

**LES ENTREPRISES DANS LES ZONES FRANCHES URBAINES :
BILAN ET PERSPECTIVES**

PROJET D'AVIS

présenté au nom

de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie

par

Mme Fatiha Benatsou, rapporteur

Le 10 juillet 2007, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des activités productives, de la recherche et de la technologie, la préparation d'un avis sur « Les entreprises dans les zones franches urbaines : bilan et perspectives ». La section a désigné Mme Fatiha Benatsou comme rapporteur.

Pour parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Patrick Baquin, directeur du département économique et social à la Caisse des dépôts et consignation ;
- M. Abdel Belmokadem, dirigeant de la Société Nes&Cite ;
- M. Jean-Marc Durand, directeur du développement et de la stratégie à OSEO ;
- M. André Gerin, député-maire de Vénissieux ;
- M. Gérard Le Gall, membre du Conseil économique, social et environnemental ;
- Mme Bernadette Malgorn, présidente du Conseil d'orientation de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles ;
- M. Osei Kwasi, dirigeant de la stratégie 2ATP-MR ;
- M. Jean-Richard Requena, dirigeant de la société INVAL.

La rapporteur a, par ailleurs, rencontré dans le cadre d'entretiens privés :

- M. Mohamed Abdi, conseiller de la secrétaire d'État en charge de la politique de la ville ;
- M. Pierre André, maire de St Quentin, sénateur de l'Aisne ;
- Mme Christine de Chefdebien, conseiller technique au ministère du Logement et de la Ville ;
- M. Achour Maurad Cheur, dirigeant de la société Acheurf ;
- M. Jean-Marc Galland, conseiller Technique au cabinet du ministre de l'immigration, de l'identité nationale et du développement solidaire ;
- M. Pierre Gandosi, chargé de mission insertion auprès de la ville de Mantes-la-Jolie ;
- M. François Grosdidier, député-maire de Woippy, président des maires de Moselle ;
- M. Michel Guilbaud, directeur de cabinet auprès du secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme et des services ;
- Mme Blanche Guillemot, adjointe au directeur général de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances ;
- M. Alain Juppé, maire de Bordeaux ;

- M. Michel Paoletti, président du groupe de l'Outre-mer au Conseil économique social et environnemental ;
- M. Jean-Michel Penchard, membre du groupe de l'Outre-mer au Conseil économique, social et environnemental.
- Mme Isabelle Richard, conseillère technique auprès du secrétaire d'État chargé de l'Outre-mer ;
- Mme Sabine Thibaud, chef de mission développement économique et emploi - département Cohésion sociale - auprès du ministère du Logement et de la ville.

Enfin, dans le cadre de la visite réalisée au sein de trois zones franches urbaines de la Seine-St-Denis, la section a pu rencontrer des chefs d'entreprises, des élus locaux et des membres de la chambre de commerce et d'industrie, notamment :

- M. Guy Coste, Président de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris- Seine-St-Denis ;
- Mme Danielle Dubrac, présidente du groupe de travail ad hoc CCIP sur « L'action économique : moteur de la politique de la ville ».

Le rapporteur ainsi que la section tiennent à exprimer tous leurs remerciements à l'ensemble des personnes entendues ou rencontrées pour leurs précieuses informations ainsi que Mme Gaëlle Prigent-Protasov pour la qualité de son expertise.

Cet avis se situe dans les suites d'autres documents adoptés, récemment, par le Conseil économique, social et environnemental qui abordent ou la politique de la ville ou la situation des jeunes. On citera ainsi :

- « Défense deuxième chance : bilan et perspectives » avis adopté sur le rapport de Mme Françoise Geng, le 14/6/2006 ;
- « Le sport au service de la vie sociale », avis adopté sur le rapport de M. André Leclercq, le 11/04/2007 ;
- « Réunifier et réconcilier la ville : constat et propositions », avis adopté sur le rapport de M. Gérard Legall, le 9/06/2008 ;
- « L'emploi des jeunes des quartiers populaires », avis adopté sur le rapport de M. Fodé Sylla, le 9/07/2008 ;
- « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? », avis adopté sur le rapport de Mme Catherine Dumont le 22/10/2008.

INTRODUCTION

Comment améliorer le cadre de vie des 1,5 millions de nos concitoyens qui résident actuellement dans les quartiers sensibles et qui cumulent divers handicaps : chômage, précarité, pauvreté, exclusion, insécurité... ?

La réponse politique a pris des formes variées regroupées sous le terme de « Politique de la ville ». Après trente ans d'application, cette politique affiche un bilan plutôt mitigé. Les uns s'imaginant que les dépenses étaient considérables alors que l'argent n'arrivait pas au bon moment et au bon endroit, les autres voyant la dégradation de leurs quartiers se poursuivre... Ce problème n'est pas seulement celui des habitants des quartiers difficiles, il est celui de notre pays tout entier et l'image de la France en pâtit auprès de la communauté internationale.

La création des 100 zones franches urbaines implantées en France métropolitaine et ultra-marine, relève de la Politique de la ville. Son but est de favoriser le développement économique et l'emploi au sein des quartiers considérés comme étant les plus en difficulté.

Qu'est-ce qu'une zone franche urbaine ? Il s'agit d'une zone géographique strictement délimitée, bénéficiant de mesures d'exonérations sociales et fiscales pour vaincre la fracture sociale et l'isolement territorial.

Ces zones ont été inventées par un géographe anglais au début du « thatchérisme ». L'idée principale reposait sur le principe de la suppression des taxes pour les entreprises qui s'implantaient dans les lieux où la création d'activités était nécessaire. En France, les premières ZFU ont été créées par la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville. Une ZFU recouvre un ou plusieurs quartiers de grandes ou moyennes villes mais aussi un grand nombre de banlieues qui connaissent un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale, un habitat dégradé, un manque de commerces de proximité, une quasi-absence de services publics...

L'actualité de la crise financière nous plonge plus que jamais au cœur de ces enjeux. L'avenir de la République, de son unité et de sa capacité à garantir l'égalité, passe nécessairement par une intégration réussie de chaque citoyen, quelle que soit son origine.

Les ZFU sont de véritables laboratoires d'où émergent de nouveaux talents qui portent en eux l'esprit d'entreprendre. Ce dispositif a-t-il permis l'éclosion de ces talents ? Faut-il soutenir la création des ZFU et les considérer comme un succès ? L'objectif de revitaliser économiquement ces quartiers et de donner l'accès à l'emploi de leurs habitants a-t-il été atteint ?

En partant d'un constat sans tabou, tiré des dix premières années de mise en place des zones franches urbaines, le Conseil économique social et environnemental formule des propositions plaçant l'emploi et l'entreprise au centre de la réflexion sur le devenir des quartiers.

Elles portent principalement sur les domaines de l'éducation et de la formation, les pré-requis pour la création d'entreprise dans les quartiers, de la disponibilité du foncier, de la sécurité et de l'incontournable accès au financement par des prêts adaptés.

Enfin, certaines ZFU ont démontré de bons résultats économiques, sociaux et culturels, dès lors qu'elles s'accompagnent d'une réelle mobilisation des acteurs politiques, institutionnels et économiques. N'est-il pas nécessaire de coordonner cette mobilisation à l'échelle nationale pour retrouver une meilleure qualité de vie, le respect de l'autre et le goût d'apprendre et d'agir ?

Le présent avis est la traduction de cette volonté.

CHAPITRE I

LE DISPOSITIF DES ZONES FRANCHES URBAINES

L'objectif d'une ZFU est de renforcer l'attractivité économique par le maintien, la création, le développement des activités économiques sur le territoire. Il est en lien avec le développement de l'emploi local et l'amélioration des conditions de vie des habitants.

Cet objectif de création d'emplois est accompagné d'efforts pour la transformation de l'habitat, le renforcement des équipements et des services publics, ainsi que l'amélioration de la desserte et de l'accessibilité des territoires.

A - LES ZONES FRANCHES : ORIGINE ET MOTIVATIONS

Une zone franche est un périmètre géographiquement délimité à l'intérieur duquel certaines réglementations du pays qui l'accueille sont adaptées, voire, dans certains cas suspendues. La caractéristique première de toute zone franche est d'offrir une fiscalité atténuée. Les entreprises qui s'y installent bénéficient donc d'un régime de faveur par rapport à celles qui travaillent dans l'environnement fiscal et réglementaire normal.

1. Les zones franches à l'international

L'idée des zones franches urbaines s'inspire du concept des zones franches à l'international dont l'objectif est le développement économique mais dont les moyens sont différents. Ce concept puise ses racines dans l'histoire économique du monde occidental. Dès l'Antiquité, les États ont voulu favoriser les activités de commerce en autorisant les marchandises destinées à d'autres contrées à transiter dans leurs ports sans être frappées par les mêmes taxes que les produits destinés au marché intérieur. Au II^{ème} siècle av. J.-C., l'île de Delos devint vite grâce à des privilèges, un centre international d'entreposage et de négoce pour toute la Méditerranée.

Selon les chiffres les plus récents du Bureau international du travail (BIT) (*Emploi et politique sociale dans les Zones franches d'exportation (ZFE)*, mars 2003), on est passé entre 1975 et 2002, de 79 zones franches d'exportation dans 25 pays à 3 000 ZFE au sein de 116 pays, pour un total d'environ 43 millions d'emplois.

2. Les zones franches en Europe

Sur le continent européen, le modèle britannique est à rappeler : le gouvernement de Mme Margaret Thatcher, dès le début des années 1980, a développé l'idée du professeur Peter Hall, en transformant certains centres de villes décrépis en autant d'enclaves bénéficiant d'un statut particulier propre à attirer les entreprises. De 1981 à 1983, 23 « Enterprise zones » furent créées et bénéficièrent pendant dix ans d'un certain nombre d'avantages comme l'exonération d'un certain nombre de taxes locales et la suppression de la taxe professionnelle. Citons dans la ville de Corby (50 000 habitants) où British Steel avait supprimé 6 000 emplois en 1980/1981, la création immédiate d'une zone d'entreprises de 114 hectares qui a provoqué en quatre ans (1981/1985) la construction de 300 000 mètres carrés de locaux et la création de 4 500 emplois directs par 186 entreprises.

B - LES ZFU : UNE RÉPONSE ÉCONOMIQUE AUX PROBLÈMES SOCIAUX DES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

Dès son adoption en 1996, le dispositif des ZFU est destiné à la création et le développement des entreprises dans des quartiers d'habitat social, dont la revitalisation économique était essentielle pour l'amélioration de la qualité de la vie quotidienne de leurs habitants et leur accès à l'emploi.

1. Un dispositif inscrit dans la politique de la ville

La politique de la ville en France remonte à la fin des années 1970 dans le monde associatif et au début des années 1980 concernant les premières mesures politiques.

En effet, en 1981 l'idée de zones franches a été avancée par M. Jacques Delors alors qu'il était ministre de l'économie et des finances et reprise dans un discours par le Premier ministre M. Pierre Mauroy, mais sans que cela ne débouche sur une mesure concrète.

La même année, la France connaissait plusieurs émeutes dans le quartier des Minguettes, à Vénissieux (banlieue de Lyon) au cours de l'été. La politique de « Développement social des quartiers » (DSQ) était lancée parallèlement à la création de la commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) dont la mission était d'améliorer les aspects de la vie quotidienne des habitants de quartiers cumulant des handicaps sociaux, culturels et urbains. L'objectif était de mettre en place des conventions de développement social des quartiers, sous forme d'un contrat entre la commune et l'État autour d'un projet de quartier. Les « Zones d'éducation prioritaire » (ZEP) étaient également créées par deux circulaires du ministère de l'Éducation nationale du 1er juillet et 28 décembre 1981.

En 1986, le ministre de l'Industrie, M. Alain Madelin, commandait une expertise indépendante et préparait un texte de loi à ce sujet. Il fallut attendre encore dix ans et la loi du 14 novembre 1996 proposée par le gouvernement de M. Alain Juppé, relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, pour que les zones franches urbaines soient instituées.

D'une manière générale, cette loi a pour objet de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des habitants des grands ensembles et des quartiers d'habitat dégradé.

Pour y parvenir, le pacte de relance pour la ville s'appuie sur une « géographie prioritaire » à trois niveaux superposés en reprenant les Zones urbaines sensibles (ZUS), les Zones de redynamisation urbaine (ZRU) et en introduisant les Zones franches urbaines (ZFU).

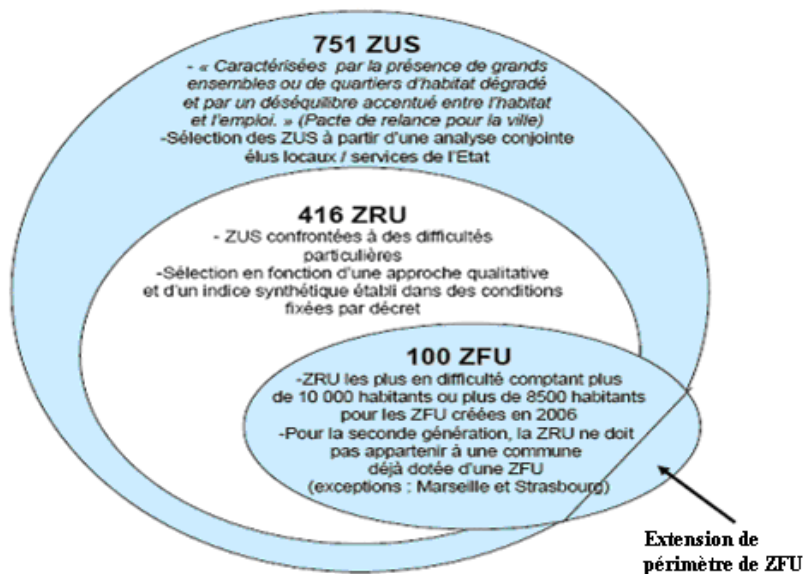
L'objectif est de changer en profondeur la vie des quartiers dits « sensibles », dans lesquels les problèmes sociaux-économiques s'accumulent.

