

Rapport de M. Eric RAOULT
Président du groupe de travail
« ZFU, développement économique et emploi dans les
quartiers »

Juillet 2011

Sommaire

Partie 1 – Etat des lieux	2
1.1. Genèse et développement du dispositif	2
1.1.1. La genèse du dispositif	2
1.1.2. Les trois générations de ZFU	2
1.2. Les ZFU, un dispositif et des situations variées selon les territoires	2
1.2.1. L'état des lieux	2
1.2.2. Les secteurs représentés dans les ZFU	2
1.2.3. L'emploi en ZFU	2
1.3. Le bilan : des résultats contrastés à l'image de la diversité des ZFU	2
1.3.1. L'atteinte des objectifs initiaux	2
1.3.2. L'impact du dispositif ZFU sur la mixité fonctionnelle	2
1.3.3. La faible synergie avec la rénovation urbaine	2
1.3.4. L'emploi dans les ZFU	2
Partie 2 – Propositions	2
2.1. Maintenir un dispositif d'exonération	2
2.1.1. L'évolution du contexte	2
2.1.2. Les hypothèses	2
2.2. Assurer les conditions d'efficacité du dispositif d'exonération	2
2.2.1. Développer une offre immobilière d'activité	2
2.2.2. Encourager le maintien des activités économiques dans les quartiers et le développement du commerce	2
2.2.3. Formaliser les partenariats locaux	2
2.2.4 . Formaliser des partenariats nationaux	2
2.3. Renforcer l'accès à l'emploi dans les ZUS	2
2.3.1. Territorialiser les politiques publiques de l'emploi	2
2.3.2. Soutenir la création d'activité dans les quartiers	2
2.3.3. Impliquer les acteurs de l'économie	2

2.3.4. Intensifier l'offre d'insertion	3
2.3.5. Valoriser les initiatives des habitants	3

PARTIE 1 – ETAT DES LIEUX

1.1. Genèse et développement du dispositif

1.1.1. La genèse du dispositif

Une logique de zonage

Les zones franches urbaines ont été créées pas la loi du 14 novembre 1996 relative au Pacte de relance pour la ville (PRV).

Dans ses principes généraux, la loi de 1996 précise que « la politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'Etat et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire.

Outre les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale définis par la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville¹, elle a pour but de lutter contre les phénomènes d'exclusion dans l'espace urbain et de favoriser l'insertion professionnelle, sociale et culturelle des populations habitant dans des grands ensembles ou des quartiers d'habitat dégradé.

A cette fin, des dispositions dérogatoires du droit commun sont mises en œuvre, dans les conditions prévues par la présente loi, en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux des zones urbaines sensibles, des zones de redynamisation urbaine et des zones franches urbaines ».

La loi rappelle l'inscription de la politique de la ville dans une logique d'aménagement du territoire et prolonge, en ce sens, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT, dite « loi Pasqua ») du 4 février 1995, qui a notamment créé les zones urbaines sensibles (ZUS) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU).

En 1996, c'est d'ailleurs le ministre de l'aménagement du territoire, de la ville et de l'intégration, Jean-Claude GAUDIN, accompagné d'Eric RAOULT, ministre délégué à la ville et à l'intégration, qui défend le projet de loi. Lors de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale, le ministre GAUDIN rappelle qu'elle a pour objectif de « réduire la fracture territoriale² » qui est le pendant de la fracture sociale qui fut un des principaux thèmes de campagne du Président Jacques CHIRAC lors de l'élection présidentielle de 1995.

En créant les zones franches urbaines (ZFU), la loi de 1996 complète donc l'architecture du zonage de la politique de la ville dans une logique pyramidale

¹ Loi d'orientation pour la ville n° 91-662 du 13 juillet 1991 (dite LOV)

² Compte-rendu des débats Assemblée nationale séance du 21 juin 1996

selon le degré de difficulté rencontré par les quartiers. Entrée en application au 1er janvier 1997, la loi définit ainsi 751 ZUS (dont 34 dans les DOM), au sein desquelles, on dénombre 416 ZRU et parmi celles-ci 44 ZFU (dont 38 en métropole).

Une priorité en faveur du développement économique et de l'emploi

Le Pacte de relance pour la Ville s'articule autour de six objectifs principaux dont le premier concerne le développement économique et l'emploi :

- créer des activités et de l'emploi ;
- assurer la paix publique ;
- rétablir l'égalité des chances à l'école ;
- rénover et diversifier les logements ;
- renforcer les partenaires de la politique de la ville ;
- améliorer le fonctionnement et la présence des services publics

Le PRV vient ainsi compléter les objectifs de diversité de l'habitat et de mixité sociale affichés par la loi d'orientation pour la ville avec des objectifs en matière de développement économique et d'emploi dans les quartiers en difficulté.

Comme l'indique Jean-Claude GAUDIN dans sa présentation devant les députés en juin 1996, le pacte de relance pour la ville s'attache « *pour la première fois à placer la relance de l'emploi, le développement économique et l'esprit d'initiative au cœur de la problématique des quartiers difficiles* ». Cette orientation en faveur du développement économique et de l'emploi portée par le Pacte de Relance pour la Ville se traduit également par la création de 100 000 emplois de ville pour le secteur non marchand, et par la création de l'établissement public national de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA).

Concernant les ZFU, le principe d'action de la loi repose sur une logique d'exonération fiscale et sociale destinée à attirer les entreprises et les encourager à développer des emplois. En dotant les quartiers en difficulté d'un régime fiscal dérogatoire au droit commun, la loi rompt donc avec l'égalité de traitement dans l'optique de compenser les inégalités dont ces territoires font l'objet. Cette politique trouve une partie de son inspiration dans les politiques territoriales britanniques développées par Margaret Thatcher dans les années 1980 de type « *Enterprise zone* » ou « *City Challenge* » et reprises par l'administration Reagan aux Etats-Unis dans les années 1990.

Cette politique repose sur la capacité du marché à revenir sur des territoires qu'il a désertés grâce à l'instauration de conditions incitatives pour les entreprises en matière fiscale et sociale. Comme l'indiquent les propos du ministre RAOULT devant les députés, il s'agit de « *redonner des vitamines économiques* » et de sortir de « *l'assistanat et de la perfusion sociale* » notamment en permettant « *d'investir là où les capitaux privés ont baissé les bras* ».

Selon ce principe, le Pacte de Relance pour la Ville instaure des dispositions particulières pour les ZRU et les ZFU en matière d'exonérations. Les ZRU et ZFU bénéficient d'exonérations compensées par l'Etat sur :

- l'impôt sur les bénéfices,
- la taxe professionnelle,
- la taxe foncière sur les propriétés bâties,
- les charges sociales patronales,
- les cotisations sociales personnelles des artisans et commerçants,
- les droits de mutation sur les fonds de commerce et de clientèle.

Les conditions sont plus avantageuses en ZFU qu'en ZRU, la différence la plus significative portant sur les exonérations de charges sociales patronales qui ne sont que d'un an en ZRU et de 5 ans en ZFU. De plus, elles ne concernent que les embauches en ZRU alors qu'en ZFU, elles concernent également les salariés déjà présents ou transférés depuis un autre établissement de l'entreprise situé hors ZFU.

La loi précise que les entreprises éligibles aux exonérations en ZFU sont celles qui comptent moins de 50 salariés exerçant une activité économique de proximité³.

Pour pouvoir bénéficier des exonérations de charges sociales, les entreprises en zone franche urbaine doivent, au cas où elles embauchent, soit recruter au moins un résident de la zone franche pour cinq embauches, soit avoir au sein de ses effectifs au moins 20 % d'habitants de la zone franche urbaine.

La clause d'embauche locale stipule désormais qu'au-delà de 3 salariés exonérés, l'entreprise doit employer ou embaucher au moins 20 % de résidents de la zone.

Comité d'orientation et de surveillance

La loi précise qu'un comité d'orientation et de surveillance⁴ est « chargé d'évaluer les conditions de mise en œuvre des mesures dérogatoires prévues au profit de ces zones ». Pour cela, le comité examine les effets sur « le rétablissement de l'équilibre économique et social de la zone franche urbaine, sur les conditions d'exercice de la concurrence et sur l'appareil commercial et artisanal de cette zone et de l'agglomération concernée ». Un bilan annuel décrivant l'évolution des activités économiques de la zone au cours de l'année écoulée est réalisé par le comité d'orientation et de surveillance. La présidence du comité est assurée par le représentant de l'Etat dans le département, il comprend les élus locaux (Villes, EPCI, Conseil général, Conseil régional), les organismes consulaires et les services de l'Etat.

³ Les activités considérées comme étant de « proximité » sont les entreprises des secteurs de la construction, du commerce et de la réparation automobile, de l'hôtellerie et de la restauration, du commerce de détail et de la réparation d'articles domestiques, des transports de voyageurs par taxis, de la santé et de l'action sociale, de l'assainissement, de la voirie et de la gestion des déchets, des activités associatives, récréatives, culturelles et sportives et des services personnels.

⁴ Le comité d'orientation et de suivi a été abrogé ensuite par ordonnance.

1.1.2. Les trois générations de ZFU

Initialement prévu pour s'arrêter en 2002, le dispositif d'exonérations du Plan de relance pour la ville a été prolongé à plusieurs reprises.

La loi de finances rectificative de 2002 a décidé de la prolongation sur cinq années supplémentaires des 44 ZFU instaurées en 1997 (ZFU de première génération).

La loi du 1^{er} août 2003⁵ étend le bénéfice des zones franches urbaines à 41 nouveaux territoires (ZFU de seconde génération). Enfin, la loi du 31 mars 2006⁶ a créé 15 ZFU supplémentaires (ZFU de troisième génération). En outre, le périmètre de 31 zones franches de première et de seconde génération est étendu le 15 mai 2007⁷. On compte donc au total, 100 ZFU réparties de la manière suivante :

Année de création	France métropolitaine	DOM	Total
1997 - première génération	38	6	44
2003 - seconde génération	41	-	41
2006 - troisième génération	14	1	15
Total	93	7	100

La première génération de ZFU

La première génération créée au 1^{er} janvier 1997 compte 44 zones franches. Elle s'applique aux quartiers comptant plus de 10 000 habitants et concerne 700 000 habitants (RGP 1999).

Au plan géographique, la région Île-de-France compte le plus grand nombre de ZFU avec 9 sites parmi les plus emblématiques de la politique de la ville (Meaux, Montereau, Mantes-la-Jolie, Les Mureaux, Grigny, Clichy-Montfermeil, Garges-Sarcelles, Bondy). Les autres régions inscrites de longue date dans la politique de la ville, comme le Nord Pas-de-Calais (Lille, Tourcoing, Calais), PACA (Nice, Marseille, La Seyne), mais également la Picardie (Saint-Quentin, Creil, Amiens) ou le Languedoc-Roussillon (Nîmes, Montpellier, Perpignan) ou Champagne-Ardenne (Reims, Charleville, Saint-Dizier) disposent d'au moins trois ZFU.

La seconde génération

La seconde génération de 41 nouvelles ZFU est instaurée par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1^{er} août 2003. Créées le

⁵ La loi n°2003-710 du 1 août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine crée l'ANRU et étend le bénéfice de la ZFU à 41 sites supplémentaires (Titre II).

⁶ La loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances qui crée l'ACSE, comprend dans sa section 3 la création de 15 ZFU supplémentaires.

⁷ Décrets en Conseil d'Etat n°s 2007-894 et 2007-895 du 15 mai 2007.

1^{er} janvier 2004, ces nouvelles zones franches urbaines sont toutes situées en France métropolitaine. Ces 41 ZFU concernent des territoires comptant 730 000 habitants (RGP 1999).

La clause d'embauche locale oblige désormais les employeurs s'installant en ZFU, après deux embauches ouvrant droit à l'exonération, à embaucher ou à employer au moins un tiers de salariés parmi les résidents des zones urbaines sensibles (ZUS) des agglomérations concernées, pour continuer à bénéficier du droit à exonération.

Au plan géographique, la région Ile-de-France bénéficie de 14 nouvelles ZFU, le Nord-Pas-de-Calais de 4 ZFU supplémentaires et Rhône-Alpes et Pays-de-la-Loire de chacune 3 ZFU.

La troisième génération

La troisième génération de 15 ZFU a été créée par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006, dans le cadre des mesures d'urgence prises par le Gouvernement. Elles concernent des quartiers de plus de 8 500 habitants. Les nouvelles ZFU profitent en majeure partie aux régions l'Ile-de-France (3 ZFU), Nord-Pas-de-Calais (3 ZFU) et PACA (2 ZFU).

La même loi prolonge la durée des 85 zones franches déjà existantes jusqu'au 31 décembre 2011, tout en unifiant le régime fiscal applicable aux entreprises qui exercent leur activité dans ces zones. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale⁸ étend le bénéfice de ce nouveau régime fiscal aux entreprises et établissements existant au 1er janvier 2007 dans le périmètre des extensions des ZFU dites de première et deuxième générations.

Le coût des exonérations sociales et fiscales

Le coût du dispositif ZFU, s'élevait en 2010 à 450 millions d'euros (Rapport annuel de performance 2010 Ville et logement)⁹.

En 2010, les compensations des exonérations de charges sociales ont représenté 267 millions d'euros, soit plus du tiers du programme 147 « politique de la ville ». En 2007, ces compensations avaient atteint un niveau record de 333 millions d'euros.

Le montant de la dépense inscrit dans la loi de finances initiale pour 2011 est de 198 millions d'euros du fait de la poursuite du recentrage du dispositif décidé par la loi de finances pour 2009. Celle-ci a en effet plafonné le niveau de salaire ouvrant droit à exonération de cotisations sociales dans les ZFU à 1,4 SMIC et a prévu une exonération dégressive jusqu'à un seuil de 2,4 SMIC en 2009, 2,2 en 2010 et 2 SMIC en 2011.

⁸ Loi n° 2007-290 de mars 2007 dite loi DALO

⁹ A son entrée en vigueur en 1997, le coût budgétaire total du dispositif des 44 premières ZFU était de 924,70 millions de francs soit 141 millions d'euros (source : Rapport au Parlement – Bilan des ZFU – décembre 2002, p.29)

Le tableau ci-dessous décrit l'évaluation du coût du dispositif ZFU sur les dernières années :

Exonération en Million d'Euros	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Impôts sur les bénéfices	130	170	100	135	180	200
Imposition forfaitaire annuelle	5	-	5	5	5	3
Taxe professionnelle	75	65	65	61	74	60
Taxe foncière TFPB	15	10	11	9	15	9
Cotisation sociales patronales	280	282	291	333	319	255
Coût total brut	505	527	472	543	593	527

Source ONZUS 2010

- Le coût des exonérations portant sur les cotisations sociales patronales représente plus de la moitié du coût total du dispositif ZFU.
- Le coût des exonérations de l'impôt sur les bénéfices constitue le second poste de coût, représentant entre un quart et un tiers du coût total.
- Le coût des exonérations de la taxe professionnelle est le troisième poste, il représente une moyenne de 13 % du coût total sur les 6 dernières années.

L'année 2009 se distingue avec une baisse significative des exonérations de cotisations sociales patronales et de taxe professionnelle, et en revanche une croissance des exonérations d'impôt sur les bénéfices.

Le régime d'exonération en ZFU

Les régimes dérogatoires d'exonérations fiscales et sociales en vigueur dans les ZFU tirent leur origine de la loi du 14 novembre 1996 modifiée relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.

