que partiellement à la population résidant dans ces quartiers initialement**.

Les études économétriques concernant la seconde génération mettent également en évidence des effets du dispositif, mais ces derniers sont plus limités que ceux des ZFU de première génération. Elles mesurent une augmentation du nombre de créations d'établissements, principalement issue de transferts, et qui concerne surtout les entreprises facilement relocalisables (entreprises de services notamment). Elles mesurent également une augmentation du taux d'emploi local. Comme pour les ZFU de première génération, aucun n'impact n'est mesuré sur les entreprises présentes en ZFU avant la mise en place du dispositif. Des externalités négatives sur les créations d'établissements et l'emploi dans le voisinage proche des zones ciblées ont été mesurées par certaines études.

Enfin concernant le fait que les effets des dispositifs ZFU soient limités dans le temps et que le dispositif ZFU de deuxième génération ait eu moins d'impact que celui de première génération, Miren Lafourcade et Florian Mayneris proposent plusieurs hypothèses explicatives[53] :

- les entreprises créées ne sont pas assez compétitives pour survivre à la fin des exonérations ;
- les entreprises quittent la ZFU quand les exonérations prennent fin (effet d'aubaine) ;
- l'avantage relatif des exonérations a fortement diminué avec l'augmentation des allègements sociaux ;
- le renforcement de la clause d'embauche locale en 2002.

Ils soulignent par ailleurs le fait que le dispositif n'a pas eu d'impact sur les entreprises de plus de 50 salariés (qui ne pouvaient pas bénéficier pas des exonérations), ce qui prouve qu'il n'y a pas eu de mise en place d'un cercle vertueux, l'installation de petites entreprises entrainant l'installation de plus grandes entreprises (en raison d'une relation de sous-traitance par exemple).

Enfin les études sur les ZFU de deuxième génération mettent en évidence un **impact hétérogène du dispositif, à la fois sur les zones et sur les entreprises**. Le dispositif serait ainsi plus efficace dans les communes où les disparités économiques entre la ZFU et le reste de la commune sont peu accusées[54] et dans les ZFU les moins isolées spatialement[55]. Il aurait une influence plus forte sur les secteurs facilement relocalisables[56].

Ces résultats sont précieux pour la conduite de la politique urbaine, en ce qu'ils suggèrent l'intérêt de concentrer les exonérations fiscales et sociales dans les zones urbaines reliées aux centres économiques, et de résoudre, par des investissements appropriés, les problèmes d'enclavement des autres zones, en préalable au soutien *via* des mesures fiscales ou sociales en faveur de la création d'entreprises et de l'emploi. Ils invitent également à réfléchir à une approche sectorielle, prenant en compte la disparité des impacts des exonérations selon les secteurs.

3.2. Les études économétriques ne mesurent pas d'impact significatif du dispositif ZRR

En ce qui concerne l'évaluation d'impact des ZRR, la recherche de référence est celle de Behaghel, Lorenceau et Quantin (2015)[57]. Une version intermédiaire de ce travail a fait l'objet d'une publication en 2009 dans la Revue « Économie et Statistique »[58].

Les développements qui suivent reposent donc sur l'analyse des articles de Lorenceau (2009) et de Behaghel, Lorenceau et Quantin (2015).

---

[53] Rapport annuel de l'ONPV – *Emploi et développement économique dans les quartiers prioritaires, tome 1 – Études*, CGET, Paris, 2018, 223 pages

[54] Mayer T., Mayneris F., Py L., 2017, « The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France », *Journal of Economic Geography 17*, pp.709-752.

[55] Briant A., Lafourcade M. et Schmutz B., 2015, « Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience », *American Economic Journal: Economic Policy vol. 7, n°2.*

[56] Mayer T., Mayneris F., Py L., 2017, « The impact of Urban Enterprise Zones on establishment location decisions and labor market outcomes: evidence from France », *Journal of Economic Geography 17*, pp.709-752.

[57] Behaghel L., Lorenceau A., Quantin S., 2015, « Replacing Churches and Mason Lodges? Tax Exemptions and Rural Development », *Journal of Public Economics*, 125(C), pp.1-15.

[58] Lorenceau A., 2009, « L'impact d'exonérations fiscales sur la création d'établissements et l'emploi en France rurale : une approche par discontinuité de la régression », *Économie et Statistique*, Insee, n° 427-428.

3.2.1. L'impact du dispositif ZRR a été évalué grâce à une méthode de régression par discontinuité

Les travaux des chercheurs portent sur l'impact du dispositif ZRR entre 1996, année de création du dispositif, et 2009, qui permet aux zones ciblées de bénéficier d'exonérations fiscales (baisse de la taxe professionnelle et de l'impôt sur les sociétés sur la période étudiée) et sociales (baisse des cotisations sociales à la charge des employeurs et des cotisations sociales personnelles des travailleurs indépendants). Il est important de noter que le dispositif d'aides aux entreprises installées en ZRR a connu en 2005 une extension aux organismes d'intérêt général (OIG) (associations, établissements de santé et médico-sociaux, organismes d'enseignement et de formation…), qui bénéficiaient d'une réduction de cotisations sociales sans limitation de durée. Cette exonération accordée aux OIG a pris fin en décembre 2007.

L'éligibilité aux exonérations fiscales et sociales en ZRR est pour l'essentiel gouvernée par un critère de densité de population. Initialement ces aides bénéficiaient à des entreprises installées dans des communes appartenant à un canton dont la densité est inférieure à 31 habitants au kilomètre carré, ou à un arrondissement dont la densité est inférieure à 33 habitants au kilomètre carré. À partir de 2005, l'intercommunalité (EPCI : établissement public de coopération intercommunale) s'est substituée au canton comme unité géographique de mise en œuvre des aides en ZRR.

Il n'y a donc pas d'étanchéité totale du bénéfice des aides en ZRR de part et d'autre du seuil de densité de 31 habitants au kilomètre carré. Cependant, il existe une discontinuité très nette de la proportion de cantons bénéficiant des dispositifs en ZRR au voisinage de ce seuil : elle passe de 80 % en deçà de 31 habitants à 20 % au-delà.

Les auteurs utilisent cette discontinuité pour mettre en œuvre une méthode de régression par discontinuité (voir partie 2.3.1). Elle repose sur la comparaison des écarts des variables d'intérêt (créations d'établissements et emploi) entre les cantons de part et d'autre du seuil de densité. Behaghel *et al.* commencent par estimer le lien entre la probabilité pour un canton d'être classé en ZRR, et la densité de population (avec des coefficients différents selon qu'elle est inférieure ou supérieure au seuil de 31 habitants) ainsi que des variables explicatives supplémentaires (la population totale du canton, le revenu fiscal, la marge brute des exploitations agricoles, le nombre de salariés, le solde migratoire, la part de l'emploi agricole et la part des personnes âgées dans l'emploi total). Ils évaluent ensuite l'impact de cette probabilité sur la croissance de l'emploi et du nombre d'établissements, concurremment à la densité et aux variables explicatives précédentes.

3.2.2. La seule étude économétrique des ZRR n'est pas parvenue à mettre en évidence un impact du dispositif sur la création d'établissements ou l'emploi

À l'issue de ce protocole méthodologique, **les auteurs ne détectent aucun impact significatif de l'admission en ZRR sur la dynamique de création d'établissements et de l'emploi**. Il est notamment remarquable que des effets partiellement positifs détectés au moyen d'une méthode de moindres carrés ordinaires –notamment lorsque la bande de densité de population de part et d'autre du seuil de 31 habitants au kilomètre carré est large – disparaissent totalement lors que la stratégie d'estimation repose sur une méthode plus complexe[59] permettant de contrôler les caractéristiques inobservables différenciant les territoires éligibles et non éligibles au dispositif ZRR.

[59] Les auteurs utilisent une méthode des doubles moindres carrés.

Ainsi, alors que la probabilité pour un canton d'être éligible aux aides en ZRR chute de 60 points – de 80 % à 20 % - de part et d'autre du seuil de 31 habitants au kilomètre carré, le taux de croissance de l'emploi évolue de la même façon de part et d'autre du seuil : aucune discontinuité significative n'est mise en évidence.

3.2.3. Cette absence d'impact mesuré ne semble pas être due à une hétérogénéité dans l'efficacité du dispositif entre les territoires

Une seule recherche évaluative de l'impact du dispositif ZRR est disponible, ce qui conduit à prendre ses conclusions avec prudence. Cette étude de Behaghel, Lorenceau et Quantin (2015), qui prend en compte une grande diversité d'hypothèses méthodologiques et comportementales, ne parvient à mettre en évidence aucun impact du dispositif sur la création d'entreprises et sur l'emploi.

Les auteurs proposent deux hypothèses pour expliquer cette absence d'effet :

- la lourdeur des formalités exigées des employeurs pour bénéficier des aides ;
- une couverture large du dispositif associée à une maîtrise des coûts du dispositif, qui se traduit *in fine* par des gains unitaires modestes pour les entités bénéficiaires.

La mission s'est interrogée sur la possibilité de réaliser dans le contexte des ZRR une analyse complémentaire analogue à celle conduite par Briant, Lafourcade et Schmutz (2015) dans le domaine des aides en ZFU. Behaghel et Quantin ont cependant souligné à la mission que, étant donné que l'impact global est nul, un impact positif dans certaines ZRR pourrait être mesuré seulement dans deux cas précis :

- soit le dispositif ZRR a un impact négatif sur certains territoires, ce qui serait contre-intuitif, étant donné la difficulté à concevoir qu'un dispositif réduisant le coût du travail ou augmentant la rentabilité d'une activité indépendante puisse exercer un impact négatif sur l'emploi et la création d'entreprises ;
- soit l'impact positif du dispositif concerne seulement un nombre restreint de territoires, et il est donc « dilué » par l'impact nul sur tous les autres territoires.

Les chercheurs avec lesquels la mission s'est entretenue ont unanimement estimé que la recherche de facteurs explicatifs d'un impact différencié des exonérations fiscales et sociales en ZRR était techniquement complexe et que la probabilité de parvenir à des conclusions significatives était faible.

4. L'impact limité des dispositifs zonés est à considérer au regard de leur coût

Le tableau 1 suivant synthétise les effets des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales en ZFU et en ZRR, identifiées par les études passées en revue dans la partie précédente.

Tableau 2 : Synthèse des résultats des études économétriques des dispositifs zonés (résultats issus d'évaluations académiques indiqués en gras)

Zonage	Période évaluée	Impact création établissements	Impact emploi	Résultats des études
Bassins d'emploi à redynamiser	2006-2010 (Ardennes uniquement)	Non évalué	+	Fiabilité limitée. Ralentissement de la diminution de l'emploi et de l'augmentation du taux de chômage dans la zone d'emploi de Charleville-Mézières.
Quartiers prioritaires de la politique de la ville	2015-2017	Non évalué	-	Aucun impact significatif sur le taux de chômage.
Zones de revitalisation rurale	**1996-2009**	**--**	**--**	**Aucun impact significatif.**
Zones franches urbaines	**1997-2003 (Île-de-France uniquement)**	**Non évalué**	**+/-**	**Augmentation de 3 % de la probabilité de retour à l'emploi dans les communes ayant une ZFU.**
	1997-2007	**+ / -**	**+**	**Doublement du nombre d'établissements en ZFU entre 1997 et 2001[60]. À partir de 2002, taux de disparition élevé qui compense les créations. Forte disparité sectorielle. En 2001, 2,5 fois plus de personnes ayant un emploi dans une entreprise en ZFU que dans la situation contrefactuelle. Pas de création d'emplois dans les entreprises déjà implantées dans la zone.**
	1997-2011	**Non évalué**	**+**	**Réduction de 25 % du taux de chômage. Créations d'emplois qualifiés. Évolution de la composition de la population (augmentation de l'âge de la population et de son niveau d'études).**
	2004-2006	**+**	**+**	**Création de 600 établissements supplémentaires par an. Création d'environ 4 000 emplois[61] sur la période.**

[60] Par rapport à la situation contrefactuelle.

[61] Ce nombre inclut les emplois qui auraient disparus en l'absence du dispositif et représente environ 10 % du stock initial d'emplois.

Annexe IV

Zonage	Période évaluée	Impact création établissements	Impact emploi	Résultats des études
	2004-2007	**+/ -**	**+/ -**	**Augmentation significative de 30 % (6 à 7 points chaque année) du taux de croissance du nombre d'établissements (augmentation d'environ 20 % du taux de création pures d'établissements et doublement du taux de transferts) jusqu'en 2006.** **Augmentation de 12 points de l'emploi en 2007 (résultats non significatifs entre 2004 et 2006).** **Absence d'impact sur les entreprises déjà présentes dans la zone.** **Impact négatif sur les créations d'établissements et sur l'emploi au voisinage immédiat des ZFU.**
	2004-2007	**+ / -**	**+**	**Augmentation de 27 % de la probabilité qu'un établissement s'installe dans la partie ZFU d'une commune étant donné qu'il a auparavant décidé de s'installer dans cette commune, mais impact quasi-nul sur le stock total d'établissements au niveau de la commune.** **Croissance de l'emploi de 24 % dans les ZFU (concerne majoritairement les emplois plus faiblement rémunérés).**
	2004-2006	**+ / -**	**+**	**Augmentation de 16 % des créations d'établissements dans les ZFU les moins isolées spatialement.** **Pas d'impact sur les ZFU isolées.** **Augmentation de 9,5 % des créations d'emplois.** **Impact principalement concentré sur les services aisément relocalisables.**
Bassins urbains à dynamiser	Pas d'évaluation économétrique			
Zones de développement prioritaire	Pas d'évaluation économétrique			
Zones de restructuration de la défense	Pas d'évaluation économétrique			

Source : Mission.

4.1. L'efficience des dispositifs n'a pas été évaluée

Dans une perspective d'optimisation de la dépense publique, il est nécessaire d'analyser l'impact mesuré des dispositifs par rapport à leur coût. Cette analyse est complexe pour deux raisons principales :

- le coût global des dispositifs n'est pas connu précisément ;
- l'impact global du dispositif ne peut pas être parfaitement mesuré (voir les limites des évaluations présentées dans la partie 2.1).

L'analyse de l'efficience des dispositifs n'est pas le but premier des études économétriques présentées dans la partie **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, qui n'étudient pas les modalités d'intervention dans les territoires zonés, mais uniquement l'évolution de ces territoires. Certaines d'entre elles rappellent toutefois le coût estimé des dispositifs pour l'État, et proposent de le comparer aux impacts mesurés.

4.2. Les économistes soulignent que le coût des dispositifs paraît élevé par rapport aux impacts mesurés

Gobillon *et al.* indiquent que pour les ZFU de première génération, en 1997, 26 000 emplois ont bénéficié d'exonérations de cotisations sociales, pour un coût total estimé de 53 M€. Parmi ces 26 000 emplois, 6 000 d'entre eux étaient occupés par des résidents en ZFU. Ainsi, presque 9 000 € ont été dépensés en exonérations sociales cette année-là pour chaque emploi occupé par un résident de ZFU[62]. Cette valeur est un ordre de grandeur très approximatif, comme le soulignent les auteurs, puisque le véritable impact du dispositif ZFU est probablement plus fort que son seul impact sur les emplois en ZFU.

L'étude de Rathelot et Sillard sur les ZFU de deuxième génération donne également un coût approximatif rapporté aux emplois. Ils estiment que le dispositif a coûté 125 M€ et a permis la création ou le maintien de 600 établissements et de 4 000 emplois en 2005[63]. Ces chiffres correspondent à un coût de 31 250 € par emploi créé ou maintenu, ou 208 000 € par établissement créé ou maintenu.

Behaghel *et al.* rappellent dans leur conclusion le coût du dispositif ZRR (environ 100 M€ par an avant 2005, jusqu'à 400 M€ en 2008) dont ils n'ont pas réussi à mettre en évidence un impact positif sur l'emploi ou sur la création d'établissements[64].

---

[62] Gobillon L., Magnac T., Selod H., 2012, "Do unemployed workers benefit from enterprise zones? The French experience", *Journal of Public Economics, vol. 96*, pp. 881–892.

[63] Rathelot R., Sillard P., 2008, « Zones franches urbaines : quel impact sur l'emploi salarié et la création d'établissements ? », *Économie et Statistique,* n°415-416.

[64] Behaghel L., Lorenceau A., Quantin S., 2015, « Replacing Churches and Mason Lodges? Tax Exemptions and Rural Development », *Journal of Public Economics*, 125(C), pp.1-15.

4.3. Un débat à poursuivre sur les buts et les modalités des dispositifs zonés

La diversité des diagnostics portés sur la situation des territoires fragiles, en zone urbaine comme rurale, dans le contexte français comme dans une perspective internationale (cf. 1.1) conduit légitimement à réinterroger les finalités et les moyens des dispositifs zonés de soutien de l'emploi et du développement économique dans les territoires. En particulier, la question, mentionnée précédemment (voir partie 3.1.2.4), de la combinaison appropriée de projets d'investissements visant à mieux connecter les territoires isolés aux centres économiques dynamiques et de soutien à l'installation d'entreprises au moyen d'incitations fiscales, reste à étudier.

En outre, les dispositifs zonés peuvent trouver des justifications en termes purement redistributifs. Ils contribuent à compenser le handicap subi par les résidents des zones marquées par un déficit d'activité et d'emploi, sans nécessairement viser à stimuler ceux-ci dans un contexte de mobilité géographique imparfaite. Cet argument soulève toutefois la question de l'instrument le plus adapté à cet objectif redistributif : à cet égard, des exonérations fiscales en faveur des employeurs peuvent y concourir indirectement s'ils entraînent *in fine* une augmentation des salaires dans les territoires où elles sont déployées. Cependant, dans le contexte français, cette transmission n'est pas assurée notamment en ce qui concerne la rémunération des emplois les moins qualifiés qui est essentiellement gouvernée par le salaire minimum déterminé par la puissance publique.

ANNEXE V

Les facteurs d'attractivité économique d'un territoire

SOMMAIRE

1. LA FISCALITÉ INTERVIENT MARGINALEMENT DANS LA DÉÉCISION D'IMPLANTATION D'UNE ENTREPRISE, QUI EST AVANT TOUT GUIDÉE PAR LA RECHERCHE DE COMPÉTITIVITÉ 1

1.1. Le choix de localisation d'une entreprise peut être étroitement corrélé à la « *stratégie de domination par les coûts* » 1

1.2. La décision d'implantation d'une entreprise repose également sur la compétitivité hors prix 2

1.3. Le niveau de fiscalité n'apparait pas comme décisif dans le choix d'implantation d'une entreprise mais s'intègre dans une offre globale de services aux acteurs économiques proposée par les collectivités publiques 2

1.3.1. La fiscalité peut influer sur le choix d'implantation mais ne constitue pas le facteur premier des décisions 2

1.3.2. Les aides publiques et les services proposés aux entreprises peuvent influer sur les choix de localisation 4

2. L'ATTRACTIVITÉ REPOSE PLUS GLOBALEMENT SUR LES DYNAMIQUES ET LES RESSOURCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES, GÉOGRAPHIQUES D'UN TERRITOIRE ET NÉCESSITE UNE APPROCHE PLURIELLE ET CONCERTÉE DE L'ACTION PUBLIQUE 5

2.1. Les entreprises sont attirées par la densité et la qualité du tissu économique 5

2.2. L'intégration dans des réseaux permet la mobilité des biens, des personnes et des idées 7

2.2.1. Les réseaux de transport sont bien sûr essentiels pour permettre la mobilité des biens et des personnes 7

2.2.2. L'accès au numérique est un enjeu important au regard des inégalités territoriales existantes 9

2.3. La recherche d'une main d'œuvre qualifiée influence les choix de localisation des entreprises 10

2.4. L'offre foncière est un critère ayant des impacts différents sur la localisation des entreprises en fonction de leur secteur d'activité 10

2.5. Les entreprises prennent en compte la sécurité dans leur décision d'implantation 11

2.6. La qualité et le cadre de vie, orientant les ménages dans leur choix d'installation, sont pris en compte par les entreprises cherchant à attirer des salariés 12

2.6.1. Le prix du foncier et donc l'offre de logement orientent les choix de localisation 12

2.6.2. La présence de services, de commerces et d'établissements d'enseignement est essentielle pour attirer et retenir des ménages 12

2.6.3. Selon leur géographie, les territoires attirent des types de population quelque peu différents 13

2.6.4. L'offre culturelle fait également partie des facteurs d'attractivité, notamment touristique 13

2.7. L'ensemble de ces facteurs contribuent à l'image du territoire qui intervient dans les choix d'implantation 13

3. LES POLITIQUES ÉCONOMIQUES TERRITORIALES TENDENT AUJOURD'HUI À PRIVILÉGIER L'ANCRAGE LOCAL ET LA RÉSILIENCE DANS LEUR MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT 14

3.1. Les modèles de développement uniquement exogène ont montré leurs limites, en particulier dans les territoires vulnérables 15

3.1.1. Dans certains territoires, des stratégies opportunistes d'investisseurs, se traduisant par des effets de volatilité ou d'aubaine, ont été constatés 15

3.1.2. La mobilité des entreprises et de la main d'œuvre est relative 15

3.2. Chaque territoire peut tracer sa propre trajectoire de développement durable 17

3.2.1. La capacité de résilience d'un territoire est un facteur essentiel du développement local 17

3.2.2. Le développement endogène peut être recherché avant le développement exogène 19

3.2.3. La cohésion sociale et territoriale constitue une condition et un facteur d'attractivité 19

3.2.4. Les crises écologique et sanitaire devraient conduire à une prise en compte croissante des externalités dans les déterminants économiques (coût du transport, de l'énergie, des impacts sociaux et environnementaux) et, ce faisant, induire des choix différents en matière de localisation d'entreprises 20

3.3. Le développement local doit être singulier, adapté au territoire et construit par une communauté d'acteurs 21

3.3.1. La fin du régime universel d'un développement « prêt-à-porter » appelle la promotion du « sur mesure » territorial 21

3.3.2. La stratégie de développement territorial doit être co-construite par les acteurs locaux et nationaux 22

3.3.3. L'implication des habitants favorise une gouvernance partagée 22

L'attractivité économique d'un territoire est multidimensionnelle. L'Insee distingue :

- **l'attractivité économique productive,** c'est-à-dire la capacité à attirer des activités nouvelles avec les emplois qui y sont attachés. Elle comprend deux dimensions : d'une part l'attractivité envers les investisseurs, c'est à dire la capacité d'un territoire à offrir à ceux-ci des conditions les incitant à y implanter leurs activités, d'autre part la faculté d'attirer de la main d'œuvre qualifiée et des compétences ;
- **l'attractivité économique résidentielle,** dont l'enjeu est d'attirer de nouveaux résidents, notamment par l'installation de salariés qui travaillent en dehors du territoire (navetteurs), de faire venir des touristes ou encore de favoriser l'accueil de retraités.

Ces définitions convergent. Quel que soit le « public » concerné (entreprises, ménages…), sa décision de localisation est fortement liée aux qualités intrinsèques du territoire (physiques, matérielles et immatérielles) et aux politiques de développement portées par les acteurs locaux.

S'il n'existe pas de grille unique qui permette de définir les choix de localisation des entreprises, ceux-ci dépendant du secteur, du processus productif, de la taille de l'entreprise, ou encore du niveau de qualification de la main d'œuvre, il est toutefois possible de lister les principaux facteurs d'attractivité. La présente annexe s'attache dans un premier temps aux facteurs traditionnels d'attractivité d'un territoire (partie 1). Dans un second temps, elle souligne le rôle clés de l'environnement territorial (partie 2). Enfin, elle met en exergue l'importance croissante des enjeux de la cohésion territoriale et de la transition écologique (partie 3).

1. La fiscalité intervient marginalement dans la décision d'implantation d'une entreprise, qui est avant tout guidée par la recherche de compétitivité

1.1. Le choix de localisation d'une entreprise peut être étroitement corrélé à la « *stratégie de domination par les coûts* »[1]

Une entreprise cherche souvent à produire ou commercialiser un produit présentant des caractéristiques communes à celui proposé par la concurrence, à un prix inférieur.

Son enjeu est alors de minimiser le coût unitaire marginal, notamment en dégageant des économies d'échelle. Sa décision d'implantation sera donc en partie liée aux coûts des facteurs de production. Ceux-ci reposent sur :

- **le coût du travail,** qui dépend non seulement du coût salarial unitaire mais également de la réglementation du marché du travail[2] (recours aux heures supplémentaires, règles d'embauche et de licenciement), et de la productivité de la main d'œuvre ;
- **les coûts de production hors main d'œuvre,** étroitement liés au coût des matières premières et au processus de production ;
- **les coûts de transport ;**
- **les coûts de transaction,** qui incluent les coûts de prospection, d'études de marché, de négociation et d'exécution des contrats, les coûts de surveillance et d'exécution (contrôle qualité par exemple).

---

[1] Porter M., 1999, « La domination globale au niveau des coûts », *Choix stratégiques et concurrence. Techniques d'analyse des secteurs et de la concurrence dans l'industrie (1982)*, Économica, pp. 38-39.

[2] Smarzynska-Javorcik B. et Spatareanu M., 2005, « Do Foreign Investors Care About Labour Market Regulations ? », CEPR Discussion Paper, n° 4839 et Bénassy-Quéré A., Coupet M. et Mayer T., 2005, « Institutional Determinants of Foreign Direct Investment », Document de travail du CEPII, n° 2005-05.

Par ailleurs, dans la recherche de compétitivité, l'entreprise prend en compte le potentiel du marché, elle évalue le degré de concurrence et le niveau de demande du produit. Plus le marché est globalisé, et les coûts de transport faibles, moins la proximité de la demande joue. Inversement, l'intensité de la concurrence et le niveau de demande local potentiel seront des facteurs clés de la décision d'implantation d'un petit commerce.

1.2. La décision d'implantation d'une entreprise repose également sur la compétitivité hors prix

Celle-ci se définit comme la capacité à commercialiser et vendre indépendamment du prix de vente. Elle repose sur le produit lui-même :

- son contenu en innovation ;
- son positionnement sur le marché ;
- son design ;
- sa fiabilité.

Elle dépend également de l'entreprise productrice et son réseau de distribution, de son image, de la qualité du service rendu, et de la réputation.

Les entreprises sont ainsi à la recherche d'un environnement économique propice à leur activité qui leur permettent de s'adapter à de nouvelles formes de concurrence fondées sur la flexibilité logistique et productive, la capacité de redéploiement stratégique rapide et le potentiel d'innovation, de recherche et d'apprentissage.

1.3. Le niveau de fiscalité n'apparait pas comme décisif dans le choix d'implantation d'une entreprise mais s'intègre dans une offre globale de services aux acteurs économiques proposée par les collectivités publiques

1.3.1. La fiscalité peut influer sur le choix d'implantation mais ne constitue pas le facteur premier des décisions

La fiscalité est également un critère à prendre en compte. L'effet de la fiscalité dépend de la nature de l'impôt et de la taille de l'entreprise. Il convient de distinguer :

- les impôts de production - la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et non bâties ; la contribution économique territoriale (CET), composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ; la contribution sociale de solidarité des entreprises (C3S) - qui taxent un stock, de capital ou de travail ;
- les impôts sur les bénéfices - impôt sur les sociétés (IS) ou impôt sur le revenu (entrepreneur individuel), qui taxent le flux de bénéfice.

Concernant l'IS, tout comme la fiscalité en général, leur impact en termes d'investissements des entreprises fait débat. Selon le conseil d'analyse économique (CAE) [3] « *La taxation des profits telle qu'opérée par l'IS est généralement considérée – sur le plan de l'efficacité – comme une meilleure taxe que les impôts sur la production. Elle n'augmente pas, contrairement aux impôts sur la production, le point mort de l'entreprise et ainsi affecte moins la probabilité de survie des entreprises. Elle ne conduit pas, au moins directement, à une augmentation du coût de production et des prix et donc à une dégradation de la compétitivité. Toutefois, la compétitivité peut aussi être affectée par l'IS via l'impact négatif qu'il a sur l'innovation et l'investissement. Par ailleurs, l'IS réduit l'attractivité de la France comme site de production. Enfin, la taxation des bénéfices des sociétés est tout particulièrement exposée aux pratiques d'optimisation fiscale. L'essor des entreprises multinationales et le développement de la digitalisation de l'économie invitent à explorer des pistes de réformes de l'imposition des sociétés adaptée à ce contexte et limitant les possibilités de délocalisation des bénéfices* ». Une étude datant de 2003 considère qu'une baisse d'un point du taux d'imposition sur les sociétés augmenterait de 3 % les entrées d'investissements directs étrangers[4]. Toutefois l'IS étant prélevé sur les bénéfices réalisés annuellement par celles dont le siège est en France, il ne concerne que les entreprises bénéficiaires et donc peu les créateurs d'entreprise visés par la géographie prioritaire.

Concernant les impôts de production, ils constituent pour l'entreprise des couts fixes, ils influent donc sur le prix de revient de la production. Le CAE distingue la CFE et la CVAE :

- assise sur la valeur locative des bâtiments utilisés par les entreprises, « *la CFE ne semble donc pas causer de distorsions majeures sur la production des entreprises françaises ni affecter leurs ventes (...)°les réponses comportementales des entreprises à cette taxe sont limitées, générant peu de distorsions économiques* » ;
- avec un taux fixé au niveau national, la CVAE concerne les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 500 000 euros. Selon le CAE, la CVAE « *comporte le risque de déformer les choix d'allocation productive des entreprises au détriment du capital avec un effet négatif sur la productivité. (…) La CVAE taxe à raison des deux tiers le facteur travail et d'un tiers le facteur capital* ».

L'assemblée des communautés de France (AdCF)[5] souligne que la question se pose essentiellement pour le secteur industriel où le poids de la CVAE est plus important, car il est caractérisé par des tailles d'entreprises en moyenne supérieures, des chiffres d'affaires plus élevés, des rémunérations moyennes plus importantes. De manière générale, les élus ont souligné leur attachement au maintien des impôts de production lorsque le gouvernement a fait part de son intention de les réduire.

L'impact des exonérations fiscales sur les choix d'implantation des entreprises est toutefois limité. En effet, les études économétriques mesurant l'impact sur la création d'entreprises, des dispositifs de zonage (qui reposent principalement sur des exonérations fiscales et sociales), concluent à un effet nul ou positif mais limité (cf. Annexe IV).

---

[3] Martina P. et Trannoy A., 2019 « Les impôts sur (ou contre) la production », *Note du conseil d'analyse économique n° 53*.

[4] de Mooij R.A. et Ederveen S., 2003, « Taxation and Foreign Direct Investment: a Synthesis of Empirical Research », *International Tax and Public Finance 10*, pp. 673-693 et Bénassy-Quéré A., Fontagné L. et Lahrèche-Révil A., 2005a, « How Does FDI React to Corporate Taxation », *International Tax and Public Finance*.

[5] AdCF, octobre 2019, *Fiscalité de production : approfondir l'analyse*, Note technique.

Comme le note le rapport du conseil des prélèvements obligatoires (CPO) sur la fiscalité locale et les entreprises[6], « *les exonérations fiscales, bien que limitées dans leur portée et leur montant, sont considérées par les entreprises comme un signal positif dont l'impact ne doit pas être négligé (…). Pour l'entreprise, l'exonération ou l'avantage fiscal fait partie de l'offre globale des services proposés par la collectivité territoriale. L'absence de dispositif d'exonération n'est pas de nature à remettre en cause le choix d'implantation des entreprises*. » Par ailleurs, les collectivités sont peu enclines à utiliser le levier fiscal comme outil d'attractivité, les réformes fiscales successives et notamment la création de la CVAE ayant distendu le lien fiscal entreprises-territoires.

Selon le un sondage d'Opinionway, qui a interrogé 606 dirigeants d'entreprises en novembre 2019 pour CCI France, La Tribune et LCI (graphique 1), la fiscalité jouerait un rôle plus important dans la décision de développement pour les entreprises de services, que pour l'industrie nationale. Les petites entreprises (moins de dix employés) y seraient également plus sensibles que les plus grandes.

1.3.2. Les aides publiques et les services proposés aux entreprises peuvent influer sur les choix de localisation

Les collectivités, notamment les régions et les intercommunalités, proposent de multiples services, qu'il s'agisse des aides à l'immobilier d'entreprise, des appuis et des conseils en développement, des soutiens financiers directs ou indirects voire des aides fiscales. Elles ont aussi développé de nombreux outils d'accompagnement de proximité (incubateur d'entreprises notamment cf Annexe VIII).

L'enjeu n'est pas seulement d'offrir un bouquet de services aux entreprises mais aussi de le faire connaître pour s'assurer qu'elles y ont recours.

Face à la multiplicité des organismes d'accompagnement (agence de développement, chambre de commerce et d'industrie, service des collectivités, pépinière d'entreprises) et des dispositifs d'aide, les guichets uniques[7] (voir encadré 1) permettent de centraliser l'information, de simplifier les démarches et de garantir la complémentarité des dispositifs. Il s'agit d'offrir un accompagnement dans la durée, de rompre l'asymétrie d'information entre très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) et de garantir une complémentarité au sein d'approches sectorielles ou se concentrant sur une dimension donnée de la vie de l'entreprise (emploi, création…).

Encadré 1 : Un exemple de guichet unique, Place des entreprises

Place des entreprises est un guichet unique qui vise à rompre l'isolement des entrepreneurs et à décloisonner les administrations. Il réunit l'État, les régions volontaires et l'ensemble des organismes publics et parapublics ayant un rôle d'appui et de conseil auprès des TPE et PME. Il concentre plus de 2 000 aides publiques aux entreprises et est expérimenté dans les Hauts-de-France. Il permet d'apporter un conseil personnalisé et de proximité aux TPE et PME afin de les accompagner dans leur développement et de les aider à s'adapter aux mutations socio-économiques. Concrètement, les chefs d'entreprises font part de leurs besoins sur le portail en ligne et sont directement appelés par les bons experts.

Source : Mission d'après https://place-des-entreprises.beta.gouv.fr.

[6] Conseil des prélèvements obligatoires, 2014, *Fiscalité locale et entreprises*.

[7] Un guichet unique est un centre administratif ou commercial rassemblant différents services.

2. L'attractivité repose plus globalement sur les dynamiques et les ressources économiques, sociales, géographiques d'un territoire et nécessite une approche plurielle et concertée de l'action publique

Si les critères de compétitivité jouent un rôle important dans les choix de localisation et de développement des entreprises, leur décision est également étroitement liée à l'écosystème du territoire. Celui-ci regroupe l'environnement économique, la situation géographique, les infrastructures, le bassin d'emploi mais aussi la qualité de vie et le prix des logements d'un territoire. Pour attirer et retenir des individus et des entreprises, un territoire peut ainsi mettre en valeur ses qualités dans une diversité de domaines (infrastructures, aménités, services, cadre de vie, réseaux de solidarité tissés entre habitants...). Cette offre territoriale est devenue un enjeu d'autant plus important que les possibilités de mobilité se sont accrues au cours des dernières décennies, facilitant le mouvement des personnes, des marchandises, des facteurs de production, des informations et des idées. Cet accroissement des flux représente un changement majeur pour les territoires qui souffrent de perdre leurs acteurs « historiques » (leur population mais aussi leurs entreprises) ou peinent à attirer de nouveaux acteurs.

Encadré 2 : L'attractivité des territoires, un concept multidimensionnel

Gérardin et Poirot[8] reprennent la théorie d'Amartya Sen, prix Nobel indien d'économie ayant défini l'indice de développement humain du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et rappellent que l'individu choisit un territoire qui répond à sa « capacité d'être » (c'est-à-dire lui permettant de se nourrir, de se vêtir, de se loger, d'être soigné et d'être en sécurité) et à sa « capacité d'agir » (c'est-à-dire lui permettant de se déplacer, de recevoir une éducation, de travailler et de participer à la vie sociale et politique).

2.1. Les entreprises sont attirées par la densité et la qualité du tissu économique

Selon Paul Krugman[9] et l'école de la géographie économique, une entreprise a intérêt à s'implanter dans un bassin industriel dynamique, la concentration spatiale générant des rendements croissants. Ces économies d'agglomération résultent de l'accumulation dans la même région d'une grande quantité de clients et de fournisseurs, ainsi que de la facilité d'accès aux infrastructures. La concentration permettrait ainsi une mutualisation de certains besoins, une meilleure spécialisation des organisations grâce à une division plus fine du travail entre elles et une plus grande adéquation entre besoins de l'entreprise et marché du travail. Elle faciliterait également la circulation de l'information entre les acteurs. Les économies d'agglomération comprennent[10] :

- les économies de localisation, externes à l'entreprise mais internes à un secteur industriel concentré dans la région ;
- les économies dites d'urbanisation, générées par la présence d'autres activités dans le milieu régional.

[8] Gérardin, H. et Poirot, J., 2010, « L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel » dans *Mondes en développement 2010/11 (n°149),* pp.27-41.

[9] Krugman, P., 1992, *Geography and Trade.*

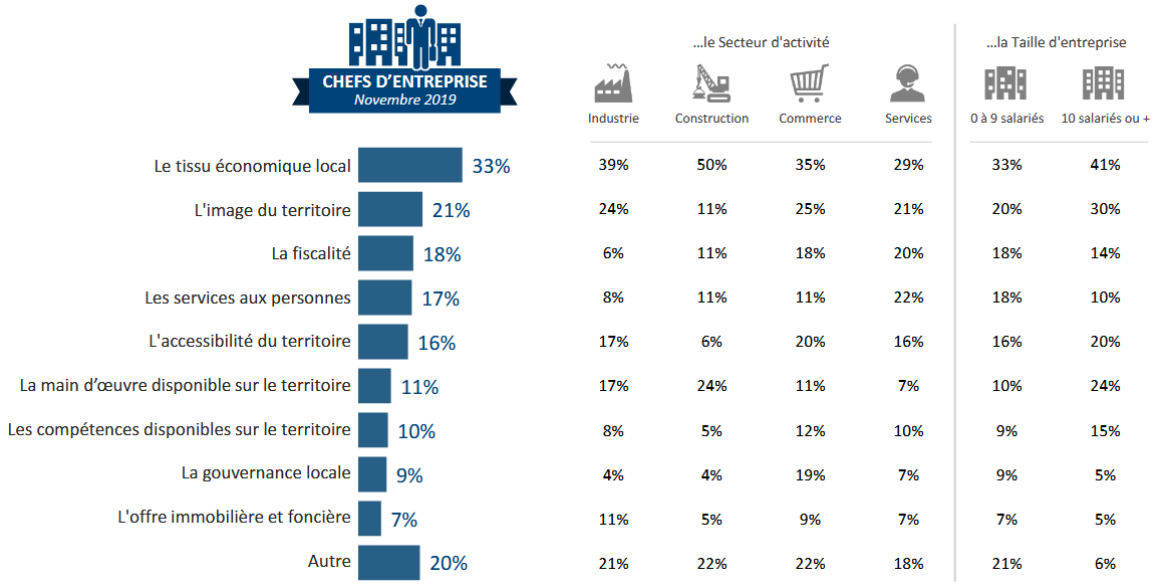
[10] Glaeser E.L., Kallal H.D., Scheinkman J.A., Shleifer A., 1992, « Growth in Cities ». *Journal of Political Economy* vol.100 n°6, pp. 1126-1152.

