



# ASSEMBLÉE NATIONALE

11ème législature

## zones franches urbaines

Question écrite n° 10670

### Texte de la question

Mme Odette Grzegorzulka attire l'attention de Mme la ministre de l'emploi et de la solidarité sur les suites qu'elle envisage de donner au rapport de M. Jean-Pierre Sueur relatif à la politique de la ville et plus particulièrement au dispositif des zones franches urbaines. Le bilan des zones franches, comme l'indiquent plusieurs études, n'a pas apporté les preuves de son efficacité en termes de développement économique, du renforcement commercial ou artisanal de ces zones ou de création nette d'emplois. L'effort financier effectué par l'Etat dans ce cadre est très significatif compte tenu des importantes exonérations fiscales accordées. A titre d'exemple : plus de 18 millions de francs d'exonérations à Saint-Quentin (02) pour à peine cent créations d'emplois. Elle souhaite savoir si elle envisage de rendre plus rigoureux l'octroi des nombreux avantages accordés aux entreprises installées ou transférées, sans même qu'elles soient obligées de créer de l'emploi. Elle demande dans quelles conditions les périmètres de ces zones pourraient être révisés de manière à ne pas léser les commerces, les services ou les entreprises d'une même ville qui en ont été exclus, et quel dispositif de vigilance et de contrôle - a posteriori - elle envisage de mettre en place pour éviter les effets pervers dus à l'absence d'agrément préalable.

### Texte de la réponse

Les zones franches urbaines ont été créées par la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville, qui a privilégié le levier de la fiscalité et institué deux régimes dérogatoires d'exonérations sociales et fiscales spécifiques pour un nombre limité de quartiers : 44 zones franches urbaines et 416 zones de redynamisation urbaine. Les exonérations instituées dans les zones franches urbaines portent principalement sur la taxe professionnelle, l'imposition des bénéficiaires et les cotisations sociales patronales de sécurité sociale. Elles représentent un effort financier important pour l'Etat, supérieur à 1 700 MF en 1999 : 1 000 MF pour le volet social pour environ 38 000 salariés (équivalents temps-plein) exonérés, 700 MF pour le volet fiscal. Toutes ces exonérations font l'objet de compensations versées par l'Etat aux collectivités territoriales et locales concernées et aux organismes sociaux. Outre le coût élevé pour le budget de l'Etat des zones franches urbaines, il est très difficile d'en optimiser ou d'en apprécier l'impact sur le développement local et l'emploi, du fait de l'absence d'un dispositif de suivi statistique adapté et de leur caractère automatique, sans véritable engagement des entreprises bénéficiaires en matière d'investissement, d'embauches ou de maintien sur place à l'issue des cinq années d'exonérations. Enfin, le champ géographique d'application de ces deux régimes dérogatoires d'exonérations n'est pas satisfaisant, puisque 334 des 751 zones urbaines sensibles, pour une population concernée de 1 520 000 habitants, soit 31 % du total national, sont dépourvues de tout outil spécifique de soutien et d'aide au développement de l'activité économique. Les premiers travaux d'évaluation du dispositif des zones franches urbaines, conduits d'une part par les inspections générales des affaires sociales, des finances et de l'administration, d'autre part par la délégation interministérielle à la ville et l'ensemble des administrations concernées, font apparaître un bilan contrasté, avec en particulier un effet relativement limité sur le développement de l'emploi net, des écarts importants du taux d'emploi de résidents de ces quartiers entre zones et une dynamique très variable de création et de transferts d'entreprises. A partir de ces évaluations, le Gouvernement a déposé au Parlement au mois de mars 1999 un bilan des zones franches urbaines et des