Exonérations fiscales

Les entreprises créées ou implantées au plus tard le 31 décembre 2011 en ZFU qui emploient au plus 50 salariés et dont le chiffre d'affaire annuel est inférieur à 10 millions d'euros bénéficient d'une exonération totale de taxe foncière sur les propriétés bâties et d'impôt sur les bénéfices (ou sur les sociétés ou sur le revenu, selon la forme juridique de l'établissement) durant cinq ans.

A l'issue des cinq années, les entreprises bénéficient d'une exonération partielle à taux dégressif pendant neuf années supplémentaires, de l'impôt sur les bénéfices (60% pendant les cinq années suivantes, 40% les sixième et septième années, 20% les deux dernières années). Ces entreprises bénéficient également d'une exonération de l'imposition forfaitaire annuelle au titre de la même période et dans les mêmes proportions.

Le plafond des bénéfices exonérés est fixé à 100 000 euros par contribuable et par période de 12 mois, majorés de 5 000 euros par nouveau salarié embauché dans une ZUS ou une ZFU (temps plein d'au moins 12 mois)

Ces entreprises bénéficiaient également d'une exonération totale de la taxe professionnelle pendant cinq ans et d'un abattement dégressif pendant trois à neuf ans, selon que l'entreprise emploie plus ou moins cinq salariés. Depuis le 1^{er} janvier 2010, la taxe professionnelle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET) à deux composantes : la cotisation foncière des entreprises (CFE), fondée sur les bases foncières et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux - fixé au niveau national - est progressif.

L'exonération en faveur des créations et extensions dans les ZFU est applicable à la CFE et à la CVAE. En outre, les entreprises qui ont bénéficié d'une « exonération ZFU » bénéficient d'un maintien de l'exonération en cours tant en CFE qu'en CVAE pour la durée de la période d'exonération restant à courir.

Exonérations sociales

Ces entreprises sont également totalement exonérées de cotisations sociales patronales de sécurité sociale pendant cinq années lorsque la rémunération du salarié employé en CDI et CDD d'au moins douze mois est inférieure ou égale à 1,4 SMIC. Au-delà de ce seuil, le montant de l'exonération régresse jusqu'à s'annuler lorsque la rémunération atteint 2 SMIC. A l'issue de cette période de cinq ans, les entreprises bénéficient d'une sortie progressive sur une durée de trois à neuf ans, selon leur taille (plus ou moins cinq salariés).

A partir de la troisième embauche, il est fait obligation à ces entreprises d'embaucher ou d'employer au moins un tiers de leurs salariés parmi les habitants des ZUS.

Ce régime d'exonérations sociales s'applique également aux associations, mais exclusivement pour les salariés qui résident dans la ZFU ou une ZUS de l'agglomération dans laquelle la ZFU est implantée, et dans la limite de 15 salariés.

Les artisans et commerçants sont quant à eux exonérés de leurs cotisations sociales personnelles maladie-maternité, dans la limite d'un plafond annuel de bénéfice exonéré fixé à 25 157 euros pour 2007.

1.2. Les ZFU, un dispositif et des situations variées selon les territoires

1.2.1. L'état des lieux

La répartition des ZFU

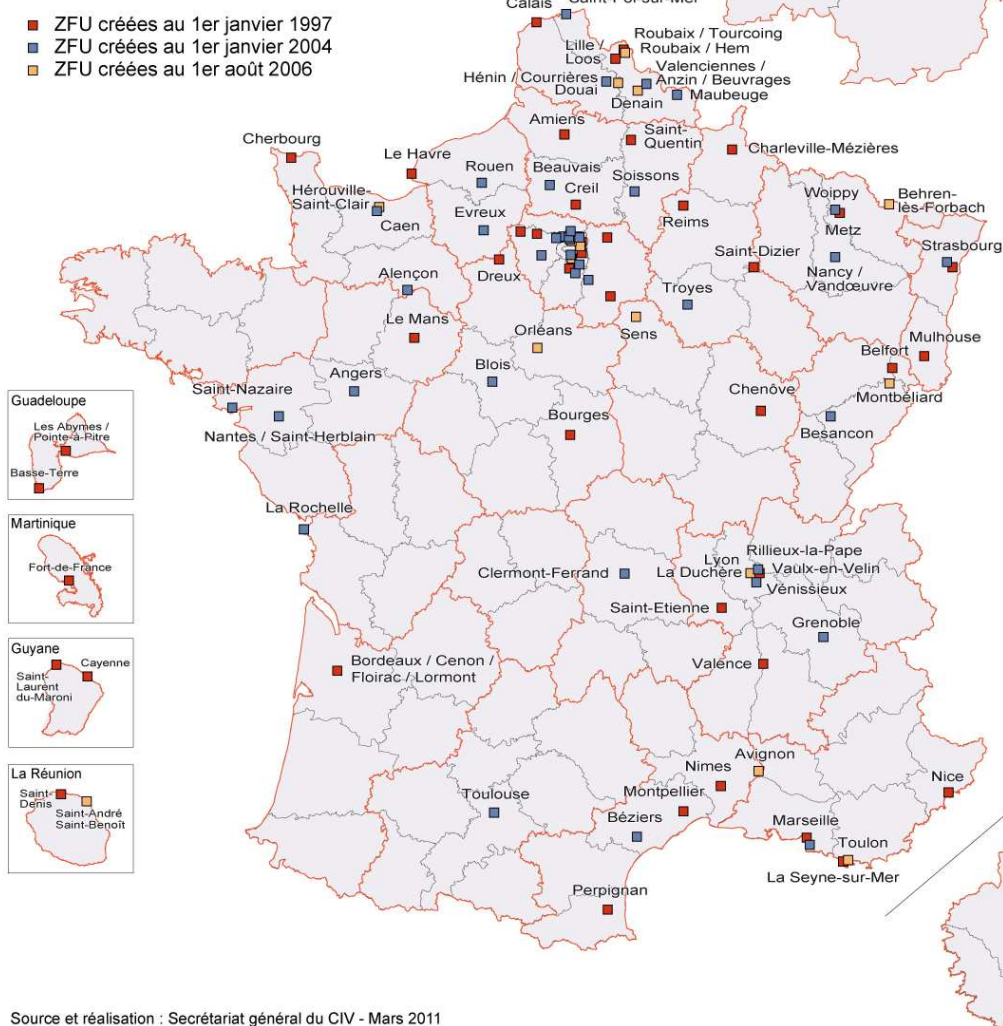
Les 100 ZFU sont réparties sur l'ensemble du territoire national, avec toutefois une répartition régionale qui privilégie les grandes régions urbaines : Ile-de-France (26 ZFU), Nord-Pas-de-Calais (10 ZFU), Rhône-Alpes (7 ZFU) et Provence Alpes Côte d'Azur (6 ZFU). Les anciennes régions industrielles, comme la Picardie (5 ZFU) ou la Basse-Normandie, Champagne-Ardenne ou Lorraine, sont également concernées (4 ZFU) ; de même, les régions qui connaissent de fortes difficultés en matière d'emploi, comme le Languedoc-Roussillon.

La répartition des ZFU par régions :

Région	Nombre de ZFU	Dont départements
Alsace	3	
Aquitaine	1	
Auvergne	1	
Basse-Normandie	4	
Bourgogne	2	
Centre	4	
Champagne Ardenne	4	
Franche-Comté	3	
Guadeloupe	2	
Guyane	2	
Haute-Normandie	3	
Ile-de-France	26	10 dans le 93
La Réunion	2	
Languedoc-Roussillon	4	

Lorraine	4	
Martinique	1	
Midi-Pyrénées	1	
Nord Pas-de-Calais	10	8 dans le 59
Pays-de-la-Loire	4	
Picardie	5	
Poitou-Charentes	1	
Provence Alpes CA	6	
Rhône-Alpes	7	4 dans le 69
Total	100	

Les 100 zones franches urbaines



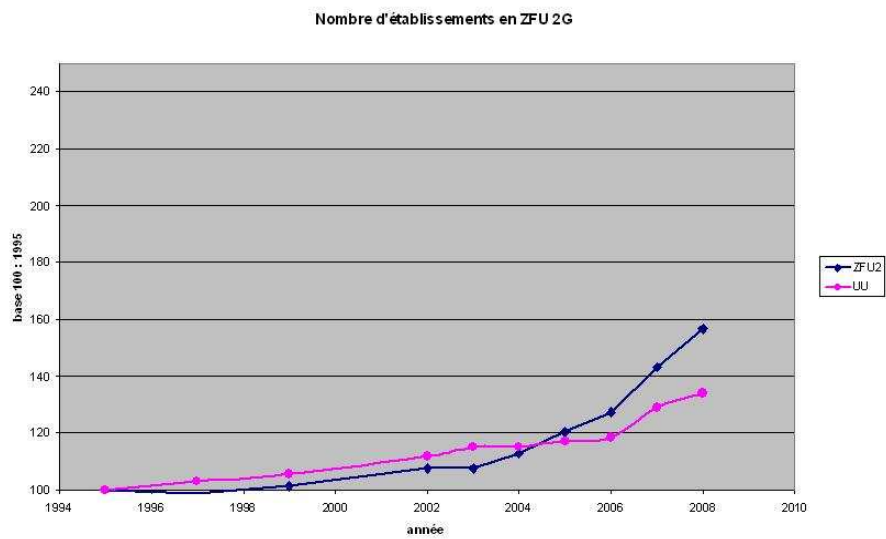
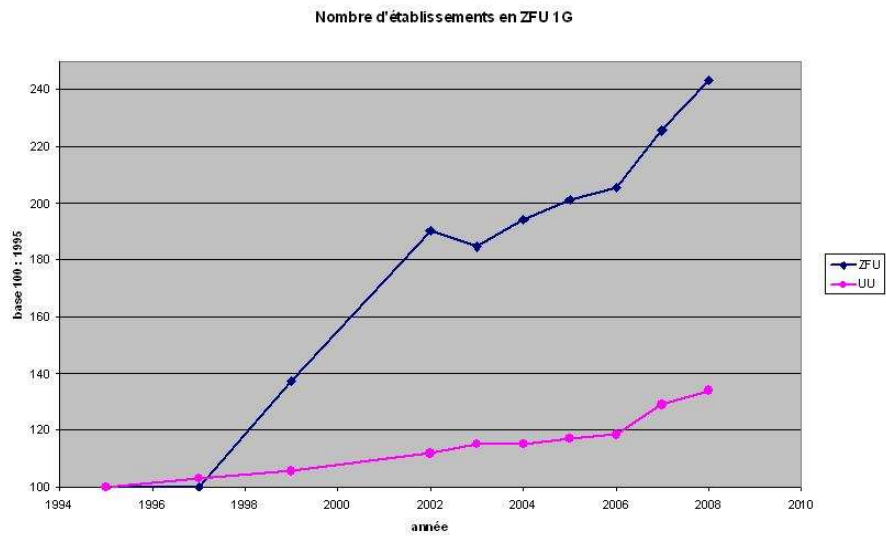
Les établissements en ZFU

Le nombre d'établissements selon les trois générations de ZFU

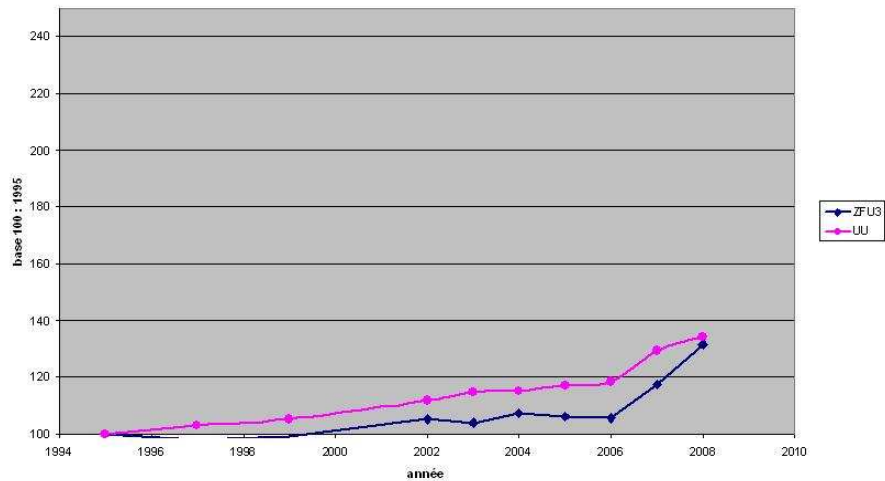
Années	ZFU 1 ^{ère} génération	ZFU 2 ^{de} génération	ZFU 3 ^{ème} génération	Total
2007	24 879	15 759	4 408	45 046
2008	27 559	17 763	5 022	50 344
2009	29 657	20 000	5 821	55 478

Source ONZUS 2010 (établissements en stock)

Evolution du nombre d'établissements selon les trois générations



Nombre d'établissements en ZFU 3G



Source ONZUS (établissements en stock)

Les taux d'installation en ZFU

Les taux d'installation de nouveaux établissements sont nettement supérieurs dans les ZFU comparativement aux unités urbaines de référence.

Taux d'installation en ZFU et dans les unités urbaines

Années	ZFU 1 ^{ère} génération		ZFU 2 ^{nde} génération		ZFU 3 ^{ème} génération	
	ZFU	Unité urbaine	ZFU	Unité urbaine	ZFU	Unité urbaine
2005	20,2	14,4	23,3	15,7		
2006	23,7	14,5	24,1	14,4	21,4	16,5
2007	23,4	16,1	26,9	16,0	28,0	16,0
2008	21,7	16,1	25,1	16,0	24,1	16,1
2009	24,2	22,0	30,3	21,7	27,2	21,8

Source ONZUS 2010

Les ZFU de la seconde et de la troisième génération connaissent les taux d'installation les plus élevés, significativement supérieurs à ceux de l'unité urbaine. Si pour la période de 2005 à 2009, l'écart moyen est ainsi de l'ordre de 6 points pour les ZFU de première génération, il est de 9 pour celles de la seconde génération et de 7,5 points pour la troisième génération (de 2006 à 2009).

Ces données soulignent une plus forte attractivité des ZFU de la seconde et de la troisième génération qui résulte peut être du fait que les ZFU de la première

génération n'ont généralement plus le foncier disponible pour accueillir de nouvelles entreprises en dépit des extensions accordées en 2006.

Sur l'année 2009, on constate un net resserrement des écarts de la dynamique d'installation en ZFU par rapport celle de l'unité urbaine. Il faut peut être y voir un effet de la modification de la réglementation intervenue en 2009 sur les bas salaires (inférieurs à 1,6 SMIC) qui réduit l'avantage de la ZFU au regard du droit commun. L'année 2009 est également la première année de mise en œuvre du statut d'auto-entrepreneur¹⁰, le succès de cette formule explique d'ailleurs pour partie la forte croissance des taux d'installation dans les unités urbaines.

L'analyse comparée de la part des auto-entrepreneurs dans les créations d'entreprises montre une moindre utilisation de ce statut en ZFU que sur les unités urbaines de référence.

Part des auto-entrepreneurs dans les créations d'établissement

Année	ZFU 1 ^{ère} génération		ZFU 2 ^{nde} génération		ZFU 3 ^{ème} génération	
	ZFU	Unité urbaine	ZFU	Unité urbaine	ZFU	Unité urbaine
2009	26,2	39,4	34,0	39,0	31,9	38,8

Source ONZUS 2010

Cet écart est plus important pour les ZFU de première génération (13 points) que pour celles de la seconde (5 points) ou troisième génération (7 points).

