

Les effets de (re)localisation des Zones Franches

par **Thierry Mayer,**
Florian Mayneris
et **Loriane Py***

thierry.mayer@sciences-po.fr

Thierry Mayer est actuellement professeur d'économie à Sciences Po Paris. Il est également conseiller scientifique au CEPPI et chercheur dans le programme commerce international au CEPR. Ses recherches portent principalement sur la géographie économique, la théorie du commerce et les observations empiriques ainsi que sur les déterminants des investissements directs.

florian.mayneris@uclouvain.be

Florian Mayneris est assistant professeur à l'Université catholique de Louvain, chercheur à l'IRES et chercheur associé au CORE. Il travaille sur le commerce international et l'économie urbaine ainsi que sur les politiques industrielles et régionales.

loriane.py@banque-france.fr

Loriane Py est économiste à la Banque de France au sein du Service d'Étude des Politiques Structurelles. Spécialisée dans l'évaluation des politiques publiques, elle analyse en particulier l'impact de réformes structurelles françaises sur l'investissement des entreprises, la R&D et la croissance.

** Conformément à la charte de déontologie du LIEPP, les auteurs déclarent n'avoir aucun conflit d'intérêt concernant les données publiées dans ce document*

RÉSUMÉ

Depuis les années 1980, plusieurs pays (Royaume-Uni, États-Unis, France) ont mis en place des zones franches (« enterprise zones ») pour réduire les inégalités entre quartiers au sein des villes. Cet article examine la politique des Zones Franches Urbaines (ZFU), initiée en France en 1996. L'analyse montre que le dispositif français a en grande partie eu les résultats escomptés en attirant des entreprises dans les zones ciblées qui bénéficient d'exonérations fiscales. Néanmoins cet effet est largement dû à des (re)localisations opportunistes de petites entreprises au sein des villes considérées, sans grand impact sur l'emploi des résidents.

EXECUTIVE SUMMARY

Since the 1980s, several countries (the USA, UK, France) have been implementing 'enterprise zones' to tackle inequalities within cities. This column examines the latest French experiment in the 2000s. It suggests that the zones were largely successful in attracting small firms, but that this was mostly due to opportunistic relocation within municipalities.

Les inégalités spatiales au sein des villes françaises sont grandes. Certains quartiers rassemblent des habitants ayant des revenus et un niveau d'éducation faibles, souffrant d'un taux de chômage élevé et vivant dans des logements dégradés, alors que des populations aisées se concentrent au contraire dans des quartiers voisins bénéficiant de nombreuses aménités (logements de qualité, commerces, transports, lieux récréatifs etc.). Ces disparités urbaines sont souvent liées à des phénomènes de ségrégation et d'exclusion sociale qui tendent à renforcer la détérioration des conditions de vie dans les zones défavorisées. Les conséquences économiques et sociales de tels mécanismes sont importantes, pouvant, dans certains cas, donner lieu à des violences urbaines, comme en témoignent les émeutes dans les banlieues françaises en 2005. Cet état de fait est loin d'être spécifique à la France et se retrouve dans de nombreux pays.

Pour remédier à ces disparités, de nombreux gouvernements ont mis en place des programmes de zones franches (« enterprise zones »). Le Royaume-Uni et les États-Unis ont été précurseurs en la matière

dans les années 1980, tandis que la France a développé son propre dispositif en 1996 dans le cadre de la politique de la Ville. L'objectif de ces politiques géographiquement ciblées est d'améliorer la situation économique des zones en difficulté, et en particulier de favoriser l'insertion économique et sociale de leurs résidents. Pour ce faire, un ensemble d'exonérations fiscales et de charges sociales sont accordées aux entreprises déjà localisées dans ces zones ou qui s'y implantent. L'effet attendu est double : créer des emplois pour les populations résidentes au chômage et recréer du dynamisme dans ces zones souvent moroses. A ce jour, l'efficacité de ces programmes reste toutefois controversée.

1/ Les zones franches: des résultats contrastés

Depuis les années 1990, les zones franches ont fait l'objet de plusieurs évaluations empiriques, basées en grande majorité sur l'expérience américaine. Billings (2009) ne trouve pas d'effet significatif des zones franches du Colorado

sur le nombre d'établissements se localisant dans les zones ciblées. Neumark et Kolko (2010) trouvent même un effet négatif dans le cas du programme de zones franches mis en place en Californie. Rathelot et Sillard (2009) et Hanson et Rohlin (2011) trouvent au contraire un impact positif et significatif respectivement des zones franches françaises et des zones franches fédérales aux Etats-Unis.

