



LA MOBILISATION DES ENTREPRISES  
DANS LA POLITIQUE  
DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE  
DES ZONES URBAINES SENSIBLES

Isabelle VAN de WALLE  
Marianne BRITTON

CAHIER DE RECHERCHE N° 244

DECEMBRE 2007

Département « *Evaluation des Politiques Publiques* »  
dirigé par Bruno MARESCA

***Cette recherche a bénéficié d'un financement au titre de la subvention recherche attribuée au CREDOC.***

Pour vous procurer la version papier, veuillez contacter le Centre Infos Publications,  
Tél. : 01 40 77 85 01 , e-mail : [publications@credoc.fr](mailto:publications@credoc.fr)

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
<b>PREMIER CHAPITRE. LA MOBILISATION DES ENTREPRISES DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE .....</b>	<b>8</b>
I.1. La politique de « grands ensembles », entre zoning et ségrégation sociale .....	9
I.2. 1973 – 1995 : le faible intérêt de la politique de la ville pour le développement économique .....	11
1.2.1. Habitat et vie sociale, développement social des quartiers et régies de quartier .....	11
1.2.2. Loi d’orientation pour la ville de 1991 : promotion de la mixité fonctionnelle et possibilité d’exonération de la taxe professionnelle à l’initiative des communes .....	14
I.3. 1996 – 2001 : l’enjeu des Zones Franches Urbaines.....	17
1.3.1. Le pacte de relance pour la ville et la création d’exonérations fiscales automatiques .....	17
1.3.2. La loi SRU : promotion du principe de mixité urbaine et « moralisation » des ZFU.....	19
I.4. 2002-2007 : A l’heure de la cohésion sociale et de la réduction des écarts de développement .....	23
1.4.1. La « loi Borloo » pour la ville et la rénovation urbaine : charte d’insertion de l’ANRU et relance des zones franches urbaines.....	23
1.4.2. La création des CUCS : priorité donnée à l’emploi et au développement économique, <i>via</i> des relations plus étroites avec les entreprises .....	26
1.4.3. Loi de programmation pour la cohésion sociale et loi pour l’égalité des chances : un nouveau renforcement de la politique de discrimination fiscale positive .....	30
<b>DEUXIEME CHAPITRE. UN BILAN NATIONAL MITIGE.....</b>	<b>33</b>
II.1. La formalisation progressive d’objectifs et d’indicateurs .....	35
2.1.1. Les premiers indicateurs d’observation des quartiers proposés par la Délégation Interministérielle à la Ville .....	35
2.1.2. Les indicateurs de la « loi Borloo » pour évaluer l’efficacité des politiques publiques .....	36
2.1.3. Les Projets de Loi de Finances et l’évaluation du programme « Equité sociale et territoriale et soutien ».....	38
II.2. Un tissu économique dynamique, mais encore sous-densifié .....	39
2.2.1. La croissance des implantations .....	39
a) Des établissements en nombre croissant dans les ZFU et, dans une moindre mesure, dans les ZRU .....	39
b) Un taux d’installation élevé, mais un taux de survie des établissements inférieur à celui des unités urbaines de référence .....	41
c) Plus de 60% de créations pures et une proportion limitée de transferts en 2006 .....	43
d) Le poids des TPE et PME et du secteur de la construction .....	43
2.2.2. Mais une réduction des écarts encore largement à confirmer en matière de densité d’établissements.....	45
II.3. Des embauches en nombre, mais des territoires toujours marqués par un chômage accentué.....	47
2.3.1. Des créations d’emploi en nombre .....	47
a) Le nombre d’établissements bénéficiant d’exonérations de charges sociales patronales .....	47
b) Le nombre de salariés ouvrant droit à l’exonération embauché .....	48
2.3.2. Le type d’emplois créés.....	49
a) Les salariés embauchés en ZFU : plus de deux-tiers d’hommes, près de 80% d’ouvriers et d’employés.....	49
b) Les salariés résidents en ZUS : des emplois moins qualifiés que la moyenne des emplois créés dans les ZFU.....	53
2.3.3. Mais un chômage deux fois plus élevé dans les quartiers de la géographie prioritaire .....	53

<b>TROISIEME CHAPITRE. ENQUETE EN ZONE FRANCHE URBAINE .....</b>	<b>56</b>
III.1. Transformer une « cité-dortoir » et favoriser l'emploi.....	60
3.1.1. Les élus : de la réticence à la mobilisation.....	60
3.1.2. Le lancement de plusieurs programmes immobiliers.....	61
III.2. S'implanter dans une ZFU .....	67
3.2.1. Une offre foncière de qualité .....	67
a) Coûts attractifs, qualité de la desserte et possibilités de stationnement.....	67
b) Les exonérations : une exigence pour certains, « un plus » pour les autres .....	69
3.2.2. Travailler dans une zone urbaine sensible .....	70
III.3. Recruter des « publics zus ».....	75
3.3.1. Une préoccupation intégrée pour partie par les employeurs .....	75
3.3.2. Mais une difficulté pour identifier les candidats.....	78
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>80</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>83</b>

# **INTRODUCTION**

751 quartiers « sensibles » constituent le cœur de la géographie prioritaire de la politique de la ville et font l'objet d'une attention particulière des pouvoirs publics. La politique de la ville s'inscrit dans une logique égalitaire dont l'objectif est la réduction des inégalités : « dans une société égalitaire, toutes les différences sont spontanément retraduites en inégalités, donc critiquées. On considère qu'elles doivent être corrigées par l'action collective »<sup>1</sup>. Les conditions de logement, la qualité des espaces publics, la densité des équipements et des services permettent depuis longtemps d'enregistrer les différences existantes entre les quartiers d'habitat social dégradé et les autres espaces urbains. Mais l'emploi et son corollaire, le chômage, sont devenus eux aussi des lieux privilégiés d'observation des écarts entre les habitants de ces quartiers et les résidents des autres espaces urbains : en 1990, le taux de chômage est de 19% dans les quartiers de la géographie prioritaire, contre 12% dans les villes qui les entourent<sup>2</sup> ; en 2003, il atteint 20% dans ces quartiers, soit le double de la moyenne nationale<sup>3</sup>. De même, la faible densité du tissu économique a progressivement retenu l'attention des pouvoirs publics : en janvier 2002, le nombre d'établissements économiques pour 100 habitants s'élève à 2,5 dans les quartiers « sensibles » contre 5,2 dans leurs unités urbaines, soit le double<sup>4</sup>.

L'emploi, *via* la réduction du taux de chômage, ainsi que le développement économique sont désormais affichés comme des priorités de l'action publique en vue de réduire les inégalités sociales et économiques qui pèsent sur les habitants des grands ensembles. Outre la mise en œuvre des politiques de droit commun en faveur de la création d'entreprises et de l'emploi dans les territoires de la géographie prioritaire, on assiste à l'émergence d'une politique publique spécifique de mobilisation des entreprises, dans le but que celles-ci s'implantent et créent des emplois dans les quartiers « sensibles ».

La décentralisation, l'intégration européenne et la globalisation ont favorisé une territorialisation des politiques publiques. Mais l'évolution de l'action publique n'est pas seulement marquée par la montée en puissance des territoires. Elle est également ponctuée par « la démographie galopante des acteurs pertinents dans les politiques publiques » qui

---

<sup>1</sup> Dominique SCHNAPPER [2005], « Idéal et limites de la mixité sociale. Les arguments du débat public », *Informations sociales*, n°125, juillet, p. 8.

<sup>2</sup> Source : INSEE, Recensement général de la population.

<sup>3</sup> Source : INSEE, Enquête emploi 2003. Champ : population active de 15 à moins de 60 ans.

<sup>4</sup> Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles [2005], *Rapport 2004*, Paris, Editions de la DIV.

contribuent à retirer à l'Etat le monopole auquel il prétendait. « Leur existence n'est pas nouvelle, mais leur capacité à faire valoir à la fois leurs ressources (financières, expertes...), leurs points de vue (représentations du monde, hiérarchie des priorités...) ou encore leur logique d'action (marché, solidarité, ...) ne va qu'en se renforçant »<sup>5</sup>. L'idée d'un pilotage centralisé par le haut se trouve remise en cause au profit d'une approche où l'Etat reste un acteur essentiel, mais néanmoins un acteur parmi d'autres co-producteurs de l'action publique. La sphère étatique est elle-même constituée d'une pluralité d'acteurs répartis entre les différents ministères et leurs services déconcentrés, mais également les nombreuses agences liées à l'Etat. Les collectivités territoriales réunissent les régions, les départements, et, au niveau plus local, les communautés urbaines, les communes, ou même les quartiers. La société civile est elle-même de plus en plus associée à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques, *via* les habitants, les associations, mais également les entreprises.

Le département *Évaluation des Politiques Publiques* du CRÉDOC s'inscrit depuis plusieurs années dans des travaux qui portent sur les interactions entre les différents acteurs de l'action publique, au niveau national comme à celui des territoires. Il s'intéresse en particulier aux interactions entre les acteurs publics et les acteurs privés, et aux modes de régulation qui sont co-produits par ces acteurs aux intérêts et logiques différents, si ce n'est antagonistes.

Ce cahier de recherche a trait aux formes de mobilisation des entreprises par les acteurs publics dans le cadre de la politique de la ville, et à la réaction des entreprises face à cette offre de politiques publiques. Pour mobiliser les entreprises, l'acteur public peut avoir recours à différents instruments : l'usage ou la menace de coercition, la persuasion, l'incitation financière ou encore la négociation. Or l'acteur public ne souhaite pas, ou n'a pas forcément les moyens de punir. Il n'a plus forcément les moyens financiers de mener des politiques réellement incitatives compte tenu des enjeux économiques des entreprises. De plus en plus, il s'inscrit dans une démarche pragmatique et tente de négocier avec les entreprises des contrats plus ou moins formalisés, plus ou moins contraignants, ayant des contenus plus ou moins opérationnels, afin de favoriser un engagement de leur part. Qu'en est-il dans le cadre de la politique de la ville ? Quelles sont les formes de mobilisation privilégiées ?

De leur côté, les entreprises défendent des points de vue particuliers et s'inscrivent dans des logiques d'actions spécifiques. Le succès des politiques publiques dépend étroitement des

---

<sup>5</sup> Gilles MASSARDIER [2003], *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin, p. 76.

capacités d'attraction des territoires, et leur réception par les entreprises paraît centrale. Y a-t-il correspondance entre l'offre des politiques publiques et les stratégies d'implantation et de recrutement des acteurs économiques ? A quelles conditions les entreprises sont-elles susceptibles de se mobiliser en faveur des quartiers de la géographie prioritaire, c'est à dire de s'y implanter et d'y créer des emplois au profit de leurs résidents ?

La restitution de cette recherche est structurée autour de trois chapitres. L'évolution du contexte législatif relatif à la question du développement économique et de l'emploi dans les quartiers de la géographie prioritaire rend nécessaire une approche préalable des politiques publiques à l'échelle de l'Etat (*Chapitre I. La mobilisation des entreprises dans la politique de la ville*). Il s'agit d'explorer comment l'acteur étatique, à travers la définition d'un cadre pour la politique de la ville, a été très progressivement amené à prendre en compte la question de l'emploi, puis celle du développement économique et, outre les politiques de droit commun, à mobiliser le secteur privé, pour servir dans un premier temps un objectif de lutte contre le chômage, puis de réduction des écarts entre les territoires.

Le second chapitre (*Chapitre II. Un bilan national mitigé*) tente, sans sous-estimer les défaillances des outils d'évaluation à notre disposition, de dresser une évaluation des Zones franches Urbaines (ZFU), pour tester la capacité de l'acteur public à associer les entreprises à la transformation des quartiers « sensibles », ceci du point de vue à la fois du développement économique et de l'emploi.

Enfin, le troisième et dernier chapitre (*Chapitre III. Enquête en zone France urbaine*), restitue les résultats d'une enquête menée dans l'agglomération nantaise. Ce détour permet d'approfondir, à partir de l'observation de la réalité concrète du terrain, les questions liées aux conditions à la fois d'élaboration d'une offre de politique publique en direction du secteur privé et de mobilisation des entreprises en faveur de cette offre.

**PREMIER CHAPITRE.**  
**LA MOBILISATION DES ENTREPRISES**  
**DANS LA POLITIQUE DE LA VILLE**



## I.I. LA POLITIQUE DE « GRANDS ENSEMBLES », ENTRE ZONING ET SEGREGATION SOCIALE

Outre un mouvement continu d'extension spatiale, l'évolution du tissu urbain depuis l'après-guerre est marquée par une spécialisation, à la fois fonctionnelle et sociale, des territoires. Au fil du temps, les grands quartiers d'habitat social se retrouvent isolés des lieux dédiés au développement économique, tandis que la paupérisation de leurs habitants rime avec chômage et exclusion du marché du travail.

L'immédiat après-guerre s'accompagne d'une densification des centres urbains. Cependant, très vite, l'ampleur des destructions liées à la guerre, conjuguée à l'afflux des populations rurales et au baby-boom, génère une grave crise du logement. Les pouvoirs publics y répondent par une politique de construction de grands ensembles résidentiels, majoritairement localisés en périphérie. « [Le] foisonnement des années 1920-1940 est à l'arrière-plan des grands ensembles et diffuse quelques idées simples reprises par les générations d'après-guerre (...). Le zoning fonctionnaliste doit permettre d'éradiquer les taudis populaires dans toute la vieille Europe et de résoudre la question, insoluble depuis la révolution industrielle, du logement de masse dans les sociétés industrielles »<sup>6</sup>. S'inscrivant encore largement dans l'esprit de la Charte d'Athènes<sup>7</sup>, l'urbanisme retient le principe d'une stricte séparation de l'espace selon les fonctions. L'explosion de la mobilité des ménages met à disposition de nouveaux espaces à proximité relative des centres, et permet aux agglomérations françaises de s'étendre considérablement<sup>8</sup>. Elle autorise également l'éparpillement des fonctions urbaines et le desserrement de l'habitat et des activités économiques. La révolution automobile encourage le caractère centrifuge de la géographie du commerce au profit de vastes centres commerciaux aux franges des villes<sup>9</sup>. Valorisant la circulation et l'extension des échanges, et s'inscrivant

---

<sup>6</sup> Annie FOURCAUT, Frédéric DUFAUX (sous la direction de) [2004], *Le monde des grands ensembles*, Paris, Créaphis, pp. 17-19.

<sup>7</sup> LE CORBUSIER [1933], *La Charte d'Athènes*, Paris, Le Seuil, 1971.

<sup>8</sup> Cf. notamment J.-P. ORFEUIL [2000], « L'évaluation de la mobilité quotidienne. Comprendre les dynamiques, éclairer les controverses », *Synthèse INRETS*, n°37 ; P. BESSY-PIETRI [2000], « Recensement de la population 1999. Les formes de la croissance urbaine », *INSEE Première*, n°701.

<sup>9</sup> Cf. Philippe MOATI [2002], *L'entreprise du XXI<sup>ème</sup> siècle*, La Tour d'Aigues, éditions de l'Aube ; Philippe MOATI [2001], *L'avenir de la grande distribution*, Paris, Odile Jacob ; Isabelle VAN DE WALLE, Léonor RIVOIRE (avec la collaboration de) [2005], « Commerce et mobilité. L'activité commerciale face aux nouvelles politiques publiques de déplacements urbains », *Cahier de Recherche du CRÉDOC*, n°216.

dans une logique de « juste à temps » et de conquête de nouveaux marchés, l'ensemble des activités économiques privilégie les axes autoroutiers et les entrées d'agglomération, au détriment des centres<sup>10</sup>. « La prolifération des lotissements d'habitat individuel, des barres et des tours d'HLM repliés sur eux-mêmes, la concentration des entreprises et de vastes surfaces marchandes dans des zones d'activité industrielles et commerciales, en vitrine le long des infrastructures de transit, dictent un parcellaire à la fois très visible et contraignant »<sup>11</sup>, avec une juxtaposition de zones mono-fonctionnelles dans les périphéries.

Marquée par le zoning, la construction des « grands ensembles » s'accompagne rapidement de formes de ségrégation sociale. L'ampleur de la crise du logement des années cinquante joue, dans un premier temps, en faveur de la mixité sociale. Les populations ouvrières des cités d'habitat social sont, au début, accompagnées par les jeunes des classes moyennes qui, en raison de leur âge, partagent avec elles un bas niveau de revenu. Mais quelques années plus tard, ces jeunes quittent le parc HLM qui ne constitue qu'une étape dans leur parcours de mobilité, au profit de l'habitat individuel. Après leur départ, les grands ensembles deviennent progressivement le lieu de concentration de populations modestes, voire pauvres, originaires des minorités ethniques issues du Maghreb et d'Afrique Noire, dont la crise économique va bloquer le parcours résidentiel. La dégradation du marché du travail s'accompagne d'une concentration du chômage et de l'emploi précaire dans les quartiers d'habitat social périphériques<sup>12</sup>. Privées d'entreprises, enclavées par rapport aux centres urbains, mais également par rapport aux zones d'activités économiques et commerciales, les grandes cités d'habitat social deviennent des « banlieues ghettos » de pauvres<sup>13</sup>.

---

10 Cf. notamment Michel SAUVY, Pierre VELTZ [1993], *Les nouveaux espaces de l'entreprise*, La Tour d'Aigues, DATAR – Editions de l'Aube ; Anne AGUILÉRA [2003], « La localisation des services aux entreprises dans la métropole lyonnaise : entre centralité et diffusion », *L'Espace géographique*, n°2, pp. 128-140.

11 Françoise ROUXEL [2002], *Le périurbain ou les mutations de la ville périphérique. Dossier documentaire. Note de synthèse et orientation bibliographique*, Paris, Centre de Documentation de l'Urbanisme, p. 7.

12 Cf. notamment Jean-Paul FITOUSSI, Eloi LAURENT, Joël MAURICE [2003], *Ségrégation urbaine et intégration sociale*, Paris, La Documentation Française.

13 Cf. notamment Jacques DONZELOT [2004], « La ville à trois vitesses : gentrification, relégation, périurbanisation », *Esprit*, mars-avril.

## I.2. 1973 – 1995 : LE FAIBLE INTERET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE POUR LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

### 1.2.1. Habitat et vie sociale, développement social des quartiers et régies de quartier

Étendue sur une vingtaine d'années, la politique des grands ensembles est arrêtée au début des années soixante-dix. La circulaire Guichard du 21 mars 1973, relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat, se place dans la perspective de « répondre plus efficacement aux aspirations à une meilleure qualité de l'habitat et de l'urbanisme, et de lutter contre le développement de la ségrégation sociale par l'habitat ». Elle définit de nouvelles règles afin d'empêcher la réalisation de nouveaux « grands ensembles » et, en complément, recommande, outre la participation des habitants à la définition et à la gestion de leur cadre de vie, et le renouvellement et la diversité de l'architecture, « le rapprochement ou l'intégration d'autres fonctions urbaines que l'habitat (...) : activités de diverses natures, équipements publics, services collectifs, commerces, équipements de loisirs ou de culture, etc »<sup>14</sup>. Le caractère mono-fonctionnel des grands ensembles est ainsi dénoncé ; l'introduction de services et d'équipements, notamment publics et collectifs, préconisée. Il n'est pas pour autant question d'implanter des entreprises privées dans ces territoires exclusivement résidentiels. La référence à l'économie est restreinte au seul secteur de l'économie résidentielle, répondant aux besoins de consommation courante des populations résidentes<sup>15</sup>.

Dans la continuité de la circulaire Guichard, les origines de la politique de la ville sont à

---

<sup>14</sup> Journal officiel de la République Française. 5 avril 1973 page 3864. Circulaire du 21 mars 1973 relative aux formes d'urbanisation dites « grands ensembles » et à la lutte contre la ségrégation sociale par l'habitat.

<sup>15</sup> « L'économie résidentielle regroupe les activités essentiellement destinées à satisfaire les besoins des populations locales » d'un territoire, soit les populations qui y résident, y travaillent ou en ont un usage touristique. Il s'agit notamment des commerces de détail, des services marchands destinés aux particuliers, des activités financières et immobilières et des services administrés. « Les autres activités produisent ou contribuent à produire des biens et services destinés à un marché plus vaste que le seul marché local ; elles sont par nature plus tournées vers l'extérieur et donc plus exposées à la concurrence d'entreprises implantées en dehors du bassin », Eric AMBIAUD, Michel BLANC, Bertrand SCHMITT [2004], « Les bassins de vie des bourgs et petites villes : une économie résidentielle et souvent industrielle », *INSEE Première*, n° 954. Cf. également Yves JANVIER [2006], *Economie résidentielle, cohésion sociale et dynamiques économiques*, rapport de recherche pour le PUCA – Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer.

rapporter aux démarches innovantes engagées dans les années soixante-dix pour réhabiliter les cités d'habitat social et y améliorer le cadre de vie. L'urbanisme d'après-guerre et la politique des grands ensembles ont fait « tenir ensemble les habitants » et créé les conditions pour que la question sociale rattrape et s'attache inéluctablement à la question urbaine<sup>16</sup>. La procédure Habitat et Vie Sociale (HVS) signe la mort d'une vision purement architecturale des quartiers d'habitat social. Pour remédier aux conditions de vie déplorables dans les quartiers populaires, le groupe de réflexion « Habitat et vie sociale » propose dès 1973 d'engager la rénovation de l'habitat le plus dégradé, mais aussi et, surtout, de s'appuyer sur l'animation de la vie sociale. La procédure HVS, officialisée en 1977, va se décliner sur 53 sites. La démarche se veut novatrice. Financées principalement par l'Etat et, dans une moindre mesure, par les collectivités locales, les opérations HVS développent le principe de la participation des habitants au projet d'aménagement des quartiers, et tentent d'associer à la réfection des logements dégradés, des actions d'aménagement des espaces publics, de création d'équipements collectifs et d'animation sociale.

La procédure HVS initie une politique de rénovation urbaine à l'échelle des quartiers. Mais cette politique de quartier a pour effet de stigmatiser les espaces concernés et de les séparer du reste de la ville. Jean-Pierre Sueur la qualifiera de politique « réparatrice » et « statique », parce que déconnectée « de l'ensemblier dans lequel elle évolue »<sup>17</sup>. Les opérations affichent rapidement leurs limites : lourdeurs administratives, indifférence des élus locaux et des habitants eux-mêmes, manque de cohérence avec les interventions dans les centre-villes dégradés, mais également absence de prise en compte des questions liées à la vie économique et à l'emploi des populations résidentes<sup>18</sup>.

En 1981, la gauche, arrivée au pouvoir, porte le projet de « changer la vie » en rendant la société française plus égalitaire. Les « incidents » des Minguettes et de la banlieue lyonnaise révèlent un malaise social et des situations de pauvreté qui ne peuvent se résumer à la seule question de l'habitat dégradé. En s'appuyant sur trois rapports - le rapport d'Hubert Dubedout, alors député maire de Grenoble, intitulé *Ensemble, refaire la ville*, le rapport de Gilbert Bonnemaïson sur la prévention de la délinquance, et le rapport de Bertrand Schwartz sur l'insertion sociale et professionnelle des jeunes de moins de 26 ans - le gouvernement de

---

<sup>16</sup> Jacques DONZELOT [2006], *Quand la ville se défait, quelle politique face à la crise des banlieues ?*, Le Seuil.

<sup>17</sup> Jean-Pierre SUEUR [1999], *Changer la ville*, Paris, Odile Jacob.

<sup>18</sup> Voir Jean-Pierre SUEUR [1998], *Demain La ville*, Paris, La documentation française.

Pierre Mauroy pose les premières pierres de la politique de Développement Social des Quartiers (DSQ), qui concernera près de 150 quartiers. L'approche privilégie un travail à l'échelle du quartier, engagé autour d'objectifs définis en concertation avec les habitants, et mené de manière transversale, répondant à la fois à la dégradation de l'habitat et aux difficultés sociales des populations. La politique de DSQ « propose des méthodes innovantes d'action publique : une approche territoriale, en vue de dépasser le traitement classique par public, un traitement global des problèmes, pour transcender les découpages sectoriels de l'action publique, une démarche de projet, de façon à substituer une approche remontante à la classique approche descendante »<sup>19</sup>.