Les taux de survie des établissements

L'analyse des taux de survie des entreprises installées en ZFU de première génération sur la période de 1997 à 2002 montre un taux de survie à 5 ans plus faible que la moyenne de l'unité urbaine : 23,7 % en ZFU contre 28,7 % dans l'unité urbaine soit 5 points de moins. Pour les établissements de la seconde génération, l'écart est moindre : 3,3 points avec un taux de survie de 39,9 % pour les établissements en ZFU contre 43,2 pour ceux de l'unité urbaine.

Au terme des cinq premières années, on ne constate pas de chute brutale du taux de survie moyen parmi les ZFU de première génération. Ce constat tend à montrer que les entreprises, une fois installées en ZFU, y restent même lorsque les avantages des exonérations se réduisent.

1.2.2. Les secteurs représentés dans les ZFU

¹⁰ Le statut d'auto-entrepreneur a été créé par la loi de modernisation économique d'août 2008 et s'applique depuis le 1^{er} janvier 2009 en matière de création d'entreprise individuelle.

Les secteurs les plus représentés dans les ZFU sont les travaux de construction spécialisé, le commerce, notamment celui de détail, les activités médico-sociales et les secteurs liés aux activités scientifiques et techniques (activités juridiques, comptables, publicité, recherche et développement).

En général, les entreprises installées en ZFU se distinguent de celles de l'agglomération de référence par une surreprésentation du secteur de la construction, du médico-social, des transports et des activités de soutien (services aux entreprises). A l'inverse, l'industrie manufacturière et les services (financiers, immobiliers, scientifiques et techniques) sont sous-représentés.

Les 10 premiers secteurs d'activité en 2009 en ZFU et unité urbaine ZFU de la 1^{ère} et 2^{ème} génération

Secteur	Première génération		Seconde génération	
	Part des établissements	Rapport ZFU/UU	Part des établissements	Rapport ZFU/UU
Travaux de construction spécialisés	16,8	2,09	15,1	1,98
Commerce de détail	13,8	1,01	15,1	1,13
Activités scientifiques et techniques	13,3	0,90	9,8	0,64
Activité de santé et médico-social	12,2	1,24	15,7	1,61
Commerce et réparation automobile	7,9	0,86	7,6	0,83
Services administratifs et de soutien	5,8	1,22	5,5	1,19
Industrie manufacturière	5,2	0,89	4,8	0,82
Transports et entreposage	4,7	1,30	5,4	1,47
Information et communication	4,2	0,86	3,8	0,73
Activités financières et d'assurances	3,4	0,73	2,6	0,53

Source ONZUS 2010

Le tableau permet de constater que les travaux de construction spécialisé représentent 16,8 % des établissements en ZFU de première génération (stock de 2009) ce qui est plus du double de l'unité urbaine de référence (qui est de 8 %). Cette part est un peu moindre pour les ZFU de seconde génération, puisque le secteur de la construction représente 15 % des établissements.

A l'inverse, les activités financières et d'assurance représentent 3,4 % des établissements de la première génération (et 2,6 % de la seconde) alors que ce

secteur constitue 4,7 % des établissements de l'unité urbaine pour les ZFU de première génération (et 7,2 % pour la seconde).

Le secteur des activités de santé et du médico-social qui se classe au quatrième rang des ZFU de première génération (12 %) devient le premier secteur pour les ZFU de seconde génération (15,7 %).

Les 10 premiers secteurs d'activité en 2009 en ZFU et unité urbaine ZFU de la 3^{ème} génération

Secteur	Troisième génération	
	Part des établissements	Rapport ZFU/UU
Commerce de détail	22,1	1,69
Activité de santé et médico-social	12,0	1,35
Travaux de construction spécialisés	11,5	1,52
Activités scientifiques et techniques	8,9	0,56
Hébergement et restauration	6,8	1,08
Commerce et réparation automobile	6,4	0,69
Industrie manufacturière	5,8	1,02
Autres activités de service	5,0	0,94
Transports et entreposage	4,8	1,29
Activités immobilières	4,6	0,83

Source ONZUS 2010

La troisième génération de ZFU présente des caractéristiques particulières au regard des autres ZFU, notamment une surreprésentation du commerce de détail et une part plus faible des activités de construction. On observe également que parmi les 10 premiers secteurs apparaissent ceux de l'hébergement restauration et des activités de services plus faiblement représentés dans les deux premières générations de ZFU.

L'interprétation sur les spécificités des ZFU de troisième génération doit rester prudente à la fois en raison du faible nombre de sites concernés (15) et de l'atypisme de la ZFU de Toulon qui concerne le centre ancien et accueille essentiellement des commerces de détail.

1.2.3. L'emploi en ZFU

Les données de l'ONZUS permettent de mesurer l'emploi salarié dans les ZFU selon les générations :

Années	ZFU 1 ^{ère} génération	ZFU 2 ^{nde} génération	ZFU 3 ^{ème} génération	Total
2006	154 319	105 548	27 991	287 858
2007	160 126	111 138	29 939	301 203
2008	158 590	111 267	29 738	299 595

Source ONZUS 2010

Les chiffres de l'emploi salarié en ZFU indiquent une croissance de l'emploi de 2006 à 2007 (de + 4,6 % en moyenne) et un effet de la crise dès 2008 avec un recul de - 0,5 %.

La part des emplois qui bénéficient des exonérations de charges sociales représente 36 % du nombre d'emplois salariés en ZFU en 2008. Les données de l'ONZUS sur les dernières années permettent de constater un recul des embauches dès 2008 qui s'amplifie en 2009.

Années	Nombre d'établissements exonérés	Nombre total de salariés dans les établissements	Nombre de salariés embauchés	Evolution %
2006	16 146	96 076	15 825	+ 17
2007	17 689	105 330	18 541	+ 17
2008	18 378	107 931	16 593	10
2009	17 181	99 181	11 133	33

Source ONZUS 2010

Les résultats économiques des ZFU de Marseille

Une étude réalisée par la Banque de France sur Marseille apporte un éclairage précieux sur la comparaison entre les entreprises implantées en ZFU et celles implantées sur le reste du territoire.

Réalisée en décembre 2010, cette étude porte sur un échantillon de 300 sièges sociaux d'entreprises installées en ZFU comparés à 1 900 sièges sociaux d'entreprises installées à Marseille hors du périmètre des deux zones franches urbaines à savoir les 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements.

En raison du seuil d'analyse de la Banque de France, les entreprises de l'échantillon réalisent toutes un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 €, ce qui exclut les très petites entreprises (TPE).

L'étude a porté sur cinq exercices de 2005 à 2009 en analysant 55 ratios et agrégats de structure et de performances.

L'étude montre que **la croissance du nombre d'entreprises** est plus forte dans les deux ZFU que sur le reste du territoire de Marseille. Entre 2005 et 2009, la croissance des entreprises en ZFU a été de 46 % (passant de 226 à 331 entreprises), alors que sur la même période cette croissance est de 19 % pour les entreprises sur le reste de la ville (passant de 1 684 à 2004 entreprises).

Les résultats en matière de croissance de l'emploi sont encore plus significatifs puisque le nombre d'emplois dans les entreprises en ZFU a cru de 38 % (passant de 5 431 en 2005 à 7 512 en 2009) alors que cette croissance est négative pour les emplois dans les autres entreprises de Marseille (- 0,57 avec 87 461 emplois en 2005 contre 86 954 en 2009).

Le taux de valeur ajoutée des entreprises en ZFU est supérieur de celui des autres entreprises : la valeur ajoutée des entreprises en ZFU représente le tiers de leur chiffre d'affaires contre un quart pour les autres entreprises marseillaises.

En ZFU, la répartition de la valeur ajoutée en direction des salariés est plus importante que dans les autres entreprises. La part de la VA consacrée aux « charges de personnels » représente en effet les trois quarts en ZFU (76 %) contre seulement un peu plus de la moitié dans les autres entreprises (62 %).

Les indices de performance (marges brutes et résultats) des entreprises en ZFU sont plus élevés et surtout se dégradent beaucoup moins sur la dernière période que ceux des autres entreprises. Les entreprises en ZFU semblent donc mieux résister à la crise.

Les résultats de l'étude de la Banque de France sur les entreprises installées dans les deux ZFU de Marseille, pour intéressants qu'ils soient ne sauraient s'appliquer à l'ensemble des ZFU tant celles-ci sont diverses.

1.3. Le bilan : des résultats contrastés à l'image de la diversité des ZFU

Le bilan du dispositif des zones franches urbaines dresse un portrait général et s'établit à partir de moyennes. Il n'en recouvre pas moins une grande variété de situations qui, par voie de conséquences, ont des résultats plus ou moins conformes au tableau dépeint ci-après. *Annexe « La diversité des ZFU, quelques illustrations », pp. 60-69.*

1.3.1. L'atteinte des objectifs initiaux

Les développements qui suivent s'appuient sur les témoignages des participants au groupe de travail et des personnalités auditionnées. Ils reposent également sur la synthèse de travaux universitaires et d'évaluation de la politique de la ville dans le cadre du rapport du comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale portant sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés¹¹ ainsi que sur les travaux d'évaluation diligentés par le SG-CIV notamment auprès du cabinet ECs au plan qualitatif, de la DARES et de l'INSEE pour les aspects quantitatifs.

Un dynamisme incontestable, mais relatif

La plupart des études, nombreuses, consacrées aux zones franches urbaines s'accordent à considérer que le dispositif a produit un réel dynamisme économique évident. L'attractivité des ZFU se traduit dans les chiffres : entre 1997 et 2001, le taux d'implantation d'établissements a augmenté trois fois plus que dans le reste des agglomérations de référence. De même, comme cela a été souligné précédemment, les taux d'installation en ZFU sont systématiquement supérieurs à ceux des unités urbaines.

Pour autant, ces bons résultats doivent être tempérés. En effet, la forte croissance d'établissements installés en ZFU est d'autant plus spectaculaire que les taux de départ étaient faibles. Dans la réalité, le tissu économique des ZFU reste encore moins développé comparé à celui des unités urbaines de référence.

Le nombre d'établissements pour 1 000 habitants est inférieur de 41 points à celui de l'unité urbaine pour la première génération de ZFU, de 39 pour celui de la seconde génération et de 33,5 points pour la troisième génération. L'ONZUS a montré, qu'en maintenant le rythme de croissance de 6 points supérieurs en ZFU, il faudrait pour rattraper l'écart avec l'unité urbaine 22 ans pour la première génération, 18 ans pour la seconde et 14 ans pour la troisième (ONZUS 2007).

¹¹ Thomas KIRZSBAUM et Renaud EPSTEIN - Rapport de MM. GOULARD et PUPPONI portant sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés. Assemblée nationale – Tome II – études. Octobre 2010.

Les effets propres des ZFU

La création de la seconde génération de ZFU en 2004 a donné l'occasion à deux chercheurs d'évaluer l'impact de ce dispositif sur l'emploi salarié et les créations d'établissements¹². Cette étude économétrique a tenté de comparer l'évolution de ces deux variables (emploi et création d'entreprise) sur les 41 ZRU devenues ZFU en 2004 avec celle d'un groupe témoin de ZRU restées ZRU.

Les résultats montrent que l'impact du classement en ZFU sur les créations d'établissement se révèle significatif et positif. Ainsi, le passage en ZFU augmente de 24 points le taux de croissance des flux bruts d'établissement lors de la première année. Toutefois, ce taux retombe les années suivantes au niveau qui était celui d'avant le passage en ZFU.

Le nombre annuel moyen de créations ou de transferts dans les 41 ZFU de deuxième génération est de 3 000 établissements, l'étude indique que 750 d'entre eux relèvent de l'effet propre du passage en ZFU, ce qui constitue un impact évident.

Cependant, les auteurs montrent également que l'augmentation des flux bruts d'établissements résulte pour les deux tiers d'un déplacement d'activités économiques en provenance de zones non ciblées par le dispositif, à savoir des transferts et non pas des créations d'établissements *ex nihilo*. Ces transferts proviennent de relocalisations d'établissements de proximité, en particulier d'activités libérales, notamment médicales, ce qui constitue un apport évident pour les quartiers généralement dépourvus de ce type d'activité.

1.3.2. L'impact du dispositif ZFU sur la mixité fonctionnelle

En favorisant l'installation d'activités, le dispositif ZFU poursuit l'objectif d'une diversification des activités et des fonctions au sein des quartiers concernés. La recherche de la mixité fonctionnelle est donc un élément central du dispositif.

Comme l'état des lieux l'a souligné, les activités représentées dans les ZFU sont assez diversifiées, toutefois prédominent les entreprises liées à la construction et au bâtiment, les activités de commerce et dans une moindre mesure celles touchant à la santé. A l'opposé, les ZFU sont faiblement pourvues en hôtellerie-restauration, services personnels et domestiques ou activités culturelles.

¹² Roland RATHELOT et Patrick SILLARD : « Zones franches urbaines, quels effets sur l'emploi salarié et la création d'établissements ». Economie et Statistique- 415-416,2008

La place des commerces

Une étude de mai 2008 portant sur l'activité économique dans les ZFU¹³ montre que les commerces représentent la première activité économique des ZFU, soit 21 % des établissements. Alors que les quartiers prioritaires connaissent généralement un fort déficit commercial avec moins de 12 établissements commerciaux pour 10 000 habitants, ce taux étant de 35 pour la France entière, les ZFU se trouvent donc dans une meilleure position relative sur ce plan.

Toutefois, le tissu commercial des ZFU est généralement en déclin ou dégradé et connaît de surcroît un fort taux de rotation¹⁴.

Une étude portant sur 79 ZFU indique que 61 ne disposent pas de centres commerciaux et 12 aucun magasin de plus de 300 m², tandis que 16 seulement en possèdent un seul. Les commerces alimentaires dominent largement l'offre commerciale avec 70 % des magasins présents dans les ZFU, avec une forte présence du « hard discount » qui représente 53 % des grandes surfaces alimentaires en ZFU. Viennent ensuite les magasins spécialisés de textile (11 %), de bricolage (5 %), de beauté santé (5 %)¹⁵.

L'observatoire du tissu commercial des ZUS mis en place par l'EPARECA dresse un état des lieux des polarités commerciales ; sa comparaison entre quartiers prioritaires de la politique de la ville et ZFU met en évidence la présence de 2,9 polarités commerciales en moyenne dans les ZFU contre 2,47 dans les ZUS. 53 % des polarités ont une fonction de proximité (composée de 12 boutiques ou moins) dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Si au niveau national, 48 % des équipements commerciaux présents dans les ZFU ont cette fonction de proximité, ils sont plus importants hors ZFU où 61 % des polarités ont une fonction de proximité. Alors que 50% des polarités commerciales ne disposent pas d'une locomotive alimentaire en ZUS, cette proportion est moins importante dans les ZFU et s'élève à 40%.

Notons que 60 % des sites en ZFU souffrent de problèmes morphologiques (conception spatiale inadaptée et état du bâti dégradé), problématique qui apparaît plus prégnante comparée aux quartiers hors ZFU, sauf en Ile de France.

Enfin, 85% des équipements sont menacés par la présence d'une concurrence proche et importante ; les ZFU s'avèrent en moyenne plus exposées.