Il existe un débat concernant les théories de la nouvelle géographie économique et de la métropolisation. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti questionnent ainsi les politiques de concentration de l'activité économique dans les métropoles, estimant qu'aux forces de concentration spatiale « *s'opposent des forces de dispersion, liées à l'émergence de problèmes de congestion, de pollution, mais aussi d'effets prix, qu'il s'agisse du marché du logement (hausse du prix du foncier) ou du marché du travail (hausse des salaires*) »[11]. Sur la base d'une étude régionale, ils concluent à l'existence de potentialités fortes en dehors des métropoles et contestent l'idée que la supériorité économique naîtrait d'un effet taille.

Les écoles de pensée s'accordent néanmoins pour souligner le potentiel économique des territoires et mettent en exergue la nécessité de structurer les politiques de développement à cette échelle.

De facto, le tissu économique est le premier facteur de développement des entreprises d'après le sondage du cabinet Opinionway mentionné précédemment (graphique 1).

Graphique 1 : Résultats du sondage d'Opinionway sur les facteurs clés du développement de leur entreprise sur le territoire



Source : https://static.latribune.fr/1308517/sondage-nov-2019-grande-consultation-des-entrepreneurs-vague-45-opinionway-pour-ccifrance-latribune-lci.pdf.

Les entreprises privilégient donc les territoires offrant un environnement stimulant, propice à l'innovation et sont attirées par les *clusters*, c'est-à-dire les réseaux qu'elles peuvent tisser avec d'autres acteurs économiques du territoire appartenant au même domaine d'activité voire à des domaines complémentaires pour innover et optimiser leur production.

Cet effet « *cluster* », dont la Silicon Valley est emblématique, peut se concrétiser selon bien des configurations différentes, tels les districts industriels italiens ou bien en France le pôle textile du Choletais, la plasturgie à Oyonnax ou le décolletage dans la Vallée de l'Arve. Ces territoires ont su « rebondir » suite à de graves crises en réinvestissant dans les savoir-faire ouvriers et en les renouvelant, grâce à une mobilisation des acteurs de tout le territoire.

[11] Bouba-Olga O., et Grossetti M., 2015, « La métropolisation, horizon indépassable de la croissance économique ? », *Revue de l'OFCE 2015/7 (n°143),* pp.117-144.

Le regroupement d'entreprises dans un même bassin industriel peut être un moteur de croissance locale du fait de la coopération entre les systèmes productifs locaux (proximité des unités de production, coopération entre entreprises, attachement au territoire…).

De même, la constitution de pôles de compétitivité incite les entreprises à se rapprocher. Définis par la loi de finances de 2005, comme « *le regroupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui ont vocation à travailler en synergie pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation* », ils ont permis de mutualiser la recherche et l'innovation portée par des grands groupes et des PME, et de créer des passerelles nouvelles entre recherche, universités et entreprises. À l'initiative conjointe de l'État et des collectivités, c'est tout un écosystème d'acteurs publics et privés qui s'est ainsi construit ou consolidé sur les territoires.

2.2. L'intégration dans des réseaux permet la mobilité des biens, des personnes et des idées

2.2.1. Les réseaux de transport sont bien sûr essentiels pour permettre la mobilité des biens et des personnes

Les infrastructures de transport jouent un rôle essentiel pour les ménages et les entreprises. Il existe une littérature importante sur ce thème, mais les conclusions des études conduisent à des résultats hétérogènes quant à leur impact sur la répartition du développement économique sur le territoire. Elles facilitent la mobilité des individus, qui peuvent choisir de se rendre sur un territoire pour y résider, y travailler ou le visiter. Elles permettent également la mobilité des marchandises, et donc une meilleure coordination entre acteurs économiques ou entre différents établissements au sein d'une même entreprise. Alors que les grandes infrastructures ont tendance à polariser et à renforcer les économies d'agglomération, les transports locaux peuvent faciliter la décentralisation. Au fur et à mesure que les transports sont plus rapides, les déplacements s'effectuent sur une plus grande échelle. Il en est ainsi des quatre niveaux : local, national, européen et international.

Au niveau local, le besoin d'infrastructures de transport croît avec le nombre d'actifs travaillant dans un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) autre que le leur[12]. L'exemple du RER en Ile-de-France illustre cette idée : entre 1975 et 1999, les communes reliées au RER (hors villes nouvelles et aéroport) et situées à une distance de 5 à 20 kilomètres de Paris auraient bénéficié d'une croissance de l'emploi supérieure de 13 % à celle observée dans les communes non reliées au RER qui leur étaient comparables[13]. C'est aujourd'hui l'enjeu de la construction du réseau de transport du Grand Paris Express, dont il est espéré des retombées importantes en termes de développement territorial multipolaire.

La qualité du transport local permet une plus grande efficacité des politiques publiques soutenant le développement économique des territoires, comme l'ont montré Briant *et al.* dans leur étude sur l'efficacité du dispositif zones franches urbaines (ZFU)[14]. Toutefois l'amélioration de la desserte d'un territoire peut aussi entraîner un renchérissement du foncier et du prix du logement, conduisant ainsi à un effet indésirable.

---

[12] « Les emplois se concentrent très progressivement sur le territoire, les déplacements domicile-travail augmentent », *Insee Première,* n°1771, septembre 2019.

[13] « Comment les transports publics modifient-ils le développement des villes ? L'exemple du réseau express régional d'Île-de-France », *Insee Analyses,* n°25, mai 2016.

[14] Briant A., Lafourcade M. et Schmutz B., 2015, « Can Tax Breaks Beat Geography? Lessons from the French Enterprise Zone Experience », *American Economic Journal: Economic Policy vol. 7, n°2.*

Au niveau national, l'impact du TGV[15] illustre l'influence des réseaux de transport sur l'implantation et l'organisation des entreprises. Les groupes ou entreprises ont tendance à se répartir sur plusieurs sites géographiquement dispersés, afin de s'ouvrir à de nouveaux marchés ou fournisseurs ou encore de bénéficier de coûts de production réduits. Cette répartition géographique ne peut se faire qu'entre lieux efficacement connectés. A *contrario* le développement des infrastructures de transport au niveau national peut conduire à des transferts d'établissements vers les grandes métropoles, au détriment des villes plus petites. Miren Lafourcade souligne ainsi à ce sujet que « la baisse des inégalités entre les régions s'accompagne d'une montée en puissance des inégalités à l'intérieur des régions au détriment des zones rurales »[16]. La fermeture de petites lignes ferroviaires, non rentables financièrement, est un handicap pour les territoires concernés. Le ministère de la transition écologique et solidaire s'est saisi de cet enjeu et a annoncé en février en 2020[17] le développement d'une nouvelle politique pour ces petites lignes, suivant les préconisations du rapport Philizot[18]. Ce rapport souligne que ces lignes, qui représentent un budget de près d'un milliard d'euros par an, sont utilisées de façon très hétérogène (allant de 4 000 à 2,6 millions de voyageurs par an). Il soutient la mise en place d'une nouvelle politique qui s'appuierait davantage sur les régions, afin de répondre de façon plus spécifique aux besoins des territoires, et qui encouragerait l'innovation permettant la construction de trains dont les prix et coûts de maintenance seraient réduits.

Plus généralement, une étude de Moati *et al.*[19] sur les déterminants territoriaux de la création d'entreprises a montré que la présence d'une gare TGV, d'un port maritime ou d'un aéroport international a un impact positif sur les taux de création d'entreprises dans les zones d'emplois environnantes.

Enfin l'interconnexion des réseaux de transport au plan national et européen constitue un atout important, permettant à des territoires d'être efficacement connectés à d'autres très distants, et leur donnant ainsi des atouts, notamment logistiques, recherchés par les entreprises.

---

[15] « L'infrastructure TGV est-elle un facteur de compétitivité pour les entreprises ? », *Insee Analyses*, n°31, février 2017.

[16] Lafourcade, M. « Infrastructures routières et développement des territoires », dans *La gestion des infrastructures de réseaux,* Conseil économique pour le développement durable.

[17] Ministère de la transition écologique et solidaire, février 2020, *Petites lignes ferroviaires, des plans d'action régionaux,* Dossier de presse.

[18] *Rapport Philizot, Devenir des lignes de desserte fine des territoires,* février 2020.

[19] Moati, P., Perraud A., Pouquet L., 2000, « Les déterminants territoriaux de la création d'entreprises », *Cahier de recherche du Crédoc n°146.*

2.2.2. L'accès au numérique est un enjeu important au regard des inégalités territoriales existantes

Le numérique permet de développer l'innovation, le tourisme et les initiatives locales au sein des territoires, mais aussi d'attirer des actifs dans un contexte de développement du télétravail[20]. Duvivier *et al.* ont montré que le déploiement de l'Internet très haut débit (THD)[21] dans les communes rurales en Auvergne a eu un impact positif sur la création d'établissements dans les secteurs de la restauration, de l'hébergement mais aussi dans le secteur public[22]. La création d'établissements dans le secteur de la restauration et de l'hébergement aurait été 1,6 fois supérieure à celle des communes similaires mais n'ayant pas bénéficié d'un déploiement THD. Pour le secteur public la création d'établissements aurait été 1,3 fois supérieure à celle des communes similaires.

Toutefois les disparités entre les territoires subsistent : d'après le Défenseur des droits, 15 % de la population française[23] n'a pas accès à un Internet de qualité et 541 communes, classées « zones blanches », n'ont aucune connexion Internet et mobile[24]. Cette fracture territoriale est notamment due au fait que les opérateurs privés n'investissent pas dans les zones peu denses. Dans ces zones, non rentables pour ces opérateurs, les communes, intercommunalités, départements et régions ont largement participé au développement de réseaux numériques[25], notamment à travers la création des réseaux d'initiative publique (RIP). Selon la Caisse des dépôts, ces RIP ont permis une réduction du taux de chômage de 0,5 % et ont eu un effet positif sur le maintien et le développement de l'activité économique dans les départements concernés, avec la création de 9 000 emplois directs[26].

À l'échelle nationale, le gouvernement a lancé en 2013 le programme « France très haut débit », dont l'objectif est de couvrir d'ici 2022 tout le territoire en Internet THD. La Cour des comptes[27] souligne toutefois que les initiatives des collectivités locales ont été prises en amont de ce programme, révélant le besoin urgent du déploiement de ce réseau à la fois pour faciliter l'implantation d'entreprises et améliorer la qualité de vie des habitants. Elle note également la dépendance du gouvernement aux opérateurs privés qui possèdent et maintiennent une large partie du réseau.

---

[20] Lebreton C., 2013, « Les territoires numériques de la France de demain », *Rapport à la ministre de l'égalité des territoires et du logement*.

[21] Un réseau Internet est considéré comme très haut débit si son débit est supérieur à 30 Mégabits par seconde.

[22] Duvivier, C., Truchet, S., Mauhé, N. et Mbarek, M., 2018, *Déploiement du très haut débit et création d'entreprises dans les zones rurales : une évaluation du programme Auvergne très haut débit*.

[23] Plus d'un tiers des communes de moins de 1 000 habitants n'ont pas accès à un Internet de qualité d'après le rapport 2019 du Défenseur des droits sur la dématérialisation et les inégalités d'accès aux services publics.

[24] Défenseur des droits, 2019, *Dématérialisation et inégalités d'accès aux services publics.*

[25] La compétence d'aménagement numérique appartient aux collectivités territoriales depuis 2003.

[26] Caisse des dépôts, 2014, *Impact territorial des réseaux d'initiative publique*.

[27] Cour des Comptes, 2017, *Les réseaux fixes de haut et très haut débit : un premier bilan*.

2.3. La recherche d'une main d'œuvre qualifiée influence les choix de localisation des entreprises

Les compétences ne sont pas réparties de manière homogène à l'échelle d'un pays ou d'une région. Or l'avantage comparatif d'une entreprise se fonde sur la qualification de sa main d'œuvre. Dans ce schéma, les ressources humaines du territoire jouent un rôle stratégique. Les entreprises désirant recruter du personnel qualifié sont sensibles aux réseaux de formation existant sur un territoire donné (école d'ingénieurs, de techniciens, instituts universitaires de technologie spécialisés…). Les travaux de l'économie de la connaissance (*knowledge based economy*) ont montré le lien entre qualification de la main d'œuvre et avantage comparatif d'une firme. Une entreprise est donc sensible au bassin d'emploi préexistant, à la qualité des formations dispensées, aux expériences antérieures dans son secteur mais également aux possibilités territoriales de coopération avec des instituts de recherche et centres de formation ainsi qu'avec les différents acteurs présents.

Afin d'attirer de la main d'œuvre qualifiée, les entreprises tendent à prendre en compte la qualité de vie d'un lieu pour leur choix de localisation. Cette qualité est en effet un argument pour attirer des salariés qualifiés[28]. Différentes composantes entrent alors en ligne de compte qui joueront à des degrés divers en une combinatoire variable selon le type d'entreprise (de la *start-up* au grand groupe, de la PME à l'entreprise de taille intermédiaire (ETI)) ou la nature du ménage (âge, composition, ressources, etc.). À cet égard l'exemple est souvent donné, s'agissant de salariés en couple, de l'importance que le conjoint puisse trouver un emploi sur place : c'est ici la question du bassin d'emploi qui est posée.

2.4. L'offre foncière est un critère ayant des impacts différents sur la localisation des entreprises en fonction de leur secteur d'activité

La disponibilité et le prix du foncier jouent un rôle clé dans les choix de localisation de certaines entreprises[29]. Le renforcement et la mise en place de nouveaux dispositifs (lois Grenelle, loi pour l'accès au logement et un urbanisme renouvelé (ALUR), commissions départementales de la consommation des espaces agricoles, autorité environnementale) visant à favoriser une gestion économe du foncier ont renforcé les enjeux fonciers pour les territoires.

Les entreprises ne réagissent pas de la même manière en fonction de leur secteur d'activité. La littérature économique distingue :

- les activités de production[30] (industrie, commerce de détail, transport, logistique…), les TPE et les PME, qui nécessitent des espaces étendus et / ou pour lesquelles le coût du foncier représente un enjeu majeur en termes de rentabilité ;
- les activités de services, qui privilégient une localisation dans des métropoles, malgré un coût du foncier plus élevé, pour avoir un accès facilité à une main d'œuvre qualifiée, quitte à développer des *open spaces* pour réduire les surfaces nécessaires.

---

[28] Ingallina, P., 2007, « L'attractivité des territoires », dans le colloque *L'attractivité des territoires, regards croisés*, et Gérardin, H. et Poirot, J., 2010, « L'attractivité des territoires : un concept multidimensionnel » dans *Mondes en développement 2010/11 (n°149),* pp.27-41.

[29] Conseil des prélèvements obligatoires, 2014, *Fiscalité locale et entreprises*.

[30] Le foncier d'activités productives est réparti de la façon suivante : 1 % à Paris, 25 % en petite couronne, 74 % en grande couronne.

Les territoires font donc face à des enjeux hétérogènes. Les zones rurales sont attractives grâce à un prix du foncier plus modéré, mais il convient de prendre en compte la préservation des terres agricoles[31] et la constructibilité des terrains.

Les zones urbaines font quant à elles face à un enjeu de disparition des activités de production, qui sont remplacées par des activités capables de répondre aux surenchères foncières. L'Insee souligne que le maintien des activités de production « *constitue la plupart du temps un enjeu sociétal fort* », à la fois parce que leur présence est essentielle pour le bon fonctionnement du territoire et parce qu'elles constituent un vivier d'emplois pour les travailleurs moins qualifiés[32]. Certaines zones urbaines dans lesquelles le coût du foncier a « explosé » voient une augmentation des transferts de leurs activités vers des milieux périurbains[33], ce qui pose le problème de l'étalement et n'est pas soutenable dans la durée.

Les collectivités disposent de différents outils pour mener une politique foncière : outils de planification (schémas régionaux d'aménagement et de développement durable du territoire, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme…), constitutions de réserves foncières et instruments fiscaux[34].

2.5. Les entreprises prennent en compte la sécurité dans leur décision d'implantation

Cela vaut pour la sécurité physique comme juridique. Au niveau international, une entreprise sera réticente à choisir un pays instable où ses investissements pourraient être menacés. Au niveau local, si les coûts de mise en sécurité du bâtiment sont trop élevés (cas de certains quartiers prioritaires de la politique de la ville notamment le coût de l'assurance et du gardiennage), elle peut préférer une localisation plus sûre, ce qui contribue au cercle vicieux dans lesquels sont enfermés certains territoires. Réciproquement, certains territoires sont peu enclins à accueillir des installations classées, du type « Seveso », ce qui pose la question importante de la conciliation des activités productives avec les préoccupations sanitaires et environnementales.

---

[31] « Comment promouvoir le dynamisme économique des espaces ruraux ? », 2015, *Les avis du Conseil Économique Social et Environnemental.*

[32] « Attractivité démographique : un enjeu pour les territoires en difficulté », *Insee Analyses Provence-Alpes-Côte d'Azur n°33*, juin 2016.

[33] CCI Île-de-France, 2018, *Quels besoins en fonciers pour les entreprises franciliennes ?* Rapport présenté par Jean Michel TASSE au nom de la Commission du développement économique régional (CDER).

[34] Les collectivités ont peu recours aux instruments fiscaux pour gérer leur politique foncière d'après le rapport du CPO précité.

2.6. La qualité et le cadre de vie, orientant les ménages dans leur choix d'installation, sont pris en compte par les entreprises cherchant à attirer des salariés

2.6.1. Le prix du foncier et donc l'offre de logement orientent les choix de localisation

Dans les territoires périurbains et ruraux, le coût des logements, corrélé à celui du foncier, est un facteur d'attractivité pour les classes moyennes, des populations plus modestes et des familles[35]. Le nord de la région Centre-Val-de-Loire attire ainsi des actifs franciliens sensibles à la fois à des prix de l'immobilier moins élevés et à un cadre de vie plus agréable[36].

Cette attractivité est cependant contrebalancée par les difficultés qu'ont nombre de territoires à offrir à leurs résidents et leurs salariés les aménités dont disposent les agglomérations plus denses ainsi que par les phénomènes d'étalement urbain. L'implantation des hyper-marchés en périphérie, pour des raisons d'espaces et de coûts, participe de cet étalement au détriment de la vitalité des commerces des centres-villes et de ceux-ci mêmes.

L'attractivité du parc immobilier est également liée à la qualité du bâti et à sa performance énergétique (qui influe sur le coût du chauffage, budget important pour les ménages modestes), et certains territoires en zone « détendue » présentent un parc en cours de dégradation.

Enfin, s'agissant en particulier des métropoles, la dégradation de certains quartiers de certains quartiers, souvent à leur périphérie, conduit à leur marginalisation.

2.6.2. La présence de services, de commerces et d'établissements d'enseignement est essentielle pour attirer et retenir des ménages

Le mécontentement de la population d'un territoire est corrélé à l'éloignement des services, commerces et équipements sportifs, d'enseignement et de santé. Plus précisément, les individus sont sensibles à la présence de ces équipements en termes absolus mais aussi en termes relatifs. Ils sont affectés par une dégradation de leur environnement : les communes ayant perdu un lycée, un cinéma, une librairie ou un commerce alimentaire avaient plus de chances, toutes choses égales par ailleurs, de connaître un évènement Gilets jaunes[37].

L'offre dans le secteur de l'éducation, notamment supérieure, est un facteur d'attractivité des populations jeunes (15-29 ans)[38] et des familles. Ainsi l'implantation d'universités, à la faveur de la décentralisation, a joué un rôle important pour l'attractivité régionale. On observe cependant que pour nombre de jeunes, en particulier de milieux modestes, il est difficile de s'y rendre faute de moyens de transport appropriés. Ceci est vrai aussi pour les centres de formation d'apprentis, alors que l'apprentissage est une composante importante de la qualification des salariés et des artisans, et donc de l'attractivité.

---

[35] « Attractivité démographique : un enjeu pour les territoires en difficulté », *Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n°43,* juillet 2017

[36] « Une attractivité économique des territoires à soutenir », *Insee Analyses Centre-Val de Loire n°28,* novembre 2016

[37] Algan, Y., Malgouyres C., Senik, C., 2020, « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Note du conseil d'analyse économique n° 55*.

[38] « Attractivité démographique : un enjeu pour les territoires en difficulté », *Insee Analyses Auvergne-Rhône-Alpes n°43,* juillet 2017

2.6.3. Selon leur géographie, les territoires attirent des types de population quelque peu différents

Si les travailleurs qualifiés sont plus attirés par les métropoles, les touristes et les retraités ont tendance à l'être plus par le littoral. L'haliotropisme (attraction des régions maritimes) et l'héliotropisme renforcent l'attractivité de ces zones littorales, notamment au sud de la France[39]. On observe cependant depuis quelque temps une tendance « rurbaine » avec l'installation à la campagne de parents de jeunes enfants, en quête d'une meilleure qualité de vie, particulièrement si leur métier s'accorde bien avec le travail à distance (création artistique, informatique, etc.). Les zones de montagne attirent également de nombreux visiteurs[40]. Plus généralement, la proximité d'espaces naturels est un atout croissant du point de vue de l'attractivité territoriale. Tout ceci ne doit pas occulter le fait que de nombreux ménages pauvres ou très pauvres ne se situent pas dans un parcours résidentiel choisi, et qu'ils sont attachés à un logement social ou un emploi qu'ils ont mis longtemps à obtenir et aux solidarités de proximité qu'ils ont pu construire.

2.6.4. L'offre culturelle fait également partie des facteurs d'attractivité, notamment touristique

L'offre culturelle d'un territoire a également son importance, comme le prouve la région Centre-Val-de-Loire qui bénéficie d'une bonne attractivité touristique grâce à ses châteaux et parcs naturels[41]. Plus notable, certains villages ou villes qui ne bénéficient pas d'un patrimoine exceptionnel réussissent à attirer de nombreux visiteurs à l'occasion d'un festival saisonnier, et parfois même de nouveaux résidents. C'est le cas par exemple de la ville d'Aurillac avec son Festival International de Théâtre de rue, qui accueille chaque année plus de 100 000 personnes.

2.7. L'ensemble de ces facteurs contribuent à l'image du territoire qui intervient dans les choix d'implantation

L'image d'un territoire dépend en partie des stratégies de marketing territorial. Celles-ci visent à passer d'une politique d'accompagnement du développement économique à une logique de valorisation d'un territoire en s'appuyant sur les théories du marketing. La démarche repose sur le postulat qu'un territoire compétitif répond avant tout aux attentes d'une « clientèle » cible. Cela nécessite d'évaluer les avantages concurrentiels de l'offre territoriale en s'attachant aux attentes des publics visés (jeunes ménages, touristes, retraités, entreprises, petites ou grandes) mais également aux offres alternatives proposées par d'autres territoires. Le plan marketing repose dès lors sur un diagnostic territorial et une stratégie partagés[42].

---

[39] Sourd, C., 2012, « L'attractivité économique des territoires Attirer des emplois, mais pas seulement », *Insee Première n°1416*.

[40] « Une attractivité économique des territoires à soutenir », *Insee Analyses Centre-Val de Loire n°28,* novembre 2016.

[41] *Ibid.*

[42] Entretien avec Vincent Gollain, cf. http://www.marketing-territorial.org/page-8854485.html.

Dans ce cadre, la communication des collectivités joue un rôle pour différencier les territoires[43]. Ainsi, la Bretagne a développé ce type de stratégie très tôt, à travers sa propre marque « Bretagne » qui capitalise sur son identité historique. À Nantes, l'inclinaison marketing s'est longtemps attachée au changement d'image (*l'effet côte ouest*), alors que Lyon s'appuyait sur une notoriété déjà bien établie (*Only Lyon*). Au Havre la stratégie marketing a visé à attirer de nouveaux résidents *(Le Havre Be different*). En Normandie, l'objectif a été de mieux cibler la politique touristique à travers la marque *Normandy avenue* rassemblant Caen, Le Havre et Rouen, tandis que Nice affichait son caractère et sa réputation internationale (*so Nice*). En lien avec la communication, le Gers a développé une stratégie d'accueil pour attirer des télétravailleurs urbains et propose un service d'accompagnement personnalisé aux familles.

Le marketing territorial s'appuie sur les ressources de chaque territoire. Il s'inscrit dans une logique de création de valeur pour un « public » extérieur et intérieur, en s'appuyant sur les potentiels existants. Il repose sur une alliance d'acteurs locaux et une ingénierie dédiée. Le territoire est perçu comme un « objet de désir » qui valorise son identité et son histoire.

3. Les politiques économiques territoriales tendent aujourd'hui à privilégier l'ancrage local et la résilience dans leur modèle de développement

Comme le soulignent Alain Léon et Thierry Sauvin, un territoire est une construction géographique et historique, une construction collective qui est donc susceptible d'être déconstruite[44]. C'est par ses projets et ses acteurs que le territoire peut se (re)connecter à des ressources qui fonderont son attractivité et le lieront à d'autres territoires.

À partir des forces et des faiblesses locales, nombre d'acteurs s'attachent à (re)construire un développement territorial moins dépendant de facteurs exogènes. La notion de fragilité est d'ailleurs relative et il faut éviter de l'instituer comme définitive : des territoires qui se présentaient comme très forts sont devenus vulnérables et réciproquement.

Enfin, les enjeux du climat et de la biodiversité invitent aujourd'hui à revaloriser un développement lié au territoire, puisant dans ses ressources, par exemple à la faveur de l'économie circulaire.

---

[43] *Attractivité et compétitivité des territoires, théories et pratiques*, sous la direction de Vincent Gollain et Lise Bourdeau Lepage, 2015, CNER

[44] Léon, A., Sauvin, T., 2010, « L'entreprise et son empreinte territoriale : quelle politique d'attractivité ? » dans *Mondes en développement 2010/*1 (n°149), pp.43-52.

Encadré 3 : En Allemagne et en Italie

En Allemagne, priorité à la modernisation de l'économie productive

Première du genre en Europe, la démarche « Industrie 4.0 » a été engagée par l'État fédéral pour sauvegarder la compétitivité allemande en facilitant sa transformation numérique. Une mise en œuvre par les Länder a permis d'agir au plus près des territoires en ciblant le *Mittelstand*, tissu des PME, avec un objectif de « compétitivité relationnelle » plus que d'automatisation, soutenu par un vaste programme de formation.

En Italie, une volonté de reconversion et de recyclage urbain

Le recyclage des anciens sites industriels, la reconquête urbaine et l'innovation technologique sont au cœur des politiques menées dans plusieurs régions d'Italie. L'opérateur national Invitalia porte ainsi le grand projet de requalification de la friche polluée Bagnoli, ancien site sidérurgique de bord de mer, à proximité de Naples. Alors que les tentatives précédentes, qui reposaient fortement sur des acteurs privés, se sont soldées par des échecs, cette nouvelle configuration inscrit le projet dans « une politique globale, régionale et métropolitaine, avec un projet partagé plus équilibré, nécessitant une intervention complexe et mobilisant des moyens exceptionnels ».

Source : CGEDD, rapport « Mutations économiques et développement des territoires », 2019.

3.1. Les modèles de développement uniquement exogène ont montré leurs limites, en particulier dans les territoires vulnérables

3.1.1. Dans certains territoires, des stratégies opportunistes d'investisseurs, se traduisant par des effets de volatilité ou d'aubaine, ont été constatés

Si nombre d'investissements relèvent d'une logique industrielle productive et d'une démarche d'ancrage d'entreprises dans le territoire, certains peuvent se situer dans une approche opportuniste, profitant d'effets d'aubaines, mettant les collectivités en concurrence et étant susceptibles à tout moment se réorienter vers d'autres localisations. Ce constat est à moduler selon la taille des entreprises.

À ce phénomène s'ajoutent les stratégies d'optimisation fiscale, certaines entreprises localisant leur siège social dans un autre pays pour ne pas payer d'impôts au niveau national. À l'échelle territoriale, cette stratégie d'optimisation peut se retrouver dans le choix d'implantation en ZFU ou en zone de revitalisation rurale. La déconnexion entre l'entreprise et le territoire est alors un risque.

Confrontés à ces situations, qui sont amplifiées par la mondialisation, un nombre croissant d'élus et d'acteurs (économiques, sociaux, associatifs) des territoires sont à la recherche d'autres modes ou modèles de développement.

3.1.2. La mobilité des entreprises et de la main d'œuvre est relative

Malgré le développement des réseaux, la mobilité des individus ne doit pas être surestimée. La mobilité résidentielle est d'ailleurs en décroissance[45]. Par ailleurs une large partie des mobilités sont intra communales. D'après l'Insee[46], environ 20 % des ménages ont changé au moins une fois de logement entre 2009 et 2013. Parmi ces ménages, 39 % sont restés au sein de la même commune.

[45] Selon le rapport 2018 du commissariat général à l'égalité des territoires, elle a chuté de près de 20 % ces dix dernières années.

[46] *Ça déménage ? La mobilité résidentielle et ses déterminants*, Insee Références, édition 2017.

Traditionnellement les chercheurs distinguent les catégories socioprofessionnelles supérieures, considérées comme mobiles, et les classes populaires, dont les choix de mobilité sont limités par leurs ressources. La théorie de Richard Florida[47] se base ainsi sur la notion de « classe créative », une classe mobile que les territoires doivent attirer pour favoriser leur développement économique. Cette théorie est toutefois remise en cause par des économistes et sociologues qui considèrent cette mobilité surestimée. Martin-Brelot *et al.*[48] ont ainsi mené en 2010 une étude sur 2 355 individus dans 11 villes d'Europe (dont Toulouse), dans laquelle près de 50 % des personnes interrogées vivaient dans leur ville d'origine – les résultats pour Toulouse sont toutefois plus faibles (36 %). Les raisons que ces personnes donnent en priorité pour expliquer leur choix de localisation sont, par ordre décroissant : la proximité de la famille, la proximité des amis, et les opportunités d'embauche. Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti soulignent ainsi que les individus ont « *une histoire, une famille, des réseaux, et des possibilités d'emploi qui contraignent fortement leurs choix spatiaux* »[49].

Les études s'intéressant à la mobilité des entreprises dressent des constats similaires, notamment à l'échelle des *start-ups*. Michel Grossetti, Jean-François Barthe et Nathalie Chauvac ont étudié un panel de 97 entreprises « innovantes » situées en Midi-Pyrénées, Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-d'Azur[50]. Ils notent que plus des deux-tiers des entreprises étudiées sont localisées dans la région d'origine d'au moins l'un des créateurs. Par ailleurs, ils soulignent que les cas où les créateurs ont changé de lieu de vie pour la création de leur entreprise sont rares. Selon eux, les choix d'implantation des entreprises sont le plus souvent adossés à des choix de vie personnels.

---

[47] Florida, R., 2002, *The rise of the creative class and how it's transforming work, leisure, community and everyday life*.

[48] Martin-Brelot H., Grossetti M., Eckert D., Gritsai O., Kovács Z., 2010, « The Spatial Mobility of the 'Creative Class': A European Perspective »», *International Journal of Urban and Regional Research.*

[49] Bouba-Olga O., Grossetti M., 2018, 2018, *La mythologie CAME (Compétitivité, Attractivité, Métropolisation, Excellence): comment s'en désintoxiquer ?*

[50] Grossetti M., Barthe J.F., Chauvac N., 2016, *Innovateurs ordinaires : Une enquête sociologique sur des startups françaises.*

3.2. Chaque territoire peut tracer sa propre trajectoire de développement durable

Selon Laurent Davezies[51], un territoire n'est pas seulement « *un facteur de croissance mais aussi un support de population, une communauté humaine pour laquelle le développement ne se décline pas en termes de « productivité des facteurs » ou de « coûts de transaction », mais plus simplement en termes de revenu des ménages, d'emploi, de chômage ou de pauvreté* ». Le fait de considérer les territoires de façon dynamique permet de constater qu'il n'y a pas de zones qui soient définitivement condamnées, même si les temporalités souvent longues des mutations sont très difficiles à vivre pour les habitants. Les territoires en difficulté ont besoin d'être reconnus dans leur vulnérabilité pour pouvoir rebondir et développer la résilience, comme le précise Jean-Pierre Aubert, ancien délégué interministériel aux mutations économiques. Sans opposer le développement endogène au développement exogène, l'expérience tend à montrer que le premier peut non seulement être plus accessible et robuste que le second, mais aussi qu'il est à même d'enclencher un cercle vertueux qui favorisera en retour les investissements extérieurs. À l'heure de la transition écologique, ce mode de développement répond aussi aux enjeux de préservation des biens communs. Le renouveau d'un territoire repose ainsi sur les dynamiques d'acteurs déjà mentionnées. Il n'y a pas un seul modèle pour tous les territoires, chaque territoire doit trouver sa voie. Les impératifs de transition écologique et de résilience nécessitent la reconnaissance de systèmes territoriaux et d'interdépendance, sur un mode « gagnant-gagnant ». À l'aune de ces analyses, d'autres facteurs de développement d'un territoire peuvent être mis en exergue.

3.2.1. La capacité de résilience d'un territoire est un facteur essentiel du développement local

Tout territoire dispose d'atouts (paysage, culture, savoir-faire, tradition, innovation, etc.), dont ses habitants ne sont pas toujours conscients, mais qui sont en mesure de lui permettre de construire des projets de développement et d'implantation (d'un artisan, un service de proximité), même modestes, s'ils sont portés par une communauté d'acteurs. Sa capacité à traverser les crises, à réinvestir ses forces et à se décaler par rapport aux perceptions habituelles est à même de lui faire (re)trouver les facteurs différenciants qui concourront à un développement *sui generis*, en lien avec d'autres territoires mais le moins subordonné possible à des déterminants qui le dépassent. Ainsi, un rebond industriel peut être lié à la valorisation de l'identité territoriale : « *On vend un produit chargé d'une histoire unique, d'une culture spécifique, tel le modèle des appellations d'origine protégée dans l'agroalimentaire ou celui de l'industrie horlogère suisse. Cette économie « patrimoniale » n'est plus délocalisable* »[52]. Au-delà, c'est le patrimoine matériel et immatériel d'un territoire qu'il s'agit de valoriser. La Commission européenne a d'ailleurs développé un programme de « *smart specialization* » dont l'objectif est de développer les avantages comparatifs de chaque territoire.

Face aux difficultés de stations uniquement tournées vers le ski, mono-activité aujourd'hui fragilisée, certains territoires de Savoie sont par exemple à la recherche d'un tourisme moins consommateur et plus qualitatif. Un autre exemple est la mise en place croissante de tiers-lieux et de centres de télétravail, facilitant les liens physiques adossés à des ressources immatérielles (Internet…).

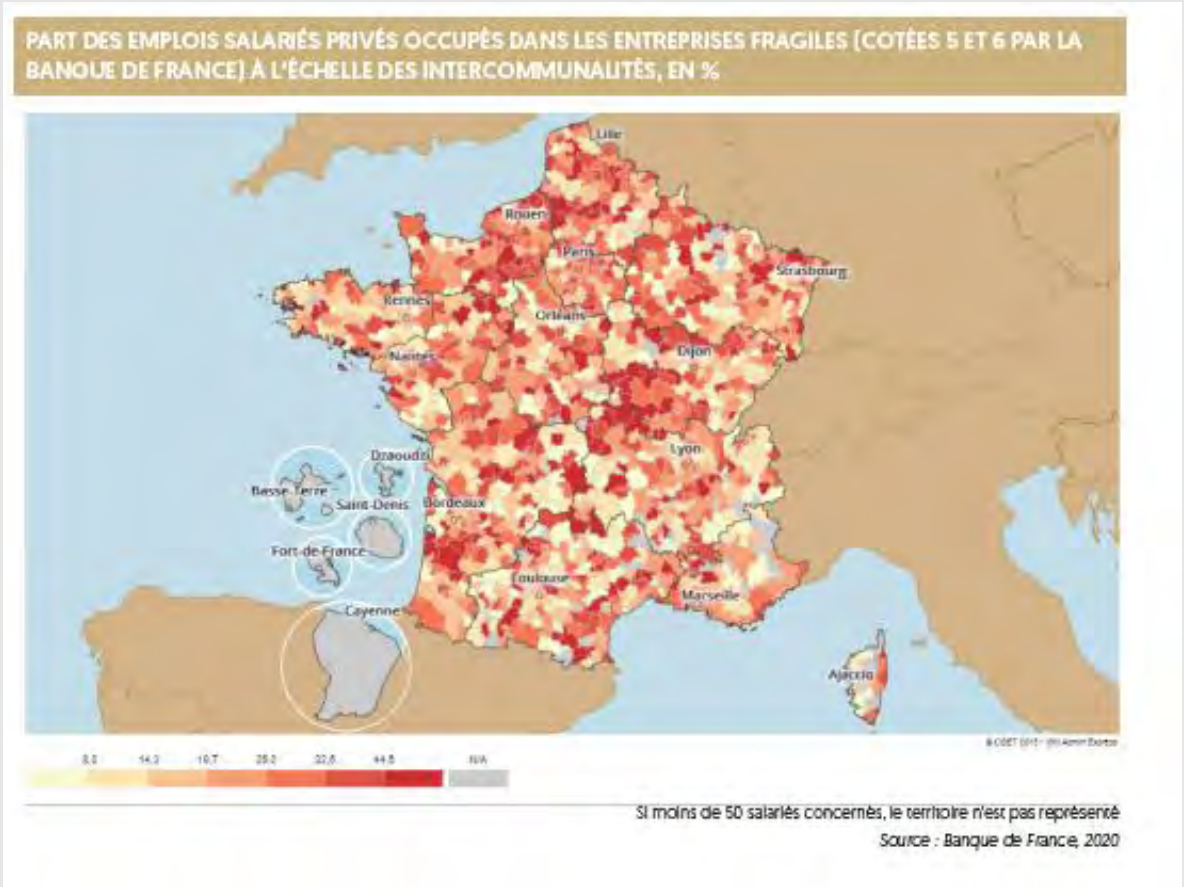
---

[51] Davezies L., 2008, *La République et ses territoires : la circulation invisible des richesses*.

