



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 22.VI.2006

C(2006)2329 final

**Objet : Aide d'Etat N 70/A/2006 - France**  
**Prorogation et extension du dispositif des Zones Franches Urbaines**

Monsieur le Ministre,

**1. PROCEDURE**

Par décisions du 23 avril 1996 (Aide d'Etat N 159/96), 30 avril 2003 (Aide d'Etat N 766/02) et 16 décembre 2003 (Aide d'Etat N 211/2003) la Commission a approuvé le régime d'aides ZFU tel qu'il existe actuellement dans 85 zones.

Par lettre de la Représentation permanente du 6 février 2006, enregistrée à la Commission le même jour, avec les références A/ 30959 les autorités françaises ont notifié le régime en objet.

Une réunion entre les autorités Françaises et les services de la Commission a été tenue en les bureaux de la Commission à Bruxelles le 21 février 2006.

La Commission a adressé aux Autorités Françaises des demandes d'informations complémentaires par lettre du 20/03/2006, sous la référence D/52317, et par lettre du 12/04/2006, sous référence D/53163, adressées à la Représentation Permanente.

Les Autorités Françaises ont envoyé des informations complémentaires par courriel daté du 22/03/2006 enregistré à la Commission le 23/03/2006, sous la référence A/32247, par courriel daté du 19/04/2006 enregistré à la Commission le même jour sous la référence A/32959 et par courriel daté du 04/05/2006 enregistré à la Commission le 05/05/2006 sous la référence A/33465.

Son Excellence Monsieur Philippe DOUSTE-BLAZY  
Ministre des Affaires étrangères  
Quai d'Orsay 37  
F - 75007 - PARIS

Par Email daté du 18 mai 2006 enregistré le 19 mai 2006 sous la référence A/33928 les Autorités Françaises demandent à la Commission de disjoindre la mesure de prise de participation dans les entreprises situées en ZFU (nouvel instrument d'aide introduit par la lettre de la Représentation permanente du 6 février 2006) du reste du régime notifié. Ce nouvel instrument fera l'objet d'une analyse et d'une décision séparées sous le numéro d'aide N 70/2006/B.

## **2. DESCRIPTION DE LA MESURE**

### **2.1. Objet**

Le dispositif notifié vise la prolongation du dispositif des ZFUs dans les zones existantes, l'extension géographique de certaines des ZFUs existantes, la création d'une quinzaine de nouvelles ZFUs, l'harmonisation du régime d'exonérations fiscale et sociales pour les nouvelles créations ou implantations d'entreprises dans les ZFUs existantes ou à créer.

L'objectif de ce régime est la promotion et le développement de quartiers urbains défavorisés en France qui sont déterminés sur une base géographique.

Les mesures notifiées visent à renforcer le tissu économique de proximité de ces quartiers, composé essentiellement de petites entreprises, en permettant de nouvelles implantations et créations d'entreprises, avec des incitations sous forme d'un régime spécifique d'exonérations fiscales et sociales favorables à l'emploi.

#### **- Prolongation du dispositif des ZFUs**

A l'origine, le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) a été instauré en France par la loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du Pacte de relance pour la ville. Ce régime dérogatoire d'exonérations fiscales et sociales a été approuvé par la Commission le 23 avril 1996 (Aide d'Etat N 159/96) pour une période allant du 1er janvier 1997 au 31 décembre 2001.

La Commission a approuvé le 30 avril 2003 (Aide d'Etat N 766/02) la réouverture de ce dispositif dans les 44 ZFU existantes, à compter du 1er janvier 2003 pour une durée de cinq ans.

La Commission a approuvé le 16 décembre 2003 (Aide d'Etat N 211/2003) l'extension de ce dispositif à 41 nouveaux sites, à compter du 1er janvier 2004 et ce pour 5 ans. Cette extension s'inscrivait dans le cadre de la loi de programmation pour la ville et rénovation urbaine n°2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003.

A l'heure actuelle la France compte 85 ZFUs chacune comptant plus de 10 000 habitants totalisant environ 1 450 000 habitants, 44 venant à échéance le 31 décembre 2007 et 41 venant à échéance le 31 décembre 2008.

La France souhaite dans le cadre du régime notifié, prolonger ces zones jusqu'au 31 décembre 2011.

#### **- Extension géographique de certaines ZFU existantes**

Le gouvernement français souhaite étendre le périmètre de 29 ZFUs existantes. Ces extensions ne comportent pas de population mais uniquement des espaces réduits, contigus au quartier et vacants.

## **- Création de quinze nouvelles ZFUs.**

Dans le cadre du régime notifié la France souhaite étendre le régime ZFU à 15 nouvelles zones.

## **- Harmonisation du régime d'exonérations fiscale et sociales**

Les régimes d'exonérations fiscales et sociales des première (Aide d'Etat N 159/96, Aide d'Etat N 766/02) et deuxième (Aide d'Etat N 211/2003) générations de ZFUs étaient sensiblement différents. Le gouvernement français souhaite harmoniser le régime d'exonérations de sorte que toute nouvelle création ou implantation d'entreprise dans les anciennes ou les nouvelles ZFUs bénéficiera du même régime.