La conception comme la déclinaison de la politique de la ville se construisent alors essentiellement autour de la prévention de la délinquance et de la rénovation « des immeubles HLM dont la dégradation était analysée comme une des causes importantes des troubles que connaissaient certaines zones »<sup>20</sup>. Les quartiers d'habitat social font, sur ces deux champs, l'objet d'une politique spécifique. Les questions liées à l'insertion professionnelle des jeunes, visées par le rapport de Bertrand Schwartz, comme à celle des populations adultes, restent attachées aux prérogatives du ministère du Travail et des Affaires Sociales. Les dispositifs dits de droit commun, visant à favoriser à la fois l'insertion dans l'emploi et la création d'entreprise des demandeurs d'emploi, peuvent, à ce titre, être localement mobilisés par la politique de la ville. Dans la construction de la politique de DSQ, il n'y a aucun axe voué au développement économique, ni même à l'emploi. Aucune réponse spécifique, ou même réservée, aux populations des zones des grands ensembles, n'est élaborée en matière d'emploi et de développement économique, alors que les Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP) qui constituent la première mesure de discrimination positive territoriale au profit des quartiers d'habitat social dégradés, ont été créées dès l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981.

Les mutations du marché de l'emploi font toutefois de plus en plus sentir leurs effets sur les populations peu qualifiées, concentrées dans les quartiers d'habitat social : le taux de chômage, inférieur à 5% jusqu'en 1976, et même 3% jusqu'en 1973, atteint 8% en 1981. Le dispositif « Régie de Quartier », expérimenté à partir de 1982, vise à assurer une passerelle vers les entreprises. Il propose des contrats de travail à durée déterminée et un

---

<sup>19</sup> Philippe ESTÈBE [2004], « Le quartier, une affaire d'Etat. Un instrument territorial », in Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, p. 48.

<sup>20</sup> Cour des Comptes [2002], *La politique de la ville*, p. 20.

accompagnement social pour des activités économiques liées à la vie des quartiers : gestion des espaces publics, services de proximité pour les habitants, promotion du petit commerce local. Ce dispositif permettra rarement une intégration dans le monde du travail : malgré leur ancienneté dans le champ de l'insertion, les Régies de quartier ont peu développé de liens avec les entreprises privées, et ne parviennent qu'à la marge à assurer une intégration dans le secteur marchand<sup>21</sup>.

### **1.2.3. Loi d'orientation pour la ville de 1991 : promotion de la mixité fonctionnelle et possibilité d'exonération de la taxe professionnelle à l'initiative des communes**

La politique de la ville est confortée et légitimée par la création d'une Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) en 1988 et d'un ministère de la Ville en 1990. La constitution d'un corps de sous-préfets à la ville parachève l'institutionnalisation de cette politique interministérielle. En 1989, à la suite de nouvelles émeutes dans plusieurs cités d'habitat social, l'Etat souhaite réaffirmer son rôle et celui de ses services dans la résolution de la crise urbaine. La politique de Développement Social Urbain (DSU) prend progressivement la place de celle de Développement Social des Quartiers (DSQ). L'agglomération est de plus en plus définie comme l'échelon pertinent d'intervention de la politique de la ville. La circulaire du 22 mai 1989 consacre le contrat de ville comme le cadre unique de référence pour la mise en oeuvre de la politique de DSU, qui se veut contractuelle, entre l'Etat et les collectivités locales, coordonnée et globale. Expérimentés en 1991, les contrats de ville de la première génération couvriront la période de 1994 à 1999. Une intense activité législative est menée dans l'optique de stopper le processus de concentration de l'habitat social et d'opérer une transformation physique, mais également économique des quartiers défavorisés : ce sont la loi Besson de 1990, la loi sur la solidarité financière de 1991 et, surtout, la loi d'orientation pour la ville.

La loi d'orientation pour la ville (LOV) n°91-662 du 13 juillet 1991 a pour objectif essentiel de lutter contre la concentration spatiale des cités d'habitat social et la paupérisation qui les touchent. Elle proclame l'existence d'un « droit à la ville », défini comme le droit pour tous les

---

<sup>21</sup> Cf. notamment Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales [2006], *Rapport d'enquête sur les ateliers et chantiers d'insertion*.

habitants à « des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation »<sup>22</sup>. La mise en œuvre de ce nouveau droit doit permettre d'« assurer, dans chaque agglomération, la coexistence des diverses catégories sociales »<sup>23</sup>, *via* l'obligation faite aux communes de plus de 3 500 habitants situées dans une agglomération de plus de 200 000 habitants, de réaliser des logements sociaux à hauteur de 20% de leur parc immobilier. En introduisant cette obligation légale, la LOV consacre l'existence d'une politique publique de mixité sociale, soit le partage d'un même espace de vie par différents groupes sociaux. Mais la LOV adopte dans le même temps un objectif de mixité fonctionnelle, au sens de mélange des fonctions urbaines – habitat, activités économiques, commerces, équipements... –, sur un même territoire. La réalisation du droit à la ville suppose, en effet, « atteints deux objectifs : un objectif général de mixité sociale (...); un objectif spatialisé de diversité de l'habitat, des services et des fonctions urbaines »<sup>24</sup>. Le respect de ce dernier impératif s'impose à tous les documents d'urbanisme, notamment aux Schémas Directeurs (SD) et aux Plans d'Occupation des Sols (POS) qui doivent, dans la perspective d'une satisfaction des attentes diversifiées des habitants, tenir compte de l'équilibre des besoins en matière d'habitat, d'emploi, de services et de transports.

La LOV est d'abord une loi d'aménagement urbain qui, pour combattre le caractère essentiellement résidentiel des grands ensembles, privilégie la diversification des équipements et services collectifs. La question du développement économique n'y apparaît qu'à la marge, au travers de la possibilité pour les communes de mobiliser les entreprises privées grâce à une politique locale d'exonérations fiscales. Dans son titre IV, *De l'évolution urbaine et sociale des grands ensembles*, l'article 26 de la LOV prévoit en effet d'introduire un nouvel article dans le Code Général des Impôts autorisant la « faculté d'exonérer de la taxe professionnelle les établissements implantés dans les grands ensembles ou dans les quartiers d'habitat dégradé »<sup>25</sup>. L'Etat lève ainsi un frein institutionnel et offre aux collectivités un levier

---

<sup>22</sup> *Loi d'Orientation sur la Ville*, 13 juillet 1991, art. 1.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> La liste des quartiers d'habitat dégradé sera fixée par décret en 1993 suite à un travail de définition engagée en 1991. Pour définir les territoires de la politique de la ville, décrétée priorité nationale, le gouvernement a fait appel à l'INSEE en vue de faire un premier classement national des quartiers. Parmi les nombreuses variables du Recensement Général de la Population (RGP), trois ont été sélectionnées : la proportion d'habitants de moins de 25 ans, la proportion d'étrangers et celle de chômeurs de longue durée. Une fois ces variables rapportées à des valeurs moyennes, moyenne nationale, moyenne de l'agglomération et moyenne de la commune, les quartiers se trouvent définis par l'écart à la moyenne des trois variables.

supplémentaire pour mener à bien un projet de développement économique des quartiers. Il délègue aux communes la responsabilité d'engager, sans compensation de l'Etat, une politique de discrimination positive territoriale en direction des entreprises *via* la possibilité d'une exonération de la taxe professionnelle. Cette éventualité a été peu mise en œuvre : une cinquantaine de collectivités seulement pour une exonération totale de 975 000 francs en 1996, alors que 546 quartiers pouvaient bénéficier de cette mesure dérogatoire<sup>26</sup>.

Les années quatre-vingt-dix vont voir le principe de discrimination positive territoriale s'étendre au-delà des seules Zones d'Éducation Prioritaire (ZEP). Liant les problèmes des quartiers dits « sensibles » à l'affaiblissement des services publics, l'Etat décide dans un premier temps de favoriser leur requalification en compensant le désavantage qu'ont les fonctionnaires à y exercer leur activité professionnelle. Constatant le désinvestissement des agents de l'Etat (absentéisme, turn-over...) face à des « conditions de travail difficiles », la loi du 26 juillet 1991, portant diverses dispositions relatives à la Fonction Publique, met en place un système d'avantages spécifiques à destination des fonctionnaires exerçant dans les quartiers défavorisés, afin de les inciter à y travailler<sup>27</sup>. L'Etat décidera quelques années plus tard de favoriser la création d'activités et d'emplois, en compensant le désavantage qu'ont les entreprises à s'y installer.

En matière de développement économique des quartiers, deux dispositifs sont créés par le gouvernement d'Edith Cresson : le Service National Ville (SNV) et les conventions avec de grands groupes industriels. Un protocole national, signé en 1992 entre le ministre de la Ville, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Défense, vise à associer des jeunes appelés du contingent au développement des quartiers en difficulté, en mobilisant leurs compétences au service d'activités socio-éducatives et culturelles, mais également d'actions en matière de transport, d'urbanisme, de comptabilité, d'information et de communication. Parallèlement, des conventions pour le développement économique des quartiers en difficulté sont négociées avec des entreprises privées. Les premières d'entre elles, signées en juillet 1992 entre le ministre de la Ville et de grands groupes industriels (Bouygues, Sogea, Lyonnaise des eaux...), sont destinées à préfigurer la Charte « Partenaires pour la ville ». Il s'agit d'initier

---

<sup>26</sup> Chiffres cités par Philippe ESTÈBE [2004], « Le quartier, une affaire d'Etat. Un instrument territorial », *op.cit.*, p. 60. Le décret du 5 février 1993 pris en application de la loi d'orientation pour la ville a fixé une liste de 546 quartiers.

<sup>27</sup> Ces avantages prennent la forme d'accélération du déroulement de carrière et de primes : l'Avantage Spécifique d'Ancienneté (ASA), l'Indemnité Spécifique d'Assujettissement (ISA) pour les agents des services d'enseignement et de police, sont, dans un second temps, suivis par une Nouvelle Bonification Indiciaire (NBI).



une démarche de partenariat, et non de mécénat, dans l'objectif de démontrer que les entreprises privées peuvent trouver un intérêt économique dans les quartiers qu'elles sont prêtes à conditionner à des engagements en matière d'insertion par l'économie et de formation professionnelle. Mais cette expérience, qui mobilise des chefs d'entreprise pour stimuler l'emploi des habitants des quartiers, est d'abord celle d'un ministre de la Ville (Bernard Tapie) : elle ne sera pas relayée par ses successeurs.

### **I.3. 1996 – 2001 : L'ENJEU DES ZONES FRANCHES URBAINES**

#### **1.3.1. Le pacte de relance pour la ville et la création d'exonérations fiscales automatiques**

La droite revient au pouvoir en 1993 alors que le chômage se stabilise pour plusieurs années autour de 11 – 12% sur la France entière, et atteint 19% en 1990 dans les quartiers relevant de la politique de la ville. Le gouvernement s'inscrit dans une perspective libérale et entend s'attaquer au problème du chômage sans toutefois alourdir la charge de l'Etat dans la politique de la ville : il annonce dès 1995 vouloir faire appel à l'initiative privée et s'appuyer sur une fiscalité dérogatoire pour inciter les entreprises à s'implanter dans les quartiers et contribuer à la lutte contre le chômage. Le pacte de relance pour la ville servira de support à l'affirmation du principe de discrimination positive territoriale dans le champ du développement économique, en dépassant largement la possibilité ouverte aux communes par la LOV d'une exonération de la taxe professionnelle.

La loi n°96-987 du 14 novembre 1996, relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, affiche « 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 » (article 1<sup>er</sup>). Plaçant désormais le chômage et le déséquilibre entre l'habitat et l'emploi en tête des problèmes des quartiers en difficulté, la loi de 1996 marque une inflexion indéniable de la politique de la ville au profit de l'économie, en lançant les emplois « ville » réservés aux jeunes des quartiers (moins de 25 ans), en créant l'Établissement Public national d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA) qui aura pour vocation de soutenir l'artisanat et de revitaliser les centres commerciaux en difficulté, et, surtout, en instituant un

régime fiscal dérogatoire en faveur des entreprises. « Des dispositions dérogatoires du droit commun sont [en effet] mises en œuvre (...) en vue de compenser les handicaps économiques ou sociaux » (article 1<sup>er</sup>) des espaces urbains les plus « défavorisés » : le principe de discrimination positive territoriale, déjà introduit pour la politique scolaire (ZEP) et le traitement des agents de l'Etat, ainsi que pour la rénovation urbaine, est dorénavant inscrit dans les règlements administratifs pour lutter contre la désertification économique et favoriser l'emploi. « Le pacte de relance pour la ville propose, aux quartiers en difficulté et aux populations fragilisées, des recettes directement inspirées de la reconversion économique ». Daniel Behar et Philippe Estèbe évoquent à ce sujet un « détour inégalitaire » et une « rupture avec le principe formel d'égalité »<sup>28</sup>.

Les quartiers « en difficulté » sont identifiés grâce à la création par l'INSEE d'un indice de concentration de la pauvreté et, plus largement, d'exclusion. L'Indice Synthétique d'Exclusion (ISE) a pour numérateur le produit de trois indicateurs - le taux de jeunes de moins de 25 ans, le taux de chômeurs de longue durée et le taux de personnes sorties du système scolaire sans diplôme - avec la population totale du quartier, et, pour dénominateur, le potentiel fiscal de la commune. Il permet de situer désormais les quartiers prioritaires de la politique de la ville sur une échelle d'exclusion. Au sein des 750 Zones Urbaines Sensibles (ZUS) pour lesquelles s'applique le droit commun de la politique de la ville, 350 quartiers sont identifiés comme Zones de Re-dynamisation Urbaine (ZRU), dans lesquelles les entreprises bénéficient d'exonérations de l'impôt sur les sociétés, de la taxe professionnelle et de la taxe foncière. Enfin, 44 Zones Franches Urbaines (ZFU) sont créées dans « des quartiers de plus de 10 000 habitants particulièrement défavorisés ». Outre des efforts particuliers dans les différents domaines de la Politique de la Ville (sécurité, éducation, services publics...), les entreprises de petite taille, d'au plus cinquante salariés, y jouissent du même régime dérogatoire que dans les ZRU, mais également, pour cinq ans, de l'« exonération ZFU » des cotisations patronales de sécurité sociale, dans la limite de 150% du SMIC. Cette dernière « exonération ZFU » est maintenue sous réserve que l'entreprise, après avoir embauché deux salariés ouvrant droit à l'exonération, emploie ou ait embauché une proportion minimale d'un cinquième de ses salariés parmi les résidents de la zone franche d'implantation. L'objectif est d'inciter des artisans, commerçants et chefs d'entreprise, à s'implanter et à se maintenir dans les quartiers, mais également à y créer des emplois accessibles aux résidents. Le dispositif des

---

<sup>28</sup> Daniel BEHAR, Philippe ESTEBE [1996], « Le Pacte de Relance pour la Ville », *Esprit*, mars.

ZRU et, surtout, des ZFU, s'étend ainsi au-delà de la seule taxe professionnelle et s'avère bien plus complet que celui prévu par la LOV en 1991. Il ne s'agit plus d'une possibilité ouverte aux collectivités volontaires, mais au contraire d'une politique nationale, qui s'applique de façon systématique, « sauf délibération contraire de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales ». Dans un processus de recentralisation de la politique de la ville, l'initiative et la charge financière reviennent à l'État qui choisit de ne pas être un simple animateur de la nouvelle politique de mobilisation du secteur privé.

Dans le champ du développement économique et de l'emploi, la politique de la ville va dorénavant combiner deux approches, selon des modalités dépendantes des priorités politiques du moment et des territoires : celle du soutien à l'activité et à l'emploi des habitants, *via* la mobilisation des dispositifs de droit commun (contrats aidés, aide à la création d'entreprise...), et celle de l'appui au maintien et à l'implantation d'entreprises dans les quartiers, *via* la mobilisation des employeurs grâce à des exonérations fiscales.

### **1.3.2. La loi SRU : promotion du principe de mixité urbaine et « moralisation » des ZFU**

En 1997, la gauche, revenue au gouvernement, critique les exonérations fiscales « offertes » aux entreprises. La ministre du Travail et des Affaires Sociales se prononce très vite pour une réorientation de la politique de la ville sur la base de « politiques transversales », au détriment d'une « politique-ghetto de subventions particulières ». Missionné par la ministre pour un bilan de la politique de la ville, Jean-Pierre Sueur évoque, à propos du pacte de relance pour la ville et de la création des zones franches urbaines en particulier, « un retour en arrière » correspondant à « une vision parcellaire de la politique de la ville » : « après avoir mesuré les limites des politiques fondées sur les seuls quartiers difficiles, après avoir créé les contrats de ville pour surmonter ces difficultés, on revenait (...) à une politique strictement localisée en créant de nouveaux périmètres »<sup>29</sup>. Au Conseil National des Villes (CNV) de 1998, le nouveau ministre de la ville se positionne pour « une approche globale et de long terme » et annonce une série de mesures qui vont en particulier se traduire par la signature d'une nouvelle génération de contrats de ville et la mise en place des Grands Projets de Ville (GPV).

---

<sup>29</sup> Jean-Pierre Sueur [1998], *Demain la ville*, *op. cit.*

Parallèlement à l'affirmation d'une politique de discrimination positive territoriale, une autre logique se renforce en effet : celle d'une politique volontariste d'aménagement de l'espace qui, au nom de la mixité urbaine, vise, non à compenser les désavantages qu'il y a à vivre ou à travailler dans les quartiers « sensibles », mais à traiter les problèmes de fond de ces territoires et à les transformer<sup>30</sup>. L'outil de référence de la politique de la ville est désormais le contrat de ville, censé mobiliser toutes les procédures contractuelles de cette politique interministérielle. Pour les territoires les plus dégradés, la Délégation Interministérielle à la Ville a engagé en 1991 un programme expérimental de Grands Projets Urbains (GPU). Essentiellement tournés vers la question du logement, ceux-ci ont privilégié une logique sectorielle, sans s'inscrire dans une logique d'aménagement global des quartiers. Le lancement en décembre 1999 du programme national de renouvellement urbain se traduit par la mise en œuvre des Grands Projets de Ville (GPV) et des Opérations de Renouvellement Urbain (ORU), qui privilégient une approche globale et s'appuient sur la concertation avec les habitants dans le but de satisfaire la diversité de leurs besoins. Les GPV prennent le relais des anciens (GPU) en y ajoutant une dimension sociale et économique. Ils ne se contentent pas d'intervenir sur le bâti, mais intègrent toutes les composantes de la vie quotidienne : l'emploi, l'éducation, la santé, le droit, la sécurité... Par ailleurs, l'Etat demande aux partenaires des nouveaux contrats de ville (2000–2006) d'élaborer une stratégie de revitalisation économique et d'accès à l'emploi pour les habitants.

La circulaire DIV de décembre 2000 relative au financement de la revitalisation économique des territoires prioritaires de la politique de la ville met en œuvre le fonds de revitalisation économique (FRE). Celui-ci alloue des aides aux entreprises et créateurs implantés dans une ZUS ou, à titre dérogatoire, dans un territoire prioritaire des contrats de ville non classé en ZUS. Le FRE comprend plusieurs volets : le soutien à l'ingénierie, l'aide à la réalisation d'investissements pour les petites entreprises, l'aide au démarrage, et enfin le soutien et la dynamisation du tissu économique existant, dont l'objectif est de compenser les éventuelles charges exceptionnelles liées à l'exercice d'une activité dans un quartier de la politique de la ville (gardiennage, primes d'assurance...).

La loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU), votée le 13 décembre 2000, propose une approche globale des territoires urbains et affirme la nécessité d'articuler

---

<sup>30</sup> Cf. notamment Jacques DONZELOT, Catherine MEVEL [2001], « La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire », *2001 Plus... Veille internationale*, n°56.

projet de développement territorial et développement durable. Elle ambitionne de lutter contre l'étalement urbain et ses corollaires, le gaspillage de l'espace et l'utilisation massive de l'automobile. Elle promeut, dans une perspective de développement durable, la cohérence des politiques urbaines, la maîtrise des atteintes portées à l'environnement, ainsi que la mixité urbaine.

Dès son article premier, le texte assigne à tous les documents d'urbanisme de garantir la mixité urbaine dans ces deux dimensions, fonctionnelle et sociale, « en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisante pour la satisfaction, sans discriminations, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux »<sup>31</sup>. La recherche de mixité urbaine est ainsi placée au cœur du dispositif de renouvellement urbain : elle régit l'ensemble des politiques urbaines, tous quartiers et toutes communes de l'agglomération confondues. « La notion de mixité, loin de rester un objectif cantonné à la politique de la ville, est (...) devenue en 2000, un principe législatif devant guider les nouveaux documents d'urbanisme et le *leitmotiv* de toutes les politiques urbaines »<sup>32</sup>.

Dans son volet déplacements, la loi SRU renforce le rôle des Plans de Déplacements Urbains (PDU) sur la base d'une promotion des transports en commun, tandis que plusieurs aménagements du code de l'urbanisme visent à favoriser la densification du tissu urbain. Dans l'esprit des promoteurs de la loi SRU, il y a l'idée qu'une ville dense et mixte, *a contrario* du zoning, permet de limiter les besoins de déplacement et accroît la pertinence d'une offre de transports publics. Une nouvelle ambition est ainsi donnée aux politiques de mixité fonctionnelle, jusqu'ici sous-tendues par un double objectif de satisfaction des besoins diversifiés des habitants et de lutte contre le chômage dans les quartiers de la géographie prioritaire.

Enfin, dans la section 3 de son titre II, *Dispositions relatives à la revitalisation économique des quartiers*, la loi SRU introduit des mesures dites de « moralisation » du dispositif des zones franches urbaines (articles 86 à 92). Ces mesures interviennent à la suite de la réception

---

<sup>31</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains, art. 1.

<sup>32</sup> Christine LELEVRIER [2003], « Renouvellement urbain et cohésion sociale », *Pouvoirs locaux*, n°68, p. 77.

de rapports d'évaluation commandés auprès des Inspections Générales des Affaires Sociales (IGAS), des Finances (IGF) et de l'Administration (IGA), qui soulignent la faiblesse de l'offre d'immobilier d'entreprise dans les quartiers ainsi que la part non négligeable des emplois transférés, et concluent à un effet peu perceptible sur les ZRU et plus sensible dans les ZFU, mais à des coûts estimés élevés au regard des résultats. Les nouvelles dispositions de « moralisation » visent à faire cesser certains effets d'aubaine et à améliorer l'efficacité du dispositif, en particulier en terme d'embauches des habitants. La réforme comprend plusieurs dispositions : suppression du régime d'exonérations fiscales en cas de transfert d'une ZFU vers une autre ZFU ; réduction de moitié de l'exonération des charges patronales pour les emplois transférés ; suppression du régime d'exonérations sociales en cas de transfert sans accroissement de l'effectif ; suppression du droit à exonération des charges sociales patronales en cas de licenciement dans les 12 mois précédant l'installation dans la ZFU ; fixation d'un nombre d'heures minimum de travail de 16 heures hebdomadaires pour la comptabilisation des embauches ouvrant droit à la clause d'embauche locale. Enfin, l'Etat renforce son contrôle sur les entreprises en instaurant une déclaration préalable aux embauches exonérées, à l'instar de ce qui existe pour d'autres dispositifs d'aides à l'emploi, et une déclaration récapitulative annuelle des mouvements de main d'œuvre.

Dans la continuité des mesures prises dans le cadre de la loi SRU, la loi de Finances pour 2002 du 28 décembre 2001 (loi de finances initiale pour 2002) propose un mécanisme de sortie progressive du dispositif des ZFU sur une période de 3 à 5 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. A cette même date, le dispositif ZFU doit être abandonné pour de nouvelles ouvertures de droits au profit d'un dispositif fiscal et social unique de ZRU « renforcé » : aucune entreprise ne devrait plus entrer dans le dispositif ZFU à partir de janvier 2002. Toutefois, le revers électoral de la gauche au printemps 2002 va se traduire par le vote d'une loi de Finances rectificative et avoir pour conséquence une relance des zones franches urbaines.