[52] CGEDD, 2019, *Mutations économiques et développement territorial*.

Encadré 4 : L'évaluation de la résilience

L'AdCF et la Banque de France, ont engagé un travail d'évaluation territoriale sur la « résilience » des économies locales à partir du poids de l'emploi salarié situé dans des entreprises jugées fragiles (cotations 5 et 6 de la Banque de France), à l'exclusion des entreprises menacées ou compromises (cotations 7 et 8). « Les critères retenus sont la capacité jugée faible ou très faible de l'entreprise à honorer ses engagements financiers à l'horizon de trois ans. L'étude, qui propose une analyse à l'échelle de chaque intercommunalité, ne porte pas sur toutes les entreprises mais sur celles cotées par auxquelles la Banque de France, à savoir avec un chiffre d'affaires supérieur à 750 k€. Beaucoup de TPE ou d'auto-entreprises sont donc hors périmètre, mais elles pèsent faiblement dans l'emploi local. La carte ci-dessous propose ainsi un indicateur de fragilité structurelle de l'économie marchande des intercommunalités. Certaines voient plus de 40 % des effectifs des entreprises (de plus de 750 k€) du secteur marchand situés dans des entreprises fragiles en 2019, donc avant le déclenchement de la crise du Covid-19. Ce sont pour la plupart des territoires ruraux, ou semi-ruraux, fragiles, avec des concentrations fortes dans la Nièvre, l'Allier, la Marne, l'Orne, l'Eure, le Pas-de-Calais, les Pyrénées-Orientales... ». Trésoreries fragiles, chiffres d'affaires peu toniques et rentabilités faibles... caractérisent les entreprises cotées 5 et 6.



Source : Quelle reprise, quelle relance dans les territoires à la sortie du confinement ? Analyses et propositions de l'AdCF, *24 avril 2020.*

3.2.2. Le développement endogène peut être recherché avant le développement exogène

« Avant » est à entendre ici au sens temporel et non hiérarchique, car les initiatives, même modestes, que les acteurs du territoire réussissent à enclencher, sont à leur tour favorables pour attirer de nouveaux habitants et de nouveaux entrepreneurs. Ce type de démarche nécessite cependant un accompagnement et un appui en ingénierie qui fait souvent défaut, afin d'identifier les forces et les faiblesses de l'offre territoriale, les clients potentiels et les coopérations possibles avec d'autres. Il s'agit d'une démarche qui ne mise pas sur la concurrence mais sur la création de valeur intrinsèque. Il convient de dépasser la tension entre l'attente de création de valeur quantitative et celle d'un développement qualitatif, d'autant plus que l'afflux de visiteurs ou de nouveaux résidents peut se retourner contre la qualité d'un lieu et le quotidien de ses habitants. Il s'agit également de capitaliser sur les atouts du territoire et de créer des synergies entre les différents acteurs. Telle est la conception que mettent en lumière des spécialistes comme l'économiste Vincent Gollain. Les apports exogènes nécessitent quant à eux une implication très forte des acteurs locaux et prennent leur sens et leur durabilité s'ils s'intègrent effectivement dans le territoire, ainsi que le démontrent par exemple les réussites obtenues à Vitré ou Saint-Nazaire.

3.2.3. La cohésion sociale et territoriale constitue une condition et un facteur d'attractivité

Certains territoires en crise cumulent chômage, déstructuration du cadre de vie et paupérisation. Ils se caractérisent par une dégradation des logements, une précarité énergétique, une mobilité réduite, des sols pollués, une fragilisation des liens sociaux ou encore une montée de l'insécurité. Ce cercle vicieux est encore aggravé par la fermeture de services publics et le sentiment d'abandon vécu par les habitants[53].

Les effets « collatéraux » des crises économiques se font ainsi sentir dans tous les domaines de la vie quotidienne et le territoire, loin d'être attractif, en devient répulsif. Par ailleurs, la nature des liens entre les territoires « périphériques » (qu'ils soient urbains, péri-urbains ou ruraux) et la métropole-centre revêt une grande importance. En l'absence d'approche interterritoriale, ces territoires, loin de bénéficier de l'attractivité métropolitaine, se trouvent marginalisés. La mondialisation a ainsi pour revers une fragilisation accrue de certains quartiers des métropoles, où les parcours de promotion sociale ne fonctionnent plus.

Tant l'Union européenne que l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) considèrent dès lors aujourd'hui comme risquée une approche du développement économique qui conduirait à aggraver la fragmentation territoriale. La Commission européenne, à travers les fonds structurels et d'investissement européens, porte ainsi une attention particulière aux enjeux de cohésion. Loin d'être une variable d'ajustement du développement économique, la cohésion sociale et territoriale en est un puissant facteur.

[53] Algan, Y., Malgouyres C., Senik, C., 2020, « Territoires, bien-être et politiques publiques », *Note du conseil d'analyse économique n° 55*.

La dynamique portée par une communauté d'acteurs sur le territoire lui-même, et en lien avec d'autres territoires, est à même de rassembler les composantes favorables au développement, de faire grandir la confiance, de tisser les liens entre l'entreprise et son lieu d'implantation et de renforcer les liens entre la population et son cadre de vie. À cet égard, la reconnaissance de liens d'interdépendance entre une métropole, des intercommunalités et des communes est un levier important permettant de construire des politiques communes en matière d'attractivité. Comme l'indique l'économiste et sociologue Pierre Veltz « *La* French Tech*, le monde des startups, très concentré à Paris et dans quelques grandes villes, devrait mieux s'articuler avec la* French Fab*, le monde des usines (…) D'un côté on a des jeunes entrepreneurs brillants, mais qui inventent surtout des applications, parfois anecdotiques, pour leurs clone sociologiques ; d'un autre nos usines à la campagne fourmillent de problèmes difficiles à résoudre et sont en recherche désespérée de compétences. Rapprochons ces deux mondes, qui s'ignorent largement* »[54].

L'enjeu est celui d'un développement soutenable dans la durée, attentif à la qualité de vie et à la mixité sociale et fonctionnelle.

3.2.4. Les crises écologique et sanitaire devraient conduire à une prise en compte croissante des externalités dans les déterminants économiques (coût du transport, de l'énergie, des impacts sociaux et environnementaux) et, ce faisant, induire des choix différents en matière de localisation d'entreprises

De ce fait, les termes de l'attractivité devraient se trouver progressivement changés, et l'économie circulaire prendre une part plus importante dans le développement territorial. L'évolution de l'agriculture et les habitudes de consommation vont aussi jouer un rôle sur l'organisation des territoires. Une réflexion est engagée sur la valorisation des circuits courts et la zéro artificialisation nette (ZAN) des sols. En faisant d'une contrainte une opportunité, l'exigence écologique est à même de devenir un facteur de développement économique et de cohésion sociale. La démarche expérimentale des contrats de transition écologique (CTE) vise ainsi à susciter des initiatives en faveur de l'environnement à même de conduire à des créations d'emplois non délocalisables. La politique territoriale se repense aujourd'hui en lien avec la transition écologique, qui va internaliser certains facteurs de développement. Pour les territoires en gain de population, comme l'Occitanie, les questions qui se posent sont relatives à l'aménagement, au foncier et à l'environnement. En effet, dans ces territoires, le développement repose autant sur les facteurs répulsifs de la métropole que sur des facteurs d'attractivité endogène, avec une logique non vertueuse de consommation du foncier et des fragilités à prendre en compte.

L'approche de la transition écologique conduit à raisonner sur des systèmes et à prendre en compte les interdépendances et la complémentarité entre les territoires ; elle appelle une action interterritoriale et un changement de logique. Plus globalement, l'enjeu est d'inscrire la transition dans les différentes politiques, agricole, industrielle, territoriale, du local au global.

[54] Interview à "Envies de ville" après la parution de son ouvrage "La France des territoires, défis et promesses", 2019, https://www.enviesdeville.fr/attractivite/la-france-a-une-image-trop-figee-du-developpement-de-ses-territoires/

3.3. Le développement local doit être singulier, adapté au territoire et construit par une communauté d'acteurs

Ces différents éléments plaident pour une approche prenant en compte les caractéristiques d'un territoire et favorisant la prise en charge par les acteurs locaux d'une démarche collective de développement durable. À cet égard, les relations entre l'État et les collectivités territoriales revêtent une importance particulière, en lien avec la participation des différentes parties prenantes et des citoyens, pour construire une vision et un projet de territoires, étayés par un récit collectif. Les expériences des conseils de développement et des conférences citoyennes sont riches d'enseignements en ce sens. Ce type d'approche, implique de renforcer les offres de service d'ingénierie territoriale (régions, grandes villes, avec les agences d'urbanisme, voire départements), aujourd'hui parfois sous-exploitées, notamment pour aider les collectivités dont les moyens humains et financiers sont insuffisants. La mobilisation de l'expertise des métropoles en appui à l'*hinterland* dont elles dépendent pourrait incarner la notion de donnant-donnant entre territoires. Au plan national, il est prévu que l'agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) apporte une capacité d'ingénierie aux territoires qui en sont dépourvus.

3.3.1. La fin du régime universel d'un développement « prêt-à-porter » appelle la promotion du « sur mesure » territorial

Avec la décentralisation, la diversification des situations et l'importance croissante des projets territoriaux, il apparaît nécessaire de se dégager d'une vision uniformisée pour retenir une approche plus fine permettant de mettre en valeur les initiatives locales et d'appuyer les collectivités et les acteurs qui portent ces projets. À la hiérarchie il est proposé de substituer la différentiation et de penser en termes de trajectoires de situation. Selon Daniel Béhar[55], ce n'est pas parce que les problèmes apparaissent identiques entre territoires que les causes, les dynamiques sont les mêmes ; et la solution ne se trouve pas forcément là où le problème se pose. L'interaction entre échelle des problèmes et échelle des solutions est une question essentielle. La logique de différentiation répond à la nécessité de mettre en œuvre des politiques publiques de nature différente en fonction de l'origine des problèmes. Comme l'indiquent Denis Carré et Nadine Levrato[56], la pluralité des acteurs d'un territoire est un atout et les trajectoires des établissements dépendent de l'articulation, de l'« alchimie », entre caractéristiques du territoire, activités de production et relations entre acteurs. Selon Olivier Bouba-Olga[57], c'est un nouveau récit territorial qu'il faut écrire : « *il n'a pas vocation à mettre sur le devant de la scène un modèle générique de développement des territoires, mais à donner à voir comment des collectifs d'acteurs se débrouillent, bricolent, se coordonnent, inventent parfois, se résignent d'autres fois, pour créer les emplois auxquels les individus aspirent, pour éviter que ne se creusent les inégalités sociales, pour réduire les problèmes environnementaux. Il repose sur la conviction que si des réponses globales doivent être apportées à des échelles plus larges mondiales, continentales, nationales, régionales, d'autres se jouent à des échelles locales dès lors que l'économie, la sociologie, la géographie et l'histoire des lieux diffèrent* ».

[55] Béhar D., 2019, « Les impasses de la proximité : comment agir localement quand le local se globalise ? », *Revue politique et parlementaire n°1093*.

[56] Carré D., Levrato,N., 2013, *Les déterminants territoriaux de la croissance des entreprises*.

[57] Bouba-Olga O. 2019, *Pour un nouveau récit territorial*, Les conférences POPSU.

3.3.2. La stratégie de développement territorial doit être co-construite par les acteurs locaux et nationaux

De ce point de vue, les dispositifs en faveur du développement économique doivent être conçus conjointement par l'État et les collectivités, en lien avec les acteurs économiques du territoire, de manière qu'ils se complètent et répondent finement aux besoins identifiés localement. Tel est d'ailleurs le sens des contractualisations (cf. Annexe VI). L'État s'attache à conclure des pactes territoriaux portant un objectif global commun et une négociation des étapes et objectifs intermédiaires avec les partenaires. Sur le plan économique, les politiques de filière impliquent une approche globale du territoire, du niveau local au niveau national voire européen. Cette logique implique de reconsidérer le jeu d'acteurs aux différentes échelles. Ni l'État ni les collectivités ne peuvent gérer isolément ou en silo les situations territoriales difficiles. Ainsi que le relèvent Olivier Bouba-Olga et Michel Grossetti, une stratégie de développement sur un territoire demande à être construite en caractérisant son système d'acteurs, ses ressources, ses éléments de différenciation.

3.3.3. L'implication des habitants favorise une gouvernance partagée

Les initiatives locales se font de plus en plus nombreuses, regroupant les habitants désireux de s'impliquer dans la vie quotidienne de leur territoire. Leur association aux choix effectués par les décideurs est un facteur de réussite des actions menées. À cet égard, en revisitant le passé du territoire, il est possible de questionner sa situation présente et de révéler les lignes de force d'une possible évolution. Sur un autre registre, les conférences citoyennes sont également la preuve des capacités d'intelligence collective issues de la rencontre entre experts, habitants et usagers, tandis que les conseils de développement apportent aux élus la diversité des regards et des points de vue permettant d'étayer les choix des collectivités.

ANNEXE VI

La contractualisation

SOMMAIRE

1. LA CONTRACTUALISATION PERMET DE MOBILISER L'ENSEMBLE DES ACTEURS AUTOUR D'UN OBJECTIF COMMUN ET DE CRÉER DES EFFETS DE SYNERGIE TERRITORIALE 1

1.1. Le contrat représente le mode ordinaire des engagements des acteurs publics en faveur du développement local 1

1.2. Le contrat n'est cependant que l'outil permettant d'assoir juridiquement la volonté d'un développement local multidimensionnel concerté : le préalable de « l'*affectio societatis* territorial » 2

1.3. La contractualisation permettrait de mettre les avantages liés à la géographie prioritaire au service d'un projet de territoire 2

2. LES MODES DE CONTRACTUALISATION ONT ÉVOLUÉ VERS UNE LOGIQUE PLUS PARTICIPATIVE ET MOINS DESCENDANTE 4

2.1. L'État a multiplié les contrats portant sur le développement territorial 4

2.1.1. Le contrat de plan État-région (CPER) constitue depuis 1982 l'outil privilégié de planification des investissements publics locaux 4

2.1.2. Outre le CPER, l'État a développé des contrats territoriaux transversaux associant souvent la société civile et les partenaires privés 5

2.1.3. À ces contrats s'ajoutent des contrats thématiques de politique publique .. 9

2.1.4. L'État s'est engagé dans une démarche d'unification de la méthodologie et de simplification de la contractualisation territoriale 11

2.2. Les collectivités locales déterminent également leur politique de développement local à travers une contractualisation avec les territoires 11

3. LE ZONAGE PRIORITAIRE POURRAIT DEVENIR L'UN DES INSTRUMENTS DE LA CONTRACTUALISATION TERRITORIALE 14

3.1. La géographie prioritaire dans sa conception actuelle gagnerait à s'inscrire dans une démarche de contractualisation territoriale 14

3.2. Son efficacité reposerait sur des conditions juridiques, organisationnelles et humaines 15

3.2.1. Toute évolution du zonage prioritaire doit satisfaire des conditions juridiques précises pour faire l'objet d'une différentiation territoriale 15

3.2.2. Les expériences précédentes soulignent l'importance de l'ingénierie et du portage dans le succès d'une telle démarche 18

3.3. Plusieurs formes de l'intégration du dispositif de zonage dans un cadre contractuel peuvent être étudiées 18

3.3.1. L'intégration dans le CPER du cadre stratégique (les objectifs) et des modalités opérationnelles du zonage (la boîte à outils) 18

3.3.2. L'adossement du dispositif de zonage aux dispositifs territoriaux spécifiques existants par consolidation des moyens disponibles et homogénéisation des modalités d'intervention 19

3.3.3. La refonte dans un contrat unique de développement territorial durable adaptée à chaque situation 19

La contractualisation est devenue le mode privilégié des politiques de développement local. Elle renvoie non pas à un acte mais à un processus qui peut se traduire par un contrat[1] au sens juridique du terme[2].

Elle vise à fédérer les acteurs d'un territoire autour d'un projet de développement partagé et permet une action concertée. Les contrats territoriaux se sont multipliés ces dernières années selon une logique à la fois sectorielle et territoriale. La géographie prioritaire de l'État pourrait aujourd'hui s'inscrire dans le projet de différentiation territoriale et s'adosser à la logique des contrats de territoire.

1. La contractualisation permet de mobiliser l'ensemble des acteurs autour d'un objectif commun et de créer des effets de synergie territoriale

1.1. Le contrat représente le mode ordinaire des engagements des acteurs publics en faveur du développement local

Comme l'indique le Pr. Pontier[3] :

« le principe de libre administration des collectivités territoriales est neutre à l'égard de la contractualisation : ni il ne l'empêche (évidemment), ni il ne l'implique, parce qu'il ne porte pas sur les modalités de l'action locale mais sur l'organisation locale. »

Il convient de différencier la contractualisation portant :

- sur la mise en œuvre des compétences entre collectivités publiques : conventions de transferts de compétences, de délégations de compétences, d'exercice des compétences ;
- sur une politique publique définie par l'État qui se traduit par des contrats d'objectifs ;
- sur des politiques publiques concertées entre l'État et les Régions (contrats de plan État-Région (CPER)) ;
- sur la performance qui découle d'une approche du nouveau management public et vise à lier dotation budgétaire et résultats de l'action publique locale ;
- sur l'exercice d'une activité de service public (délégation de service public…).

En matière d'aménagement du territoire et de développement local, les contrats d'action publique constituent les vecteurs privilégiés des relations État-collectivités. Ils répondent à la nécessaire articulation des acteurs et des financements autour d'un projet de territoire. Ce faisant l'État privilégie une approche de dialogue et de concertation plutôt qu'une vision unilatérale et réglementaire.

---

[1] Selon l'article 1101 du code civil « Le contrat est un accord de volontés entre deux ou plusieurs personnes destiné à créer, modifier, transmettre ou éteindre des obligations ». L'article suivant dispose que chacun est libre de contracter ou de ne pas contracter, de choisir son cocontractant et de déterminer le contenu et la forme du contrat dans les limites fixées par la loi, la liberté contractuelle. À la différence des contrats privés, les contrats publics se caractérisent par leur objet (l'exécution d'une mission de service public), la personnalité publique de l'un des co-contractants, ainsi que des clauses exorbitantes du droit commun.

[2] CE 21 décembre 2007, Région Limousin, confirmée par une décision du 7 mars 2008, relative à un contrat particulier conclu dans le cadre du contrat de plan État région avec la région Centre et concernant la renonciation par l'État à la construction d'une ligne de chemin de fer à laquelle il s'était engagé.

[3] Jean-Marie Pontier - Université Aix-Marseille - « Contractualisation et libre administration », *Revue française de droit administratif*, Dalloz, 2018, pp. 201-208.

1.2. Le contrat n'est cependant que l'outil permettant d'assoir juridiquement la volonté d'un développement local multidimensionnel[4] concerté : le préalable de « l'*affectio societatis* territorial »[5]

Les lois récentes ont clairement parié sur une volonté des collectivités territoriales - mais aussi de l'État lorsqu'il est concerné - de s'approprier collectivement l'exercice de l'action publique locale.

Le parallèle avec l'*affectio societatis* du droit des sociétés aide à décrire le préalable de cette notion. Elle peut se définir comme la démarche volontaire de personnes (physiques ou morales) de collaborer, sur un pied d'égalité, en vue de mener une action commune conforme à leur intérêt. Il s'agit d'une démarche qui ne peut résulter que d'une volonté commune expresse et délibérée des parties :

- de collaborer sur un pied d'égalité, conformément au principe d'absence de tutelle ;
- en vue de mener une action commune, c'est à dire une collaboration entre les parties et une participation active et continue à cette action ;
- conforme à leur intérêt commun d'efficience de l'action publique.

Trop souvent, la recherche de cette alliance territoriale préalable est négligée pour favoriser un simple empilement des dispositifs.

1.3. La contractualisation permettrait de mettre les avantages liés à la géographie prioritaire au service d'un projet de territoire

La contractualisation contribue à l'émergence de nouveaux projets en définissant un objectif commun, sur la base d'un diagnostic partagé. Par ailleurs, elle facilite les projets existants en fédérant les moyens et les ressources. En précisant les engagements financiers sur une base pluriannuelle, elle facilite ainsi l'engagement des acteurs.

L'association des communautés de France (AdCF) souligne également l'effet de décloisonnement constaté tant avec les services de l'État qu'au sein des services des collectivités territoriales :

« Dans le cas des contrats de ville, le temps de l'élaboration du contrat a correspondu à une réelle démarche territoriale : diagnostic, orientations stratégiques, plan d'actions, engagements de chacun des acteurs, en particulier pour les territoires. Cette phase, propice au partage des points de vue, des expertises de chacun des signataires, fut l'occasion pour beaucoup d'intercommunalités de renforcer ou de créer des partenariats parfois inédits avec des services de l'État aussi divers que la direction départementale de la cohésion des territoires (DDCS), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), la direction départementale des territoires (DDT), l'agence régionale de la santé (ARS), la direction académique des services de l'éducation nationale (DASEN), la direction des affaires culturelles (DRAC), mais aussi la CAF, Pôle emploi et d'autres acteurs tels que les bailleurs, consulaires, les missions locales, les structures d'accompagnement à l'entreprenariat, sans oublier département et région. »[6].

---

[4] Le développement local multi dimensionnel s'intéresse à l'ensemble des dimensions du développement : économie, éducation, santé, cadre de vie, écologie, etc.

[5] Voir aussi à ce sujet l'Annexe VII.

[6] Briot R., « Le contrat, accélérateur du projet de territoire ? », *Intercommunalités*, mensuel ADCF, janvier 2020.

Plus globalement, le contrat permet d'adapter l'action publique locale aux réalités du territoire et de moduler le niveau d'intervention de l'État et des collectivités territoriales en fonction des enjeux, des ressources existantes, du contexte. Il favorise des politiques publiques plus agiles capables de s'adapter à des territoires mouvants. Comme l'a souligné la ministre de la cohésion des territoires :

« Le contrat constitue (…) l'un des instruments les plus efficaces, les plus souples pour faire du « cousu main » avec les territoires ; c'est-à-dire apporter des réponses adaptées à chacun, partir des projets portés par les élus locaux et placer l'État en accompagnateur, en facilitateur de ces projets. Le contrat permet ainsi de sortir d'une relation État-collectivités centrée sur l'application de la législation, de la réglementation, pour entrer dans une logique de projet de territoire et donc de différenciation qui contribuera à la résorption des disparités territoriales. »[7].

La contractualisation présente ainsi de multiples avantages et doit concourir à des effets de synergie territoriale. L'enjeu pour les acteurs locaux, qu'ils soient élus, acteurs privés, publics ou associatifs, est bien de développer des coopérations autour de projets de territoire.

[7] Interview de Mme Jacqueline Gourault, *Intercommunalités,* mensuel ADCF, janvier 2020.

2. Les modes de contractualisation ont évolué vers une logique plus participative et moins descendante

2.1. L'État a multiplié les contrats portant sur le développement territorial

La contractualisation territoriale prend différentes formes. Si elle diffère de l'appel à projets ou de la labellisation qui mettent en concurrence les territoires, elle repose néanmoins souvent sur une démarche volontariste des acteurs du territoire.

2.1.1. Le contrat de plan État-région (CPER) constitue depuis 1982 l'outil privilégié de planification des investissements publics locaux

Le CPER définit les priorités et les engagements financiers respectifs de l'État, des régions et des collectivités infra régionales. Les métropoles sont associées de plein droit à l'élaboration des contrats (loi de modernisation de l'action publique et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014).

Pour la période 2015-2020, les priorités des CPER sont la mobilité multimodale, l'enseignement supérieur, la recherche et innovation, la transition écologique et énergétique, le numérique, l'innovation, les filières d'avenir et l'usine du futur, les territoires et l'emploi

Il convient de souligner que pour cette période, les CPER comprennent à nouveau un volet territorial obligatoire, axé sur un nombre limité, variable selon les régions, de territoires justifiant un « effort particulier de solidarité nationale » (territoires éligibles à la politique de la ville avec intégration dans les CPER des futurs contrats de ville, territoires vulnérables subissant des restructurations économiques, territoires confrontés à un déficit de services publics, etc.). Ce volet territorial des CPER 2015-2020 est chiffré à 4,2 Md€ (1,7 Md€ de l'État et 2,5 Md€ des régions)[8].

Le volet territorial du CPER peut s'accompagner d'un partenariat contractualisé avec les collectivités territoriales. Le contrat de plan de la région Alsace 2015-2020 conforte ainsi le «contrat triennal Strasbourg, capitale européenne » signé entre l'État, la région Alsace, le département du Bas-Rhin, l'Eurométropole et la ville de Strasbourg. Le contrat de plan de la région Champagne-Ardenne prévoit des financements dédiés à l'ingénierie pour accompagner les projets dans le cadre des contrats de ville, des contrats de redynamisation de site de défense, des contrats de bourg de l'appel à manifestation d'intérêt « revitalisation des centre-bourgs », des écocités.

Les nouveaux contrats de plan État région pour 2021-2027 s'inscrivent dans une démarche plus ascendante. Davantage de thématiques sont ouvertes à la contractualisation avec deux priorités fortes : la transition écologique et le numérique. Discutés depuis 2019, les CPER doivent être finalisés à la fin de l'été 2020. La phase de validation inclut une saisine pour avis du conseil économique, social et environnemental régional (CESER) et une évaluation environnementale, une consultation du public, avant le vote par l'assemblée régionale. La signature doit intervenir au plus tard à l'automne 2020 pour une mise en œuvre au 1er janvier 2021.

[8] CGET, 2017, *Contrats de plan État-Région : histoire et perspectives.*

2.1.2. Outre le CPER, l'État a développé des contrats territoriaux transversaux associant souvent la société civile et les partenaires privés

2.1.2.1. Le contrat de ville

Les contrats de ville 2014-2020 prennent en compte les enjeux de développement économique, de développement urbain et de cohésion sociale. Ils donnent les orientations des futurs projets de renouvellement urbain et déterminent les actions à mener pour articuler l'ensemble des volets de la politique de la ville. Le contrat est signé par l'État et ses établissements publics, l'intercommunalité, les communes, le département et la région, ainsi que les autres acteurs institutionnels (organismes de protection sociale, acteurs du logement, acteurs économiques). La démarche est ouverte à l'ensemble de la société civile, en particulier les associations et les habitants des quartiers prioritaires sont associés tant à l'élaboration du contrat qu'à son suivi. Le contrat de ville organise la coopération des acteurs pour la mise en œuvre des projets de territoire de chacun des quartiers prioritaires pour la politique de la ville (y compris pour l'action économique).

Les contrats de ville sont liés aux zones franches urbaines (ZFU) dès lors que pour les entreprises créées à compter du 1er janvier 2016, l'exonération d'impôt est subordonnée à la signature d'un contrat de ville prévu par la loi du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion sociale. Ils sont en pratique le dispositif de pilotage de ces ZFU.

2.1.2.2. Le contrat de ruralité

Cette politique a été initiée à la suite du comité interministériel aux ruralités du 20 mai 2016. Le contrat de ruralité vise à accompagner les projets de territoire en milieu rural ou dans les espaces périurbains. Il coordonne les actions à conduire pour le mettre en œuvre dans les domaines de d'accessibilité aux services et aux soins, de développement de l'attractivité, de redynamisation des bourgs-centres, de mobilité, de transition écologique ou, encore, de cohésion sociale et prévoit les moyens financiers subséquents.

Les contrats doivent être signés pour la période 2017-2020 à l'échelle des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux (PETR) ou des communautés de communes ou d'agglomération (voire de communautés urbaines pour la part majoritaire de son territoire comportant des problématiques rurales), sans qu'il n'y ait d'obligation de couverture intégrale du territoire départemental.

Chaque début d'année, une convention financière entre les signataires détermine les actions prêtes à être engagées dans l'année et leur plan de financement.

Rompant avec la logique d'appels à projet, ils ont rencontré un vif succès puisque 65%[9] des intercommunalités sont couvertes par un contrat. Les acteurs locaux mettent notamment en exergue l'intérêt d'une approche multisectorielle, la valeur ajoutée des référents ruralité mobilisés dans le cadre de ces contrats pour coordonner les services déconcentrés de l'État et la logique de projets.

[9] AdCF et Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP), 2019, *Vers la deuxième génération des contrats de ruralité - Les propositions des porteurs de contrats 2016-2020.*

L'AdCF et l'association nationale des pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des pays (ANPP) soulignent toutefois que ces contrats ont « parfois reproduit les errements qu'ils étaient censés combattre : saupoudrage, illisibilité des critères, manque de visibilité à moyen-terme », et « dans certains départements, les démarches de contractualisation ont été engagées tout azimut, avec des montants faibles mobilisés sur des projets dont le caractère structurant n'est pas probant »[10].

De même, les travaux universitaires d'évaluation, tels que ceux conduits par Gwenaël Doré en lien avec l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) soulignent également la pertinence du dispositif et recommandent :

- « de veiller au caractère obligatoire des axes mobilité et transition énergétique (souvent pas ou peu pris en compte ;
- de préciser l'axe développement économique : services aux entreprises, circuits cours (impératif actuel de relocalisation de la production) ;
- de rendre possible le financement de l'ingénierie »[11].

2.1.2.3. Les pactes de développement territoriaux

Les pactes de développement territoriaux ont été mis en place pour soutenir les dynamiques territoriales. S'appuyant sur une analyse fine des besoins du territoire, ils mobilisent les acteurs locaux – et notamment économiques – autour de projets concrets.

Ils se sont développés à différentes échelles :

- interdépartementale (exemple : pacte Sambre-Avesnois-Thiérache) ;
- départementale (exemples : Creuse, Nièvre, Ardennes) ;
- voire régionale (exemples : Bretagne, Pays-de-la-Loire).

L'enjeu est de faire du « sur mesure » en répondant par une stratégie différenciée aux enjeux spécifiques du territoire et de mobiliser à la fois des instruments de droit commun et des leviers d'action conçus pour le territoire. Dans les Ardennes, le pacte inclut ainsi les dispositifs d'exonération existants des zones de revitalisation rurale (ZRR) et des bassins d'emploi à redynamiser (BER).

---

[10] AdCF et Association Nationale des Pôles d'équilibre territoriaux et ruraux et des Pays (ANPP), 2019, *Vers la deuxième génération des contrats de ruralité - Les propositions des porteurs de contrats 2016-2020*.

[11] Entretien avec la mission et contribution de G. Doré, chercheur à Agro Paris Tech spécialiste de la contractualisation territoriale.

Encadré 1 : Le pacte de développement territorial des Ardennes, synthèse et extraits des dossiers de presse de juin et septembre 2019

Le Pacte Ardennes a été signé le 15 mars 2019 par la Ministre des Solidarités et de la Santé, le Ministre chargé des Collectivités territoriales ainsi que l'ensemble des services et partenaires de l'État associés à ce travail : les collectivités territoriales - Conseil régional, Conseil départemental, maires des principales communes du département, EPCI à fiscalité propre -, l'Université de Reims-Champagne-Ardenne, le rectorat de l'académie de Reims, la Caisse des dépôts et consignations, la CCI, la Chambre d'Agriculture.

Gouvernance et méthode d'élaboration

La méthode d'élaboration et de gouvernance du Pacte Ardennes s'inscrit dans la volonté du Gouvernement d'appliquer les politiques publiques au plus près des territoires, en tenant compte des réalités et éventuelles difficultés locales. Cette méthode a été impulsée dès l'été 2018, après la réalisation d'un diagnostic partagé avec la constitution de 17 groupes de travail animés chacun par un binôme. Au total, plus de 730 participants ont contribué de juin 2018 à mars 2019 à l'élaboration de plus d'une centaine de projets concrets pour le territoire ardennais et ce dans tous les champs de l'action publique. Il est piloté par le préfet des Ardennes en lien avec l'ANCT et dispose d'un comité directeur et d'un comité pilotage.

Objets et actions

Le pacte vise à associer « l'ensemble des forces vives du territoire » autour d'un projet transversal de redynamisation. Les Ardennes concentrent en effet de nombreuses fragilités : une importante déprise démographique, des difficultés économiques et sociales, avec des taux de chômage et de pauvreté durablement supérieurs aux moyennes régionales et nationales, un phénomène de désertification médicale en zone rurale...

Il poursuit quatre objectifs :

- « mobiliser et renforcer les compétences des Ardennes » ;
- « construire une valorisation d'excellence du patrimoine ardennais, bâti et naturel » ;
- « faire prendre de l'avance aux filières économiques ardennaises face aux mutations en cours » ;
- « accentuer les conditions du bien-vivre dans les Ardennes ».

Source : Dossier de presse Pacte-Ardennes du 28 juin 2019 et Dossier de presse Pacte-Ardennes – Comité de pilotage du 27 septembre 2019.

2.1.2.4. Le contrat d'action publique

Signé avec la région Bretagne, en février 2019, ce contrat constitue le premier acte de la différenciation de l'action publique selon les territoires, le conseil régional de Bretagne ayant depuis longtemps manifesté son grand intérêt pour une gouvernance régionale partagée entre l'État et les collectivités. Anticipant l'inscription du principe de différenciation dans la Constitution, le Président de la République a souhaité faire de la Bretagne le « laboratoire de la France de l'innovation de l'action publique », de la décentralisation de projets et d'une déconcentration renforcée (discours de Quimper, 21 juin 2018).

Concrètement, ce contrat se traduit par des expérimentations dans plusieurs champs de compétences du conseil régional de Bretagne et de l'État. Le contrat prévoit notamment :

- la création d'un parlement de l'eau ;
- le déploiement d'une politique industrielle adaptée aux réalités bretonnes sous pilotage de la Région ;
- l'expérimentation régionale au niveau déconcentré sur les dispositifs de soutien à la construction de logements (loi Pinel) ;
- l'élargissement des délégations de compétence en matière de culture, l'amplification du soutien à l'enseignement et à la transmission des langues bretonnes.

Signé par l'État et le conseil régional, le contrat a « vocation à s'élargir à toutes les autres collectivités territoriales qui seraient volontaires pour développer des expérimentations, proposer de nouvelles manières de faire, participer à cette dynamique d'innovation. »[12]

2.1.2.5. Le contrat d'engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM)

Ce contrat vise à répondre à la situation économique défavorable du territoire marqué par une grande pauvreté et un taux de chômeurs de longue durée très élevé. Il a été signé le 7 mars 2017 entre l'État et les collectivités locales suivantes : la région Hauts-de-France, les départements du Nord et du Pas-de-Calais ainsi que huit intercommunalités allant de Béthune à Valenciennes. Il concerne 250 communes de l'ancien bassin minier et 1,2 millions d'habitants. Il est animé par un délégué ministériel, est rattaché à l'ANCT et dispose d'un comité de pilotage.

L'ERBM doit permettre d'améliorer l'accompagnement de la population fragile en développant l'activité économique et sociale. Il comprend un volet important de rénovation de l'habitat[13], de nouvelles opportunités d'insertion par l'emploi avec un accompagnement renforcé pour les chômeurs de longue durée. Il comprend également un dispositif de création d'entreprises via notamment un mécanisme zoné d'exonération : le BUD.

2.1.2.6. Le contrat de redynamisation de sites de défense

Le contrat de redynamisation de sites de défense (CRSD) cible les territoires concernés par une perte importante d'emplois liée à la fermeture d'un site ou établissement militaire, et marqués par une grande fragilité économique et démographique. Créé en 2008, il vise à faciliter la transition des territoires concernés vers de nouvelles dynamiques et recréer des conditions d'un développement économique durable. C'est un instrument d'appui d'une durée de quatre ans, reconductible une fois, par un avenant de un an au maximum qui concerne une périmètre réduit autour du site libéré.

Après une phase de diagnostic et d'étude économique, et l'établissement d'une stratégie de reconversion et de redynamisation du bassin d'emploi, le projet de contrat validé par le Premier Ministre, est signé par le préfet et les collectivités locales concernées. Il prévoit un plan d'accompagnement de restructuration. La Délégation à l'accompagnement régional (DAR) de la Défense est chargée de la préparation et du suivi de ces contrats.

À titre illustratif, le contrat signé avec Châlons-en-Champagne prévoit une redynamisation du centre-ville, un développement du tissu économique local, une reconversion des friches industrielle et une internationalisation accrue. La majorité des mesures ne sont pas spécifiques à la défense à l'exception de la reconversion des sites mais participent des stratégies territoriales de développement local.

Dans un rapport datant de 2014, la Cour des Comptes[14] a analysé douze contrats. Elle soulève l'absence de proportionnalité entre la répartition des crédits et les dommages ressentis et regrette l'abandon d'actions pourtant structurantes pour le territoire.

---

[12] Contrat d'action publique pour la Bretagne entre l'État et le Conseil régional de Bretagne, février 2019.

[13] 124 cités, comptant 27 000 logements, sont inscrites par l'Unesco depuis juin 2012 en tant qu'éléments du patrimoine mondial de l'Humanité.

2.1.3. À ces contrats s'ajoutent des contrats thématiques de politique publique

Ces contrats interviennent dans de multiples domaines et visent :

- soit une politique donnée : contrats locaux de sécurité, contrat local de santé, convention territoriale globale (caisse d'allocation familiale), programme de renouvellement urbain, contrat éducatif local ;
- soit, tendance plus récente, une politique qui mobilise différentes dimensions de l'action publique.

2.1.3.1. Le contrat de transition écologique

Le ministère de la transition écologique et solidaire a pour objectif à travers cette démarche de :

- « démontrer par l'action que l'écologie est un moteur de l'économie, et développer l'emploi local par la transition écologique (structuration de filières, développement de nouvelles formations) ;
- agir avec tous les acteurs du territoire, publics comme privés pour traduire concrètement la transition écologique ;
- accompagner de manière opérationnelle les situations de reconversion industrielle d'un territoire (formations professionnelles, reconversion de sites) »[15].

Chaque contrat est conçu sur une base volontaire par les acteurs du territoire (les collectivités locales, l'État et les acteurs socio-économiques du territoire). À partir d'un diagnostic des besoins et spécificités du territoire, il définit son projet de transition écologique (énergies renouvelables, efficacité énergétique, mobilités, ruralité et agriculture, économie circulaire, construction et urbanisme, biodiversité…).

L'État, la région et le département accompagnent les projets et mobilisent leur expertise, avec l'appui de la Caisse des dépôts, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema). Le contrat est mis en œuvre par l'EPCI.