### **2.2 Bénéficiaires**

Seules les entreprises répondant à la définition communautaire de micro ou petite entreprise<sup>1</sup> peuvent bénéficier du nouveau régime d'aides ZFU visé par la présente notification:

- Les entreprises nouvellement créées ou implantées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2011 dans une ZFU de la première, deuxième ou troisième génération ;
- Les entreprises existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les quinze nouvelles ZFU de la troisième génération ou dans les 29 extensions géographiques de ZFU. Néanmoins les aides aux entreprises existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006 sont soumises à l'application du Règlement De Minimis<sup>2</sup>.

Les entreprises bénéficiaires dont l'activité principale relève de l'un des cinq secteurs de la sidérurgie, de la construction navale, des fibres synthétiques, de la construction automobile, du secteur des transports routiers des marchandises sont dans tous les cas exclues du bénéfice de ce dispositif.

### **2.3 Formes d'aide**

Les aides prennent la forme d'un allègement fiscal (taxe professionnelle, foncier bâti; impôt sur les bénéfices) et d'exonération de charges sociales patronales.

***Impôt sur les bénéfices*** (Impôt sur les sociétés IS et IFA, impôt sur le revenu BIC-BNC)

Les entreprises peuvent bénéficier de 5 ans d'exonération dans la limite d'un plafond de bénéfice exonéré de 100 000 EUR par période de 12 mois majoré de 5 000 € par nouveau salarié embauché à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006 et domicilié dans une zone urbaine sensible durant l'exercice.

---

<sup>1</sup> Recommandation de la Commission concernant la définition des Micro, Petites et Moyennes Entreprises – JO L 124 du 20.05.2003

<sup>2</sup> Règlement (CE) No 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides De Minimis, JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

Considérant un taux moyen d'impôt sur les sociétés de 33,33% l'avantage fiscal par salarié résidant en ZUS est de  $5000 \times 33,33\% = 1\ 666,5$  EUR/an et l'avantage fiscal maximal théorique dont peut bénéficier une entreprise dans l'hypothèse où tous les salariés ont été embauchés après le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et sont domiciliés en ZUS est dès lors de:  $((100\ 000 + (50 \times 5000)) \times 33,33\% = 116\ 550$  EUR/an soit 349 650 EUR sur 3 ans.

Cette période est suivie d'une exonération à taux dégressif pendant 9 ans, quelle que soit la taille de l'entreprise : 60 % pendant les 5 années suivantes, 40 % les 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> années, 20 % les 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> années.

L'exonération d'impôt sur le bénéfice est limitée au De Minimis pour les entreprises existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les 15 nouvelles ZFUs ou dans les 29 extensions géographiques des ZFUs existantes.

### ***Taxe professionnelle et taxe foncière sur les propriétés bâties:***

Les entreprises peuvent bénéficier de 5 ans d'exonération dans la limite d'un plafond annuel de base nette exonérée (337 713 € en 2006).

L'assiette de la taxe professionnelle est composée pour l'essentiel de la valeur locative des immobilisations dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle. Le taux de la taxe professionnelle varie d'une commune à une autre mais peut être évalué en moyenne à 24%. Suivant les calculs des Autorités Françaises cela correspond pour un investissement éligible de 100 EUR à une intensité d'aide de 2.17%. L'avantage théorique maximum serait de  $337\ 713$  EUR  $\times$  24% = 81 051 EUR/an soit 243 153 EUR sur 3 ans.

Les redevables de la taxe foncière sur les propriétés bâties bénéficient d'une exonération d'une durée de cinq ans de cette taxe pour les immeubles situés en ZFU rattachés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2011 à un établissement remplissant les conditions pour bénéficier de l'exonération de taxe professionnelle propre aux ZFU.

L'assiette de la taxe foncière est égale à 50% de la valeur locative cadastrale des immeubles, l'exonération de la taxe foncière correspond suivant les calculs des Autorités Françaises à une intensité d'aide de 1.16% pour 100 EUR d'investissement éligible.

Les exonérations de taxe professionnelle et de taxe foncière sont limitées au De Minimis pour les entreprises existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les 15 nouvelles ZFUs ou dans les 29 extensions géographiques des ZFUs existantes.

### ***Exonération de charges sociales patronales***

Les entreprises peuvent bénéficier de 5 ans d'exonération à 100 % des cotisations sociales patronales de sécurité sociale, de la contribution au fonds national d'aide au logement et du versement de transport, dans la limite de 1,4 SMIC mensuel/salarié et de 50 salariés exonérés par mois.

Cette période est suivie d'une exonération à taux dégressif pendant une durée variable de 3 ou 9 ans selon que l'entreprise emploie plus ou moins 5 salariés :

- entreprises de 5 salariés et plus, 3 ans d'exonération à taux dégressif (60%, 40%, 20%),
- entreprises employant moins de 5 salariés, 9 années à taux dégressif : 60% pendant les 5 années suivantes, 40% les 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> années, 20% les 8<sup>ème</sup> et 9<sup>ème</sup> années.