Dans quelques cas, des opérations de très grande envergure ont été menées pour implanter de nombreux commerces dans certains quartiers. Ainsi à Calais, la ZFU "Le Beau Marais", qui regroupe 16 000 habitants accueille depuis 1973, un centre commercial avec un hypermarché de 8000 m² et 74 commerces. Toutefois, le

¹³ Emilie ERNST « L'activité économique dans les zones franches urbaines » INSEE Première- N° 1187 – Mai 2008

¹⁴ Voir « Evaluation qualitative des impacts et des conditions de mise en œuvre locale des dispositifs des zones franches urbaines » - synthèse – 5 mai 2009 – Cabinet E.C.s

¹⁵ Etude de la direction du commerce, de l'artisanat, des services et des professions libérales, citée in Robert Rochefort « Un commerce pour la ville » Rapport au ministre du Logement et de la Ville – février 2008

rapport de Robert ROCHEFORT au ministre du Logement et de la Ville souligne que les incitations fiscales ne semblent pas suffisantes pour contrebalancer les problèmes d'image ou de sécurité qui entravent le développement commercial des quartiers en difficulté. *Annexe « l'EPARECA » p.38*

1.3.3. La faible synergie avec la rénovation urbaine

La grande majorité - 80 % - des territoires classés en zone franche urbaine font l'objet d'opérations de rénovation urbaine dans le cadre de l'ANRU, or l'articulation entre les deux dispositifs, pourtant centraux dans la requalification des quartiers en difficulté, semble rarement opérée. *Annexe « l'ANRU » p.39*

Pourtant, ces opérations de grande envergure (démolition, reconstruction, désenclavement, transformation d'usage...) constituent une opportunité exceptionnelle pour le développement économique des quartiers concernés. Elles peuvent également avoir comme effet de déséquilibrer le tissu commercial des quartiers qui repose sur le faible coût des loyers et une clientèle souvent captive. De plus, la question foncière est centrale dans le développement des ZFU, comme le souligne le rapport du Conseil économique, social et environnemental,¹⁶ qui rappelle que l'attractivité des ZFU 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, pépinières d'entreprises, mise en place d'un service public de transport collectif...). Le rapport précise d'ailleurs que certaines ZFU sont « victimes » de leur succès dans la mesure où les demandes d'implantation sont largement supérieures aux places disponibles, avec pour conséquence d'entraîner une forte hausse des loyers des locaux à usage professionnel, cela semble être le cas par exemple sur les ZFU de Mantes-la-Jolie ou de Montfermeil, où le prix des loyers peut être majoré de 30 à 50 % par rapport au prix moyen constaté dans les quartiers du centre-ville. *Annexe « l'enjeu de l'articulation entre développement d'activité et rénovation urbaine » p.38*

Un déficit d'intégration dans les politiques économiques locales

Le dispositif ZFU est rarement conçu comme un outil stratégique intégré à un projet global de développement du quartier.

Un rapport consacré aux ZFU¹⁷ souligne que le dispositif reste avant tout un outil fiscal faiblement mobilisé au service d'un projet de développement plus global : les ZFU sont rarement intégrées dans les projets de ville ou d'agglomération. Lorsque la ZFU est portée par une communauté d'agglomération, elle est d'avantage considérée comme un moyen de réparation localisé que comme un levier de développement économique du territoire.

¹⁶ CESE : « Les entreprises dans les zones franches urbaines, bilan et perspectives » Avis présenté par Mme Fatiha BENATSOU - 2009

¹⁷ « Evaluation qualitative des impacts et des conditions de mise en œuvre locale des dispositifs des zones franches urbaines » Cabinet E.C.s. Op.cit.

Les stratégies de développement doivent pourtant concilier deux logiques divergentes, l'une *endogène* s'appuyant sur les initiatives locales et les projets en faveur des habitants, l'autre *exogène* recherchant le transfert ou la création d'activités venant de l'extérieur du quartier. Une stratégie alternative consiste à rechercher une spécialisation économique du quartier, en valorisant ses spécificités et activités innovantes, afin de favoriser son ouverture vers l'extérieur par la mise en synergie avec les autres activités du bassin. Mais, comme le souligne le rapport, ce scénario d'une stratégie de raccrochage de la dynamique de la ZFU à celle plus globale de l'agglomération est très peu fréquent, à de notables exceptions comme par exemple les ZFU de Marseille.

La faiblesse du portage politique du dispositif ZFU est un corollaire du constat précédent. Dans la majorité des cas, les politiques restent relativement éloignés du pilotage opérationnel du dispositif, ce qui ne permet pas d'articuler les dimensions économiques, sociales et urbaines du développement des quartiers, ni d'éviter les cloisonnements entre les services.

La question de l'ingénierie est également un point évoqué. La plupart du temps, le dispositif est piloté par le service économique, ce qui permet une prise en charge satisfaisante des dimensions économique et d'emploi, mais reste insuffisant pour intégrer efficacement la dimension urbaine, notamment dans les sites en rénovation, les équipes chargées de l'économique et celles de l'urbain étant généralement faiblement articulées.

1.3.4. L'emploi dans les ZFU

Le dispositif ZFU a permis une augmentation de l'emploi salarié dans les territoires bénéficiaires. Le nombre annuel d'embauches donnant droit à exonération a plus que doublé entre 2002 et 2007, passant de 7 923 en 2002 à 18 452 en 2007.

Cette progression a cependant été stoppée en 2008 avec un nombre d'embauches ramené à 16 593, et surtout en 2009, avec seulement 11 133 embauches, en raison de la crise économique, mais également d'un certain essoufflement du dispositif, comme le souligne l'ONZUS dans son rapport 2010, notamment pour les ZFU de la première génération.

La précédente dynamique d'embauche a surtout été le fait de l'élargissement du dispositif. La seconde génération de ZFU a permis une augmentation de 42,4 % des embauches en 2004. Si les ZFU de la première génération assuraient 70 % des embauches en 2006, leur progression annuelle s'est ralentie (+ 6 %) au profit des ZFU de la seconde génération (+ 36 %).

En termes de nombre d'emplois par actif, on constate une progression puisqu'il passe de 10 emplois pour 100 actifs en 1997 dans les ZFU de première génération à

13 emplois pour 100 actifs en 2003. Cependant, cette progression se fait à un rythme trop lent pour espérer combler l'écart avec les autres territoires.

L'étude économétrique réalisée par Rathelot et Sillard en 2008¹⁸, qui compare les ZFU et les ZRU non transformées en ZFU, permet de mesurer l'apport propre de la ZFU en matière d'emploi. Elle indique un accroissement de 15 % du stock d'emplois lors de la première année, assorti d'une stagnation l'année suivante. Ceci représente une différence d'environ 6 000 emplois permanents pour l'ensemble des 41 ZFU de la seconde génération. Ces 6 000 emplois correspondent non seulement à des emplois créés dans de nouveaux établissements et dans des établissements préexistants, mais aussi à des emplois préexistants qui ne sont pas supprimés grâce au classement de ces zones en ZFU.

Le mécanisme des exonérations fiscales et sociales en ZFU, qui ne bénéficie qu'aux entreprises de moins de 50 salariés, explique par ailleurs que la taille des entreprises y soit généralement plus petite que sur le reste de l'agglomération. Le nombre moyen de salariés est de 11,6 en ZFU contre 14,4 dans l'unité urbaine¹⁹. De plus, de nombreux établissements installés en ZFU ne comptent aucun salarié, ce qui est le cas d'un quart des établissements (données 2005 source ONZUS).

La clause d'embauche locale

La mesure de l'impact de la clause d'embauche locale est difficile à apprécier. Une étude de la DARES²⁰ indique qu'en 2006, les résidents des ZFU représentaient 26 % des salariés recrutés dans les établissements implantés avant le 1^{er} janvier 2002 et 25 % dans les établissements plus récents. Plus souvent demandeurs d'emploi avant l'embauche, les résidents des quartiers en difficulté embauchés sont plus jeunes et moins qualifiés que les autres salariés dont l'embauche ouvre droit à exonération. Essentiellement positionnés sur des postes d'ouvriers ou d'employés, ils perçoivent en moyenne des rémunérations plus faibles. Ces différences de profil reflètent pour partie les spécificités de la population active résidant en ZFU.

La part de l'emploi local dans les recrutements a diminué, puisqu'elle était de 32 % en 2003 ; alors même que la clause d'embauche locale a été renforcée : la part des emplois donnant droit à exonération est passée d'un cinquième à un tiers et le périmètre de recrutement a été élargi à l'ensemble des quartiers prioritaires de l'unité urbaine et non plus seulement aux résidents de la ZFU. Ce paradoxe tient à l'évolution déjà mentionnée de la taille des entreprises situées en ZFU qui se traduit par une décroissance des entreprises de plus de 10 salariés. Ainsi, en 2003, 43 % des salariés embauchés en ZFU l'étaient dans des établissements de 10 à 49

¹⁸ « Zones franches urbaines, quels effets sur l'emploi salarié et la création d'établissements ». Roland RATHELOT et Patrick SILLARD - Economie et Statistique- 415-416,2008. Op.cit.

¹⁹ Emilie ERNST « L'activité économique dans les zones franches urbaines » INSEE Première- N° 1187 – Mai 2008. Op.cit.

²⁰ « Les embauches dans les territoires en politique de la ville en 2006 », Marion BACHELET, DARES Premières synthèses - Novembre 2008 – n° 47-3

salariés, ils n'étaient plus que 26 % en 2006 et seulement 10 % pour les ZFU de la troisième génération.

L'épineuse question du coût de l'emploi

L'étude de Rathelot et Sillard en 2008 tente de mesurer le coût par emploi créé ou déplacé vers les ZFU par le dispositif. Le coût du dispositif ZFU est estimé à 125 millions d'euros, pour un nombre d'emplois créés situé dans un intervalle de 1 700 à 11 000. Le coût budgétaire de l'emploi créé varie de 11 000 à 73 000 euros, si on intègre à ce coût budgétaire les exonérations fiscales, alors que celui des baisses de charges sur les bas salaires varie de 11 000 à 29 000 euros par emploi. Le coût de l'emploi en ZFU apparaît donc élevé, mais les auteurs précisent qu'il n'existe pas d'évaluation de politique portant sur des objectifs similaires à laquelle le comparer et font valoir que le surcoût peut être justifié par les difficultés sociales de ces territoires.

Il est également nécessaire de rappeler que dans le dénombrement des emplois créés, seuls sont pris en compte les emplois salariés, alors que le nombre d'auto-emplois (créateurs de leur propre emploi et auto-entrepreneurs) est généralement très important en ZFU.

Le rapport du CESE²¹ prolonge cette observation en indiquant que la mesure du coût de l'emploi ne saurait se limiter à une appréciation purement comptable, et suggère de prendre en compte des critères comme la contribution des ZFU au renforcement du lien social, de l'activité économique et sociale, l'émergence de nouveaux entrepreneurs issus des quartiers.

En outre, certains font observer qu'il est nécessaire de prendre en compte dans le coût des emplois en ZFU, le « coût évité » par la mise en place du dispositif en termes de hausse du chômage, d'aggravation des difficultés sociales, de dégradation de l'image, de perte de vitalité économique...

L'effet sur le chômage

L'impact du dispositif ZFU sur le chômage des habitants des zones concernées reste une question difficile à appréhender. Conçu comme un dispositif destiné au maintien et au renforcement du tissu économique des quartiers, les ZFU ne semblent pas avoir un impact mécanique suffisant sur le chômage des habitants pour compenser l'ampleur des écarts avec les autres territoires.

De fait, les mesures des taux de chômage dans les ZFU n'indiquent pas de retournement de tendance, comme les récents chiffres de l'ONZUS le rappellent.

Taux de chômage annuel des 15-59 ans en %

²¹ Rapport CESE de Mme Benatsou Op.cit.

Année	France	ZFU	ZUS	Quartiers CUCS	Quartier hors ZUS
2008	7,5	16,5	16,9	12,4	7,7
2009	9,2	20,6	18,6	16,0	9,8

Sources : ONZUS 2010

Les taux de chômage dans les ZFU sont équivalents (en 2008) ou supérieurs (en 2009) à ceux des ZUS. Plus inquiétant, la progression du taux de chômage entre 2008 et 2009 est bien plus forte en ZFU (4,1 points), que dans les ZUS où elle n'est que de 1,2 point. Mais il convient là de rappeler que la clause d'embauche locale s'applique depuis 2003 aux ZUS de l'agglomération qui comporte la ZFU et pas au profit exclusivement, de la ZFU.

Or, ce chômage touche principalement les jeunes, le taux de chômage des jeunes hommes est de 43 % et celui des jeunes femmes de 37 % dans les ZUS en 2009 soit le double du chômage des jeunes des agglomérations comportant des ZUS (22%).

Alors que le développement de l'emploi constitue un enjeu essentiel du dispositif ZFU, notamment à son démarrage comme en témoigne la récurrence du thème du chômage dans les propos des parlementaires lors des débats de juin 1996 à l'Assemblée nationale, peu de sites ont établi une stratégie de développement de l'emploi²². Cette priorité donnée à l'emploi est pourtant implicite dans la logique initiale qui veut qu'en accueillant des entreprises, l'emploi en découle quasi automatiquement, et devient clairement explicite lors de la relance du dispositif par M. Jean-Louis BORLOO en 2003.

Poids des TPE et qualification

La faiblesse de l'impact des ZFU sur le niveau de chômage a de multiples causes. Les deux principales étant :

- le poids des très petites entreprises dont les capacités d'embauche sont limitées
- le décalage entre le profil des postes offerts et celui des personnes qui y vivent.

Le rapport d'évaluation souligne l'absence de diagnostic précis sur les compétences et les qualifications des demandeurs d'emploi dans les ZFU, les acteurs locaux s'arrêtant le plus souvent au constat du faible niveau de qualification et aux problèmes d'employabilité.

Toutefois, certains sites ont mis en place une gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) qui permet d'anticiper les besoins en compétences des entreprises candidates à l'implantation.

²² Constats du rapport sur « l'évaluation qualitative des impacts et conditions de mise en œuvre locale du dispositif ZFU » E.C.s. Mai 2009

La notion de GPEC territoriale

Les plans de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) permettent aux entreprises de répondre à des problématiques à moyen terme en matière d'adaptation et évolution des compétences, d'organisation du travail, de maintien et développement de l'emploi, d'égalité professionnelle, de difficultés de recrutement... Ils témoignent d'une volonté d'anticiper les évolutions prévisibles et d'innover en cherchant un nouvel équilibre entre impératifs économiques et projet social. Un consultant prend en compte la stratégie de l'entreprise, analyse sa problématique de gestion des ressources humaines et diagnostique les besoins induits. Ses préconisations débouchent sur une proposition de plan d'action.

Ce dispositif permet aussi de consolider les emplois existants en améliorant la qualité et en renforçant l'attractivité. Donnant aussi la possibilité à des PME et des entreprises plus importantes de s'associer, il peut être l'intermédiaire de la mise en réseau des acteurs économiques d'un territoire.

Majeure et centrale, la GPEC d'entreprise contient par construction un certain nombre de limites : un manque de connaissance de la main d'œuvre disponible dans le bassin d'emploi ; un déficit de compréhension des évolutions structurelles et conjoncturelles affectant le territoire d'implantation ; un décrochage de TPE-PME qui restent trop souvent hors de toute démarche prévisionnelle concernant l'emploi et les compétences. Dans ce contexte, l'accord national interprofessionnel du 14 novembre 2008 consacre un article spécifique à la « dynamique d'accompagnement au niveau territorial », et présente le territoire comme un échelon adapté à la définition et à la mise en cohérence de stratégies pour l'emploi et les compétences. Une GPEC menée au niveau du territoire apparaît comme le moyen de compléter la GPEC traditionnelle.