## **I.4. 2002-2007 : A L'HEURE DE LA COHESION SOCIALE ET DE LA REDUCTION DES ECARTS DE DEVELOPPEMENT**

### **1.4.1. La « loi Borloo » pour la ville et la rénovation urbaine : charte d'insertion de l'ANRU et relance des zones franches urbaines**

La droite revient au pouvoir en 2002 alors que de nombreux quartiers restent mal entretenus et se dégradent. Le taux de chômage a rapidement augmenté sur la période 1990-1999 : il est passé de 18,9% à 25,4% dans les zones urbaines sensibles, « ce qui correspond à un creusement de l'écart avec la situation prévalant dans les villes qui les entourent (dans lesquelles le taux de chômage s'élève de 11,5% en 1990 à 14,3% sur la même période) »<sup>33</sup>. Les banlieues populaires apparaissent de plus en plus comme des zones de relégation sociale où l'économie marchande est concurrencée par des économies parallèles illicites. Très vite, le gouvernement va reprendre à son compte les critiques émises par le Sénat à propos des mesures de « moralisation » des ZFU et de suppression progressive du dispositif.

La loi de Finances rectificative du 30 décembre 2002 pour 2002 réouvre les droits au régime d'exonération pour les entreprises créées ou implantées dans une ZFU entre le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et le 31 décembre 2007. Dans un double souci de ne pas privilégier l'emploi des résidents de la ZFU au détriment des habitants des autres ZUS des agglomérations, et de relever le niveau d'exigences limité jusqu'ici à un quart des emplois, la loi de Finances rectificative modifie dans le même temps la clause d'embauche locale (article 79) : le bassin de recrutement est élargi à l'ensemble des ZUS appartenant à la même unité urbaine, tandis que la proportion minimale d'emploi ou d'embauche de salariés résidents est portée à un tiers de effectifs de l'entreprise. En outre, la création de nouvelles ZFU est rapidement envisagée.

La loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, dite « loi Borloo », introduit une définition de la politique de la ville centrée sur son « objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers, et de retour au droit commun » (annexe I). Chaque politique publique concourant à la politique de la ville se voit assigner des orientations et des objectifs, précisés par une série

---

<sup>33</sup> Source : Délégation Interministérielle à la Ville – Mission observation, Veille scientifique, Evaluation

d'indicateurs et d'éléments d'évaluation. Dans le domaine de l'emploi et du développement économique, les objectifs sont au nombre de quatre : réduire d'un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur cinq ans, rapprocher le taux de chômage des ZUS de celui de l'ensemble de leur agglomération de référence, mener des politiques prioritaires de formation professionnelle, renforcer les politiques d'insertion par l'emploi. Pour réduire l'écart entre les « quartiers sensibles » et les autres, la « loi Borloo » s'appuie sur deux principaux outils, le lancement d'un programme national de rénovation urbaine et la création de nouvelles zones franches urbaines, qui vont être les supports d'une mobilisation accrue du secteur privé en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers prioritaires.

Le programme national de rénovation urbaine, prévu entre 2004 et 2008, vise à « restructurer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, les quartiers classés en zone urbaine sensible » afin de les rapprocher progressivement du « droit commun » des autres quartiers et communes, dans les domaines de l'emploi et du développement économique, de l'habitat et de l'environnement urbain, de la santé, de l'éducation, de la sécurité et des services publics. Pour nombre d'analystes, la « loi Borloo » revient à une conception restrictive du renouvellement urbain mettant l'accent sur le cadre physique<sup>34</sup>. En l'occurrence, le bilan du programme national de rénovation urbaine établi en février 2006 sur 100 conventions signées révèle que 70% du montant du programme concerne le volet logement, 14% le désenclavement (aménagement d'espaces publics, intervention sur la voirie...), et seulement 11% les équipements de proximité (création et réaménagement d'équipements publics ou collectifs, réorganisation des espaces d'activité économique et commerciale...) <sup>35</sup>. Concluant à l'échec des réhabilitations, la loi prévoit la démolition de 200 000 logements très dégradés, la réhabilitation ou la restructuration lourde de 200 000 autres logements et la construction de 200 000 nouveaux logements. La réalisation du programme est confiée à la nouvelle Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (ANRU), également chargée de l'élaboration et de l'adoption d'une charte d'insertion.

---

34 Ainsi, pour Marie-Christine Jaillet, la loi « privilégie la démolition - reconstruction et la restructuration urbaine des quartiers, clôturant un cycle de long terme de la politique de la ville qui avait été marqué par l'ambition de porter de concert la requalification physique des lieux et la lutte contre les handicaps et les exclusions » ; Marie-Christine JAILLET [2003], « La politique de la ville en France : histoire et bilan », *op. cit.*, p. 13. De même, pour Marc Bonneville, « le renouvellement et la diversification des fonctions sont affichés comme des objectifs, mais les projets qui vont dans ce sens demeurent très limités » ; Marc BONNEVILLE [2004], « Les ambiguïtés du renouvellement urbain en France », *Annales de la recherche urbaine*, n°97, pp. 10-11.

<sup>35</sup> Source : DIV, *circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des CUCS, contenu et calendrier de mise en œuvre.*



Tout projet faisant appel au concours financier de l'ANRU doit se conformer à sa charte d'insertion : « les investissements menés sur ces territoires doivent améliorer les conditions de vie et d'emploi de leurs habitants », « les travaux d'investissement (...), les actions de gestion quotidienne du quartier et d'utilisation des équipements créés ou rénovés doivent être une occasion d'embaucher des populations résidentes des quartiers ». La charte d'insertion de l'ANRU, adoptée en février 2005, fait obligation à la collectivité qui porte un projet de créer les conditions pour s'assurer que soit atteint :

- dans le cadre de la rénovation urbaine, un objectif d'insertion au minimum égal à 5% du nombre d'heures travaillées dans le cadre des travaux réalisés pour le projet ANRU ;
- dans le cadre de la Gestion Urbaine et Sociale de Proximité (GUSP), un objectif d'embauche au minimum égal à 10% des embauches directes ou indirectes (régies de quartier/structures d'insertion par l'activité économique).

La mise en œuvre de la charte suppose en outre l'existence d'une structure opérationnelle missionnée pour « aider à la formalisation et à la mise en œuvre de la clause d'insertion » (Art. 3), un dispositif de pilotage et de suivi des objectifs d'insertion, et une information des habitants sur les possibilités d'emplois.

La charte de l'ANRU constitue un nouvel instrument de mobilisation des entreprises en faveur de l'emploi des personnes domiciliées dans les quartiers prioritaires. Contrairement au dispositif ZFU, celui-ci ne repose pas sur l'incitation financière, mais sur l'obligation, du moins pour une part limitée des marchés conclus avec les collectivités territoriales. Elle suppose toutefois une capacité de ces collectivités à mettre en place un dispositif à la fois de conseil aux entreprises, de suivi de la mise en œuvre et d'information aux habitants qui peut nécessiter pour une partie d'entre elles de se doter de compétences spécifiques. La question du lien entre les structures d'insertion par l'activité économique et les entreprises locales reste également à travailler.

Dans son titre II, consacré au « développement économique des quartiers prioritaires », la « loi Borloo » de 2003 crée en outre 41 nouvelles zones franches urbaines dans lesquelles les entreprises de 50 salariés au plus bénéficient du même droit à un régime dérogatoire d'exonérations que précédemment. 85 quartiers au total sont désormais concernés par le régime dérogatoire ZFU. Afin d'accroître les disponibilités foncières, conditionnant les possibilités d'implantations de nouvelles entreprises, la délimitation des zones franches urbaines peut en outre désormais « prendre en compte des espaces situés à proximité du

quartier, si ceux-ci sont de nature à servir le projet de développement d'ensemble dudit quartier. Ces espaces pourront appartenir, le cas échéant, à une ou plusieurs communes voisines »<sup>36</sup>.

#### **1.4.2. La création des CUCS : priorité donnée à l'emploi et au développement économique, *via* des relations plus étroites avec les entreprises**

Les « violences urbaines » qui interviennent à la fin de l'année 2005, montrent une nouvelle fois l'importance de l'enjeu des « quartiers » dans le débat public. Le Comité Interministériel des Villes (CIV) qui ne s'était pas réuni depuis 2002, prend le 9 mars 2006 une série de décisions qui s'articulent autour deux axes :

- d'une part, la mise en place d'un nouveau cadre contractuel de la politique de la ville, le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS), qui se substitue au contrat de ville ;
- d'autre part, de nouvelles mesures dans différents domaines d'intervention dont le principal support juridique sera la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.

Le Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) devient, à partir de 2007, le cadre de mise en œuvre du projet de développement social et urbain en faveur des quartiers définis comme prioritaires. Il comporte un projet urbain de cohésion sociale visant l'ensemble des objectifs de résultats définis par la « loi Borloo » de 2003 et, globalement, la réduction des écarts de développement entre les ZUS et leurs agglomérations. L'Etat définit cinq champs prioritaires pour les CUCS : l'habitat et cadre de vie, l'accès à l'emploi et le développement économique, la réussite éducative, la santé, la citoyenneté et la prévention de la délinquance. Au titre de champ d'intervention prioritaire, l'accès à l'emploi et le développement économique doivent faire l'objet d'un diagnostic territorial, d'un projet thématique partagé par les partenaires et d'un programme pluriannuel d'actions<sup>37</sup>. Les textes d'application relatifs à la mise en œuvre

---

<sup>36</sup> Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, titre II, article 24.

<sup>37</sup> DIV, *Circulaire du 15 septembre 2006 relative à la géographie prioritaire des CUCS, contenu et calendrier de mise en œuvre.*

des CUCS, le guide méthodologique et les fiches thématiques proposés par la DIV précisent les attendus de l'Etat. Sur sept fiches thématiques, l'une est consacrée à la création d'entreprise et au développement économique, une autre à l'accès à l'emploi, confirmant que ces deux questions, longtemps négligées par la politique de la ville, doivent désormais en constituer des axes forts, ce qui était nettement moins affirmé dans le cadre des contrats de ville.

En matière de développement économique, l'État, constatant que « le tissu économique des quartiers classés en ZUS est encore relativement peu dense » et « une forte volonté de création d'activité notamment chez les jeunes demandeurs d'emploi des quartiers », retient comme priorités de « donner à chaque habitant des territoires concernés, (...) les mêmes chances qu'ailleurs d'accéder aux services d'accompagnement et d'appui à la création d'activités », de « soutenir l'accroissement de la création d'activité par les habitants », et de « favoriser la mixité fonctionnelle des quartiers en soutenant la reconstitution de pôles d'activités économiques (TPE tertiaires et artisanales, commerces, services publics de proximité... »<sup>38</sup>. Pour répondre à ces priorités, sont prévus un « infléchissement du droit commun » (FISAC, ACCRE, FSE, ANRU et EPARECA<sup>39</sup>) et une « adaptation des outils existants », *via* un appui aux réseaux de soutien à la création d'entreprises, la création de locaux d'activité, la promotion de l'action des Talents des Cités<sup>40</sup>, mais également le renforcement du dispositif territorial des ZFU : appui aux démarches administratives et création de guichets uniques, soutien aux structures d'appui et d'accompagnement à la création d'entreprise, création de coopératives et de couveuses, promotion d'actions collectives portées par des clubs d'entrepreneurs, intensification des partenariats avec les Chambres de Commerce et d'Industrie (CCI).

Outre la mobilisation des services publics de l'emploi, des mesures emplois et des formations au profit des publics des quartiers prioritaires, les priorités de l'Etat, dans le champ de l'accès à l'emploi, sont de renforcer la mobilisation des entreprises, *via* le renforcement des clauses d'embauche locale en ZFU (prospection des offres, recherche et formation de candidats), le

---

<sup>38</sup> DIV [2006], *CUCS. Fiches thématiques*, p. 3.

<sup>39</sup> Pour rappel Fonds d'Intervention pour les Services, l'Artisanat et le Commerce (FISAC) ; Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprises (ACCRE) ; Fonds Social Européen (FSE) ; Etablissement Public d'Aménagement et de Restructuration des Espaces Commerciaux et Artisanaux (EPARECA).

<sup>40</sup> Concours national de soutien à la création d'entreprises et d'associations dans zones urbaines prioritaires créé en 2002 à l'initiative de la DIV.

développement du recours à la clause d'insertion dans les marchés publics, mais également le renforcement de la lutte contre les discriminations sur le marché du travail. La mobilisation des employeurs est attendue dès la phase de diagnostic : le « diagnostic local » doit notamment permettre « l'identification avec les milieux économiques des opportunités du marché de l'emploi local » et les éventuelles difficultés de recrutement en associant les organismes représentatifs des employeurs et des branches professionnelles dans « des démarches de diagnostic partagé »<sup>41</sup>.

Le développement économique et l'accès à l'emploi doivent constituer des axes forts des CUCS. L'État suggère la mise en oeuvre d'une politique de développement économique des quartiers, mais il appartient aux décideurs locaux d'en faire une priorité, de s'attacher les compétences nécessaires à la coordination d'une telle politique et de réunir les acteurs concernés autour de cet objectif. Les outils susceptibles d'être mobilisés au niveau local ne sont pour la plupart, ni nouveaux, ni spécifiques et relèvent du droit commun. La circulaire d'application des CUCS du 24 mai 2006 rappelle que « la mobilisation des moyens de droit commun doit constituer le socle des engagements des partenaires »<sup>42</sup>. Les textes destinés aux équipes locales qui mettent en oeuvre les objectifs du CUCS, ont le mérite de renommer les principaux dispositifs susceptibles d'être sollicités pour soutenir le développement économique des quartiers et, en particulier, favoriser de nouvelles implantations d'entreprises et le recrutement de demandeurs d'emplois résidant en ZUS. A titre d'exemple, les réseaux de soutien à la création d'entreprise sont nommés précisément.

Le cadre d'action proposé avec les CUCS vise la mise en cohérence des actions publiques et la mutualisation des compétences. Les services publics de l'emploi y sont des acteurs clé pour favoriser l'accès des résidents à des contrats de professionnalisation et à des contrats aidés, mais aussi pour coordonner et suivre les prestations d'accompagnement et de soutien à la création d'entreprise, mais également pour mobiliser les employeurs et leurs représentants en vue d'identifier les opportunités du marché, développer les embauches en ZFU et renforcer la lutte contre les discriminations sur le marché du travail.

Une telle injonction de l'Etat aux services publics de l'emploi est présente dans plusieurs mesures mises en place à partir de 2005. Dans la continuité de la loi de programmation pour

---

<sup>41</sup> DIV [2006], *CUCS. Fiches thématiques*, p. 26.

<sup>42</sup> Ministre de l'Emploi, de la Cohésion Sociale et du Logement, Ministre Déléguée à la Cohésion Sociale et à la Parité, *circulaire du 24 mai 2006 relation à l'élaboration des contrats urbains de cohésion sociale*.

la cohésion sociale de 2005 et du plan de cohésion sociale, l'Etat charge les préfets de département de mettre au point un « plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles »<sup>43</sup>. L'instruction de la DGEFP de décembre 2005 prévoit pour les services publics de l'emploi de « privilégier la mobilisation directe des employeurs publics et privés pour accroître l'offre de stages et d'emploi » et, notamment des signataires des chartes de la diversité, des groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ), des chantiers et entreprises d'insertion par l'activité économique (IAE) et des entreprises de travail temporaire, dans le cadre des contrats en alternance, de la clause locale d'embauche des ZFU ou encore de la clause d'insertion dans les marchés publics.

Toujours dans la perspective d'intensifier l'action du service public de l'emploi en faveur des publics résidant en ZUS, et notamment des jeunes, le ministère de l'Emploi met en place les Groupes Solidarité Emploi (GSE), composés des professionnels des agences locales pour l'emploi, d'un conseiller d'insertion professionnelle et sociale de la mission locale, d'un chargé de mission du Plan Local d'Insertion par l'Économique (PLIE) et éventuellement d'un chargé de mission du comité de bassin d'emploi<sup>44</sup>. La désignation d'un Groupe Solidarité Emploi constitue une nouvelle demande adressée aux services publics de l'emploi de se mobiliser et de mutualiser leurs moyens, pour intensifier le service proposé aux publics des quartiers prioritaires, mais aussi de nouer des relations plus étroites avec les employeurs. Le ministère suggère notamment deux axes : d'une part, l'identification des opportunités du marché de l'emploi local (actions de prospection auprès des employeurs...) en vue de rapprocher l'offre et la demande d'emplois, d'autre part, le développement de la prévention et de la lutte contre les discriminations, désormais définis comme une priorité des pouvoirs publics.

---

<sup>43</sup> Instruction DGEFP n°2005-46 du 23 décembre 2005 relative au plan d'action en faveur de l'emploi des jeunes des quartiers sensibles.

<sup>44</sup> Instruction DGEFP-DIV n°2006-34 du 13 novembre 2006 relative au renforcement des moyens des politique de l'emploi dans les territoires sensibles.

### **1.4.3. Loi de programmation pour la cohésion sociale et loi pour l'égalité des chances : un nouveau renforcement de la politique de discrimination fiscale positive**

L'Etat, à travers les CUCS, appelle les élus locaux à se mobiliser en faveur du développement économique et de l'emploi dans les quartiers et, en particulier, à intensifier les partenariats avec les employeurs et leurs représentants dans l'optique d'un renforcement du dispositif territorial des ZFU. De son côté, il va consolider une nouvelle fois sa politique de discrimination fiscale positive.

En premier lieu, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale (article 142) permet aux collectivités territoriales d'exonérer de la taxe professionnelle, par délibération, les créations ou extensions d'établissements des moins de 150 salariés dans les ZUS.

En second lieu, la loi n°2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances étend le dispositif des zones franches urbaines. Une première disposition (article 26) porte création de nouvelles ZFU à compter du 1<sup>er</sup> août 2006 : les entreprises implantées dans ces nouvelles zones ou qui s'y implanteraient ou s'y créeraient entre le 1<sup>er</sup> août 2006 et le 31 décembre 2011 peuvent bénéficier de l'exonération ZFU. La parution par décret d'une liste de 15 nouvelles ZFU porte à 100 leur nombre total. Le même article 26 élargit le champ d'éligibilité des ZFU en abaissant la taille minimale de 10 000 à 8 500 habitants. Les incitations fiscales sont également renforcées. Pour encourager l'emploi en ZUS, le plafond du bénéfice exonéré est notamment majoré de 5000 euros par salarié embauché à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006. Une autre disposition a trait à la prorogation des ZFU existantes jusqu'en 2011. Enfin, la loi pour l'égalité des chances insère un nouvel article dans le code général des Impôts qui permet aux grandes entreprises d'investir dans le capital d'une PME en ZFU contre une déduction sur l'impôt sur les sociétés. Après avoir directement mobilisé les petites entreprises, l'Etat cherche ainsi à s'appuyer sur le potentiel d'investissement des grandes entreprises pour augmenter et consolider les activités implantées dans les zones franches urbaines.

**Tableau 1. Les aides aux entreprises dans les ZFU, ZRU et ZUS en 2006**

Exonération	ZFU	ZRU	ZUS
Taxe professionnelle	Sauf délibération contraire de la collectivité territoriale, pour les entreprises employant 50 salariés au plus, sur 5 ans à taux plein, limitée à un montant de base nette imposable de 337 713€	Sauf délibération contraire de la collectivité territoriale, pour les entreprises employant 150 salariés au plus, sur 5 ans, limitée à un montant de base nette imposable de 125 197 €, réduit de moitié pour les installations antérieures au 1 <sup>er</sup> janvier 1997	Sur délibération de la collectivité territoriale, pour les établissements de moins de 150 salariés appartenant à une entreprise de moins de 250 salariés et ayant réalisé un CA inférieur à 50 millions d'€, sur cinq ans maximum, limitée à un montant de base nette imposable de 125 197€.
Taxe foncière sur les propriétés bâties	Pour les entreprises employant 50 salariés au plus, sur 5 ans		
Impôt sur les bénéfices	A raison des bénéfices réalisés dans la zone, dans la limite annuelle de base nette imposable de 100 000 € par contribuable, augmentée de 5 000 € par nouvelle embauche d'un salarié domicilié dans une ZUS ou une ZFU	Exonération d'impôt sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu, sur la totalité des bénéfices lors des 2 premières années suivant l'implantation, 75% la troisième, 50% la quatrième et 25% la cinquième, dans la limite de 225 000 € par période 36 mois, hors entreprises ayant une activité bancaire, financière, d'assurances, de gestion ou de location d'immeubles, ou de pêche maritime.	
Cotisations sociales patronales	Sur la fraction de rémunération inférieure à 1,4 Smic horaire pour les entreprises employant 50 salariés au plus et ayant un CA annuel inférieur à 10 millions d'€, pour les salariés en ZFU et toutes les nouvelles embauches en ZFU, pendant 5 ans, avec sortie progressive sur 4 années supplémentaires.  A partir de la troisième embauche ouvrant droit à l'exonération, l'entreprise doit embaucher ou employer un tiers de salariés résidant en ZUS ou ZFU.	Plafonnée à 1,5 Smic, pendant 12 mois, pour les nouvelles embauches accroissant l'effectif jusqu'à 50 salariés au maximum, en CDI ou CDD d'au moins 12 mois.	

\* \* \*

\*

L'économie, au départ absente, s'est progressivement imposée dans le champ de la politique de la ville avec la montée du chômage. Le développement économique est censé tout d'abord satisfaire les besoins des habitants, et favoriser l'accès de tous, quel que soit le lieu de résidence, aux commerces et activités économiques de proximité. Il est également destiné à réduire la vulnérabilité sociale et économique des quartiers marqués par le chômage et la concentration des populations pauvres et permettre leur retour dans le droit commun.

De la LOV en 1991 à la loi d'égalité des chances en 2003, en passant par le Pacte de Relance de la Ville de 1996, sans oublier la loi SRU en 2000, plusieurs textes de loi ont traité la mobilisation des entreprises dans la perspective du développement économique et de l'emploi

des quartiers de la géographie prioritaire. Mais peu d'outils spécifiques sont au final aujourd'hui disponibles pour accroître la coopération entre les secteurs public et privé en faveur des quartiers de la géographie prioritaire. Le dispositif ZFU qui ne s'adresse directement qu'à une partie du secteur privé, celle des TPE et PME, reste aujourd'hui très largement dominant.

Sous la responsabilité du Délégué Interministériel à la Ville, le programme 147 *Equité sociale et territoriale et soutien*<sup>45</sup>, a pour objet « de réduire la vulnérabilité sociale et économique des quartiers prioritaires de la politique de la ville et de renforcer la mixité fonctionnelle de ces espaces conçus, à l'origine, comme essentiellement résidentiels »<sup>46</sup>, grâce aux régimes d'exonérations fiscales et sociales et à une offre de services aux entreprises. Dans son dernier rapport sur les crédits d'intervention de l'Etat au titre de la politique de la ville, la Cour des Comptes note que les premiers bénéficiaires des dépenses d'intervention de la politique de la ville mises en œuvre au titre du programme 147 sont les entreprises, en raison du bénéfice de l'intervention ZFU : elles recueillent pour l'année 2006 près de 45% des dépenses d'intervention, devançant les collectivités territoriale et les associations<sup>47</sup>. Au sein de l'action n°2 *Revitalisation économique et emploi* de ce programme, qui retient notre attention, 333 M€ sont consacrés à la compensation des exonérations de charges sociales en zones francs urbaines dans le projet de loi de finances 2007. A titre de comparaison, seuls 21,5 M€ sont destinés au volet revitalisation économique et emploi des CUCS<sup>48</sup>.

La politique de discrimination fiscale positive se heurte en premier lieu aux stratégies de localisation des entreprises, en second lieu, aux besoins de recrutement ciblés des entreprises. Il est temps de vérifier si cette politique qui repose sur une action sur les coûts, à savoir l'exonération des charges fiscales et sociales, et sur un meilleur niveau de rentabilité pour les entreprises, s'avère dans la pratique attractive.

---

45 La mission ministérielle « Ville et logement », dépendant du ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement, regroupe quatre programmes : outre deux relatifs à la politique du logement, deux portent sur la politique de la ville, les programmes 202 « Rénovation urbaine » et 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

46 Projet de loi de finances pour 2005. Programme 147 « Equité sociale et territoriale et soutien ».

47 Cour des Comptes [2007], *Rapport à la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58°2 de la LOLF. La gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville.*, pp. 57-58.

48 Cour des Comptes [2007], *Rapport à la commission des finances du Sénat sur le fondement de l'article 58°2 de la LOLF. La gestion des crédits d'intervention de l'État au titre de la politique de la ville.*, p. 65.