Cette exonération est inchangée par rapport aux régimes ZFU précédents. Prenant un taux de charge sociales patronales de 24,10% appliqué à un salaire correspondant à 1,4 x SMIC, l'avantage par an par salarié peut être évalué à  $((1\ 357,07 \times 1,4) \times 24,10\%) \times 12 = 5\ 494,5$  EUR/an, ce qui représente un avantage théorique maximal dans l'hypothèse d'une société de 50 personnes où tous les salariés sont éligibles de  $50 \times 5\ 494,5$  EUR = 274 725 EUR/an.

Les salariés concernés sont ceux en contrat à durée indéterminée ou contrat à durée déterminée d'au moins 12 mois, présents à la date de création ou d'implantation de l'entreprises en ZFU, transférés ou embauchés dans les 5 ans à compter de la création ou de l'implantation de l'entreprise en ZFU.

Clause d'embauche locale à partir de la troisième embauche: embauche ou emploi d'au moins un tiers de salariés parmi les habitants des quartiers classés en zones urbaines sensibles (ZUS) de l'agglomération (au sens statistique de l'unité urbaine) dans laquelle est située la ZFU.

Les exonérations sont limitées au De Minimis pour les entreprises existantes au 1<sup>er</sup> janvier 2006 dans les 15 nouvelles ZFUs ou dans les 29 extensions géographiques des ZFUs existantes.

## **2.4 Couverture géographique du dispositif**

A l'heure actuelle la France compte 85 ZFUs chacune comptant plus de 10 000 habitants totalisant environ 1 450 000 habitants, 44 venant à échéance le 31 décembre 2007 et 41 venant à échéance le 31 décembre 2008.

Dans le cadre du régime notifié la France souhaite étendre le régime ZFU à 15 nouvelles zones.

Ces quinze nouveaux sites ont été sélectionnés comme pour les deux générations précédentes en fonction d'un indice synthétique constitué à partir des critères suivants: poids de la population, pourcentage des jeunes de moins de 25 ans, taux de chômage, pourcentage de non diplômés et potentiel fiscal par habitant. Un accent particulier dans la sélection a été mis sur l'indicateur de chômage de ces quartiers.

Alors que les ZFUs des précédentes générations comptent plus de 10 000 habitants, le gouvernement français souhaite abaisser la limite du nombre d'habitants à 8 500.

La population totale des 15 quartiers concernés s'élève à 172 000 habitants.

Cette nouvelle extension amènerait le nombre de ZFU à 100 et la population concernée par le régime des ZFUs à 1 622 000 habitants soit plus de 2.6% de la population totale (INSEE, recensement de la population de 1999).

Le gouvernement français souhaite également dans le cadre du régime notifié étendre le périmètre de 29 ZFUs existantes sans toutefois augmenter la population totale couverte par le régime.

## **2.5 Durée**

Le régime notifié a une durée de six ans à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 jusqu'au 31 décembre 2011 en ce sens que les entreprises créées ou implantées en ZFU entre le 1<sup>er</sup>

janvier 2006 et le 31 décembre 2011 peuvent bénéficier du régime exonératoire. Cependant au niveau individuel des entreprises bénéficiaires du régime, les avantages n'ont une durée que de 5 ans (qui peuvent être prolongés de 9 ans en cas de sortie dégressive du régime). Ainsi une entreprise existante en ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2006 ne pourra bénéficier du régime que jusqu'au 31 décembre 2010 tandis qu'une entreprise nouvellement créée ou implantée pourra en bénéficier pendant 5 ans à partir de sa création ou de son implantation.

Les Autorités Françaises estiment qu'une durée de 15 ans est nécessaire pour que le régime des ZFU puisse vraiment sortir ses effets. Les ZFU de la première génération ont été créées en 1996 pour une période courant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1997. Les ZFU de la première génération devront donc sortir du système dérogatoire après l'écoulement des 15 ans soit après le 31/12/2011. Le nombre des ZFU passera alors à 56.

Il est à noter que les ZFU de la première et de la seconde génération bénéficiaient de régimes sensiblement différents. Dès l'entrée en vigueur du nouveau régime toute société nouvellement créée ou implantée en ZFU bénéficiera du régime visé par la présente notification et analysé ci-dessus.

## **2.6 Budget**

Selon les autorités françaises le budget total prévisionnel annuel est de 35 millions d'euros en 2006 et devrait atteindre 100 millions d'euros en 2011 .

## **3. APPRECIATION DE LA MESURE**

### **3.1 Conformité avec l'article 88.3 du traité CE**

La présente notification a pour objet la prorogation partielle et une modification d'un régime approuvé par la Commission. La Commission rappelle que tout projet visant à instituer, proroger ou modifier des aides doit être dûment notifié conformément à l'article 88.3 du traité CE. Les autorités françaises ont respecté leurs obligations en vertu de l'article 87, paragraphe 3, du Traité CE en incluant une clause de suspension dans la loi sur l'égalité des chances.