Modifier la vie de ces quartiers nécessite de relancer l'activité économique et l'emploi.

2. La géographie prioritaire de la politique de la ville et la multiplicité de ses acteurs

Elle se traduit à ce jour par l'existence de 751 ZUS, 416 ZRU et 100 ZFU. Plus de 250 conventions ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine) et près de 500 Contrats urbains de cohésion sociale (CUCS) – actuellement 497 CUCS (documents d'action stratégique ayant pris la suite des contrats de ville) sont signés entre l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSE), l'État et les collectivités locales.

Schéma 1 : Schéma de l'emboîtement des ZUS, ZRU et ZFU



Source : Cour des comptes.

Les actions de la Politique de la ville (PLV) sont portées en 2008 par le ministère du logement et de la ville, avec notamment le secrétariat d'État à la politique de la ville, le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi et le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'Aménagement du territoire. Dans le cadre des comités interministériels des villes et du développement social urbain, la quasi-totalité des ministères y participent pour la mise en œuvre notamment du plan Espoir banlieues. Ce plan présenté le 8 février 2008 par le Président de la République se décline en plusieurs volets (gouvernance, éducation, transports, habitat et cadre de vie...). Il prévoit notamment, de favoriser l'emploi au sein des quartiers sensibles en créant 20 000 entreprises, de mobiliser les entreprises en faveur de ces quartiers, de créer un contrat d'autonomie pour connecter les jeunes et les entreprises...

Le ministre en charge du logement et de la ville dispose d'une administration de mission, la Délégation interministérielle à la ville (DIV) placée directement sous son autorité. Elle est chargée de définir et suivre le budget et les moyens mis en œuvre. Elle assure la mobilisation des différents acteurs de la politique de la ville dont :

- l'ANRU qui est le guichet unique partenarial pour la rénovation urbaine ;

- l'ACSE, Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances qui intervient dans les domaines de l'intégration, de la lutte contre les discriminations et de la politique de la ville ;
- l'EPARECA, (Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux) qui a pour vocation de restructurer les pôles commerciaux situés sur les territoires de la géographie prioritaire de la politique de la ville (ZUS, ZRU, ZFU, GPV (Grands projets de ville), ORU (Opération de renouvellement urbain), contrat de ville. Les municipalités concernées peuvent parfois investir et construire des infrastructures pour accueillir ces entreprises.

Un service public de l'emploi au service des ZUS a également été mis en place sous la forme d'une convention signée en avril 2005 entre la DIV et l'ANPE pour réduire d'un tiers le chômage dans les ZUS en 5 ans, conformément à la loi du 1^{er} août 2003, en lien avec les actions menées dans le cadre des ZFU.

Enfin, le Document de politique transversale (DPT) ville, annexé au Projet de loi de finances (PLF) 2008, rend compte des 10 missions de l'État et des 26 programmes ministériels. Le DPT ville, annexé au PLF 2009, confirme que la politique de la ville implique un nombre important de politiques publiques puisque désormais 15 missions de l'État sont concernées et 29 programmes ministériels.

On note que depuis le 15 janvier 2009 un remaniement ministériel a été opéré : le Secrétariat d'État à la Politique de la ville, relève désormais du ministère du Travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville ; le Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté s'occupe désormais de la jeunesse. Enfin, depuis le 17 décembre 2008, un commissaire à la diversité et à l'égalité des chances a été nommé.

3. Les 100 ZFU implantées sur le territoire

Les ZFU de première génération avaient pour objectifs principaux d'une part de maintenir le commerce de proximité et d'autre part de lutter contre le chômage dans les quartiers défavorisés de plus de 10 000 habitants (depuis la loi du 31 mars 2006, ce seuil a été abaissé à 8 500 habitants), considérés comme les plus en difficulté de la géographie prioritaire de la politique de la ville et situés dans des ZRU.

Les ZRU correspondent à des ZUS confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique. Celui-ci est établi dans des conditions fixées par décret, en tenant compte :

- du nombre d'habitants du quartier ;
- du taux de chômage ;
- de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans ;
- de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme ;
- du potentiel fiscal des communes intéressées.

Les ZRU bénéficient de mesures fiscales spécifiques et d'exonérations de cotisations sociales. Les zones franches urbaines sont créées dans des quartiers particulièrement défavorisés au regard des critères pris en compte pour la détermination des ZRU.

La loi du 1^{er} janvier 1997 (en application du pacte de relance pour la ville) a ensuite créé 44 ZFU.

Les ZFU de première génération ont été reconduites pour 5 ans à compter du 1^{er} janvier 2003 par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002.

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, a ensuite étendu, outre le pilotage de grands projets de construction-démolition, les zones franches urbaines existantes et en a ajouté 41 (ZFU dite de deuxième génération).

Ce dispositif fut ensuite complété par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (dite « loi Borloo ») qui comportait trois volets en faveur de l'emploi, du logement et de l'égalité des chances.

Si de nombreuses émeutes ont eu lieu dans les banlieues des grandes villes françaises, certaines ont été plus importantes par leur ampleur et leur durée comme par exemple celles qui se sont déroulées au cours des mois d'octobre et novembre 2005. Ces trois semaines de violence urbaine sont principalement dues à l'absence de perspectives et d'investissements par le travail, ainsi qu'à la perte de confiance envers les institutions publiques et privées.

Ces émeutes ont conduit à déclarer l'état d'urgence par décret 8 novembre 2005. Diverses mesures ont été ensuite prises dont le décret du 22 décembre 2005 qui a instauré des préfets délégués pour l'égalité des chances, puis la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui a créé 15 ZFU supplémentaires (dites de troisième génération).

Deux décrets modificatifs du 15 mai 2007 ont procédé à l'extension du périmètre de 26 ZFU en métropole (décret n°2007-894) et de 5 ZFU dans les départements d'outre-mer (décret n°2007-895) afin de remédier au problème de l'épuisement des disponibilités foncières pour l'accueil de nouvelles activités dans les zones les plus anciennes.

On dénombre actuellement un total de 93 ZFU en France métropolitaine et de sept ZFU dans les territoires ultra-marins (Réunion, Guyane, Guadeloupe et Martinique). Ces 100 ZFU comptabilisent environ 1,5 million d'habitants.

Actuellement, les ZFU de première génération dont le dispositif aurait dû s'arrêter au 31 décembre 2007 et celles de deuxième génération au 31 décembre 2009, ont toutes été prorogées jusqu'au 31 décembre 2011. Une vingtaine d'entre elles ont vu leur périmètre étendu à certains quartiers voisins.

4. Quels sont les avantages et les contraintes pour les entreprises en ZFU ?

Cette politique s'inscrit dans une logique de développement des activités économiques dans des quartiers défavorisés. Il s'agit de mettre en place un régime fiscal plus favorable dans ces quartiers et de rompre avec les inégalités. Concrètement, le dispositif se traduit par l'octroi d'exonérations sociales et fiscales importantes aux petites entreprises de ces zones, en vue d'attirer des activités et de créer des emplois. Chaque zone franche urbaine fait l'objet d'une convention conclue entre l'État et les collectivités parties prenantes. La délimitation géographique (territoriale) des ZFU est fixée par décret du Premier ministre.

Dans le cadre du CUCS, le dispositif des ZFU peut s'accompagner d'un programme d'actions sociales mené par les collectivités locales, leurs partenaires et l'État, dans des domaines qui touchent directement la vie des habitants et des entreprises en agissant sur : l'emploi (nouveaux emplois et maintien de ceux existants) et la formation dont la formation professionnelle ; l'environnement par la rénovation urbaine ; le climat social (développement du commerce et des services) ; les services publics (transports en commun, équipements publics...).

4.1. La nature des exonérations

Dans le domaine de l'emploi, la logique est d'inciter les entreprises à s'installer dans la ZFU d'une part, et, d'autre part à embaucher ses habitants. En échange, un certain nombre d'avantages liés à l'implantation dans ces zones leur sont conférés. Les avantages se situent au niveau des exonérations fiscales et sociales :

- exonération de cotisations sociales patronales de sécurité sociale, de cotisations au titre du fonds national d'aide au logement et de versement transport ;

- exonération de cotisations sociales personnelles maladie, maternité sauf pour les professionnels libéraux ;
- exonération d'impôt sur les bénéfices (une entreprise peut en fonction de sa forme sociale acquitter soit l'impôt sur les sociétés soit celui sur le revenu) ;
- exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;
- exonération de taxe professionnelle (TP).

4.2. Les bénéficiaires des exonérations

Le dispositif d'exonérations sociales et fiscales est ouvert aux entreprises de moins de 50 salariés qui se créent ou qui s'implantent dans la zone et dont le chiffre d'affaires n'excède pas 10 millions d'euros.

Les entreprises qui se créent dans les ZFU peuvent également bénéficier des aides prévues dans les ZRU. Dans ce cas, elles doivent choisir entre les exonérations offertes par l'un ou l'autre dispositif. Les exonérations ne se sont pas cumulables.

Toutes les associations, y compris celles assujetties à l'impôt sur les sociétés, à la TVA et à la taxe professionnelle, implantées en ZFU, peuvent aussi bénéficier des exonérations fiscales et sociales, selon les mêmes modalités que celles applicables aux entreprises.

Le pacte de relance pour la ville a précisé que les exonérations de charges fiscales et sociales n'étaient pas limitées aux entreprises nouvelles s'installant mais bénéficieraient à l'ensemble des établissements préexistants dans les quartiers visés afin de conforter le tissu économique existant.

Ce pacte avait aussi conditionné le bénéfice de ces exonérations aux entreprises qui réalisaient plus de 20 % de leurs embauches dans le quartier. Une clause d'embauche locale s'applique désormais à partir de la troisième embauche les entreprises doivent alors recruter un tiers de leurs salariés au sein des quartiers en ZUS où se situe la ZFU. Les exonérations sont limitées à quinze salariés. Le salarié doit être titulaire d'un contrat de travail à durée indéterminée ou à durée déterminée d'au moins douze mois, avec un horaire de travail d'au moins 16 heures par semaine. Les exonérations de cotisations patronales sont limitées actuellement à 1,4 SMIC horaire par salarié sur une durée de 5 ans à 100 %.

4.3. La durée des exonérations

La durée totale des exonérations est de 5 ans. Elle peut être prolongée (à l'exception de la taxe foncière sur les propriétés bâties) à un taux dégressif :

- sur trois ans pour les entreprises de plus de cinq salariés (60 %, 40 %, 20 %) ;

- sur neuf ans pour les entreprises de moins de cinq salariés (60 % les cinq années suivantes, 40 % la sixième et septième année, 20 % la huitième et neuvième année).

Selon le rapport 2008 de l'ONZUS (dont certaines données statistiques sont présentées dans le chapitre II), le bénéfice de ces exonérations peut être accordé à certaines entreprises industrielles et commerciales ou non commerciales implantées ou créées dans les ZFU d'ici le 31 décembre 2011.

5. Les compensations d'exonérations de charges fiscales et sociales en ZFU (dépenses fiscales et charges budgétaires)

Dans le PLF 2009, les crédits de la politique de la ville sont regroupés dans le programme n°147 comptant quatre actions : prévention et développement social ; revitalisation économique et emploi ; stratégie, ressource et évaluation ; rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie.

Les crédits demandés sont en forte baisse à structure constante par rapport à 2008. Ils sont prévus à 744 millions d'euros pour les Autorisations d'engagement (AE) et à 769 millions d'euros pour les Crédits de paiement (CP). Cette diminution s'explique par deux mesures budgétaires d'économie : d'une part l'État a décidé de faire financer le programme de rénovation urbaine essentiellement par le 1 % logement ; d'autre part, une mesure d'économie sur les exonérations de charges sociales en ZFU, était prévue par l'article 82 du PLF, devant permettre de réduire les compensations à charge de l'État d'environ 100 millions d'euros.

La Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain est appelée à gérer en 2009, 306 millions d'euros d'AE et 329 millions de CP (selon son projet annuel de performances). Sur cet ensemble, les compensations d'exonérations de charges sociales représentent 250 millions d'euros, soit la plus grande part de ces crédits.

L'effort de la Nation en faveur des ZFU est rattaché dans le budget de l'État au nouveau programme n°147 « Politique de la ville » précédemment intitulé « Équité sociale et territoriale et soutien ». Il implique en réalité un triple effort pour les finances de l'État qui ne perçoivent pas les contributions initialement dues au titre de la fiscalité nationale, qui compensent les exonérations d'impôts locaux aux collectivités territoriales et qui équilibrent les finances de la sécurité sociale des montants de cotisations exonérées (article L139-2 du code de la sécurité sociale).