Ainsi, la GPEC territoriale est perçue comme un outil de concertation en matière d'emploi et de compétences permettant de dépasser le cadre de l'entreprise ou de la branche professionnelle. La plus-value de l'approche territorialisée s'explique notamment par trois facteurs : le territoire est perçu comme un vivier de compétences par les entreprises ; il représente un enjeu fondamental en termes d'attractivité des salariés et des clients d'entreprises ; il constitue l'espace principal de mobilité géographique des salariés. Le caractère localisé de la GPEC lui donne une spécificité d'objectif. Elle doit permettre d'accompagner le développement et la mutation des activités économiques au niveau des bassins d'emploi, d'anticiper le vieillissement voire la diminution de la population active dans certains territoires, et plus généralement de dépasser la simple dimension intra-entreprise ou intersectorielle dans les dynamiques de transferts de compétences et d'emplois.

La GPEC territoriale constitue en premier lieu une opportunité à faire naître une coopération locale multi-acteurs sur les sujets d'emplois-compétences. Par le truchement de cette coopération, les intérêts de l'ensemble des acteurs doivent pouvoir s'exprimer. Là où la GPEC d'entreprise est essentiellement un outil d'ajustement au service des entreprises, la GPEC territoriale est un outil partagé, au service de tout le territoire. L'enjeu de la GPEC territoriale se joue alors à un triple niveau : celui des entreprises ; des territoires ; et des salariés et populations. Pour chacun de ces niveaux, un objectif spécifique lui est assigné. Les entreprises y gagnent une meilleure connaissance des ressources territoriales et de leurs évolutions, le territoire renforce sa capacité d'anticipation des mutations économiques et les individus en retirent des outils de sécurisation de leur parcours.

Il s'agit toutefois d'un dispositif supplémentaire d'aide de l'Etat auquel les entrepreneurs des quartiers n'ont pas forcément accès, et ce en terme d'information par exemple. Pour autant, la GPEC territoriale représente une ressource intéressante qui mériterait d'être systématisée dans les ZFU.

En Ile de France²³, l'IAURIF a ainsi pu constater deux logiques différentes d'application des ZFU selon que la priorité est accordée au développement économique ou au développement de l'emploi local au moyen d'une sélection des entreprises en fonction des perspectives d'embauches locales et d'une mise en réseau des acteurs de l'emploi. Malgré une inadéquation constatée entre l'offre et la demande d'emploi, certains exemples montrent qu'il est possible, dans le cadre d'une ZFU, d'engager avec les employeurs une négociation sur les recrutements.

Les possibilités de partenariat entre les acteurs de l'emploi (Pôle emploi, missions locales, outils locaux comme les maisons de l'emploi ou les PLIE) demeurent relativement peu exploitées²⁴. Le constat est celui d'une dissociation entre les acteurs de l'économie et ceux de l'emploi. La division des compétences entre l'agglomération, responsable du développement économique, et les communes, responsables de l'emploi et de l'insertion, accentue ce clivage. Cette dissociation renvoie également à des cultures professionnelles différentes, qui se traduisent par exemple par une faible prise en compte des ZFU dans le volet emploi insertion des CUCS.

Le dispositif ZFU n'a donc qu'un effet limité sur la persistance du décalage entre le potentiel économique des quartiers et les taux de chômage des populations résidentes. La stratégie visant à susciter un marché local de l'emploi en réduisant la distance géographique par l'implantation d'entreprises sur les quartiers trouve ses limites dans la mesure où le chômage des habitants ne relève pas uniquement d'une question de mobilité. La capacité à mobiliser des réseaux relationnels et interpersonnels constitue un élément souvent déterminant dans l'accès à l'emploi et cela d'autant plus que les personnes sont peu qualifiées, jeunes ou d'origine étrangère²⁵.

Les études, notamment économétriques, réalisées sur ce thème montrent que les deux facteurs sur lesquels il convient de jouer sont la réduction de la distance domicile-travail (*spatial mismatch*) par l'amélioration de l'accessibilité et la réduction de la distorsion des qualifications (*skil mismatch*) par une politique de formation et de qualification des habitants.

²³ Voir l'article de Marie-Christine BUREAU « L'engagement des acteurs de l'insertion dans les réseaux économiques locaux, retour sur des expérimentations ». Centre d'Etudes de l'Emploi, Cnam, Profession Banlieue, Colloque Territoires, action sociale et emploi, Jeudi 22 et vendredi 23 juin 2006, Paris

²⁴ Rapport E.C.s Op.cit.

²⁵ « Les déterminants spatiaux du chômage en Île-de-France », Laurent GOBILLON, CREST et Harris SELOD, INRA et CREST – in « Ségrégation urbaine et intégration sociale » Jean-Paul FITOUSSI, Eloi LAURENT, Joël MAURICE, Rapport La documentation française ; Paris 2004

PARTIE 2 – PROPOSITIONS

Les propositions ont été élaborées à partir des échanges et des auditions qui ont rythmé le groupe de travail. Celui-ci a exploré les différents domaines ou registres d'actions possibles en matière de développement économique et de l'emploi dans les territoires de la politique de la ville.

Le groupe a ainsi analysé les enjeux et suggéré des actions utiles dans des domaines aussi variés que l'aménagement du territoire, le développement urbain, la création d'entreprise, l'insertion, la qualification et l'emploi des habitants des quartiers prioritaires. Les travaux du groupe ont permis d'identifier les leviers possibles ainsi que les bonnes pratiques à diffuser ; une partie de ces éléments figure en annexe²⁶ comme autant d'illustrations des réalisations et dispositifs mobilisables dans ces champs.

Le dispositif ZFU arrive à échéance le 31 décembre 2011, alors même que la situation économique et sociale des quartiers de la politique de la ville justifie que les actions en faveur du développement économique et de l'emploi puissent continuer à être soutenues par des mesures spécifiques jusqu'en 2014 inclus à tout le moins.

Aussi le groupe de travail estime-t-il nécessaire de maintenir un dispositif d'exonération.

Toutefois, tirant les leçons du bilan des ZFU, il a énoncé les conditions nécessaires à la pleine efficacité du dispositif :

- développer une offre immobilière d'activité,
- formaliser des partenariats locaux,
- formaliser des partenariats nationaux,

Concomitamment, il relève l'enjeu de l'accès à l'emploi des habitants des ZUS et dans les ZFU en particulier et émet des recommandations en ce sens.

La dégradation de la situation de l'emploi dans les quartiers et la marginalisation croissante de certains publics ont renforcé la conviction des membres du groupe de travail de renforcer les dispositifs existants dans ce domaine.

²⁶ Voir en annexe les thèmes de réflexion du groupe

2.1. Maintenir un dispositif d'exonération

2.1.1. L'évolution du contexte

Les éléments de bilan qui précèdent incitent le groupe à proposer le maintien d'un dispositif d'exonération qui prenne en compte les évolutions du contexte.

Une situation de l'emploi qui se dégrade dans les ZFU

La question de l'emploi dans les quartiers prioritaires constitue un défi majeur. En 2009, le taux de chômage en ZUS augmente de 2 points pour se situer à 18,6 %, alors qu'en ZFU, il augmente de 4 points pour se situer à 20,6 %. Ce constat, même si la progression du chômage n'est pas plus rapide dans les ZUS, constitue un défi relevé par le rapport de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des aides aux quartiers défavorisés²⁷ qui évoque « *une situation structurelle très défavorable et un échec patent s'agissant de la réduction des taux de chômage* ».

La priorité du CIV donnée à l'emploi

Le Comité interministériel des villes réuni par le Premier ministre le 18 février 2011 a réaffirmé la priorité donnée à l'emploi. Ceci se traduit par diverses décisions qui permettent une meilleure prise en compte des besoins des habitants des ZUS par les politiques publiques de l'emploi, articulées sur une base territoriale ; l'expérimentation visant une mobilisation accrue et proportionnée aux situations locales des politiques de droit commun émanant de l'Etat et des collectivités locales concernées, dont celle relevant tout spécifiquement de l'insertion professionnelle, sont une autre illustration de cette priorité.

L'évolution du régime d'exonération sociale sur les bas salaires

La réforme de 2009 portant sur les exonérations sociales sur les bas salaires (dite réforme FILLON) rend l'avantage des exonérations des ZFU beaucoup plus faible qu'auparavant. La réduction dite Fillon sur les bas et moyens salaires s'applique sans limitation de durée aux salaires inférieurs à 1,6 SMIC alors qu'à l'issue de la réforme de 2009 les exonérations sociales en ZFU ne s'appliquent qu'aux salaires inférieurs à un certain plafond dégressif (2,4 SMIC en 2009, 2,2 en 2010 et 2 en 2011). L'écart entre les exonérations ZFU et celle dite Fillon est maximum pour un salaire équivalent à 1,4 SMIC et s'élève environ à 4 200 euros par an.

²⁷ Rapport GOULARD-PUPPONI – CEC 21 octobre 2010

La modification de la réglementation européenne

La Commission européenne a adopté un règlement (CE) n° 1998/2006 en date du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité aux aides *de minimis*. Il prévoit que les aides ne dépassant pas 200 000 euros, accordées sur une période de trois ans, ne sont pas considérées comme des aides d'État ; le plafond, initialement de 100 000 euros dans le règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission a ainsi été doublé depuis le 1^{er} janvier 2007.

Les aides considérées peuvent recouvrir des subventions, des bonifications d'intérêts ou des exonérations de charge.

Un exercice de simulation sur la base de la répartition des entreprises par tranches d'exonérations sociales au 4^e trimestre 2009 conduit à estimer que des entreprises bénéficiaires du dispositif ZFU ont bénéficié d'une exonération inférieure au seuil annuel de 32 260 €. Il est par ailleurs estimé un montant moyen équivalent d'exonérations fiscales par entreprise, portant ainsi le total estimé des exonérations cumulées à environ 65 000 € par an pour ces 88% d'entreprises bénéficiaires du dispositif ZFU.

Seules 12% des entreprises bénéficiaires du dispositif se situeraient au-delà du seuil de 200 000 € d'exonérations cumulées sur trois ans et seraient donc sujet à un écrêtement.

Le passage de l'ensemble du dispositif ZFU dans le règlement *des-minimis* paraît donc adapté et il est donc proposé d'y recourir dans les hypothèses 1 et 2 envisagées ci-après.

Il ne nécessite pas de notification à la Commission européenne.

2.1.2. Les hypothèses

Trois hypothèses sont envisageables quant à l'avenir du dispositif ZFU : la reconduction à l'identique du dispositif ZFU, le prolongement du dispositif selon deux options et un système nouveau d'emplois francs.

Hypothèse 1 - La reconduction du dispositif à l'identique

La première hypothèse consiste en une reconduction du dispositif d'exonération ZFU pour une nouvelle période de 5 ans et sur les mêmes champs : les 100 quartiers classés, les mêmes cibles d'entreprises et les mêmes dispositions sociales et fiscales.

Le coût budgétaire du dispositif est de l'ordre de 370 millions d'euros (156 millions au titre des exonérations sociales et 212 millions d'euros au titre des exonérations fiscales) alors que le coût net est estimé à 270 millions d'euros (60 au titre des exonérations sociales compte-tenu du coût des allègements Fillon et 212 au titre des exonérations fiscales).

Avantages :

- Maintien d'un outil de développement majeur et reconnu pour les territoires les plus fragiles au regard de leurs caractéristiques économiques et sociales, les ZFU ayant permis la relance de l'activité économique par la dynamisation de la création et du transfert d'entreprises et d'emplois dans des quartiers urbains en difficulté.
- Maintien d'une action continue sur des territoires. Les ZFU donnent leur pleine mesure sur le long terme si l'on parvient à pérenniser les entreprises qui s'y sont implantées.

Inconvénient :

- Impact limité sur l'emploi des habitants des ZUS

-

- **Hypothèse 2 – Dispositif d'exonération rénové**

Cette hypothèse est conçue en préservant les droits acquis pour les entreprises déjà implantées afin de leur assurer stabilité et visibilité ; seul est concerné le flux entrant d'entreprises dans le dispositif.

Elle vise à rehausser l'objectif d'emploi attaché au dispositif

Ainsi, le dispositif ZFU s'applique à compter du 1er janvier 2012 en renforçant la clause d'embauche des habitants des ZUS, portée à un salarié sur deux pour toutes les entreprises bénéficiaires (contre un sur trois selon la loi en vigueur).

A cette exception, le régime est maintenu, ainsi que les durées d'éligibilité (5 ans taux plein et jusqu'à 9 ans à taux dégressif). La mesure concerne les 100 ZFU.

La clause d'embauche se mettant en œuvre dans les ZUS des agglomérations comportant une ZFU, le dispositif a ainsi vocation à intéresser les demandeurs d'emploi de 500 ZUS au total (dont les 128 ZUS support de ZFU).

Avantages :

- Soutien à l'emploi des habitants des ZUS.
- Impact positif sur les taux de chômage.
- Renforcement de l'ancrage territorial des entreprises installées en ZFU.

Points de vigilance :

- Mobilisation accrue du service public de l'emploi élargi
- Engagement contractuel des partenaires pour accompagner la mise en œuvre (cf. 2.2.3)

Hypothèse 3 - Cibler les exonérations de charges sociales sur les jeunes en instituant des « emplois francs »

Le dispositif « d'emploi franc » (ou de ZFU inversée) vise à dynamiser l'embauche des jeunes issus des ZFU. Il consiste à attacher le bénéfice de l'exonération des charges patronales de sécurité sociale au lieu de résidence du salarié recruté, et non au lieu d'implantation de l'entreprise.

Le dispositif concerne les jeunes actifs de 16 à 24 ans, quel que soit le niveau de qualification, inscrits au Pôle emploi, résidant en ZFU, et bénéficie à toutes les entreprises employeurs quels que soient leur lieu d'implantation, leur taille et leur secteur d'activité.

On compte près de 98 000 actifs (hommes et femmes) de 16 à 24 ans dans les 117 ZUS support des 93 ZFU métropolitaines. En considérant que le coût pour un salarié est en moyenne de 3 100 euros, la borne haute d'une proposition « emploi franc pour les 16-24 ans » serait de l'ordre de 300 millions d'euros.

Avantage :

Action d'ampleur et visible en faveur de l'emploi des jeunes.

Inconvénients :

- Mesure qui ne saurait répondre aux problèmes spécifiques de qualification que ces jeunes connaissent.
- Mise en œuvre complexe au plan administratif.
- Pas d'impact sur la mixité fonctionnelle des quartiers.

2.2. Assurer les conditions d'efficacité du dispositif d'exonération

Un dispositif d'exonération ne trouvera sa pleine efficacité que s'il s'accompagne d'une action volontariste d'engagements précis en particulier en matière d'offre immobilière et commerciale des partenaires locaux et nationaux concernés. *Annexe « Le rôle de la Caisse des dépôts » p.42*

2.2.1. Développer une offre immobilière d'activité

Les besoins immobiliers et d'offres de service adaptées aux créateurs et entreprises des quartiers sont importants et souvent insatisfaits. Les ZFU qui ont obtenu les meilleurs résultats, sont celles qui ont su répondre aux besoins des créateurs et des entreprises en matière de foncier et d'immobiliser d'entreprise.