### **3.2 Existence de l'aide**

Les aides sous examen sont financées sur budget public. Elles sont sélectives dans la mesure où elles sont destinées à de petites entreprises situées dans les zones franches urbaines (à l'exclusion du reste du territoire français). Elles menacent de fausser la concurrence et affectent les échanges entre Etats membres dans la mesure où elles favorisent certaines entreprises qui pourraient commercer au niveau communautaire et international.

Les aides aux entreprises existantes dans les ZFU sont soumises au Règlement De Minimis et partant ne sont pas des aides d'Etat.

Ces aides doivent donc être analysées dans le cadre de l'article 87 du traité CE.

### **3.3 Base juridique pour apprécier la compatibilité de l'aide**

Dans son appréciation des dérogations prévues à l'article 87(3)(c), la Cour de Justice a soutenu conformément à une jurisprudence constante que l'article 87(3) « confère à la

Commission un pouvoir discrétionnaire dont l'exercice implique des appréciations d'ordre économique et social qui doivent être effectués dans un contexte communautaire. »<sup>3</sup> La Commission a défini pour certains types d'aides de quelle façon elle entend exercer ce pouvoir discrétionnaire, que ce soit sous la forme d'exemptions par catégories ou par des encadrements, des lignes directrices ou des communications. Lorsqu'un tel texte de droit dérivé existe, la Commission doit le suivre dans son appréciation de la compatibilité des aides qui lui sont soumises.

La Commission doit donc, dans un premier lieu, établir si le type d'aide notifié pour les ZFU rentre dans le cadre de l'un de ces textes. Le régime notifié n'est pas limité aux entreprises en difficulté ni à aucune des activités suivantes : recherche et développement, protection de l'environnement et aide à la formation. En conséquence, aucun de ces lignes directrices, encadrements ou règlements d'application ne devrait s'appliquer au cas d'espèce.

***Les lignes directrices sur les aides à finalités régionales <sup>4</sup> (LDR):***

Si les deux régimes d'aide concourent à des objectifs semblables, le régime des LDR a des objectifs de développement économique de régions défavorisées alors que le régime ZFU a pour objectif de lutter contre l'exclusion sociale dans les quartiers urbains défavorisés dont les conséquences peuvent être dramatiques comme on a pu le voir au cours de l'automne 2005. En effet les zones éligibles au régime ZFU sont sélectionnées sur base d'un indice synthétique reprenant les critères suivants: poids de la population, pourcentage des jeunes de moins de 25 ans, taux de chômage, pourcentage de non diplômés et potentiel fiscal par habitant. De plus un accent particulier a été mis sur le facteur chômage. Les mesures proposées dans le régime des ZFU ne visent pas tant à encourager l'investissement et la création d'emplois dans une perspective de développement économique régional mais plutôt à remédier aux exclusions de nature territoriale et sociale.

Les différences suivantes sont à noter entre les deux régimes :

- les échelles territoriales utilisées pour les LDR sont dans tous les cas de rang supérieur à celles des ZFU qui concernent des quartiers de la Politique de la Ville très ciblés, soit des micro-territoires (en deçà de 20 000 habitants, le plus souvent une dizaine de milliers d'habitants),
- la nature et la forme des aides sont distinctes : les LDR ciblent essentiellement l'investissement alors que les aides en ZFU ne sont pas basées sur l'investissement mais sont accordées sous forme d'exonérations fiscales et sociales,
- les LDR s'adressent aux grandes entreprises à titre principal, alors que le dispositif des ZFU vise, quant à lui, les micro et petites entreprises, au sens de la définition des PME communautaires, qui se créent ou se développent.

---

<sup>3</sup> Arrêt de la Cour du 14 janvier 1997. Royaume d'Espagne contre Commission, Affaire C-169/95, RDJ 1997 page I-135. Egalement, C-730/79 Philip Morris contre Commission, RDJ 1980 I-2671.

<sup>4</sup> JO C 74 du 10.3.98, p.9 pour la période et JO C54 du 4.3.06, p.13

En ce qui concerne spécifiquement les paragraphes 30 (h) et 31 des lignes directrices sur les aides à finalité régionale pour la période 2007-2013, ceux-ci prévoient que la taille minimale des zones peut être dans certains cas réduite à 50.000 ou 20.000 habitants. Or cette taille minimale ne permet pas de cibler les quartiers en difficulté : en effet et en particulier, aucune des 15 nouvelles ZFU ne compte plus de 20.000 habitants. La taille moyenne de ces zones est de 11.000 habitants.

Au surplus, l'aide aux petites entreprises nouvelles, prévue aux paragraphes 84 et suivants des lignes directrices sur les aides à finalité régionale, ne convient pas non plus pour couvrir le régime des ZFU, car elle ne prend en compte que les coûts exposés pendant les cinq premières années d'existence d'une entreprise suivant sa création. Or le régime des ZFU s'applique au-delà des seules créations d'entreprises nouvelles à des entreprises de plus de cinq ans d'existence. De plus, les exonérations en ZFU après cinq ans à taux plein sont suivies d'une période de sortie dégressive du dispositif.