zones de redynamisation urbaines, en application de l'article 45 de la loi du 14 novembre 1996. Le Gouvernement se doit de tirer les enseignements de ces résultats d'ensemble plutôt décevants en termes de création d'emplois des dispositifs d'exonérations fiscales et sociales, mais aussi de respecter les engagements pris envers les collectivités locales, dont beaucoup se sont engagées dans un processus d'investissement et de promotion économique de leurs sites. Il est également essentiel de garantir la sécurité juridique des entreprises déjà implantées sur ces sites. Aussi le comité interministériel des villes du 2 septembre 1999 a-t-il décidé de réformer certains aspects du dispositif des zones franches urbaines pour en renforcer l'efficacité sociale et en limiter certains effets pervers. Il s'agit également de mieux évaluer l'impact du dispositif sur l'emploi - ce que n'a pas prévu la loi - et de réduire les risques de contentieux administratifs. Le Gouvernement a introduit les modifications législatives correspondantes lors du débat parlementaire à l'Assemblée nationale sur le projet de loi Solidarité et renouvellement urbains. Adoptées le 16 mars 2000 à l'unanimité, ces dispositions prévoient : la suppression du régime d'exonérations fiscales en cas de transfert de l'entreprise d'une zone franche urbaine vers une autre zone franche urbaine ; le maintien d'une exonération totale des charges patronales pour les créations nettes d'emploi et sa réduction de moitié pour les emplois transférés ; la suppression du régime d'exonérations sociales en cas de transfert de l'entreprise d'une zone franche urbaine vers une autre zone franche urbaine sans accroissement de l'effectif ; la suppression du droit à exonération des charges sociales patronales si l'entreprise a procédé à un licenciement dans les douze mois précédant son installation dans la zone franche urbaine ou la création d'emploi ; la fixation d'un nombre d'heures minimum de travail hebdomadaire pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à application de la clause d'embauche locale. Le rapport de l'IGAS indique en effet qu'un nombre non négligeable d'embauches ont été effectuées dans les zones franches urbaines pour quelques heures par semaine ou même par mois à seule fin de faire bénéficier l'entreprise de l'exonération de charges sociales pour tous ses salariés ; l'instauration d'une déclaration préalable à l'embauche - à l'instar de ce qui existe pour les autres dispositifs d'aides à l'emploi - et d'une déclaration récapitulative des emplois occupés et exonérés hors de l'entrée en vigueur de cette mesure nouvelle. Il est en effet aujourd'hui impossible aux pouvoirs publics, faute de base législative, de mener une évaluation exhaustive et précise des emplois maintenus, transférés et créés et de leur nature. Il est en effet aujourd'hui impossible aux pouvoirs publics, faute de base législative, de mener une évaluation exhaustive et précise des emplois maintenus, transférés et créés et de leur nature. D'autre part, des précisions de portée réglementaire - également décidées par le comité interministériel des villes du 2 septembre 1999 - seront apportées à la notion d'emploi exclusif en zone franche urbaine, cause de nombreux litiges entre les entreprises et les U.R.S.S.A.F., de façon à éviter d'ouvrir un droit à exonération de charges sociales en cas de simple domiciliation d'entreprises de type boîte aux lettres ou de rattachement fictif du personnel à un simple bureau secondaire, sans pour autant pénaliser des entreprises de services employant des salariés mobiles (BTP, services). La question évoque, d'autre part, les risques de distorsions de concurrence liés au périmètre de certaines zones franches urbaines. Il convient de rappeler que la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en oeuvre du pacte de relance pour la ville a posé des critères objectifs pour le classement de certaines zones urbaines sensibles en zones de redynamisation urbaine ou en zones franches urbaines. Enfin, son annexe fixe la liste des communes et des quartiers qui ont justifié l'institution de ces zones franches urbaines. La loi a renvoyé au pouvoir réglementaire le soin de procéder à la délimitation des périmètres des quarante-quatre zones franches urbaines ainsi créées, en concertation avec les élus concernés et avec l'avis du Conseil d'Etat. Tel est l'objet des deux décrets de délimitation du 26 décembre 1996 (n° 96-1154 et n° 96-1155) qui ont tenu compte, d'une part, des directives de la Commission Européenne et en particulier de l'engagement de la France de ne pas dépasser 1 % de la population nationale, d'autre part, de l'objectif posé par le législateur de faciliter l'implantation d'entreprises ou le développement d'activités économiques, ce qui a pu légalement conduire à inclure des parcelles non urbanisées ou déjà occupées par des activités économiques dans le périmètre des zones franches urbaines. Le Gouvernement est très conscient que des distorsions de concurrence peuvent se produire localement. On touche là aux effets de frontières qu'induit tout dispositif reposant sur un zonage géographique strict. Il est néanmoins difficile de retoucher à nouveau à des périmètres déjà modifiés par les décrets n°s 97-1322 et 97-1323 du 31 décembre 1997 destinés à corriger des erreurs manifestes et des fautes typographiques, ce qui ne ferait que reporter ces effets de frontières. Enfin, il ne saurait être envisagé d'étendre les périmètres existants en raison notamment des règles fixées par la Commission Européenne et qui se trouveraient alors dépassées. En ce qui concerne le dispositif de vigilance et de contrôle - a posteriori - qu'appelle votre question, il convient tout d'abord de rappeler qu'aucun dispositif d'agrément préalable n'a pu