## **DEUXIEME CHAPITRE. UN BILAN NATIONAL MITIGE**

Le premier chapitre a permis d'analyser l'évolution du positionnement de l'État en matière de mobilisation des entreprises dans la politique de développement économique des « quartiers sensibles ». Le second chapitre s'interroge maintenant sur la réalité de la capacité publique à associer les entreprises à la transformation des territoires de la géographie prioritaire, *via* la mise en place des exonérations liées aux dispositifs ZRU et ZFU. Cette réflexion s'établit, à l'échelle nationale, sur la base d'un bilan statistique de l'évolution du tissu économique et de l'emploi dans les zones urbaines sensibles.

La lecture des différents rapports traitant des zones franches urbaines et, plus largement, de la politique d'exonérations au bénéfice des entreprises dans les quartiers de la géographie prioritaire, met à jour des évaluations contrastées. Ainsi, le rapport de l'IGAS, daté de fin 1998, dénonce des effets d'aubaine pour les entreprises existantes et conclut à des effets sur l'activité assez nets pour le dispositif ZFU, mais extrêmement faibles pour le dispositif ZRU, et difficiles à apprécier sur l'emploi, malgré un coût très élevé et en croissance exponentielle<sup>49</sup>. *A contrario*, la commission des Affaires économiques et du plan du Sénat souligne en 2002 que « l'embauche de populations défavorisées qui résident dans les quartiers 'sensibles' constitue un vrai succès qui fait évoluer les mentalités »<sup>50</sup>, tandis que le Projet de Loi de Finances pour 2004 évoque « le succès incontestable des zones franches urbaines ».

Ces différences d'appréciation et de ton ne s'expliquent pas par la date de publication des analyses et l'inscription dans le temps du dispositif d'exonérations. Les « évaluations » du dispositif constituent un enjeu politique et prolongent, ou précèdent dans le temps, les débats entre les gouvernements de gauche et de droite qui se succèdent, et leurs oppositions respectives. La politique d'exonérations en faveur du secteur privé, valorisée par ceux qui s'inscrivent dans une perspective libérale, est dénoncée par les défenseurs d'une politique économique se revendiquant de gauche. La confrontation politique marque le pas sur le consensus, du moins jusqu'au début des années 2000.

Mais ces différences d'appréciation sont également pour partie liées à la difficulté d'évaluer, « toutes choses égales par ailleurs », l'impact des exonérations. Tout bilan visant à apprécier l'impact d'une politique publique nécessite la définition préalable de critères d'évaluation,

---

<sup>49</sup> Béatrice BUGUET [1998], *Évaluation du dispositif zones franches urbaines et zones de re-dynamisation urbaines*, Inspection Générale des Affaires Sociales.

<sup>50</sup> Pierre ANDRÉ [2002], Rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du plan sur les zones franches urbaines, *Rapport d'information du Sénat*, n°354, 71 p.

intégrant une réflexion sur la pertinence de ces critères, en référence aux objectifs assignés aux dispositifs mis en œuvre. Dans son rapport de 2002 sur la politique de la ville, la Cour des Comptes souligne combien l'évaluation nationale est encore « rudimentaire ». Pour le cas précis des ZFU et des ZRU, « en l'absence de dispositif d'évaluation spécifique, il n'est pas possible de disposer d'informations sûres et homogènes permettant d'apprécier les résultats de cette politique au regard des objectifs initiaux. (...) La mise en place des mesures n'a pas été accompagnée d'objectifs de résultats (nombre d'emplois à créer) ni de coût (chiffrage du montant prévisionnel des exonérations liées à un objectif de création d'emplois par exemple). Aussi est-il difficile de s'assurer que les mesures ont bien atteint leur but, puisque celui-ci n'avait pas été clairement explicité »<sup>51</sup>.

Progressivement les années 2000 vont voir l'apparition d'indicateurs proposés, dans un premier temps, pour mieux connaître les territoires concernés par la politique de la ville, puis, dans un second temps, pour mieux apprécier l'impact de cette politique. Pour observer la réduction des écarts entre les espaces urbains, ces indicateurs vont également être mobilisés à l'échelle des agglomérations de référence, comportant un ou plusieurs « quartiers sensibles », dont le niveau de développement économique et/ou le taux de chômage sont implicitement définis comme suffisants ou « normaux ».

## **II.1. LA FORMALISATION PROGRESSIVE D'OBJECTIFS ET. D'INDICATEURS**

### **2.1.1. Les premiers indicateurs d'observation des quartiers proposés par la Délégation Interministérielle à la Ville**

En 2001, dans le troisième tome de leur analyse des *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises*, consacré aux indicateurs disponibles et intéressants à prendre en compte dans le cadre d'un tableau de bord de suivi des quartiers, la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV) et la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) soulignent que « les pouvoirs publics doivent disposer d'indicateurs permettant de

---

<sup>51</sup> Cour des Comptes [2002], *La politique de la ville. Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*, pp.210-211.

mesurer, en continu, le fonctionnement des équipements urbains, le niveau d'intégration sociale et économique, les conditions de vie des habitants... à des échelles suffisamment fines pour que de telles mesures soient pertinentes »<sup>52</sup>. Le chapitre relatif à l'emploi retient comme questionnement la structure de l'activité, l'évolution de l'emploi par secteur d'activité, l'impact des mesures du dispositif ZFU sur le développement économique, leur caractère incitatif pour attirer de nouvelles entreprises, leur effet en terme de création d'emplois pour les habitants du quartier. Pour y répondre, il propose plusieurs indicateurs ayant trait aux établissements existants et nouvellement implantés : leur nombre, leur répartition par taille (nombre de salariés) et par secteur d'activité, ainsi que le nombre d'emplois concernés.

Le premier rapport de l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) en 2004 utilise en outre deux indicateurs permettant d'approcher le développement économique des zones urbaines sensibles : le nombre d'établissements à l'hectare et le nombre d'établissements pour 100 habitants, établis grâce à l'exploitation de la base de données SIRENE des entreprises et établissements<sup>53</sup>. Dès 2001, la DIV et la FNAU proposaient de tester le degré de mixité fonctionnelle des quartiers, mais sous l'angle de la seule densité commerciale, *via* un indicateur identifiant le nombre de commerces pour 1 000 habitants<sup>54</sup>. De tels indicateurs ne sont pas repris dans les rapports 2005 et 2006 de l'ONZUS, qui utilisent les indicateurs de la loi Borloo de 2003. Toutefois, le rapport 2007 a à nouveau recours à un indicateur de densité du tissu économique en calculant le nombre d'établissements pour 1 000 habitants.

### **2.1.2. Les indicateurs de la « loi Borloo » pour évaluer l'efficacité des politiques publiques**

La Loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine retient pour objectif de limiter les inégalités sociales et les écarts de

---

<sup>52</sup> Délégation Interministérielle à la Ville, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme [2001], *Systèmes d'observation des quartiers dans les agglomérations françaises. Tome 3. Approche thématique des questionnements, indicateurs et sources utilisés*, p. 1.

<sup>53</sup> La base de données SIRENE (Système Informatique pour le Répertoire des Entreprises et des Etablissements) dont la gestion est assurée par l'INSEE, prend uniquement en compte les établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de service, excluant notamment les établissements de l'administration et ceux exerçant une activité financière.

<sup>54</sup> Délégation Interministérielle à la Ville, Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme [2001], *Systèmes d'observation des quartiers...*, op. cit..

développement entre les zones urbaines sensibles et l'ensemble du territoire national. La tâche attribuée à l'Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles (ONZUS) « est non seulement d'améliorer la visibilité sur ces territoires [en difficulté,] mais aussi de mieux en mesurer l'évolution et, par-là même, évaluer les effets des moyens mis en œuvre. Car ces résultats seront confrontés aux objectifs fixés par la loi »<sup>55</sup>. Chaque politique publique concourant à la politique de la ville se voit assigner des orientations et des objectifs, eux-mêmes précisés par une série d'indicateurs et d'éléments d'évaluation, dont le suivi et l'analyse, assurés par l'observatoire national, « au niveau de chaque territoire contribuent à l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques dont ils font l'objet »<sup>56</sup>.

Dans le domaine de l'emploi et du développement économique, les indicateurs retenus sont, en premier lieu, des indicateurs de résultats : évolution du taux de chômage et évolution du nombre des demandeurs d'emploi, sur la base d'une comparaison entre les zones urbaines sensibles et les agglomérations de référence, concernées par la politique de la ville. Les indicateurs sont, en second lieu, des indicateurs de mise en œuvre des dispositifs de la politique de l'emploi et du développement économique. Outre le taux de couverture des différents dispositifs d'aide à l'emploi dans les ZUS, ces indicateurs de mise en œuvre concernent le nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées dans les ZFU, le nombre d'emplois et le nombre d'embauches de personnes résidant en ZUS, ainsi que les investissements publics réalisés dans chaque ZUS, ZRU et ZFU. Le rapprochement avec les agglomérations de référence n'est introduit que pour le taux de chômage. Le nombre d'entreprises existantes, créées ou transférées, considéré comme un indicateur de mise en œuvre, et non de résultat, ne fait pas l'objet d'une telle mise en regard ; celle-ci permettrait de comparer la densité du tissu économique des zones urbaines sensibles avec celle des autres villes et quartiers. Dans son dernier rapport de 2007, l'ONZUS va toutefois introduire une comparaison entre les ZFU et leurs agglomérations de référence, sur le critère de la densité d'établissements économiques.

---

<sup>55</sup> Délégation Interministérielle à la Ville, *L'observatoire national des ZUS, pour une meilleure évaluation de la politique de la Ville*, site de la DIV.

<sup>56</sup> Loi n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Annexe 1. Objectifs et indicateurs de la politique de la ville.

### **2.1.3. Les Projets de Loi de Finances et l'évaluation du programme « Equité sociale et territoriale et soutien »**

Dans leur Document de Politique Transversale (DPT) relatif à la ville, les Projets de Loi de Finances (PLF) des années 2005, 2006 et 2007 retiennent des indicateurs proches de ceux de l'ONZUS afin d'apprécier l'efficacité des dispositifs relatifs au programme 147 *Equité sociale et territoriale et soutien*

Le PLF 2005 associe tout d'abord deux indicateurs à l'objectif de soutien à la création d'emplois : l'évolution du nombre d'emplois salariés dans les ZFU et l'écart entre l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les ZFU et celle du nombre de demandeurs d'emploi résidant dans les agglomérations correspondantes. Pour rendre compte de l'objectif de renforcement de la mixité fonctionnelle des ZUS, il retient, outre l'évolution du nombre d'établissements implantés dans les ZUS, ZRU et ZFU, la densité des commerces de détail et des services aux particuliers.

En 2006, trois indicateurs sont utilisés afin de tester les objectifs concernant « la réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers » et « le retour au droit commun ». Outre les écarts des taux d'évolution du nombre d'emplois salariés et d'évolution du nombre de demandeurs d'emplois, il s'agit désormais d'évaluer l'écart de densité des établissements industriels, commerciaux ou de services dans les ZFU et dans leurs agglomérations de référence.

Enfin en 2007, trois indicateurs sont associés à l'objectif de renforcement de la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires : l'écart entre l'évolution du nombre d'emplois salariés existants dans les ZFU et celui constaté dans les unités urbaines correspondantes ; l'écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie, de commerce ou de services dans les ZFI et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes ; la pérennité à cinq ans des entreprises implantées en ZFU.

## **II.2. UN TISSU ECONOMIQUE DYNAMIQUE, MAIS ENCORE SOUS-DENSIFIE**

### **2.2.1. La croissance des implantations**

*a) Des établissements en nombre croissant dans les ZFU et, dans une moindre mesure, dans les ZRU*

Premier constat mis en évidence par les données de l'ONZUS, le nombre d'établissements économiques, de l'industrie, du commerce ou des services, progresse dans les ZFU et les ZRU.

Dans les 38 zones franches urbaines de première génération, créées au 1<sup>er</sup> janvier 1997, de France métropolitaine, le nombre d'établissements, de 17 000 au 1<sup>er</sup> janvier 1999, a atteint 26 530 au début de l'année 2006, soit une progression de 56% en sept ans, malgré une baisse de 4% au cours de l'année 2002. Dans les 41 zones franches urbaines de seconde génération, ouvertes au 1<sup>er</sup> janvier 2004, le nombre d'établissements, initialement de 12 272 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, a atteint 14 125 au début de l'année 2006, soit une progression de 15% en deux ans.

La croissance apparaît moins forte dans les zones de re-dynamisation urbaine. Dans les 331 ZRU hors ZFU de première génération, créées au 1<sup>er</sup> janvier 1997, le nombre d'établissements, d'environ 33 000 au 1<sup>er</sup> janvier 1999, atteint 35 800 au début de l'année 2004, soit une progression de près de 10 % (8,5%) en cinq ans. Dans les 300 ZRU hors ZFU de première et seconde générations, le nombre d'établissements, initialement d'environ 26 800 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, est de 27 400 au début de l'année 2006, soit une progression de 2% en deux ans.

Enfin, dans les 306 ZUS, ni ZRU, ni ZFU de première génération, de France métropolitaine, le nombre d'établissements, d'environ 46 000 au 1<sup>er</sup> janvier 1999, a atteint environ 50 000 au début de l'année 2004, soit une progression là encore de près de 10 % (8,7%) en cinq ans. Toutefois, dans les 317 ZUS, ni ZRU, ni ZFU de première et seconde générations, le nombre d'établissements, évalué à environ 49 800 au 1<sup>er</sup> janvier 2004, est de 49 500 au début de l'année 2006, soit une baisse de 6% sur deux ans.

**Tableau 2. Nombre d'établissements implantés dans les ZFU, ZRU et ZUS de France métropolitaine  
au 1<sup>er</sup> janvier de l'année courante**

	1999	2002	2003	2004	2005	2006	Croissance 2003-2004 (en %)	Croissance 2004-2005 (en %)	Croissance 2005-2006 (en %)
<b>ZFU</b>									
38 ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	17 000	24 451	23 556	24 875	25 727	26 530	5,6	3,4	3,1
UU ayant au moins une ZFU 1 <sup>ère</sup> génération							2,0	1,7	1,1
41 ZFU de 2 <sup>de</sup> génération				12 272	13 1258	14 125		7,0	7,6
UU ayant au moins une ZFU 2 <sup>de</sup> génération								1,7	1,2
14 ZFU de 3 <sup>ème</sup> génération						4 406			
<b>ZRU</b>									
331 ZRU hors ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	Environ 33 000	Environ 34 600	Environ 34 700	Environ 35 800					
300 ZRU hors ZFU de 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>de</sup> générations				Environ 26 800	Environ 27 300	Environ 27 400			
Total ZRU								1,6	0,7
UU de référence								1,9	1,1
<b>Autres ZUS (hors ZFU et ZRU)</b>									
306 ZUS, ni ZRU, ni ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	Environ 46 000	Environ 48 000	Environ 48 000	Environ 50 000					
317 ZUS, ni ZRU, ni ZFU de 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>de</sup> génération				Environ 49 800	Environ 49 900	Environ 49 500			
Total ZUS								0,1	- 0,7
UU de référence								1,9	1,1

Source : Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2007*, d'après répertoire Sirene, INSEE.

Champ : établissements de l'industrie, du commerce et des services (ICS).

La progression du nombre d'établissements dans les ZFU se révèle plus importante que dans les unités urbaines correspondantes : en 2004 et 2005, elle dépasse 3% dans les ZFU de première génération et même 7% dans les ZFU de seconde génération, alors qu'elle se limite à 1,7% et 1,2% dans les unités urbaines de référence, ayant au moins une ZFU.

Dans les ZRU, la progression du nombre d'établissements se révèle inférieure à celle observée dans les unités urbaines de référence, avec des croissances respectives de 1,6% contre 1,9% en 2005, et de 0,7% contre 1,1% en 2006, attestant *a priori* d'une faible attractivité des zones de re-dynamisation urbaine.



Enfin, dans les autres ZUS, ni ZFU, ni ZRU, la progression est nulle depuis 2005, si ce n'est négative, alors qu'elle se révèle positive dans les unités urbaines de référence : 1,9% et 1,1% en 2005 et 2006.

Au final, l'observation de l'évolution du nombre d'établissements semble attester du caractère attractif des exonérations dans les ZFU, ce qui ne paraît pas se vérifier pour les ZRU et les ZUS. Toutefois, l'embellie du nombre d'établissements dans les ZFU, analysée par l'ONZUS en termes de « rattrapage des ZFU par rapport à leur voisinage »<sup>57</sup>, relève pour partie d'un effet d'optique : un taux de croissance est d'autant plus fort que les effectifs de départ sont faibles. Or, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, le nombre d'établissements installés en ZFU ne représente que 3% de l'ensemble des établissements situés dans leurs agglomérations.

*b) Un taux d'installation élevé, mais un taux de survie des établissements inférieur à celui des unités urbaines de référence*

Second constat, le taux d'installation des établissements, qui correspond ici au nombre annuel d'installations, créations pures et transferts, hors réactivations et reprises, enregistrées au cours d'une année, rapportés au stock d'établissements présents au 1<sup>er</sup> janvier de l'année courante, est en augmentation.

Dans les zones franches urbaines, le taux d'installation progresse depuis 2002. Il est passé de 12% à 20% en 2005 et à près de 24% en 2006 dans les ZFU de la première génération. Le « dynamisme » des installations est aussi élevé dans les ZFU de la seconde génération avec un taux d'installation de 23% en 2005 et de 24% en 2006. Ce dynamisme paraît supérieur à celui enregistré dans les unités urbaines d'appartenance, ayant au moins une ZFU, où le taux d'installation se maintient entre 14 et 15% du stock durant ces mêmes années, soit un écart négatif de près de 10 points avec les ZFU. Toutefois, là encore, le dynamisme des ZFU, en comparaison avec leurs unités urbaines d'appartenance, est pour partie un effet d'optique, lié à la faible importance numérique de leur stock d'établissements.

Dans les zones de re-dynamisation urbaine, le dynamisme du tissu économique apparaît, au regard de ce critère, assez proche des ZFU de la première génération : le taux d'installation y atteint 20% en 2005 et 2006 et dépasse de 4 points celui des unités urbaines de référence, qui se maintient autour de 16%.

Dans les zones urbaines sensibles par contre, le taux d'installation des établissements apparaît nettement inférieur : il évolue peu depuis 2002 et se situe autour de 17%. Il frôle les 18% en 2006, soit toutefois près de deux points de plus que celui observé dans les unités urbaines de référence. On notera que, contrairement au taux de croissance du nombre d'établissements, le taux d'installation n'est pas « net » des disparitions survenues dans l'année.

**Tableau 3. Taux d'installation des établissements (en %)**

	2002	2003	2004	2005	2006
<b>ZFU</b>					
38 ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	12,0	18,4	19,4	20,2	23,7
Unités urbaines ayant au moins une ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	13,1	13,4	14,4	14,4	14,5
41 FU de 2 <sup>de</sup> génération			21,2	23,3	24,1
Unités urbaines ayant au moins une ZFU de 2 <sup>de</sup> génération			14,1	15,7	14,4
15 ZFU de 3 <sup>ème</sup> génération					18,4 <sup>#</sup>
<b>ZRU</b>					
ZRU de 1 <sup>ère</sup> et de 2 <sup>nd</sup> e générations			19,4	20,6	20,0
Unités urbaines de référence			16,6	16,3	16,3
<b>ZUS</b>					
Autres ZUS (hors ZFU et ZRU)			16,6	17,2	17,7
Unités urbaines de référence			16,4	15,9	16,2

Source : Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles [2007], *Rapport 2007*, d'après répertoire Sirène, INSEE.

Champ : Établissements de l'industrie, du commerce et des services (ICS).

<sup>#</sup> L'année 2006 ne correspond pas à une année de plein exercice du dispositif : le décret portant délimitation des zones a en particulier été publié à la fin de l'année 2006.

En comparaison avec les unités urbaines de référence, le taux moyen de survie des établissements installés au cours des années 1997 à 1999 est légèrement inférieur dans les ZFU : après 6 ans et demi d'existence, 26% des établissements ont survécu en ZFU contre 30% dans leurs agglomérations, soit un écart négatif de 4 points. Observant la différence entre le taux de croissance du nombre d'établissements et le taux d'installation, l'ONZUS diagnostique en outre une forte mortalité des unités présentes dans les ZRU qui fragilise leur tissu économique.

<sup>57</sup> ONZUS [2007], *Rapport 2007*, p. 38.

c) *Plus de 60% de créations pures et une proportion limitée de transferts en 2006*

L'installation correspond le plus souvent à une création pure. Dans les zones franches urbaines, la part des créations pures, qui correspondent à de nouveaux établissements dont l'activité ne constitue pas la poursuite d'une activité antérieurement exercée sur un autre site ou par une autre entreprise, soit hors réactivations, reprises et transferts, dans l'ensemble des installations, s'élève en 2006 à 62% pour les zones de troisième génération, à 63% pour les zones de première génération, et à 68% pour les zones de première génération : dans tous les cas, elle est égale ou même légèrement supérieure à celle observée dans les unités urbaines de référence. La part des créations dans les installations atteint désormais 69% dans les ZRU et 66% dans les ZUS, dépassant là encore celle observée dans les unités urbaines de référence. La critique dénonçant les effets d'aubaine, sur la base du constat d'une part élevée de transferts, ne paraît pas justifiée à la lecture de données de 2006 : à l'exception des ZFU de première génération, la part des transferts est toujours inférieur ou sensiblement proche de celle observée dans les unités urbaines de référence, ce qui suggère que les transferts au profit des ZFU, ZRU et ZUS, liés aux mesures d'exonérations de la politique de discrimination positive territoriale, restent limités.

**Tableau 4. Origine des installations en ZFU, ZRU et ZUS en 2006 (en %)**

	ZFU						ZRU		ZUS	
	1 <sup>ère</sup> génération		2 <sup>ème</sup> génération		3 <sup>ème</sup> génération		ZRU	UU de référence	ZUS	UU de référence
	ZFU	UU de référence	ZFU	UU de référence	ZFU	UU de référence				
Créations pures	62	62	63	61	68	62	69	61	66	61
Transferts	30	26	27	26	18	27	17	25	19	25
Réactivations et reprises	8	12	10	13	14	11	14	14	15	14

Source : Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2007*, d'après répertoire Sirène, INSEE.

d) *Le poids des TPE et PME et du secteur de la construction*

Les chefs d'entreprise implantés dans les ZFU, ZRU et ZUS sont, dans leur majorité, des indépendants n'employant aucun salarié. En 2005, la part des indépendants atteint respectivement 56% et 58% dans les ZRU et les autres ZUS, et 49% dans les ZFU.

**Tableau 5. Répartition des établissements implantés en ZFU, ZRU et ZUS, selon le nombre de salariés en 2005 (en %)**

	Aucun	De 1 à 49 salariés	50 salariés et plus
ZFU de 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>nde</sup> génération	49	50	1,2
ZRU hors ZFU de 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>nde</sup> génération	56	43	1
Autres ZUS, ni ZRU, ni ZFU de la 1 <sup>ère</sup> et 2 <sup>nde</sup> génération	58	41	1

**Champ** : établissements du champ ICS au 1<sup>er</sup> janvier 2005, renseignés sur cette question, soit 87% des établissements en ZRU et 84% des établissements en ZFU et en ZUS.

**Source** : Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2006*, Paris, Editions de la DIV, d'après répertoire Sirène, INSEE.

De fait, les établissements implantés dans les ZFU et, en particulier, dans les ZFU de la première génération, apparaissent plus fréquemment employeurs que les établissements des unités urbaines de référence, ayant au moins une ZFU. Ce constat ne se vérifie pas dans les ZFU de la seconde génération, de création récente. Il se confirme dans les ZFU de la première génération : 55% des établissements sont employeurs contre seulement 44% dans les unités urbaines de référence, soit un écart de plus de 10 points. Par contre, quelque soit la date de création des ZFU, la part des établissements employant au moins 50 salariés y apparaît inférieur : 1,2% contre 1,6% dans unités urbaines de référence.