Les résultats concernant l'impact des zones franches sur la croissance de l'emploi varient aussi fortement d'une étude à l'autre, certaines concluant à une absence d'effet (par exemple, Neumark et Kolko 2010 pour la Californie, Lynch et Zax 2011 pour le Colorado) et d'autres identifiant un impact positif sur l'emploi (Ham et al. 2011 et Busso et al. 2012 aux Etats-Unis).

Enfin, l'impact de ces politiques sur l'emploi des résidents est aussi très controversé. Elvery (2009) ne trouve aucun impact en Floride, Gobillon et al. (2012) trouvent un léger impact positif mais de court terme en France, et Busso et al. (2012) concluent à un effet positif des programmes du gouvernement fédéral aux Etats-Unis sur l'emploi des résidents des zones ciblées.

Il y a plusieurs explications possibles à ces résultats contrastés : les études diffèrent en termes de méthodologie, la nature et la mise en œuvre des politiques varient selon les programmes et enfin les effets à l'œuvre restent complexes.

1.1 Méthodologie

Les études réalisées depuis quinze ans ont adopté des approches méthodologiques très différentes. En effet, les zones bénéficiaires ont souvent des contours qui n'épousent pas directement les frontières d'entités administratives connues (communes, cantons, arrondissement etc.); certaines études, telles que celle de Boarnet et Bogart (1996), considèrent ainsi que la ville entière est touchée par la politique dès lors qu'un de ses quartiers est visé. Le développement de systèmes d'information géographique (SIG) performants permet aujourd'hui une mesure beaucoup plus précise de ces zones franches : il est possible de tracer leurs frontières sur des cartes et d'identifier les entreprises localisées en leur sein grâce au géocodage de l'adresse de ces dernières (cf Neumark et Kolko 2010 par exemple). L'estimation des effets à l'œuvre s'en trouve ainsi naturellement améliorée.

Par ailleurs, les zones franches ne sont pas choisies au hasard, mais parce qu'elles souffrent d'un déficit structurel d'attractivité ou qu'elles sont en perte de vitesse. Les comparer directement à l'ensemble des autres zones n'a donc qu'un intérêt limité. La mesure des effets des zones franches est ainsi sensible au groupe de comparaison, ou

groupe de contrôle, choisi pour l'évaluation. Là encore, des progrès ont été réalisés récemment, grâce aux méthodes d'appariement (matching, cf par exemple Rathelot et Sillard, 2009), de variables instrumentales (Hanson et Rohlin, 2011), et à une meilleure sélection des groupes de contrôle; sur ce dernier aspect, Neumark et Kolko (2010) comparent ainsi les parties aidées et non aidées autour de la frontière

de ces zones, tandis que Busso et al. (2012) comparent les zones aidées aux zones qui avaient candidaté pour bénéficier de la politique mais qui ont été rejetées.

1.2 Design de la politique

Les outils mobilisés par ces programmes sont aussi fortement hétérogènes. Exemptions de charges sociales sur les salariés, exemptions d'impôts, subventions à l'investissement sont communément utilisées de manière non exclusive par les différents programmes. Par ailleurs, la durée des subventions, leur plafonnement et l'effort financier total consenti par les pouvoirs publics sont fortement variables. Sur ce dernier point par exemple, alors que les exonérations offertes par les ZFU françaises représentent en moyenne en 2007 une dépense d'environ 1800€ par travailleur et 360€ par résident d'une ZFU, l'Etat californien accorde en moyenne 240\$ par travailleur dans les zones franches (Neumark et Kolko, 2010), et le gouvernement britannique 60£ par résident en âge de travailler (Einio et Overman, 2011). Il est clair que la nature des incitations offertes, leur durée et leur montant auront un impact sur la nature (emploi, nombre d'entreprises, salaires, coûts fonciers) et l'ampleur des effets obtenus.

1.3 Complexité des effets à l'œuvre

Enfin, les effets générés par les zones franches sont potentiellement complexes.

Premièrement, en changeant le coût relatif des facteurs de production (travail et capital), ils en changent la demande relative de la part des entreprises. En modifiant aussi les coûts de production des entreprises, ces politiques peuvent impliquer des changements de prix du bien final et donc de la demande adressée aux entreprises. Ainsi que le soulignent Lynch et Zax (2011), ces effets se conjuguent pour déterminer l'effet net de la politique sur la demande de travail, de capital mais aussi de foncier. En retour, selon la réactivité de l'offre des différents facteurs de production, les zones franches se traduiront par une amélioration de l'emploi, un accroissement de l'investissement et/ou un développement du parc immobilier, ou bien par un accroissement des salaires, du rendement du capital et/ou du prix du foncier. De manière générale, les politiques de zones franches

Les effets positifs de ces programmes peuvent être compensés par la sortie d'entreprises existantes en raison d'effets de concurrence

auront d'autant plus tendance à accroître le prix des facteurs de production que l'offre de ces facteurs est peu réactive (peu élastique).