Ces contrats ne bénéficient pas d'un financement dédié, mais la collectivité est aidée pour mobiliser les dispositifs de droit commun.

2.1.3.2. Le plan national Action cœur de ville

Ce programme a pour objectif d'inciter les acteurs du logement, du commerce et de l'urbanisme à revitaliser les centres-villes en favorisant le maintien ou l'implantation d'activités en cœur de ville moyenne. Il a été conçu en concertation avec l'association Villes de France, les élus locaux et les trois partenaires financiers nationaux du programme, la Banque des territoires, Action logement et l'Agence nationale de l'habitat (Anah).

[15] https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/contrat-transition-ecologique.

Les actions de redynamisation du centre-ville déterminées à la suite d'un diagnostic sont portées par la commune, l'intercommunalité et les partenaires publics et privés et concernent :

- la réhabilitation-restructuration de l'habitat en centre-ville ;
- le développement économique et commercial ;
- l'accessibilité, les mobilités et connexions ;
- la mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- l'accès aux équipements et services publics.

Cinq milliards d'euros sont mobilisés sur cinq ans, dont 1 Md€ de la Caisse des dépôts en fonds propres, 700 M€ de prêts, 1,5 Md€ d'Action logement et 1,2 Md€ de l'Anah.

Ce programme, piloté au niveau national par l'ANCT, est mis en œuvre avec les collectivités territoriales en fédérant les partenaires, nationaux comme locaux. Il donne lieu à une convention. Le préfet coordonne les services et les moyens de l'État.

2.1.3.3. Le contrat « Territoires d'industrie »

Lancé en 2018, le programme Territoires d'industrie vise à changer de paradigme de politique industrielle en développant désormais une politique territoriale de développement de l'industrie, et non plus seulement une politique par filière au niveau national.

Selon le directeur du programme, « l'idée est de se focaliser sur les grains de sable qui grippent l'industrie que ce soit : des problèmes de compétences, de foncier, d'écologie industrielle, d'accès aux industries du futur, de logement »[16]. L'enjeu est de construire des projets adaptés à chaque territoire. À titre illustratif à Annecy, la principale difficulté est d'attirer des salariés au regard du coût du logement, d'où l'expérimentation dans le cadre de ce programme, par la Caisse des dépôts et Action logement de la construction de logements à destination des salariés de l'industrie. 148 territoires d'industrie ont été labellisés en concertation avec les industriels, les régions et les intercommunalités. Ils sont situés majoritairement dans des villes moyennes ou dans des espaces périurbains. Les critères qui ont présidé à leur choix sont la part d'emploi industriel, le flux domicile travail, l'histoire du territoire.

La démarche choisie est singulière car elle diffère de l'appel à projets et rassemble collectivités, État et industriels autour d'un même projet.

Les conseils régionaux sont dorénavant chargés de piloter le dispositif en lien avec les intercommunalités. Ces sites labellisés vont recevoir 1,3 Md€.

La gouvernance du dispositif est particulièrement innovante dans ses modalités de pilotage qui comprennent trois niveaux :

- au niveau territorial, un binôme élu-industriel représente le territoire d'industrie ;
- au niveau régional se réunit un comité de pilotage présidé par le conseil régional ;
- au niveau national, le comité national de pilotage réunit le ministre de l'économie, la ministre de la cohésion des territoires, l'assemblée des régions de France et l'AdCF.

[16] Entretien avec la mission.

2.1.4. L'État s'est engagé dans une démarche d'unification de la méthodologie et de simplification de la contractualisation territoriale

Un travail est en cours afin de développer une méthodologie interministérielle commune d'élaboration des contrats territoriaux fondés sur des principes communs tels que l'existence préalable d'un projet de territoire, la coopération entre territoires ou encore la mise en cohérence des échelles d'intervention.

Par ailleurs le ministère de la cohésion des territoires a engagé une réflexion sur la fusion dans les territoires volontaires des contrats « Territoires d'industrie » et des contrats de transition écologique. En effet, la dimension écologique et industrielle des projets sont étroitement liées (notamment via les projets éco-industriels).

La création de l'ANCT avec un pôle dédié aux contrats territoriaux doit également permettre d'animer la démarche contractuelle. Dans ce cadre, l'ANCT doit engager une réflexion sur un contrat unique dit de cohésion territoriale qui s'inspirerait du contrat de réciprocité et engloberait les contrats de ville, les contrats de ruralité, les contrats de transition écologique.

2.2. Les collectivités locales déterminent également leur politique de développement local à travers une contractualisation avec les territoires

La contractualisation constitue l'outil privilégié qui définit les relations de coopération inter-collectivités. Cependant, « l'examen des nouvelles dynamiques territoriales souligne que sont en train d'émerger dans chaque région des modes de gouvernance très différents qui reflètent leurs caractéristiques structurelles, l'existence d'une tradition de coopération et la place donnée dans les priorités des collectivités à « l'alliance des territoires »; il n'y a donc pas de modèle de coopération territoriale mais des organisations différenciées et des formes de gouvernances territoriales complexes et évolutives. »[17]

Les conseils régionaux déclinent les schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII) et les schémas régionaux d'aménagement durable du territoire (SRADDET) par des contrats avec les territoires qui peuvent revêtir des modalités différentes d'une région à l'autre. Le conseil régional Centre Val-de-Loire dispose ainsi d'un contrat régional de solidarité territoriale unique qui embrasse tous les autres dispositifs de financements régionaux (contrat de pays, contrats d'agglomération, Cœurs de villages, contrat de ville moyenne). Nombreuses sont les régions à avoir unifié les contrats à l'échelle d'un territoire de projets (régions Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Île-de-France, Normandie, Occitanie, Pays de la Loire et Sud).

Les régions Bretagne, Bourgogne Franche-Comté et Normandie contractualisent avec les pays alors que la région Pays de Loire s'appuie sur les intercommunalités dans une logique de partenariat avec les départements. De même, au niveau des intercommunalités, la contractualisation est privilégiée avec les communes membres.

L'exemple de la Nouvelle-Aquitaine se distingue car les contrats prennent en compte la vulnérabilité des territoires concernés et modulent en conséquence l'intensité et les leviers d'intervention. Les thématiques des contrats sont plurisectorielles et portent tant sur l'attractivité du territoire, que les services au public, ou la transition énergétique.

[17] IGA, 2017, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale.*

Encadré 2 : Contrat de territoire et géographie prioritaire, l'exemple de la Nouvelle-Aquitaine

Deux types de contrats sont déployés dans le cadre de la politique territoriale de la Région, en fonction du niveau de vulnérabilité des territoires .Celui-ci est défini sur la base d'un indicateur de vulnérabilité (incluant le revenu des ménages, la situation de l'emploi et du marché du travail, le niveau de formation de la population, la dynamique démographique et l'accessibilité aux services de la vie courante) et de diagnostic territorial :

- les contrats d'attractivité (pour les territoires les moins vulnérables) qui visent à soutenir et développer les atouts d'un territoire en permettant un accès plus large et plus visible aux politiques régionales sectorielles (développement économique, formation, mobilité, tourisme et patrimoine, transition écologique et énergétique, jeunesse, culture, sport, politique de la ville, etc.) ;
- les contrats de dynamisation et de cohésion (pour les territoires à forte ou relative vulnérabilité) : afin de réduire les inégalités territoriales, la Région Nouvelle-Aquitaine déploie des dispositifs spécifiques et concentre son action sur les opérations structurantes définies dans le cadre d'un projet de développement du territoire (soutien aux projets structurants, aux services économiques de proximité en milieu rural et à l'innovation territoriale). Elle favorise l'ingénierie territoriale en mettant à disposition des équipes.

Source : Région Nouvelle-Aquitaine.

Certains contrats laissent une grande autonomie territoriale comme la région Bretagne et s'appuient sur une démarche très concertée avec les territoires concernés, d'autres territoires flèchent leurs crédits en fonction de leurs priorités d'intervention[18]. La Bretagne se singularise également par sa capacité à faire converger politiques européennes et régionales dans ses actions territorialisées.

[18] Doré G., « Les régions françaises et le soutien aux territoires depuis 2016 », *Revue d'économie régionale et urbaine 2020/3,* pp.533-554.

Encadré 3 : L'exemple de la région Bretagne

La région a signé avec 21 territoires des contrats pour la période 2014-2020. Ces derniers sont construits sur la base d'une lecture partagée des stratégies de développement avec les territoires.

La contractualisation vise à renforcer le lien entre stratégies locales et régionales. La Région fixe ses priorités et stratégies régionales, les pays déterminent les vocations, les priorités de leurs territoires, le contrat résulte ensuite d'un dialogue équilibré fondé sur un diagnostic partagé.

Les Contrats Région / Pays ou Région / EPCI se concentrent sur des thématiques prioritaires pour le territoire et déterminées par les territoires eux-mêmes, en dialogue avec la Région. Pour chacun des pays, et bien entendu de manière différenciée, le contrat fixe trois à quatre priorités maximum. L'enjeu pour la Région est d'intervenir de manière ciblée et plus efficiente, en « évitant que les porteurs de projet soient confrontés à des difficultés de bouclage de leurs plans de financement. »

Afin que la politique territoriale régionale permette de réduire les inégalités territoriales, les fonds régionaux sont modulés en fonction d'un indice de péréquation (cf. Annexe VII sur la géographie prioritaire). Pour la région, « les stratégies de développement territorial ne doivent plus se cantonner à l'attractivité ou à la compétitivité mais prendre en compte les « capacités des personnes » : l'accès aux services (transports, santé, éducation…) mais aussi à la qualité de vie et au bien-être. C'est dans cette perspective de prise en compte globale des capacités des populations et des territoires que la Région a mis en œuvre une péréquation ».

Par ailleurs, la région Bretagne intègre dans sa contractualisation les Programmes Opérationnels de mise en œuvre des fonds européens. Selon les principes suivants :

- une territorialisation s'appuyant sur le cadre des 21 pays afin de rendre cohérent de l'ensemble des dispositifs de contractualisation (fonds européens, politique territoriale régionale, etc.), et déployer une stratégie commune de développement du territoire ;
- une articulation étroite avec la politique territoriale de la région (déclinaison dans les contrats de partenariat avec les territoires) ;
- une complémentarité entre les différents fonds avec la possibilité, en complément des crédits territorialisés FEDER, de mobiliser les volets territoriaux FEADER et FEAMP pour la mise en œuvre des stratégies locales de développement.

Source : Région Bretagne.

Les conseils départementaux, dont la compétence dans le domaine de la solidarité territoriale a été réaffirmée par les lois de 2014 et 2015, ont aussi largement développé des politiques publiques coordonnées autour de contrats de territoires les associant principalement aux EPCI et aux communes. Inspirés par une logique de solidarité entre territoires, ces contrats sont généralement constitués d'aides à l'investissement avec une volonté de péréquation en fonction de critères de potentiel financier des collectivités aidées. À ce titre, ils sont proches d'une démarche de géographie prioritaire.

Si la contractualisation entre les échelons régional et local se développe à travers les projets de territoire, cette démarche se heurte à de multiples difficultés. La coopération et l'implication des acteurs locaux non institutionnels (associations, entreprises…) est parfois insuffisante. De même, trop souvent la région tout comme le département sont perçus comme une simple source de financement et non comme de véritables partenaires du projet.

3. Le zonage prioritaire pourrait devenir l'un des instruments de la contractualisation territoriale

3.1. La géographie prioritaire dans sa conception actuelle gagnerait à s'inscrire dans une démarche de contractualisation territoriale

La politique d'exonération sociale et fiscale actuelle répond à une géographie prioritaire décidée par le Parlement et traduite de manière réglementaire au niveau national selon des critères fixes.

Le zonage national est peu adapté :

- aux évolutions conjoncturelles de l'économie locale ;
- aux problématiques spécifiques que peuvent connaître certains territoires (par exemple, au 1er janvier 2020, près de la moitié des communes françaises bénéficient des effets du classement en ZRR) ;
- à la prise en compte des dynamiques et des risques que connaissent les territoires. Il s'inscrit dans une logique curative plutôt que préventive, ciblant des territoires identifiés comme en déjà en difficulté.

Elle est par ailleurs souvent décorrélée des autres leviers de développement local. À titre d'exemple, le classement en ZRR est sans lien avec les contrats de ruralité. De même les BER ne sont pas nécessairement couverts par les « territoires d'industrie » alors que les objectifs poursuivis sont partagés. Il apparait nécessaire de mieux articuler ce dispositif avec les autres leviers de développement et d'affirmer le projet de territoire comme la matrice première de toute géographie prioritaire.

Pour créer des effets de synergie économique c'est-à-dire des interactions positives sur un territoire, l'ensemble des leviers doivent être déployés de concert et adaptés aux problématiques du territoire.

En ce sens, l'intégration des exonérations aux contrats territoriaux élargirait les marges de manœuvre locales de développement économique. À titre illustratif, il est possible de reprendre l'exemple choisi dans le rapport Hamel, André sur la politique de la ville « un contrat visant au développement d'une zone d'activité dans un secteur en difficulté pourra prévoir l'octroi d'exonérations en contrepartie desquelles les différentes parties au contrat s'engageront sur des dispositifs favorables à l'accessibilité du site, au développement des qualifications des salariés ou encore à la sécurisation du site. Les partenaires locaux auront ainsi davantage de marges de manœuvre pour définir une stratégie locale de développement adaptée aux spécificités de leur territoire »[19].

Plus globalement, la logique de contractualisation peut permettre une approche plus agile permettant de s'adapter aux dynamiques territoriales qui sont spécifiques d'un territoire à l'autre. Comme le souligne Daniel Béhar[20], « la situation d'un territoire à un instant est la résultante d'un double processus : les trajectoires sociales de tel ou tel public et les dynamiques socio-économiques de transformation du jeu territorial. Ce sont les interactions entre une offre territoriale et une demande sociale qui expliquent la situation d'un territoire donné. C'est sur les deux dimensions conjuguées qu'il faut simultanément agir. ».

---

[19] Hamel G., André P., 2009, *Une conception rénovée de la politique de la ville : d'une logique de zonage à une logique de contractualisation* Rapport au Premier Ministre.

[20] Béhar D., *Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ? D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée*, Institut d'Urbanisme de Paris - Lab'Urba , Université Paris-Est.

3.2. Son efficacité reposerait sur des conditions juridiques, organisationnelles et humaines

3.2.1. Toute évolution du zonage prioritaire doit satisfaire des conditions juridiques précises pour faire l'objet d'une différentiation territoriale

3.2.1.1. Déterminés par la loi, les critères d'exonération fiscale doivent être clairs et précis et répondre à un objectif d'intérêt général

Les exonérations fiscales et sociales sont aujourd'hui déterminées par la loi, la liste des bénéficiaires est fixée par décret ou arrêté ministériel (cf. BUD ou ZRR). Toute évolution du dispositif devra respecter la compétence du législateur, telle qu'elle est définie à l'article 34 de la Constitution, suivant lequel la loi détermine « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». Par ailleurs, et surtout, toute évolution devra être conforme au principe d'égalité devant l'impôt, tel qu'il est interprété par la jurisprudence constitutionnelle.

À cet égard, ce principe renvoie à deux exigences constitutionnelles, d'une part, l'égalité devant la loi, suivant laquelle le « principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit », d'autre part, le principe d'égalité devant les charges publiques. Cette dernière exigence vise à éviter une trop grande différence de traitement fiscal entre les contribuables. Il résulte de ces exigences constitutionnelles[21] :

- qu'une différenciation doit être en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit, en d'autre terme qu'elle soit apte à satisfaire l'objectif recherché par le législateur ;
- que des critères objectifs et rationnels, fondant la différence de traitement, soient introduits dans la loi, en prenant en compte les caractéristiques de chaque impôt : un ou plusieurs motifs d'intérêt général doivent dès lors être identifiés par le législateur, au risque de méconnaître le principe d'égalité, l'identification de ces motifs ne peut être laissé à la seule appréciation des territoires ;
- que l'atteinte à l'égalité devant les charges publiques ne soit pas caractérisée, d'une part en veillant à ce que la différenciation intègre les différentes capacités contributives, d'autre part, en vérifiant que le dispositif est proportionné (il ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire).

[21] Dans sa décision n° 2008-571 DC du 11 décembre 2008, le Conseil constitutionnel a précisé qu'« il appartient au législateur, lorsqu'il établit une imposition, d'en déterminer l'assiette et le taux sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle ; qu'en particulier, pour assurer le respect du principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose ».

Dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995 « Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire », le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur édicte, par l'octroi d'avantages fiscaux, des mesures d'incitation au développement et à l'aménagement de certaines parties du territoire national dans un but d'intérêt général ». Le législateur peut traiter différemment des contribuables (entreprises par exemple) qui exercent leur activité dans certaines parties du territoire national (régions X et Y par exemple) en leur accordant un avantage fiscal. Comme l'explique la direction de la législation fiscale, « cette différence de traitement est conforme au principe d'égalité parce qu'il existe un motif d'intérêt général à favoriser le développement économique, non pas des régions X et Y en particulier, mais des parties du territoire national qui remplissent certains critères fixés par la loi »[22].

Ainsi, il est possible de différencier les stratégies territoriales dès lors que les critères motivant les exonérations fiscales sont objectifs et rationnels, répondent à l'objectif fixé par la loi et sont déterminés par le législateur.

3.2.1.2. La jurisprudence constitutionnelle ne s'oppose pas à une déconcentration de la mise en œuvre d'un dispositif d'exonération fiscale si son champ est précis et limité dans son contenu

Dans sa décision n° 2000-442 DC du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a notamment estimé que, « si l'article 34 de la Constitution réserve à la loi la fixation des règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures, il ne s'ensuit pas que le législateur doive fixer lui-même le taux de chaque impôt ; qu'il lui appartient seulement de déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à arrêter le taux d'une imposition ; qu'en prévoyant que le barème de la nouvelle taxe est fixé dans la limite de 30 000 francs par demande d'inscription, le législateur n'a pas méconnu en l'espèce le champ de sa propre compétence ».

Dans la décision n°2008-571 du 11 décembre 2008, il a également considéré qu' « en vertu de l'article 21 de la Constitution, le Premier ministre assure l'exécution des lois et, sous réserve des dispositions de l'article 13, exerce le pouvoir réglementaire ; que ces dispositions ne font pas obstacle à ce que le législateur confie à une autorité publique autre que le Premier ministre le soin de fixer des normes permettant la mise en œuvre des principes posés par la loi, pourvu que cette habilitation ne concerne que des mesures limitées tant par leur champ d'application que par leur contenu »

Sur ces fondements le Conseil constitutionnel a validé le dispositif du « Pinel breton » qui permet une déconcentration au niveau du Préfet de région des plafonds de loyer et des ressources du locataire sur la base de critères nationaux. Dans sa décision du 23 décembre 2019, il a jugé cette expérimentation conforme au principe d'égalité devant la charge publique. Il convient toutefois de souligner que la marge d'appréciation du Préfet est toutefois extrêmement encadrée et limitée.

[22] Questionnaire réalisé par la mission.

Encadré 4 : Le « Pinel breton »

La réduction d'impôt « Pinel », codifiée à l'article 199 novovicies du code général des impôts, s'applique à l'investissement locatif réalisé dans les zones géographiques où la tension entre l'offre et la demande de logements est la plus forte ainsi que dans les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

L'article 164 de la loi n°2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, prévoit à titre expérimental, un dispositif dérogatoire au droit commun pour la Bretagne. Ainsi, les communes ou parties de communes éligibles à la réduction d'impôt « Pinel » et se caractérisant par une tension élevée du marché locatif et des besoins en logements intermédiaires importants sont fixées par arrêté du préfet de région. Cet arrêté est pris après avis du président du conseil régional et du comité régional de l'habitat et de l'hébergement.

Cet article prévoit également que le préfet de région fixe, par arrêté, les plafonds de loyer et de ressources du locataire pour chaque commune ou partie de commune éligible et par type de logement.

Source : http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr.

3.2.1.3. Le bénéfice des exonérations peut être conditionné à la signature d'un contrat sous certaines réserves

Le risque d'inconstitutionnalité tiré de l'incompétence négative doit être pris en compte, quoiqu'il soit toutefois limité dans la proposition de différenciation. En effet, dans sa décision SNC Kimberly-Clark n° 2010-5 QPC du 18 juin 2010, le Conseil constitutionnel a limité l'admissibilité d'un moyen tiré de l'incompétence négative : « La méconnaissance par le législateur de sa propre compétence ne peut être invoquée à l'appui d'une question prioritaire de constitutionnalité que dans le cas où est affecté un droit ou une liberté que la Constitution garantit ». Aussi, l'inconstitutionnalité est admise sur le terrain de l'incompétence négative que si la mesure n'affecte pas, par elle-même, un droit ou une liberté. Tel a par exemple été le cas d'une atteinte au droit de propriété: constitue une atteinte négative le fait d'attribuer à la collectivité publique le plus large pouvoir d'appréciation sur l'application d'une disposition permettant aux collectivités d'imposer la cession de terrains (Décision n° 2010-33 QPC du 22 septembre 2010, Sté Esso).

Ce raisonnement conduit également à minorer fortement le risque d'incompétence négative en présence d'une mesure fiscale qui n'affecte pas des droits ou libertés garantis par la Constitution. Ainsi, le Conseil constitutionnel a considéré que « que la méconnaissance par le législateur de l'étendue de sa compétence dans la détermination de l'assiette ou du taux d'une imposition n'affecte par elle-même aucun droit ou liberté que la Constitution garantit ; qu'il s'ensuit que doit être écarté le grief tiré de ce que le législateur aurait méconnu l'étendue de sa compétence en renvoyant au décret le soin de fixer des règles relatives à l'assiette des taxes intérieures de consommation dont un contribuable peut être exonéré » (Décision n° 2014-445 QPC du 29 janvier 2015, *Société Thyssen-Krupp*, pt. 9). Il résulte de cette jurisprudence que l'inconstitutionnalité issue de l'incompétence négative, dans le cadre d'un examen en QPC, est peu probable dès lors que les dispositifs d'exonération ou de différenciation fiscale ne sont guère susceptibles de porter à des libertés proprement fondamentales, tels que le droit de propriété, la liberté d'entreprendre ou encore la liberté contractuelle.

Pour éviter le risque d'incompétence négative, la conclusion d'un contrat préalablement au bénéfice d'une exonération doit matérialiser les objectifs d'intérêts généraux poursuivis par le législateur et pleinement respecter les critères fixés par la loi. Il convient dès lors que le contrat ne laisse place à un trop grand pouvoir discrétionnaire des acteurs locaux (exigence qui implique que les critères soient suffisamment précis).

3.2.2. Les expériences précédentes soulignent l'importance de l'ingénierie et du portage dans le succès d'une telle démarche

Les exonérations sociales et fiscales bénéficient aujourd'hui aux entreprises et aux organismes d'intérêt généraux. Si elles devaient s'inscrire dans un cadre contractuel et dans un projet global de développement économique, il apparait essentiel que :

- les acteurs économiques du territoire soient pleinement associés non seulement à l'élaboration du projet de territoire mais également à sa mise en œuvre, afin d'éviter qu'une « distance cognitive s'installe entre les acteurs »[23], les acteurs publics, privés, associatifs ayant des rationalités et des objectifs différents qui sont sources potentielles d'incompréhension. L'exemple du programme « Territoires d'industrie » est intéressant car il expérimente une nouvelle forme de pilotage, avec la constitution du triptyque intercommunalité – industrie – région ;
- la contractualisation incluant les exonérations doit s'inscrire dans la durée, pour donner un horizon clair aux investisseurs et susciter de la confiance. Comme le montre D. Behar[24], « la question de l'égalité entre les territoires ne peut plus relever d'une politique qui s'affiche à durée déterminée. Il faut l'instituer comme une politique pérenne, attentive aux processus permanents de recomposition et de décrochage. » ;
- les chambres consulaires, les agences de développement et les collectivités locales se mobilisent pour informer les entreprises et les accompagner de concert sur le territoire, les exonérations s'inscrivant dans une perspective plus large d'aide aux collectivités ;
- une ingénierie minimale soit déployée par l'État, le conseil régional et les intercommunalités pour concevoir le projet de développement ;
- une gouvernance locale souple soit mise en place, associant les partenaires pour que le projet ne soit pas identifié comme émanant d'un acteur unique avec de nombreux cofinanceurs. L'enjeu est de créer un dispositif de communication-coordination-concertation entre les acteurs du territoire.

3.3. Plusieurs formes de l'intégration du dispositif de zonage dans un cadre contractuel peuvent être étudiées

3.3.1. L'intégration dans le CPER du cadre stratégique (les objectifs) et des modalités opérationnelles du zonage (la boîte à outils)

La politique de zonage et d'exonération pourrait être partie intégrante du CPER et apparaitre dans les engagements financiers de l'État. Cela faciliterait son articulation avec la politique économique régionale et permettrait une discussion à l'échelle régionale sur les territoires prioritaires sur lesquels pourraient se concentrer davantage d'aides locales. Une telle évolution nécessiterait un dialogue préalable sur les zones éligibles et romprait avec la gestion trop centralisée des exonérations.

Elle pourrait cependant rencontrer les réserves des autres collectivités locales soucieuses d'affirmer leur autonomie d'action. Cette difficulté pourrait toutefois être levée par l'établissement d'un régime de contrats associés au contrat de plan.

---

[23] Zardet V., Noguera F., « Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale ? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires. », *Revue Gestion et Management Public,* Vol 2, n°2, déc. 2013/ janv. 2014.

[24] Béhar D., *Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ? D'une géographie prioritaire à une géographie stratégique différenciée*, Institut d'Urbanisme de Paris - Lab 'Urba, Université Paris-Est.

3.3.2. L'adossement du dispositif de zonage aux dispositifs territoriaux spécifiques existants par consolidation des moyens disponibles et homogénéisation des modalités d'intervention

Aujourd'hui, les dispositifs d'exonération de zonage poursuivent des objectifs communs avec des contrats existants. Il serait sans doute pertinent en fonction de la typologie des territoires fragiles retenus de prévoir leur articulation :

- les ZRR pourraient être liées à l'agenda rural et au contrat de ruralité ;
- les ZFU pourraient être adossées au contrat de ville ;
- les BER, ZRD et les BUD pourraient être mis en cohérence avec le programme Territoires d'industrie.

Cela ne signifierait pas que tout contrat donne lieu à l'exonération car le périmètre de contractualisation est plus large que celui de la géographie prioritaire mais dans les territoires concernés, le recours aux exonérations devrait être pensé dans le cadre d'une stratégie globale territoriale.

3.3.3. La refonte dans un contrat unique de développement territorial durable adaptée à chaque situation

La multiplicité des contrats poursuivant des objectifs proches se traduit par un manque de lisibilité et une complexité pour les acteurs locaux. Elle constitue un frein à une approche transversale globale et cloisonne les dispositifs, ce qui nuit à son efficacité. C'est pourquoi plusieurs associations d'élus, dont notamment l'AdCF, plaident pour un contrat territorial unique fondé sur un projet de territoire, concerté avec l'ensemble des acteurs et recensant les ressources et potentialités du territoire. Ce contrat regrouperait l'ensemble des leviers d'action de l'État et des collectivités territoriales et permettrait des stratégies différentiées. Il s'inscrirait dans le prolongement des pactes de développement territoriaux et intégrerait la double dimension du développement durable et de la transition écologique. Les actions entreprises seraient adaptées à chaque territoire et modulées en fonction de ces enjeux.

La gouvernance d'un tel dispositif nécessiterait de remplir plusieurs conditions :

- conforter le régime juridique de différentiation (modification constitutionnelle) et de dérogation locale au droit national, afin de permettre de forger des outils *ad hoc* ;
- disposer sur le territoire concerné d'une expertise suffisante (État, collectivités) à même d'en diagnostiquer les forces et faiblesses et bâtir une réponse viable aux besoins identifiés ;
- repenser les dispositifs nationaux de soutien financier aux territoires en promouvant une péréquation de projet au lieu et place d'une péréquation à caractère général.

ANNEXE VII

La géographie prioritaire et ses perspectives d'évolution

SOMMAIRE

1. UNE APPROCHE CONCEPTUELLE DES FONDEMENTS DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DES POLITIQUES PUBLIQUES.....1

1.1. La géographie prioritaire de l'État a fait l'objet de plusieurs incarnations successives, traduisant l'évolution de ses objectifs 1

1.2. Le territoire 3

1.3. Les modèles de développement.....3

1.4. La vulnérabilité des territoires.....4

1.5. Les inégalités territoriales.....5

2. LA MISE EN ŒUVRE DE LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI 8

2.1. La définition des territoires prioritaires relève en premier lieu de l'État, le cas échéant après consultation des collectivités locales 8

2.1.1. La géographie prioritaire s'appuie sur des zonages au titre de l'aménagement du territoire ou sur des zonages ad hoc régis par des dispositions du code général des impôts (CGI).....8

2.1.2. L'Etat n'associe que de manière limitée les collectivités locales aux zonages, y compris pour les exonérations d'impôts locaux.....10

2.2. Collectivités locales et géographie prioritaire : zoom sur les zonages vus des régions 10

3. QUELLES PERSPECTIVES POUR LA GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE EN MATIÈRE D'AIDES AU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET DE L'EMPLOI ? 11

3.1. Éléments préalables à une réflexion sur l'évolution de la géographie prioritaire.....11

3.1.1. La géographie prioritaire a vocation à promouvoir un modèle de développement local adaptés aux atouts et aux vulnérabilités du territoire 11

3.1.2. En outre, la géographie prioritaire comporte une dimension politique importante.....11

3.2. Perspectives d'évolution de la géographie prioritaire 13

3.2.1. Les expériences internationales et locales d'indicateurs de vulnérabilité incitent à la mise en place de tableaux de bord régionaux de vulnérabilité économique 13

3.2.2. Des possibilités d'adaptation des critères de classement en fonction des atouts et des vulnérabilités identifiés dans les territoires.....18

3.2.3. Une évolution des critères de zonage pourrait être envisagée dans le cadre des dispositifs actuels.....25

3.2.4. La question de la disparition du zonage national peut être posée.....25

L'observation des politiques d'aménagement du territoire depuis cinquante ans montre une évolution essentielle : le passage progressif d'une politique *ex ante* préventive dans les années 1960, axée principalement sur la création de territoires métropolitains d'équilibre, à une politique *ex post* plus curative se focalisant sur certains territoires - territoires ruraux en voie de désertification, quartiers urbains périphériques, sites affectées par la désindustrialisation – à parti des années 1980. Le changement d'appellation du principal organisme chargé de ces politiques - de la DATAR à la DIACT puis au CGET et enfin à l'ANCT[1] en 2020 - témoigne de cette évolution : d'un outil d'aménagement du pays à un outil de réparation de ses fractures territoriales, ce dernier portant une démarche de géographie prioritaire des politiques publiques[2].

Les fondements de la géographie prioritaire sont bien identifiés par les approches académiques (1.). Sa mise en œuvre par les pouvoirs publics dans le domaine du développement économique et de l'emploi révèle une approche pragmatique et diversifiée dans laquelle la place de l'État reste déterminante, alors que l'intervention des collectivités locales demeure encore modeste malgré la décentralisation (2.). Les évaluations disponibles invitent à mettre en perspective d'autres approches possibles de la géographie prioritaire en la matière (3.).

1. Une approche conceptuelle des fondements de la géographie prioritaire des politiques publiques

La géographie prioritaire des politiques publiques se définit synthétiquement par la démarche visant à instaurer des périmètres territoriaux spécifiques à l'intérieur desquels les politiques publiques bénéficient de leviers d'intervention plus importants, en réponse aux besoins du territoire préalablement évalués. Il s'agit donc, à proprement parler, de mettre en relation une offre (l'intervention publique) et une demande (besoins socio-économiques spécifiques à un territoire vulnérable). Les territoires sont différents de par leurs caractéristiques géographiques et historiques, ainsi que par l'impact des évolutions économiques, sociales, écologiques. Avec le temps, ces différences peuvent devenir des forces ou des faiblesses en fonction en fonction des stratégies des acteurs économiques, des modalités de l'action publique, des capacités du tissu local. La géographie prioritaire a été imaginée et promue afin de rendre plus déterminant le rôle des politiques publiques dans la correction des inégalités territoriales et la promotion d'une justice spatiale.

1.1. La géographie prioritaire de l'État a fait l'objet de plusieurs incarnations successives, traduisant l'évolution de ses objectifs

L'aménagement du territoire est d'abord une géographie prioritaire stratégique et prospective. Le 14 février 1963 est créée la DATAR, service du Premier ministre à vocation interministérielle chargé de préparer, impulser et coordonner les politiques d'aménagement du territoire menées par l'État. Il s'agit, comme en témoignent les documents officiels de l'époque[3] :

[1] DATAR (Délégation à l'aménagement du Territoire et à l'Action Régionale), DIACT (Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires), CGET (Commissariat Général à l'Egalité des Territoires), ANCT (Agence Nationale de la Cohésion des Territoires).

[2] Le terme de « géographie prioritaire » est dans le langage politico-administratif, habituellement et principalement associé à la politique de la ville : voir à ce sujet le site de l'ANCT. Cette annexe considère ce terme comme indissociable des politiques publiques visant à rééquilibrer pour partie des situations discriminantes, dans leur ensemble.

[3] Source : site France archives.

« de rééquilibrer le territoire face aux défis qu'imposent les mutations socio-économiques de l'après-guerre. Ce redressement nécessite que la population et les richesses économiques soient mieux réparties. Le développement du monde rural et le renforcement du maillage urbain sont favorisés tandis que les infrastructures de transport sont développées ».

La géographie prioritaire, au-delà des spectaculaires opérations d'aménagement, se veut une politique d'équilibre des territoires avec la création des métropoles d'équilibre, des villes nouvelles et des Parcs naturels régionaux, mais aussi le démarrage des politiques de développement de la montagne et du littoral.

Elle est liée à la recherche de compétitivité. Le 31 décembre 2005, la DATAR devient la DIACT**.** Son rôle évolue par rapport à celui de la DATAR : cette nouvelle délégation doit promouvoir l'attractivité du territoire français tout en conservant une politique de solidarité vis-à-vis des régions les plus fragiles économiquement, en particulier la prévention et le traitement des mutations économiques et des crises sectorielles qui affectent certains bassins d'activité. La place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire devient primordiale. Tout en soulignant comme Jean-Benoît Albertini, adjoint au directeur de la DIACT, que :

« en parallèle, l'attention portée aux territoires en difficulté, n'a fait que se renforcer au cours des dernières années, constitue l'un des piliers de la nouvelle politique de compétitivité en ce qu'elle vise désormais à mieux anticiper les évolutions économiques et à mettre en mesure les territoires et les acteurs économiques d'y faire face collectivement et, si possible, de manière préventive »[4].

Dans les années 1980 et 1990, les zonages à dominante sociale se développent : zones urbaines sensibles, zones d'éducation prioritaire, etc. En explicitant, en 2012, le terme d'égalité des territoires, la ministre en charge de ce domaine précisait que : « l'égalité ne veut jamais dire l'uniformité ou l'unicité, mais c'est de reconnaître la diversité des contextes locaux en donnant comme seule perspective aux politiques publiques : l'ambition de la justice[5].

a création du CGET en 2014 confirme cette approche : celui-ci « appuie le Gouvernement dans la lutte contre les inégalités territoriales et le soutien aux dynamiques territoriales, en concevant et animant les politiques de la ville et d'aménagement du territoire avec les acteurs locaux et les citoyens »[6].

À l'égalité des territoires a succédé la notion de **cohésion des territoires, porteuse d'une autre conception de la géographie prioritaire.** L'objectif de l'ANCT, créée le 1er janvier 2020, est de conseiller et soutenir les collectivités territoriales et leurs groupements dans la conception, la définition et la mise en œuvre de leurs projets en tenant compte des particularités, des atouts et des besoins de chaque territoire. Sa gouvernance s'articule autour d'instances co-animées par les représentants de l'État et par les élus et son organisation s'appuie sur une représentation locale. Ainsi, la géographie prioritaire veut être une géographie de territoires, déconcentrée et décentralisée, pour une démarche contractuelle de cohésion.

A la relecture des missions assignées officiellement aux organismes successifs principalement en charge de cette question, on perçoit ainsi l'évolution importante des objectifs assignés à la géographie prioritaire.

Pour appréhender la géographie prioritaire, il est nécessaire de préciser synthétiquement ses composantes : le territoire, le modèle de développement, la vulnérabilité, les inégalités territoriales et l'intervention publique différenciée.

---

[4] Jean-Benoît Albertini « La place des questions économiques dans la politique d'aménagement du territoire », Revue française d'administration publique, n° 119, 2006.

[5] Cécile Duflot, ministre de l'égalité des territoires et du logement, juillet 2012 (source : Banque des territoires).

[6] Source : site www.data.gouv.fr.

1.2. Le territoire

Le territoire se définit comme un espace approprié, délimité, où se manifestent des pouvoirs.

Éloi Laurent[7] définit ainsi le territoire :

« Un territoire est le produit d'un espace et d'un pouvoir. Périmètre physique délimité par l'exercice d'une autorité légale émanant d'une communauté humaine, il représente le point de contact entre des flux économiques et des frontières politiques. En tant qu'espace, le territoire se trouve soumis aux forces des marchés, aux flux de capitaux, de biens, de services et de personnes. En tant que pouvoir, il dispose, en prise avec ces flux, d'un degré d'autonomie dans ses décisions politiques, dans une relation verticale et horizontale avec les autres territoires »[8].

Même si la notion de territoire est polysémique et épouse un large champ disciplinaire (économie, géographie, politique, droit, sociologie…), chacune de ces disciplines apportant des enseignements plus ou moins stabilisés et utiles à l'action publique en faveur des territoires, et convergents quant aux fondements et aux modalités de cette dernière, l'approche d'Éloi Laurent apparaît pertinente pour le sujet de la présente note.

Elle conjugue en effet la dimension économique du territoire (comme producteur de richesses, générateur d'activités et lieu d'échanges) et sa dimension de pouvoir (espace où vont s'exercer l'autorité et l'action de la puissance publique).

1.3. Les modèles de développement

Le concept de développement économique territorial renvoie à deux approches principales :

- le développement exogène reposant sur l'attractivité du territoire pour faire venir plus d'entreprises, plus d'emplois, plus d'habitants, etc. ;
- le développement endogène qui vise à développer, à partir des atouts intrinsèques du territoire, les activités existantes et à répondre à ses besoins spécifiques.