Les bailleurs sociaux, qu'ils soient impliqués ou non dans des projets de rénovation urbaine, sont généralement peu familiers des enjeux de développement économique. Ils ne disposent pas des outils adaptés pour opérer des transformations d'usage permettant par exemple de créer une offre commerciale ou artisanale en pied d'immeuble. Par ailleurs, les porteurs de projet dans les quartiers sont parfois dissuadés dans leur création en raison de la contrainte que constitue la durée des baux. La possibilité de souscrire des baux courts et souples pour lancer une activité sans s'engager sur une durée longue permettrait de lever un verrou à la création.

Les créateurs accompagnés sont ceux qui connaissent des taux de survie les plus significatifs. Le couplage d'une offre d'immobilier avec un accompagnement ou des services partagés constitue un gage de réussite et de pérennité des projets de création. Les outils d'accueil d'activités que sont les couveuses, les pépinières, les hôtels d'entreprise sont insuffisamment mobilisés au service des créateurs des quartiers, alors même que leurs besoins en petit immobilier et d'accompagnement sont plus importants que les créateurs d'autres territoires.

L'équilibre économique des opérations demeure fragile compte-tenu d'une commercialisation qui s'avère souvent difficile et d'un marché orienté vers des petites surfaces locatives nécessitant une gestion de proximité couteuse pour une rentabilité faible. S'y ajoutent les réels problèmes de sécurité des entreprises et des salariés qui génèrent parfois vacance et rotation importante des locataires.

Le nombre de co-investisseurs mobilisables sur ces territoires est faible. Les intervenants sont souvent de petite taille, ne disposant que de peu de fonds propres et par conséquent n'interviennent sur un très petit nombre d'opérations.

Enfin, les établissements bancaires font encore preuve d'une certaine frilosité pour accorder des prêts à ces opérations. Afin de limiter au maximum le risque du prêteur, une garantie sur les recettes locatives est souvent incluse dans le bilan promoteur et surenchérit le coût de l'opération (le montant de fonds propres immobilisé) en contrepartie d'un risque qui n'est pas toujours avéré.

1. Procéder dans chaque ZFU à un inventaire de l'existant et des besoins en matière d'immobilier.
2. En fonction de cet inventaire, dans un cadre partenarial, inciter à la création d'une offre adaptée en soutenant notamment les collectivités et entreprises privées porteuses de couveuses, pépinières et hôtels d'entreprises dans les quartiers en ZUS et ZFU.

Les couveuses sont des structures accueillant les porteurs de projet en amont de la phase de création effective de l'entreprise. Les couveuses permettent aux futurs chefs d'entreprise de tester leur projet de création grâce à un hébergement juridique et une offre d'accompagnement leur permettant « d'apprendre à entreprendre » dans un processus d'apprentissage et de coaching.

Les pépinières d'entreprises sont des structures d'accueil, de conseil, d'accompagnement et d'appui aux porteurs de projets une fois que leur entreprise est créée. Les pépinières prennent donc le relais des couveuses. Les créateurs d'entreprise bénéficient d'un hébergement dans des locaux équipés et de services partagés (accueil, secrétariat partagé, informatique, salles de réunion, etc.). La durée d'hébergement est généralement limitée dans le temps (48 mois). Les créateurs sont accompagnés et peuvent bénéficier des conseils (juridiques, comptables, fiscaux, commerciaux, etc.). Les pépinières sont animées par des responsables qui gèrent la structure et favorise les échanges entre créateurs.

Les hôtels d'entreprise sont des structures d'hébergement offrant des solutions immobilières et de services de base partagés (accueil, secrétariat). Les hôtels d'entreprise accueillent souvent les entreprises sorties de pépinières et qui ne peuvent accéder immédiatement à une solution immobilière indépendante.

Les centres d'affaires sont des prestataires de services privés offrant un accueil sous la forme de bureaux équipés ou virtuels, des salles de réunion, de services de type accueil et secrétariat. Les centres d'affaires permettent aux entreprises de disposer de locaux sans bail et proposent des domiciliations. L'offre des centres d'affaires se caractérise par sa flexibilité et sa modularité.

3. Etudier la faisabilité de portage immobilier associant des investisseurs privés et publics, en particuliers en mobilisant les outils patrimoniaux régionaux (Sociétés d'investissement régional, Entreprises Publiques Locales...), s'agissant du développement économique, compétence régionale, avec des objectifs en matière d'offres de pépinières d'entreprises et d'hôtel d'entreprises en fonction de la démographie des potentiels d'initiatives à accompagner.

4. Assouplir les baux commerciaux actuels (classiquement sur 3-6-9 ans) pour permettre la création à titre expérimental et uniquement dans les quartiers en ZUS de baux de courte durée (par exemple résiliable à un ou quelques mois voire à la semaine).
5. Faciliter la transformation d'usage et la production d'immobilier d'entreprise à loyer modéré

L'accompagnement des bailleurs sociaux pour une transformation d'usage de locaux pour vocation économique constitue un enjeu pour lequel une évolution de la législation est à envisager.

L'objectif de la proposition est double :

- Proposer une évolution de la législation pour assouplir les conditions de transformation d'usage des locaux d'habitation à loyer modéré ;
- Assouplir les modalités d'intervention des bailleurs en co-investissement public privé pour favoriser le développement de locaux d'activité dans le parc social et en facilitant l'accès des bailleurs à des SCI.

6. Mettre en place un fonds de garantie locative à disposition des investisseurs, sécurisant l'intervention des banques.
6. Exonérer de taxe foncière les locaux vacants

2.2.2. Encourager le maintien des activités économiques dans les quartiers et le développement du commerce

L'articulation avec les opérations de rénovation urbaine

Le rapport Carteirac/Guerin, notamment, au travers de nombreux retours d'expériences, a montré la pertinence mais aussi la difficulté pour un territoire où est mis en œuvre un ou des projets de rénovation urbaine de :

- Profiter de la dynamique de la rénovation urbaine pour renforcer durablement l'accès des habitants à la création d'activités, à l'emploi, à l'insertion et la formation dans les sites et hors site ANRU
- Développer et pérenniser le tissu économique –très fragile- des quartiers en renforçant leur légitimité et leur valeur ajoutée dans la stratégie économique des villes et de leurs agglomérations (et notamment dans le retour au droit commun post ANRU)

Trop souvent les échelles ne sont pas identiques (le quartier pour les opérations urbaine et l'agglomération pour le développement économique) et les équipes ne

disposent pas d'un espace de travail et d'échange partagé entre la direction de projet urbain et l'équipe responsable du développement économique.

PROPOSITIONS

Signature d'avenants locaux aux conventions ANRU sur un projet de développement économique

Repérer les conventions de rénovation urbaine susceptibles de développer des projets de développement économique (mobilisation des délégués territoriaux par l'ANRU) et permettre la conclusion d'avenants locaux aux conventions ANRU lorsqu'un projet de développement économique se concrétise, à enveloppe constante pour le montant de la subvention ANRU et bénéficiant du redéploiement des économies locales. Dans ce contexte, les acteurs économiques seront associés par le porteur de projet le plus en amont possible à l'élaboration du projet de rénovation urbaine.

Favoriser le travail en commun des équipes locales, par le biais de missions d'appui par exemple

- Réaliser un diagnostic de développement économique des territoires concernés associant toutes les parties prenantes.
- Accompagner des projets de rénovation urbaine par un dispositif d'expérimentation faisant appel à des « démonstrateurs économiques »
- Mettre en place avec l'ANRU ces « démonstrateurs » ce qui pourrait être un moyen de concrétiser rapidement de nouveaux modes de faire de façon à proposer des réponses innovantes aux problématiques économiques nouvelles que rencontrent ces territoires. Le travail concerne plus particulièrement les questions de gouvernance économique, de nouvelles formes de partenariat public / privé tant en matière de montage financier et technique des projets que de conduite et de gestion des opérations dans le temps

Préparer la gestion des quartiers après rénovation

Dans le cadre des mesures décidées lors du CIV du 18 février 2011 il a été proposé d'expérimenter dès 2011 un dispositif de sortie de convention des conventions de rénovation urbaine destiné à pérenniser la dynamique du projet urbain et d'y associer les acteurs économiques. La question du développement économique devra être traitée dans des plans stratégiques locaux.

Le soutien au commerce de proximité

Les commerces constituent une activité adaptée pour créer les conditions d'une mixité fonctionnelle dans les quartiers en difficulté. Ils participent de la vie sociale des quartiers et sont souvent un préalable nécessaire à l'implantation d'autres types d'activités.

Le soutien au commerce de proximité émanant des habitants des quartiers est souvent une solution récusée par les élus locaux qui craignent que le

développement d'un commerce trop spécialisé ne répondant qu'à une partie des besoins de la zone de chalandise (commerces ethniques de type boucherie halal, kebab ou téléphonie) nuise au commerce plus traditionnel de type boulangerie, boucherie-charcuterie, primeurs, etc. censé correspondre aux attentes de toutes les catégories d'habitants.

Pour autant, le maintien et le développement d'une gamme de commerces diversifiée et de proximité constituent un enjeu tant en termes d'image, de création d'activité et de vie sociale dans les quartiers.

Dans le cas particulier de la restructuration des centres commerciaux de proximité, le niveau de charges constitue un élément déterminant de la commercialisation. Le calcul de l'imposition foncière s'effectuant systématiquement sur les valeurs locatives antérieures du bâtiment, celles-ci sont très souvent nettement supérieures à la valeur locative effective. La taxe foncière représente ainsi environ 10 % du montant du loyer réclamé au commerçant. *Annexe « L'action des consulaires : le rôle de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris » p.47*

PROPOSITIONS

Intégrer systématiquement les espaces économiques dans l'élaboration des stratégies locales de sécurité

Etudier la possibilité de renforcer la capacité financière des commerçants expérimentés pour permettre l'ouverture de nouveaux points de vente dans d'autres quartiers

Identifier les difficultés rencontrées par les commerçants des quartiers pour contracter une police d'assurance professionnelle et rechercher des solutions en articulation avec les dispositifs existants (micro assurance)

Réviser les bases de taxe foncière dans les centres commerciaux restructurés

2.2.3. Formaliser les partenariats locaux

Dans sa mise en œuvre, le dispositif ZFU a rencontré une série de limites. La première, et sans doute la principale, tient à la faible inscription des ZFU dans les stratégies économiques de développement des agglomérations. La ZFU est souvent perçue comme un dispositif distinct des autres outils et actions de développement économique territorial ; seuls quelques sites ont su intégrer la ZFU dans leur stratégie globale de développement économique.

Cette difficulté tient en partie à la nature même de la mesure perçue seulement comme une exonération de charges sociales et fiscales. Seuls les sites qui ont mis

en place une animation spécifique de leur ZFU ont fait de celle-ci un outil intégré de développement économique.

La mise en place d'une ingénierie et d'un pilotage opérationnel apparaît essentielle et explique en grande partie les écarts de mise en œuvre et de résultats entre les différentes ZFU.

PROPOSITION

Inscrire les mesures d'exonération dans une politique contractuelle articulant projet urbain et projet économique

Les conventions locales mobilisent l'Etat, les collectivités territoriales appelés à s'impliquer dans l'accompagnement du dispositif et leurs partenaires (caisse des dépôts, Pôle emploi, chambres consulaires,...).

Dans le domaine du développement économique des quartiers, la Caisse des dépôts accompagne les collectivités et leurs partenaires pour stimuler l'initiative privée, la création et le développement d'activités économiques créatrices d'emplois dans les zones franches urbaines.

Dans cette optique, elle propose aux collectivités locales une assistance à la définition et à la mise en œuvre de projets de développement économique urbain de ces territoires soit par l'intervention d'experts, soit par une participation technique et financière à l'ingénierie de projet. Elle apporte également son soutien aux initiatives de développement et d'animation du tissu économique permettant de créer autour des entreprises implantées un environnement durablement attractif et favorise leur mise en réseau. Dans ce cadre, elle peut notamment cofinancer les plans d'actions des clubs d'entreprises en ZUS et apporter son soutien aux initiatives spécifiques menées par les organismes consulaires auprès des entreprises de ces territoires.

Elle contribue à développer l'émergence de projets d'entreprises portés par les habitants, en particulier par l'intermédiaire de dispositifs tels que les Services d'amorçage de projet (CitésLab), les couveuses et pépinières d'activité, et en introduisant un « volet quartier » dans les conventions triennales qu'elle signe avec ses principaux partenaires associatifs de la création d'entreprise. Elle dote des fonds de capital risque dédiés aux entreprises implantées ou créées par les habitants des ZUS.

Les conventions sont construites selon un cadre qui garantit l'intégration du dispositif dans les politiques locales de développement économique et maximise l'accès à l'emploi des habitants des ZUS :

- Gouvernance et animation des ZFU : la convention indique les instances de gouvernance de la ZFU (comité de pilotage) ainsi que l'ingénierie et l'animation du dispositif (chef de projet ZFU, équipe dédiée).

- L'observation locale pour le suivi et l'orientation du dispositif : la convention indique les modalités d'observation, de suivi et d'évaluation, par exemple sous la forme d'une production de tableaux de bord annuels impliquant les divers partenaires producteurs de données (services fiscaux, URSAFF, INSEE...)
- Intégration de l'offre des ZFU dans la stratégie de développement économique de l'agglomération. La convention précise l'articulation de la ZFU avec la stratégie locale, ainsi que les modalités de coordination avec les différentes politiques contractuelles (CUCS, PRU, PLH, Plans locaux de sécurité, PDU...) et de mobilisation des moyens et dispositifs communautaires (FSE, FEDER, PUI...)
- Articulation rénovation urbaine et développement économique : dans le cas de site bénéficiant d'un projet de rénovation urbaine, la convention précise l'articulation entre le PRU et la ZFU.
- Amélioration de la desserte : la convention indique les engagements des collectivités territoriales pour desservir les équipements à vocation économique (en matière de voiries, desserte, accessibilité...) et pour assurer leur sécurité.
- Offre d'immobilier d'activité : la convention indique les engagements des collectivités en matière de production d'immobilier d'activité (couveuses, pépinières, hôtels d'activités).
- Soutien à la création d'activité : la convention précise les engagements en matière de soutien à la création d'activité
- Mobilisation des acteurs locaux de l'emploi : MDE, PLIE, Missions locales, SIAE...) au service au service du développement de l'emploi des habitants des ZUS
- Soutien aux initiatives locales notamment celles émanant de l'économie sociale et solidaire.

Il serait donné un caractère obligatoire à la signature de d'une convention relative à la ZFU.

2.2.4 . Formaliser des partenariats nationaux

PROPOSITIONS

Relancer une mission d'animation du développement économique urbain

Dans le cadre de la convention entre l'Etat et la CDC relative à la rénovation urbaine et au développement durable des quartiers de la politique de la ville, la CDC met en œuvre un programme national d'accompagnement des quartiers en zones franches urbaines, au sein duquel s'inscrit une mission d'animation du développement économique urbain définie et mise en œuvre conjointement par la CDC et le SG-CIV.

Une première phase (2008-2010) de cette mission nationale a permis de mettre en œuvre des modules de formation confiés à l'IFMO et à destination des chefs de projet ZFU, ouverts aux directions de projet ANRU et aux acteurs de l'emploi.