**Tableau 6. Distribution des établissements selon leur nombre de salariés, les lieux d'implantation et la génération des ZFU en 2005**

	Aucun salarié		De 1 à 49 salariés		50 salariés et plus	
	ZFU	Unité urbaine ayant une ZFU	ZFU	Unité urbaine ayant une ZFU	ZFU	Unité urbaine ayant une ZFU
ZFU de 1 <sup>ère</sup> génération	45,0	54,2	53,8	44,3	1,2	1,6
ZFU de 2 <sup>nde</sup> génération	56,0	53,1	42,9	45,2	1,1	1,7
Ensemble des ZFU	48,7	53,1	50,2	45,3	1,2	1,6

**Champ** : établissements du champ ICS au 1<sup>er</sup> janvier 2005, renseignés sur cette question, soit 87% des établissements en ZRU et 84% des établissements en ZFU et en ZUS.

**Source** : Observatoire National des Zones Urbaines Sensibles [2007], *Rapport 2006*, Paris, Editions de la DIV, p. 48, d'après répertoire Sirène 2005, INSEE.

On notera en outre que le tissu économique des ZFU, notamment de première et seconde générations, reste marqué par une sur-représentation du secteur de la construction, près de 20% des établissements contre moins de 10% dans les unités urbaines correspondantes, et dans une moindre mesure, une sous-représentation de celui des services aux particuliers relativement à leurs agglomérations de référence. La distribution sectorielle des seules installations confirme une sur-représentation du secteur de la construction, plus de 25% des établissements contre moins de 15% dans les unités urbaines correspondantes, et relève un

déficit de créations dans les services aux entreprises, tout au plus 25% contre plus de 30% dans les unités urbaines de référence.

### **2.2.2. Mais une réduction des écarts encore largement à confirmer en matière de densité d'établissements**

Le premier rapport de l'Observatoire National des ZUS en 2004 souligne que, malgré un réel dynamisme économique, « la fonction résidentielle des ZUS est confirmée par la faible présence des établissements économiques »<sup>58</sup>. Ce constat s'appuie sur l'analyse de deux indicateurs : le nombre d'établissements à l'hectare et le nombre d'établissements pour 100 habitants. Quel que soit l'indicateur retenu, la densité du tissu économique des ZUS apparaît moindre que celle de leurs unités urbaines. Au 1<sup>er</sup> janvier 2002,

- Le nombre d'établissements à l'hectare est ainsi de 2,5 dans l'ensemble des ZUS, contre 5,3 dans les unités urbaines ayant une ZUS ;
- Le nombre d'établissements pour 100 habitants s'élève à 2,5 dans le premier cas, contre 5,2 dans le second<sup>59</sup>.

En 2006, dans les zones urbaines sensibles, hors ZUF et ZRU, la densité se limite à 36 établissements pour 1 000 habitants, avec un écart de plus de 20 points avec leurs unités urbaines de référence qui présentent une densité de 57 établissements pour 1 000 habitants. Mais le déficit par rapport aux agglomérations de référence apparaît moindre que celui affectant les ZRU. La densité d'établissements y apparaît particulièrement faible, avec 16,3 établissements pour 1 000 habitants et un écart de 39 points par rapport aux unités urbaines de référence. La progression rapide du nombre d'établissements dans les ZFU n'empêche pas leur tissu économique de rester peu dense. Malgré « une trajectoire favorable de rattrapage par

---

<sup>58</sup> Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2005], *Rapport 2004*, Paris, Editions de la DIV, p. 86.

<sup>59</sup> Dans ce même rapport de 2004, le calcul du taux de présence des seuls commerces et des établissements de services aux particuliers pour 50 000 habitants, montre que leur densité « est plus faible dans les ZUS, même si ces quartiers ne sont pas forcément les seuls à être peu dotés en commerces et services (...) [et si] les écarts entre la situation des ZUS et la situation du reste des unités urbaines sont plus ou moins importants selon les activités concernées. (...) [Les écarts] sont les plus faibles pour les commerces d'alimentation générale et supérettes, les commerces de fruits et légumes, les pharmacies, les commerces de viande et les boucheries et les supermarchés (...). Par contre, les différences de présence sont beaucoup plus importantes pour les commerces non alimentaires vendant des articles plutôt chers comme les bijouteries, magasins d'optique ou de beauté, pour les magasins de meubles ou d'équipement électroménager et pour des services de loisirs comme les hôtels, restaurant et cinémas », Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2005], *Rapport 2004*, op. cit., p. 104.

rapport à leurs unités urbaines »<sup>60</sup>, la densité d'établissements reste très inférieure à celle observée dans leurs agglomérations. Dans les zones franches urbaines, la densité d'établissements pour 1 000 habitants apparaît nettement déficitaire par rapport à leurs agglomérations avec un écart de 41 points pour la première génération, de 39 points pour la seconde génération et de 33 points et demi pour la troisième génération.

**Tableau 7. Densité d'établissements (nombre d'établissements pour 1 000 habitants) au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les ZFU, ZRU et ZUS, et dans les agglomérations correspondantes**

	ZFU		ZRU		ZUS	
	ZFU	Unités urbaines correspondantes	ZRU	Unités urbaines correspondantes	ZUS	Unités urbaines correspondantes
1 <sup>ère</sup> génération	39,5	60,5		-	-	-
2 <sup>nde</sup> génération	21,1	60,5		-	-	-
3 <sup>ème</sup> génération	26,3	59,8		-	-	-
Ensemble	-	-	16,3	55,5	36,0	57,0

Source : Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2007*, d'après répertoire Sirène, et RP 1999 INSEE.

Champ : établissements de l'industrie, du commerce et des services (ICS).

Le bilan établi dans le Projet de Loi de Finances 2007 fixe pour « cible » une disparition des écarts entre les ZFU et leurs unités urbaines en 2011 (cf. tableau n°8). Toutefois, l'ONZUS considère qu' « avec un rythme de croissance annuel du nombre d'établissements de 6 points [valeur moyenne observée en 2004 et 2005] supérieur en ZFU à celui des unités urbaines de référence, il faudrait environ 18 ans pour assurer aux quartiers classés en ZFU de deuxième génération un niveau de densité d'établissements par habitant équivalent à celui de leurs agglomérations. Les chiffres équivalents sont respectivement de 22 ans pour les ZFU de première génération, et de 14 ans pour les ZFU de troisième génération »<sup>61</sup>.

**Tableau 8. Ecart entre la densité d'établissements (nombre d'établissements pour 1 000 habitants) dans les ZFU de première génération et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes**

	2003	2004	2005	2005	2006	2007	2011

<sup>60</sup> ONZUS, *Rapport 2007*, p. 38.

<sup>61</sup> Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2007*, p. 40.

	Réalisation	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	Cible
ZFU							
- toutes catégories confondues	36,5	36,8		38,3			
- dont commerce de détail et services aux particuliers	7,7						
Unités urbaines ayant une ZFU							
- toutes catégories confondues	57,5	58,8		60,6			
- dont commerce de détail et services aux particuliers	16,5						
Ecart							
- toutes catégories confondues	- 21	- 22	- 20	- 22,3	- 18	- 16	0
- dont commerce de détail et services aux particuliers	- 9						

Source : Projets de Loi de Finances pour 2006 et 2007, d'après répertoire Sirène, et RP 1999 INSEE. Estimations DIV - Observatoire national des Zones urbaines sensibles.

Champ : 38 ZFU de la génération 1997 de France métropolitaine.

## II.3. DES EMBAUCHES EN NOMBRE, MAIS DES TERRITOIRES TOUJOURS MARQUÉS PAR UN CHOMAGE ACCENTUÉ

### 2.3.1. Des créations d'emploi en nombre

*a) Le nombre d'établissements bénéficiant d'exonérations de charges sociales patronales*

En 2006, 18 500 établissements implantés dans l'une des ZFU de première, seconde ou troisième générations de France métropolitaine bénéficient d'une exonération spécifique de cotisations sociales patronales. Pour partie en raison des élargissements successifs du dispositif et de la création des ZFU de deuxième et troisième générations, le nombre d'établissements bénéficiant d'une exonération de charges patronales a plus que triplé entre 1997 et 2006, et doublé entre 2002 et 2006.

**Tableau 9. Etablissements et salariés bénéficiant d'exonérations de charges sociales patronales en ZFU**

	1997	1998	2002	2003	2004	2005	2006
Nbre d'établissements bénéficiant de l'exonération	5 127	7 177	9 248	10 147	13 500	13 900	18 500
Dont nombre d'établissements ayant embauché au moins un salarié ouvrant droit à l'exonération			2 307	2 339	3 664	3 989	n.d.

Nombre de salariés total ouvrant droit à l'exonération <sup>#</sup>			55 567	54 627	68 600	67 700	69 100
Dont nombre de salariés embauchés <sup>#</sup>			7 923	8 376	11 930	13 463	15 646

Source : Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2007*, d'après Acof. Dares.

Champ : 38 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération pour 1997, 1998 et 2002, 79 ZFU de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> générations pour 2004, 93 ZFU de 1<sup>ère</sup>, 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> générations pour 2006 en France métropolitaine.

<sup>#</sup> Les effectifs salariés sont en équivalent temps plein.

### b) *Le nombre d'embauches de salariés ouvrant droit à l'exonération*

Le nombre de salariés ouvrant droit à l'exonération progresse de 24% de 2002 à 2006 pour atteindre 69 100 salariés, avec une croissance importante en 2004, mais des évolutions négatives en 2003 et 2005, révélant la fin progressive des exonérations dans les premiers établissements créés dans les ZFU de la première génération.

En 2006, 15 646 salariés ouvrant à l'exonération ont été embauchés par un établissement implantés dans l'une des ZFU de France métropolitaine, ce qui représente une augmentation des embauches de 97% par rapport à 2002. Ce dynamisme reflète pour partie les élargissements du dispositif, même si ceux-ci ne l'expliquent que partiellement<sup>62</sup>. Le dynamisme des embauches a été exceptionnellement fort en 2004 (augmentation de 42% par rapport à l'année précédente). Il s'est réduit en 2005 (12,8%) et 2006 (16,2%), retrouvant un rythme légèrement supérieur à celui observé dans les années 2002 et 2003. En 2005, les ZFU de la première génération, créées en 1997, concentrent près de 80% des recrutements (10 388/13463) alors qu'elles ne couvrent désormais plus que la moitié (48%) de la population active des ZFU<sup>63</sup>. Enfin, signalons que le nombre de salariés dans les ZFU est estimé à près de 80 000 salariés fin 2001, soit environ 45 000 emplois supplémentaires en cinq ans (embauches et transfert) de janvier 1997 à décembre 2001.

Dans les ZRU, le nombre des embauches donnant droit à une exonération est de 2 031 en 2006. Ce nombre n'a cessé de diminuer depuis 2001 avec une chute de 53% en cinq ans. Cette baisse peut, du moins en partie, être attribuée à l'extension du dispositif ZFU en 2004 et 2006, et à la suppression mécanique de 50 ZRU, d'où une diminution du nombre

<sup>62</sup> Pour 2004, près de 80% des embauches sont effectuées dans les anciennes ZFU qui ne couvrent que 48% de la population totale de ces zones suite à la création de 41 nouvelles ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2004. Cf. Hélène THÉLOT [2006], « Les zones franches urbaines en 2004 : lancement de 41 nouvelles zones », *Premières Informations – Premières Synthèses*, DARES, n°06.2.

<sup>63</sup> Cf. Marion BACHELET [2007], « Les zones franches urbaines en 2005 : des embauches encore fortement concentrées dans les anciennes ZFU », *Premières Informations – Premières Synthèses*, n°26.1, juin.



d'embauches en ZRU. Toutefois, l'impact de l'exonération de charges sociales applicable aux embauches réalisées en ZRU apparaît limitée.

**Tableau 10. Embauches exonérées au titre de la politique de la ville dans les ZRU**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Nombre d'embauches ouvrant droit à l'exonération	4 145	4 282	3 518	3 217	2 535	2 381	2 031

Source : Observatoire national des Zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2007*, d'après Dares.

Champ : Salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération de charges sociales patronales dans un établissement implanté en ZRU de France métropolitaine.

### 2.3.2. Le type d'emplois créés

*a) Les salariés embauchés en ZFU : plus de deux-tiers d'hommes, près de 80% d'ouvriers et d'employés*

Le déficit de femmes constitue la première caractéristique notable des salariés embauchés en ZFU : plus des deux tiers d'entre eux sont des hommes (71% en 2005), pour moins d'un tiers de femmes (tableau 13). Cette faible présence féminine dans les embauches peut être expliquée par les caractéristiques des établissements qui recrutent en ZFU et, notamment, par leur secteur d'activité (tableau 12). Ces recrutements s'effectuent pour les deux-tiers dans des entreprises des secteurs des services aux entreprises (30% des établissements embauchant en 2005), de la construction (26%) et de l'industrie (12%) (tableau 11). Or dans ces trois secteurs, du fait de la rigidité de la division sexuelle du travail, les femmes sont moins présentes que les hommes, comme en attestent les enquêtes nationales de l'INSEE (tableau 12).

**Tableau 11. Secteur d'activité des établissements embauchant en ZFU en 2004 et 2005**

	2004	2005
Agriculture, chasse, sylviculture	0,5	0,3
Industrie	11,5	10,8
Construction	24,5	26,3
Tertiaire	63,5	63,7
<i>Dont : Commerce</i>	<i>15,9</i>	<i>14,5</i>
<i>Services aux entreprises</i>	<i>29,8</i>	<i>30,0</i>
<i>Services aux particuliers</i>	<i>5,8</i>	<i>4,5</i>
<i>Transports</i>	<i>6,7</i>	<i>8,2</i>

Source : DARES. Cf. Hélène THELOT [2006] « Les zones franches urbaines en 2004... », *op. cit.* ; Marion BACHELET [2007], « Les zones franches urbaines en 2005 ... », *op. cit.*

Champ : Salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération dans un établissement implanté dans une ZFU de France métropolitaine.

**Tableau 12. Répartition des actifs occupés selon le secteur d'activité et le sexe en 2005 – France  
métropolitaine**

	Ensemble	Hommes	Femmes	Part des femmes
Agriculture, chasse, sylviculture	3,8	5,0	2,4	29,1
Industrie	16,6	22,0	10,3	28,3
Construction	6,4	10,8	1,2	8,9
Tertiaire	73,2	62,2	86,1	53,9
<i>Dont : Commerce et réparations</i>	<i>13,2</i>	<i>12,9</i>	<i>13,5</i>	<i>46,9</i>
<i>Services aux entreprises</i>	<i>12,9</i>	<i>14,2</i>	<i>11,3</i>	<i>40,2</i>
<i>Services aux particuliers</i>	<i>8,5</i>	<i>6,1</i>	<i>11,4</i>	<i>61,0</i>
<i>Transports</i>	<i>4,3</i>	<i>6,1</i>	<i>2,2</i>	<i>22,3</i>
<i>Autres tertiaire</i>	<i>34,3</i>	<i>22,9</i>	<i>47,7</i>	<i>63,9</i>
Total	100,0	100,0	100,0	45,8

Source : INSEE, Enquête emploi 2005.

Champ : France métropolitaine, actifs occupés de 15 ans et plus.

La part importante d'emplois d'ouvriers s'impose comme le second trait caractéristique des salariés embauchés dans les ZFU : en 2005, 46% des embauches sont réalisées sur un poste d'ouvrier. *A contrario*, la part des ingénieurs et cadres, certes en augmentation depuis 2002 (4,8% des salariés embauchés) plafonne autour de 7% en 2004 et 2005. La proportion de techniciens et agents de maîtrise est un peu plus importante (11% en 2005). Toutefois, au total, près de 80% des emplois créés correspondent à des postes d'ouvriers ou d'employés, même si plus de 49% des salariés concernés annoncent un niveau de formation de niveau baccalauréat ou plus<sup>64</sup>. Tout autant que la faible présence féminine, l'importance des emplois ouvriers apparaît fortement liés au dispositif qui s'adresse aux TPE et PME du secteur privé. Ces résultats montrent l'urgence de poursuivre, parallèlement à la politique de discrimination fiscale positive à l'égard du secteur privé, une politique volontariste de recrutement des publics ZUS dans la fonction publique (Etat, territoriale et hospitalière) compte tenu de son « rôle unique (...) dans l'ascension sociale et la protection contre le déclassement de ceux qui sont les plus discriminés au sein du secteur privé les enfants des classes populaires et les

<sup>64</sup> A titre indicatif, et non de comparaison, car nous disposons pas de statistiques précises sur la nature des emplois créés chaque année, en 2005, le stock des actifs occupés se répartit entre 9% d'agriculteurs, artisans, commerçants et chefs d'entreprise, 15% de cadres et professions intellectuelles supérieures, 23% de professions intermédiaires, 29% d'employés, et « seulement » 24% d'ouvriers, soit un total de 530 d'ouvriers et d'employés

femmes »<sup>65</sup>**Tableau 13. Caractéristiques des salariés embauchés en ZFU en 2004 et 2005**

	2004		2005	
	Total salariés embauchés	Salariés résidents en ZFU	Total salariés embauchés	Salariés résidents en ZFU
<b>Sexe</b>				
Hommes	69,8	66,9	70,7	67,9
Femmes	30,2	33,1	29,4	32,1
<b>Age</b>				
Moins de 25 ans	29,6	34,8	30,4	34,7
De 26 à 49 ans	62,3	59,7	61,5	58,1
50 ans et plus	8,1	5,5	8,2	7,2
<b>Niveau de formation</b>				
Niveau Bac ou plus	39,4	30,4	42,9	34,7
Niveau Cap – Bep	32,5	33,3	30,5	31,6
Niveau inférieur au Cap	28,1	36,3	26,6	33,7
<b>Situation avant l'embauche</b>				
Salarié sous CDI, CDD, intérimaire ou autre contrat occasionnel	37,3	30,4	37,5	31,4
Contrat de travail particulier ou stage particulier (jeune ou chômeur)	2,8	2,7	3,1	3,0
Demandeur d'emploi	37,0	43,8	39,2	45,5
Autre (étudiant, élève, appelé au service national ...)	22,9	23,1	20,2	20,1
<b>Type d'emploi proposé</b>				
Ouvrier	43,0	49,6	45,6	51,4
Employé de commerce ou administratif	29,6	32,3	32,0	32,6
Technicien, agent de maîtrise	10,2	6,1	11,0	8,3
Ingénieur ou cadre	7,3	2,4	7,1	3,6
Autre	9,9	9,7	4,4	4,1
<b>Type de contrat</b>				
CDI	88,5	86,9	90,7	89,2
CDD	11,5	13,1	9,3	10,9
<b>Durée hebdomadaire du travail</b>				
Temps partiel	19,1	25,3	18,1	23,0
Temps plein	80,9	74,7	81,9	77,0
<b>Salaires médians mensuels bruts équivalents temps plein en euros</b>	1 215	1 166	1 265	1 220

Source : DARES. Cf. Hélène THELOT [2006] « Les zones franches urbaines en 2004 ... », op. cit. ; Marion BACHELET [2007], « Les zones franches urbaines en 2005 ... », op. cit.

**Champ :** Salariés embauchés et ouvrant droit à l'exonération dans un établissement implanté dans une des 79 ZFU de France métropolitaine.

<sup>65</sup> Sibylle GOLLAC [2005], « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête Emploi 2001 », *Sociétés contemporaines*, n°58, p. 61. Cf. également à ce sujet D. FOUGERE, J. POUGER [2004], « L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales », Complément au *Rapport sur la diversité de la fonction publique* remis par Madame Dominique VERSINI au Ministre de la Fonction Publique et de la réforme de l'État, Paris, La Documentation Française. Le programme PACTE (parcours d'accès à la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État) qui vise à favoriser l'accès des jeunes sans qualification ni diplôme est destiné notamment aux jeunes issus des quartiers sensibles.

*b) Les salariés résidents en ZUS : des emplois moins qualifiés que la moyenne des emplois créés dans les ZFU*

En 2005, 27% des embauches ouvrant droit à l'exonération concernent des résidents des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Ces salariés n'ont pas le même profil que les autres salariés embauchés par les établissements implantés dans les ZFU. Ils sont plus souvent âgés de moins de 25 ans (35% en 2005 contre une moyenne de 30%, soit un écart de 5 points), peu qualifiés (34% de niveau inférieur au CAP, contre une moyenne de 27%, soit un écart de 7 points), anciens demandeurs d'emploi n'occupant aucun emploi avant l'embauche (46%, contre une moyenne de 39%, soit un écart de 7 points).

La particularité de leur profil rime avec une relative spécificité des emplois occupés. Plus que la moyenne des salariés embauchés, les salariés résidant en ZUS occupent des postes d'ouvriers (51% en 2005, contre une moyenne de 46%, soit un écart de 5 points), au détriment des catégories technicien, agent de maîtrise (8% contre une moyenne de 11%) et ingénieur ou cadre (4% contre une moyenne de 7%). De plus, les salariés résidant en ZUS sont un peu plus que la moyenne des salariés embauchés dans le cadre d'un contrat à durée déterminée (11%, contre une moyenne de 9%, soit un écart de 2 points) et à temps partiel (23% contre une moyenne de 18%, soit un écart de 5 points). Au final, leur salaire médian mensuel brut reste inférieur à la celui de la moyenne des autres salariés (1 220 contre une moyenne de 1 265, soit un écart de 45 €).

Pourquoi ces différences ? Une première hypothèse les rapporte aux spécificités des « publics ZUS », marqués par un niveau de qualification moyen peu élevé. Mais une seconde hypothèse les explique par les représentations négatives existantes à l'égard des « publics ZUS » qu'une action sur les coûts, *via* l'exonération des charges sociales, ne parviendrait pas à remettre en cause.

### **2.3.3. Mais un chômage deux fois plus élevé dans les quartiers de la géographie prioritaire**

Le plus récent rapport de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles conclut que « dans plusieurs domaines comme dans ceux de l'accès à l'emploi, (...) le processus de décrochage entamé depuis des années n'est pas enrayé. On constate même le creusement d'écarts entre les quartiers classés en ZUS et les autres quartiers des agglomérations

auxquelles ils appartiennent »<sup>66</sup>. Le taux de chômage dans les quartiers de la géographie prioritaire est en 2005 plus de deux fois supérieur à celui des autres quartiers. Il atteint 22% dans les ZUS contre 10,5% dans les autres quartiers des villes comportant une ZUS. Ces taux sont respectivement de 42 et 25% pour les jeunes de 15 à 24 ans. De 2003 à 2005, le niveau de chômage s'est accru dans les ZUS alors qu'il était à la stabilisation dans les autres quartiers. « Même après correction des effets liés aux structures socio-démographiques des populations (sur-représentation en ZUS des jeunes, des non-diplômés, des immigrés), le risque d'être au chômage, reste, en 2005, plus important pour les habitants des ZUS »<sup>67</sup>. Constatant que de 2003 à 2005 la progression du taux de chômage dans les ZRU et ZFU de la génération 1996 a été plus rapide que dans les autres quartiers de la géographie prioritaire, l'ONZUS conclut que « les dispositifs ZRU et ZFU, conçus d'abord comme des aides au maintien et au renforcement du tissu économique des quartiers, semblent donc ne pas avoir un impact mécanique suffisant sur le chômage de leurs habitants pour compenser l'ampleur du handicap de départ affectant ces territoires »<sup>68</sup>.

\* \* \*

\*

A l'issue de ce bilan au final plus mitigé que les propos résolument optimistes de certaines analyses, certaines limites de l'exercice doivent être pointées.

Si la création des ZUS ZRU et ZFU date d'une dizaine d'années, les séries statistiques manquent encore de durée. On peut également déplorer l'absence de comparaison systématique entre ZUS, ZRU et ZUS. Par contre, la comparaison des ZUS, ZRU et ZFU avec leurs agglomérations urbaines d'appartenance masque « l'effet base » et favorise souvent le dispositif (cf. notamment l'analyse sur la comparaison de la progression du nombre d'établissements). Pour être réellement pertinent, le modèle d'évaluation devrait intégrer de façon systématique le taux de créations en excluant les transferts, et la durée de pérennité des entreprises.

---

<sup>66</sup> Délégation Interministérielle à la Ville – Observatoire national des zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2006*, p. 7.

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> Délégation Interministérielle à la Ville – Observatoire national des zones urbaines sensibles [2007], *Rapport 2006*, pp. 7-8.