Or, la situation de développement d'un territoire pouvant justifier une intervention spécifique au titre de la géographie prioritaire ne peut s'apprécier que par rapport à un modèle de développement dont la référence permet de mesurer les écarts à compenser.

C'est donc en définissant ce qu'est un territoire développé que doivent s'élaborer les diagnostics préalables aux interventions publiques. Cette définition implique de répondre à de nombreuses interrogations.

- Quels sont les éléments qui caractérisent un territoire développé, niveau de production, richesse, qualité de vie, etc. ?
- Existe-t-il un référentiel abouti du développement et quels en sont les indicateurs ?
- Par rapport à quel environnement économique, social et écologique, régional, national, européen, le développement d'un territoire peut-il être situé ?
- Quels sont les facteurs de concurrence et de coopération entre territoires ?
- Le modèle de développement exogène n'est-il pas en train d'être revisité et encore récemment interrogé[9] au bénéfice d'un modèle plus endogène, ou plutôt d'une combinaison des deux ?
- Quelles sont les conditions d'association des acteurs et les modes de gouvernance favorables à ce modèle de développement ?

---

[7] Éloi Laurent est économiste, professeur à Sciences Po et à l'université de Stanford.

[8] *Vers l'égalité des territoires. Dynamiques, mesures, politiques* 2014. La Documentation Française.

[9] A l'occasion de la crise sanitaire de la Covid-19.

Encadré 1 : La notion de développement

Dans son ouvrage *À propos du développement local : quelques exemples concrets*, Jean Chaussade.,interroge la notion de développement :

« (…) la notion même de développement est remplie de contradictions ou d'ambiguïtés (tout au moins en apparence) : contradiction ou ambiguïté entre le développement global et l'autonomie locale, entre la croissance économique et la sauvegarde de l'environnement, entre la cohérence nécessaire à toute organisation et la créativité qui exige une certaine incohérence, entre la structuration nécessaire à toute vie sociale et le mouvement sans lequel toute société est condamnée à se scléroser et à mourir. Spirale de la vie et spirale de la mort. Tout pays, tout État, tout groupe social, à quelque échelle qu'il se place, est soumis à ce dilemme. Toute politique s'inscrit peu ou prou à l'intérieur de ce dilemme.

Mais nous avons vu aussi que la problématique du développement ne se limite pas à la notion du "toujours plus avoir". Si, à certains moments, la lutte pour le développement est d'abord une lutte contre la rareté et la nécessité, à d'autres moments, elle change de nature ; elle débouche sur des références qui ne sont plus strictement d'ordre quantitatif mais aussi qualitatif telles que la recherche de valeurs morales et spirituelles, ou la quête du bonheur pour laquelle nos critères d'appréciation sont nécessairement subjectifs. Ainsi, de ce seul point de vue de la culture et de l'art de vivre, les sociétés africaines, asiatiques ou sud-américaines ne sont pas moins développées que nos sociétés occidentales !

Source : Jean Chaussade, « À propos du développement local : quelques exemples concrets »,*in* Les cahiers nantais, *n°5, 2017.*

1.4. La vulnérabilité des territoires

Usuellement plutôt associée à l'exposition de territoires à des catastrophes naturelles ou encore des risques sanitaires, la vulnérabilité concerne aussi les activités humaines ordinaires.

Au regard du développement économique, ce terme caractérise deux situations appelant des interventions distinctes :

- celle d'un territoire dynamique mais pouvant être confronté aux risques et aléas économiques, tels les territoires à mono-activité (industrielle, de service public ou encore de tourisme). Cette situation appelle des mesures de prévention des chocs économiques (diversification, formation…) ;
- celle d'un territoire « privé de développement » par sa situation (déprise, enclavement, etc.) ou par la survenance d'un sinistre économique majeur et qui nécessite des mesures réparatrices.

Les faiblesses et les forces structurelles des territoires doivent pouvoir être mesurées et appréciées par des indicateurs adéquats sur une échelle de risques, qu'ils soient advenus ou potentiels.

La définition de ces indicateurs et de leurs seuils d'appréciation demeure problématique tant le champ disciplinaire concerné par cette question est large : économie politique, sciences environnementales, géographie. Ainsi, selon certains, « Il n'est donc pas possible d'avoir une définition unique de ces concepts, car les approches diffèrent et par conséquent, les indicateurs sont établis en fonction de ces visions disciplinaires, avec un risque de flou et de dilution des approches (Thomas 2008) » [10].

L'observation des pratiques d'action publique fait apparaître la possibilité de définir un indice agrégé de vulnérabilité composé d'indicateurs divers ou un tableau de bord d'indicateurs (cf. 3.2)

[10] Cité dans Jean-Étienne Bidou, Isabelle Droy, « De la vulnérabilité individuelle aux syndromes de vulnérabilité : quelles mesures ? », Revue Tiers-monde n°213.

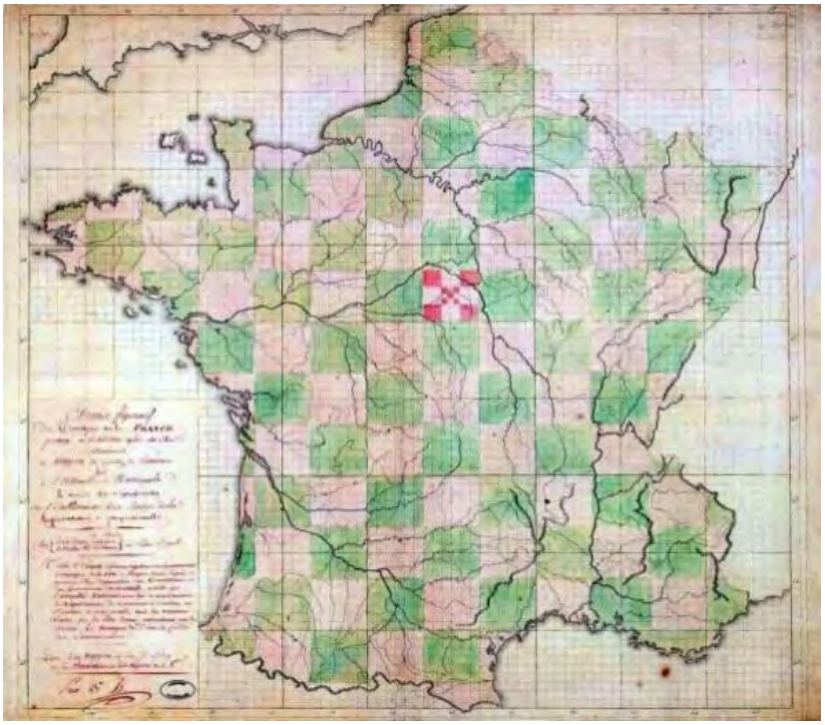
1.5. Les inégalités territoriales

« L'égalité des territoires est, dans l'imaginaire républicain, la version géographique de l'égalité politique et sociale », souligne Philippe Estèbe[11] rappelant qu'elle est surtout une figure du volontarisme politique et constatant que :

« la littérature française est remplie d'ouvrages qui dénoncent les atteintes à l'égalité des territoires », et que (elle) se montre comme une figure du volontarisme politique(…) qui cherchent à s'exonérer de ses exigences pour se laisser aller au mouvement « naturel » de désertification, de polarisation des hommes et des activités dans les grandes villes, et de déshérence de l'espace rural ».

Le terme d'inégalités renvoie à plusieurs significations : de « défaut d'égalité » à des différences perçues comme une injustice[12] ou encore à l'absence d'équité[13]. Certains soutiennent qu'il « est tout aussi compliqué de concevoir ce que serait le « juste niveau », la « valeur absolue » ou « l'étalon » du territoire « égal », qui traduirait à la fois l'égalité entre les territoires et le niveau jugé objectivement comme le « juste niveau » pour toutes et chacune des composantes de la Nation. [14] »

Graphique 1 : Carte de division administrative de la France élaborée par Mathias Robert de Hesseln en 1780 et proposé par l'abbé Sieyès en 1789 à l'Assemblée nationale



Source : Agence d'urbanisme de Tours.

[11] Op. Cit.
[12] Cf. Jacques Lévy, Jean-Nicolas Fauchille, Ana Póvoas, *Théorie de la justice spatiale : géographies du juste et de l'injuste*, 2017.
[13] Cf. Philippe Askenazy, Philippe Martin, « Promouvoir l'égalité des chances à travers le territoire » *in Les notes du conseil d'analyse économique*, n° 20, février 2015.
[14] Cité dans le rapport de l'inspection générale des finances, *Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité,* 2013.

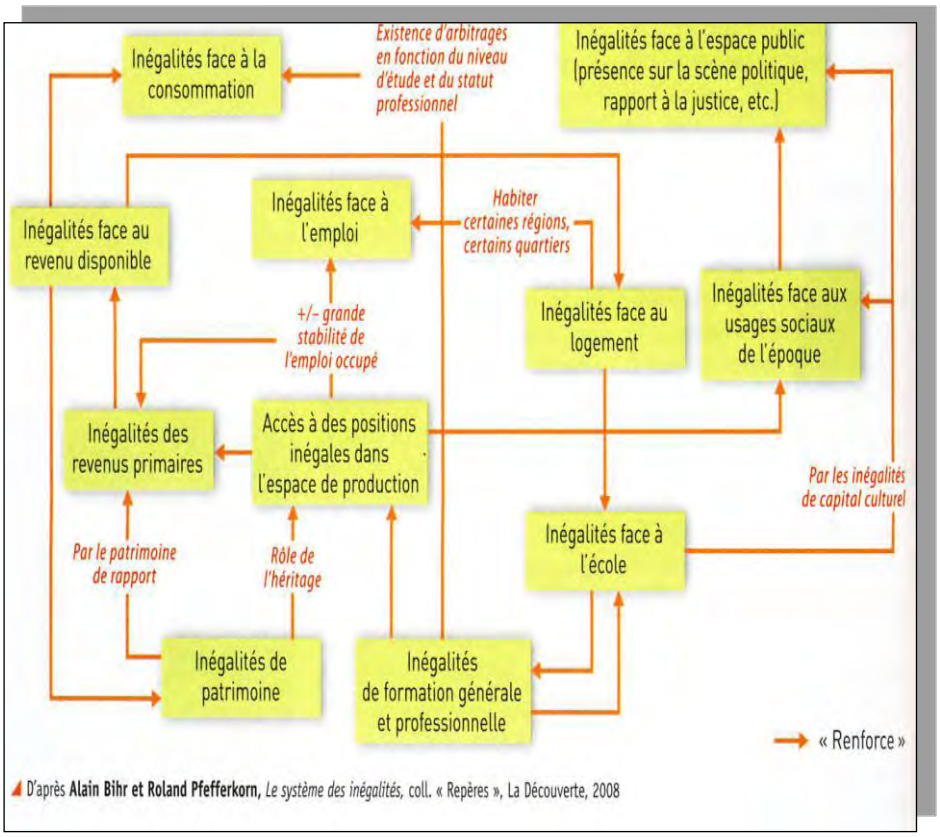
Cependant, les inégalités territoriales traduisent bien des handicaps de développement économique et social affectant la cohésion nationale, la compétitivité globale du pays, ainsi que les opportunités offertes à chacun des habitants et des acteurs socio-économiques qui y sont installés.

Comme le soulignait le CGET en 2013, « il est difficile d'établir une typologie des inégalités territoriales, tant les situations spatiales, économiques, sociales et même démographiques sont diverses, on peut néanmoins relever plusieurs types de territoires particulièrement touchés par les difficultés ». Il distingue ainsi :

- les zones urbaines sensibles, dans lesquelles les populations cumulent les difficultés : taux de chômage élevé, niveau de formation faible, discrimination, insécurité, etc. ;
- les zones rurales touchées par des pénuries de services : manque d'accès à la santé, à l'emploi, aux transports, aux réseaux numériques à très haut débit, aux services publics en général ;
- les territoires désindustrialisés marqués par le chômage, les difficultés économiques et sociales, et parfois des dégradations environnementales ;
- les territoires périurbains dont certains sont affectés par l'érosion du lien social, et dans lesquels l'éloignement du centre de l'agglomération et des lieux de travail peut avoir un effet négatif sur la qualité de vie des habitants.

C'est bien aussi par rapport à cette typologie des territoires vulnérables que s'établissent les politiques publiques d'interventions différenciées. Une situation de déclin économique, ces territoires risque d'engendrer un système d'inégalités (cf. graphique 2) et de les faire entrer dans un cercle vicieux. L'analyse des systèmes d'inégalités territoriales peut être une méthode utile à la définition des critères de zonages de la géographie prioritaire (indicateurs économiques, démographiques, sociaux, etc.).

Graphique 2 : Illustration d'un système d'inégalités territoriales



Historiquement, les politiques d'intervention territoriale de l'État visent d'abord l'équipement et l'aménagement du territoire, consacrant des politiques de développement des infrastructures (principalement de communication et de transports mais aussi sanitaires) à vocation civile, économique et militaire. Au cours du XIXe siècle, elles sont complétées par une intervention systématique et générale de soutien social et éducatif aux populations.

La fin des Trente glorieuses et les crises économiques qui les suivent entraînent l'introduction de mesures différenciées, qui orientent l'interventionnisme public vers des territoires affectés par la désindustrialisation, l'exode rural ou encore la relégation de certaines populations pauvre à la périphérie des grandes villes. Pour limiter les inégalités dont souffrent les territoires fragiles, des politiques publiques spécifiques sont ainsi mises en œuvre afin d'intensifier l'intervention dans ces territoires : politique de la ville, zonages règlementaires, contrats de restructuration des sites de défense, etc.

Ces actions obéissent à une logique essentiellement réparatrice – et non préventive - de situations de décrochages de certains territoires et concourent à l'objectif de cohésion territoriale. La géographie prioritaire repose, comme le souligne Daniel Béhar[15], selon le triptyque :

- péréquation, l'intervention prenant la forme d'une solidarité financière destinée à combler le handicap dans une logique de redistribution ;
- éligibilité, seuls les territoires présentant un écart à la moyenne pouvant en bénéficier ;
- dérogation au droit commun, proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.

[15] Daniel Béhar, « Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage ? » in *Vers l'égalité des territoires - Dynamiques, mesures, politiques*, ministère de l'Égalité des territoires et du Logement, sous la direction d'Eloi Laurent, 2013.

Parallèlement, les politiques de soutien à l'attractivité et au développement économique sont de plus en plus contractualisées entre l'État et les collectivités, comme le montre l'Annexe VI consacrée aux démarches de contractualisation.

2. La mise en œuvre de la géographie prioritaire dans le domaine du développement économique et de l'emploi

2.1. La définition des territoires prioritaires relève en premier lieu de l'État, le cas échéant après consultation des collectivités locales

2.1.1. La géographie prioritaire s'appuie sur des zonages au titre de l'aménagement du territoire ou sur des zonages *ad hoc* régis par des dispositions du code général des impôts (CGI)

Les sept zonages étudiés par la mission, porteurs d'exonérations fiscales ou sociales participent de stratégies de ciblage des interventions publiques de soutien à l'économie des territoires, et plus largement de stratégies de différentiation des politiques publiques. Ces stratégies prennent des formes multiples, plus ou moins encadrées par des dispositifs régis par la loi.

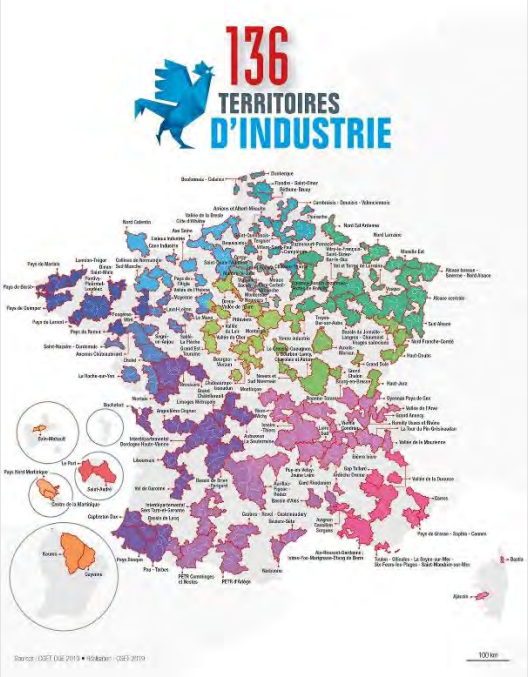
L'article 42 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) définit des territoires qui justifient de « *politiques renforcées et différenciées de développement* » en raison de leurs *« handicaps géographiques, économiques ou sociaux ».* Cet article identifie sept catégories de territoires, dont quatre justifient de politiques d'exonérations zonées : les zones franches urbaines (ZFU), les bassins d'emploi à redynamiser (BER), les zones de restructuration de défense (ZRD) et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

Trois zonages sont définis uniquement au codeCGI : zones de revitalisation rurale (ZRR), bassins urbains à redynamiser (BUD) et zones de développement prioritaire (ZDP) (cf. Annexe II). Ces trois zonages ne réfèrent pas à des politiques publiques particulières, que ce soit d'aménagement du territoire ou poursuivant d'autres objectifs. Il en résulte une diversité de critères et des superpositions de zonages. En sus, cette dispersion n'invite pas à formuler des politiques publiques structurées et structurantes d'aide au développement économique des territoires vulnérables ou fragiles, le cas échéant soutenues par des exonérations fiscales ou sociales. En effet, l'habitude parait prise de définir un nouveau zonage pour chaque cas particulier : bassin minier, Ardennes et bassin de Lavelanet en Ariège, Corse, mais aussi Decazeville intégrée au zonage ZRR par le biais d'un critère alternatif *ad hoc*, alors que le problème posé est similaire à celui rencontré dans le bassin minier.

Une autre approche de l'action publique territoriale, ne reposant pas à proprement parler sur des zonages, a vu le jour récemment, avec les programmes Territoires d'industrie et Action Cœur de ville.

Encadré 2 : Territoires d'industrie et Action cœur de ville

Les 136 EPCI labellisés « Territoires d'industrie » entrent dans une démarche partenariale, pilotée par les régions, en lien avec l'État en région et les opérateurs. L'objectif est le développement ou le redéveloppement de territoires industriels, avec l'accompagnement de projets d'entreprises existantes, l'appui à la création de nouvelles activités et des actions collectives. Un contrat particulier, signé au niveau de l'EPCI permet la mobilisation d'une boîte à outils comportant des financements apportés par l'Etat, les régions mais aussi la Banque des Territoires, Bpifrance ou Business France. Le comité de pilotage local associe les maires et les industriels locaux.



Les 222 villes labellisées « Action cœur de ville », sélectionnées suite à un appel à projet, visent à rétablir l'attractivité de centres anciens désertés par les commerces et les habitants. Si elles remplissent les conditions définies par l'article L303-2 du code de la construction et de l'habitation, les conventions « Actions cœur de ville » peuvent être transformées en « opérations de revitalisation du territoire – ORT ». La boîte à outil réglementaire mobilise de nombreux outils de droit commun ou dérogatoires en matière d'aide à l'habitat et aux commerces. Le programme mobilise aussi un important volume d'investissements publics (5 milliards d'euros sur cinq ans) dans de nombreux secteurs porteurs d'attractivité : scolaire, universitaire, économique (pépinières d'entreprises), espace public et stationnement, etc. Par le jeu de l'article 1464 F du CGI instituant les zones de revitalisation des centres-villes, sous réserve de délibération de la collectivité, les commerces et les entreprises artisanales peuvent être exonérés de la contribution foncière des entreprises. Pour mettre en œuvre cette disposition, la commune est soumise à une condition complémentaire portant sur le revenu fiscal médian par unité de consommation de la commune.

Source : Mission, ANCT.

Le regroupement de l'ensemble des zonages contribuant à la mise en œuvre de politique de lutte ou compensation de handicaps géographiques, économiques ou sociaux dans un même texte dans un texte unique permettrait, ensuite, de simplifier le jeu des références législatives nécessaires à la définition des mesures de toute nature nécessaires à l'atteinte des objectifs, et notamment des mesures d'exonérations fiscales et sociales. L'article 42 de la LOADDT paraît être le support naturel d'un tel regroupement. Cette logique pourrait être poursuivie (par exemple en transférant les alinéas qui définissent les périmètres des ORT dans le CCH vers ce texte consolidé).

Il contribuerait surtout à une lecture globale de l'ensemble des géographies « prioritaires », en facilitant le pilotage tant en interministériel qu'avec les principaux partenaires (régions, associations de collectivités, milieux économiques) dans une logique d'amélioration de l'efficacité et de l'efficience.

2.1.2. L'Etat n'associe que de manière limitée les collectivités locales aux zonages, y compris pour les exonérations d'impôts locaux

Les mesures d'exonérations fiscales et sociales sont définies par le code général des impôts et le code de la sécurité sociale (article L. 241-9) pour les exonérations de cotisations en ZRR . Aucun dispositif spécifique de pilotage ou de suivi de la mise en œuvre et des effets n'est formellement prévu.

Les acteurs de terrain rencontrés ont notamment indiqué à la mission l'existence d'une telle coordination pour le bassin minier Nord Pas-de-Calais, *via* les organes mis en place autour de la délégation interministérielle au bassin minier (zonage BUD) ou dans les Ardennes (zonage BER, correspondant en gros au territoire couvert par le Pacte Ardennes). En revanche, il faut constater l'absence de tout pilotage local institutionnalisé dans les ZRR. Cela n'exclut pas un engagement des responsables politiques locaux dans certains secteurs, souvent bénéficiaires d'autres stratégies zonées d'appui au développement économique.

Les mesures d'exonération fiscale portent aussi sur la contribution économique territoriale (CFE et CVAE) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB). Selon les zonages, ces exonérations sont ouvertes de droit aux entreprises, sauf délibération contraire de la collectivités, ou sur délibération des collectivités. Si les premières sont compensées partiellement, les secondes ne le sont pas.

L'absence de pilotage, de coordination et même de suivi des exonérations pour la plupart des collectivités concernées n'encourage ni la promotion (même ciblée) des dispositifs, ni une évaluation locale appropriée, permettant le cas échéant d'ajuster les décisions prises.

2.2. Collectivités locales et géographie prioritaire : zoom sur les zonages vus des régions

La mission s'est intéressée à la fois à la manière dont les zonages nationaux sont perçus par les collectivités et à leur appréhension de la géographie prioritaire.[16] Les régions rencontrées par la mission mettent en avant les éléments suivants :

- les zonages nationaux, en particulier celui des ZRR, n'ont que peu ou pas d'effet en matière de développement économique et d'emploi ; cette critique ne porte pas sur les QPV qui mobilisent des partenariats locaux importants ;
- les régions interrogées se sont dotées de leurs propres dispositifs d'identification et s d'appui aux territoires vulnérables, indépendants des zonages nationaux ;
- leur approche de la géographie prioritaire se veut pragmatique, concertée avec les territoires et souple (adaptable selon les besoins des territoires) ;
- il existerait une complémentarité possible d'un socle national de critères de vulnérabilité et de critères locaux adaptés aux besoins des territoires, dans les CPER pourraient s'intégrer des objectifs communs entre Etat et région sur l'économie au bénéfice des territoires vulnérables, offrant de la souplesse et un effet levier ;

[16] Les conditions de déroulement de la mission liées à la pandémie (COVID-19) n'ont pas permis de rencontrer les associations d'élus. Néanmoins, des échanges à distance ont pu s'établir avec des dirigeants territoriaux de plusieurs collectivités (régions et métropoles).

- le zonage et les exonérations associées pourraient être davantage ciblés, en accompagnant un projet de territoire au service d'une stratégie locale.

Ainsi, les collectivités auditionnées par la mission ont majoritairement mis en place leur propre géographie prioritaire, sans liens avec les zonages nationaux.

3. Quelles perspectives pour la géographie prioritaire en matière d'aides au développement économique et de l'emploi ?

3.1. Éléments préalables à une réflexion sur l'évolution de la géographie prioritaire

3.1.1. La géographie prioritaire a vocation à promouvoir un modèle de développement local adaptés aux atouts et aux vulnérabilités du territoire

La géographie prioritaire ne peut pas être qu'un système organisant la mise en œuvre de moyens d'action publique. Ainsi, il s'agit de promouvoir :

- **un modèle de développement local**, adapté aux enjeux de développement exogène et endogène d'un territoire, à ses atouts et vulnérabilités et à son environnement ;
- **la contribution de l'ensemble des territoires** au développement du pays ;
- **l'équité territoriale**, qui ne fait pas seulement référence à la justice spatiale, notamment au regard de la juste répartition des services et activités publics, mais englobe les processus d'élaboration partagée de l'action publique avec les populations ;
- **la résilience**, qui caractérise la résistance aux chocs et la capacité à les surmonter et surtout à les anticiper en se nourrissant des leçons des évaluations et des retours d'expérience. La géographie prioritaire doit mieux être une politique de prévention et moins une politique de réparation.

3.1.2. En outre, la géographie prioritaire comporte une dimension politique importante.

L'intérêt porté à la géographie prioritaire est indissociable du rôle que les responsables politiques d'un pays de tradition centralisatrice et interventionniste comme la France attachent au pouvoir de décider - de dessiner- le territoire national. Cet intérêt est aussi celui des élus locaux attachés à la symbolique forte qui accompagne le classement en zone prioritaire, avec des débats parfois vifs autour de l'influence et de la notoriété des élus obtenant la reconnaissance du statut de territoire aidé *versus* la stigmatisation, le déclassement voire la ghettoïsation d'un territoire ainsi intégré dans un système d'assistance territoriale.

Enfin, la géographie prioritaire est une géographie de politiques publiques territoriales, mais son objectif de stimulation du développement économique des territoires est demeuré longtemps essentiel. Or cet objectif semble devoir aujourd'hui être redéfini pour l'ensemble des zonages, pour davantage intégrer les indicateurs de qualité de vie et de bien-être de la population[17]

[17] Voir à ce sujet : Yann Algan, Clément Malgouyres, Claudia Senik « Territoires, bien-être et politiques publiques », in *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 55, janvier 2020.

Il s'agit ainsi d'adapter les réponses des pouvoirs publics aux spécificités des territoires et aux demandes de leurs résidents. Dans cette optique, une volonté de différenciation territoriale a dont la reconnaissance constitutionnelle est actuellement en discussion, a émergé face au risque de standardisation du développement local.

Encadré 3 : La différenciation territoriale, un outil pour redéfinir la géographie prioritaire ?

L'article 15 du projet de loi constitutionnelle, déposé à l'Assemblée nationale le 9 mai 2018, introduit pour les collectivités territoriales une double possibilité de différenciation : différenciation des compétences, d'une part, en permettant que la loi puisse « prévoir que certaines collectivités territoriales exercent des compétences, en nombre limité, dont ne disposent pas l'ensemble des collectivités de la même catégorie » ; différenciation des normes applicables, d'autre part, en permettant que les collectivités territoriales ou leurs groupements puissent « déroger, pour un objet limité, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences, éventuellement après une expérimentation autorisée dans les mêmes conditions ».

Le débat amorcé à la suite a fait apparaitre un clivage entre, d'une part, les tenants d'une égalité des territoires devant la loi, porteuse d'une certaine uniformité et, d'autre part, les partisans d'une relative différenciation du droit dans les territoires, faisant le constat que les inégalités territoriales étaient de fait déjà largement installées dans le pays.

Source : Mission.

3.2. Perspectives d'évolution de la géographie prioritaire

3.2.1. Les expériences internationales et locales d'indicateurs de vulnérabilité incitent à la mise en place de tableaux de bord régionaux de vulnérabilité économique

Dans le cadre de réflexions mondiales autour de la pertinence des mesures usuelles de la performance économique, en particulier le produit intérieur brut (PIB), le Président de la République a institué en 2008 la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès, dite « Commission Stiglitz ». Cette commission était menée par les prix Nobel Joseph Stiglitz, Amartya Sen et le professeur Jean-Paul Fitoussi, et avait pour objectif d'identifier les limites du PIB comme indicateur et de proposer des outils à même d'intégrer les dimensions du bien-être social et du développement durable dans les performances économiques d'un État.

Ces travaux ont donné lieu à un rapport publié le 14 septembre 2009. Suivant cette tendance, plusieurs acteurs locaux ont engagé des démarches visant à construire des indicateurs à la fois synthétiques et significatifs des performances et des vulnérabilités des territoires.

3.2.1.1. L'indice de développement humain régional n'a pas été mis à jour depuis 2009

En matière de développement, l'indicateur le plus connu est l'indice de développement humain (IDH). Construit par le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) en 1990, l'IDH vise à évaluer le niveau de développement d'un État selon trois dimensions, dont les indicateurs sources sont précisés au tableau 1 :

Si l'IDH a été conçu pour une application au niveau des États et est peu approprié en tant que tel aux échelles géographiques infranationales, la région Hauts-de-France a adapté l'IDH pour l'appliquer au niveau régional, l'appelant IDH-2.

L'IDH-2 reprend les trois dimensions de l'IDH, en modifiant les indicateurs sources, comme le montre le tableau 1 :

Tableau 1 : Différences entre l'IDH mondial et l'IDH2 régional

Dimension	Indicateurs IDH	Indicateurs IDH2
Santé	Espérance de vie à la naissance	Espérance de vie à la naissance
Éducation	Durée moyenne de scolarisation à 25 ans Durée de scolarisation attendue pour un enfant d'âge scolaire	Part de la population âgée de plus de 15 ans sortie du système scolaire diplômée (baccalauréat ou plus)
Niveau de vie	Revenu national brut par habitant en parité de pouvoir d'achat	Revenu imposable médian par unité de consommation en parité de pouvoir d'achat

Source : Mission, data.gouv.fr.

À la date de la mission, l'IDH2 régional n'avait pas été mis à jour depuis 2009, et ne tenait donc pas compte de la refonte de la géographie régionale opérée en 2015. Le tableau 2 présente l'IDH régional en 2009.

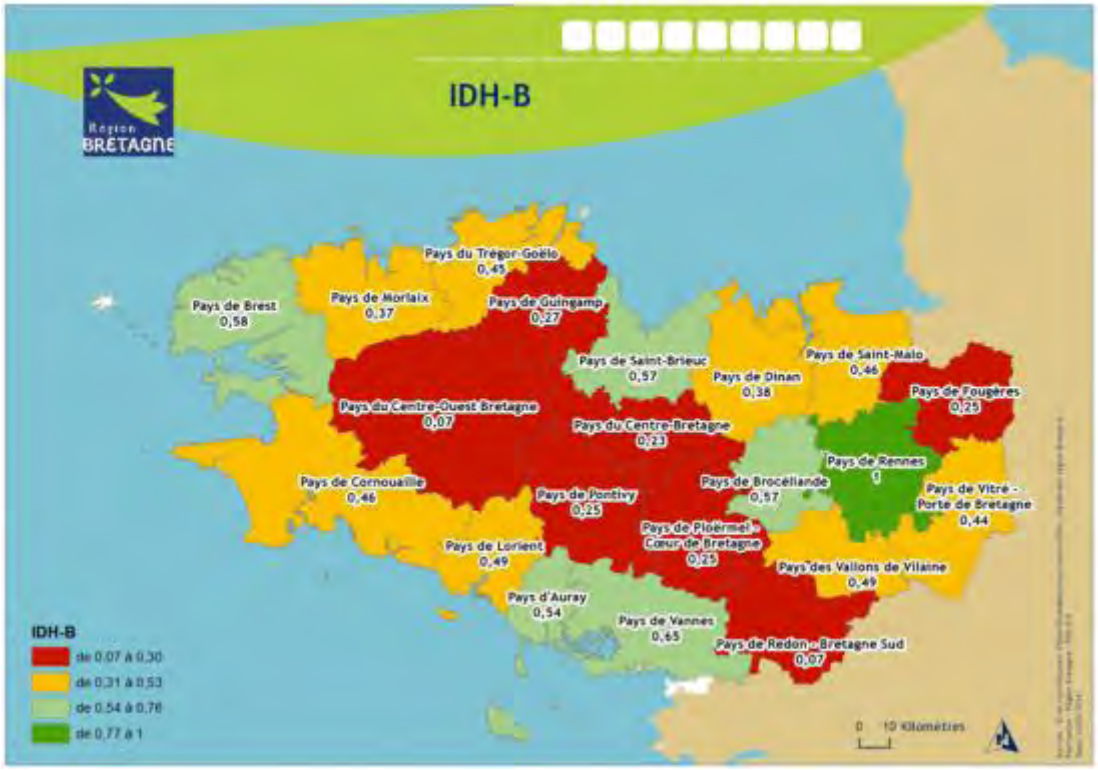
Tableau 2 : IDH-2 régional en 2009

Région	Indice niveau de vie	Indice éducation	Indice santé	IDH2 en 2009
Île-de-France	0,892	0,647	0,863	0,8
Midi-Pyrénées	0,795	0,685	0,853	0,778
Rhône-Alpes	0,825	0,65	0,848	0,774
Aquitaine	0,801	0,674	0,825	0,767
Bretagne	0,796	0,731	0,768	0,765
Pays de la Loire	0,788	0,658	0,828	0,758
Limousin	0,775	0,688	0,798	0,754
Provence-Alpes-Côte d'Azur	0,8	0,615	0,83	0,748
France	0,805	0,635	0,803	0,747
Alsace	0,842	0,606	0,793	0,747
Centre	0,806	0,634	0,798	0,746
Poitou-Charentes	0,773	0,637	0,813	0,741
Auvergne	0,774	0,681	0,768	0,741
Franche-Comté	0,79	0,635	0,795	0,74
Bourgogne	0,79	0,626	0,788	0,734
Languedoc-Roussillon	0,747	0,615	0,8	0,721
Basse-Normandie	0,77	0,585	0,78	0,712
Lorraine	0,781	0,588	0,758	0,709
Haute-Normandie	0,796	0,565	0,743	0,701
Corse	0,755	0,524	0,818	0,699
Champagne-Ardenne	0,775	0,578	0,738	0,697
Picardie	0,779	0,539	0,715	0,678
Nord-Pas-de-Calais	0,728	0,589	0,67	0,662

Source : data.gouv.fr.

À noter également que l'IDH2 régional ne doit pas être confondu avec l'IDH infranational développé depuis 2018 par l'université Radboud de Nimègue, aux Pays-Bas, avec le soutien du PNUD. Celui-ci reprend à l'échelle régionale les indicateurs de l'IDH, pour mieux valoriser les écarts de développement infranationaux et identifier, au-delà des frontières nationales, des territoires particulièrement favorisés (pourtour des Alpes par exemple).

Graphique 3 : L'IDH breton par pays, données communales 2010



<u>Source</u> : Conseil régional de Bretagne, politique contractuelle 2014-2020.

3.2.1.1.1. L'expérience de l'IDH à l'échelle communale a connu une postérité variable : l'indice a été abandonné dans les Hauts-de-France et en Île-de-France, mais la Bretagne continue à l'utiliser

L'expérience de l'IDH2 a été notamment poursuivie par la région Nord-Pas-de-Calais (puis Hauts-de-France) pour construire l'IDH4, indice de développement humain communal. Cette démarche a été reprise pour l'Île-de-France par l'Institut Paris Région.

Néanmoins, comme l'IDH2 régional, l'IDH communal n'est pas apparu comme un support de territorialisation des politiques publiques régionales ou infrarégionales ou de contractualisation entre collectivités et EPCI.

Outils d'observation du territoire, ces indices ne sont plus suivis par les deux régions depuis 2014, et l'Institut Paris Région n'a pas publié de mise à jour de l'IDH régional depuis 2014.

Néanmoins, la région Bretagne utilise à la date de la mission l'indice de développement humain au niveau communal afin de contribuer à la mesure des capacités des territoires et de moduler l'appui de la région à ces territoires. Ce dispositif est détaillé au 3.2.2.1.2.

3.2.1.1.2. La région Bretagne a entamé, entre 2013 et 2017, la construction d'un index régional du développement durable

S'inspirant des préconisations de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social, la région Bretagne a engagé en 2013 des travaux relatifs à la construction d'un index régional du développement durable. Le conseil régional de Bretagne a associé à ces travaux l'Insee, les conseils départementaux, les communautés d'agglomération, le conseil économique, social et environnemental régional et les services de l'État, en particulier la DREAL.

Cet index avait pour objectif de présenter un classement des EPCI bretons en trois niveaux de fragilité, selon quatre dimensions déclinées en douze critères de classement. Seules deux dimensions ont fait l'objet d'un travail finalisé, comme le montre le 3.

Tableau 3 : Critères de l'indice de développement durable de la région Bretagne

Dimension	Critères de classement	Nombre d'indicateurs utilisés pour le critère
Sociale	Inégalités, pauvreté, exclusion	5
	Santé	4
	Éducation, formation	3
	Loisirs, culture et patrimoine	4
	Langues de Bretagne	3
Économique	Accès à l'emploi	3
	Ancrage local et robustesse du tissu économique	3
	Qualité de l'emploi et des conditions de travail	3
	Développement économique responsable, activités pour la transition énergétique et écologique	3
Environnementale	Non définis	Non définis
Démocratique	Non définis	Non définis

Source : Région Bretagne.

Dans ce modèle, chacun des critères de classement est calculé à partir d'une série d'indicateurs suivis par l'Insee ou l'ANCT. En tout, 31 indicateurs doivent être suivis pour les deux dimensions renseignées, chaque critère étant la moyenne des indicateurs normalisés à 1. Pour chaque critère, les EPCI de la région peuvent ainsi être distribués en trois groupes de même taille.

Une telle démarche d'indicateurs synthétique peut être intéressante à la fois pour établir un diagnostic territorial et suivre l'évolution relative des territoires au regard des quatre dimensions.

La région Bretagne indique que la démarche d'IDH était liée à l'Agenda 21 de la collectivité, mis en suspens suite aux élections régionales de 2015. Si l'IDH régional n'est à la date de la mission plus suivi ou utilisé en soutien de politiques publiques, il reste selon la région un bon outil d'observation des territoires et de partage de ces informations avec l'ensemble des acteurs locaux.

3.2.1.2. La construction d'indices synthétiques pose des difficultés méthodologiques

Malgré leur utilité en termes de communication et de représentation simple, les indices synthétiques peuvent poser des difficultés méthodologiques. Ainsi le principal indice synthétique, l'IDH, fait l'objet de trois critiques majeures :

- il présuppose que l'ensemble de ses composantes sont substituables. Par exemple, en terme de développement, une baisse du revenu par habitant pourrait être compensée par une augmentation de l'espérance de vie ;
- reposant sur des indicateurs de performances moyennes, il ignore la distribution des conditions individuelles dans la population, et donc les inégalités ;
- la pondération des différentes composantes relève de choix méthodologiques discutables. Ainsi, le rapport de la commission Stiglitz souligne que « le fait d'ajouter le *logarithme* du PIB par habitant au *niveau* de l'espérance de vie implique qu'une année d'espérance de vie supplémentaire aux États-Unis a une valeur 20 fois supérieure à celle d'une année d'espérance de vie supplémentaire en Inde »[18].