Selon le rapport spécial N°276 annexe 46 « ville et logement », du 11 octobre 2007 de l'Assemblée nationale, le coût des exonérations d'impôt sur les bénéfices pour les entreprises qui exercent une activité en ZFU était estimé à 100 millions d'euros en 2006, 130 millions en 2007 et 140 millions en 2008. Les exonérations de taxe professionnelle en faveur des établissements existants ou créés dans les ZFU ont représenté 61 millions d'euros en 2007 et sont estimées à

71 millions d'euros en 2008 et les exonérations de taxe foncière à 15 millions d'euros.

Au 31 décembre 2006, la compensation des exonérations de charges sociales s'était établie à 293 millions d'euros dont 280,1 millions d'euros à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).

Le tableau suivant précise l'évolution du coût entre 2007 et 2009 des mesures d'exonérations fiscales et sociales dont bénéficient les entreprises installées en ZFU.

Tableau 1 : Estimation des dépenses fiscales et sociales des ZFU

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009
Exonération d'impôt sur les bénéfices	175	180	185
Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS)	5	5	5
Déduction du résultat imposable de sommes versées pour la souscription en numéraire au capital de sociétés implantées en ZFU (2006-2007)	5	5	-
Exonération de taxe professionnelle	61	71	75
Exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties	9	15	16
Total des exonérations fiscales	255	276	281
Exonération de cotisations sociales patronales (3)	329	347	250
Exonération de cotisations sociales personnelles maladie et maternité	ND	ND	ND
Total des exonérations sociales (3)	329	347	250 (4)
Total brut ZFU	584	623	531

Sources : Données pour PLF 2009 ; exonérations fiscales : Direction générale des impôts ; exonérations sociales : Direction de la sécurité sociale, (données ACOSS, CCMSA, CANAM).

(1) estimation (2) prévision (3) coût brut total inclus allègements de droit commun.

(4) Ce chiffre s'explique notamment par une sortie définitive de certaines entreprises relevant des ZFU de 1^{ère} génération et une partie des entreprises de 2^{ème} génération + sortie en sifflet explicité au chapitre II – partie D « profil des salariés et coût net ».

CHAPITRE II

CONSTAT : BILAN DIX ANS APRÈS, OÙ EN EST-ON ? QUELLES SONT LES AVANCEES ECONOMIQUES ET SOCIALES ?

Le rapport ONZUS 2008 présente pour la première fois des évolutions positives dans tous les domaines : l'éducation ; l'activité économique et l'emploi ; la rénovation urbaine.

En 2007, des améliorations ont été constatées et plusieurs domaines connaissent une embellie :

Le chômage en ZUS a décliné de manière comparable à ce qui est observé ailleurs alors que la tendance était contraire auparavant. Le taux de chômage est revenu, en 2008, à son niveau de 2004 et les zones franches urbaines semblent porter leurs fruits, tant pour l'emploi des résidents qu'en matière de développement économique des quartiers.

Les embauches de salariés exonérés en ZFU ont augmenté de 17 % en 2007 par rapport à 2006 ; l'emploi dans les établissements bénéficiant d'exonérations a crû de 5,3 % alors que l'emploi salarié du champ industrie-commerce-services a augmenté de 1,8 % sur l'ensemble de la France métropolitaine sur la même période.

Le nombre de créations d'entreprises a continué de connaître une évolution favorable. Les établissements s'implantant en ZFU par transfert d'activité survivent mieux que les autres établissements créés en ZFU et aussi bien que ceux créés dans les mêmes conditions hors ZFU. L'extinction progressive des exonérations pour une entreprise implantée en ZFU ne semble pas se traduire par un nombre accru de disparitions.

L'échec scolaire se réduit : le taux de réussite au brevet des collèges s'améliore. Il est passé de 66,7 % en 2006 à 70,8 % en 2007.

La délinquance diminue nettement et ce, de manière beaucoup plus forte que dans le reste des agglomérations. Cela étant, en structure, les ZUS, les ZFU restent des territoires en grande difficulté sociale. Globalement, le dispositif ZFU joue un rôle nécessaire et utile. Cependant les habitants des quartiers sont toujours fortement touchés par le chômage et l'inactivité au regard du reste du territoire. De plus, de fortes disparités entre les ZFU empêchent toute appréciation générale du dispositif.

Ces données n'intègrent pas les futures conséquences que pourraient engendrer la crise financière et économique que traverse notre pays depuis l'année 2008. Il est à craindre que les conséquences sociales du taux de chômage soient d'autant plus fortes dans les quartiers sensibles.

I - D'UN POINT DE VUE PUREMENT ÉCONOMIQUE

Les éléments statistiques présentés ci-dessous proviennent des rapports de l'ONZUS qui compilent des données éparses et non continues provenant de diverses sources : Insee, Dares, DGI, Acoss... De ce fait leur exploitation reflète surtout une tendance et ne peut en aucun cas délivrer une évaluation précise.

A - DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS

1. Des résultats positifs pour la croissance et l'emploi

La croissance économique est significative en termes de TPE/PME et d'emplois malgré une raréfaction et le coût élevé du foncier dans certaines ZFU.

L'activité économique dans les ZFU, comme on l'a vu précédemment, est favorisée par la mise en place de dispositifs d'exonérations fiscales et de charges sociales octroyés aux entreprises qui s'y implantent.

Au 1^{er} janvier 2007, les ZFU comptent 243 625 établissements qui emploient depuis le 1^{er} janvier 2002, 592 000 salariés dont 390 317 sont exonérés de charges sociales patronales dans 86 394 établissements. Apprécier précisément le nombre d'emplois locaux est difficile car il s'agirait de prendre en compte le lieu de résidence du salarié lors de son embauche et des changements éventuels de domicile.

Globalement, ce taux d'implantation (création et transfert) est de 23,2 % dans les ZFU de première génération contre seulement 16 % dans les unités urbaines environnantes (commune ou ensemble de communes qui comporte sur son territoire une zone bâtie d'au moins 2 000 habitants dont chaque habitation ne doit pas être séparée de plus de 200 mètres). Les ZFU de deuxième et troisième générations, créées respectivement en 2004 et 2006, connaissent un taux d'installation d'environ 27 % de nouveaux établissements, soit 10 points supérieur à celui que connaissent leurs agglomérations. En 2007, les ZFU poursuivent donc le rattrapage constaté lors des années précédentes en matière d'activité économique.

En 2007, le rattrapage de ces zones par rapport aux unités urbaines qui les entourent se confirme : d'année en année, le taux d'installation en ZFU ne cesse d'augmenter.

2. Le taux de survie en ZFU

En France, on constate en moyenne qu'une entreprise sur cinq existe dix ans après sa création. Quatre sur cinq disparaissent à la suite d'une faillite, d'un rachat ou d'une fusion...

On tentera ici d'analyser la situation dans les ZFU.

Selon une étude de l'Insee menée par M. François Lebopin sur les quelque 29 000 établissements implantés en ZFU de première génération de 1997 à 2001, 32,5 % sont encore actifs cinq ans et demi après leur installation.

Le profil des taux de survie à échéances successives pour la génération d'implantations 1997, se retrouve à peu de chose près pour les générations suivantes.

En effet, on peut calculer les taux de survie jusqu'à 9,5 ans après l'implantation. Le désavantage en survie propre aux ZFU a tendance à s'accroître avec la durée de vie. Il montre aussi, cependant, qu'il n'y a pas de « décrochage » net à l'échéance de 5 ans, ce qu'aurait pu faire craindre la limitation à cette échéance de certains volets des exonérations. À 9,5 ans, les taux de survie sont ainsi de 16,5 % en ZFU et 21,8 % en unités urbaines. À 4,5 ans, ils étaient respectivement de 35,9 % et 39,7 %. Ces chiffres montrent que la crainte du développement d'« effets d'aubaine » en raison des allègements fiscaux programmés en ZFU, doit être quelque peu relativisée.

3. Les transferts d'entreprises ont un meilleur taux de survie

D'une façon générale, les transferts d'entreprises connaissent un meilleur taux de survie que les créations, en raison bien sûr de l'avantage pratique donné par le fonctionnement préalable de l'établissement. Cet avantage propre aux transferts est encore plus net en ZFU.

En effet, alors que les transferts survivent à peu près aussi bien en ZFU qu'en unité urbaine (41,7 % contre 42,2 %), les créations montrent de plus grandes difficultés de survie en ZFU (27,8 % contre 33,4 %). Vu leur efficacité relative en ZFU, il n'est pas étonnant que les transferts représentent une part plus importante des implantations en ZFU (33,8 % sur la période 1997-2001) que dans les unités urbaines où elles se situent (26,4 % sur la même période).

Cette part élevée des transferts en ZFU contribue à limiter le désavantage global en survie dans ces quartiers. Les cabinets médicaux font singulièrement apparaître des résultats opposés selon qu'ils résultent de créations (taux de survie à 65,3 % contre 54,1 % en unités urbaines) ou de transferts (taux de survie à 67,1 % contre 69,7 % en unités urbaines), alors même qu'environ 300 implantations sont dénombrées en ZFU dans chacune des deux catégories.

4. Une très grande majorité de très petites entreprises

Il faut noter que le nombre moyen de salariés par établissement employeur, à l'exception des activités immobilières (dans la mesure où elles incluent les bailleurs sociaux -offices d'HLM- fortement représentées en ZFU) est plus faible en ZFU (11,6 salariés) que dans les unités urbaines environnantes (14,4 salariés).

Les établissements n'emploient pas tous des salariés à l'instar des établissements artisanaux. Les ZFU accueillent ainsi une forte proportion d'établissements sans salarié dans le secteur des travaux de maçonnerie générale ou du commerce de détail non alimentaire sur éventaires et marchés. Les salariés recrutés en ZFU sont, comme les années précédentes, embauchés majoritairement dans les services aux entreprises et la construction.

B - ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DÉPLOYÉES PAR SECTEUR

1. Des créations focalisées sur certains métiers

Les secteurs déployés en ZFU sont moins diversifiés : certains sont peu représentés (activités récréatives, culturelles et sportives, la coiffure) voire inexistants (la restauration traditionnelle et l'hôtellerie) par rapport aux unités urbaines de référence pour les ZFU de première et deuxième générations. L'analyse de la ventilation sectorielle des stocks d'établissements en début 2007 réalisée par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles révèle :

- une surreprésentation du secteur de la construction et une sous représentation des services aux particuliers ;
- une surreprésentation du secteur du commerce et une sous-représentation du service aux entreprises pour les ZFU de troisième génération.

Les implantations de nouveaux établissements renforcent la présence des secteurs de la construction, du commerce et du service aux entreprises. Ces trois secteurs représentent chacun environ un quart des implantations d'établissements en ZFU. Dans les unités urbaines de référence, le poids du commerce et du service aux entreprises est, en moyenne, de l'ordre de celui des ZFU, alors que la construction ne représente que 15 % des implantations.

2. La localisation en ZFU a un effet mitigé sur la survie

C'est dans le détail sectoriel fin qu'apparaissent de fortes différences de survie entre les ZFU et leurs unités urbaines.

a) Les secteurs qui ont un meilleur taux de survie

Certains secteurs comme le commerce alimentaire de détail, n'ont pu être présentés faute de données.

- La cuisson de produits de boulangerie présente un taux de survie en ZFU de huit points supérieur ;

- la fabrication de produits médico-chirurgicaux (pour une bonne part des prothèses dentaires) avec 6 points ;
- le secteur des télécommunications a un niveau d'implantation assez faible mais a un taux de survie de 26 % contre 23,9 % en unités urbaines.
- Parmi les services aux entreprises, le conseil et l'assistance ont un niveau absolu de survie de 39,6 % et un différentiel de + 5 points par rapport aux unités urbaines environnantes :
 - + 9 points pour le conseil informatique ;
 - + 6 points pour l'administration d'entreprises ;
 - + 7 points pour l'ingénierie -études techniques.

Cependant, de ces trois postes, seul le troisième bénéficie d'une forte propension à s'installer en ZFU.

- D'implantation également plutôt rare en ZFU, les activités éducatives présentent au contraire un taux de survie nettement meilleur que celui des unités urbaines environnantes (+ 4,7 points). Leur principal poste, la formation continue, montre même un large avantage de survie en ZFU (+ 7,6 points aboutissant à un taux de 41,4 %). Ce résultat s'explique sans doute par la réponse apportée à des besoins importants.
- Le grand secteur de la santé est celui qui marque le plus net avantage de survie avec 5,9 points de plus. Cet avantage est encore plus large pour :
 - les auxiliaires médicaux (+ 7,5 points, conduisant à un taux de survie de 46,1 %) ;
 - les cabinets médicaux (+ 5,1 points, menant au taux record de 66,3 %).

b) Les secteurs qui ont un moins bon taux de survie

Tout en étant de loin le grand secteur qui a la plus forte propension à s'implanter en ZFU (deux fois plus que l'ensemble des secteurs), la construction y présente globalement, avec 23 %, un taux de survie modeste par rapport à celui observé dans les unités urbaines environnantes (27,4 %).

La disparité importante provient de la maçonnerie générale avec 6 points de taux de survie en moins par rapport au contexte urbain et les autres grands postes moins spécifiques des ZFU, qui y présentent des taux de survie plus usuels : peinture, installations électriques et construction de maisons individuelles.