Pour la seconde phase (2011-2013), la CDC et le SGCIV mettent en place une animation organisée au niveau national et régional. Le programme national comprendra une rencontre annuelle sur la thématique du développement économique urbain et la mise à disposition des acteurs d'un outil national de capitalisation des réalisations dans ce domaine (sous forme d'un site national de ressources dédié et adossé au site de référence de la politique de la ville i-Ville). Au niveau régional, le programme s'attachera à diffuser au plus grand nombre d'acteurs de la politique de la ville (chefs de projets CUCS, chefs de projet rénovation urbaine, bailleurs sociaux...) une culture du développement économique adapté aux territoires sensibles.

Le programme s'appuiera sur les 21 Centres de ressources de la politique de la ville (régionaux ou interrégionaux) qui sont des outils territoriaux dont les principales missions sont la qualification collective des acteurs et la capitalisation et diffusion des connaissances produites par les professionnels.

Dans le cadre de cette mission, les centres de ressources assureront les fonctions suivantes :

- Assurer une animation territoriale sous la forme de rencontres sur la problématique économie / emploi et quartiers qui permette d'échanger sur les besoins en matière d'outillage adapté aux besoins locaux, d'initier une réflexion stratégique territorialisée...
- Proposer un programme de qualification des acteurs du territoire sur la question du développement économique urbain au bénéfice des acteurs concernés (animateur ZFU, agents CitéLab, chefs de projets rénovation urbaine et CUCS, délégués du préfet, représentants des chambres consulaires, des PLIE et des Maisons de l'emploi, réseaux de l'IAE, missions locales, Pôle emploi,...)
- Produire des fiches d'expériences sur le développement économique des quartiers afin d'alimenter la plate-forme nationale d'information sur le développement économique des quartiers logée dans le site de référence i-ville.

Cet engagement prendra la forme de conventions spécifiques conclues avec chaque Centre de ressources concerné

Développement d'une capacité d'observation, de suivi et d'évaluation au niveau national

Le constat d'un déficit de données de suivi sur le dispositif ZFU conduit à proposer de renforcer les capacités nationales de suivi et d'évaluation.

La mise en place d'un système d'information dédié à l'observation et au suivi du dispositif est indispensable pour assurer un pilotage national efficace.

Aussi sera-t-il mis en œuvre un partenariat entre le SG-CIV, l'ACCOSS, la DGFIP, l'INSEE pour construire des tableaux de bord sur :

- Le nombre d'entreprises
 - Le nombre d'emploi
 - Le nombre d'embauches locales
 - Le coût du dispositif
 - Etc.
- **Faire du réseau du Grand Paris et des contrats de développement territorial des leviers de développement pour les quartiers de la politique de la ville**

La loi relative au Grand Paris a défini les premières dispositions d'un projet urbain, social et économique qui vise notamment à réduire les déséquilibres sociaux, territoriaux et fiscaux. Le projet du Grand Paris repose sur la création d'un réseau de transport public et le développement de territoires de projet qui ont vocation à devenir des pôles d'excellence économique. Des contrats de développement territorial conclus entre l'Etat et les collectivités territoriales définiront les objectifs partagés en particulier celui de construire annuellement 70 000 logements, de désenclaver et développer certains territoires actuellement marginalisés comme l'Est de la Seine-Saint-Denis.

Le projet du Grand Paris représente une formidable opportunité pour le développement des territoires franciliens inscrits de longue date dans la politique de la ville. Le principal enjeu consiste à assurer l'articulation des projets de développement du Grand Paris avec les projets de rénovation urbaine nombreux en Ile-de-France ainsi qu'avec les contrats urbains de cohésion sociale afin que ces opérations puissent avoir un impact réel sur l'emploi des habitants.

Les projets prévus dans le cadre du Grand Paris constituent un cadre pour intégrer des dispositions en faveur du développement de la mixité sociale et fonctionnelle et des actions d'accompagnement et d'insertion professionnelle des habitants des quartiers prioritaires. Les contrats de développement territorial du Grand Paris auront vocation à formaliser ces objectifs. Les engagements et les moyens mobilisés pour assurer le développement des quartiers prioritaires à savoir le renforcement de la mixité sociale et fonctionnelle, l'accès à l'emploi des habitants, en cohérence avec les orientations des projets de rénovation urbaine et des contrats urbains de cohésion sociale.

2.3. Renforcer l'accès à l'emploi dans les ZUS

Le groupe de travail n'a pas estimé nécessaire de proposer des actions nouvelles, considérant que les dispositifs existants sont suffisamment nombreux et qu'ils couvrent largement les questions portant sur l'insertion professionnelle et l'emploi en ZUS. Le principal enjeu est de rendre ces actions de « droit commun » plus efficaces et de les mobiliser plus fortement au service de l'emploi dans les ZUS

2.3.1. Territorialiser les politiques publiques de l'emploi

L'enjeu d'une meilleure territorialisation du service public de l'emploi est particulièrement évident pour les territoires concernés par la politique de la ville. Les bonnes pratiques développées en la matière démontrent la pertinence de cette orientation. Ainsi à Marseille, Pôle emploi a ouvert deux sites au sein des ZFU afin de mieux travailler au rapprochement offre et demande d'emploi²⁸. La création d'un club de jeunes chercheurs d'emploi a permis de proposer un vivier de candidats originaires de ZUS disposant d'un premier niveau de qualification aux entreprises locales. De même, en Basse Normandie avec le concours du Conseil régional, Pôle emploi a mis en place des opérations de recrutement en ZFU incluant une préformation de trois mois²⁹. Une partie de ces initiatives ont été recensées dans le guide de l'ACSE et de Pôle emploi³⁰.

PROPOSITIONS

Le comité interministériel du 18 février 2011 a décidé la territorialisation des politiques de l'emploi et de développement des entreprises dans une perspective de réduction des inégalités territoriales. Le service public de l'emploi régional, au vu des indicateurs liés à la situation de l'emploi dans les quartiers de la politique de la ville et à la prise en charge de leurs habitants dans les dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle, est chargé de définir des objectifs opérationnels. Ceux-ci ont vocation à figurer dans les documents contractuels qui encadrent l'intervention des acteurs locaux de l'emploi, notamment les conventions annuelles régionales pour Pôle emploi. Ces objectifs sont de trois ordres :

- Garantir l'accessibilité physique des habitants des quartiers prioritaires aux agences de Pôle emploi, à partir d'un diagnostic local.

²⁸ Voir en annexe une présentation de cette bonne pratique.

²⁹ Intervention de Mme Dominique VERNAUDON PRAT de Pôle emploi au cours de la séance du groupe de travail du 5 janvier 2011.

³⁰ « 30 initiatives pour l'emploi dans les quartiers » ; Guide des bonnes pratiques pour agir, ACSE et Pôle emploi – Mai 2010

- Favoriser l'accès des demandeurs d'emploi issus des ZUS aux prestations du service public de l'emploi (accompagnement renforcé, valorisation des compétences,...).
- Favoriser l'accès des demandeurs d'emploi issus des ZUS aux dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle prescrits par pôle emploi (contrats aidés, Nacre, insertion par l'activité économique).

2.3.2. Soutenir la création d'activité dans les quartiers

Définir une politique de création d'activité dans les quartiers prioritaires suppose de prendre en compte leurs spécificités :

Le profil particulier des créateurs issus des quartiers³¹ :

- Ils veulent s'inscrire directement dans l'action, et « faire leur business » rapidement. Ils sont dans l'immédiateté et n'anticipent pas les enjeux de gestion ;
- Ils disposent de quelques contacts, d'expériences, éventuellement d'un premier donneur d'ordre ou de premiers marchés leur permettant de penser qu'il y'a un volume d'affaires à traiter ;
- Ils ne voient pas l'intérêt de formaliser leur projet (business plan). La méthodologie de l'accompagnement ne rentre pas dans leur culture de base. Ils la perçoivent comme une complication, voire comme une logique de contrôle ;
- Ils recherchent des appuis quand les questions, voire les problèmes se posent : faire une déclaration, affronter un contrôle URSSAF, rechercher de la trésorerie, etc.
- Ils veulent des solutions « clés en main » (des opérateurs qui leur remplissent de manière conforme les documents attendus pour décrocher l'aide) alors que les opérateurs ne sont pas dans le faire, mais le « faire-faire » (transmettre une méthode projective).

Une inégale mobilisation des opérateurs

Les opérateurs du soutien à la création d'activités intervenant auprès des publics des quartiers sont par ordre décroissant :

- Pôle Emploi (part de public demandeurs emploi ZUS significatif placé en « parcours création »)
- Réseaux consulaires (CCI, CMA)
- Boutiques de Gestion, ADIE...
- Service développement économique des collectivités

Les prescripteurs sociaux (travailleurs sociaux, médiateurs, associations, leaders informels) détiennent une part de « l'information économique cachée » des quartiers (créateurs potentiels, créateurs isolés, difficultés rencontrées...), mais connaissent

³¹ Voir l'étude « Accompagnement des acteurs locaux sur le développement de services d'appui à la création d'activité dans les quartiers » - D>2H pour l'ACSE ; janvier 2011

peu les opérateurs de soutien et d'accompagnement et ne savent pas vers qui orienter les créateurs.

La difficulté d'accès à l'information utile aux créateurs

La multiplicité des acteurs, l'existence de réseaux nombreux ayant chacun leurs spécificités (type de public accompagné, secteur d'intervention, type d'intervention etc.) rend difficile l'accès aux informations pour les publics résidant dans les quartiers de la Politique de la ville. Beaucoup d'entre eux ont le sentiment d'être *ballotés* de structure en structure, sans réel diagnostic de leurs besoins d'accompagnement (étude DAIC-ACSE-APCE 2008).

L'expérience des Maisons de la Création d'Entreprise (MCE) structures pilotes créées en 2006 et reprises en 2007 par les collectivités (Lyon, Argenteuil et Corbeil-Essonnes) est positive et confirme les besoins d'orientation des publics créateurs en ZUS.

La mission d'accompagnement des acteurs locaux sur le développement des services d'appui à la création d'activités dans les quartiers, portée par l'ACSE, (rapport D>2H de janvier 2010) met en évidence la nécessité d'une mise en relation des réseaux afin d'orienter au mieux les porteurs de projet.

Le guichet d'orientation apporte une réponse en ce sens, en développant les liens avec les réseaux de la création d'activités, tout en assurant le suivi des porteurs de projet.

PROPOSITIONS

Développer des Points d'information et d'orientation

Le besoin existe dans un grand nombre de quartiers prioritaires, en particulier dans les ZFU, de développer une fonction "Points d'information pour la création d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville" visant à proposer un premier niveau d'offre de service de qualité en misant sur la contribution des structures déjà en place.

Les principales fonctions des Points d'information sont :

- Offrir un service de proximité, au cœur des quartiers, destiné à accueillir, informer et orienter les porteurs de projet ;
- Permettre aux porteurs de projet d'avoir une meilleure visibilité sur le parcours de la création et sur les opérateurs locaux.

De manière complémentaire, les Points d'orientation se tiennent informés de l'évolution des différentes offres de services existantes à destination des entrepreneurs.

La CDC, l'Acsé et le SG-CIV ont élaboré un projet de cahier des charges de cette nouvelle offre qui définit et encadre le label envisagé.

La CDC engage une mission qui a pour objet de tester en grandeur nature ce cahier des charges à l'échelle de la région Aquitaine, et en particulier sur la ZFU de Bordeaux, et ainsi de l'ajuster avant de procéder à un déploiement au niveau national ; elle mobilisera les délégués de l'Acse et les chefs de projets Cucs. Les ZFU constitueront des territoires privilégiés de mise en œuvre de ces Points d'information.

Etendre le réseau des services d'amorçage de projets CitésLab

La capitalisation de l'expérience du dispositif "CitésLab" depuis une dizaine d'années permet de tirer un certain nombre d'enseignements, parmi lesquels :

- l'existence d'un besoin de service de proximité dans les quartiers prioritaires, en amont des outils traditionnels de la création d'entreprise, pour en améliorer l'accessibilité aux habitants ;
- l'efficacité des actions de sensibilisation et d'aide à l'émergence de projet dès lors qu'elles sont parfaitement maillées avec les acteurs endogènes et exogènes au quartier.

Les résultats observés à partir d'autres structures plus récentes, en particulier des Maisons de la Création d'Entreprises, mettent également en lumière la pertinence des actions d'orientation.

Par ailleurs, l'étude récemment conduite par l'IFOP pour EVEILLECO confirme le désir d'initiative économique exprimé par des populations qui ne sont pas toujours très attendues dans ce domaine.

Le dispositif "CitésLab" a connu une croissance soutenue et de nouvelles candidatures continuent à s'exprimer.

Les CitésLab reposent sur l'intervention d'un chargé de mission dont les missions sont d'une part, d'assurer une présence auprès des publics des quartiers pour faciliter leur orientation et leur parcours, et d'autre part, de construire et développer un réseau partenarial efficace sur deux versants : repérage et prescription des porteurs de projets / opérateurs spécialisés. Ils sont majoritairement portés par des MDE et des Boutiques de gestion, une diversité croissante de structures porteuses (couveuses, CCI, ADIE, maison de la création...)

Il est important de poursuivre une action de déploiement de cette offre, qui nécessite la mobilisation de moyens relativement importants ; le programme d'intervention de l'Acse rappelle que 300 quartiers sont actuellement couverts grâce à 60 agents d'amorçage et fixe pour objectif d'augmenter de 50 % ce taux de couverture en deux ans (2011-2012), grâce au soutien de la CDC, accompagné de l'Agence. Il sera dans ce cadre, donné une priorité aux quartiers en ZFU.

Accompagnement de la création d'activité

Poursuivre le déploiement de l'offre d'accompagnement à la création d'activité dans les quartiers en lien avec les réseaux (ADIE, Planet Finances, Union des couveuses, CPE, ANGC, BG...) partenariat national (SG-CIV, CDC + soutien territorial au travers des CUCS)

Renforcer les fonds propres des petits investisseurs locaux

2.3.3. Impliquer les acteurs de l'économie

De nombreuses entreprises et clubs d'entreprises se mobilisent en faveur des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Leurs actions sont diverses, allant de forums emploi ou de speed-dating à des actions de parrainage en passant par des actions soutien à la création d'entreprise, d'offre de stage ou de découverte de l'entreprise.

PROPOSITION

Soutien aux actions collectives des entreprises et des clubs d'entreprises en faveur de l'insertion professionnelle

Soutenir les actions collectives et les clubs d'entreprises qui œuvrent en matière de :

- Egalité de traitement et lutte contre les discriminations (plans d'action en faveur de l'égalité de traitement, obtention du label diversité...)
- Accès à l'emploi et à la formation (développement de l'alternance, actions de parrainage, actions en direction des établissements scolaires, actions de type sport emploi, découverte des métiers, etc.)
- Développement économique (accompagnement des créateurs d'entreprise, soutien aux SIAE, accompagnement des entreprises en ZFU, soutien à des projets économiques portés par les habitants...)

Annexe « Le rôle des clubs d'entreprises : l'action de l'FNAE ZUS » p.46

Accompagner les entreprises qui accueillent et forment

Accompagner les entreprises qui mettent en œuvre des actions en faveur des habitants des quartiers prioritaires sous la forme :

- de parrainage,
- de tutorat,
- d'accueil de stagiaires,
- de contrats en alternance,
- de formation des moins qualifiés

Cet objectif sera mis en œuvre à travers un appel à projet financé par l'Etat et la Caisse des dépôts en direction des clubs d'entreprise et des entreprises pour l'accompagnement d'actions collectives et d'entreprises sur la base d'un cahier des charges.