Ces critiques peuvent également être formulées pour l'IDH2 régional ou l'IDH4 communal.

De manière similaire au champ du développement, rendre compte de la vulnérabilité d'un territoire est difficile du fait de la multiplicité des facteurs de vulnérabilité (économique, sociale, géographique, climatique, etc.), qui implique d'observer des indicateurs représentant des dimensions hétérogènes et non corrélées dans le même territoire. Par exemple, un territoire pourrait être bien positionné en matière d'accès aux services, et mal positionné dans l'accès à l'emploi. Dans ce cas, un indice synthétique ne permet pas de montrer ces différences, et la valeur de l'indice varie avec la pondération affectée à chaque dimension.

Dans le contexte d'un zonage règlementaire national ou de zonages locaux négociés, la formation d'un consensus politique autour des critères d'identification de la géographie prioritaire apparaît comme une condition nécessaire de réussite.

3.2.1.3. Dans le cadre des suites des travaux de la commission Stiglitz, l'Insee n'a pas proposé d'indice synthétique d'évaluation des territoires

Face aux difficultés posées par les indicateurs synthétiques, l'Insee n'a pas adopté ce type d'indicateurs dans ses travaux issus des recommandations de la commission Stiglitz, privilégiant une typologie des territoires à l'échelle des bassins de vie[19] à partir de 31 indicateurs, indiqués au tableau 4.

---

[18] *Rapport de la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social*, 2009, p. 62.

[19] Selon la définition de l'Insee, le bassin de vie est le plus petit territoire sur lequel les habitants ont accès aux équipements et services les plus courants, dans six domaines : services aux particuliers, commerce, enseignement, santé, sports, loisirs et culture et transports.

Il est notamment utilisé pour caractériser les espaces à dominante rurale. La France compte 1 666 bassins de vie, dont 1 287 ruraux.

Tableau 4 : Indicateurs retenus par l'Insee pour évaluer la qualité de vie dans les territoires

Accessibilité aux équipements
Part de la population ayant accès en moyenne aux 21 équipements de la gamme de proximité en 7 minutes ou moins (en %)
Part de la population ayant accès en moyenne aux 12 équipements de la gamme intermédiaire en 15 minutes ou moins (en %)
Culture – Sports – Loisirs – Vie associative
Part de la population ayant accès à un cinéma en 15 minutes ou moins (en %)
Part des 20-60 ans détenant une licence dans un club sportif (en %)
Éducation
Part des 20 ans ou plus ayant au moins le baccalauréat (taux standardisé selon l'âge en %)
Part des 20-29 ans ayant au moins le baccalauréat (en %)
Égalité hommes-femmes
Écart entre le taux d'emploi des femmes et celui des hommes pour les 25-54 ans (valeur absolue, en points)
Écart relatif entre le salaire net horaire moyen des femmes et celui des hommes (valeur absolue, en %)
Emploi – travail
Taux d'emploi des 25-54 ans (en %)
Part des salariés en emploi stable (CDI ou fonction publique) (en %)
Part des 18-25 ans en emploi ou en formation (en %)
Salaire net horaire moyen des salariés à temps plein (base 100 Métropole)
Part des chômeurs de longue durée (plus d'un an) dans la population active de 15-64 ans (en %)
Part des chômeurs dans la population active de 15-64 ans (en %)
Niveau d'inadéquation, au regard des catégories sociales, des emplois du territoire et de la population active occupée (en %)
Environnement
Part des espaces artificialisés dans le territoire (en %)
Équilibre travail – vie privée
Part des actifs occupés résidant à 30 minutes ou moins de leur lieu de travail (en %)
Logement
Part de la population vivant dans un logement en situation de sur-occupation (résidences principales occupées par 2 personnes ou plus) (en %)
Part de la population vivant dans un logement sans salle de bain (en %)
Relations sociales
Part des personnes de 75 ans ou plus vivant seules (en %)
Part des familles monoparentales (en %)
Revenus
Part des foyers fiscaux imposés (en %)
Revenu net imposable moyen annuel par foyer fiscal (base 100 Métropole)
Revenu disponible médian par unité de consommation
Santé
Indice comparatif de mortalité globale (base 100 France)
Accessibilité potentielle localisée aux médecins généralistes libéraux (nombre de médecins en ETP pour 100 000 habitants)
Part de la population ayant accès en moyenne à un médecin généraliste et à une pharmacie en 10 minutes ou moins (en %)
Sécurité
Part de la population vivant dans une commune avec au moins un établissement SEVESO seuil haut (en %)
Transports
Part des transports en commun dans les déplacements domicile-travail au lieu de résidence (en %)
Vie citoyenne
Taux de participation électorale au 1er tour de l'élection présidentielle (en %)
Part de la population couverte par un agenda 21 de « proximité » (en %)

Source : Insee.

À l'image de l'évaluation de la qualité de vie, le caractère multidimensionnel de l'évaluation de la vulnérabilité ou de la fragilité d'un territoire se prête difficilement à un classement par un indice synthétique. La postérité limitée des indices de développement locaux illustre également cette difficulté.

3.2.2. Des possibilités d'adaptation des critères de classement en fonction des atouts et des vulnérabilités identifiés dans les territoires

L'objet principal des zonages règlementaires étant de soutenir le développement économique et l'emploi des territoires, des indicateurs plus spécialisés de vulnérabilité économique pourraient être construits, qui permettraient d'identifier à la fois les territoires en difficulté et ceux susceptibles de l'être, et de qualifier leur degré de vulnérabilité. Basé sur des indicateurs de nature économique, le tableau de bord de la vulnérabilité pourrait aussi intégrer des indicateurs de qualité de vie.

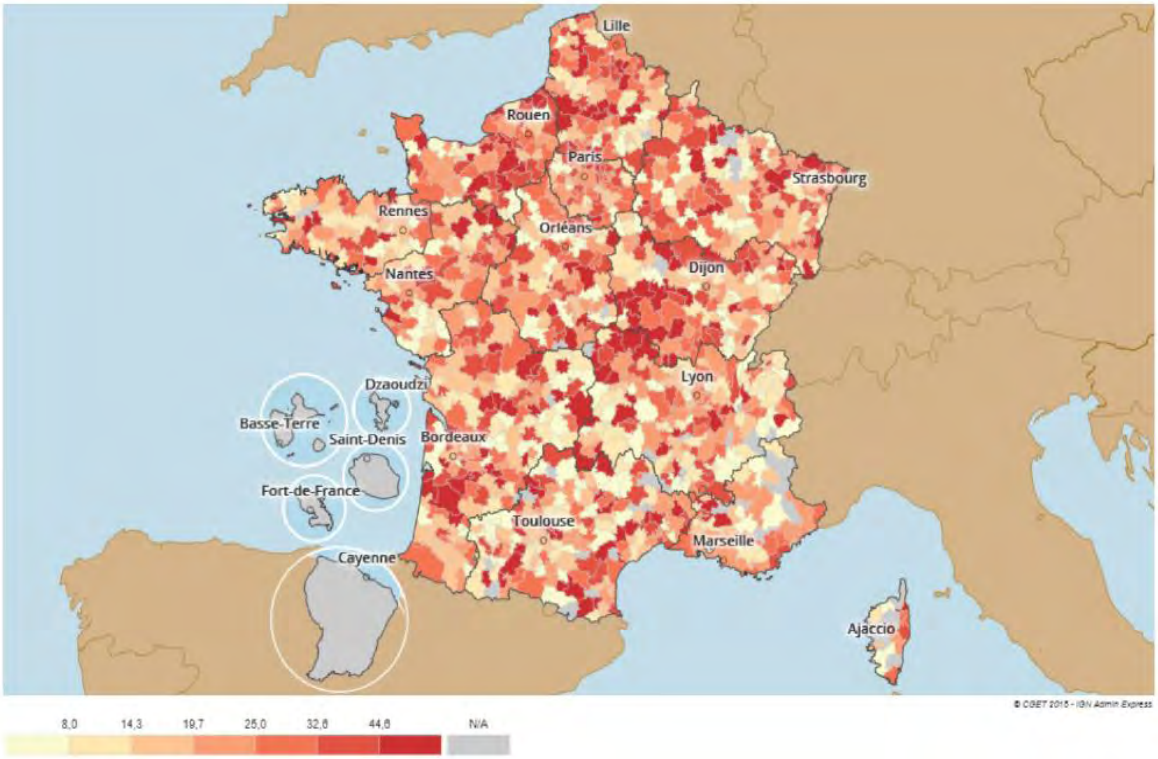
3.2.2.1. Plusieurs acteurs locaux ont développé ou développent des indicateurs de vulnérabilité économique des territoires

3.2.2.1.1. L'ADCF est à la date de la mission en cours d'élaboration d'une cartographie des EPCI économiquement vulnérables

L'assemblée des communautés de France (AdCF) a engagé en 2019 une collaboration avec la Banque de France (BdF) afin de mesurer la fragilité des emplois au niveau des intercommunalités, à partir du poids des emplois dans les entreprises cotées comme « fragiles » par la BdF, cf. graphique 4.

Cette carte montre la fragilité relative de l'emploi salarié dans certains départements majoritairement ruraux : le Pas-de-Calais, la Nièvre, l'Allier, les Landes, l'Orne, etc.

Graphique 4 : Part des emplois salariés privés occupés dans les entreprises fragiles (cotées 5 ou 6 par la Banque de France) à l'échelle des intercommunalités en 2019[20]



Source : Assemblée des communautés de France.

La cotation Banque de France (BdF) est une évaluation par la BdF de la capacité d'une entreprise à honorer ses engagements financiers à un horizon de trois ans. Une cotation à 5 ou 6 (sur 9) correspond à une capacité « faible » ou « très faible » à honorer ces engagements.

Si les éléments de la carte ci-dessus doivent être pondérés par le poids dans chaque EPCI du secteur public, plus résilient aux chocs économiques, et devraient être approfondis avec des indicateurs relatifs aux petites entreprises, cette approche par la fragilité économique serait susceptible d'asseoir des politiques territorialisées de soutien aux tissus économiques vulnérables.

[20] Ne sont comptabilisées que les entreprises cotées par la Banque de France, i-e ayant un chiffre d'affaires supérieures à 750 000 €.

3.2.2.1.2. La région Bretagne module depuis 2013 son soutien au territoire selon trois indicateurs composites, qui n'établissent pas de zonage mais déterminent l'intensité de l'action régionale en faveur de chaque territoire

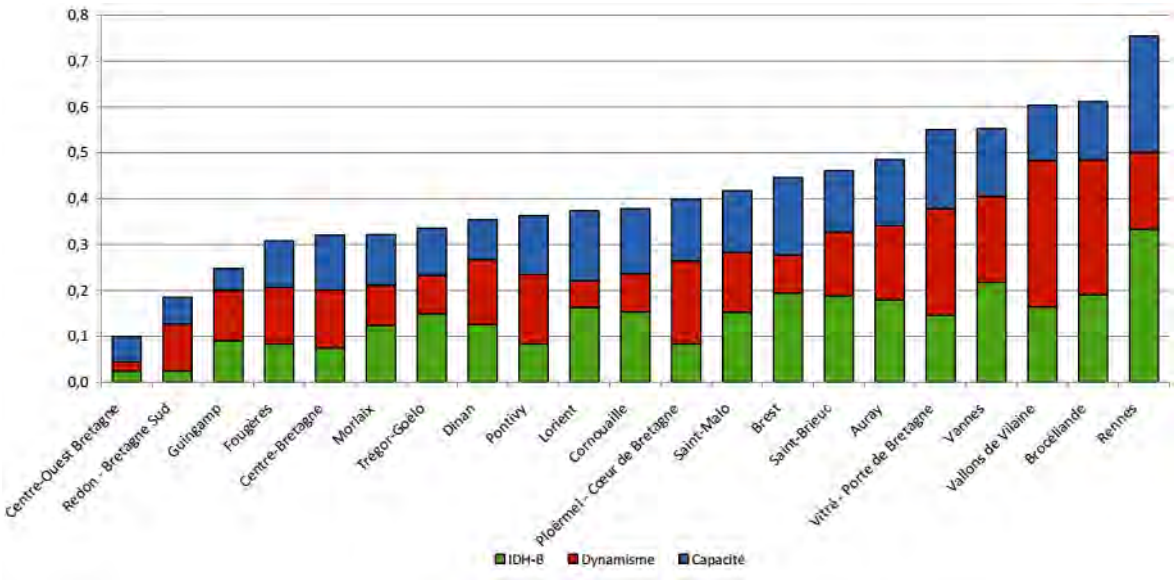
Dans le cadre de sa politique contractuelle de soutien aux territoires, la région Bretagne a développé en 2013 trois indicateurs des « capacités des territoires », avec un objectif de péréquation de la dotation régionale aux 21 pays – et aujourd'hui les EPCI - de la région : l'indice de développement humain régional, l'indice de dynamisme du territoire et l'indice de capacité d'intervention des collectivités. L'encadré 4 présente les modalités de calcul de ces indices.

Chacun de ces indices permet le classement des pays entre eux, et le calcul, par moyenne des indices, d'un « indice de péréquation » fondant la modulation des dotations régionales en euro par habitant.

Ainsi, avec une dotation moyenne par habitant de 32,19 €, la dotation effective des pays varie, pour la période 2014-2020, entre 14,58 € par habitant pour Rennes et 53,33 € par habitant pour le pays Centre-Ouest Bretagne, soit une échelle de 1 à 3,7.

Le graphique 5 : montre la contribution de chaque indice au classement des pays.

Graphique 5 : Indice de péréquation et sous-indices des pays de la région Bretagne, calcul 2013.



Source : Région Bretagne.

Pour les démarches de détermination d'indicateurs et de classement des territoires, la région Bretagne souligne l'importance de plusieurs facteurs :

- ne pas utiliser trop d'indicateurs (neuf pour l'ensemble des indices bretons) ;
- n'utiliser que des indicateurs incontestables et garantir la transparence des modalités de sélection et de traitement de ces indicateurs ;
- assurer autant que possible la pérennité des indices, les indicateurs-source n'étant pas toujours mis à jour régulièrement et l'observation des évolutions des indices devant être réalisée à moyen/long-terme.

Encadré 4 : Modalités de calcul des indices de capacités des territoires utilisés par la région Bretagne

L'indice de développement humain breton adapte les critères de l'IDH du PNUD, et est fondé sur les indicateurs suivants :

- le revenu médian par unité de consommation ;
- la part de diplômés dans la population non scolarisée de plus de quinze ans ;
- l'indice de mortalité générale de la population.

L'indice de dynamisme des territoires est fondé sur trois indicateurs socio-économiques :

- l'évolution de la population entre 1999 et 2010 ;
- l'évolution des actifs occupant un emploi sur le territoire entre 1999 et 2010 ;
- le poids du chômage selon le recensement Insee de 2010.

L'indice de capacité d'intervention des collectivités repose sur trois indicateurs de ressources et de charges des collectivités :

- le potentiel financier agrégé à l'échelle des pays ;
- la densité de population ;
- la part de la population bénéficiaire de minima sociaux.

Source : Région Bretagne.

3.2.2.1.3. La région Nouvelle-Aquitaine a engagé en 2017 une contractualisation locale fondée sur quatre dimensions de vulnérabilité

Afin de mettre en œuvre sa politique de soutien aux territoires vulnérables, la région Nouvelle-Aquitaine a procédé en 2017 à une évaluation de la vulnérabilité relative de l'ensemble des EPCI régionaux[21]. L'objectif est de moduler, sur une base contractuelle, l'intensité de l'intervention de la région selon le degré de vulnérabilité identifié. L'encadré 5 présente les modalités de classement des EPCI par le Conseil régional.

[21] Voir *Règlement d'intervention de la politique contractuelle de la région Nouvelle-Aquitaine*, février 2018.

Encadré 5 : Modalités de classement des EPCI de Nouvelle-Aquitaine selon leur vulnérabilité relative

La cartographie de la vulnérabilité des EPCI est assise sur douze indicateurs relatifs à quatre dimensions (trois indicateurs par dimensions) :

- le revenu des ménages ;
- la situation de l'emploi et du marché du travail ;
- le niveau de formation de la population ;
- la dynamique démographique et l'accessibilité aux services de la vie courante.

Pour chacune de ces dimensions et chaque EPCI, chaque indicateur est comparé à sa valeur médiane, ce qui permet de de distinguer deux groupes pour chaque indicateur. Un ECPI classé dans le groupe des 50 % les moins favorisés pour au moins deux des trois indicateurs d'un groupe est considéré comme présentant une vulnérabilité.

Ainsi, chaque EPCI peut présenter entre zéro et quatre vulnérabilités.

Les EPCI sont enfin classés en trois groupes :

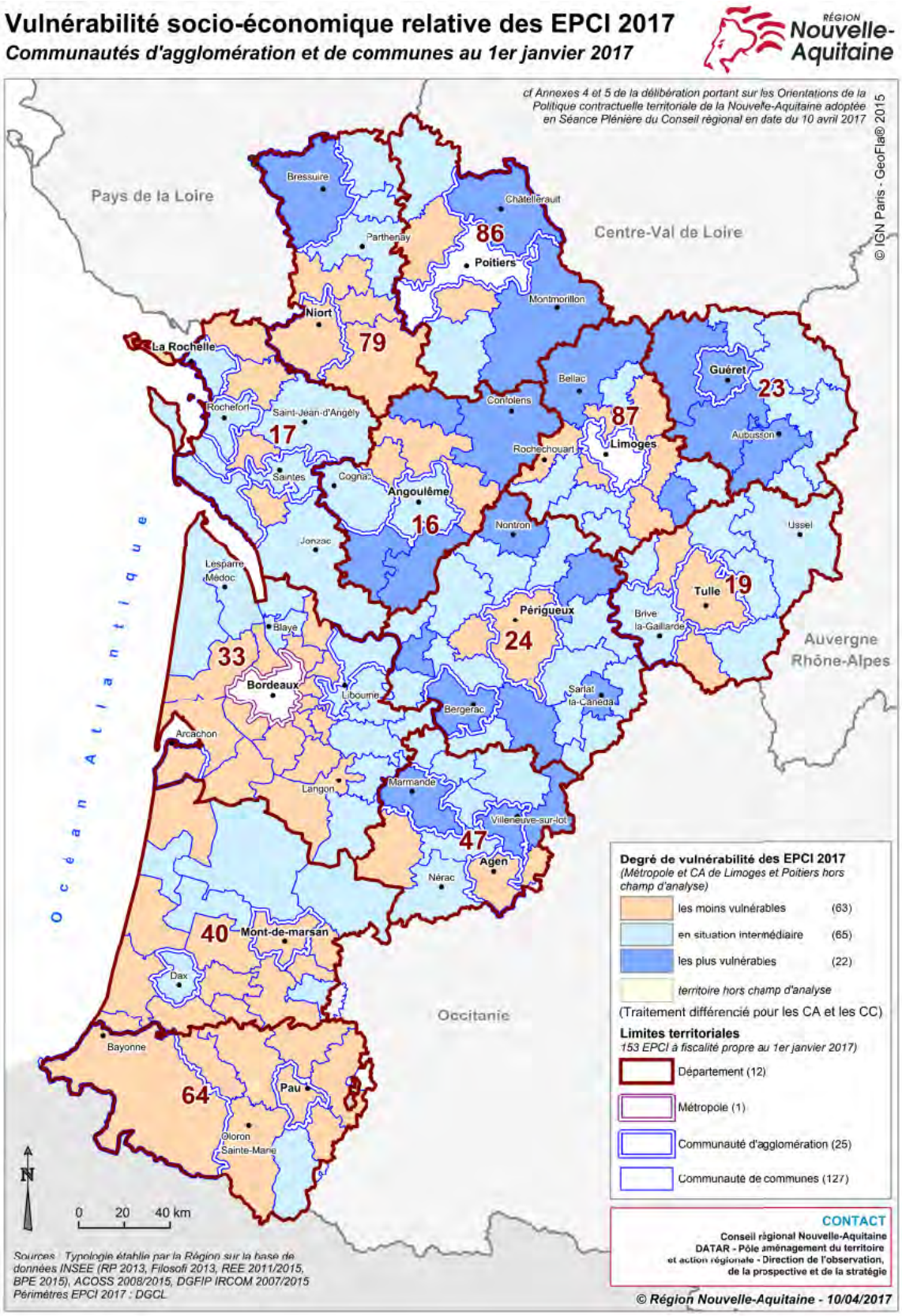
- EPCI moins vulnérables (une vulnérabilité ou pas de vulnérabilité) ;
- EPCI intermédiaires (deux ou trois vulnérabilités) ;
- EPCI les plus vulnérables (quatre vulnérabilités).

Source : Région Nouvelle-Aquitaine.

Ce classement a fait l'objet de plusieurs critiques, en particulier :

- l'absence d'indicateurs relatif aux questions de santé ;
- la sélection de l'année 2013 comme année de référence des indicateurs, la situation des territoires ayant pu évoluer depuis ;
- le choix d'un classement en trois niveaux de fragilité, trop peu précis et ne rendant pas compte de la diversité des situations selon les territoires.

Graphique 6 : Carte de la vulnérabilité des EPCI de Nouvelle-Aquitaine



Source : Région Nouvelle-Aquitaine.

Le classement d'un EPCI ne donne pas automatiquement droit à des aides de la région, mais est utilisé en appui de sa politique contractuelle, assise sur les pays et les pôles d'équilibre territoriaux et ruraux.

Selon le règlement d'intervention de la politique contractuelle de la région Nouvelle-Aquitaine adopté en février 2018, trois critères sont examinés pour moduler les aides régionales :

- la vulnérabilité du territoire, issu du classement présenté *supra* ;
- le profil financier et fiscal des EPCI, déterminé par le potentiel financier intercommunal agrégé[22] et l'effort fiscal agrégé[23] ;
- le niveau de solidarité intra-EPCI, dans les EPCI moins vulnérables ou en situation intermédiaire présentant des « espaces en forte fragilité ».

Le règlement ne précise pas systématiquement la pondération de ces critères ou leur effet sur le niveau d'intervention de la région. En Nouvelle-Aquitaine, l'analyse de vulnérabilité apparaît donc comme un premier niveau d'analyse venant nourrir une démarche de soutien négociée et en principe adaptée aux spécificités des territoires.

L'exemple de la politique contractuelle de la Nouvelle-Aquitaine illustre l'opportunité d'utiliser des indicateurs à grande échelle, suffisamment simples et objectifs pour faire consensus, pour définir un cadre de négociation et d'adaptation des modes de mise en œuvre des politiques publiques aux différents territoires.

3.2.2.2. Les règles de définition des zones d'aide à finalité régionale sont un exemple d'encadrement laissant une large autonomie aux niveaux de décision inférieurs

Les aides à finalité régionale (AFR) sont des aides d'État visant à favoriser le développement économique de certaines zones défavorisées de l'Union européenne. À ce titre, elles sont considérées par la Commission comme compatibles avec les règles du marché intérieur.

La capacité des États membres à définir des zones AFR est encadrée par la Commission, qui fixe des critères de classement communs à tous les États membres :

- certains secteurs (sidérurgie, fibres synthétiques, énergie, aéroports, etc.) sont exclus des AFR, d'autres obéissent à un encadrement particulier (pêche, agriculture, transports, etc.) ;
- certaines entreprises, notamment les entreprises en difficulté, ne peuvent bénéficier des AFR ;
- les territoires en zones AFR doivent respecter l'encadrement suivant en France ;
  - jusqu'à 24,17 % de la population peut résider en zone AFR ;
  - les régions ultrapériphériques et les régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire sont classées en zone AFR (dite « zone a », 2,93 % de la population française) ;
  - les autres zones AFR sont définies parmi les départements (zones NUTS 3[24]) respectant des critères de revenu par habitant et de taux de chômage.

---

[22] Le potentiel financier agrégé d'un EPCI est la somme des potentiels fiscaux de l'EPCI et de ses communes membres, majoré de la somme des dotations forfaitaires perçues par les communes membres l'année précédente.

[23] L'effort fiscal agrégé est le rapport entre les produits perçus au titre des impôts sur les ménages (dont ordures ménagères) et le potentiel fiscal des impôts sur les ménages. Il mesure la pression fiscale sur un ensemble intercommunal.

[24] La nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS) est un outil de découpage du territoire de l'Union européenne à trois niveaux. En France, les zones NUTS 3 correspondent aux départements.

Dans le respect de ce cadre les États membres sont responsables de la délimitation précise des zones AFR, avec une large autonomie de décision pour les États dont une partie significative de la population est en « zone c » non prédéfinie par la Commission.

Une démarche similaire pourrait être envisagée pour les territoires économiquement vulnérables, avec l'application d'un critère national de revenu et de taux de chômage, et le cas échéant un critère complémentaire de densité de population (utilisé par la Commission pour le classement de certaines régions en zone AFR).

Dans la limite d'une enveloppe financière donnée (dotations spécifiques de l'État et/ou compensation d'exonérations), les territoires prioritaires pourraient ensuite être définis au niveau régional.

3.2.3. Une évolution des critères de zonage pourrait être envisagée dans le cadre des dispositifs actuels

Plusieurs pistes d'évolution pourraient être envisagées :

- le regroupement des différents zonages en trois catégories de périmètres :
  - politique de la ville, dont les critères de classement n'ont pas été examinés par la mission ;
  - zones rurales fragiles, recentrées sur les zones rurales alliant faible revenu, faible densité et difficulté d'accès aux services essentiels ;
  - zones frappées par un choc économique majeur, visant à traiter dans un cadre unifié des pertes massives d'emploi, quelle qu'en soit la cause. Ce zonage aurait vocation à intégrer les zonages BER, BUD, mais aussi des réductions importantes d'emplois publics - traités par les ZRD pour le ministère de la défense et non traités dans d'autres cas -ainsi que des territoires ruraux industriels en difficulté ;
- dans un cadre contractuel, une modalité unique de mise en œuvre des dispositions d'exonérations des impôts locaux pourrait être adoptée. Dans le cadre d'une évolution plus stratégique, les différentes exonérations participeraient de la boite à outils et leur mobilisation serait décidée d'un commun accord en fonction des objectifs ciblés poursuivis ;
- un échelon de contractualisation unique, l'EPCI. Cet échelon de contractualisation est déjà mobilisé par la politique de la ville. La mise en œuvre différenciée, au sein d'un même contrat de ville, de dispositifs variés focalisés sur les quartiers prioritaires, d'une part, les zones franches urbaines, d'autre part, démontre la capacité de l'Etat et des collectivités à gérer à cette échelle des politiques.

3.2.4. La question de la disparition du zonage national peut être posée

Cette troisième perspective est une perspective de rupture avec le système actuel de zonage. Elle explore l'intérêt de la disparition du zonage préétabli nationalement au profit d'une politique territorialisée de construction d'une réponse adaptée aux besoins de chaque territoire concerné, selon des dynamiques locales portant leur développement avec l'appui de l'État.

3.2.4.1. L'efficacité limitée des zonages règlementaires nationaux et la montée en puissance des pouvoirs locaux en matière économique plaident pour une adaptation locale des dispositifs dans le cadre de règles nationales

L'opportunité d'une plus grande adaptabilité des leviers d'aide au développement des entreprises peut traduire une démarche de « sur mesure territorial » en lieu et place du « prêt à porter », défini nationalement. Cette démarche s'appuie d'abord sur plusieurs constats :

- l'efficacité limitée du dispositif des zonages actuels attesté par de nombreuses analyses et évaluations de ses résultats (cf. annexe IV consacrée à la revue des évaluations) ;
- l'interrogation de la pertinence d'interventions publiques fondées sur des critères et avec des leviers définis au niveau national ;
- la montée en puissance des pouvoirs locaux, notamment favorisée par la pleine attribution à des régions redimensionnées, des compétences d'aménagement et de développement économique du territoire et par l'élargissement des EPCI ;
- le développement d'un pouvoir déconcentré de l'État récemment doté d'une capacité encadrée de dérogation aux règles nationales ;
- l'opportunité d'associer la société civile et les habitants à l'établissement des réponses aux problèmes de leur territoire commun ;
- l'éventuelle reconnaissance d'un droit à la différenciation entre collectivités dans les projets législatifs actuels.

Encadré 6 : En finir avec le zonage : l'approche de Daniel Béhar[25]

Daniel Béhar défend une position critique vis à vis de la notion de géographie prioritaire et de zonage qui constitue avant tout, selon lui, un « marqueur du volontarisme politique de l'État et de son ambition de donner plus à ceux qui ont moins ».

Il rappelle dans un premier temps les principales controverses autour du zonage : la première porte sur la notion même zonage qui serait en réalité un saupoudrage. S'appuyant sur l'exemple de la politique de la ville, il montre qu'après avoir élargi les territoires éligibles, on finit par créer de nouveaux zonages plus ciblés afin de concentrer les moyens, zonage qui rencontre à son tour des problèmes de légitimité. La deuxième concerne le périmètre d'un zonage, le trait de crayon étant par essence source d'injustice. La troisième porte sur la réduction des problématiques sociales ou économiques à la seule dimension territoriale.».

Il propose de revisiter la notion d'égalité des places, l'État n'étant pas en capacité de répondre à travers la redistribution nationale à « la concurrence des plaintes territoriales », et de remettre en cause les fondements des interventions zonées :

- le postulat d'équivalence entre les inégalités sociales et les inégalités territoriales, amenant à essayer de résoudre les inégalités entre individus par des interventions ciblées sur les territoires ;
- le caractère temporaire de la géographie prioritaire ;
- la détermination des territoires vulnérables sur la base d'écart à la moyenne de critères généraux alors que « c'est la caractérisation du sentier de décrochage qu'il faut privilégier » pour définir l'intervention publique

Daniel Béhar considère en outre que « la situation d'un territoire à un instant T est la résultante d'un double processus : les trajectoires sociales de tel ou tel public et les dynamiques socio-économiques de transformation du jeu territorial. Ce sont les interactions entre une offre territoriale et une demande sociale qui expliquent la situation d'un territoire donné. C'est sur les deux dimensions conjuguées qu'il faut simultanément agir ».

Source : Daniel Béhar « Les inégalités territoriales sont-elles solubles dans le zonage », in Vers l'égalité des territoires, dynamiques, mesures, politiques*, sous la direction d'Éloi Laurent, Ministère de l'égalité des territoires et du logement, 2014.*

3.2.4.2. Une démarche qui vise à promouvoir une véritable affectio societatis *territoriale*

La disparition des zonages nationaux ouvrirait une liberté d'action qu'il conviendrait de promouvoir par une démarche installant une véritable *affectio societatis* territoriale.

L'affectio societatis, notion empruntée au droit des sociétés, peut se définir comme la démarche volontaire de personnes de collaborer sur un pied d'égalité, en vue de mener une action commune conforme à leur intérêt. Il est intéressant de préciser les caractéristiques principales constitutives de cette *affectio societatis* dans la perspective éventuelle d'un autre dispositif alternatif de soutien au développement économique de territoires en difficulté.

Cette démarche veut, d'abord, faire se rencontrer initiative publique et initiative privée dans l'analyse et la résolution des problèmes économiques des territoires concernés : le reproche souvent fait de dispositifs publics établis sans réelle concertation avec le monde des entreprises témoigne de ce besoin.

Elle vise à promouvoir une mobilisation de l'ensemble des acteurs locaux, publics et privés, celle-ci pouvant se traduire par des apports de différentes natures : aides, mise à disposition de moyens, ingénierie.

[25] Daniel Béhar est géographe et professeur à l'École d'urbanisme de Paris.

Cette démarche d'*affectio societatis* territoriale, qui fait référence au monde de l'entreprise, nous semble bien adaptée au domaine de l'aide publique au développement économique et à l'emploi. Elle « coche presque toutes les cases » d'un management adapté à l'interventionnisme économique territorial rappelé ci-avant. L'initiative locale, encadrée par un *corpus* de règles nationales, aurait plusieurs avantages, notamment :

- la proximité de la décision, avec une déconcentration des processus d'éligibilité aux aides de l'État au niveau des Préfets, négociés avec les régions, et une décentralisation des dispositifs contractuels de soutien au niveau régional ou infra régional, le cas échéant dans le cadre des dispositifs contractuels existants ;
- une gouvernance locale permettant l'association des services déconcentrés de l'État et les élus locaux (la conférence territoriale de l'action publique pourrait être mobilisée à ce titre) mais aussi les acteurs économiques du territoire (l'idée de la constitution d'un consortium de l'ensemble des acteurs concernés pourrait être explorée[26]) ;
- la mise en synergie des expertises et des moyens d'action de l'État, des collectivités et de leurs opérateurs, avec la mobilisation de l'ingénierie de l'ANCT, de la Banque des territoires rendue disponible au niveau régional, par l'arrimage aux CPER et l'établissement de contrats territoriaux *ad hoc* (cf. Annexe VI consacrée aux dispositifs de contractualisation).

[26] Un consortium est une entente de plusieurs personnes morales (publiques ou privées) souhaitant coopérer à la réalisation d'un objet précis d'intérêt commun (projet ou programme), pour une durée liée à ce projet ; sans personnalité morale, ce groupement temporaire n'est tenu par aucune règle spécifique ou particulière puisque aucun texte ne règlemente le consortium. C'est bien *l'affectio societatis* de ses membres et ce dont ils conviennent, par convention, qui gouvernent le consortium.

ANNEXE VIII

Les aides au développement économique et à l'emploi des collectivités locales

SOMMAIRE

1. LE CADRE JURIDIQUE ET STRATÉGIQUE DE LA COMPÉTENCE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET EMPLOI DES COLLECTIVITÉS LOCALES 1

1.1. Le droit des interventions économiques des collectivités locales est un droit récemment réorganisé 1

1.1.1. La région est pilote de la compétence intervention économique 2

1.1.2. L'affirmation de la compétence de la Région n'est pas exclusive d'autres interventions publiques 2

1.2. La stratégie d'intervention économique est définie dans des documents cadres. 4

1.2.1. Les schémas régionaux prescriptifs 4

1.2.2. D'autres documents stratégiques inspirent et encadrent les interventions des collectivités dans le domaine du développement économique et de l'emploi 7

2. LES MODALITÉS D'INTERVENTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN MATIÈRE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET D'EMPLOI 8

2.1. L'action des collectivités en faveur du développement économique prend différentes formes, encadrées par la loi et déterminées par le type de collectivité et le choix de ses leviers d'action 8

2.1.1. L'encadrement juridique distingue les aides économiques des autres aides 8

2.1.2. Le contenu des aides varie aussi en fonction du type de collectivité 10

2.2. L'action économique des collectivités s'inscrit dans un système d'acteurs territoriaux 11

2.2.1. Des actions territoriales de terrain… 11

2.2.2. …dont la gouvernance est une clef de réussite 11

2.3. L'action directe des collectivités en faveur du développement économique et de l'emploi mobilise un budget modeste par rapport à leur budget global, dont l'évaluation de l'efficience reste à parfaire 12

2.3.1. Un budget modeste 12

2.3.2. L'évaluation de l'efficience du budget d'intervention économique reste à parfaire 13

3. EXEMPLES D'INTERVENTIONS ÉCONOMIQUES DES COLLECTIVITÉS DANS LES TERRITOIRES VULNÉRABLES 13

Les aides au développement économique et à l'emploi ont toujours constitué pour les collectivités locales une politique publique essentielle. Répondant, selon le cas, à l'exigence d'un modèle de développement axé sur la croissance ou à l'impérieuse nécessité d'une réponse à un déclin de leur territoire, les élus locaux réservent traditionnellement à cette politique une attention particulière.

Le cadre juridique et stratégique d'exercice de cette compétence a fait l'objet d'une redéfinition récente par le législateur. Les modalités d'intervention économique reprécisées demeurent diverses et nombreuses mais pour un volume budgétaire modeste au regard du budget global des collectivités. Son évaluation reste par ailleurs à conduire. Parmi ces interventions, celles réalisées au bénéfice des territoires « zonés » font l'objet d'un éclairage spécifique dans plusieurs autres annexes[1].

Les interventions des collectivités territoriales dans le domaine du développement économique et de l'emploi des territoires vulnérables se répartissent schématiquement en deux catégories :

- les interventions liées au régime d'État d'exonération fiscale. Le descriptif de ce régime d'intervention et les modalités de compensation financière par l'État se trouvent dans l'annexe II ;
- celles librement déterminées dans le cadre des lois et règlements régissant l'exercice de leurs compétences ; les annexes précitées évoquent les problématiques concernant les aides des collectivités territoriales autres que les exonérations, et présentent des exemples concrets d'intervention.

1. Le cadre juridique et stratégique de la compétence développement économique et emploi des collectivités locales

1.1. Le droit des interventions économiques des collectivités locales est un droit récemment réorganisé

L'interventionnisme économique a longtemps été largement pratiqué par des collectivités locales bénéficiant jusqu'à une date récente de la clause de compétence générale[2] et entendant par ailleurs de manière extensive la notion juridique d'intérêt à agir[3] : communal, départemental, régional. La loi NOTRe (2015) a cependant réorganisé cette compétence désormais principalement exercée par le couple Région/EPCI.

[1] Analyse comparative des exonérations (annexe II), les facteurs d'attractivité d'un territoire (annexe V), et contractualisation (annexe VI), géographie prioritaire (annexe VII).

[2] La clause générale de compétence a été maintenue pour la seule commune par la loi NOTRe du 7 août 2015.

[3] Nonobstant la compétence qui lui est attribuée, une collectivité ne peut agir au bénéfice de son territoire que si l'intérêt à le faire est démontré.

1.1.1. La région est pilote de la compétence intervention économique

D'un rôle de coordination sur son territoire des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements[4], la région se voit reconnaitre par la loi de 2015 précitée un rôle de pilote. Cette affirmation de la compétence régionale a été justifiée par le constat d'interventions économiques des collectivités locales trop nombreuses, fragmentées et pas toujours cohérentes, mais aussi par des interrogations quant à leur efficience[5].

Ce pilotage de la région est clairement affirmé d'abord par l'art. L. 1511-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) qui précise : « *… le conseil régional est seul compétent pour définir les régimes d'aides et pour décider de l'octroi des aides aux entreprises dans la région* ».[6] Il concerne tant les aides ayant pour objet la création ou l'extension d'activités économiques que des aides à des entreprises en difficulté, dans ce dernier cas « *lorsque la protection des intérêts économiques et sociaux de la population l'exige* ».