La fabrication de vêtements présente le taux de survie le plus faible des principaux postes détaillés : 13,3 % alors qu'elle est de 20,7 % dans les unités urbaines environnantes.

Le secteur du commerce et de la réparation automobile obtient des résultats modestes en ZFU avec 10,5 points en dessous du taux de survie en unités urbaines.

Avec une assez forte implantation relative en ZFU et un taux de survie plus faible qu'en unité urbaine, le diagnostic concernant les transports est assez voisin de celui de la construction, tout au moins pour les transports routiers de marchandises, qu'ils soient interurbains ou de proximité. Les taxis ont un désavantage de survie en ZFU encore plus net (à un niveau de survie certes assez élevé, caractéristique de la spécialité) mais leur taux d'installation y est plus faible.

Les marchands de biens immobiliers qui avec seulement 28,9 % se situent 10 points en deçà du taux des unités urbaines avec ZFU.

Les services aux personnes survivent moins bien en ZFU (taux à 32,5 %, contre 44,3 % dans les unités urbaines) : la coiffure, qui obtient 42,5 % contre 55 % de taux de survie dans les unités urbaines.

C - COÛT DES EXONÉRATIONS ACCORDÉES DANS LE CADRE DU DISPOSITIF

Le coût du dispositif ZFU a été du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} janvier 2007 de 2 466 millions d'euros : 406 millions en 2003, 495 en 2004, 530 en 2005, 478 en 2006 et 557 en 2007) dont 41 % représentent exonérations fiscales (IS, IFA, Taxe Professionnelle).

Il augmente de 16 % en 2007 par rapport à 2006. Deux postes contribuent à cette augmentation : l'exonération d'impôt sur les bénéfices croît de 35 % et le montant des exonérations de charges patronales augmente de 17 %. Ces deux augmentations sont essentiellement dues à la montée en charge des 15 ZFU créées au 1^{er} janvier 2006.

Pour avoir un coût précis du dispositif ZFU, il faudrait intégrer les frais additionnels des différentes structures et différents acteurs de la politique de la ville, du différentiel des financements en l'occurrence les taux proposés par OSEO dans le cadre des ZFU, cette liste de coûts additionnels étant non exhaustive.

D - PROFIL DES SALARIÉS ET COÛT NET

Depuis 2003, 49 594 embauches ont été réalisées en ZFU, dont 15 825 embauches ouvrant droit à exonération ont été réalisées en 2006 dans les 93 zones franches urbaines de France métropolitaine, soit une hausse de 17 %. Celle-ci s'explique principalement par le dynamisme des ZFU créées en 2004. En effet, si les ZFU antérieures à 2004 concentrent encore 70 % des embauches, elles voient leurs embauches ralentir, avec seulement 6 % de hausse en 2006. Les ZFU de 2004 ont pris le relais avec une forte progression des embauches (+36 %) selon la Dares.

En 2006, les embauches exonérées dans les zones prioritaires de la politique de la ville ont augmenté de 13 % pour atteindre 18 000 salariés.

Principalement masculins, jeunes et peu qualifiés, les salariés donnant droit aux exonérations ZFU sont surtout recrutés sur des postes d'ouvriers.

Les contrats offerts sont stables : neuf sur dix sont des CDI et plus de huit sur dix à temps plein.

Prenons à titre indicatif un exemple sur l'année 2007 :

- 20 916 établissements bénéficient des exonérations liées au dispositif ZFU et emploient 126 722 salariés dont 74 723 ouvrant droit à l'exonération des cotisations sociales patronales ;
- 243 millions d'euros pour les exonérations sociales par rapport au dispositif général d'allègement de cotisations sociales, soit un coût moyen inférieur à 3 252 euros par salarié embauché (rapportés à 74 723 salariés) ;
- 557 millions d'euros, total des exonérations accordées toutes générations confondues : 210 millions en exonération d'impôts et 347 en cotisations sociales.

Il faut rappeler que dans le droit commun, les entreprises bénéficient des exonérations « Fillon » (= réduction dégressive des cotisations patronales de sécurité sociale en fonction de la rémunération horaire du salarié : depuis le 1er juillet 2005, réduction maximum égale à 26 % de la rémunération pour un SMIC horaire et réduction nulle pour une rémunération égale à 1,6 SMIC horaire) qui représentent environ 30 % des exonérations ZFU, de sorte que le coût net des exonérations en ZFU s'élève, pour l'année 2007, à environ 243 millions d'euros.

E - CONTINUITÉ DE L'INVESTISSEMENT POUR L'ÉTAT ?

Est-ce uniquement de l'affichage ou l'État a-t-il eu le résultat net escompté ? Comment juger ?

Les exonérations actuelles octroyées aux établissements en ZFU ne sont pas à l'abri de modifications de régime. D'ailleurs, cela avait été envisagé avec l'article 82 qui devait générer une économie de 100 millions d'euros dans le PLF 2009. Le dispositif a été finalement maintenu mais modifié dans un contexte de crise économique et de soutien aux entreprises grâce au travail et au vote du Sénat (cf. Article 190 de la loi de finances initiale pour 2009 comme on le verra plus loin).

F - QUEL RETOUR NET SUR INVESTISSEMENT POUR L'ÉTAT ?

L'État ne peut pas uniquement apprécier de manière comptable le retour sur investissement économique et financier que les ZFU ont procuré mais doit aussi chiffrer ce que cela lui aurait coûté si rien n'avait été fait.

Il faudrait pouvoir apprécier :

- le lien social maintenu et développé ;
- l'activité économique et sociale induite par le transfert d'entreprises dans les ZFU et les aménagements urbains qui en ont résulté ;
- l'amélioration de l'image des quartiers qui ont bénéficié de ces dispositifs ainsi que leurs habitants ;
- l'émergence de nouveaux jeunes entrepreneurs issus des quartiers ;
- la dynamisation du tissu associatif, culturel, sportif... local ;
- l'absence d'émeutes urbaines d'envergure nationale ;
- la prise en compte de l'effort de formation en direction des habitants des ZFU.

II - D'UN POINT DE VUE SOCIÉTAL

Le rôle de la famille devient de plus en plus important. Dans ces conditions, la femme, souvent seul adulte pour élever les enfants, occupe une place majeure. Cependant, il est absolument fondamental à la fois pour son équilibre personnel et son évolution hors du foyer familial, qu'elle valorise son savoir-faire pour son avenir et participe au développement économique de la ZFU.

A - LA MIXITÉ SOCIALE ET LE POUVOIR D'ACHAT RESTENT TRÈS FAIBLES DANS LES ZFU

1. Les habitants des zones franches urbaines

Ils sont en grande majorité issus de classes populaires et très jeunes. Les étrangers sont très peu présents dans les ZFU. Ils représenteraient à peine 5 % des habitants, selon le ministère de l'immigration soit un pourcentage inférieur à ce qu'on retrouve sur l'ensemble du territoire national. Peu et souvent mal formés, beaucoup de ces jeunes méconnaissent le monde de l'entreprise, lequel les méconnaît également.

2. Les femmes dans les quartiers subissent un surcroît d'inégalités

La place des femmes dans ces quartiers est trop peu considérée. Accroître leur visibilité et leur rôle dans les quartiers constituera un enjeu majeur pour les années à venir. Les femmes des zones urbaines sensibles cumulent les difficultés par rapport à celles des femmes en général. Si le chômage est deux fois plus important dans les ZUS que dans le reste de la France, les femmes sont les plus touchées : leur taux de chômage atteint 27,5 % contre 15 % pour l'ensemble des femmes en France. Pourtant, comme on l'a déjà vu, elles disposent de savoir-faire, de compétences, de talents mais leur énergie créative se heurte à un environnement culturel, économique et social peu favorable.

3. Un traitement inéquitable pour les citoyens des ZFU

Certaines formes de discriminations demeurent. Certains pays ont mis en place d'autres systèmes comme la loi canadienne sur l'équité.

En effet, les premiers textes de la loi sur l'équité pour l'emploi datent de 1986. En 1996, les pouvoirs publics se sont donné les moyens d'évaluer et de publier les résultats obtenus dans les entreprises de plus de 100 employés tout en assujettissant l'ensemble des ministères fédéraux à la loi. L'objectif est de réaliser l'égalité en milieu de travail de façon à ce que nul ne se voit refuser d'avantages ou de chances en matière d'emploi pour des motifs étrangers à sa compétence et, à cette fin, de corriger les désavantages subis notamment par les minorités visibles et les personnes handicapées.

4. La paupérisation

L'habitat prévu théoriquement pour « mixer » les ménages de ressources et d'origines diverses n'a pas été à la hauteur des objectifs. Toutefois, cette condition est prise en compte dans les programmes de rénovation urbaine de l'ANRU et la situation semble s'améliorer sans pour autant atteindre le niveau souhaitable.

Aujourd'hui, la moitié des revenus est même en dessous du SMIC. De plus, on observe aussi que près d'un tiers des habitants dans les zones franches urbaines ont des ressources précaires.

5. Les problèmes des transports dans les ZFU

Un des problèmes que rencontrent les habitants mais aussi les employés des entreprises est celui des transports. Même si elle a été nettement améliorée depuis quelques années dans la plupart des agglomérations, la fréquence des autobus et des trains reste souvent insuffisante. Il y a un sentiment d'enfermement engendré par cette difficulté d'accès, accentué par les problèmes de sécurité. L'éloignement du centre entraîne des coûts de transport élevés pour les voyageurs et l'offre de transport n'est pas toujours adaptée au rythme des salariés qui ont des horaires atypiques (travail nocturne...).

6. Éducation – niveau de formation

La proportion d'élèves en retard de deux années, en 6^{ème} est supérieure dans les ZFU à ce qu'elle est dans les ZUS. Les élèves de 3^{ème}, orientés vers l'enseignement général ou technologique sont nombreux à redoubler. Une très grande majorité des habitants des ZFU n'utilisent pas les équipements sportifs et fréquentent rarement les centres culturels, très peu les bibliothèques.

Dès 1982, sont mises en place les zones d'éducation prioritaire (ZEP) c'est-à-dire des zones dans lesquelles sont situés des établissements scolaires (écoles ou collèges) dotés de moyens supplémentaires et d'une plus grande autonomie pour faire face à des difficultés d'ordre scolaires et sociales, rompant ainsi avec

l'égalitarisme traditionnel du système éducatif français. Les résultats constatés dans ces zones sont mitigés et se révèlent peu attractives auprès des enseignants les plus expérimentés.

Le découpage géographique des ZEP ne se recoupe pas avec celui des quartiers prioritaires de la politique de la ville couverts par les ZUS, ZRU et ZFU.

B - ÉVALUATION DU COÛT DE L'ABSENCE DE POLITIQUE DES ZFU

On peut affirmer que si aucun budget n'avait été alloué aux banlieues, la situation aurait été bien pire. Cependant, les différents dispositifs mis en place n'ont pas atteint les résultats escomptés et n'ont fait que repousser la frontière des inégalités des quartiers aux grandes périphéries puis aux zones rurales. N'est-il pas urgent maintenant de résoudre ces nouvelles inégalités ?

La moitié des établissements des ZFU se sont installés entre 2001 et 2004, contre deux sur cinq dans les unités urbaines environnantes. L'attractivité des quartiers paraît donc bien stimulée par la création des ZFU.

L'enjeu économique est essentiel mais les enjeux sociaux sont inestimables, non chiffrables ! Combien en coûterait-il à la société de ne rien faire ?

Rappelons qu'au niveau national l'ordre de grandeur du coût de la délinquance est d'environ vingt milliards selon le ministère de l'Intérieur. Cela représente 300 euros par personne et par an, dont la moitié pour la délinquance financière (escroqueries, travail au noir, contrefaçons, chèques volés et arnaques informatiques).

Selon l'Unedic, le coût d'un chômeur en 2007 indemnisé toute l'année sans interruption représente une dépense d'environ 12 731 euros auxquels il faut ajouter 1 485 euros de versement de l'Unedic aux caisses de retraite complémentaire : soit un coût moyen total de 14 216 euros contre 13 829 euros en 2006.

Dans tous les cas, la médiatisation immédiate d'événements ponctuels modifie les perceptions notamment sur les secteurs les plus défavorisés parce qu'elle diffuse des messages de stigmatisation. Les images télévisuelles sont réductrices. Elles conduisent à des déformations et à des généralisations dangereuses. Les troubles d'octobre et de novembre 2005 ont mis en évidence les effets mondiaux de la dramatisation. Américains, Canadiens, Coréens, Japonais ont cru que la France était au bord de la guerre civile et que les troubles français étaient comparables aux émeutes de Los Angeles d'avril 1992 !

III - LES LIMITES DU DISPOSITIF : UN CONSTAT SANS TABOU

Au-delà des jugements caricaturaux, estimant qu'elles sont des zones de non droit ou des paradis fiscaux, les ZFU sont le reflet de la concentration des problèmes d'emplois, de formation et d'insécurité.

Des mesures de soutien aux créateurs d'entreprise et aux chômeurs sont prises, mais souvent sans objectifs clairs et chiffrés. La politique de la ville souffre d'une absence de suivi et d'évaluation des résultats.

A - S'EST-ON DONNÉ LES MOYENS DE LA RÉUSSITE ?