Les données disponibles au niveau national cachent des écarts importants selon les territoires. Ces écarts sont liés à la disponibilité d'une offre immobilière pour accueillir des entreprises et aux délais de constitution d'une offre immobilière adaptée dans les nouvelles ZFU. Ils reflètent également pour partie des variantes territoriales liés aux différences de structure du tissu économique ou encore à la façon dont le dispositif est localement géré ».

Enfin, il conviendrait de s'interroger sur la corrélation entre le dispositif et le nombre d'entreprises ou le nombre d'emplois : s'agit-il forcément d'un rapport de causalité ? Jugeant l'avantage comparatif des ZFU en matière d'exonérations de cotisations sociales patronales « peu significatif (de 48 euros par mois) au niveau du SMIC (...), et modeste (126 euros par mois) au niveau du salaire médian des nouveaux embauchés », le projet de loi de finances 2005 considère « improbable que les exonérations en ZFU expliquent, à elles seules, les créations d'emplois ». Il souligne le rôle déterminant de l'implication des partenaires publics et privés, notamment sous forme de proposition d'une offre foncière adaptée aux besoins des entreprises, « le développement des ZFU provenant peut-être moins des exonérations fiscales et sociales qui y sont en vigueur que de la concentration des investissements publics qui y sont effectués ».

## **TROISIEME CHAPITRE. ENQUETE EN ZONE FRANCHE URBAINE**



Commanditée par la Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), une enquête auprès de chefs d'entreprises implantées dans dix ZFU de France métropolitaine a été réalisée en décembre 2005 par les cabinets d'études Demeter et Carniel. Une enquête téléphonique auprès d'un échantillon de 402 chefs d'entreprise a été complétée par une série d'entretiens en face à face. L'étude conclut à l'« attractivité du dispositif ». Les exonérations fiscales « restent le principal critère d'implantation (46% des entreprises). Cependant 44% des répondants voient d'autres avantages à une localisation dans ce type de quartier : desserte, dynamisme, proximité de leur domicile ou de leurs clients, offre immobilière proposée... ». Au final, les résultats de cette enquête quantitative apparaissent donc partagés et il semblait intéressant de pouvoir les confronter à une analyse de nature plus qualitative, tentant de cerner les logiques d'action des entreprises à l'égard d'une part, d'une implantation en zone franche urbaine et d'autre part, du recrutement de salariés résidant dans les quartiers de la géographie prioritaire.

A l'échelle de la France entière, les zones franches urbaines présentent des profils divers. Leur superficie varie tout comme leur poids en termes de population. De même, leur situation géographique fluctue, avec en majorité des quartiers d'habitat social périphériques souvent mal desservis par les transports en commun, mais également des friches industrielles ou encore des quartiers anciens de centre-ville. Du point de vue du contexte économique, certaines ZFU accueillent initialement quelques dizaines d'entreprises, d'autres, plusieurs centaines. Surtout, les ZFU sont situées pour partie dans des agglomérations en développement, pour partie dans des secteurs géographiques en crise. Enfin, les politiques menées localement par les communes en matière de programmes immobiliers, de suivi et de mise en œuvre du dispositif, ou encore de partenariat, accentuent la diversité.

Dans la continuité d'une recherche engagée autour de la thématique de la mixité urbaine dans l'agglomération nantaise<sup>69</sup>, nous avons pour notre part été amenés à nous intéresser à la zone franche Bellevue située sur les communes de Nantes et de Saint-Herblain. La ZFU Bellevue s'étend sur un quartier d'habitat social créé dans les années soixante, avec « *ses tours et ses barres* », mais également des îlots pavillonnaires qui garantissent une relative mixité sociale.

---

<sup>69</sup> Cette enquête sur l'agglomération nantaise a, dans un premier temps, débuté dans le cadre d'une recherche sur la mixité urbaine engagée grâce à un financement du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables - Ministère du Logement et de la Ville. Cf Isabelle Van de Walle, Heykel Bouazza, Anne Dujin, Armelle Robin [2007], *Etat, collectivités territoriales et entreprises face à la mixité fonctionnelle. L'exemple de l'agglomération nantaise*, Paris, CREDOC.

L'ancienne ZUP (Zone à Urbaniser en Priorité) accueille 19 700 habitants en 1999 selon le recensement de l'INSEE. Au 31 décembre 2004, l'ANPE annonce un taux de chômage de 30%, qui s'élève à 42% pour les personnes de moins de 25 ans.

Le quartier est à dominante résidentielle, mais il accueille également des activités économiques : 280 établissements sont recensés en 2005. Le secteur du bâtiment domine largement avec 77 établissements, suivi par les biens et services tertiaires (32), l'alimentation (28), les biens et services industriels (22), les commerces non sédentaires (22) et les soins à la personne (15)<sup>70</sup>. Il existe plusieurs pôles commerciaux. Le pôle Mendès-France concentre l'activité commerciale et apparaît le plus dynamique. La Harlière est un pôle commercial secondaire dont l'offre périclète. La place des Lauriers propose une offre plus étoffée ; toutefois, l'avenir de ce pôle est lui aussi incertain. Enfin, un quatrième pôle commercial est présent sur les Bourderies.

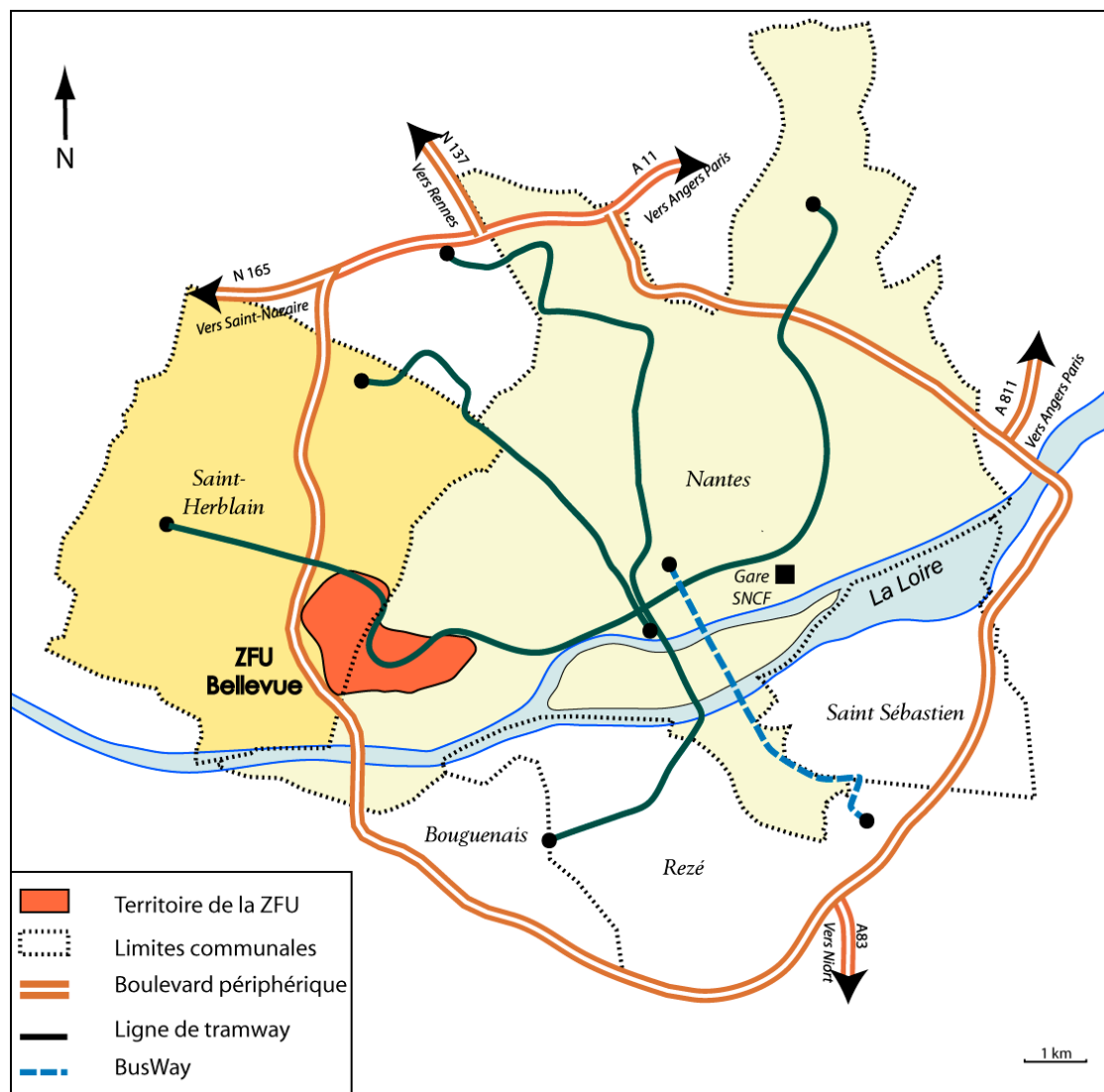
Comparée à d'autres zones franches, la ZFU Bellevue se distingue par le nombre de petites entreprises présentes initialement. Ces entreprises, installées avant le classement en ZFU, et même en ZRU, sont localisées au sein d'îlots résidentiels et participent d'une mixité fonctionnelle que l'on pourrait qualifier d'« historique » : elle n'est pas le fruit d'une politique publique, mais caractérise le quartier de longue date. La communauté urbaine estime à 80 le nombre de ces entreprises.

L'analyse repose sur la réalisation d'une vingtaine d'entretiens qualitatifs. Dix ont été menés auprès d'entreprises installées ou ayant pour projet de s'implanter sur la ZFU : trois sont des commerces, mais la plupart relèvent des secteurs du bâtiment (deux) et des services aux entreprises (cinq). Trois opérateurs de l'immobilier ont été interrogés : un office public de gestion HLM et deux promoteurs privés. Par ailleurs, des entretiens ont été réalisés auprès des services techniques de la communauté urbaine, tandis que la ZFU a été évoquée au cours d'entretiens avec des élus de Nantes et de Saint-Herblain.

---

<sup>70</sup> Source : Nantes Métropole selon nomenclature CCI/CMA.

Carte n° 1. Situation de la Zone Franche Urbaine Bellevue



CREDOC, 2007

### III.1. TRANSFORMER UNE « CITE-DORTOIR » ET FAVORISER L'EMPLOI

#### 3.1.1. Les élus : de la réticence à la mobilisation

Le projet lié à la ZFU, initialement ZRU, n'a pas toujours eu bonne presse auprès des élus et des services techniques de la communauté urbaine de Nantes. Les élus étaient à l'origine plutôt défavorables au dispositif national des zones franches urbaines, jugé très avantageux pour les entreprises, mais sans garanties suffisantes en matière de répercussions durables pour le territoire : *« à un moment, il y a eu un blocage politique, on n'était pas pour les zones franches, parce que c'était une politique de droite, la politique nationale n'était pas portée sur le territoire, il n'y avait pas de motivation ».*

La situation est aujourd'hui différente : le dispositif ZFU mobilise tant les élus que les services techniques. Certains élus expriment encore des réticences : ils craignent l'opportunisme des entreprises, leur faible implication dans le développement des quartiers, si ce n'est l'absence de pérennité de leur installation. D'autres soulignent au contraire la nécessité de mesures attractives pour favoriser l'implantation d'entreprises, doublées d'un contrôle des contreparties exigées en matière de création d'emplois.

*« Moi, j'ai un peu peur, je suis assez sceptique sur les zones franches, j'ai un peu peur que cela soit un truc de façade, c'est à dire que les entreprises viennent là par opportunité ou par opportunisme, mais qu'elles ne cherchent pas ... (...). Je crains que cela ne soit pas vraiment durable, quoi. C'est une tentative qu'il ne faut pas écarter. C'est pourquoi à la communauté urbaine, on a quand même pris l'opportunité, mais moi, je reste très sceptique (...). On a déjà eu des mauvaises expériences, des entreprises qui viennent là pour la zone franche et qui repartent... », (élus).*

*« C'est possible que des entreprises s'installent pour bénéficier des aides que l'on leur donne. Mais on n'attrape pas des mouches avec du vinaigre. On n'a jamais fait une zone d'activités sans favoriser ceux qui veulent y venir. Bon, donc, moi, cela ne me choque pas. Maintenant, c'est à la puissance publique d'avoir l'exigence que les conditions soient remplies (...). Qu'une entreprise joue sa chance ou son opportunité, je ne lui reproche pas, c'est au surveillant de faire son boulot », (élus).*

Mais pour tous, l'expérience de la ZFU vaut la peine d'être tentée. Les attentes exprimées sont de deux ordres. L'implantation d'activités devrait permettre de créer dans cette cité-dortoir une nouvelle dynamique urbaine basée sur « la proximité ». Elle devrait également favoriser l'emploi des résidents.

*« Qu'est-ce qu'on en attendait ? Apporter de l'activité dans un quartier qui continuait à ressembler à un dortoir... faire en sorte que se côtoient des lieux d'habitation et d'emploi... Voilà, et si en plus, les gens du dortoir peuvent travailler, c'est encore mieux... Mais, même si ce n'est pas le cas, c'est quand même mieux qu'il y ait un immeuble de logements, un immeuble d'activités... (...). Il faut de la proximité, et pour qu'il y ait proximité, il faut qu'il y ait dissémination des activités... », (élus).*

*« Ce qui me semble important, c'est qu'il y a une volonté forte de la ville et de la communauté urbaine d'avoir une approche par l'économie du problème, c'est à dire, le logement est ce qu'il est, on ne le changera pas. Mais on va réintroduire de l'économie dans ce quartier de façon massive. (...) L'objectif, c'est de ramener des entreprises qui créent des emplois qui, au titre du dispositif ZFU, vont devoir recruter au moins un tiers de leurs nouveaux salariés dans les quartiers sensibles, ZFU ou autres, clairement leur montrer... d'abord que ce n'est pas une mauvaise chose qu'il y ait de l'activité dans ces quartiers, second, remettre au boulot ou mettre au boulot tout simplement des gens qui ont les capacités pour occuper des emplois et qui souffrent éventuellement de discriminations, qui ont du mal à trouver un emploi. (...) Ce qui me paraît intéressant, c'est une approche par l'économie pour une fois, ce que l'on a rarement fait jusqu'ici (...). On a beaucoup redoré la banlieue, il faut dire les choses, le tram, les services publics, ça améliore la vie des habitants, mais est-ce que ça change fondamentalement les choses ? On va voir, si on fait venir les entreprises, si on remet les gens au travail, on va voir (...) ce que cela va donner. Moi, je suis partisan d'essayer », (Services techniques, communauté urbaine Nantes Métropole).*

### **3.1.2. Le lancement de plusieurs programmes immobiliers**

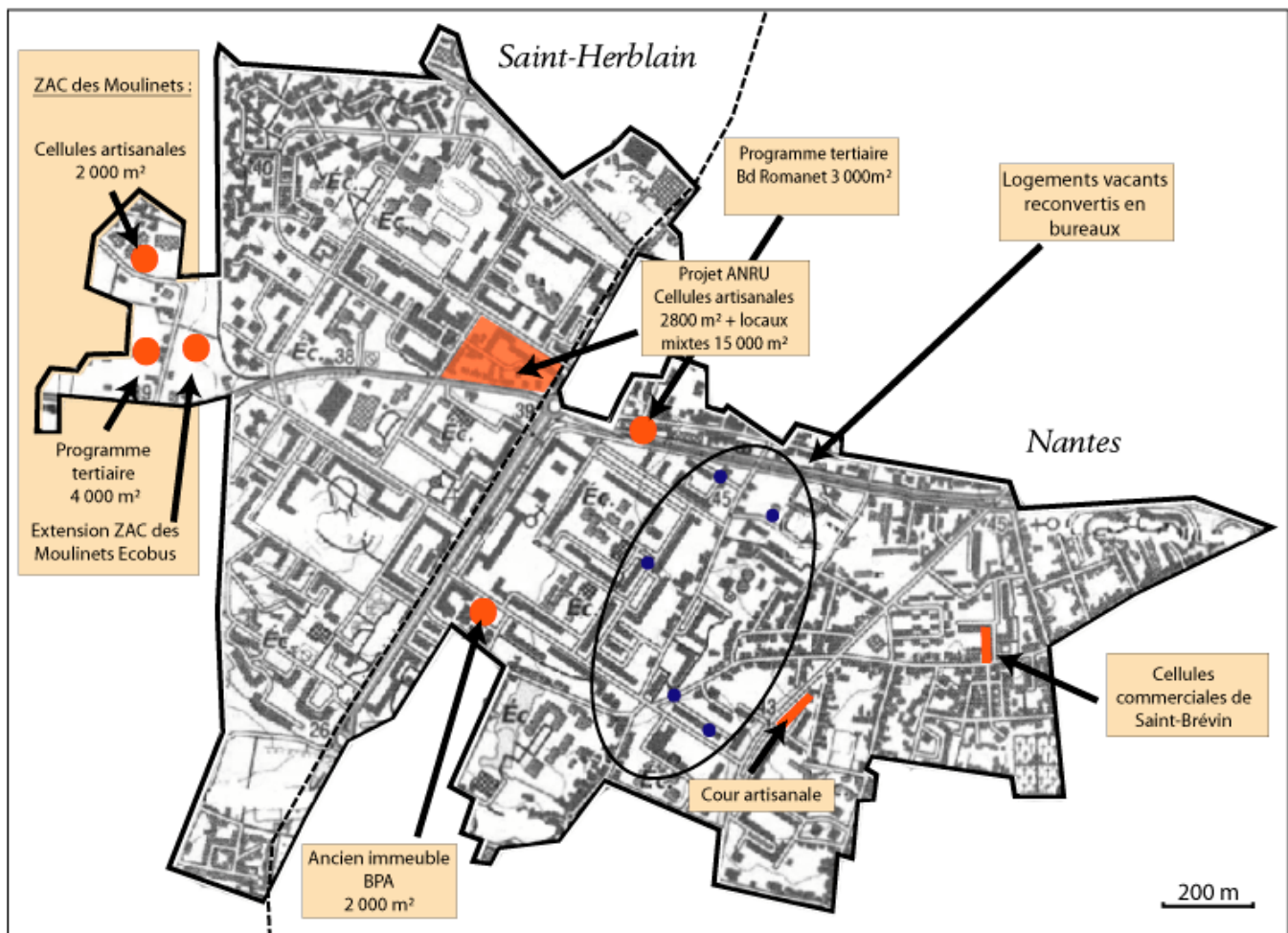
Le quartier est classé comme Zone de Re-dynamisation Urbaine (ZRU) en 1996 et bénéficie à ce titre d'un premier régime d'exonérations. Il est répertorié comme Zone Franche Urbaine depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Le nouveau périmètre délimite une ZFU de 225 hectares. Il intègre le périmètre de l'ancienne ZRU, plus le site prioritaire des Bourderies, ainsi que quelques extensions foncières (tranche Nord du boulevard Romanet sur la commune de Nantes, ZAC des Moulinets et des Tilleuls sur la commune de Saint-Herblain).

Outre le système d'exonérations fiscales et sociales, l'offre publique de la ZFU consiste en la mise en œuvre de plusieurs programmes immobiliers à destination des entreprises. On distingue quatre programmes principaux qui ciblent des profils d'activités divers. Un premier programme date de 1998. Les autres, de taille plus importante, sont récents, si ce n'est en projet. Ils constituent une nouvelle phase de développement de la zone franche et résultent en large part d'une politique volontariste des communes et de la communauté urbaine : il n'y avait plus d'offre disponible sur la ZFU et aucune nouvelle implantation n'était possible depuis plusieurs années.

- Dans une situation relativement centrale, la cour artisanale accueille, depuis 1998, 16 PME comptant entre 5 et 15 salariés. Il s'agit essentiellement d'entreprises tertiaires, mais également de petites industries attirées par les hangars proposés. La cour artisanale est aujourd'hui occupée en totalité.
- Les six cellules commerciales de la rue de Saint-Brévin, situées au Sud-Est de la zone franche, accueillait initialement des établissements commerciaux en perte de dynamisme. Compte tenu de la fermeture de plusieurs d'entre eux et de la présence à proximité de petites boutiques et d'un supermarché discount, l'office public de gestion HLM propriétaire des locaux a décidé leur changement d'usage en 2000. Le soutien du Fonds d'Intervention de Sauvegarde de l'Artisanat et du Commerce (FISAC) a permis d'engager des travaux de réhabilitation des locaux au profit de PME tertiaires qui se sont installées à partir de 2004 - 2005.

Le même bailleur social propose en outre un petit nombre de locaux diffus dans le quartier Bellevue : il s'agit de logements situés dans des immeubles résidentiels. Compte tenu de la demande insatisfaite de plusieurs entreprises, l'office a en effet décidé de reconverter des logements restés vacants en bureaux dans le cadre d'un changement d'affectation autorisé en ZFU. Sept « logements » d'environ 70 m<sup>2</sup> sont aujourd'hui occupés par des activités du secteur tertiaire ; une vingtaine au total pourrait être proposée pour une occupation professionnelle.

Carte n° 2. Localisation des programmes immobiliers d'entreprises de la ZFU de Bellevue en  
2007



CREDOC 2007, d'après données Nantes Métropole

- Le programme des Moulinets se situe à l'extrême ouest de la ZFU, près du boulevard périphérique. Il est excentré par rapport au quartier, à l'écart des logements, et se subdivise lui-même en trois programmes.

Dans son îlot tertiaire, la ZAC des Moulinets propose la vente ou la location de 4 000 m<sup>2</sup> aux entreprises. Confié à un promoteur privé, le programme est en commercialisation depuis un an et demi et a été livré en trois phases, correspondant à trois bâtiments, sur 2006 et 2007. Le profil des entreprises qui s'installent sur ce site est assez différent de celui des entreprises déjà implantées. Elles sont généralement de taille plus importante, mais ne dépassent pas 30 salariés, avec une forte présence du secteur informatique.

Le programme mixte de la ZAC des Moulinets propose six cellules artisanales d'une superficie de 250 et 350 m<sup>2</sup> chacune, soit 2 000 m<sup>2</sup> au total, proposés en copropriété. Confié au même promoteur privé, il s'adresse à de l'artisanat ou de la petite industrie, ayant des besoins de stockage limités. L'installation des entreprises est prévue pour fin 2007 avec une dominante du secteur du bâtiment second œuvre.

Le projet d'extension de la ZAC propose la vente de terrains permettant aux entreprises de construire elles-mêmes des bâtiments de taille assez importante (700-800 m<sup>2</sup>). L'installation des entreprises est prévue pour 2007-2008, après la révision du PLU, et le nombre de demandes est déjà important au moment de l'enquête.

- Le programme immobilier lié au projet ANRU, porté par la commune de Saint-Herblain, visait au départ uniquement la réhabilitation du pôle commercial de La Harlière et la création de cellules artisanales, d'une superficie de 2 800 m<sup>2</sup>, à destination d'entreprises tournées vers les services à la personne et les services aux entreprises. Le projet a dans un second temps été étoffé. Associé à un programme de démolitions, il se distingue des autres programmes par son caractère transversal, associant volet social, volet culturel, volet urbanisme et volet économique. La commune de Saint-Herblain a tiré partie de la présence d'une zone franche pour développer le volet économique du projet. En raison des coûts liés à l'achat de foncier, un quart du financement du projet ANRU est destiné au développement économique. Le programme qui s'étend sur 15 000 m<sup>2</sup> se veut mixte en termes d'offre aux entreprises. Il propose en pied d'immeubles des locaux commerciaux à destination de moyennes surfaces spécialisées, vouées au commerce anormal, afin de ne pas concurrencer l'offre commerciale préexistante. L'offre immobilière sera complétée par des bureaux à destination du secteur tertiaire, des locaux tertiaires mixtes de type cellules artisanales, à destination de la petite industrie, et d'une pépinière d'entreprises. L'échéance initialement prévue pour l'arrivée des premières entreprises est 2009. Toutefois, à l'achèvement de l'enquête, le projet ANRU n'avait pas encore reçu de réponse de l'Etat et sa réalisation ne pouvait débiter en l'absence de son financement.