La Commission considère donc que les mesures notifiées ne coïncident donc pas exactement avec les lignes directrices concernant les aides d'Etat à finalité régionale<sup>5</sup>, même s'il peut y avoir un chevauchement partiel.

#### ***Règlement sur les aides à la création d'emplois<sup>6</sup> :***

Le Règlement sur les aides à l'emploi vise les entreprises quelle que soit leur localisation et a pour objectif non seulement l'augmentation du nombre d'emplois nets au sein de l'entreprise bénéficiaire mais aussi la promotion du recrutement de travailleurs considérés comme défavorisés tandis que le régime ZFU a une approche géographique des problèmes et ne tient pas tant compte du statut du travailleur (favorisé ou défavorisé au sens du Règlement Emploi) mais bien de son lieu de résidence afin de lutter contre l'exclusion sociale.

En outre le règlement sur les aides à l'emploi ne prend en compte les coûts éligibles que sur une période de deux ans alors que dans le régime ZFU, les exonérations sont à taux plein pendant cinq ans, puis à taux dégressif pendant trois ou neuf ans.

#### ***Règlement sur les aides aux petites et moyennes entreprises<sup>7</sup> :***

Les autorités françaises s'engagent à ce que les entreprises bénéficiaires de l'aide répondent toutes à la définition communautaire de Micro et Petite Entreprise.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup>JO C 74 du 10.3.98, p.9 et JO C54 du 4.3.06, p.13

<sup>6</sup> Règlement (CE) No 2204/2002 de la Commission du 12 décembre 2002 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État à l'emploi, JO L 337 du 13.12.2002, p. 3.

<sup>7</sup> Règlement (CE) No 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, JO L 10 du 13.1.2001, p. 33. Règlement (CE) No 364/2004 de la Commission du 25 février 2004 modifiant le règlement (CE) no 70/2001 en ce qui concerne l'extension de son champ d'application aux aides à la recherche et au développement, JO L 63 du 28.2.2004, p. 22.

<sup>8</sup> Recommandation de la Commission concernant la définition des Micro, Petites et Moyennes Entreprises – JO L 124 du 20.05.2003



Néanmoins, le règlement sur les aides aux petites et moyennes entreprises a un objectif différent du régime ZFU. En effet le Règlement PME prévoit des aides à l'investissement dans les PME quelle que soit leur localisation avec toutefois des intensités plus importantes pour les zones reprises dans les cartes des aides à finalité régionale. Le régime ZFU par contre a pour objectif de lutter contre l'exclusion dans des zones urbaines particulièrement défavorisées en favorisant la création de petites entreprises et partant la création d'emplois. De plus dans le cadre du régime ZFU les intensités d'aide maximales prévues notamment pour les petites entreprises en dehors des zones éligibles aux aides régionales peuvent être dépassées.

### ***Règlement De Minimis*<sup>9</sup> :**

Même avec l'augmentation envisagée du plafond, le *De Minimis* ne peut trouver à s'appliquer dans la mesure où pour certaines entreprises le cumul des aides peut dépasser ce plafond.

De ce qui précède, la Commission en conclut que les mesures d'exonérations fiscales et de charges sociales patronales ne rentrent pas dans le champ d'application des lignes directrices, encadrements et règlements existants sur la base de l'article 87(3)(c). Le dispositif ZFU est centré sur des zones, les quartiers urbains défavorisés, pour lesquelles il n'existe pas pour le moment de lignes directrices ou d'encadrement.

Il est rappelé que l'encadrement des aides d'Etat aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés<sup>10</sup> adopté par la Commission le 2 octobre 1996 est venu à expiration le 14 mai 2002<sup>11</sup>. Les mesures notifiées n'auraient pas pu bénéficier de cet encadrement dans la mesure où certaines conditions fixées dans cet encadrement ne sont pas remplies, notamment les conditions suivantes; le total de la population couverte par ces quartiers ne dépasse pas 1% du total de la population et ces quartiers doivent compter entre 10 000 et 30 000 habitants.

La Communication sur l'expiration de l'encadrement des aides d'Etat aux entreprises dans les quartiers urbains défavorisés précise que les conditions fixées par l'encadrement étaient si restrictives qu'il n'a pu être utilisé effectivement. Néanmoins, la Commission souligne dans cette Communication que la non-prorogation de cet encadrement ne signifie pas qu'il soit dorénavant impossible d'accorder des aides d'Etat en faveur des quartiers urbains défavorisés et que de telles aides, selon le cas et en fonction des circonstances particulières entourant le projet d'aide, peuvent être jugées compatibles directement sur la base de l'article 87(3)(c).