On aurait pu augmenter le nombre des établissements en ZFU en anticipant les besoins fonciers et immobiliers. La disponibilité de l'offre foncière n'est pas très claire (public/privé) et le temps de l'investissement immobilier n'est pas souvent le même que celui de la création d'entreprise. L'immobilier se fait de plus en plus rare et cher. L'information et la communication auprès des entrepreneurs des ZFU restent faibles.

Les acteurs publics, privés et associatifs devraient travailler en associés, en réseaux pour la réussite des entrepreneurs. Chaque rôle devrait être mieux défini. Il existe beaucoup d'acteurs publics mais leurs actions ne sont pas assez coordonnées, ils rencontrent des difficultés pour travailler ensemble en raison notamment de cloisonnement entre ministères.

La dimension économique ne semble pas avoir été suffisamment prise en compte dans les actions et opérations de la politique de la ville.

Même si le développement économique et de l'emploi sont les objectifs affichés dans les contrats de ville, le résultat est faible.

B - NE PEUT-ON PAS TIRER MIEUX PARTIE DU ZONAGE POUR L'EMPLOI ?

Les zonages territoriaux qui ont accumulé les sigles, des ZUP aux ZUS en passant par les ZRU, les ZFU, etc., reposent sur un principe justifié, celui de la discrimination positive qui considère qu'il ne faut pas appliquer à tous les mêmes règles, mais donner davantage à ceux qui éprouvent plus de difficultés. Malheureusement, l'opération est à double tranchant : « zoner » un espace contribue souvent à le disqualifier. Il faut donc tenir compte de ces échecs : la politique de zonage a sédimenté la pauvreté et les actions positives qui parient sur « la mise en mouvement des gens » semblent insuffisantes.

Le « zonage » tel que défini aujourd'hui est confus, il ne correspond ni à un département, ni à une ville, ni à une région d'où l'incapacité à mesurer l'efficacité réelle du dispositif.

C - CONDITIONS CLÉES POUR LA RÉUSSITE DES ENTREPRISES EN ZFU

- Disponibilité de locaux à proximité du foyer de l'entrepreneur ;
- accessibilité des locaux par les transports en commun ;
- disposer d'un capital d'amorçage personnel : « love money » ou autres ;

- avoir été accompagné par un interlocuteur compétent privé ou consulaire. A titre d'exemple, la chambre de commerce et d'industrie de la Seine-St-Denis accompagne l'entrepreneur en l'aidant à monter son business plan et à trouver des locaux ;
- se sentir en sécurité pour exercer son activité. Les artisans sont exposés au vol et à la destruction de leur matériel. Il faut cependant noter qu'une entreprise sur quatre seulement mentionne des problèmes de sécurité.

D - PROFIL DES ENTREPRENEURS EN ZFU

Face au chômage, de nombreux habitants des quartiers sensibles décident de créer leur propre activité professionnelle. Au début cette création prend souvent, dans un premier temps, la forme d'une association car la création d'une entreprise, faute d'informations, leur paraît trop complexe et coûteuse.

L'opinion publique ignore souvent les conditions dans lesquelles ces activités sont créées. L'accès au crédit est difficile auprès des banques « classiques ». Comme dans le droit commun, les entrepreneurs s'endettent auprès de leur famille et de leurs amis mais ces derniers sont déjà à court de liquidité ce qui rend le parcours du créateur difficile.

Le parcours d'obstacle que quelques uns franchissent prouve à quel point la richesse humaine qui compose ces quartiers, est à l'origine d'un foisonnement d'idées créatrices dont la concrétisation serait un véritable gisement pour la croissance économique du pays.

Au delà du profil type de l'entrepreneur, l'entrepreneur en ZFU est souvent :

- un chômeur ;
- un jeune ;
- une personne en difficulté sociale ;
- un autodidacte issu des milieux populaires et qui suit des cours du soir. Mais aussi, certains diplômés qui créent leur emploi par le biais d'une société de services informatiques, d'ingénierie ;
- une personne qui a comme seul objectif de travailler, sans toujours connaître les avantages propres aux zones urbaines sensibles voire des ZFU ;
- un battant ;
- un habitant du quartier.

C'est, en outre, souvent une personne généreuse qui fait aussi don de son temps en association ou à mener une équipe sportive locale, qui souvent devient un tuteur pour le développement de l'entreprise. Il s'engage ainsi dans le développement de la collectivité en reconnaissance des aides dont il a pu bénéficier. Lors des auditions il a été souligné que de nombreux talents pour les entreprises ont été détectés dans les clubs sportifs.

CHAPITRE III

AXES DE PROPOSITIONS

Comme le soulignent différents rapports parlementaires récents sur la politique de la ville : « *Les résultats les meilleurs sont enregistrés dans les zones franches urbaines où la mise en œuvre du dispositif d'exonérations fiscales et sociales par les administrations a été accompagnée, dès le départ et de manière constante, par une véritable politique coordonnée d'accueil et de soutien aux entreprises, s'appuyant sur des partenariats forts entre les communes concernées et leurs groupements, l'État et les acteurs du développement économique. Les actions conduites portent alors, d'une part, notamment sur la création d'une offre foncière ou immobilière adaptée, en lien étroit avec les bailleurs sociaux présents dans le quartier, le soutien à la création d'entreprises et au développement des entreprises existantes ou la restructuration des pôles commerciaux et d'activités de proximité du quartier, et, d'autre part, sur des programmes de formation ou d'accompagnement vers l'emploi pour favoriser l'accès des habitants des quartiers aux emplois créés dans les entreprises qui s'y développent* ».

L'originalité du dispositif des ZFU au sein de la politique de la ville, est d'abord les problèmes sociaux des quartiers sensibles sous un angle économique.

Le dispositif ne donnera sa pleine mesure sur le long terme que si l'on parvient à pérenniser les entreprises qui s'y sont implantées.

Divers facteurs risquent de contrecarrer cette démarche qui doit être confortée.

Du point de vue macroéconomique, les difficultés financières et économiques actuelles, la raréfaction de l'emploi peu qualifié et l'affaiblissement du secteur industriel (malgré le développement du secteur tertiaire et de l'économie de l'immatériel), impacteront à n'en pas douter l'activité déployée en ZFU.

Du point de vue microéconomique, plusieurs freins, nuisant à l'attractivité de ces zones, sont mis en avant par les chefs d'entreprises :

- l'insécurité des quartiers ;
- la faiblesse du pouvoir d'achat qui se répercute sur les commerces qui souffrent de précarité ;
- l'inadéquation entre le niveau moyen de qualification des habitants en ZUS et les emplois offerts ;
- la difficulté de faire correspondre les offres et les demandes d'emploi ;

- la hausse du coût de l'immobilier professionnel dans les ZFU les plus attractives ;
- la disponibilité foncière ;
- la méconnaissance des entrepreneurs du dispositif et sa durée limitée ;
- la dispersion des moyens ou l'absence d'un guichet unique ;
- la complexité des dispositifs et des structures administratives.

Si notre assemblée a pu constater que des initiatives locales encourageantes ont été prises pour faire face à ces difficultés par certains acteurs publics ou privés, elles apparaissent encore trop isolées et ponctuelles. Les interlocuteurs sont trop peu connus ou mal identifiés par les entrepreneurs.

Il ne semble pas exister de réels outils d'évaluation des ZFU. D'ailleurs on note la difficulté pour l'ONZUS d'obtenir des éléments statistiques suffisamment précis pour tenir compte des spécificités locales de la centaine de zones recensées. **A ce titre, il serait indispensable de disposer de ces données pour les prochaines années afin notamment de mieux mesurer l'impact du dispositif sur l'emploi local.**

*
* *

Avec pour dénominateur commun le dispositif d'exonération, chaque ZFU a ses propres avantages et inconvénients. Malgré les ZFU difficiles où il y a parfois quatre générations de chômeurs dans une même famille, les tendances dégagées par les différents rapports (ONZUS, Dares,...) sont globalement favorables. En effet, 60 % des entreprises n'auraient jamais été créées hors « système » ZFU.

Cependant des difficultés peuvent nuire, dès maintenant et pour son devenir jusqu'à fin 2011, à son efficacité :

- l'affectation actuelle des budgets de la politique de la ville rend difficile l'atteinte des résultats escomptés. Par exemple, alors qu'il y a un besoin de foncier important, les crédits de paiement de l'ANRU ne représentent que 230 millions d'Euros en 2008, contre 385 en 2007, sur un budget global ville et logement de près de 7 milliards d'euros ;
- les incertitudes liées aux évolutions récentes du dispositif (cf. article 190 de la LFI 2009) et notamment la concentration des exonérations sur les salaires les moins élevés, restreint le recrutement aux salariés peu qualifiés ;
- la sortie des entreprises du dispositif à terme échu, devrait être anticipée afin de pérenniser l'activité économique dans ces zones.

L'ensemble des analyses revêt un caractère transversal que le Conseil économique, social et environnemental se propose de décliner en trois axes structurants : social, urbain et économique.

I - PRÉ-REQUIS À CARACTÈRE SOCIAL, ÉDUCATIF ET CULTUREL

Une politique de l'emploi dans ces quartiers qui cumulent les handicaps ne saurait reposer que sur les seules aides sociales et les emplois aidés.

Un des moteurs clé du développement se situe dans l'épanouissement, l'accès à la connaissance par l'éducation, l'acquisition de savoir-faire et de compétences,...

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite que notre société poursuive les efforts en matière d'éducation pour renforcer les bases de la cohésion sociale. Ce développement dans les ZFU est freiné par des difficultés d'ordre matériel qu'il conviendrait de résoudre.

A - RENFORCER L'ÉDUCATION ET PROMOUVOIR LA COHÉSION SOCIALE

Dans les zones franches urbaines, les niveaux de formation sont souvent très faibles. Situation face à laquelle les élus disposent de moyens d'actions limités. L'ascenseur social est en panne ! Il faut donc agir rapidement pour démontrer qu'il existe dans ces quartiers, une jeunesse avec un potentiel intellectuel et dissiper le sentiment d'injustice qui domine auprès de notre jeunesse.

Plusieurs chefs d'entreprise auditionnés ou rencontrés par notre assemblée faisaient remarquer que, de fait, l'école était devenue un piège et un vecteur d'exclusion soit en conduisant à l'échec scolaire et à la perte de l'estime de soi, soit en délivrant un diplôme qui ne permet pas de trouver une place dans la société. L'« école de la rue » fait alors concurrence à la salle de classe : l'échec scolaire devient une identité pour ces « affranchis » du système scolaire, ils sont alors exposés aux délinquances diverses dans la cité. Si l'on ne peut partager entièrement ce jugement, il n'en mérite pas moins d'être analysé et qu'il y soit porté remède.

Cependant, il est important de noter que les jeunes issus des quartiers sensibles ne sortent pas tous du système scolaire sans qualification ni diplôme et pourtant ils ne trouvent pas toujours de travail ou des emplois correspondant à leur niveau de qualification.

Sans prétendre à une mixité sociale à court terme, l'action conjointe des élus de ces quartiers et de l'Éducation nationale doit être soutenue pour relever le défi de la réussite scolaire et professionnelle des élèves issus des ZFU.

Le Conseil économique, social et environnemental propose de :

a) Développer l'excellence éducative

Préparer l'avenir en accentuant l'effort de formation dans les quartiers sensibles, s'envisage au niveau du primaire et du secondaire. Il s'agit d'y développer une véritable excellence éducative. Cela implique que les moyens humains et financiers consacrés à cet objectif ne soient pas affaiblis.

D'une part, **il faut détecter le plus en amont possible les difficultés rencontrées par les élèves et la précocité intellectuelle des jeunes issus des quartiers sensibles et en informer les parents.** Les signes de cette précocité sont détectables dès l'école primaire. L'objectif n'est pas de les retirer du circuit scolaire classique mais de les suivre tout au long de leur cursus (collège, lycée, ...) afin notamment de faciliter les choix de leur orientation. Il faut « *renforcer à tous les niveaux les moyens pour les jeunes d'acquérir les savoirs fondamentaux et lutter contre l'illettrisme par une prévention à l'école primaire et au collège en utilisant des programmes personnalisés* » comme le préconise l'avis adopté par notre assemblée le 22/10/2008 : « 25 ans de politiques d'insertion des jeunes : quel bilan ? », sur le rapport de Mme Catherine Dumont.

Pour donner à tous les jeunes l'envie d'apprendre, il faudrait inviter des personnalités de l'art, de la science, du sport, de la recherche, de l'entreprise..., à partager leur expérience.

Il faut que chaque élève puisse avoir un socle de connaissances et renforcer l'apprentissage des langues dès l'école primaire.

Il faut poursuivre l'élargissement de l'accès aux grandes écoles en direction des jeunes issus des quartiers sensibles, à l'instar des initiatives prises par l'IEP de Paris et de l'ESSEC avec le programme « Une grande école : pourquoi pas moi ? ».

D'autre part, il subsiste encore des obstacles concrets à la mobilité des enseignants les plus expérimentés à venir enseigner dans les zones d'éducation prioritaire. On constate que la plupart des postes en ZEP sont pourvus par des enseignants peu expérimentés et sortant depuis peu des IUFM. Dans le cadre des formations dispensées par ces derniers, **notre assemblée préconise de mettre en place des modules de management et d'animation adaptés à la prise en charge d'une classe implantée en quartier sensible. Ces classes devraient compter un nombre réduit d'élèves pour apporter un suivi plus adapté au niveau de chacun d'entre eux.** Les enseignants concernés auraient ainsi une disponibilité accrue pour créer un lien plus ténu avec l'environnement familial.