Pour achever la description de l'offre immobilière sur le territoire de la ZFU, on évoquera deux derniers projets portés par des promoteurs privés. Le programme tertiaire du boulevard Romanet propose 3 000 m<sup>2</sup>. Il a attiré des professions indépendantes, notamment dans le secteur médical, pour partie déjà installées sur la zone franche urbaine. Enfin, un immeuble



anciennement occupé par un organisme bancaire a été racheté par un autre promoteur immobilier qui, après réhabilitation, propose en location plus de 2 000 m<sup>2</sup> à destination de commerces et d'entreprises.

L'examen de la cartographie de la zone franche fait apparaître le caractère à la fois éclaté et excentré des programmes d'immobilier d'entreprise. Le manque de disponibilités foncières explique le caractère périphérique des implantations. A part le projet ANRU, associé à des démolitions, les programmes immobiliers se sont faits au grès des disponibilités foncières, au coup par coup. Le développement de ces programmes procède d'une logique opportuniste. Ainsi, la ZAC des Moulinets ne faisait pas partie du périmètre de la ZRU défini en 1996 : elle constitue une excroissance intégrée à la ZFU en 2004 en raison de ses possibilités foncières. Les entreprises qui s'y installent sont à l'écart des zones résidentielles, et en particulier des immeubles d'habitat social. La situation est très différente pour les entreprises implantées plus au cœur du quartier.

Outre leur localisation, les programmes immobiliers se distinguent par l'attention portée par les opérateurs aux possibles répercussions de l'arrivée d'entreprises sur le territoire. L'office public de gestion HLM porte une attention particulière à l'impact des activités économiques sur le quartier et, en particulier, sur l'emploi, sur la base d'une collaboration étroite avec Nantes Métropole, qui a d'ailleurs permis le premier contact avec la moitié des entreprises candidates. Cette préoccupation influe sur les critères de choix des entreprises. Pour les anciens logements transformés en bureaux, seules des activités tertiaires sont acceptées afin d'anticiper d'éventuels conflits de voisinage liés à des nuisances sonores. Surtout, l'office entend sélectionner des projets viables au détriment des projets de pure opportunité fiscale. De plus, le conseil d'administration de l'office a donné son accord sur le changement d'affectation des logements en bureaux, sous réserve d'un retour annuel d'informations sur la capacité des entreprises à créer des emplois à destination des résidents de la ZUF et des ZUS.

*« Nous avons appris à laisser mûrir les projets des entrepreneurs. On s'est aperçu qu'une personne qui voulait s'installer en ZFU avait besoin de temps. (...). Parfois, on est allé trop vite. Aujourd'hui on attend que le projet soit bien établi parce qu'on a eu des échecs, enfin on a eu surtout un échec, car le projet n'était pas assez préparé. (...) Il ne s'agit pas d'accueillir toutes les entreprises en ZFU. Il est clair qu'elles viennent d'abord pour les avantages fiscaux, mais ça ne suffit pas (...). Il faut que l'entreprise accepte le fait de s'implanter dans un quartier d'habitat social, avec les problèmes que ça peut comporter (...) Les échecs qu'on a pu avoir c'était avec des entreprises qui n'avaient absolument pas anticipé les choses. (...) Une fois, on a*

*dit non à une société parisienne qui voulait tout simplement délocaliser son siège. C'était peut-être au feeling, mais ce n'était pas clair. On n'a pas senti le dossier », (office public de gestion HLM).*

Promoteur privé, l'opérateur du programme des Moulinets n'a initialement pas vocation à s'intéresser à l'impact d'un programme immobilier sur un territoire. Toutefois, et bien qu'ayant acquis en propriété le terrain, il travaille en collaboration étroite avec Nantes Métropole. Dans la mesure où il s'agit d'une opération privée, Nantes Métropole n'a pas les moyens d'évincer un prospect. Mais le promoteur s'est engagé à faire remplir par tout candidat à l'installation une fiche contact indiquant l'activité de l'entreprise, son chiffre d'affaires, son nombre actuel de salariés (moins de 50) et ses perspectives d'embauche à deux ou trois ans, permettant à Nantes Métropole de pré-valider les projets d'implantation. En retour, le partenariat avec la communauté urbaine donne au promoteur la possibilité d'une meilleure adaptation de l'offre immobilière aux besoins des entreprises.

*« Je pense que la présence de la collectivité dans le débat permet au promoteur d'aller plus loin dans ses exigences. Par exemple, le minimum de surface à prendre est de 80 m<sup>2</sup>. A une occasion, sur notre conseil, le promoteur a poussé une entreprise à prendre 30 m<sup>2</sup> en plus pour pouvoir accueillir plus de salariés à terme », (Services techniques de la communauté urbaine).*

*« Nous ne ferions pas cela pour tous nos programmes, car ce serait trop lourd, mais dans ce cadre, on comprend. (...) Nous sommes partenaires dans la définition du programme. (...) L'intervention de Nantes Métropole apporte un plus certain, car elle connaît le terrain et la demande des entreprises. Par exemple, c'est Nantes Métropole qui nous a précisé que les entreprises souhaitaient de petites cellules, plus petites que ce que nous pensions faire. Nous avons donc adapté le plan de masse », (promoteurs privés).*

Toutes opérations ne font cependant pas l'objet d'une coopération entre le promoteur privé et la communauté urbaine.

## III.2. S'IMPLANTER DANS UNE ZFU

### 3.2.1. Une offre foncière de qualité

L'installation sur la zone franche urbaine peut avoir pour origine une présence antérieure sur le quartier. Deux entreprises interrogées s'inscrivent dans ce cas de figure : une entreprise du bâtiment dont le créateur est né sur le quartier ; un café-restaurant avec pour créateur une personne résidant dans le quartier depuis plus de trente ans.

*« C'était pas loin de chez moi. Oui, je suis du quartier, j'y vis depuis 40 ans. Je connais bien. Donc en fait, c'est ma première implantation dans un vrai local, avec des salariés. J'ai commencé ce boulot à domicile, dans la maison de mes parents, dans le garage. Il y avait juste la place pour une camionnette et un peu de matériel. Et puis l'activité est venue, je me suis dit que je pouvais embaucher »,* (bâtiment, 15 salariés, installation en 1999).

*« Je me suis installé ici il y a deux ans, en mai 2004, c'est ma première affaire. Mais je suis du quartier, je suis là depuis 1971. Il y avait un local à louer, j'ai déménagé et maintenant je vis au-dessus »,* (hôtellerie-restauration, aucun salarié, installation en 2004).

Un troisième exemple peut être évoqué avec une société informatique.

*« L'entreprise s'implante dans la ZFU parce que ses créateurs sont issus de Bellevue et veulent créer une activité ici. Ils disent qu'ils s'en sont sortis ici et qu'ils travailleront donc sur place »,* (promoteur privé) .

Etre originaire ou résident du quartier n'empêche pas ces créateurs d'être exigeants en terme de choix d'implantation. La proximité résidentielle n'a pas été leur seul critère : comme les autres responsables, ils apprécient les qualités de l'offre immobilière.

#### a) Coûts attractifs, qualité de la desserte et possibilités de stationnement

Les entretiens avec les responsables d'entreprise font apparaître les atouts d'une implantation sur la zone franche urbaine Bellevue. Un premier réside dans le coût attractif de l'offre foncière, à la location comme à l'achat.

*« Avec une location à Nantes Habitat, je paie 6 € par m<sup>2</sup>. C'est complètement inespéré »,* (services aux entreprises, 5 salariés, installation en 2004).

Le coût du foncier est jugé d'autant plus intéressant lorsque les locaux sont neufs ou susceptibles d'être réaménagés en fonction des besoins de l'entreprise. Le dirigeant d'une agence de communication a apprécié la possibilité de louer un local beaucoup plus grand que dans le centre. Mais il a également été intéressé par le caractère atypique du local et ses possibilités d'aménagement.

*« On était dans un 35 m<sup>2</sup> dans le centre de Nantes. On a commencé à deux avec un graphiste, mais là, ce n'était plus possible. On cherchait plus grand. (...) Cela m'a plu tout de suite. J'ai flashé sur le local. On avait 200 m<sup>2</sup>. Et puis, un bureau de plein pied, c'est plus conventionnel. Ici, c'est plus atypique. La mezzanine, la hauteur de plafond, le volume... On dirait un loft. C'est ça qui m'a décidé. Je n'aurais jamais pu me payer le luxe d'un tel local dans le centre. (...) On a tout refait, toute l'électricité. Maintenant, on va racheter les murs. On n'est pas prêt de partir », (services aux entreprises, 6 salariés, installation en 2004).*

Le second argument en faveur de la zone franche tient à sa situation géographique et à la qualité de sa desserte, tant par les axes routiers que par les transports en commun. L'axe routier principal qui traverse la zone franche rejoint le périphérique, qui contourne la zone franche par l'Ouest, d'où un accès rapide au réseau autoroutier vers Paris ou le Sud-Ouest, et aux voies express vers Rennes et Vannes. La volonté de la communauté urbaine de désenclaver les quartiers relevant de la Politique de la Ville s'est traduite dans la conception du réseau de tramway. Outre six lignes de bus, la ZFU Bellevue est desservie par le tramway : elle se situe à 7 stations du centre ville de Nantes, ce qui permet de rejoindre la gare TGV en une vingtaine de minutes. Au final, *« c'est très proche du centre »*.

Les possibilités de stationnement sont également évoquées comme un atout de la ZFU. La bonne desserte routière et la présence de parkings sont particulièrement appréciées des entreprises dont la clientèle est locale et le personnel, fréquemment en déplacement professionnel. A titre d'exemple, une société de bâtiment emploie 15 salariés et dispose de 13 camionnettes. Mais c'est également le cas d'une entreprise de services aux entreprises avec des déplacements plus lointains et la réception de clients venant d'autres régions.

*« Là par exemple, je reviens de déplacement : j'ai besoin d'une valise, de deux portables... Il est hors de question que ma voiture soit à 500 m. Et dans le centre malheureusement, il n'y a pas moyen de faire autrement ! Si possible, je ne voulais pas être trop loin du tramway, notamment pour ceux qui arrivent de Paris ou d'ailleurs, en TGV », (services aux entreprises, 5 salariés, installation en 2004).*

Le coût attractif du foncier, la qualité de la desserte et les possibilités de stationnement sont comparées avec le centre de Nantes, et non avec d'autres quartiers périphériques. Or, par rapport aux quartiers centraux, les atouts de la ZFU apparaissent clairement aux responsables d'entreprises : pour un éloignement du centre et, notamment de la gare TGV, relatif, le coût des locaux est avantageux, l'accès aux grands axes routiers, rapide, les possibilités de stationnement, importantes.

*b) Les exonérations : une exigence pour certains, « un plus » pour les autres*

Parmi les responsables d'entreprise interrogés, trois annoncent que l'installation sur le site a été motivée par la possibilité d'exonérations au moment décisif de la création de l'entreprise. Une entreprise du secteur du bâtiment s'est ainsi installée à sa création en 1999 en raison des avantages fiscaux liés à une implantation en ZRU et de la présence d'un vivier potentiel de recrutement sur le quartier. A la différence des autres responsables, ces trois créateurs étaient clairement à la recherche d'informations sur les possibilités d'exonérations fiscales et/ou sociales dans l'agglomération nantaise.

*« Je voulais absolument être en zone franche. Il était hors de question de rester dans le système général. C'était ça ou je faisais du sans facture. Or je suis obligé de faire des factures. Je voulais être en ZFU. (...) Il n'y a presque aucune communication sur la ZFU, pas de marketing. A la CCI, on ne pousse pas vers la ZFU, on donne des réponses vagues. On m'a beaucoup plus parlé des pépinières d'entreprises, mais elles n'offrent aucun avantage pour les charges », (services aux entreprises, 5 salariés, installation en 2004).*

*« Mon but était de développer l'emploi : j'avais tout intérêt à être en ZFU. (...) Je cherchais à m'implanter sur une zone franche. Quand j'ai su par le bouche à oreilles qu'une zone franche se créait en 2004, je suis venue sur place, j'ai fait du porte à porte. Mais les gens n'étaient pas au courant. Par la communauté urbaine, je suis tombée par hasard sur Nantes Habitat. J'ai fait un dossier et après sélection, j'ai obtenu ce local », (services aux entreprises, 4 salariés, installation en 2004).*

Toutefois, les exonérations liées au dispositif ZFU ne sont pas toujours évoquées comme une condition *sine qua non* à l'implantation. Certains chefs d'entreprise soulignent qu'ils n'étaient pas informés de ces aides au moment de leur choix, que d'autres motivations plus fortes ont joué, - la qualité de l'offre, l'origine du quartier -, ou encore jugent les aides de l'Etat trop aléatoires pour justifier une implantation en ZFU. Le plus souvent, le dispositif d'exonérations est présenté comme un atout supplémentaire, qui s'inscrit dans un ensemble de

conditions favorables, mais n'est pas décisif : « un plus », qui, comme le note un promoteur, « sert de booster ».

*« Quand on a choisi cet emplacement, on ne savait même pas que c'était en zone franche. C'est un plus qui a joué pour le dossier auprès de la banque », (hôtellerie-restauration, aucun salarié, installation en 2004 ).*

*« Le dispositif ZRU m'a aidé, oui. Mais c'est plus intéressant depuis que c'est passé en ZFU et j'étais déjà implanté. Ce n'est pas ça qui m'a décidé. C'est chez moi ici. Je ne suis pas resté pour les charges », (bâtiment, 15 salariés, installation en 1999).*

*« Dans l'idéal, on cherchait un vieux café, à la limite de l'insalubrité, avec une clientèle, pour faire des travaux et réaliser une plus-value à la revente. On voulait la presse, le PMU, le tabac, le loto, mais sans restaurant. Celui-ci répondait à ces critères : il était en très mauvais état, avait une clientèle de quartier et un propriétaire privé. (...) Etre en zone franche, c'est des avantages fiscaux, puisqu'on ne paie pas de taxe professionnelle. Mais pour nous, c'est venu en plus, comme un avantage supplémentaire. En 2000, quand on est arrivé, on n'avait pas les aides. C'est notre comptable qui a vu ça. Ce n'est pas un critère pour notre installation. Il faut faire attention. Le gouvernement change tellement de trucs, tellement vite, que les aides ne doivent pas rentrer en considération, cela ne dure pas », (hôtellerie-restauration, 2 salariés, installation en 2000).*

*« La ZFU est un argument, mais ce n'est pas l'argument décisif. On habitait à une station de tram. On a changé de logement avec la naissance du bébé et mon mari a vu ce local à vendre », (commerce alimentaire, 2 salariés, installation en 2004).*

*« Les entreprises se tiennent informées de ce qui se passe dans la ZFU par l'intermédiaire de leurs experts-comptables qui cherchent les meilleures solutions fiscales pour elles (...). La ZFU présente des avantages indéniables qui permettent à ceux qui hésitent de franchir le pas. (...) On peut dire que la ZFU sert de booster à la commercialisation », (promoteurs privés).*

### **3.2.2. Travailler dans une zone urbaine sensible**

#### **➤ Quartier difficile ou ZFU « de luxe » ?**

Le choix d'une implantation dans une ZFU, au cœur ou à proximité d'un quartier d'habitat social, désigné comme « sensible », ne va pas forcément de soi pour les chefs d'entreprise.

Des commerçants, souvent installés depuis plusieurs années, refusent l'appellation de « quartier difficile » : le quartier Bellevue est pour eux un quartier comme les autres, qui connaît des problèmes comme ailleurs, si ce n'est favorise davantage les échanges sociaux qu'un quartier de centre-ville. Dans cette banalisation du quartier, ces commerçants affirment leur propre appartenance au territoire.

*« Le quartier est convivial. C'est pas mal, calme, il n'y a jamais de problème. Les gens disent bonjour. Il n'y a aucune différence liée au fait que c'est un quartier d'habitat social. Ce n'est pas un quartier difficile », (hôtellerie-restauration, aucun salarié, installation en 2004).*

*« Je ne sais pas ce que c'est qu'un quartier difficile. Le jour où on me dira ce que c'est... (...). Là, autour, ce sont des cités et des maisons individuelles. Les gens habitent ici. On a surtout des vieux et des gens qui sont au chômage. Il n'y a pas de problèmes particuliers si vous êtes correct. Le côté positif de ces lieux là, c'est l'échange, c'est qu'on connaît les gens, on se sent en sécurité. Une fois qu'on se connaît, c'est mieux qu'un centre ville où il y a du brassage, du passage. C'est comme un village », (hôtellerie-restauration, 2 salariés, installation en 2000).*

Plusieurs responsables dressent tout du moins un bilan positif, si ce n'est très positif, de leur implantation en ZFU en termes de résultats commerciaux. Tel est le cas d'un patron de café, mais également du responsable d'un établissement bancaire. La question serait bien sûr à approfondir.

*« 90% de notre clientèle, c'est des chômeurs, des RMISTes, des gens qui ont des aides de partout. En début de mois, quand ils touchent, ils sont là de 8h le matin à 19h le soir. Et puis, il y a les retraités qui font le reste. Ils sont là tous les jours, tout le temps. Au final, le chiffre d'affaires, on ne se plaint pas. (...) Je sature de ce métier. On n'a pas de vie de famille, pas de vie privée, mais ce n'est pas lié à ce lieu. On peut dire que c'était une bonne implantation. Je suis content du chiffre d'affaires, c'était un bon choix », (hôtellerie-restauration, 2 salariés, installation en 2000).*

*« Aussi surprenant que cela puisse paraître, parce que les gens ouvrent des grands yeux quand je leur dis ça, cette agence est celle qui est certainement la plus rentable de l'ensemble de notre réseau de 160 agences. On a 14 personnes dedans et on ouvre une autre agence à côté du nouveau siège. C'est certainement une des plus rentables en termes de chiffre d'affaires et de rentabilité. C'est certainement l'une de celles qui nous posent le moins de problème en termes de contentieux. Les gens ont plein d'idées reçues sur tout », (secteur bancaire, 400 salariés, installation en 1960).*

D'autres responsables d'entreprise relativisent les incidents susceptibles d'intervenir sur la ZFU et soulignent l'existence de problèmes de sécurité similaires dans d'autres quartiers, notamment en centre-ville.

*« On ne savait pas si on serait bien accueilli. Maintenant, on est bien accepté dans le quartier. Par rapport au quartier, on n'a pas de réels soucis (...) Il y a des jeunes qui ouvrent la porte pour nous embêter, mais c'est un jeu, ce sont des enfants. Bien sûr, le soir, quand on travaille, on ferme la porte. Mais c'est partout pareil », (services aux entreprises, 4 salariés, installation en 2004).*

Mais certains chefs d'entreprise ont une attitude plus mitigée : ils définissent le quartier comme « difficile », ou tout du moins, *a priori* peu rassurant, même si le sentiment d'insécurité n'est pas toujours conforté dans leur expérience quotidienne et celle des salariés. En tout cas, l'image renvoyée par le quartier, notamment auprès de la clientèle, reste un point négatif, si ce n'est le seul, du bilan de leur implantation.

*« En termes d'image, ça pourrait poser problème. C'est le seul point négatif. Cela dit, je ne suis pas nantais, donc je n'avais pas dans la tête les quartiers où il ne fallait surtout pas aller, et je n'ai jamais eu de clients qui ont eu la trouille de venir. (...) Disons qu'il y fait bon vivre de 8 h du matin jusqu'à la tombée de la nuit. (...) Quand il fait noir, ça fait quand même peur. Cela dit, on n'a jamais eu de problème de sécurité. (...) Vous savez bien, on croise des gens qui ont l'accent banlieue comme on dit, et quand ils sont en groupe de plus de 3 personnes, on se dit qu'ils peuvent nous attaquer... Mais c'est quand même un quartier agréable à vivre. Et puis, on a des rideaux de fer pour le soir et des fenêtres grillagées, donc il n'y a aucun risque de vol », (services aux entreprises, 5 salariés, installation en 2004)*

Sans nier les problèmes liés à l'insécurité, des responsables qualifient Bellevue comme une ZFU « de luxe », bref une zone franche « plus calme » que d'autres, différente, du moins dans la ZAC des Moulinets.

*« Y'a pire comme ZFU. Ici, c'est quand même une ZFU de luxe. Je ne m'attendais pas à ça (...). Cela ne m'a pas dérangé qu'on me propose d'aller en ZFU, car j'ai d'autres activités où je suis engagé et où je m'occupe de personnes qui viennent de ZFU. Je connais Bellevue, les immeubles, les quartiers. A côté de certains quartiers de la région parisienne, c'est plus calme même si on sent que ce ne sont pas les quartiers chics de Nantes (...). Mais là aux Moulinets, c'est une ZFU un peu particulière. Il y a les pompiers à côté (...). Il va y avoir une agence de la banque qui va s'installer, je crois. Il y a d'autres bureaux qui vont être construits. Il y a des pavillons à 500 mètres », (services aux entreprises, 13 salariés, installation en 2007).*



La localisation de la ZAC des Moulinets, excentrée par rapport aux immeubles d'habitat social, est un argument en faveur de la commercialisation.

*« Il y a eu un client dont le siège est à Paris qui a hésité à s'établir aux Moulinets en raison de l'image renvoyée par la notion de zone franche. Sa visite des lieux, l'emplacement géographique excentré, proche du périphérique et loin d'éventuels problèmes l'ont rassuré. Ce sont les activités tertiaires qui se posent parfois des questions, mais il faut être franc, la zone des Moulinets n'est pas en plein cœur de la ZFU, elle est excentrée (...), on peut recevoir des clients sans problème », (promoteurs privés).*

La ZFU Bellevue dispose d'atouts certains jouant en faveur d'une implantation. La réussite de celle-ci paraît toutefois soumise à certaines conditions pour les entreprises.

#### ➤ **Préserver la bonne image de l'entreprise**

Une première condition semble liée au positionnement particulier des entreprises en termes d'image. Pour les responsables rencontrés, l'implantation dans une zone franche urbaine est à même de poser des problèmes d'image. Mais, pour différentes raisons, liées notamment au profil de la clientèle et/ou à la nature et au mode de relations entretenues avec elle, l'implantation en ZFU n'est pas, dans leur cas, préjudiciable. Un premier exemple est fourni par deux entreprises du bâtiment dont les clients sont eux-mêmes implantés dans la zone franche et/ou relèvent du secteur public.

Deux autres exemples concernent des établissements du secteur des services aux entreprises. Pour le premier, la clientèle, implantée sur l'ensemble du territoire national, ne se rend jamais dans les locaux de l'entreprise et a pour priorité le respect de normes de qualité ou la santé financière de leurs fournisseurs de prestations informatiques. La seconde entreprise intervient dans le secteur de la communication. Elle reçoit rarement des clients dans ses locaux et ne partage pas les priorités de nombre d'autres agences en termes d'image. Par contre, la proximité géographique de grandes salles de spectacles nantaises a été favorable à une installation sur Bellevue.

*« Je n'ai pas besoin d'une adresse dans le centre. J'ai peu de clients qui viennent. La vitrine pour les clients de prestige, ce n'est pas mon esprit », (services aux entreprises, 6 salariés, installation en 2004).*

➤ **Etre à l'écart des espaces résidentiels**

La seconde condition pour une implantation dans la zone franche peut être une séparation des espaces résidentiels. Les cellules commerciales de la rue Saint-Brévin sont installées au pied d'immeubles résidentiels. L'un des chefs d'entreprise présents juge utile, si ce n'est indispensable, de disposer d'une entrée indépendante, distincte de celle utilisée par les résidents.

*« A part la femme de ménage avec qui on discute, je ne me vois pas du tout adresser la parole aux autres qui sortent d'ici. On a un excellent dialogue avec les commerçants, qui sont de souche française. Pour le reste, je ne connais pas un seul locataire au-dessus. Ils ont leur palier, et je ne souhaite pas forcément les rencontrer. (...) Je préfère ne pas faire rentrer les clients par l'entrée HLM par exemple », (services aux entreprises, 5 salariés, installation en 2004).*

La demande de différenciation est davantage affirmée lorsque les dirigeants d'entreprise sont désireux de s'implanter en zone franche, mais à l'écart des îlots résidentiels. Ainsi, au cours des négociations pour le programme des Moulinets, certaines entreprises ont mentionné le fait de ne pas être « en cœur de quartier » comme un élément positif, si ce n'est conditionnant leur implantation sur la ZFU.