Etudier un CRA à la française

Annexe « Le développement économique communautaire aux Etats-Unis » p.29

S'inspirer de l'exemple américain du *Community Reinvestment Act* (CRA) qui oblige les établissements bancaires à prouver que leur activité (ouverture de compte, octroi de crédits) satisfait les besoins des habitants et des entreprises de la zone géographique où ils interviennent.

L'avantage d'une transcription en droit français de cette loi serait de permettre de lutter efficacement contre l'exclusion bancaire et de faciliter l'accès aux crédits des entreprises installées dans les territoires de la politique de la ville.

Les établissements bancaires pourraient être tenus à proposer des micro-crédits accessibles aux habitants des quartiers³² ce qui participerait par ailleurs à la lutte contre le surendettement des ménages. Cette proposition a été formulée par le Labo de l'Economie sociale et solidaire (ESS)³³.

Il conviendrait dans cette perspective de mettre à l'étude l'évolution de la législation permettant une implication des établissements bancaires sur les territoires prioritaires. *Annexe « la mobilisation des réseaux bancaires en direction des quartiers : l'exemple de la BNP Paribas » p.43*

Soutenir l'économie sociale et solidaire

Annexe « Le levier de l'économie sociale et solidaire » p.50

L'économie sociale et solidaire (coopératives, mutuelles, associations, fondations) représente 200 000 entreprises et deux millions de salariés, soit entre 7 et 8 % du PIB et 10 % de l'emploi salarié en France. L'ESS est un secteur diversifié fortement ancré territorialement qui connaît une croissance dynamique et présente la caractéristique de mieux résister à la crise que les secteurs de l'économie traditionnelle³⁴.

Par ailleurs, la large réflexion engagée en 2009 sous la forme du Labo de l'ESS souligne que l'ESS constitue une opportunité pour « sortir de la crise par le haut ». De manière parallèle, on peut affirmer que l'ESS représente également une réponse adaptée pour tenter de sortir les quartiers par le haut.

De nombreuses collectivités territoriales se sont engagées dans des plans territoriaux de développement de l'économie sociale et solidaire, qui ciblent fréquemment les habitants des quartiers prioritaires.

Les collectivités mettent en place des appels à projets spécifiquement dédiés au développement de l'ESS, comme dans le cas de Lille Métropole dont un des volets consiste à accroître la dimension ESS dans la politique de la ville³⁵. Il s'agit notamment de mobiliser les acteurs de l'ESS travaillant dans les quartiers, au premier rang desquels figurent les Régies de Quartier en raison de leur action de

³² En France, on estime que 15 % de la population n'a accès qu'au crédit revolving dont les taux sont souvent proches de l'usure. Source Alternatives économiques n° 297 de décembre 2010

³³ « 50 propositions pour changer de cap » Le Labo ESS piloté par Claude ALPHANDERY, président d'honneur de France Active. Décembre 2009

³⁴ Voir le rapport du parlementaire Francis VERCAMER « L'Economie sociale et solidaire, entreprendre autrement pour la croissance et l'emploi » Rapport remis au premier ministre en avril 2010.

³⁵ Voir en annexe l'exemple Lillois

lutte contre la précarité (énergétique, financière, alimentaire, etc.) qui touche une partie des habitants des quartiers prioritaires. *Annexe « Le cas de Lille Métropole » p.51*

La CDC apportera son soutien aux appels à projets des collectivités territoriales en faveur du développement de l'ESS.

2.3.4. Intensifier l'offre d'insertion

Le recours aux clauses d'insertion constitue un outil pour préparer l'accès ou le retour à l'emploi, l'exemple de la clause d'insertion de l'ANRU le prouve largement³⁶. Quatre articles du code des marchés publics en cadrent la mise en œuvre des clauses sociales, les articles 14, 30, 53 et 15³⁷.

Pour amplifier le recours aux clauses d'insertion et en faire un véritable levier pour l'accès à l'emploi des habitants des quartiers, deux voies sont possibles, celle qui renforce l'existant et celle plus innovante qui modifie la réglementation.

PROPOSITIONS

Renforcer l'accompagnement des acheteurs publics

Accompagner les acheteurs publics afin qu'ils exploitent les possibilités ouvertes par le droit actuel qui permettent à l'acheteur public de maîtriser en partie le public cible de la prestation d'insertion.

Ces possibilités sont les suivantes :

- Création d'un chantier d'insertion dans le cadre d'un contrat simple avec la structure porteuse ;
- Achat d'une prestation d'insertion (article 30) en ayant recours à une structure employant une part significative d'habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville ;
- Identification d'un public prioritaire mais non exclusif (« notamment les habitants des ZUS ») dans le cadre de la clause d'exécution (article 14).

Un travail de conviction et d'accompagnement technique doit être mené auprès des maîtres d'ouvrages. Une convention avec Alliance Villes Emploi (AVE) qui anime le réseau des facilitateurs doit permettre leur mobilisation.

Les objectifs d'une telle convention seraient les suivants :

- soutenir le déploiement territorial des facilitateurs, notamment dans les zones urbaines ;
- engager un programme de professionnalisation des facilitateurs ;

³⁶ Voir « La mise en œuvre de la charte nationale d'insertion dans les projets de rénovation urbaine – Situation au second trimestre 2009 ». ANRU

³⁷ L'article 14 fait de l'insertion une condition d'exécution du marché. L'article 53, prévoit que l'insertion peut être un critère de choix de l'entreprise attributaire. Avec l'article 30, l'insertion devient l'objet du marché et l'article 15 permet de réserver certains marchés ou lots à des entreprises adaptées ou des ESAT pour l'emploi de travailleurs handicapés.

- favoriser la reconnaissance du métier par les maîtres d'ouvrage et encourager un recours plus systématique aux facilitateurs dès la phase d'identification des besoins.
- **Introduire une mesure favorisant l'embauche des habitants des ZUS**

Introduire dans le code des marchés publics des mesures dérogatoires au principe d'égalité afin de favoriser l'embauche des habitants des ZUS.

La loi doit être modifiée pour permettre l'introduction dans le code des marchés publics (CMP) des mesures dérogatoires au principe d'égalité afin de favoriser l'embauche des habitants des ZUS. La loi pourrait aller plus loin que le seul champ de l'achat public en reconnaissant un intérêt général à identifier les habitants des ZUS comme public cible possible des mesures visant à favoriser l'insertion professionnelle des personnes en difficulté.

Sur la base d'une loi de portée générale visant l'insertion professionnelle des habitants des ZUS, une modification pourrait être proposée par voie réglementaire du CMP, notamment de l'article 14 (clause d'exécution) et de l'article 30 (marchés ayant l'insertion pour objet), voire l'article 53 (critères de choix de l'offre la plus avantageuse et exercice du droit de préférence), en permettant aux acheteurs publics de viser explicitement les habitants des ZUS comme public bénéficiaire « de droit » des heures d'insertion prévues dans ces marchés.

L'objectif n'est pas d'imposer que les heures d'insertion bénéficient systématiquement aux habitants des ZUS, mais de donner une base juridique à l'ensemble des marchés publics passés sur le modèle de la clause ANRU, c'est-à-dire en permettant aux acheteurs publics de viser explicitement les habitants des ZUS comme public bénéficiaire « de droit » des heures d'insertion prévues dans ces marchés.

Renforcer la qualité des parcours d'insertion

Les résultats de l'enquête menée chaque année par l'ANRU sur la mise en œuvre des clauses d'insertion dans les marchés de la rénovation urbaine, ainsi que les remontées faites par les acteurs de terrain, conduisent à s'interroger sur les conditions d'amélioration de la qualité des parcours d'insertion des bénéficiaires. En effet, il apparaît que 33% des heures d'insertion sont effectuées dans le cadre d'embauches directes par les entreprises soumissionnaires et 50% sont effectuées dans le cadre de contrats d'intérim, dont un tiers (16% du total des heures d'insertion) en intérim classique. Le recours aux entreprises d'insertion, bien qu'en progression de 2% en 2009, demeure faible et intervient le plus souvent en sous-traitance d'une entreprise classique.

Le SG-CIV et l'ANRU décident de mener conjointement durant l'année 2011 une expérimentation visant à améliorer la qualité des parcours d'insertion initiés dans le cadre des clauses d'insertion de la rénovation urbaine, en incitant les maîtres d'ouvrages à être plus exigeants dans le contenu de l'offre d'insertion, en termes de durée des parcours, d'offre de formation des salariés, etc. La hausse de ces

exigences devrait en outre permettre de mieux positionner les structures de l'insertion par l'activité économique, et en particulier les entreprises d'insertion, dans la sélection des offres par les maîtres d'ouvrages.

L'expérimentation mobilise 3 à 6 communes ou agglomérations ayant au moins un site en rénovation urbaine, auxquelles est proposé un cahier des charges type, qu'elles appliqueront directement en tant que maîtres d'ouvrages ou proposeront à d'autres maîtres d'ouvrages dont les opérations sont financées par l'ANRU. Selon les sites, le cahier des charges pourra être appliqué à des marchés relevant des travaux et/ou de la gestion urbaine de proximité.

Ce cahier des charges associe l'article 14 du code des marchés publics (clause d'exécution) à l'article 53 (critère de sélection des offres). Les collectivités sont accompagnées dans la mise en œuvre de ces dispositions dans le cadre d'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Par ailleurs, un chargé de mission du CNEI est chargé de relayer l'expérimentation au sein du réseau. En particulier, il suscite des initiatives et met en œuvre les moyens nécessaires au positionnement d'entreprises d'insertion en réponse aux marchés lancés par les maîtres d'ouvrage sur la base du cahier des charges type. Il promeut des modalités innovantes de réponse aux clauses d'insertion, en partenariat avec les entreprises classiques du territoire (co-traitance, etc) et le service public de l'emploi (méthode de recrutement par simulation pour pouvoir les postes en insertion, etc.). Il accompagne les entreprises attributaires de marchés.

La passation des premiers marchés expérimentaux est prévue au printemps 2011. L'expérimentation fera l'objet d'une évaluation d'impact sur les parcours d'insertion et de rapports d'analyse sur la mise en œuvre, à paraître mi-2012.

2.3.5. Valoriser les initiatives des habitants

Un des principaux enseignements des expériences étrangères (Etats-Unis et Pays-Bas³⁸) porte sur la place accordée aux habitants et à leur capacité d'initiative comme leviers pour le développement des quartiers. La confiance dans la capacité d'autonomie des habitants, ce que les anglo-saxons nomment *empowerment*, constitue un moyen d'amplifier le développement endogène des quartiers et de mobiliser les habitants sur leur propre emploi et parcours de réussite.

PROPOSITIONS

Encourager les Fabriques à initiatives

Les acteurs territoriaux (collectivités locales, associations, entreprises...) sont souvent amenés à identifier des besoins socio-économiques non satisfaits, des opportunités de nouveaux « marchés » ou services à développer. Toutefois, ces opportunités restent souvent en jachère faute d'entrepreneurs qualifiés et motivés. Pour donner vie à ces « projets dormants », l'Agence de valorisation socio-

³⁸ Voir en annexe une présentation de ces expériences

économique (AVISE) a lancé les Fabriques à initiatives avec l'appui de nombreux partenaires. Ces Fabriques à initiatives sont développées de manière expérimentale par l'AVISE sur cinq territoires (Aquitaine, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon et Rhône-Alpes). Le partenariat national a été formalisé entre l'AVISE et la Caisse des Dépôts, la Fondation MACIF et le Réseau Entreprendre. Il sera mobilisé en faveur des quartiers de la politique de la ville.

Encourager le développement de logiques collectives

Sensibiliser et encourager au développement des coopératives d'activité et d'emploi en direction des auto-entrepreneurs des quartiers prioritaires.

La part des créations d'entreprise sous forme d'auto-entrepreneuriat est importante dans les quartiers en politique de la ville³⁹. Les créateurs auto-entrepreneurs ne bénéficient pas de protection sociale et sont la plupart du temps isolés.

La coopérative d'activité et d'emploi permet de bénéficier d'un statut de salarié au sein d'une entreprise partagée avec d'autres entrepreneurs. Elle offre une réponse adaptée pour sécuriser le statut des entrepreneurs individuels et les engager dans une démarche collective et participative conditions de pérennisation de leur activité. Les coopératives d'activité et d'emploi bénéficieront du soutien de la politique de la ville dans le cadre des Cucs et du concours financier de la Caisse des Dépôts. *Annexe « Le développement économique communautaire « à la française » p.34*

Développer les Régies de quartier comme outil de développement économique communautaire

Les Régies de quartier regroupent collectivités locales, bailleurs sociaux et habitants d'un quartier. A la fois outils de gestion urbaine de proximité, lieu de mobilisation démocratique et acteur de l'insertion par l'économique, elles font du territoire le niveau de régulation des politiques sociales avec un souci d'amélioration de la gestion de proximité, de développement économique local et d'insertion sociale et professionnelle.

Leur mission technique est d'entretenir, d'embellir et de veiller sur le quartier. Les activités de la Régie sont le support d'une démarche de médiation et de sensibilisation qui poursuit auprès des habitants et des acteurs locaux une mission sociale : améliorer les relations humaines, inventer des modes de gestion urbaine partagée, et surtout construire, en suscitant l'implication et la responsabilisation des habitants, une citoyenneté active sur le territoire de la Régie.

La dimension économique des activités d'une Régie de quartier constitue le moyen privilégié de la réalisation de sa mission sociale.

La politique de la ville soutiendra leur développement selon cette logique. *Annexe « Les jardins urbains en autoproduction alimentaire dans les quartiers prioritaires » p.35*

Expérimenter des initiatives de valorisation et d'accompagnement des habitants

³⁹ Voir le rapport de l'ONZUS 2010 qui estime cette part à 30 % dans les installations en ZFU toutes générations confondues.

Il est constaté que les habitants des quartiers populaires ont des compétences utiles, souvent « invisibles ». Des acteurs locaux (entreprises sociales) se proposent de repérer ces compétences et de leur donner une valeur économique à travers des prestations rémunérées. Les premiers services portent notamment sur la traduction linguistique, l'accompagnement à l'utilisation de services ou d'équipements nouveaux. Les « habitants ressources », médiateurs entre les entreprises, institutions et habitants du quartier sont mis en réseau afin de démultiplier leurs capacités d'initiative au bénéfice de leur quartier.

Ces initiatives répondent à un double objectif : aider les habitants marginalisés par un handicap linguistique, culturel ou économique à surmonter les difficultés dans l'utilisation de services ; et combler des manques identifiés par les acteurs locaux en constituant un relais dans la mise en place de projet dans ces quartiers. Elle valorise enfin des compétences en confiant des missions rémunérées en fonction de demandes de commanditaires (collète, bureau de poste, loge de gardien, logements...).

En facilitant le lien entre les entreprises, les institutions de proximité et leurs clients ou usagers (les habitants du quartier), les dynamiques collectives des habitants sont mobilisées autour de projets de médiation économique.

Dans le cadre des expérimentations qu'elle soutient, la politique de la ville accompagnera une action en ce sens portée par VoisinMalin qui démarre à Courcouronnes (91) et à Aulnay sous Bois (93) et à vocation a essaimer dans d'autres quartiers prioritaires. *Annexe « Youness Bourimech, un entrepreneur à Bondy » p.52*