La mobilisation des enseignants serait gage de l'intérêt que l'appareil éducatif apporte à l'école dans les zones sensibles et de la volonté « intégrative ». La France doit assurer une éducation de qualité, capable de tirer vers le haut les jeunes.

Dans un contexte budgétaire contraint et de réduction des effectifs envisagés dans tous les ministères y compris celui de l'éducation nationale, un tel effort nécessite de dresser le bilan des moyens humains et matériels disponibles, puis de les réaffecter en tenant compte des besoins spécifiques exprimés au sein des ZEP.

b) Mieux accompagner la sortie du système scolaire obligatoire

Le temps est venu d'accélérer la mise en place de dispositifs personnalisés de soutien scolaire pour tous les élèves et d'assurer une meilleure prise en charge sanitaire et psychologique des élèves les plus en difficulté.

Notre assemblée propose à cet effet :

- **de renforcer l'ensemble des dispositifs liés à l'orientation.** Par ailleurs il est nécessaire d'instaurer un livret personnel d'orientation des 14-25 ans, préparé conjointement avec les enseignants, le centre d'information et d'orientation et l'élève, sur ses acquis et savoir-faire. L'objectif est de ne plus laisser un jeune quitter le cursus scolaire obligatoire sans d'une part détenir une qualification reconnue et opératoire avec un socle minimal de connaissances requises ; et sans d'autre part, avoir établi une passerelle avec l'univers professionnel (Pôle emploi, missions locales...). Il n'est plus acceptable de laisser perdurer en France un système de sélection négative et d'élimination. Notre assemblée préconise de fixer un objectif ambitieux sur la base du volontariat et de :
 - proposer à tous les jeunes quittant l'Éducation nationale sans qualification et sans diplôme un certificat de validation des acquis et une orientation vers des structures leur permettant de travailler à un nouveau projet professionnel ;
 - proposer à tout jeune sans emploi, une activité que ce soit un stage en milieu professionnel, une aide logistique aux commerces de proximité en période de fêtes, de solde..., une mission de médiation (accueil, information,..., des usagers) dans les services publics de transport, une action dans les activités sportives, une implication dans les manifestations culturelles, ... ;
 - permettre l'accès au droit commun à tous les jeunes en difficulté ...et souhaite que dans le cadre du pôle emploi ils soient recensés en tant que demandeurs d'emploi, même s'ils n'entrent pas dans la catégorie « d'employables » au sens des statistiques d'Eurostat. Lors de leur inscription, ils doivent recevoir une information générale sur leurs droits et devoirs en termes de démarches administratives, de droits sociaux et d'orientations vers des structures adaptées.

- **de mettre en place des parcours alternatifs pour compenser la rupture scolaire.** En particulier, devraient être associés les écoles de la deuxième chance, les centres défense deuxième chance, ...
- **de débattre dès à présent des formations GRETA et AFPA sur les formations professionnelles pour les rendre plus accessibles.** Il serait, en outre, souhaitable que des révisions sur les offres de formation plus adaptées au marché du travail soient réactualisées ;
- **de développer des formations spécialisées,** sous forme de modules en lien avec les métiers existants ou émergents, en adéquation au bassin d'emploi local, dans lesquelles seraient insufflées des formations à la création d'entreprise.

c) Valoriser la fonction parentale

Le rôle des parents est essentiel dans l'éducation des jeunes. La famille est le premier lieu d'exercice des solidarités et assure la permanence dans la construction des projets de ses enfants. La collaboration des familles et des professionnels de l'éducation représente un atout majeur dans les réussites des enfants et des jeunes.

Il faut noter que certaines familles ont des difficultés à assumer leur parentalité en raison du chômage de longue durée qu'elles subissent depuis plusieurs générations. En contribuant à combattre le chômage, le dispositif ZFU permet de revaloriser la fonction parentale.

Pour le Conseil économique, social et environnemental, le soutien sur une longue durée, aux parents des enfants en difficulté au sein des ZFU, contribue à réinstaurer l'autorité parentale et éviter l'échec scolaire. A ce titre, il faut faciliter des échanges avec d'autres parents au travers d'associations locales et de quartiers en lien avec l'école. Les travailleurs sociaux seront associés à ces initiatives ce qui nécessite, entre autres, une réorientation de la politique d'action sociale des CAF vers des actions de terrain en lien avec les autres partenaires.

L'accueil des parents au sein de la « communauté éducative » réalisé dans certaines ZFU, mérite d'être encouragé et généralisé après une évaluation des expérimentations en cours.

B - SOULIGNER L'IMPORTANCE DE L'EMPLOI LOCAL

Un autre enjeu du dispositif ZFU est de réduire le chômage dans ces quartiers qui reste encore trop élevé. Le rapprochement entre les entreprises et les jeunes devraient mobiliser davantage alors que la réalité du monde du travail reste méconnue en particulier auprès des jeunes, même en fin de scolarité.

Le Conseil économique, social et environnemental propose de promouvoir la clause locale d'emploi. En effet, le dispositif ZFU subordonne les exonérations à une clause locale d'emploi s'élevant à 30 % des effectifs.

Selon les secteurs et les ZFU, ce taux n'est pas toujours atteint notamment dans les secteurs à forte valeur ajoutée exigeant un haut niveau de qualification. **Il est urgent de mener des campagnes d'information auprès des établissements, relatives au dispositif des ZFU et particulièrement à la clause locale d'emploi, qui pourraient être conduites par la commune (service du développement économique) mais aussi par les différents relais présents sur le terrain : chambres consulaires, pôle emploi...** Au delà d'une meilleure information, il paraît très difficile d'assurer un suivi très précis du caractère local de l'embauche car par exemple un salarié habitant en ZUS au moment de son recrutement peut être amené à déménager par la suite...

C - L'ACCÈS À L'EMPLOI DES FEMMES DANS CES QUARTIERS SENSIBLES

Si la population des quartiers sensibles a plus de difficultés que la population française vivant hors de ces quartiers à trouver un emploi, il est évident que c'est encore plus difficile pour les femmes, pour des raisons culturelles et par manque de débouchés pour les jeunes femmes ayant pourtant un meilleur niveau d'éducation que les jeunes hommes du même âge. Elles représentent la moitié de la population dans ces quartiers et pourtant elles sont oubliées par les politiques d'insertion, alors qu'elles sont souvent l'élément structurant en période de crise familiale. Elles sont de plus détentrices de savoir-faire traditionnels, domestiques et/ou artisanaux qu'elles ne valorisent pas suffisamment.

Des initiatives locales sont prises en compte par les femmes dans ces quartiers où l'opinion publique s'attarde sur les problèmes plus que sur les potentialités. A titre d'exemple, des femmes ont créé avec des associations interculturelles de femmes migrantes, des restaurants collectifs comme « le Flamboyant », « le Petit prince » à la Seyne sur mer, « Cannelle et piment » à Vaulx-en-Velin qui produisent des prestations commerciales de restauration. Elles se font faites une place dans leur quartier en dépassant les logiques communautaires en conciliant vie familiale et vie professionnelle.

Notre assemblée souligne l'intérêt d'accompagner les femmes dans des projets économiques car ils permettent d'accéder à un certain niveau d'autonomie et de responsabilité. Toutefois, malgré des réussites et la volonté des femmes de créer leur activité, ces démarches sont encore au stade expérimental et représentent de véritables parcours du combattant. De plus, les dispositifs de la politique de la ville interviennent de façon ponctuelle et sont peu sensibles aux capacités réelles de ces femmes. Malgré les discours républicains sur l'égalité des chances, on peut constater que les femmes des quartiers ne semblent pas avoir les mêmes possibilités que d'autres publics. Cela ne pourra changer sans une politique volontariste dans ces quartiers.

Le Conseil économique, social et environnemental propose que la Commission européenne, dans le cadre des programmes en faveur des publics en difficulté, mettent en place des dispositifs plus adaptés et accessibles pour soutenir l'entrepreneuriat des femmes dans les quartiers.

Outre les actions habituellement mises en œuvre en leur faveur (cours d'alphabétisation...), elles pourraient aussi devenir de véritables actrices du développement économique de leurs quartiers. En effet, si tous les porteurs de projets méritent l'attention des pouvoirs publics, une priorité doit être accordée aux femmes créatrices d'activités ou d'entreprises. **Notre assemblée préconise les mesures suivantes :**

- soutenir des actions de professionnalisation pour les femmes des quartiers dans l'ensemble des métiers et développer des stages de dynamisation à vocation économique pour les femmes des ZFU. Ces actions seront utiles pour encourager des rencontres avec les partenaires de la création d'entreprises, comme le fait la maison des initiatives de Nîmes ;
- encourager les dispositifs d'accompagnement favorisant l'émergence et le suivi des initiatives économiques des femmes des quartiers, notamment l'entrepreneuriat collectif ;
- favoriser le développement du microcrédit au bénéfice des porteuses de projets ainsi que le régime de l'auto-entrepreneur ;
- créer et développer des structures associatives locales qui auraient pour mission de recenser les spécialités et les savoir-faire auprès des femmes afin de les mettre en relation avec les acteurs économiques, les structures de formation, les financeurs potentiels. En effet, si de telles associations existent déjà, force est de constater qu'elles sont peu nombreuses et que leurs activités ne sont pas organisées en réseau. Elles pourraient être labellisées par les pouvoirs publics afin que leur autorité et crédibilité s'en trouvent renforcées ;
- soutenir les activités porteuses d'emplois tant dans les services aux personnes, que dans l'économie sociale dont la population issue des ZFU a autant sinon plus besoin que les autres ;
- valoriser les activités bénévoles collectives dans la recherche d'emploi des femmes, notamment en cas de retour à l'emploi après une interruption.

D - VALORISER LES RÉUSSITES D'INSERTION ET DÉVELOPPER L'ÉQUITÉ

Les jeunes des quartiers sensibles sont très médiatisés souvent sous l'angle des difficultés qu'ils rencontrent. Parallèlement, il est difficile de les définir réellement : on les appelle Français d'origine magrétine ou africaine (subsaharienne), voire immigrés et certains les nomment par leurs origines.

Pourquoi continuer à parler de deuxième, de troisième, voire bientôt de quatrième génération d'immigration, alors qu'ils sont Français ?

La population dans les ZFU est à plus de 80 % française, de condition sociale très modeste. Elle occupe des emplois précaires. Il faut développer la mixité sociale et rétablir l'équité face aux discriminations.

Le Conseil économique, social et environnemental souhaite que l'État montre l'exemple en reconnaissant et en valorisant les habitants des ZFU pour assurer ainsi à terme une réelle égalité entre tous les citoyens. Pour ce faire, il faut :

- associer davantage les personnes des quartiers sensibles dans les programmes de développement économique préparés par les collectivités territoriales ;
- continuer à accompagner, par des parrainages individualisés, les jeunes diplômés des quartiers sensibles à la recherche d'un premier emploi, à l'instar de nombreuses associations ;
- revoir la politique de communication pour valoriser les réussites économiques des entrepreneurs. Le Conseil économique, social et environnemental encouragerait des campagnes d'information nationale qui auraient la vertu de changer les images négatives de ces quartiers.

II - PRÉ-REQUIS URBAINS ET FONCIERS

Les communes qui ont déployé une véritable stratégie d'aménagement territorial coordonnée à un projet de ville assurant le développement social et urbain des quartiers exclus de leur agglomération, sont en général parvenues à améliorer durablement les conditions de vie de leurs habitants et à modifier l'image et la perception de ces quartiers.

Si notre assemblée se félicite que 80 % des territoires classés en ZFU fassent l'objet d'une rénovation urbaine (selon le rapport 2008 de l'ONZUS), diverses difficultés - liées au manque de disponibilités foncières, à la complexité du zonage territorial et aux mauvaises conditions de vie - persistent sur le terrain.

A - LE MANQUE DE DISPONIBILITÉ FONCIÈRE

Les exonérations accordées dans le cadre des ZFU ont globalement un effet très attractif auprès des entreprises déjà existantes et dans une moindre mesure incitatif pour celles en voie de création. Cette attractivité est d'autant plus forte dans les communes qui ont réalisé les investissements nécessaires pour répondre aux besoins des entrepreneurs et des salariés : création d'hôtels et/ou de pépinières d'entreprises, mise en place d'un service public de transport collectif...

Certaines ZFU sont « victimes » de leur succès dans la mesure où les demandes d'implantation sont largement supérieures aux places disponibles, ce qui a pour conséquence d'entraîner une forte hausse des loyers des locaux à usage professionnel. Par exemple, cette tendance a été confirmée par l'audition de plusieurs entrepreneurs implantés dans les ZFU de Mantes-la-Jolie, Montfermeil..., le prix des loyers pouvant être majoré de 30 à 50 % par rapport au prix moyen constaté dans les quartiers du centre-ville !