Mais ce pilotage de la Région est aussi conforté par ses compétences dans le domaine de l'aménagement et de l'animation de son territoire qui de façon indirecte contribuent au développement économique et à l'emploi : création d'infrastructures, formation, recherche, promotion, etc. (voir partie 2).

Ainsi, comme le confirme l'instruction-cadre du gouvernement du 22 décembre 2015[7], la région voit son rôle renforcé : auparavant chef de file, elle devient responsable en matière de développement économique sur son territoire, cadré par le Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDE2I).

1.1.2. L'affirmation de la compétence de la Région n'est pas exclusive d'autres interventions publiques

La reconnaissance de primauté de la Région en matière d'interventions économiques ne fait pas pour autant de cette collectivité un intervenant exclusif dans ce domaine. En effet « … *cette prééminence est disputée ; les métropoles s'annoncent comme des pouvoirs concurrents en matière économique et le poids des interventions économiques de l'État reste prépondérant. La coopération est donc nécessaire entre les régions et l'État et entre les régions et les autres collectivités »*[8]. D'autres interventions publiques, européennes, nationales ou locales, directes ou indirectes concourent à l'action économique.

---

[4] L'action de la région s'exerçait, sous le régime précédent, dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements.

[5] Voir à ce sujet Rapport IGF 2013-M-016-02 « Pour des aides simples et efficaces au service de la compétitivité » juin 2013 qui constate notamment le peu d'efficience des interventions des collectivités : *« Parmi les interventions des collectivités, le constat est le même : tous les niveaux de collectivités territoriales interviennent en matière de développement économique (2,7 Md€ pour les communes et intercommunalités, 2,1 Md€ pour les régions et 1,7 Md€ pour les départements). Il résulte de ces flux des cofinancements, des redondances et des incohérences, provoquées par la juxtaposition de plusieurs milliers d'aides, dans tous les secteurs, parfois avec des montants unitaires très limités et un nombre de bénéficiaires faible ».*

[6] Sous certaines réserves et exceptions (voir 1.1.2.).

[7] Instruction relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). NOR lNTB153112-SJ.

[8] Pr. Gérard Marcou. « Développement économique, la Région chef de file ? ». in *Revue française d'administration publique*, 2015/4 N° 156 | pages 1037 à 1048.

Les politiques de **l'Union européenne** ont pour objectif commun de favoriser la croissance et l'emploi dans le cadre de la Stratégie Europe 2020. Plus particulièrement, la politique de cohésion économique, sociale et territoriale vise notamment l'investissement pour la croissance et l'emploi, en vue de consolider le marché du travail et les économies régionales. Cette politique est mise en œuvre principalement *via* les fonds structurels FEDER et FSE[9].

La région intervient, par ailleurs, sous réserve des missions incombant à **l'État**, celui-ci demeurant maître de la politique économique dans son ensemble. Ses interventions, principalement sous la forme de dépenses fiscales et sociales, d'investissements d'avenir ou d'aides spécifiques à des secteurs ou à des projets industriels, peuvent à tout moment être complétées par le législateur. Ce pouvoir d'État s'impose notamment aux régions, non seulement au plan juridique mais tout aussi bien dans la définition et la conduite de leurs propres politiques publiques que traduisent des schémas régionaux (SRADDET, SRDEII) soumis à l'approbation du représentant de l'État (cf. 1.2).

La région peut, d'autre part**, déléguer** à d'autres catégories de collectivités territoriales et groupements certaines actions (comme l'octroi ou la gestion des aides) même si en pratique cette possibilité n'a pas trouvé jusqu'à présent à se développer significativement[10].

Une compétence intervention économique est encore partiellement assurée par **les communes et EPCI à fiscalité propre**, dont les métropoles, qui disposent de la compétence exclusive en matière d'aides à l'immobilier d'entreprise, alors qu'elle était antérieurement partagée. Ils conservent de même la capacité d'intervenir, sans intervention préalable de la Région, pour octroyer des aides spécifiques (aux professionnels de santé en zones déficitaires, pour le maintien ou la création d'un service nécessaire à la satisfaction des besoins de la population en milieu rural ou des quartiers prioritaires de la politique de la ville, etc.). Les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent également intervenir en complément de la région, dans le cadre d'une convention avec celle-ci. Ils peuvent enfin participer au régime d'exonération fiscale d'État.

Le département est un intervenant secondaire mais signifiant. La compétence développement économique du département demeure conséquente. Ainsi, il peut encore intervenir dans des domaines ou des objets spécifiques s'inscrivant dans le cadre de la solidarité nationale : tourisme, commerce rural, santé, agriculture. De même, le département peur intervenir lorsque l'initiative privée est défaillante ou absente, ou en complément du financement d'investissements réalisés par les autres collectivités ou des aides accordées par la région aux organismes ou entreprises dans certains domaines. Par ailleurs, le département peut se voir déléguer la compétence des communes et groupements en matière d'aide à l'immobilier industriel. Enfin, s'agissant du domaine du développement économique et de l'emploi, le département intervient en matière de dispositifs d'insertion et d'emploi.

Ce constat d'absence de compétence exclusive de la région et le régime possible de délégation de compétences justifient amplement la nécessité d'organiser la coordination et la complémentarité des aides publiques au développement économique et à l'emploi.

---

[9] La crise sanitaire actuelle a conduit l'Union européenne à annoncer des modifications substantielles des conditions d'aides de l'Europe aux États et collectivités infra étatiques.

[10] Bruno Acar, Patrick Reix, *Délégation de compétences et conférence territoriale d'action publique, de nouveaux outils au service de la coopération territoriale*, rapport IGA, avril 2017.

1.2. La stratégie d'intervention économique est définie dans des documents cadres

La reconnaissance du pilotage de la compétence d'intervention économique par la Région s'est accompagnée de l'obligation de définir la stratégie et les modalités de cette politique régionale au travers de schémas prescriptifs. Dans le même mouvement, les interventions des autres collectivités locales sont inspirées et encadrés par des documents cadres, obligatoires ou non.

1.2.1. Les schémas régionaux prescriptifs

Si le SRDEII constitue le document stratégique de référence dans le domaine du développement économique et de l'emploi, le **schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires** (SRADDET) offre une vision politique d'ensemble de l'aménagement et du développement du territoire régional auquel doivent se conformer l'ensemble des documents stratégiques de la région mais aussi des autres collectivités.

1.2.1.1. Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) : une vision politique d'ensemble[11]

Le SRADDET fixe les objectifs de moyen et long terme en lien avec plusieurs thématiques : équilibre et égalité des territoires, implantation des infrastructures d'intérêt régional, désenclavement des territoires ruraux, habitat, gestion économe de l'espace, intermodalité et développement des transports, maîtrise et valorisation de l'énergie, lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air, protection et restauration de la biodiversité, prévention et gestion des déchets. Ce document est à la fois :

- **prospectif**, puisqu'il fixe des objectifs à terme et vise l'égalité des territoires ;
- **prescriptif** en matière d'objectifs d'aménagement ;
- **intégrateur** des différents schémas existants en matière d'environnement, de transports, etc. dans un même document.

Son lien avec le régime juridique des aides des collectivités locales dans le domaine du développement économique et de l'emploi s'établit à deux titres :

- de nombreuses politiques locales (toutes collectivités confondues) sont soumises au régime de prise en compte et les documents émis à cette fin (schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme, cartes communales, plans de déplacements urbains, plans climat-air-énergie territoriaux, etc.) doivent être compatibles avec les règles générales du SRADDET ;
- en application de l'article L. 4251-2 du CGCT, les objectifs et les règles générales du SRADDET prennent en compte, notamment, les projets de localisation des grands équipements, des infrastructures et des activités économiques importantes en termes d'investissement et d'emploi.

[11] La région Île-de-France, les régions d'outre-mer et les collectivités territoriales à statut particulier ne sont pas concernées par ce régime.

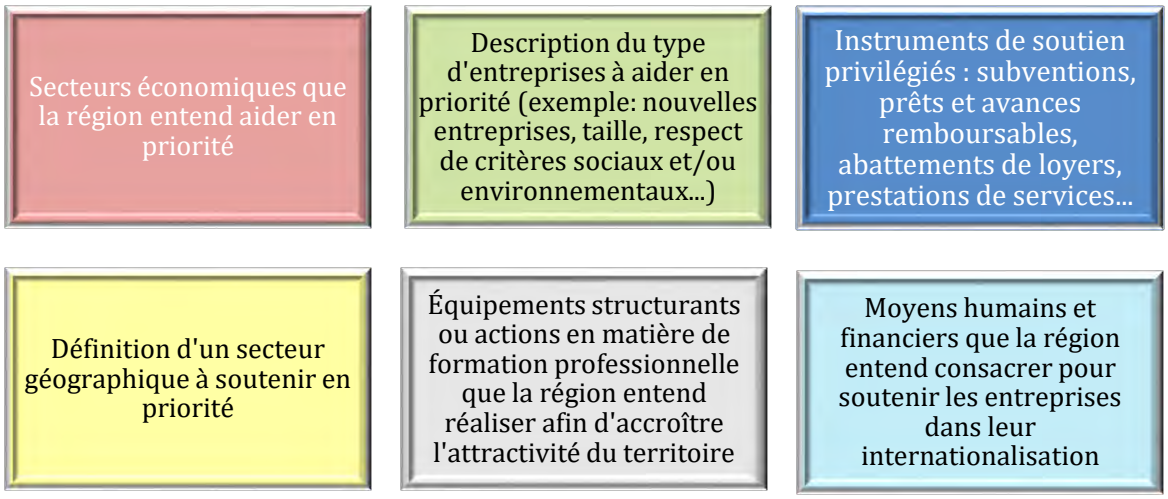
Illustration n°1 : Thématiques intégrées au SRADDET de la région Normandie

Source : Région Normandie.

1.2.1.2. Le schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (SRDEII)

Le SRDEII a vocation à définir des orientations, sans obligatoirement définir de manière exhaustive les régimes d'aides ou les aides que la région entend mettre en œuvre. Son contenu doit cependant comprendre les volets suivants : aides aux entreprises, soutien à l'internationalisation, aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, orientations relatives à l'attractivité du territoire et développement de l'économie sociale et solidaire. Par ailleurs, le SRDEII doit également fixer les actions que la région entend mener en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Figure n°1 : Exemple de contenu de SRDEII donné par la circulaire du 22 décembre 2015



Source : Circulaire NOR INTB1531125J du 22 décembre 2015 relative à la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales et de leurs groupements issue de l'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Ce SRDEII, au-delà de son contenu, se caractérise par plusieurs éléments témoignant de l'importance que le législateur a voulu lui conférer comme traduction de la politique de développement économique régionale.

C'est un **schéma prescriptif**, ce qui signifie qu'il s'impose aux autres collectivités locales en matière de développement économique et qu'il encadre leurs interventions auprès des entreprises.

Sa procédure d'élaboration fait l'objet d'une **large concertation**. En particulier, le projet de schéma élaboré doit être présenté et discuté au sein de la conférence territoriale de l'action publique (CTAP).

Le SRDEII doit être **approuvé par le représentant de l'État** dans la région. Le préfet contrôle le respect de la procédure d'élaboration, vérifie que le schéma comporte bien le contenu obligatoire prévu par la loi et s'assure de la préservation des intérêts nationaux.

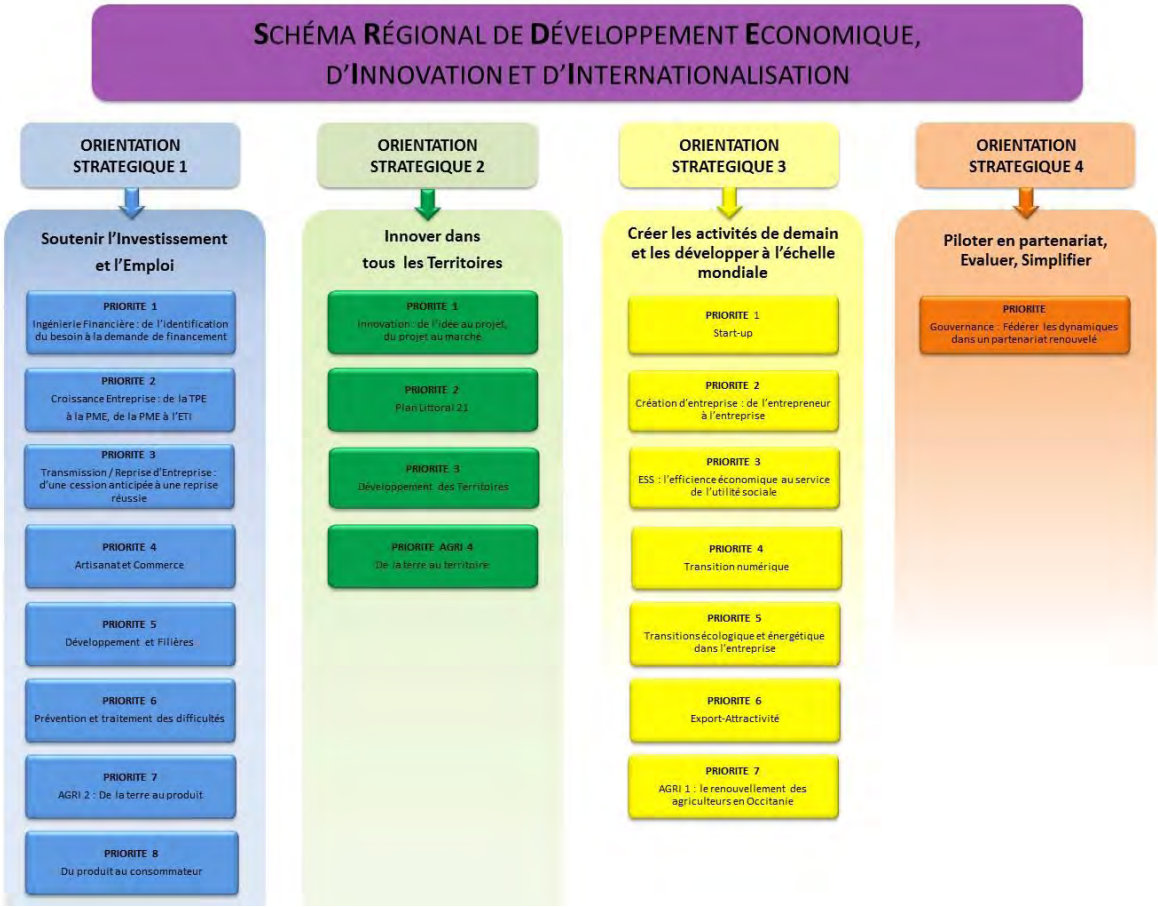
Pour l'exécution du SRDEII, la région et un EPCI peuvent s'accorder pour que ce dernier mette en œuvre un volet particulier du schéma régional sur son territoire.

Les SRDEII sont récents mais l'assemblée des communautés de France (AdCF) a procédé en 2018 à leur première analyse. Fruit d'une lecture attentive des schémas et nourrie de nombreux exemples, l'étude[12] propose une vue d'ensemble des orientations économiques des nouvelles régions. Ses conclusions générales mettent en exergue les points suivants :

- là où chaque échelon territorial allait de sa propre politique de développement économique, multipliant les dispositifs sans coordination véritable, la loi a mis en avant le binôme région-communauté/métropole ;
- les SRDEII issus de larges concertations menées dans chaque région au cours de l'année 2016 légitiment, en sus du contreseing préfectoral, leur caractère prescriptif ;
- si les concertations préalables à l'adoption des schémas ont parfois eu le caractère de « grand-messe », l'exercice a permis l'affirmation d'un nouveau *leadership* régional et donné l'occasion à toutes les parties prenantes du développement économique local de se rencontrer ;
- les SRDEII sont également révélateurs d'évolutions dans la manière d'envisager l'action publique locale. La majorité des régions prévoit explicitement la territorialisation des stratégies économiques régionales à l'échelle des communautés. Enfin, la contractualisation et le conventionnement s'affirment comme le mode privilégié d'organisation de l'action publique – bien loin des traditionnels systèmes de subventions aux territoires, ou des appels à projet qui les mettent en concurrence.

[12] AdCF, 2018, *Quelles ambitions économiques pour nos territoires ? Analyse des schémas régionaux de développement économique, d'innovation et d'internationalisation.*

Illustration n°2 : Le SRDEII de la région Occitanie



Source : Région Occitanie.

Ces conclusions satisfont donc aux objectifs du législateur dans sa rédaction de la loi de 2015. Il reste qu'une évaluation *ex post* plus consistante devra être menée à la fin du mandat régional actuel afin de mesurer précisément les avancées de ce nouveau cadre d'exercice par les collectivités de la compétence développement économique et emploi. Et notamment des résultats obtenus dans sa mise en œuvre opérationnelle[13].

1.2.2. D'autres documents stratégiques inspirent et encadrent les interventions des collectivités dans le domaine du développement économique et de l'emploi

Le développement économique local doit agir sur les facteurs de long terme de l'attractivité et de la compétitivité. Il doit susciter des relations de confiance avec les acteurs économiques en les impliquant dans une gouvernance partagée[14].

[13] Un colloque organisé le 27 juin 2019 par le CNER, la fédération des agences de développement et des comités d'expansion économique, a fait émerger des interrogations de la part d'acteurs locaux quant à la mise en œuvre de ces schémas. « Le schéma est un point de passage obligé avec des effets d'affichage politique et la constitution d'une nouvelle équipe mais plus personne ne croit à son opérationnalité directe », a ainsi affirmé Philippe Estèbe, professeur associé au CNAM, insistant sur la nécessité pour les institutions d'entrer en dialogue étroit avec les représentants du monde économique, de la formation et les salariés.

[14] Pierre Veltz, urbaniste et sociologue, enseignant à l'EHESS et Polytechnique. Dernier ouvrage : *La France des territoire, défis et promesses*, L'Aube 2019.

Le mode d'emploi de ce partage est celui de la co-construction des politiques publiques et leur référencement dans des documents prenant en compte la nécessaire coordination des acteurs locaux. Ces documents prennent différentes formes :

- des formes règlementaires : schéma de cohérence territoriale, schéma départemental de coopération intercommunale, plan de déplacements urbains, plan local d'urbanisme ;
- des documents d'initiative : schémas sectoriels, plans d'actions portant spécifiques, contrats de territoires, conventions multipartites, etc.

2. Les modalités d'intervention des collectivités locales en matière de développement économique et d'emploi

Tandis qu'une distinction est établie par la loi quant aux types d'aides pouvant être apportées par les différents niveaux de collectivités, d'autres caractéristiques viennent influer sur les dynamiques recherchées par celles-ci en faveur du tissu économique et des emplois, telles que l'ancrage territorial et l'existence d'une gouvernance coopérative. Sur le plan budgétaire, l'effort des collectivités locales en faveur du développement économique et de l'emploi demeure modéré et son efficience reste à mesurer.

2.1. L'action des collectivités en faveur du développement économique prend différentes formes, encadrées par la loi et déterminées par le type de collectivité et le choix de ses leviers d'action

2.1.1. L'encadrement juridique distingue les aides économiques des autres aides

Si dans tous les cas l'aide doit avoir été décidée par l'organe délibérant de la collectivité et l'entreprise bénéficiaire être en règle de ses obligations fiscales et sociales, l'encadrement juridique des premières prévoit que ces aides sont à la fois exclusives et complémentaires : la primauté appartient à la Région, les initiatives d'un autre niveau de collectivité sont subordonnées à une intervention préalable de celle-ci.

Les primes régionales peuvent être classées en deux catégories prévues à l'art. L. 1511-2 du CGCT : primes à l'emploi (création, extension, reconversion avec un montant variable par emploi) ; primes à la création d'entreprises (montant forfaitaire pour l'entreprise qui s'engage à créer des emplois). Les prêts, avances et bonifications correspondent à des aides de moyen/long terme, conditionnées par des créations d'emplois.

Outre des règles générales[15], le régime juridique des interventions économiques des collectivités territoriales, codifié aux articles L. 1511-1 et suivants du CGCT, se décompose aujourd'hui en trois catégories d'aides :

- aides à l'immobilier d'entreprise, centrées sur l'aide à l'investissement immobilier ou à la location, souvent apportées par des EPCI dans le cadre général du SRDEII ;
- aides conventionnelles, pour lesquelles les collectivités s'accordent sur une convention avec l'État venant abonder leurs dispositifs d'aide économique ou à l'immobilier ; pour les régions, ce conventionnement n'est nécessaire que pour les contrats de plan État-Région (CPER) ;
- aides en matière d'ingénierie financière, qui se traduisent par l'appui aux réseaux d'associations pour la création d'entreprise et par l'octroi de garanties d'emprunt (directement ou par la prise de participation dans des sociétés de garantie).

Ces aides font l'objet de limitations (conditions de marché pour revente ou location de bâtiments, règles prudentielles pour garantie d'emprunts, prise en charge des commissions de crédit non cumulables avec garantie).

Bien que non classées comme aides à caractère économique, beaucoup d'autres interventions des collectivités participent directement de politiques de soutien et de développement des activités économiques et de l'emploi**.** Ainsi, les compétences locales dans le domaine de l'aménagement et de l'animation du territoire y contribuent de façon indirecte : création d'infrastructures, mobilités, logement, formation, insertion, promotion, etc.

La diversité des aides témoigne de l'engagement des collectivités pour le développement économique des territoires.

Dans la pratique, ces aides correspondent à toute une gamme d'actions, allant du soutien à l'économie sociale et solidaire (ESS) ou à l'appui à l'internationalisation des entreprises en passant par l'aide à la création ou la reprise d'entreprise, la mise à disposition d'espaces aménagés ou de locaux, l'intervention des entreprises publiques locales (EPL) et les aides fiscales (exonération d'impôts locaux).

Elles traduisent la montée en puissance des collectivités, au premier rang desquelles les régions, les métropoles et les intercommunalités, sur des enjeux majeurs de l'économie contemporaine : intensification des échanges internationaux, activité économique socialement et écologiquement soutenable, mise en place de structures adaptées à la coopération.

Enfin, outre les partenariats avec l'État les collectivités peuvent s'appuyer sur les ressources offertes par l'Union européenne à travers :

- les fonds européens structurels d'investissement (FESI) destinés à renforcer la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Europe, et qui viennent en particulier abonder les CPER ;
- les programmes sectoriels : EaSI pour l'emploi et l'innovation sociale, encourageant la mobilité et l'entreprenariat social ou Horizon 2020, soutenant les projets collaboratifs de recherche & innovation.

---

[15] Principe général : *Les personnes publiques sont chargées d'assurer les activités nécessaires à la réalisation des missions de service public dont elles sont investies et bénéficient à cette fin de prérogatives de puissance publique ; qu'en outre, si elles entendent, indépendamment de ces missions, prendre en charge une activité économique, elles ne peuvent légalement le faire que dans le respect tant de la liberté du commerce et de l'industrie que du droit de la concurrence ; qu'à cet égard, pour intervenir sur un marché, elles doivent, non seulement agir dans la limite de leurs compétences, mais également justifier d'un intérêt public, lequel peut résulter notamment de la carence de l'initiative privée ; qu'une fois admise dans son principe, une telle intervention ne doit pas se réaliser suivant des modalités telles qu'en raison de la situation particulière dans laquelle se trouverait cette personne publique par rapport aux autres opérateurs agissant sur le même marché, elle fausserait le libre jeu de la concurrence sur celui-ci,* (CE, 3 mars 2010, Dpt de la Corrèze, n° 306911, T. Lebon ; CAA Bordeaux, 15 juillet 2008, Société Merceron TP c/ Commune de Saint-Denis d'Oléron, Département de la Charente-Maritime, n° 07BX00373).

Encadré 1 : Les entreprises publiques locales

Parmi les acteurs du développement local on trouve les entreprises publiques locales (EPL). Les EPL sont des entreprises au service des collectivités locales, des territoires et de leurs habitants. Elles interviennent dans une quarantaine de domaines d'activité couvrant l'aménagement, le logement, les transports, le tourisme, l'énergie, les déchets, les équipements publics. Les EPL relèvent de différentes catégories : sociétés d'économie mixte (SEM) ; sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ; sociétés publiques locales (SPL) et sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA).

Les EPL sont des entreprises commerciales, dotées d'un capital majoritairement public dans le cas des SEM ou des SEMOP ou exclusivement public dans le cas des SPL et des SPLA. Ainsi, elles sont en partie contrôlées par les élus locaux.

Aux côtés des EPL, on trouve également des structures d'accompagnement à la création d'entreprise. On compte plus de 1 500 structures en France pour un budget estimé à 2,7 Md€.

Source : Wiki territorial, Les outils financiers du développement économique local, *CNFPT, Fédération des EPL.*

2.1.2. Le contenu des aides varie aussi en fonction du type de collectivité

Les aides fiscales sont quasiment inexistantes de la part des collectivités, qui activent très peu les possibilités d'exonérations en matière de fiscalité économique locale, ouvertes par la loi. Ceci s'explique sans doute à la fois par le poids relativement faible de cette fiscalité, par l'affaiblissement du lien fiscal entre entreprises et territoires depuis la substitution de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) à la taxe professionnelle et par les contraintes budgétaires des collectivités.

Les interventions économiques des collectivités prennent majoritairement la forme de subventions à des tiers, privés (pour les 2/3 de celles-ci) ou publics. La subvention est le mode privilégié d'intervention des régions, tandis que le bloc communal (communes et surtout EPCI) assure plutôt une prise en charge directe d'un aménagement du foncier, de l'entretien d'un parc immobilier. Par ailleurs les communes et leurs groupements pratiquent surtout des interventions économiques transversales (aides à l'immobilier principalement), tandis que les régions se mobilisent sous forme d'aides « directes » et d'apport d'ingénierie financière (prêts, avances, garanties). Il est à noter que les EPCI exercent leur compétence en matière d'aménagement et d'immobilier, en investissant par exemple activement en portage de locaux, neufs ou rachetés dans des stratégies de sauvetage d'entreprise (réduction du haut de bilan).

On pourrait ainsi considérer que si les compétences régionales sont au cœur de la compétitivité des filières, les compétences du bloc communal sont au cœur de l'attractivité des territoires : mettre rapidement à disposition d'une entreprise un local adapté est un exemple d'atout maître dans l'attractivité territoriale, mais aussi dans l'accompagnement des petites et moyennes entreprises (PME).

Les départements, dont les compétences en matière économique ont été restreintes comme indiqué dans la partie 1.1.2, interviennent plutôt en soutien au secteur touristique et agricole, ou en matière d'aide à l'emploi à travers les politiques sociales dont ils ont la responsabilité (notamment par l'insertion par l'emploi des bénéficiaires du RSA).

S'agissant des catégories d'entreprises, le soutien va en priorité aux PME et très petites entreprises, même si les régions et les pôles de compétitivité soutiennent aussi les entreprises de taille intermédiaire voire les grandes entreprises.

2.2. L'action économique des collectivités s'inscrit dans un système d'acteurs territoriaux

Autour du conseil régional ou en lien avec lui, différents acteurs sont mobilisés pour le développement économique territorial et l'emploi : d'autres collectivités (métropoles, intercommunalités, départements…), les agences de développement économique, des représentations régionales d'institutions nationales (chambres consulaires, Banque des territoires, organismes d'animation de filière…), des réseaux territoriaux et des partenaires privés.

2.2.1. Des actions territoriales de terrain…

Cet « écosystème » territorial offre un accompagnement des entreprises qui ne se limite pas aux aides financières ou à l'implantation. Ainsi les collectivités s'engagent pour la création-reprise d'entreprise et l'aide aux porteurs de projets selon des modalités concrètes.

Encadré 2 : Un exemple d'action économique des collectivités, le Centre de développement des éco-entreprises de la région Hauts-de-France

Le Centre de développement des éco-entreprises (CD2E) accompagne depuis 2002 les entreprises, les collectivités et les filières économiques de la région Hauts-de-France vers l'éco-transition : transition écologique, énergétique et économique. Il agit dans les domaines du bâtiment durable, des énergies renouvelables et de l'économie circulaire. En 2018, le CD2E a accompagné plus de 189 entreprises, 84 organismes et 55 collectivités dans leurs projets.

Les porteurs de projet doivent s'acquitter d'une cotisation annuelle de 60 € TTC. La cotisation s'élève à 240 € pour les entreprises qui réalisent moins de 500 000 € de CA.

La structure a par exemple accueilli la *start-up* Envie 2E, une usine de traitements de déchets électriques et électroniques créée en 2003 qui emploie désormais 150 personnes et réalise 12 M€ de chiffre d'affaires, et la *start-up* Ecodas, qui fabrique des machines pour le traitement des déchets hospitaliers.

Source : http ://www.cd2e.com/.

2.2.2. …dont la gouvernance est une clef de réussite[16]

Au-delà des dispositifs eux-mêmes, les liens tissés entre les collectivités et les acteurs du territoire jouent un rôle important pour que ces actions portent leur fruit, que les porteurs de projets soient encouragés par un environnement collaboratif, que l'entraide soit au rendez-vous et que les diverses initiatives convergent et ne se neutralisent pas (voir annexe V).

[16] Voir à ce sujet l'étude de l'AdCF, *Regards sur les stratégies et les actions économiques locales, montée en puissance et diversification des compétences intercommunales*, 2015.

La qualité du jeu d'acteurs – publics et privés - et de la gouvernance territoriale est très importante à cet égard. S'agissant plus précisément des collectivités, leur volonté et leur capacité de fédérer les efforts, pour éviter « vides et doublons » dans l'action publique en bonne intelligence avec l'État et la capacité des élus à (se) rassembler autour d'une vision du territoire sont souvent déterminantes pour la réussite des démarches menées à différentes échelles.

2.3. L'action directe des collectivités en faveur du développement économique et de l'emploi mobilise un budget modeste par rapport à leur budget global, dont l'évaluation de l'efficience reste à parfaire

2.3.1. Un budget modeste

Le montant global du budget - fonctionnement et investissement - consacré par les collectivités territoriales directement[17] au développement économique est de l'ordre de 10 Md€ par an (y compris budgets annexes et syndicats) et d'environ 6,5 Md€ pour les seules collectivités territoriales Ce chiffre ne prend en compte que les dépenses strictement et directement à vocation économique et exclut la charge non compensée des exonérations fiscales. Il représente environ 4 % du total des dépenses des collectivités.

Tableau 1 : Dépenses d'intervention économique des collectivités locales 2018[18]

Niveau de collectivité	Dépenses d'interventions économiques (M€)	Dépenses totales (M€)	% dépenses
Communes	832	68 830	1,20
Epci	2 315	33 819	6,85
Départements	976	69 787	1,39
Régions et CTU[19]	2 291	34 367	6,66
Budgets annexes	2 756	22 563	12,21
Syndicats	716	17 308	4,13
Total	9 886	246 674	4,00

Source : Rapport de l'observatoire des finances et de la gestion locales : Les finances des collectivités locales en 2019.

La modestie de ce budget doit cependant être relativisée au regard de plusieurs éléments :

- ce budget ne comprend pas d'autres dépenses effectuées par les collectivités dans des domaines favorisant le développement économique et l'emploi (création d'infrastructures, mobilités, logement, formation, insertion, promotion, etc.). Il ne tient pas compte, par ailleurs, des « dépenses fiscales » de ces mêmes collectivités relatives aux exonérations obligatoirement accordées et compensées très partiellement par l'État (voir ci-après) et celles facultativement accordées ;
- à titre de comparaison, les aides de l'État au développement économique sont estimées à environ 40 Md€ (y compris les dépenses fiscales), dont moins de 7 Md€ de crédits budgétaires.

La répartition varie cependant en proportion et en natures suivant le type de collectivité :

[17] Il s'agit des dépenses comptabilisées à la fonction 9 « développement économique » dans les budgets présentés par fonction.

[18] Ce tableau présente les comptes consolidés, c'est-à-dire les comptes des budgets principaux et annexes, neutralisés des flux entre budgets (principaux et annexes) et entre les différentes personnes morales (régions, départements, groupements, communes, etc.). De même pour les syndicats.

[19] Collectivités territoriales uniques combinant conseil régional et conseil départemental.

- les communes et les départements, en toute logique de la redéfinition de la compétence économique, y consacrent moins de 1,5 % de leur budget avec une nette dominante de dépenses de fonctionnement ;
- les intercommunalités et les régions mobilisent de l'ordre de 7 à 8 %, avec une égalité entre fonctionnement et investissement pour le bloc métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération, et un poids prépondérant de l'investissement pour les régions.

Enfin le tableau 1 permet de constater l'importance du budget action économique mis en œuvre *via* les budgets annexes des collectivités territoriales (aménagement et gestion de zones industrielles et artisanales, exploitation de ruches d'entreprises, d'ateliers relais, aides à l'innovation, etc.) - l'agrégat du tableau concernant les budgets annexes de toutes les collectivités confondues.

2.3.2. L'évaluation de l'efficience du budget d'intervention économique reste à parfaire

En 2013, le rapport IGF déjà cité concluait : « *au total, le système général des interventions économiques ne sert que très imparfaitement l'objectif de soutien à l'activité car il est fragmenté, insuffisamment orienté vers les défis de demain et faiblement piloté et évalué* ».

Depuis 2013, et alors que la compétence développement économique a été largement redéfinie par les lois de 2014 et 2015, il semble qu'aucune évaluation complète n'ait été faite de son exercice. Pourtant et malgré la clarification du cadre juridique, de nombreuses interrogations se posent et, notamment :

- la cohérence nationale des schémas régionaux de développement économique d'innovation et d'internationalisation ;
- la complémentarité des aides de l'État et des aides locales ;
- la coordination des acteurs locaux du développement économique et la complémentarité des structures ;
- celle des aides, confrontées à un problème de lisibilité par les entreprises bénéficiaires ;
- l'inventaire et l'analyse des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

3. Exemples d'interventions économiques des collectivités dans les territoires vulnérables

La région Bretagne n'adosse pas ses politiques aux zonages de l'État mais pour deux dispositifs, liant le « Pass commerce artisanat » au classement en ZRR et mobilisant plus fortement les actions de droit commun pour les QPV. La région a mis en place un outil de péréquation de la dotation aux EPCI fondé sur un indice de capacité des territoires (cf. annexe VII), sans distinction a priori entre territoires urbains, ruraux et périurbains.

Cette différenciation des territoires selon plusieurs critères de vulnérabilité fonde la politique de contractualisation régionale.

La région Hauts-de-France intervient dans les territoires vulnérables à travers des politiques souvent coportées avec l'État : contrats de ville, contrat développement du Calaisis, Pacte Sambre-Avesnois-Thiérache, Engagement pour le renouveau du bassin minier. Concernant ce dernier, les Bassins urbains à dynamiser, zonage associé à l'engagement, sont bien identifiés par la région, qui indique considérer qu'il s'agit d'un périmètre d'intervention pertinent. Les zonages de la politique de ville s'inscrivent aussi dans une stratégie générale partagée entre l'État, la région, les intercommunalités et les communes.

La région a aussi ses propres actions en matière rurale, sans lien avec les ZRR. Selon elle, la façon dont les ZRR sont construites ne rend pas compte d'un certain nombre de fragilités (par exemple les indicateurs de santé de la population, fort enjeu sur certains territoires) et les critères de classement seraient obsolètes.

La politique d'aménagement du territoire régional est indiscriminée, s'adressant à tous les EPCI (sauf la Métropole européenne de Lille) regroupés dans des espaces de dialogue, avec un fonds dédié pour les territoires plus ruraux, mais qui ne suit pas le zonage ZRR. La région réfléchit à s'associer au dispositif Petites villes de demain, sachant qu'elle a mis en place une politique de redynamisation des centres-bourgs. Sur cette base, la région a sélectionné par appel à projets une centaine de communes, et elle est prête à s'engager avec l'Etat dès lors que les critères ne seront pas différents (notamment conditionnalité de non implantation des activités en dehors des villes).

La région Centre-Val-de-Loire est dans une logique de contrat de projet depuis 2006. Elle a mis en place un dispositif de bonification des cofinancements des projets dans les territoires vulnérables. La région souligne cependant que les aides ne suffisent pas à faire émerger le projet, il existe d'autres facteurs important de localisation des entreprises.

La région observe que les territoires se servent des zonages nationaux comme outils de communication, mais que la fiscalité n'est pas un facteur déterminant des arbitrages des entrepreneurs.

La région Nouvelle-Aquitaine, combine deux démarches d'identification des vulnérabilités des territoires :

- un classement de la vulnérabilité des territoires en trois catégories, selon un panier d'indicateurs de richesse, de dynamisme, de ressources des collectivités (cf. annexe VII) ;
- dans les territoires vulnérables, un diagnostic approfondi des atouts et facteurs de vulnérabilité, tenant comptes des flux de revenus et des dynamiques du territoire.

L**a région Auvergne-Rhône-Alpes**, en partenariat avec l'Agence France Entrepreneur, cofinance une quinzaine de projets de création-reprise d'entreprise dans le cadre du programme « Entrepreneuriat dans les territoires fragiles » (QPV et ZRR). L'accent est mis en particulier sur l'accompagnement des porteurs de projets.

La Métropole de Nancy considère que c'est à la métropole de gérer les écarts de développement territoriaux. Elle privilégie donc l'échelle métropolitaine pour des pactes financiers et fiscaux. Elle souligne cependant l'importance des effets d'aubaine pour les installations en ZFU-TE, les entreprises s'installant étant en majorité des entreprises ayant déjà décidé de s'installer sur le territoire, la ZFU déterminant le lieu d'implantation exact.

ANNEXE IX

Lettre de mission

Annexe IX

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Ministre de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales

Le Ministre auprès de la Ministre de la Cohésion des Territoires et des Relations avec les Collectivités territoriales chargé de la Ville et du Logement

La Ministre des Solidarités et de la Santé

Inspection Générale des Affaires Sociales
15 JAN. 2020
N°

Le ministre de l'Economie et des Finances

La Ministre du Travail

Le Ministre de l'Action et des Comptes publics

Paris, le 13 JAN. 2020

à l'attention de

Madame la Vice-présidente du Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Madame la Cheffe de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Madame la Cheffe de l'Inspection Générale des Finances

Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration

OBJET : Mission conjointe d'évaluation des dispositifs zonés de soutien du développement économique et de l'emploi dans les territoires.