### **3.4 Compatibilité avec l'article 87(3)(c) du Traité**

L'article 87(3)(c) permet d'autoriser des aides destinées à faciliter le développement de certaines activités ou de certaines régions économiques, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

---

<sup>9</sup> Règlement (CE) No 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides De Minimis, JO L 10 du 13.1.2001, p. 30.

<sup>10</sup> JO C 146 du 14.5.1997, p.6

<sup>11</sup> JO C 119 du 22.5.02, p.21

La Commission considère qu'il convient dès lors d'examiner dans quelle mesure les mesures notifiées : (1) visent à atteindre un objectif communautaire, (2) sont nécessaires et proportionnées pour atteindre cet objectif et (3) n'altèrent pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun.

### Le régime au regard des objectifs communautaires

Il convient de rappeler que la cohésion économique et sociale est un objectif communautaire sur la base des articles 2 et 3 du Traité CE. Le renforcement de la cohésion économique et sociale suppose, en particulier, outre la réduction de l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions, l'élimination de l'exclusion sociale à l'intérieur des régions.

Le Conseil européen appelle à une réduction globale du niveau des aides publiques et à une réorientation de ces aides vers des objectifs horizontaux d'intérêt commun tels que la cohésion économique et sociale.

La Commission a reconnu que « la politique de cohésion peut aider à créer des communautés locales viables en faisant en sorte que les questions économiques, sociales et environnementales soient réglées dans le cadre de stratégies visant au renouvellement, à la revitalisation et au développement des zones tant urbaines que rurales »<sup>12</sup>.

Le Règlement (CE) n° 1260/1999 du 21 juin 1999<sup>13</sup> portant dispositions générales sur les Fonds structurels dispose que les initiatives communautaires doivent concerner : « ...la revalorisation économique et sociale des villes et des banlieues en crise afin de promouvoir un développement urbain durable ». « Dans les zones urbaines, il convient d'insister sur l'amélioration de la compétitivité et la recherche d'un développement mieux équilibré entre les régions économiquement les plus fortes et le reste du réseau urbain »<sup>14</sup>.

L'initiative communautaire URBAN, développée sur la base de ce Règlement sur les Fonds structurels, a mis en avant les mérites d'une « approche intégrée pour résoudre la forte concentration de problèmes sociaux, environnementaux et économiques qui ne cessent de s'aggraver dans les agglomérations urbaines. » Cette approche « implique une série d'interventions combinant la rénovation d'infrastructures vétustes avec des actions dans les domaines de l'économie et de l'emploi, complétées par des mesures visant à combattre l'exclusion sociale et à améliorer la qualité de l'environnement. »<sup>15</sup>. Les actions

---

<sup>12</sup> Communication de la Commission - Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007 2013 {SEC(2005) 904} /\* COM/2005/0299 final, en particulier le point 2.2 sur la contribution de la politique de cohésion à la croissance et à l'emploi

<sup>13</sup> JO L 161 du 26.06.1999, p.1

<sup>14</sup> Communication de la Commission - Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007 2013 {SEC(2005) 904} /\* COM/2005/0299 final, en particulier le point 5.1 sur la contribution des villes à l'emploi.

<sup>15</sup> Communication de la Commission du 28 avril 2000 définissant des orientations pour une initiative communautaire concernant la régénération économique et sociale des villes et des banlieues en crise en vue de promouvoir un développement urbain durable – URBAN II, JO C 141 du 19.05.2000, p.8

soutenues englobent des mesures destinées à promouvoir l'entrepreneuriat, l'emploi local et le développement local, ainsi que des fournitures de services à la population compte tenu des modifications des structures démographiques. A cet égard, « attirer du personnel hautement qualifié est également important »<sup>16</sup>

En ce qui concerne les zones concernées par la revalorisation, la Commission, dans une Communication du 14 juin 2002 sur une évaluation initiale de l'initiative URBAN<sup>17</sup>, a reconnu l'existence de tels secteurs urbains en crise, en les définissant comme « des territoires restreints souffrants de handicaps graves ». La Commission a précisé que « la nature de l'exclusion urbaine à facettes multiples nécessite une approche intégrée, abordant chacune des facettes simultanément, ce qui est facilité par la dimension réduite des zones concernées ».

Les quartiers concernés ont été sélectionnés selon des critères semblables à ceux indiqués par la Commission dans le programme URBAN II pour l'identification des zones ciblées (en particulier le taux de chômage, le niveau de qualification et les niveaux de pauvreté) et basés sur des critères socio-économiques objectifs. Pour rappel, ils sont sélectionnés à partir d'une analyse multicritères : poids de la population, pourcentage de jeunes de moins de 25 ans, taux de chômage, pourcentage de non diplômés, potentiel fiscal avec une priorité spécifique parmi les indicateurs retenus pour le taux de chômage.

Une corrélation étroite entre la géographie des incidents en France dans les quartiers urbains défavorisés de novembre 2005 et des niveaux de chômage élevés dans les quartiers a été observée. En effet, on constate un recouvrement entre les sites qui ont connu des violences et les quartiers dont les taux de chômage sont les plus élevés (23 %).