La réticence à s'installer en cœur de quartier peut renvoyer à la préoccupation de préserver l'image de l'entreprise. Une implantation dans le périmètre de la ZFU, mais excentrée par rapport au bâti résidentiel, paraît alors idéale. Le succès de certains programmes pourtant situés en cœur de quartier montre juste que la question de l'image se pose en des termes différents d'une entreprise à l'autre, selon sa taille, son ancienneté, son secteur d'activité, ses clients...

La question de l'image n'est pas seule opérante. La question de la sécurité peut également être évoquée lorsque les habitants sont présentés à l'origine d'un sentiment d'insécurité. Mais le rapport entre mixité urbaine et sécurité n'est pas univoque. La présence de logements et d'habitants peut également être considérée comme la garantie de la sécurité des locaux et des véhicules : du point de vue de la sécurité, un quartier mixte peut être préférable à un quartier mono-fonctionnel désert.

« On a intérêt à ce qu'il y ait des gens autour. Une implantation excentrée, en bordure de ville est plus risquée. Là les gens nous connaissent, ils sont à leur balcon. C'est un gage de sécurité », (services aux entreprises, 4 salariés, installation en 2004).

### III.3. RECRUTER DES « PUBLICS ZUS »

La ZFU Bellevue est d'ores et déjà considérée comme un succès en termes d'implantation d'activités économiques : les entreprises y viennent facilement et les lots sont commercialisés rapidement, à tel point qu'une situation de pénurie est à nouveau prévisible.

« Moi, je trouve que ça marche bien. (...) Ca veut dire que tous les investissements qui ont été fait, ont trouvé acquéreur et avant même de sortir de terre, ça correspond à une demande », (élus).

« Le bilan est très positif pour nous. Dommage qu'il n'y ait pas plus de terrains... Il y a un vrai intérêt, un vrai besoin des entreprises pour s'établir dans la ZFU, il nous faudrait du foncier pour répondre à la demande (...). Nous avons relevé le défi par rapport à d'autres promoteurs immobiliers qui n'ont pas suivi. Nous y avons cru. Ca a marché », (promoteurs privés).

Le bilan en termes de création d'emplois est plus incertain, mais surtout aujourd'hui prématuré. Les entreprises peuvent bénéficier d'exonérations de charges sociales patronales sous réserve d'employer ou d'embaucher au moins un tiers de salariés résidant dans l'une des zones urbaines sensibles de l'agglomération : Bellevue, Dervallières, Nantes-Nord, Nantes-Est, Malakoff et Rezé-Château. La Communauté Urbaine avait un objectif de 475 emplois pour 2006, calculé en fonction de l'offre immobilière de départ, à l'exclusion de la ZAC des Moulinets et du projet ANRU. 200 emplois ont été créés sur 2004 et 2005. Ce chiffre comprend tous les emplois exonérés. Seuls 67 emplois, qui correspondent à un tiers de ces nouvelles embauches, concernent avec certitude des « publics ZUS ». Le bilan de la ZFU ne pourra véritablement être établi qu'à terme, plusieurs années après l'achèvement des nouveaux programmes et leur commercialisation.

#### 3.3.1. Une préoccupation intégrée pour partie par les employeurs

Les « entreprises historiques », présentes depuis longtemps, entretiennent des liens étroits avec le quartier. Installées au cœur du quartier, au milieu des immeubles résidentiels, leur

implantation est diffuse. Le plus souvent d'artisanat ou de petite industrie créées par des personnes originaires du quartier, les « entreprises historiques » embauchent au moins pour partie sur place, souvent sans passer par les services publics de l'emploi. Ainsi, le créateur d'une entreprise d'industrie électrique de 15 salariés, originaire de Bellevue, a embauché plusieurs jeunes du quartier qu'il connaissait auparavant.

Les commerçants, par leur activité, tissent des liens avec des habitants du quartier et leur clientèle peut éventuellement constituer un vivier de recrutement. La relation de confiance qui s'établit semble alors expliquer l'embauche d'un résident autant, sinon plus que la possibilité d'exonérations.

*« Elle venait souvent ici, elle nous a dit qu'elle cherchait du travail. On cherchait quelqu'un donc on l'a prise. Mais ce n'était pas important qu'elle soit du quartier ou pas. Pour nous, ça ne rentre jamais en ligne de compte car les aides sont trop aléatoires »,* (hôtellerie-restauration, 2 salariés, installation en 2000).

*« On est deux, avec mon mari. On a pris une salariée à temps plein, qui n'est pas ZFU. On a aussi un apprenti qui vient de la ZFU. C'était intéressant, c'était un argument en plus, mais je l'ai recruté sans penser aux charges »,* (commerce alimentaire, 2 salariés, installation en 2004).

Les entreprises récemment implantées offrent des situations contrastées. Certains responsables se montrent favorables à l'embauche de résidents : soucieux d'établir des liens avec le quartier, ils sont réceptifs à l'idée d'une responsabilité sociale des entreprises dans la perspective de contribuer à la résorption du chômage <sup>71</sup>. Ils tentent alors de recruter localement. Un responsable dans le domaine de la communication présente ainsi son entreprise au centre socio-culturel afin de proposer des stages aux jeunes.

Mais d'autres responsables d'entreprise considèrent *a priori* que la ZFU ne peut pas constituer un vivier de recrutement. Un restaurateur fait l'hypothèse que les jeunes n'ont pas envie d'être embauchés sur le quartier et préfèrent chercher du travail sur le centre de Nantes.

*« Je ne pense pas recruter. De toute façon, ce n'est pas le bon quartier. Les gens ne travailleraient pas ici. Soit les gens travaillent déjà. Et puis les jeunes préfèrent travailler en ville. Enfin je veux dire dans le centre de Nantes. Moi, je ne vais jamais dans le centre. J'ai tout*

---

<sup>71</sup> Cf. à ce sujet Mathieu ANGOTTI, Elodie DAVID-ALBERROLA, Anne LOONES [2007], « Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ? L'implication des entreprises dans l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi », *Cahiers de Recherche du CREDOC*, n°234.

*ici. Les anciens du quartier, c'est pareil. Mais les jeunes, ils veulent bouger », (hôtellerie-restauration, aucun salarié, installation en 2004).*

Plus souvent la question de la qualification est mise en avant. Les responsables envisagent un recrutement sur place pour des emplois peu qualifiés, par exemple l'embauche d'une « femme de ménage », mais le jugent impossible pour d'autres postes. Arguant de la recherche de profils bac +2, ces responsables avouent penser spontanément que les résidents ne correspondent pas à leurs attentes. Recruter sur place n'est pour eux, ni une obligation, ni un objectif. L'embauche d'un nouveau salarié est un enjeu important pour les petites entreprises. Leurs responsables préfèrent ne pas bénéficier des exonérations, mais être assurés de la qualité des compétences. Dans ce but, ils passent par des organismes de recrutement nationaux ou régionaux ou proposent directement leurs offres *via* Internet, sans se mobiliser en faveur des demandeurs d'emploi locaux.

A titre d'exemple, le chef d'une entreprise de services informatiques explique la distinction établie selon le niveau de qualification.

*« On peut décider d'aller un peu plus loin, en respectant les critères d'embauche sur les quartiers, en apportant aussi notre sel de vie dans le quartier. Par exemple, à un moment on a eu besoin d'une femme de ménage. On voulait que ce soit une personne du quartier, donc on a passé une annonce au centre socio-culturel. La première personne qui se présente était voilée. J'étais assez choqué. Finalement, on a occulté le fait qu'elle avait un voile et on l'a embauchée. On est très content (...). En dehors de la femme de ménage, on ne peut pas recruter en dessous de bac+2. Si on passe une annonce à l'ANPE, qu'un gars du coin se présente et qu'il a la compétence, d'accord. La couleur de la peau, je n'en ai rien à faire. Mais j'ai le sentiment que dans ces immeubles, il y a peu de gens compétents. Mais mon recrutement est assez local finalement. 3 salariés viennent de la ZUS. Mais c'est plutôt le fait du hasard. Pour un d'entre eux, on s'est rendu compte après le recrutement qu'il correspondait aux critères. Pour embaucher, la résidence sur la zone n'est pas mon critère prioritaire, car la législation demande qu'un salarié sur trois seulement soit d'une ZUS. Je pense recruter deux personnes l'année prochaine. Le premier critère sera la compétence. Mais j'en prendrai peut être un sur les deux sur la zone. D'abord, pour jouer le jeu, et puis parce que, si j'ai un salarié qui part, on sera toujours dans les critères », (services aux entreprises, 5 salariés, installation en 2004).*

De même, le directeur d'une agence de communication donne la primauté à la compétence et relativise l'intérêt que présentent les exonérations.

*« Ce que je cherche, c'est un artiste, une sensibilité. Je le sélectionne sur son book. J'embauche quelqu'un qui est un plus pour la boîte, pas pour avoir un allègement de charges. C'est avant tout le bonhomme, et pas là où il habite. Je vais recruter, mais je n'envisage pas de le faire particulièrement sur la zone. Si je dois embaucher et que je ne le fais pas sur la ZFU, je vais payer plein pot, mais ce n'est pas ça qui compte », (services aux entreprises, 6 salariés, installation en 2004).*

### **3.3.2. Mais une difficulté pour identifier les candidats**

L'embauche de résidents ne va pas pour autant sans difficultés. Certains employeurs ayant recruté des résidents regrettent leur insuffisante formation professionnelle, si ce n'est des problèmes d'adaptation aux exigences du monde du travail.

Dans un tout autre registre, un chef d'entreprise du bâtiment note que le recrutement de salariés originaires d'une ZUS n'intervient pas dans les relations commerciales avec les entreprises clientes, mais dans celles avec les particuliers. Certains clients qu'il qualifie de raciste accueillent mal les salariés à leur domicile en raison de leur origine étrangère.

*« Nous n'avons pas de problème avec les entreprises clientes car elles connaissent des problèmes comme nous, elles savent ce que c'est, en revanche, avec les particuliers, ce n'est pas pareil (...). On sent leur méfiance par rapport aux gens qu'on envoie chez eux, certains sont racistes ou ont peur du quartier dont ils viennent », (bâtiment, 15 salariés, installation en 1999).*

Mais c'est surtout le faible nombre de candidatures qui est souligné par les responsables, que l'entreprise bénéficie ou non du soutien du service public de l'emploi.

*« Au début, j'ai commencé avec des gars du quartier. Je ne suis pas passé par les services de l'emploi. Mais certains sont partis, et j'ai voulu agrandir. Et là, j'ai déposé des petites annonces dans les immeubles, mais ça n'a pas vraiment marché. J'ai été voir l'ANPE, la mission locale, mais je n'ai eu que 2 candidatures du quartier en 3 ou 4 mois. Les jeunes que j'ai embauché sont de la région, mais pas du quartier. Mais je respecte quand même les quotas. Ça me navre un peu de ne pas pouvoir embaucher plus ici. L'année dernière, le cousin d'un ami cherchait du travail, je lui ai proposé quelque chose. Mais il n'était pas bricoleur du tout, pas formé pour ça, ça n'a pas marché. C'est vrai que tous mes salariés maintenant sont qualifiés. Ils ont un CAP ou un Bac Pro », (bâtiment, installation depuis 1999, 15 salariés).*

Consciente de ces difficultés, la Communauté Urbaine cherche à accroître son rôle d'interface entre les promoteurs, les entreprises et les habitants. Ainsi, sur le projet des Moulinets, la Communauté urbaine a conclu un partenariat avec le promoteur qui lui permet de donner un avis sur les candidats à l'installation, même si la décision finale appartient à celui-ci. La Communauté Urbaine cherche également à développer l'accompagnement des entreprises dans leurs recrutements. Un poste de chargé de mission emploi a été créé sur la ZFU. Son rôle est d'aider les entreprises pour la mise en place de la clause d'embauche locale. *« Actuellement, pour les entreprises, il est dur de localiser les publics ZUS, même géographiquement. Là, le chargé de mission prend contact avec le promoteur, qui le met ensuite en relation avec les entreprises »*, (services techniques de la communauté urbaine).

\* \* \*

\*

Au final, l'offre de la zone franche urbaine Bellevue est appréciée des entreprises. La qualité de l'offre foncière intervient davantage que les exonérations, à l'exception toutefois de petits créateurs dont l'assise financière est fragile. L'aménagement de programmes immobiliers importants, pour partie isolés des immeubles résidentiels, est déterminant dans le succès. Mais celui-ci est également lié à la proximité des axes autoroutiers et à la desserte par le tramway ; elle-même résulte d'une politique volontariste de la communauté urbaine de désenclavement des quartiers de la géographie prioritaire par les transports collectifs. Enfin, la réussite de la ZFU ne peut être isolée du contexte économique territorial : Bellevue bénéficie du dynamisme de l'agglomération nantaise.

Dresser aujourd'hui un bilan de la ZFU en matière de création d'emplois serait hâtif. Les entreprises candidates à l'installation sont « sélectionnées » sur les critères de la taille et du potentiel de développement. Le niveau et la nature des qualifications qu'elles recherchent n'entrent pas en jeu. Les secteurs les plus créateurs d'emploi sont la construction et la petite industrie. Les entreprises qui s'implantent aujourd'hui, à titre d'exemple dans le secteur de l'informatique, sont demandeuses de profils plus qualifiés. Tout dépendra de la capacité de la communauté urbaine et des services publics de l'emploi à travailler en synergie avec les entreprises : la politique d'exonérations ne semble pas pouvoir à elle seule convaincre les entreprises d'embaucher des résidents.

## **CONCLUSION**



La politique de la ville a longtemps minoré le rôle de l'économie. La crise et la montée spectaculaire du chômage dans les quartiers d'habitat social dégradé l'ont contrainte à l'ériger en priorité. En vue d'assurer le développement économique de territoires initialement dédiés à la seule fonction résidentielle et d'intégrer leurs habitants sur le marché du travail, l'État a privilégié l'option de la discrimination fiscale positive au profit des petits établissements privés. Cette action n'est pas la seule mise en œuvre. Mais elle domine largement comme forme de mobilisation des entreprises ; la répartition des crédits d'intervention de l'État en témoigne.

Les données nationales de bilan de cette politique dérogatoire ne sont au final pas encore convaincants. Hors ZUS et ZRU, les ZFU ont accueilli plus de 10 000 établissements supplémentaires depuis leur création. Mais la densité de leur tissu économique reste très inférieure à celle observée dans leurs agglomérations. De même, des milliers d'emploi ont été créés dans les ZFU, pour partie au bénéfice des habitants des zones urbaines sensibles. Mais ces créations, qui correspondent en grande majorité à des emplois masculins peu qualifiés, n'ont pas permis d'enrayer le processus de décrochage engagé avec les autres quartiers en matière de chômage. Définie initialement comme provisoire, une telle politique dérogatoire a toutes les chances de s'inscrire sur la longue durée avant de permettre un retour dans le droit commun.

L'enquête sur l'agglomération de Nantes pointe les insuffisances du dispositif. Le succès de la zone franche en termes d'implantations d'entreprises doit être rapporté à la qualité de l'offre immobilière proposée aux entreprises : les exonérations ne semblent jouer qu'à la marge. Ce constat se vérifie en partie pour l'embauche de résidents de ZUS lorsque la mise en relation de l'entreprise et du résident relève du hasard ou que le comptable informe « après coup » de la possibilité d'une exonération. L'action des pouvoirs publics est nécessaire pour infléchir la dynamique inégalitaire du marché <sup>72</sup>. Mais la politique de discrimination fiscale positive ne peut faire l'impasse sur la nécessité d'autres actions publiques de mobilisation des entreprises. En complément des exonérations, il s'agit en particulier de mettre à disposition une offre immobilière adaptée aux besoins des établissements, mais également d'identifier et de mettre en relation les offres et les demandes d'emplois : la meilleure visibilité auprès des employeurs

---

<sup>72</sup> Voir Estelle SOMMELIER, Lahsen ABDELMALKI [2002], *La diversification économique des quartiers*, XXXVIII<sup>ème</sup> colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Québec.

des compétences présentes dans les quartiers d'habitat social est indispensable au delà d'une incitation par les prix.

Il faut souligner les limites des intentions de la politique de l'État dans un champ où les collectivités locales ont les compétences et où les maires, plus ponctuellement les présidents d'agglomération, constituent le socle de la politique de la ville. Les deux priorités des élus locaux, au travers de la politique de la ville, restent la rénovation urbaine et la politique de prévention de la délinquance. On peut craindre que l'implication dans un projet de développement économique se limite dans bien des cas à la validation de la politique d'exonérations, et qu'en l'absence d'un dynamisme affiché des élus locaux et d'un projet local fortement porté politiquement, la mobilisation des entreprises demeure à son plus bas niveau.

La faiblesse des relations partenariales antérieures entre les services publics et les entreprises complexifie le passage d'une politique incitative à une politique « négociée » avec les entreprises, sur la base d'un projet commun de développement du territoire. À l'exception des services économiques des communes, en charge de la gestion foncière des terrains communaux dédiés aux activités économiques, les services publics locaux ont souvent peu de relations avec les entreprises. Les relations des collectivités avec le secteur privé se limitent à des relations de « négoce » dans la perspective de l'attribution ou de la libération du « foncier d'entreprise » ; ou à des relations de « client à prestataire » pour l'ensemble des achats passés *via* les marchés publics.

La mise en place de « relations négociées » avec les entreprises, dans la perspective d'une intégration économique des populations, et celles des quartiers prioritaires en particulier, sont ponctuelles, peu méthodiques. L'acteur public méconnaît les logiques de comportements des entreprises et leurs ressorts. Ses discours se révèlent peu adaptés aux cultures professionnelles du secteur privé ; ses praticiens restent peu ou pas outillés pour multiplier les échanges avec les entreprises. Un rapport au temps différent s'y ajoute : court terme pour l'entreprise, long terme pour l'acteur public. Toutefois, le passage de la simple incitation par les coûts dans une logique purement administrative, à la négociation localisée entre acteurs publics et privés aux intérêts pour partie divergents, pour complexe qu'elle soit, pour élevé que soit son coût, apparaît aujourd'hui comme la condition de la création d'activités pérennes dans les quartiers de la géographie prioritaire, mais surtout de sa traduction en emplois pour les résidents.

## **BIBLIOGRAPHIE**

Pierre ANDRE [2006], Bilan et perspectives d'avenir des politiques conduites envers les quartiers en difficulté depuis une quinzaine d'années, *Rapport d'information du Sénat*, n°49.

Pierre ANDRE [2002], Les zones franches urbaines, *Rapport d'information du Sénat*, n°354.

Mathieu ANGOTTI, Elodie DAVID-ALBERROLA, Anne LOONES [2007], « Entreprises ordinaires, entreprises solidaires ? L'implication des entreprises dans l'insertion professionnelle des publics éloignés de l'emploi », *Cahiers de Recherche du CREDOC*, n°234.

Marion BACHELET [2007], « Les zones franches urbaines en 2005 : des embauches concentrées dans les anciennes ZFU », *Premières informations-Premières synthèses*, Dares, n° 26.1, juin.

BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie, RAVINET Pauline (sous la direction de) [2006], *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2<sup>e</sup> édition revue et corrigée.

Marianne BRITTON, Bruno MARESCA, Isabelle VAN DE WALLE [2007], *Diagnostic stratégique sur les discriminations dans l'emploi des populations issues de l'immigration des quartiers Monclar et Champfleury d'Avignon*, Paris, CREDOC, étude réalisée à la demande de l'ACSE (Agence Nationale de la Cohésion Sociale et l'Egalité des Chances).

D. CARRÉ, S. FOL, P. PHILIFERT [2006], *Développement local et mobilisation des acteurs : la prise en compte de la dimension économique dans la requalification des quartiers en crise*, Paris, Université Paris X Nanterre, Recherche réalisée à la demande du PUCA dans le cadre de la consultation « Organisation de l'espace urbain et dynamiques économiques ».

COUR DES COMPTES [2007], « Les aides des collectivités territoriales au développement économiques », *Rapport public thématique*.

COUR DES COMPTES [2002], *La politique de la ville. Rapport au président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés*.

Isabelle COUZON [1997], « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960 », *Cybergeo*, n°37.

Philippe CHOFFEL, Eric DELATTRE [2003], « Habiter un quartier défavorisé : quels effets sur la durée de chômage ? », *Premières Informations – Premières Synthèses*, DARES, n°43.1 ?

Délégation Interministérielle à la Ville [2004], *Zones urbaines sensibles : un enjeu territorial de la cohésion sociale Premier état des lieux de l'observatoire national des ZUS*, 8 p.

Jacques DONZELOT, Catherine MEVEL [2001], « La politique de la ville. Une comparaison entre les USA et la France. Mixité sociale et développement communautaire », *2001 Plus ... Veille internationale*, n°56.

Dominique DUPREZ [2006], « Comprendre et rechercher les causes des émeutes urbaines en 2005 »,

Philippe ESTÈBE, « Le quartiers, une affaire d'Etat. Un instrument territorial », in Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALÈS (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 2004, pp. 47-70.

D. FOUGERE, J. POUGER [2004], L'emploi public s'est-il diversifié ? Sexe, niveau d'études, origine sociale et origine nationale des salariés de la fonction publique et des collectivités territoriales. Complément au *Rapport sur la diversité de la fonction publique* remis par Madame Dominique VERSINI au Ministre de la Fonction Publique et de la réforme de l'Etat, Paris, La Documentation Française.

Sibylle GOLLAC [2005], « La fonction publique : une voie de promotion sociale pour les enfants des classes populaires ? Une exploitation de l'enquête Emploi 2001 », *Sociétés contemporaines*, n°58, pp. 41-63.

Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES (sous la direction de) [2004], *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

Bruno MARESCA, Marianne BRITTON [2006], *Evaluation de l'accès aux droits dans deux quartiers prioritaires de la politique de la ville à Marseille*, Paris, CREDOC, étude réalisée à la demande du GIP Politique de la ville.

Bruno MARESCA, Isabelle VAN DE WALLE, Brigitte MASSON [2001], *Comment poser une question qui ne se pose pas ? L'accès des français et des natifs des Dom-Tom aux fonctions d'encadrement dans les entreprises et les administrations*, étude réalisée à la

demande du Haut Conseil à l'Intégration et financée par la Direction des Populations et des Migrations.

Gilles MASSARDIER [2003], *Politiques et action publiques*, Paris, Armand Colin.

Philippe MOATI, Isabelle VAN DE WALLE [2002], *Mobilités et territoires urbains. Les stratégies économiques, sociales et territoriales des entreprises à l'égard de la mobilité vers le travail de leur salariés*, étude réalisée à la demande du Plan Urbanisme, Construction, Architecture, juillet 2002.

Guy POQUET [1999], « Du zonage des quartiers aux territoires de projet. La *politique de la ville à la recherche de son échelle géographique* », *Cahier de recherche du CREDOC*, n°141.

Estelle SOMMELIER, Lahsen ABDELMALKI [2002], *La diversification économique des quartiers*, XXXVIIIème colloque de l'Association de Science Régionale de Langue Française, Québec.

J.-L. LE TOQUEUX, J. MOREAU [2002], « Les zones urbaines sensibles. Forte progression du chômage entre 90 et 99 », *Insee – Première*, n°835, mars.

Hélène THELOT [2006], « Les zones franches urbaines en 2004 : lancement de 41 nouvelles zones », *Premières informations Premières synthèses*, Dares, n° 06.2.

Hélène THELOT [2006], « Les zones de revitalisation rurale et Zones de re-dynamisation urbaine en 2004 », *Premières informations Premières synthèses*, Dares, n° 14.1.

Isabelle VAN DE WALLE [2007], *Etat, collectivités territoriales et entreprises face à la mixité fonctionnelle. L'exemple de l'agglomération nantaise*, recherche réalisée sur un financement du Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement Durables.

Isabelle VAN DE WALLE [2004], "L'étude des discriminations raciales dans l'entreprise. Concepts et méthodes", *Cahiers de recherche du CRÉDOC*, n°196.

Isabelle VAN DE WALLE, Jérémy COUREL [2002], « Les discriminations dans le monde du travail. Une approche statistique des cadres d'origine étrangère ou natifs des DOM-TOM », *Cahiers de recherche du CRÉDOC*, n°171.

Loïc WACQUANT [2006], « Les banlieues populaires à l'heure de la marginalité avancée », *Les Grands Dossiers des Sciences Humaines*, n°4, septembre-octobre-novembre, pp. 30-34.