Afin de soutenir le développement économique et l'emploi dans les territoires les plus fragiles, l'Etat a mis en place ces dernières années des dispositifs incitatifs ciblés, consistant en des exonérations fiscales ou sociales ou en des aides directes pour les entreprises. Outre le zonage d'aide à finalité régionale (AFR) et les zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises, qui sont des zonages européens, il existe sept régimes zonés au niveau national (auquel s'ajoute un régime zoné en outre-mer hors champ de la mission) :

- les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;
- les zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;
- les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ;
- les zones de restructuration de la défense (ZRD) ;
- les bassins d'emploi à redynamiser (BER) ;
- les bassins urbains à dynamiser (BUD) ;
- les zones de développement prioritaires (ZDP).

Avec le temps, ces dispositifs dérogeant au droit commun – exonérations fiscales et/ou sociales, subventions, aides directes et indirectes de l'État – ont pu perdre en cohérence voire en efficience en raison notamment de leur chevauchement, des changements intervenus dans l'organisation territoriale de notre pays, de la création d'autres dispositifs d'incitation parfois plus attractifs, ainsi que des mutations économiques et sociales accélérées. Par ailleurs, leur coût global pour les finances publiques n'est pas connu précisément.

Tandis que la base légale de plusieurs de ces dispositifs arrive à échéance en 2020 et dans un contexte où le Gouvernement a fait de la réduction des inégalités territoriales l'une de ses priorités, il convient d'évaluer l'ensemble de ces dispositifs afin de leur donner plus de cohérence et d'assurer leur effet de levier dans les territoires ciblés.

Cette évaluation s'inscrit également dans le cadre de l'article 17 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 qui prévoit que, le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1er septembre 2020, un rapport évaluant le coût pour les finances publiques et, au regard de leurs objectifs, l'efficacité des dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale, des bassins d'emploi à redynamiser, des quartiers prioritaires de la politique de la ville, des zones franches urbaines-territoires entrepreneurs, des bassins urbains à dynamiser, des zones d'aides à finalité régionale, des zones d'aide à l'investissement des petites et moyennes entreprises, des zones franches d'activité des départements d'outre-mer et des zones de restructuration de la défense

En outre, dans le cadre de l'Agenda rural du Gouvernement annoncé lors du congrès de l'association des maires ruraux de France (AMRF) le 20 septembre dernier, le Premier ministre a décidé de prolonger les effets du classement en ZRR pour les 4 074 communes qui devaient sortir du zonage en juin prochain. Sur la base des recommandations de la mission « Agenda rural », il a également souhaité qu'un travail soit conduit au cours de l'année 2020 afin de définir une nouvelle géographie prioritaire d'intervention pour les territoires ruraux et qui devra être concertée avec les élus nationaux et locaux.

S'agissant de la politique de la ville, les mesures fiscales attachées à la géographie prioritaire issue de la loi du 21 février 2014 ont été prolongées en même temps que les contrats de ville jusqu'en 2022 par la loi de finances pour 2019 afin de les caler sur la durée de la feuille de route gouvernementale pour les quartiers. Dès lors, il est attendu que la mission travaille sur les zones franches urbaines – territoires d'entrepreneurs qui arrivent à échéance le 31 décembre 2020 afin d'en mesurer les effets notamment en termes d'emploi et de lien social ainsi que leurs possibles évolutions.

Pour chacun de ces dispositifs, vous vous attacherez tout d'abord à décrire les bénéficiaires, notamment la répartition par secteur d'activité, le coût pour l'Etat et le cas échéant pour les collectivités territoriales, ainsi que leurs effets sur les territoires en matière de maintien et de développement d'activités économiques et d'emplois. Vos travaux combineront analyses de données et entretiens de terrain auprès de représentants de l'Etat, d'acteurs économiques et d'élus locaux.

Sur cette base, vous formulerez des recommandations sur les évolutions susceptibles d'être apportées à ces dispositifs. Elles viseront une mise en cohérence des outils d'intervention de l'État sur les territoires pour assurer leur convergence économique, l'égalité des opportunités économiques et la prise en compte des spécificités et besoins locaux, en répondant aux objectifs suivant :

- mieux cibler les territoires éligibles, notamment les territoires ruraux dans le cadre de la nouvelle géographie prioritaire d'intervention pour les territoires ruraux voulue par le Premier ministre, en réfléchissant à l'échelon territorial pertinent (commune, EPCI, département, région) ;
- articuler les dispositifs d'Etat avec les priorités locales et les outils d'intervention mis en place par les collectivités territoriales ou qui sont à leur disposition, notamment les dispositifs fiscaux sur délibération ;
- dans une logique de rationalisation des usages des deniers publics, renforcer l'effet de levier des mesures d'incitation afin de maximiser l'impact de la dépense publique associée en étudiant notamment la pertinence d'une harmonisation de la nature des aides afin d'en renforcer la lisibilité ;

Pour mener votre mission, vous pourrez notamment vous appuyer sur les équipes de la Direction générale des collectivités locales (DGCL), de l'Agence nationale de la Cohésion des Territoires (ANCT), de la direction de la législation fiscale (DLF), de la direction générale des finances publiques (DGFIP), de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ainsi de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

Nous souhaitons disposer de vos conclusions définitives d'ici au 15 avril 2020 et d'une note d'étape à la fin du mois de février 2020.

Jacqueline GOURAULT

Julien DENORMANDIE

Agnès BUZYN

Bruno LE MAIRE

Muriel PENICAUD

Gérald DARMANIN

ANNEXE X

Personnes consultées

SOMMAIRE

1. PARLEMENTAIRES 1

2. CABINETS MINISTÉRIELS 1

2.1. Cabinet du Premier ministre 1
2.2. Cabinet du ministre des solidarités et de la santé 1
2.3. Cabinet du ministre de l'économie et des finances 1
2.4. Cabinet de la ministre du travail 1
2.5. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics 1
2.6. Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 1
2.7. Cabinet du ministre chargé de la ville et du logement 1

3. MINISTÈRES 2

3.1. Ministère des armées 2
3.1.1. Délégation à l'accompagnement régional (*) 2
3.2. Ministère de la transition écologique et solidaire 2
3.2.1. Conseil général de l'environnement et du développement durable (*) 2
3.3. Ministère des solidarités et de la santé 2
3.3.1. Direction de la sécurité sociale (*) 2
3.4. Ministères économiques et financiers 2
3.4.1. Direction générale des finances publiques 2
3.4.2. Direction de la législation fiscale 2
3.4.3. Insee (*) 3
3.4.4. Direction du budget (*) 3
3.5. Ministère du travail 3
3.5.1. Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (*) 3
3.6. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales 3
3.6.1. Direction générale des collectivités locales 3
3.6.2. Agence nationale de la cohésion des territoires 4
3.7. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation 4
3.7.1. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (*) 4

4. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET ASSOCIATIONS D'ÉLUS 4

4.1. Association des maires ruraux de France (*) 4
4.2. Région Bretagne (*) 4
4.3. Région Centre-Val de Loire (*) 5
4.4. Région Hauts-de-France (*) 5
4.5. Région Nouvelle-Aquitaine (*) 5
4.6. Métropole du Grand Nancy (*) 5

5. CHAMBRES CONSULAIRES 5

5.1. CCI France (*) 5
5.2. Chambre de commerce et d'industrie de la Seine-Saint-Denis (*) 5
5.3. Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat – CMA France (*) 5
5.4. Chambre de métiers et de l'artisanat des Hauts-de-France (*) 5

6. AUTRES ORGANISMES 6

6.1. Délégation interministérielle à l'engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM) du Nord et du Pas-de-Calais (*) 6
6.2. BPI France (*) 6
6.3. Pôle emploi (*) 6
6.4. Conseil d'analyse économique (*) 6
6.5. Agence Ardennes développement (*) 6

7. CHERCHEURS ET EXPERTS (*) 7

(*) Entretien en visioconférence ou en audioconférence.

1. Parlementaires

- Bernard DELCROS, sénateur du Cantal, auteur d'un rapport d'information d'octobre 2019 sur l'avenir des zones de revitalisation rurale
- Véronique LOUWAGIE, députée de l'Orne, qui a réalisé une mission « flash » sur l'efficacité des zones de revitalisation rurale à l'aune de la politique européenne en 2018

2. Cabinets ministériels

2.1. Cabinet du Premier ministre

- Laurent MARTEL, conseiller fiscalité, prélèvements obligatoires et participations publiques
- Carole PUIG-CHEVRIER, conseillère technique collectivités territoriales et aménagement du territoire

2.2. Cabinet du ministre des solidarités et de la santé

- Marie DAUDÉ, directrice adjointe

2.3. Cabinet du ministre de l'économie et des finances

- Magali VALENTE, conseillère fiscalité

2.4. Cabinet de la ministre du travail

- Marc FERRACCI, conseiller spécial

2.5. Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics

- Pauline HODILLE, conseillère comptes sociaux
- Elise VALETOUX, conseillère fiscalité

2.6. Cabinet de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

- Laetitia CESARI-GIORDANI, conseillère financière et budgétaire
- Lucile JOSSE, conseillère aménagement du territoire
- Yohann MARCON, conseiller finances locales
- Juliette PART, conseillère aménagement du territoire

2.7. Cabinet du ministre chargé de la ville et du logement

- Sébastien BÉCOULET, conseiller politique de la ville et hébergement d'urgence

3. Ministères

3.1. Ministère des armées

3.1.1. Délégation à l'accompagnement régional (*)

- Line BONMARTEL-COULOUME, déléguée à l'accompagnement régional

3.2. Ministère de la transition écologique et solidaire

3.2.1. Conseil général de l'environnement et du développement durable (*)

- Jean-Jacques KÉGELART, mission conjointe CGAAER-CGEDD-IGA sur "Les aménités rurales" de l'Agenda rural
- Michel PY, mission conjointe CGAAER-CGEDD-IGA sur "Les aménités rurales" de l'Agenda rural

3.3. Ministère des solidarités et de la santé

3.3.1. Direction de la sécurité sociale (*)

- Morgan DELAYE, sous-directrice du financement de la sécurité sociale (5e sous-direction)
- Emmanuelle BARSKY, adjointe au chef du bureau 5B de la législation financière sociale et fiscale

3.4. Ministères économiques et financiers

3.4.1. Direction générale des finances publiques

- Chantal BOULIER, cheffe du bureau GF2C Animation et gestion de CFE/IFER et de la CVAE
- Denis BOISNAULT, chef du bureau GF3C Etudes et statistiques en matière fiscale
- Stéphanie BOCCOU, adjointe à la cheffe du bureau GF2A Animation de la fiscalité des professionnels
- Charles MARIVAIN, bureau GF2A (IS, BIC, BNC)
- Laurence MONCHABLON, bureau GF2C (CVAE)
- Christine MURCIN, bureau GF2C (CFE)

3.4.2. Direction de la législation fiscale

- Charlotte BARATIN, cheffe du bureau A Synthèse et coordination
- Clément LARRAURI, chef du bureau F1 Fiscalité des professionnels
- Frédéric MONTEL, bureau F1

3.4.3. Insee (*)

- Sébastien ROUX, chef du département des études économiques
- Valérie DARRIAU, responsable de la division Statistiques et analyses urbaines
- Dominique GOUX, Centre de recherche en économie et statistique (CREST)
- Simon QUANTIN, chargé d'études
- Corentin TREVIEN, actuellement au ministère de la transition écologique et solidaire

3.4.4. Direction du budget (*)

- Pascal LEFÈVRE, chef du bureau du logement, de la ville et des territoires (4BLVT)
- Hugo LE FLOC'H, chef du bureau des collectivités locales (5BCL)
- Agathe ROLLAND, adjointe au chef du bureau 5BCL
- Loïc ARNONE, rédacteur bureau 5BCL

3.5. Ministère du travail

3.5.1. Délégation générale de l'emploi et de la formation professionnelle (*)

- Pascal DULAURIER, chef du département Action territoriale
- Christelle BIGNON, adjointe au chef du département Action territoriale

3.6. Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales

3.6.1. Direction générale des collectivités locales

- Stanislas BOURRON, directeur général
- Stéphane BRUNOT, directeur général adjoint
- Arnaud MENGUY, sous-directeur des finances locales et de l'action économique (FLAE)
- Bastien MÉROT, adjoint au sous-directeur de la cohésion et de l'aménagement du territoire (CAT)
- Claudie CALABRIN, cheffe du bureau stratégie, contractualisation, évaluation (CAT)
- Laurence LANGA, adjointe au chef du bureau des affaires financières et budgétaires (CAT)

3.6.2. Agence nationale de la cohésion des territoires

- Yves LE BRETON, directeur général
- François-Antoine MARIANI, directeur de la ville et de la cohésion urbaine
- Guillaume BASSET, directeur du programme Territoires d'industrie
- Juliette BISARD, chargée de la ruralité
- Philippe CICHOWLAZ, chef du pôle Politique de cohésion européenne
- Nicolas DELAUNAY, chef du pôle Interface et contrats territoriaux
- Patrick CUNIN, expert Restructurations de défense, pôle Interface et contrats territoriaux
- Amélie JOUANDET, chargée de mission, pôle Interface et contrats territoriaux
- Sylviane LE GUYADER, cheffe du pôle Analyse et diagnostics territoriaux
- Benoit de LAPASSE, chef de projet de l'observatoire des territoires
- Constance LECOMTE, observatoire des territoires
- Helga MONDÉSIR, chef de projet de l'observatoire de la politique de la ville

3.7. Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

3.7.1. Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (*)

- Emmanuelle BOUR-POITRINAL, présidente de la section Forêts, eaux et territoires
- Thierry BERLIZOT, mission d'évaluation des ZRR de 2015
- Yves GRANGER, mission sur les zones industrielles
- Catherine DE MENTHIERE, compétence sur la territorialisation des politiques du ministère de l'agriculture et de l'alimentation
- Christophe PATIER, mission conjointe CGAAER-CGEDD-IGA sur "Les aménités rurales" de l'Agenda rural
- Philippe SIMON, mission conjointe CGAAER-CGEDD-IGA sur "Les aménités rurales" de l'Agenda rural

4. Collectivités territoriales et associations d'élus

4.1. Association des maires ruraux de France (*)

- Michel FOURNIER, premier vice-président, maire de Les Voivres (Vosges)
- Dominique DHUMEAUX, vice-président, maire de Fercé-sur-Sarthe (Sarthe)
- Cédric SZABO, directeur

4.2. Région Bretagne (*)

- Sébastien HAMARD, directeur de l'aménagement et de l'égalité

4.3. Région Centre-Val de Loire (*)

- Jean-Louis GARCIA, directeur général adjoint formation, recherche, développement économique

4.4. Région Hauts-de-France (*)

- Caroline LARMAGNAC, directrice générale adjointe du pôle Equilibre des territoires
- Olivier COUSTENOBLE, directeur général adjoint du pôle Soutien au travail

4.5. Région Nouvelle-Aquitaine (*)

- Xavier CZERWINSKI, directeur général adjoint du pôle Datar et harmonisation des politiques publiques
- Charlotte CORRIUS, directrice de la cohésion et de l'ingénierie territoriale
- Marie DEMOLIN-GRATADOUR, directrice de l'observation, de la prospective et de la stratégie
- Jean-Philippe HAUFEURT, chargé de mission Revitalisation centres villes/centres-bourgs

4.6. Métropole du Grand Nancy (*)

- Pierre STUSSI, directeur général et co-auteur de *La République des territoires*

5. Chambres consulaires

5.1. CCI France (*)

- Laure PRÉVOT, responsable des partenariats institutionnels et territoriaux

5.2. Chambre de commerce et d'industrie de la Seine-Saint-Denis (*)

- Benoist ANCELIN, responsable du département territoire
- Julien FOURNEYRON, conseiller politique de la ville

5.3. Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat – CMA France (*)

- Thierry BACHTANIK, directeur de l'appui à l'organisation et aux projets du réseau
- Marianne VILLERET, chargée de mission aménagement du territoire

5.4. Chambre de métiers et de l'artisanat des Hauts-de-France (*)

- Jean-Yves BOURGOIS, secrétaire général adjoint
- Franck BILLIEZ, directeur des entreprises

6. Autres organismes

6.1. Délégation interministérielle à l'engagement pour le renouveau du bassin minier (ERBM) du Nord et du Pas-de-Calais (*)

- Alain NEVEU, délégué interministériel
- Serge BOUFFANGE, sous-préfet, chargé de mission auprès du préfet de la région Hauts-de-France, adjoint du délégué interministériel

6.2. BPI France (*)

- Marie ADELINE-PEIX, directrice exécutive de la direction Partenariats régionaux, action territoriale et entrepreneuriat
- Stéphane HAYEZ, adjoint de la directrice exécutive

6.3. Pôle emploi (*)

- Michaël OHIER, directeur général adjoint en charge du réseau
- Firmine DURO, directrice des partenariats et de la territorialisation
- Emmanuel CHION, adjoint au directeur de statistiques, des études et de l'évaluation

6.4. Conseil d'analyse économique (*)

- Philippe MARTIN, président
- Hélène PARIS, secrétaire générale
- Étienne FIZE, économiste
- Clément MALGOUYRÈS, co-auteur de la note « Territoires, bien-être et politiques publiques »

6.5. Agence Ardennes développement (*)

- Jean-Louis AMAT, directeur général

7. Chercheurs et experts (*)

- Jean-Pierre AUBERT, ancien délégué interministériel aux restructurations de défense puis aux mutations économiques
- Luc BEHAGHEL, chercheur, co-auteur d'une évaluation de l'impact du dispositif ZRR sur la création d'entreprises et l'emploi
- Daniel BEHAR, géographe, professeur à l'institut d'urbanisme de Paris
- Olivier BOUBA-OLGA, économiste
- Gwénaël DORÉ, chercheur AgroParistech
- Vincent GOLLAIN, chef économiste de l'Institut Paris région
- Miren LAFOURCADE, chercheuse à PSE-Ecole d'économie de Paris et à l'université Paris Saclay
- Christophe TROULIER, expert-comptable « ACF Expertise » (Cantal)

ANNEXE XI

Liste des sigles et acronymes utilisés dans le rapport

Annexe XI

Acoss : agence centrale des organismes de sécurité sociale

AdCF : assemblée des communautés de France

AFR : aides à finalité régionale

AMRF : association des maires ruraux de France

ANCT : agence nationale de la cohésion des territoires

ANRU : agence nationale pour la rénovation urbaine

BER : bassin d'emploi à redynamiser

BIC : bénéfices industriels et commerciaux

BNC : bénéfices non commerciaux

BUD : bassin urbain à dynamiser

C3S : contribution sociale de solidarité des sociétés

CAE : conseil d'analyse économique

CCI : chambre de commerce et d'industrie

CCMSA : caisse centrale de mutualité sociale agricole

CET : contribution économique territoriale

CFE : cotisation foncière des entreprises

CFP : cadre financier pluriannuel

CGAAER : conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux

CGEDD : conseil général de l'environnement et du développement durable

CGI : code général des impôts

CICE : crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

CPER : contrat de plan État-région

CS : cotisations sociales patronales

CT : collectivité territoriale

CTAP : conférence territoriale de l'action publique

CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises

DB : direction du budget

DE : droits d'enregistrement

DGCL : direction générale des collectivités locales

DGE : direction générale des entreprises

DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGFiP : direction générale des finances publiques

DLF : direction de la législation fiscale

DSS : direction de la sécurité sociale

ELAN (loi) : loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

EPCI : établissement public de coopération intercommunale

ETI : entreprise de taille intermédiaire

FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural

FEAMP : fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche

FEDER : fonds européen de développement régional

FESI : fonds européen structurel et d'investissement

FSE : fonds social européen

IDH : indice de développement humain

IGA : inspection générale de l'administration

IGAS : inspection générale des affaires sociales

IGF : inspection générale des finances

Insee : institut national de la statistique et des études économiques

IR : impôt sur le revenu

IS : impôt sur les sociétés

LEADER : liaison entre actions de développement de l'économie rurale

NPNRU : nouveau programme national de renouvellement urbain

ONPV : observatoire national de la politique de la ville

PIB : produit intérieur brut

PLF : projet de loi de finances

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

PME : petite ou moyenne entreprise

QPV : quartier prioritaire de la politique de la ville

RF : revenus fonciers

RGEC : règlement général d'exemption par catégorie

RIP : réseau d'initiative publique

SRADDET : schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires

SRDEII : schéma régional de développement économique d'innovation et d'internationalisation

TFPB : taxe foncière sur les propriétés bâties

TFUE : traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

TH : taxe d'habitation

THD : très haut débit

TPE : très petite entreprise

TVA : taxe sur la valeur ajoutée

UE : Union européenne

ZDP : zone de développement prioritaire

ZFU-TE : zone franche urbaine - territoire entrepreneur

ZRD : zone de restructuration de la défense

ZRR : zone de revitalisation rurale

ANNEXE XII

Support de restitution

MISSION D'ÉVALUATION DES DISPOSITIFS ZONÉS NATIONAUX

CGEDD
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

IGA

Inspection Générale des Affaires Sociales

IGF
INSPECTION GÉNÉRALE DES FINANCES

DOCUMENT DE TRAVAIL

LE CADRE DE LA MISSION

- UNE MISSION LARGE AVEC 7 ZONAGES CONCERNÉS…
  - Articuler les interventions de l'État et des collectivités locales en faveur des territoires vulnérables
  - Permettre leur adaptation aux priorités et aux contextes locaux
  - Mieux cibler les territoires éligibles, notamment ruraux en réfléchissant à l'échelon territorial pertinent
  - Simplifier les mesures d'incitation et harmoniser la nature des aides pour en renforcer la lisibilité

- …DANS DES CONDITIONS DÉGRADÉES
  - Pas de déplacement sur le terrain
  - Difficultés à faire des simulations faute de données transmises à la mission
  - Disponibilité limitée des interlocuteurs
  - Associations d'élus non disponibles sauf AMRF

LE ZONAGE EN QUELQUES MOTS

- **Objectif commun:** développement économique et emploi

- Diversité des territoires concernés :
  - Urbain : des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), des zones franches urbaines – territoires entrepreneurs (ZFU-TE) ;
  - Rural : des zones rurales, zones de revitalisation rurale (ZRR) et zones de développement prioritaire (ZDP) ;
  - des territoires en reconversion économique : bassins d'emploi à redynamiser (BER), bassins urbains à dynamiser (BUD), zones de restructuration de la Défense (ZRD).

- Des critères de classement sans cohérence d'ensemble s'appuyant sur des fondements législatifs variés

- Superposition de zonages dans certains territoires : en 2018, 3 128 communes concernées par deux zonages, 245 par trois zonages et 22 par quatre zonages

- Zonages utilisés pour territorialiser de nombreuses politiques publiques en faveur des territoires vulnérables (notamment ZRR)

- Ajout récent de nouveaux zonages : zones de revitalisation des centres-villes et zones de revitalisation des commerces en milieu rural.

DOCUMENT DE TRAVAIL

QUELQUES CHIFFRES

Pour l'État et les territoires

- 21 000 communes concernées
- Un coût par habitant très variable, maximal en ZFU-TE (166 €)
- Des exonérations de cotisations en forte baisse, qui représentent moins de 0,5 % des allègements de charges

Pour les entreprises

- 2,3 % d'entreprises bénéficiaires
- 95 % des exonérations en ZRR et ZFU-TE
- Des dispositifs qui bénéficient particulièrement aux TPE et aux activités non commerciales (quand éligibles)
- Surreprésentation du secteur de la santé
- Un taux de recours de seulement 7 % en ZRR pour l'exonération IS/BIC

Coût minimum de 619 M€ en 2018

566 M€ pour l'État

53 M€ pour les collectivités

Impossibilité de calculer le coût total des zonages

DOCUMENT DE TRAVAIL

DES ÉVALUATIONS CONVERGENTES

Dans les rapports administratifs et les revues de dépenses

- Extinction progressive des avantages fiscaux et surtout sociaux
- Risques liés aux périmètres et aux effets d'aubaine

Dans les évaluations quantitatives

- Effet au mieux limité des QPV et ZFU d'après évaluations quantitatives conduites
- Aucun impact significatif des ZRR sur la création d'établissements et l'emploi d'après la seule évaluation économétrique, publiée en 2015

DOCUMENT DE TRAVAIL

LE ZONAGE VU PAR LES ACTEURS

ENTREPRISES

- Exonérations perçues comme un signal positif de l'Etat
- Fiscalité non déterminante dans l'implantation mais complète les offres territoriales d'appui à l'installation / création d'entreprises
- Niveau de recours variable d'un territoire à l'autre

COLLECTIVITES LOCALES

- Dimension forte de reconnaissance par l'Etat de leur vulnérabilité
  - Symbolique
  - Financière: nombreuses mesures nationales adossées au zonage
- MAIS le zonage national
  - ne sert pas de référence aux régions et aux départements dans leur géographie prioritaire
  - n'est pas repris dans les projets de territoire
  - peut contribuer à stigmatiser les territoires concernés

ÉTAT

- Manque de pilotage au niveau central
- Absence d'articulation entre programmes nationaux et dispositifs d'exonération zonés
- Retour sur investissement faible (coût/emplois créés)

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

LE CONTEXTE A PRENDRE EN COMPTE

Transition écologique

- Vulnérabilités induites par le réchauffement climatique
- Préservation de la biodiversité et des espaces agricoles et littoraux
- Limitation de l'artificialisation des terres

Crise économique et sociale

- Un plan de relance massif
- Résilience et ancrage local
- Logique de complémentarité et cohésion des territoires

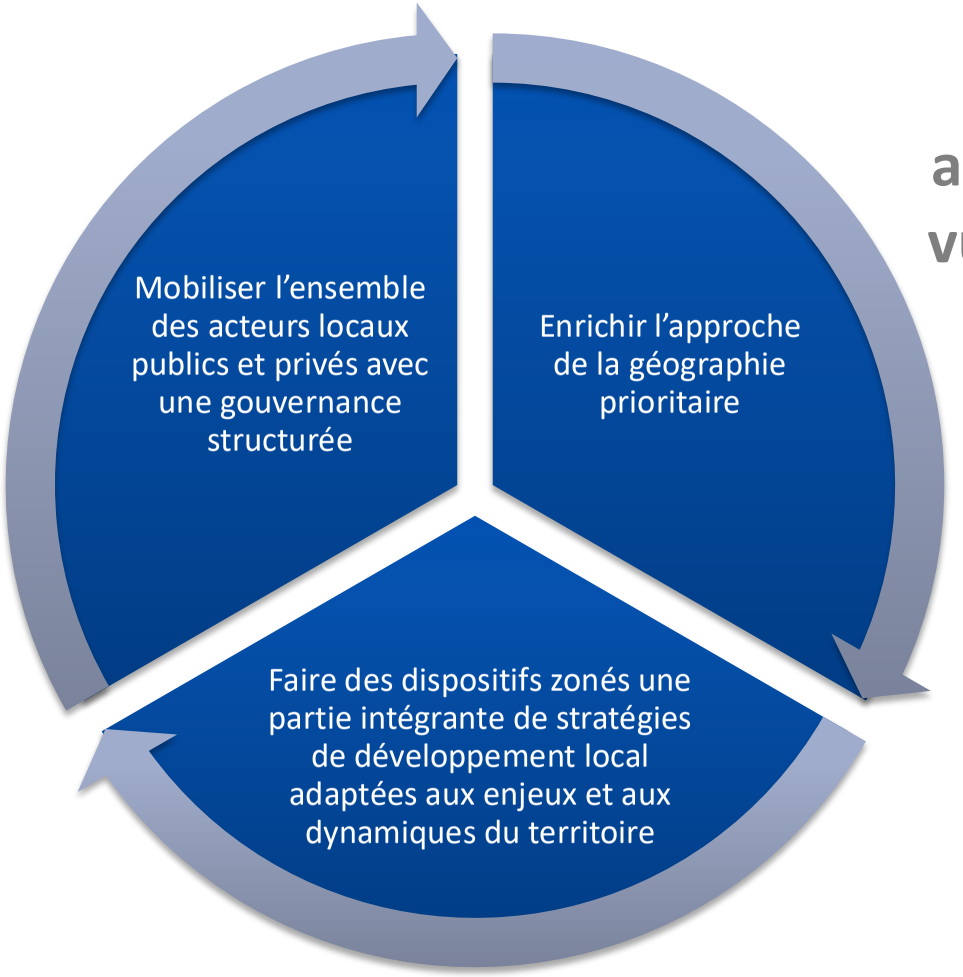
Politique de cohésion européenne

- Nouvelle carte des aides à finalité régionale
- Réformes FEADER et FEDER
- Plan de relance européen

3 CONDITIONS DE RÉUSSITE DE TOUTE RÉFORME

Portage local organisé

Diagnostic adapté de la vulnérabilité



Différenciation locale

LES SCÉNARIOS D'ÉVOLUTION

1. Rationalisation et simplification
2. Unification des régimes et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux
3. Suppression des exonérations et stratégie de différenciation territoriale

3 scénarios répondent aux objectifs de :

- ✓ simplification ;
- ✓ adaptation locale des réponses ;
- ✓ mise en cohérence des outils d'intervention de l'État et des collectivités.

DOCUMENT DE TRAVAIL

SCÉNARIO 1 : Réduction du nombre de zonages

- Regrouper l'ensemble des définitions des zonages règlementaires au sein d'un support juridique consacré à l'aménagement et au développement du territoire, plutôt qu'à la fiscalité.

- Réduire le nombre de zonages nationaux :

Zonage de revitalisation rurale

Zonage pour les territoires en reconversion

Zonage urbain unique ?
Non recommandé en l'état

DOCUMENT DE TRAVAIL

SCÉNARIO 1 : ZOOM SUR LE RURAL

Dans le cadre de l'Agenda rural et d'une redéfinition de la ruralité

Mieux cibler le périmètre des ZRR et des exonérations associées et distinguer différents niveaux d'intervention dans les territoires ruraux.

ZRR 1	• Maintien d'aides spécifiques non fiscales
ZRR 2	• Ajout d'un critère d'accès aux services • Modulation des seuils • Concentration des exonérations

NB

Les travaux engagés par l'ANCT et l'Insee sur la qualification des territoires ruraux pourraient être utilisés pour définir la géographie prioritaire rurale.

SCÉNARIO 1 : Simplification

- Simplifier l'accès aux exonérations pour les entreprises en étudiant les pistes suivantes :
  - critères simplifiés d'éligibilité ;
  - durée harmonisée ;
  - démarches simplifiées.

Besoin d'expertises complémentaires

SCÉNARIO 1 : Forces et faiblesses

+ FORCES

- Au niveau national :
  - amélioration de la lisibilité des zonages ;
  - création d'un zonage dédié aux territoires en reconversion qui pourrait s'articuler avec territoires d'industrie.
- Pour les ZRR
  - Meilleur ciblage des territoires en difficulté
  - Respect des enjeux propres aux territoires ruraux
  - Maintien d'un périmètre large pour les mesures aujourd'hui adossées « par défaut » aux ZRR
  - Possibilité de distinguer plusieurs niveaux d'intensité d'intervention
- Pour les entreprises :
  - démarches de simplification
  - mesures visant à améliorer le taux de recours très faible aux exonérations.

- FAIBLESSES

- Caractère peu incitatif des exonérations fiscales
- Risque d'approche figée des territoires qui les classe selon une dominante et ne prend pas en compte la dimension inter territoriale
- Pour les ZRR:
  - Maintien d'exonérations dont l'efficacité n'est pas avérée.
  - Risque de perception de la réforme comme un abandon des territoires ruraux.
  - Difficultés liées à la prise en compte des critères de classement à l'échelle de l'EPCI.

✓ CONDITIONS DE REUSSITE

- ✓ Expertises complémentaires et travaux de simulation.
- ✓ Équilibre entre simplification et ciblage adapté des exonérations.
- ✓ Consensus des acteurs économiques et des collectivités locales

SCÉNARIO 2 : Unification des régimes et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux

OBJECTIF : Intégrer les dispositifs d'exonération zonés dans une stratégie locale de mobilisation de tous les outils d'intervention, concertée avec l'ensemble des acteurs

- AU NIVEAU NATIONAL
  - Adopter une notion unique de territoire vulnérable
  - Dans le cadre d'une concertation avec les collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux et sur la base du référentiel, définir les critères permettant d'arrêter :
    - la liste régionale des territoires vulnérables éligibles à l'exonération fiscale d'Etat (directe ou compensée aux CT) ;
    - la liste des indicateurs optionnels permettant une adaptation territoriale de la géographie prioritaire hors fiscalité des régimes d'aide.

DOCUMENT DE TRAVAIL

SCÉNARIO 2 : Unification des régimes et convergence des leviers d'intervention dans des contrats territoriaux

- AU NIVEAU REGIONAL : Arrêter la carte des territoires vulnérables par un accord déconcentré du préfet de région et du conseil régional, en concertation avec les autres acteurs locaux (CTAP) et en cohérence avec la stratégies régionales d'aménagement et de développement (SRADDET et SRDEII).

- AU NIVEAU DE L'EPCI :
  - Contractualiser avec les territoires vulnérables au niveau de l'EPCI, le contrat pouvant être signé par l'État (Préfet de département), la région et le département
  - Préciser les territoires vulnérables à l'échelle du quartier ou de la commune le cas échéant
  - Mobiliser l'ensemble des leviers d'aide économique à l'échelle intercommunale
  - Possibilité de lier les exonérations fiscales à la signature des contrats

DOCUMENT DE TRAVAIL

SCÉNARIO 2 : Forces et faiblesses

+ FORCES

- Accompagnement des projets de territoire.
- Convergence des interventions de l'État et des collectivités à travers un contrat commun liant le zonage fiscal aux actions locales.
- Différentiation territoriale qui permet d'adapter les politiques aux territoires.
- Renforcement de la coopération entre tous les acteurs économiques locaux.
- Répartition plus efficiente des ressources et moyens disponibles de l'ensemble des dispositifs ainsi mutualisés.

- FAIBLESSES

- Possibles oppositions politiques locales, la géographie prioritaire comportant une dimension de reconnaissance forte.
- Complexité de sa mise en œuvre et coûts de coordination.
- Difficulté à définir des indicateurs communs et pertinents de vulnérabilité.
- Délai important de définition des critères et d'élaboration des contrats locaux

✓ CONDITIONS DE REUSSITE

- ✓ Enjeu de coordination entre le préfet de région, qui arrête les communes classées, et le préfet de département, délégué territorial de l'ANCT.
- ✓ Volonté de collaboration de l'État et des collectivités territoriales parties prenantes, voire entre les collectivités, et d'une mutualisation de leurs moyens d'expertise.

SCÉNARIO 3 : Suppression des zonages au profit de fonds régionaux

OBJECTIFS : Remplacer les zonages et les exonérations par des outils permettant l'adaptation locale et la convergence des leviers économiques de soutien de projets de développement

- Extinction des zonages et des exonérations associées mais maintien des QPV
- Élaboration de diagnostics territoriaux de vulnérabilité
  - Pilotés par la région et l'État
  - Définissant territoires, secteurs d'activité, outils d'intervention prioritaires
  - Laboratoire d'idées pour repenser les outils d'intervention
- Sur le fondement de ces diagnostics, mobilisation de l'ensemble des acteurs en faveur d'un pacte économique régional
  - Organisation d'assises régionales associant milieux économiques et société civile
  - Déclinaison du pacte par des contrats intercommunaux

DOCUMENT DE TRAVAIL

SCÉNARIO 3 : Le fonds régional d'appui aux entreprises

- Affectation des ressources liées à la suppression des exonérations dans des fonds régionaux d'aide directe aux entreprises alimenté par
  - les fonds européens
  - l'État
  - les collectivités régionales et intercommunales volontaires
- Clé de répartition nationale et durée suffisamment longue pour « rassurer » les collectivités et les entreprises de sa pérennité
- Aide monétaire directe aux entreprises
- Fonds relais financier des priorités économiques identifiées au niveau local qui s'inscrirait :
  - dans une démarche de soutien aux projets, notamment de relocalisation, d'économie verte, d'économie sociale et solidaire ;
  - dans l'accompagnement des entreprises en difficulté, dans le cadre des possibilités d'intervention élargies permises par la Commission européenne à l'occasion de la crise de la Covid-19 (soutien aux secteurs clés du territoire qui concentre industrie principale et sous-traitants).

DOCUMENT DE TRAVAIL

SCÉNARIO 3 : Forces et faiblesses

+ FORCES

- Adoption d'une approche globale du développement économique combinant l'exploitation du potentiel de création d'activités et d'emplois des zones dynamiques et la compensation due aux territoires fragiles.
- Versement d'aides monétaires directes plus dynamiques que des exonérations fiscales ou sociales.
- Convergence des interventions de l'État et des collectivités à travers un diagnostic territorial et un support contractuel communs.
- Déclinaison territoriale des politiques sectorielles et de leur évaluation à l'aune des enjeux régionaux de l'emploi dans le cadre du plan de relance.
- Fin des exonérations fiscales dont l'efficacité n'a pas été démontrée.
- Décentralisation et déconcentration de l'analyse de la vulnérabilité.

- FAIBLESSES

- Délai important de diagnostic de vulnérabilité et d'élaboration des pactes régionaux.
- Enjeu de confiance des entreprises et des collectivités dans les modalités de distribution des aides et la pérennité des fonds régionaux.
- Coût d'instruction des dossiers pour l'administration et les entreprises.
- Implique une réforme d'ensemble des mesures adossées aux dispositifs zonés.

✓ CONDITIONS DE REUSSITE

- ✓ Confiance des entreprises et des élus locaux dans l'engagement des moyens et des engagements de chacun des acteurs
- ✓ Qualité des diagnostics de territoire pour garantir à la fois l'efficacité des mesures et l'engagement des parties prenantes
- ✓ Qualité de la gouvernance des pactes régionaux

DOCUMENT DE TRAVAIL

CONDITIONS PRÉALABLES ET PROPOSITIONS TRANSVERSALES

BESOIN de travaux d'approfondissement et de simulation des effets d'éventuelles réformes

- Engager au deuxième semestre 2020 :
  - les travaux complémentaires d'évaluation et de simulation ;
  - la constitution des instances de concertation, notamment la concertation relative à la géographie prioritaire rurale prévue dans le cadre de l'Agenda rural.
- Prolonger les exonérations le temps de la réforme (au moins un an) tout en posant son premier jalon.

QUEL QUE SOIT LE SCÉNARIO

- Supprimer les exonérations de cotisations sociales :
  - en ZRR, en ZRD et en BER ;
  - maintien des exonérations acquises avant le 31 décembre 2020.
- En ZRR, le dispositif dérogatoire dédié aux organismes d'intérêt général poursuivrait sa décrue.