Ce constat est dressé dans un contexte où les écarts entre les taux de chômage de ces sites et de leurs agglomérations se creusent (plus un point en 2004). Dans les 350 zones les plus difficiles, le taux de chômage est de plus du double de celui constaté dans l'agglomération au sein de laquelle elles se trouvent.

A cet égard le dispositif ZFU comprend une clause d'emploi local qui prévoit que 33% des salariés doivent être recrutés localement et une clause prévoyant des exonérations fiscales supplémentaires pour les salariés recrutés résidant dans une zone urbaine sensible. Les travailleurs résidant à l'étranger sont traités de la même façon que les travailleurs résidant en France en dehors des zones urbaines sensibles. Aucune restriction à l'embauche ne leur est appliquée, les entreprises sont libres de les recruter.

La revalorisation économique et sociale des quartiers urbains défavorisés peut donc être considérée comme l'une des initiatives visant des objectifs de cohésion économique et

---

<sup>16</sup>Communication de la Commission - Une politique de cohésion pour soutenir la croissance et l'emploi - Orientations stratégiques communautaires 2007-2013 {SEC(2005) 904} /\* COM/2005/0299 final, en particulier le point 5.1 sur la contribution des villes à l'emploi.

<sup>17</sup> Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, Comité économique et social et au Comité des régions - La programmation des Fonds structurels 2000-2006: une évaluation initiale de l'initiative URBAN, COM (2002) 308 final du 14.06.2002.

sociale. La Commission prend également note que la cohésion économique et sociale, qui englobe la revalorisation des zones urbaines et rurales, est un objectif communautaire vers lequel les aides publiques doivent être dirigées.

### Nécessité et proportionnalité de la mesure

La Commission prend en compte que les modifications proposées ont vocation à intensifier et promouvoir sur les quartiers parmi les plus défavorisés une stratégie d'ensemble et un programme d'action pour la cohésion sociale et territoriale. Elles s'attachent à la revitalisation économique et sociale par le maintien et le développement d'un tissu d'activités. Elles se conjuguent avec un plan pour l'emploi des jeunes de ces quartiers, avec un renforcement des actions de rénovation urbaine (urbanisme, habitat, équipements publics, transports, etc.) ainsi que des mesures sociales (prévention, éducation, santé, culture, insertion professionnelle, intégration).

A cet égard il est important de rappeler que le régime ne concerne que 2.6% de la population totale et que les zones sont sélectionnées en fonction d'un indice synthétique constitué à partir des critères suivants: poids de la population, pourcentage des jeunes de moins de 25 ans, taux de chômage, pourcentage de non diplômés et potentiel fiscal par habitant. Un accent particulier dans la sélection a été mis sur l'indicateur de chômage de ces quartiers. En outre le régime ne vise que la création de micro et petites entreprises dont la moitié sont actives dans les secteurs de l'éducation la santé et l'action sociale.

### Résultats des régimes ZFU antérieurs

La Commission prend note que les autorités françaises ont fait un effort particulier de transparence afin d'évaluer de manière précise les actions mises en œuvre. En effet, le gouvernement français s'est doté en 2004 d'un outil spécifique d'analyse des résultats obtenus dans les quartiers en difficulté : l'Observatoire national des zones urbaines sensibles qui publie des rapports annuels sur les ZFU (Le rapport 2005 est disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.ville.gouv.fr/infos/editions/index.html>).

En cinq ans, de 1997 à fin 2001, le nombre d'entreprises a pratiquement doublé, passant d'environ 11.000 à 21.000, et le nombre d'emplois salariés triplé, avec environ 25.000 emplois au départ et une augmentation d'environ 45.000 emplois en cinq ans. La réouverture du dispositif ZFU au 1<sup>er</sup> janvier 2003 pour les zones franches urbaines créées en 1997 a permis d'accroître de 6 % le nombre d'embauches au cours de l'année 2003 avec plus de 8 000 salariés recrutés dans l'une des 38 ZFU de 1<sup>ère</sup> génération de France métropolitaine.

Le parc d'activités des ZFU de première génération s'est accru au cours de la période 1999-2004 ; le tissu économique s'est enrichi globalement de plus de 7 300 établissements (de 17 000 établissements à près de 25 000), soit une progression durant cette période de 42 %, contre 10 % dans leurs agglomérations de référence. La dynamique économique des ZFU est donc en moyenne 4 fois supérieure à ce qu'elle est ailleurs.

A l'examen du bilan des zones franches de première génération, au cours de la période 2000 – 2005, on observe :

- dans toutes les ZFU, une baisse du taux de chômage deux fois supérieure à celle de l'agglomération de référence, cette baisse dépassant en moyenne 20 %,
- dans 10 sites, une baisse du nombre de demandeurs d'emploi entre 30 % et 40 %.