Les disponibilités foncières et immobilières étant circonscrites à la délimitation géographique de la ZFU, les marges de manœuvre pour remédier à cette difficulté sont donc limitées. Le problème du zonage étant abordé par la suite, **le Conseil économique, social et environnemental propose d'actionner, dans ce cadre, différents leviers en :**

- améliorant l'aménagement des ZFU entrepris par les communes par une meilleure coopération avec les opérateurs privés, l'EPARECA et les bailleurs sociaux pour, d'une part, offrir des locaux adaptés aux besoins des entreprises en les regroupant notamment dans des hôtels et pépinières d'entreprises ; et d'autre part, aménager dans ou à proximité des immeubles d'habitat, des espaces adaptés et sécurisés pour accueillir des commerces de proximité ;
- adaptant la politique locale d'habitat au développement urbain et économique escomptés. Si la commune ne dispose plus de terrains constructibles, une politique d'investissements publics (État et collectivités territoriales) devrait être mise en place pour en acquérir de nouveaux. Il faudrait également inciter les propriétaires immobiliers privés situés en ZFU dont les biens ne sont pas occupés, à les mettre en location au profit des entrepreneurs. Le montant des loyers serait plafonné à la moyenne des loyers pratiqués dans le quartier (c'est-à-dire hors spéculation ZFU). L'incitation pourrait prendre la forme d'une défiscalisation temporaire du produit des loyers ;
- aidant les entrepreneurs dans leur démarche pour trouver un emplacement en ZFU mais aussi pour favoriser le transfert d'entreprises d'une ZFU très sollicitée vers une autre ayant des places disponibles, lorsque l'activité le permet à l'instar des entreprises ayant des activités productives dématérialisées (service informatique...). Ces démarches pourraient être facilitées par la mise en place d'un site internet qui regrouperait sous la forme d'un guichet unique virtuel toutes les informations relatives à l'implantation et délimitation géographique des ZFU, la nature et les conditions des exonérations, les locaux disponibles dans chaque zone... ;
- incluant dans le plan de relance sur les ZUS, un volet pour l'accueil de commerces et d'activités par la création d'immobiliers en même temps que la réhabilitation de l'habitat ;

- accordant la priorité, dans les ZFU les plus sollicitées, aux entreprises qui se créent et non à celles désireuses d'y transférer leur activité, tout en veillant que ces transferts ou ces créations n'utilisent pas la ZFU comme une simple « boîte à lettre » permettant de bénéficier des exonérations.

B - SIMPLIFICATION DU ZONAGE

La superposition des géographies prioritaires de la politique de la ville (ZUS, ZRU et ZFU) et des différents découpages administratifs tels que les ZEP ou les quartiers prioritaires de l'ANRU, finit par créer une certaine confusion entre les différentes politiques publiques (d'initiative locale, nationale voire communautaire pour le FSE).

Une simplification et une mise en cohérence du zonage existant apparaissent nécessaires et ont été maintes fois proposées dans différents travaux relatifs à la simplification du paysage administratif français. A ce titre, la DARES a publié une étude en septembre 2007 « Premières informations Premières synthèses n°38.3 » qui démontrait le caractère « partiellement emboîté » des périmètres attachés aux différentes zones de la politique prioritaire de la ville :

- les 44 ZFU de première génération ont été choisies parmi les ZRU préexistantes ;
- les 41 ZFU de deuxième génération ont un périmètre qui ne recouvre pas systématiquement celui des ZRU ;
- le périmètre des ZFU de troisième génération peut aussi dépasser partiellement celui des ZUS.

Ce constat dresse de manière explicite la forte complexité du zonage existant engendré par les générations successives de ZFU.

De même, deux rapports d'information de la Cour des comptes de 2007 et 2008 à destination du Parlement, relatifs aux crédits d'intervention de la politique de la ville et aux exonérations de charges sociales en faveur des territoires, ont souligné l'importance de renouveler la géographie de la politique de la ville afin notamment de mettre fin à la confusion des zonages.

Deux géographies prioritaires de la politique de la ville coexistent actuellement : l'une législative et réglementaire comprenant 751 ZUS, 416 ZRU et 100 ZFU ; l'autre contractuelle disposant de sa propre hiérarchie définie par les 495 CUCS qui ont remplacé les 275 contrats de ville.

La non-concordance de ces géographies, l'ancienneté du classement ZUS (non révisé depuis 1996) et l'extension importante du périmètre des ZFU sont donc dénoncées par la Cour des comptes au regard notamment des conséquences induites : rendre éligible un territoire à un régime d'exonérations fiscales et sociales ; exercer un impact significatif sur les modalités de répartition de la dotation de solidarité urbaine- cohésion sociale (DSU-CS)...

Parmi les pistes de réforme proposées par la Cour des comptes, deux d'entre elles méritent de retenir l'attention de notre assemblée et d'être approfondies :

- mettre en œuvre une procédure de réexamen périodique du classement dans la géographie prioritaire ;
- mettre en cohérence les deux géographies prioritaires en ciblant les territoires les plus en difficultés.

La délimitation géographique des ZFU étant fixée par décret en Conseil d'État, **le Conseil économique, social et environnemental estime que les critères retenus ne semblent pas toujours tenir compte de la réalité économique et sociale du territoire mais davantage de son potentiel fiscal.** Par exemple, l'incompréhension que cela suscite auprès de certains commerçants qui, suivant leur positionnement bénéficient ou non des exonérations, l'imbrication des zonages et l'incohérence de leurs frontières complexifient d'autant la mission des administrations –fiscales notamment– chargées de leur suivi.

C'est pourquoi notre assemblée propose que le concept de bassin de vie - territoire présentant une cohérence géographique, sociale, culturelle et économique, exprimant des besoins homogènes en matière d'activités et de services - tel que défini par l'INSEE et la DATAR devenue depuis la DIACT, soit reconnu comme critère pertinent pour fixer les frontières géographiques d'une ZFU. En tenant compte de ce critère, la délimitation territoriale de la zone serait alors proposée par les communes concernées (lorsque cette notion de bassin s'étend sur plusieurs communes) et validée ensuite par décret.

Dans les zones urbaines très denses où de nombreux quartiers sensibles sont répertoriés au sein de communes limitrophes, la délimitation de ces zones pourrait être transférée à la communauté urbaine ou à la communauté d'agglomérations, lorsqu'elles existent (au 1^{er} janvier 2008, 92 % des communes et 87 % de la population appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale, selon la direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur). La pertinence de l'échelon intercommunal permettrait de mutualiser les moyens humains et financiers des différentes communes concernées pour réaliser les investissements nécessaires à l'implantation pérenne des entreprises.

La mise en cohérence des territoires classés en ZFU n'exclut pas pour autant de mieux coordonner localement les différentes politiques publiques. La délégation interministérielle à la ville, le comité interministériel à la ville ainsi que la politique de contractualisation (CUCS) œuvrent dans ce sens. Cependant, la clarification préalable et l'articulation des responsabilités des services de la politique de la ville aux niveaux régional et départemental n'est toujours pas suffisante.

Cette situation s'explique par la difficulté d'imposer un mode d'organisation et de fonctionnement décloisonné et informel, inhabituel dans les préfetures, ainsi qu'au relatif désengagement de certains ministères, comme l'éducation nationale, dans l'impulsion donnée à la politique de la ville.

Enfin, une simplification du zonage existant et de l'imbrication des différents régimes d'exonérations qui en découle permettrait indéniablement de faciliter la tâche des administrations fiscales et de l'URSSAF, chargés du suivi et du contrôle administratif et financier du dispositif.

C - AMÉLIORER LE CADRE DE VIE DES ZFU

Le cadre de vie s'apprécie au quotidien et relève notamment de la qualité de l'habitat, de l'environnement, du pouvoir d'achat... Or, comme nous l'avons vu, les conditions de vie des habitants des quartiers classés en ZFU, sont émaillées de difficultés quotidiennes.

Les actions de l'ANRU, l'ACSE et l'EPARECA ainsi que la mise en œuvre des CUCS, sont censées traiter localement ces difficultés. Mais les résultats de tous ces dispositifs ne sont pas encore confirmés sur le terrain.

Concernant les ZFU, l'implantation d'établissements ne peut s'envisager sans certains aménagements territoriaux indispensables. **C'est pourquoi le Conseil économique, social et environnemental recommande aux communes disposants d'une ZFU de réaliser les aménagements nécessaires pour :**

- désenclaver les quartiers concernés : en développant une offre de transport public adéquat comme l'ont fait par exemple les municipalités de Bordeaux, de Vénissieux et d'Aulnay-sous-Bois (extension des lignes de bus et de tramway jusqu'aux quartiers situés en ZUS) pour permettre aux habitants de pouvoir accéder facilement au centre-ville mais aussi aux salariés et clients de se rendre dans les structures implantées en ZFU ;
- sécuriser les ZFU pour permettre à chacun d'y vivre, d'y déployer ses activités, de s'y déplacer..., sans appréhension ni contraintes à toute heure de la journée et de la nuit : il s'agirait de réinstaurer un service de police de proximité dans le cadre d'un partenariat entre le ministère de l'intérieur, les services municipaux et les relais associatifs existants auprès des habitants des quartiers ;
- développer des espaces communs de revitalisation socioculturelle au sein des quartiers les plus sensibles à l'instar de l'agora de la Grèce antique : création d'un lieu central permettant aux habitants de se rencontrer, aux associations de quartiers de s'implanter, d'avoir accès aux TIC... (Un accès numérique pour tous est aujourd'hui essentiel pour ne pas amplifier la fracture sociale en fracture numérique) ;

- consacrer une partie des fonds destinés à la réhabilitation des logements pour aménager des locaux adaptés à l'accueil de commerces de proximité et d'entreprises.

C'est l'économie qui transforme la vie des individus. Seule la croissance peut engendrer un enrichissement, un meilleur niveau de vie et ainsi faire reculer la misère.

III - PROPOSITIONS SUR LES CHAMPS ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

La création d'entreprise est un levier incontournable du développement économique en ZFU. Toutefois elle est par nature risquée et complexe, les difficultés étant décuplées au sein de ces zones.

Comme dans d'autres pays, la France doit miser sur les compétences et les capacités de toutes les personnes, quelles que soient leurs origines et leurs formations, à créer leur entreprise et favoriser la créativité et l'esprit d'entreprendre. **Afin que l'entrepreneuriat devienne une réalité dans les quartiers sensibles : il faut lever les obstacles financiers, sociaux et culturels ; et faciliter l'accès des porteurs de projets au conseil individualisé.**

A - L'ACCOMPAGNEMENT DES ENTREPRENEURS

Pour donner toutes les chances de succès à un porteur de projet, un certain nombre de mesures sont nécessaires :

- accueil individualisé de tous les porteurs de projets ;
- évaluation régulière des projets et conceptualisation ;
- identification des sources de financement adaptées aux besoins de l'entreprise ;
- labellisation c'est-à-dire une garantie et une marque de qualité, pour une meilleure accessibilité à des prêts complémentaires.

Une fois la labellisation obtenue, l'entrepreneur serait en mesure :

- d'accroître sa confiance et sa lisibilité auprès de ses partenaires actuels et à venir ;
- de convaincre des investisseurs.

Il existe plusieurs structures d'accompagnement pour la création d'entreprise. Leurs modes d'actions se recouvrent mais ne sont pas nécessairement coordonnés, notre assemblée estime essentiel de franchir une nouvelle étape.

a) Les réseaux classiques d'accompagnement

Sur la base des propositions de l'avis rendu par M. Gérard Le Gall « Réunifier et réconcilier la politique de la ville », adopté par notre assemblée le 9 janvier 2008, on pourrait développer les permanences des réseaux d'accompagnement à la création d'entreprises en étendant leurs compétences à la reprise d'entreprise.

Le Conseil économique, social et environnemental souligne que l'accompagnement qui est fait par les chambres de commerce et d'industrie et les chambres des métiers et les Offices régionaux d'information, de formation et de formalité des professions libérales, mérite d'être soutenu en augmentant le nombre de conseillers économiques dans les ZFU. La coordination de ces organismes consulaires serait effectuée au niveau des antennes locales comme au niveau national.

En outre, le Conseil économique, social et environnemental rend hommage à l'implication des élus qui mettent en place des bureaux d'accueil et des équipes d'animation qui devraient également constituer un fondement des antennes locales de la coordination ainsi préconisée.

b) Un accompagnement spécifique au développement des entreprises

Il s'agit là de proposer un accompagnement économique adapté aux besoins de l'entreprise dans la phase de développement, en complémentarité avec les CCI et des chambres des métiers qui n'ont pas toujours les effectifs requis pour réaliser cette mission.

Aujourd'hui les PME et PMI peuvent bénéficier d'une aide au conseil (FRAC) dans divers domaines comme :

- la construction et amélioration du Business Plan ;
- la recherche de financement extérieur ;
- les études d'opportunités, les études stratégiques et opérationnelles, les études de marchés pour les entreprises de moins de trois ans d'existence ;
- le passage à la norme environnementale ISO 14 000 ;
- le design de produits et de services industriels ;
- le recrutement ;
- l'introduction des TIC ;
- la formation dans l'entreprise...

Cette aide du FRAC, provient de la DRIRE (Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement). Elle est en général au maximum de 50 % du coût HT de l'intervention mais elle est plafonnée à 30 000€.

Au lieu de conditionner cette aide à une demande, le Conseil économique, social et environnemental propose qu'un chéquier permettant l'accès à des consultants soit remis à chaque créateur d'entreprise.

c) Renforcer la coordination locale et valoriser les ZFU au niveau national

Notre assemblée considère que la mise en place d'une coordination locale d'aide aux entrepreneurs en ZFU, fédérant les actions, autour de tous les acteurs privés et publics nécessaires au développement des entreprises serait à même de répondre aux besoins. Sa mission serait d'aider tous les jeunes créateurs à démarrer une entreprise durable en les orientant par le biais de conseils sur mesure.