être envisagé, pour des raisons constitutionnelles. La loi a cependant prévu la création d'un comité d'orientation et de surveillance dans chaque zone franche urbaine, présidé par le préfet de département et qui réunit les élus locaux et l'ensemble des administrations concernées. Le comité d'orientation et de surveillance peut être amené à définir une doctrine sur l'accueil de commerces ou d'entreprises, pour guider ainsi l'action des différents partenaires, et notamment de ceux qui disposent de la maîtrise foncière (communes, organismes, HLM, aménageurs...). L'objectif est de tirer parti du dispositif zone franche urbaine et de l'implantation d'entreprises pour améliorer la situation de l'emploi des résidents du quartier, par un accompagnement sélectif des projets d'entreprises, une mise en adéquation de l'offre et de la demande d'emploi, des actions d'amélioration de l'environnement et des services urbains. Ces comités d'orientation et de surveillance sont également attentifs aux effets de la zone franche urbaine sur la concurrence entre les entreprises opérant sur le marché local. Enfin, les dispositifs d'information des entreprises mis en place par les collectivités locales et les différents services administratifs compétents, services fiscaux et U.R.S.S.A.F. notamment, fonctionnent de manière satisfaisante. Les actions de vérification et de contrôle conduites par les agents de ces administrations diminuent la fréquence et l'importance des effets pervers dus à cette absence d'agrément préalable. En complément des mesures de moralisation du dispositif des zones franches urbaines, le comité interministériel des villes du 2 septembre 1999 a chargé la délégation interministérielle à la ville de mettre en oeuvre un travail interministériel d'études des propositions du rapport parlementaire Robin-Rodrigo/Bourguignon, propositions qui visent notamment à explorer d'autres voies pour faciliter l'investissement privé dans les quartiers, en élargissant l'offre d'immobilier d'entreprise et en développant de nouveaux outils financiers. Le comité interministériel des villes du 14 décembre 1999, dans le cadre du plan gouvernemental de rénovation urbaine et de solidarité annoncé par le Premier ministre à Strasbourg le 27 septembre 1999, a validé ce travail interministériel et décidé de redéfinir les principes et les modalités de mise en oeuvre du volet développement économique de la politique de la ville. Le Gouvernement entend désormais promouvoir pour les quartiers une politique de développement économique qui reposera sur des aides ciblées dans le cadre de projets partenariaux de revitalisation économique. Seront tout d'abord poursuivies et amplifiées les interventions du Fonds d'intervention pour la sauvegarde de l'artisanat et du commerce (FISAC) et de l'établissement public d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux et artisanaux (EPARECA) dans l'ensemble des zones urbaines sensibles, avec des opérations collectives de renforcement commercial ou artisanal de ces zones et de requalification de sites commerciaux et artisanaux. Interviennent ensuite les mesures nouvelles, applicables dès l'année 2000 pour l'ensemble des territoires prioritaires de la politique de la ville et qui visent la revitalisation économique des quartiers, avec trois objectifs : soutenir le tissu économique existant, promouvoir les investissements fonciers et immobiliers et favoriser le développement de l'activité. Lors du débat parlementaire sur le projet de loi Solidarité et renouvellement urbains au Sénat, le Gouvernement a introduit le 10 mai 2000 un article visant à créer « un fonds de revitalisation économique [...] afin de soutenir l'activité économique dans les zones urbaines sensibles », en application des décisions du comité interministériel des villes du 14 décembre 1999. Les aides octroyées ont pour objet, d'une part, la compensation de charges particulières des entreprises déjà implantées dans les zones urbaines sensibles, et d'autre part, l'aide à la réalisation d'investissements dans les zones urbaines sensibles et à la création d'entreprises. Le fonds de revitalisation économique, doté de 100 MF dès l'année 2000, sera abondé de 500 MF les années suivantes.

## Données clés

**Auteur :** [Mme Odette Grzegorzulka](#)

**Circonscription :** Aisne (2<sup>e</sup> circonscription) - Socialiste

**Type de question :** Question écrite

**Numéro de la question :** 10670

**Rubrique :** Aménagement du territoire

**Ministère interrogé :** emploi et solidarité

**Ministère attributaire :** ville

## Date(s) clé(s)

**Question publiée le :** 23 février 1998, page 984

**Réponse publiée le :** 11 septembre 2000, page 5296