Les 41 zones franches urbaines ouvertes le 1<sup>er</sup> janvier 2004 ont globalement permis la création de plus de 4000 nouveaux emplois dès la première année. Ainsi, malgré les difficultés inhérentes à une offre immobilière en cours de création, et bien que leur mise en œuvre soit trop récente pour dresser un bilan complet, les premiers résultats rendent déjà perceptible la dynamique de l'emploi.

#### Justification du maintien et de la prolongation du régime ZFU

Des indicateurs comparés et les émeutes de novembre 2005 témoignent de la précarité des ZFU et des efforts qui restent à poursuivre, conforter et amplifier pour normaliser au plan économique et social, les quartiers en ZFU. Après la récente crise urbaine, les ZFU existantes sont fragilisées, alors même que la pauvreté et l'exclusion dans ces quartiers sont loin d'avoir été éradiquées.

Les entrepreneurs installés en ZFU se sont émus des risques que l'insécurité fait peser sur leurs investissements et les candidats s'interrogent sur la pertinence d'une implantation dans ces quartiers.

Malgré des résultats encourageants, le taux de chômage reste encore très élevé dans ces ZFU, puisqu'il atteint en 2004 près de 21 %, soit encore plus du double du taux observé à l'échelle de la métropole. Par ailleurs, le chômage de longue durée demeure également très important, touchant près d'un chômeur sur trois, et le niveau de formation de ces populations reste relativement faible (40 % ont un niveau d'étude équivalent ou inférieur au certificat d'étude, contre 22 % dans le reste de l'agglomération), ce qui montre que le dispositif n'a pas encore permis de résorber le « noyau dur » du chômage, et que, de ce fait, un nombre encore très élevé de résidents reste sans emploi.

Le revenu fiscal médian est globalement de moitié inférieur dans ces quartiers à celui de leurs agglomérations respectives.

De même la densité d'activité économique (37 pour 1000 habitants) reste deux fois inférieure à celle de leurs agglomérations respectives (59 pour 1000 habitants). Le tissu d'activités et sa composition pour les ZFU est ainsi encore loin d'être représentatif du poids économique de leurs agglomérations.

#### Affectation des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun

La Commission estime que les mesures envisagées ne sont pas de nature à provoquer une distorsion de concurrence contraire à l'intérêt commun et que bien qu'on ne puisse exclure un effet sur les échanges il semble que les effets en seront très limités, notamment pour les raisons suivantes :

- le régime ne vise que des micro et petites entreprises, (sur 40922 entreprises bénéficiaires des exonérations fiscales 40020 sont des micro entreprises);
- la couverture géographique des mesures est limitée (seuls 2.6% de la population seront couverts);
- les mesures sont limitées à des quartiers strictement délimités;
- les quartiers ont été sélectionnés en fonction de critères objectifs tels que taux de chômage, taux de moins de 25 ans, taux de non diplômés, potentiel fiscal par habitant;

- la moitié des entreprises bénéficiaires des régimes à ce jour sont actives dans les secteurs de l'éducation, de la santé ou de l'action sociale;
- les mesures ont essentiellement pour but de lutter contre l'exclusion sociale dans des quartiers particulièrement difficiles;
- les autorités françaises font un effort particulier de transparence dans l'évaluation précise des actions mises en œuvre par la publication annuelle de rapports annuels sur les ZFU par l'Observatoire national des zones urbaines sensibles;
- les mesures sont limitées dans le temps;
- les autorités françaises s'engagent à ce que les entreprises bénéficiaires de l'aide répondent toutes à la définition communautaire de Micro et Petite entreprise et à respecter les obligations figurant dans le Règlement (CE) n° 70/2001 du 12.01.2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides aux petites et moyennes entreprises, et notamment ;
  - à notifier les aides individuelles d'un montant élevé conformément à l'article 6 ,
  - à respecter l'article 7 relatif à la nécessité de l'aide,
  - à respecter l'article 9 relatif aux aspects de transparence et de contrôle.

En ce qui concerne le secteur des transports, le secteur des transports routiers des marchandises est exclu du bénéfice de ce dispositif les moyens et les autorités françaises s'engagent à notifier à la Commission les cas éventuels d'exonération de taxe professionnelle concernant les matériels roulant dans les autres secteur des transports .

### **3.5 Modalités de cumul**

Le contrôle du cumul des aides est organisé par la circulaire du Premier ministre du 26 janvier 2006 relative à l'application au plan local des règles communautaires pour les aides aux entreprises. La déclaration par les entreprises, auprès des préfetures, des aides qu'elles sollicitent ou qui leur ont été versées permet de veiller au respect des plafonds d'intensité d'aides.

Les autorités françaises s'engagent à transmettre un rapport annuel sur l'application du présent régime.

#### 4. CONCLUSION

La Commission a donc décidé de considérer l'aide comme compatible avec le traité CE, sur la base de son article 87.3.c.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/index.htm](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/index.htm). Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne  
Direction générale de la concurrence  
Direction Aides d'Etat I  
B-1049 BRUXELLES  
Fax : 00 32 2 296 98 15

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Par la Commission

Neelie Kroes  
Membre de la Commission