Au-delà de l'indispensable coordination locale, il est souhaitable de valoriser au niveau national les ZFU et les entrepreneurs qui s'y installent et de donner à l'ensemble du dispositif une visibilité accrue. Cela pourrait prendre la forme d'une association, d'une conférence nationale,... mettant en réseau les structures locales et labellisant les actions pilotes.

Cette association pourrait être animée par une personnalité issue du monde de l'entreprise.

B - L'ACCÈS AUX FINANCEMENTS

Plusieurs dispositifs existent pour soutenir les jeunes créateurs d'entreprises installés en ZFU, cependant, tous nécessitent un minimum d'apports personnels, condition sine qua non pour obtenir un prêt.

La difficulté d'accès aux prêts bancaires est soulevée en particulier au travers d'une méfiance à l'égard de jeunes créateurs d'entreprises. Cette défiance est encore plus palpable vis à vis des jeunes issus des quartiers sensibles, alors qu'il est essentiel d'obtenir un financement pour le démarrage et le développement de son activité, **il apparaît opportun de sensibiliser les banques à l'importance de soutenir les créateurs d'entreprises en ZFU, tout en s'assurant de la solidité du projet.**

- Les nouveaux entrepreneurs en ZFU parfois créent leur entreprise pour assurer leur propre emploi. **Il faut développer l'aide à la création d'activité sur l'ensemble du territoire des ZUS grâce à un meilleur accès au microcrédit en s'appuyant notamment sur les actions développées par l'ADIE (Association pour le droit à l'initiative économique), dont le mode de fonctionnement devrait être amélioré et plus réactif.**
- Les difficultés d'accès aux financements lors de la création de l'entreprise et dans une moindre mesure pour son développement sont identiques à celles que rencontrent les jeunes entrepreneurs hors ZFU. Cependant, elles sont amplifiées par la mauvaise image de la ZFU.

Aussi, Oseo et la Caisse des dépôts et consignations qui proposent deux produits (prêt à la création d'entreprise et prêt participatif de développement) qui sont sous utilisés, le prêt à la création d'entreprise a une sinistralité de 30 % et le prêt participatif de développement de 1 sur 5, ils constituent néanmoins des points d'appui pour le développement. Ils ont besoin d'être adaptés, d'être plus connus du grand public des quartiers sensibles, voire de venir à leur rencontre via les réseaux bancaires.

- **Changer l'image de la ZFU, c'est un travail sur le moyen terme. Aussi, pour y pallier, une des solutions, à appliquer immédiatement, serait d'aider l'entrepreneur à travailler sur son image et celle de sa future entreprise : présentation formalisée des documents (business plan...) ; coaching...**
- **Faciliter l'accès au Conseil et mettre en place des chèques du Fond régional d'aide au conseil (FRAC).**

Ces programmes permettraient de détecter des entrepreneurs potentiels et de les aider à formaliser leurs projets : établir une étude de marché, un plan d'affaires, une demande de financement...

C - FAVORISER LES INITIATIVES ENTREPRENEURIALES

La raréfaction des emplois peu qualifiés et la désindustrialisation relative du territoire doivent orienter les porteurs de projets des ZFU vers de nouveaux métiers et filières. **Notre assemblée propose de :**

- orienter les nouveaux entrepreneurs ou ceux des secteurs en difficulté vers des filières porteuses, et plus particulièrement sur les nouvelles activités en lien avec le développement durable. Les métiers y seront nombreux et de tous niveaux : du manager au juriste spécialisé en passant par le déontologue... ; de même les services à la personne requièrent de plus en plus de professionnalisation et recruteront en masse dans l'avenir ;
- optimiser le dispositif ZFU qui est en application jusqu'au 31/12/2011 pour que la société en tire un profit maximum, en nombre d'emplois, d'entreprises et de développements économiques ;
- communiquer à grande échelle, par exemple au niveau des salons, auprès des organismes de créations d'entreprises ACCRE, les chambres consulaires et autres sur le dispositif, pour que :
 - des TPE se créent ex nihilo ;
 - des entreprises d'autres quartiers s'installent en ZFU.
- Aider l'entrepreneur en ZFU à se développer en ZFU et/ou transmettre son entreprise à un habitant de la ZFU ;

- encourager le nouveau régime de l'auto-entrepreneur et des micro-entrepreneurs de quartiers, applicable à partir du 1er janvier 2009. Même si nous n'avons pas de retour d'expérience à ce jour, ce régime permettra à tous les Français qui le souhaitent - salariés, retraités, fonctionnaires, demandeurs d'emplois, étudiants, ...- de créer, de façon simple et rapide, leur propre activité (excepté les activités réglementées soumises à des règles particulières), en parallèle ou non avec leur activité principale. En réduisant les contraintes, ce régime permettrait à tous les Français, quelle que soit leur origine, leur formation, leur localisation..., de se lancer dans l'aventure entrepreneuriale ;
- favoriser le développement des TIC dans l'activité productive.

IV - LES ZFU EN OUTRE-MER : L'EXEMPLE DE LA GUADELOUPE

Ces ZFU cumulent aux problèmes de la métropole celui de l'éloignement et sont un cas à part entière.

Sept zones franches urbaines ont été créées au sein des départements d'Outre-mer : deux en Guadeloupe (Basse-Terre et Pointe-à-Pitre) ; deux en Guyane (Cayenne et Saint-Laurent du Maroni) ; deux à la Réunion (Saint-Denis et Saint-André/Bras-Panon/Saint-Benoît) et enfin une en Martinique (Fort-de France).

Prenons l'exemple de la Guadeloupe, où les aides accordées aux entreprises ont eu un impact relativement important sur la création d'établissements dans chacune des deux zones. Sur Basse-Terre, le nombre de créations d'entreprises est passé progressivement de 95 en 1997 à 119 en 1998. A Pointe-à-Pitre entre 1997 et 2005, la progression était de 111,18 % : sur cette période, le nombre d'entreprises est passé de 143 à 302.

Ces deux zones sont devenues plus attractives au niveau régional. La zone franche de Basse-Terre en 1999 comptait plus de 60 % des créations de la commune et cela a joué un rôle important dans le développement des nouveaux établissements.

Après deux ans d'existence neuf entreprises sur dix étaient encore présentes.

Parmi les secteurs d'activités les plus fortement représentés sur les deux ZFU, on trouve d'une part le commerce qui concerne 27 % des établissements sur chacune des deux zones ; d'autre part la présence marquée de professions libérales (15 % sur Basse-Terre et 10 % sur Pointe-à-Pitre contre 6 % pour l'ensemble de la Guadeloupe).

Le dispositif aura favorisé davantage de création d'établissements que de transferts. Mais la forte densité d'immeubles, d'habitats vétustes, ainsi que l'absence de disponibilités foncières et de locaux commerciaux ont limité l'impact de cette mesure en particulier dans la ZFU de Pointe-à-Pitre/Abymes.

En termes de création d'emplois, si l'on a pu noter une augmentation significative des effectifs salariés sur la zone pointoise, le dispositif ZFU n'a apparemment pas eu le même impact en Basse-Terre. Au 1^{er} janvier 1999, l'emploi salarié au sein de cette zone était estimé à 1 620, les gains d'emplois étant dus à 60 % aux créations de nouveaux établissements et à 40 % à des augmentations d'effectifs.

Le dispositif des ZFU a principalement stimulé les créations dans la construction, les services aux ménages, le commerce et les services aux entreprises. Les embauches ont été plus marquées durant les deux premières années dans la construction et le transport. Concernant les professions libérales, les exonérations leur ont permis de réaliser notamment des réparations ou des aménagements de leurs locaux ; toutefois ce secteur d'activité a contribué de façon modeste à la création d'emplois.

De manière plus générale, le gouvernement devrait présenter au printemps 2009, un projet de loi pour le développement de l'excellence Outre-mer (Cf. Avis du Conseil économique, social et environnemental : « projet de loi de programme pour le développement économique et l'excellence outre-mer », adopté le 26 mars 2008, sur le rapport de M. Alain Saubert). Ce texte prévoit notamment de créer des zones franches globales d'activités pour consolider le développement des activités productives et favoriser la croissance économique afin de répondre aux handicaps liés à l'insularité (à l'exception de la Guyane), l'éloignement et l'étroitesse de leur marché. Ce projet prolongera les dispositifs des précédentes lois de programme et d'orientation spécifiques à ces territoires en réduisant les coûts de production et les charges d'exploitation des entreprises.

Le Conseil économique, social et environnemental marque son intérêt pour cette initiative à condition que ce projet permette de compenser efficacement le retard économique de ces territoires et ses deux corollaires que sont le chômage et l'économie informelle. Pour favoriser la création d'entreprises et d'emplois formels stables, les exonérations devront :

- cibler les nouveaux secteurs économiques permettant de diversifier les marchés locaux (exemple de la Martinique dont l'économie repose principalement sur l'exportation de la banane) ;
- s'appuyer sur les potentialités professionnelles existantes en adaptant les structures de formation et d'apprentissage ;
- encourager les porteurs de projets et faciliter leur accès au crédit.

Plus généralement les technologies de l'information et de la communication ont un rôle à jouer de façon transversale. En matière d'éducation ou encore activité productive, elles sont structurantes. Elles doivent être au cœur des préoccupations de tous les acteurs.

CONCLUSION

Les quartiers sensibles ont souvent été évoqués sous un angle négatif. Or, ils recèlent de véritables richesses et des potentiels trop souvent ignorés, propre à la jeunesse, au dynamisme et à la diversité de leur population.

Dix ans après la création de la première ZFU, le dispositif a permis incontestablement des créations d'emplois. Au-delà il a permis aussi de porter un regard nouveau sur ces territoires et leurs habitants et sur ces territoires par leurs habitants : attractivité retrouvée auprès des acteurs économiques, amélioration de la relation de confiance avec les décideurs publics, émergence de nouveaux entrepreneurs,... Dans ce contexte, la situation des femmes doit être particulièrement prise en compte. Elles sont encore trop peu présentes, alors qu'elles disposent de savoir-faire qui doivent être davantage valorisés. Une nouvelle approche culturelle, éducative et sociale est indispensable pour tendre vers l'équité, préalable à l'égalité, pour modifier en profondeur l'image que les femmes de ces quartiers ont d'elles-mêmes et surtout le regard que l'on porte sur elles.

Le dispositif mis en place en ZFU a permis le transfert de nombreuses entreprises. Si l'on évoque à son propos un possible effet d'aubaine pour certaines d'entre elles, il a surtout constitué une opportunité pour des porteurs de projets qui ont ainsi pu les réaliser.

Ce dispositif a aussi contribué à améliorer la mixité sociale au sein des quartiers sensibles. Si la voie législative tente de l'imposer dans certaines communes peu dotées en logements sociaux, la revitalisation économique des quartiers sensibles est un axe encore insuffisamment pris en compte pour y parvenir. Ces efforts sont à poursuivre en renforçant notamment le respect de la clause locale de recrutement qui doit favoriser l'accès des habitants des ZFU à un emploi. Un effort important est à conduire en matière d'accessibilité de ces territoires et donc en terme de développement des transports en commun.

En effet, le développement durable d'activités économiques au sein de ces zones, aura un effet attractif, non seulement auprès des salariés qui y travaillent mais qui n'y résident pas pour autant, mais aussi auprès de toute personne désireuse d'habiter à proximité d'une zone économique dynamique. C'est toute la physionomie du quartier qui se voit améliorée !

De même, si des emplois stables et correctement rémunérés sont offerts aux habitants des quartiers sensibles, ce vecteur fort d'insertion sociale permettra de faciliter leur mobilité, soit en quittant leurs quartiers, soit pour ceux qui créent leur entreprise d'en exporter le concept.

C'est pourquoi, laisser des parcelles de la République à l'abandon révélerait notre impuissance à répondre aux problèmes d'exclusion vécus à la périphérie de certaines villes françaises et depuis quelques temps en zone rurale.

Tout n'est pas gagné !

Ces zones offrent l'espoir que la France n'ait plus de territoires de non droit, où de « brèches » qui s'enflamment au moindre tison, mais tout simplement des quartiers populaires. L'objectif est de faire disparaître les ZFU du paysage économique français parce qu'elles auraient réussi.

TABLE DES SIGLES

ACCRE	:	Aide pour les chômeurs, créateurs, repreneurs d'entreprises
ACSE	:	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité
AFPA	:	Association pour la formation professionnelle des adultes
ANRU	:	Agence nationale pour la rénovation urbaine
BIT	:	Bureau international du travail
CNDSQ	:	Commission nationale pour le développement social des quartiers
CUCS	:	Contrats urbains de cohésion sociale
DIV	:	Délégation interministérielle à la ville
DPT	:	Document de politique transversale
DSQ	:	Développement social des quartiers
EPARECA	:	Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
FRAC	:	Fond régional d'aide au conseil
GRETA	:	Groupement d'établissements pour la formation continue
ONZUS	:	Observatoire national des zones urbaines sensibles
ORU	:	Opération de renouvellement urbain
PLV	:	Politique de la ville
ZFU	:	Zones franches urbaines
ZUS	:	Zones urbaines sensibles
ZRU	:	Zones de redynamisation urbaine