Par ailleurs, en ce qui concerne les créations d'établissements, certaines études suggèrent que des dynamiques différentes sont à l'œuvre pour les entreprises s'installant dans les zones ciblées du fait de la politique et pour celles déjà en place. En particulier, les effets positifs de ces programmes sur l'entrée de nouvelles entreprises peuvent être compensés par la sortie d'entreprises existantes en raison d'effets de concurrence (Greenbaum et Engberg 2004 ; Bondonio et Greenbaum 2007), si bien que l'effet net des zones franches sur le nombre d'établissements peut être nul voire négatif.

2/ Les nouvelles leçons à tirer de l'expérience française

Dans une étude récente (Mayer et al. 2012), nous apportons de nouveaux éléments à la question de l'efficacité de ces politiques, à partir de l'évaluation du programme français des « Zones Franches Urbaines (ZFU) ». Nous concentrons notre analyse sur l'impact des ZFU sur les décisions de localisation des établissements ; c'est une dimension cruciale à évaluer puisqu'elle détermine en grande partie la capacité de ces politiques à revitaliser les zones visées et à augmenter les opportunités d'emploi pour les résidents.

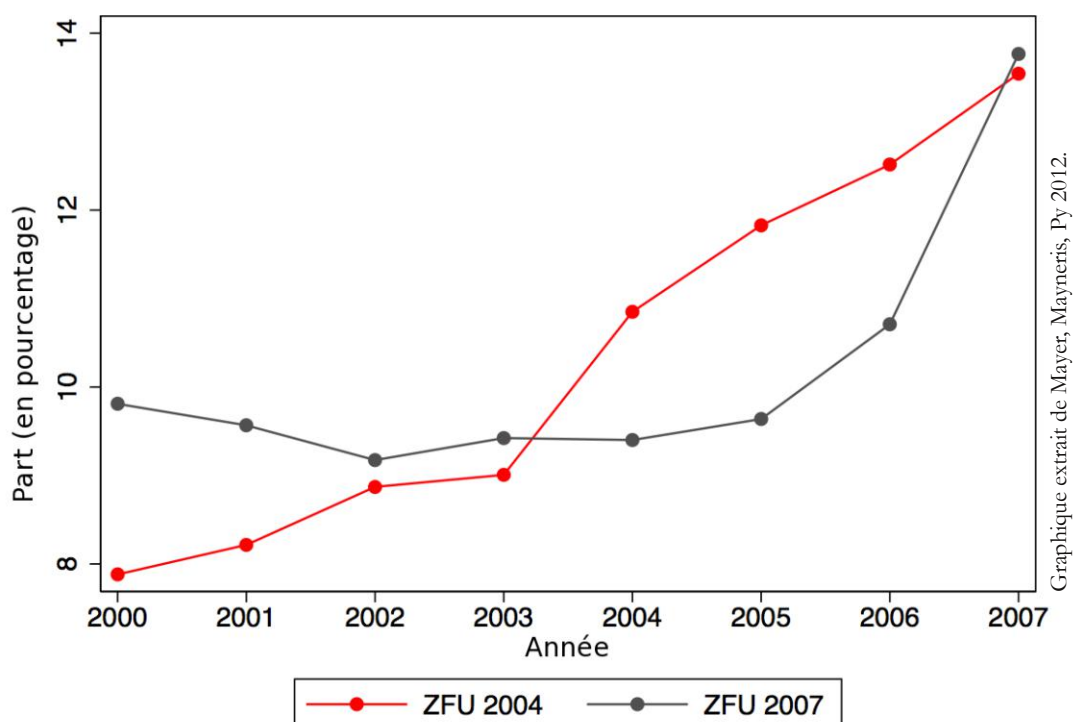
La politique des ZFU a été initiée en 1996 et les zones ciblées ont été créées en trois vagues (1997, 2004 et 2007). Cette politique est à l'heure actuelle le dispositif principal en faveur des zones urbaines défavorisées en France. Le dispositif a

subi plusieurs modifications au cours du temps mais globalement, les entreprises des ZFU sont exonérées pendant aux moins cinq ans de la taxe professionnelle, de l'impôt sur les bénéfices, de l'impôt foncier sur les propriétés bâties et des cotisations sociales employeurs. Pour les exonérations de cotisations sociales, une condition d'embauche locale s'applique.

Notre évaluation de l'impact de ce programme se concentre sur la mise en place des ZFU de 2004 (aussi appelées ZFU de seconde génération). L'analyse empirique est conduite sur une base de données contenant des informations sur la localisation de tous les établissements en France sur la période 2000-2007 (en termes de flux et de stocks) au niveau de l'îlot, l'unité géographique la plus fine utilisée pour le recensement de la population. L'information exacte sur les frontières géographiques des zones ciblées a été, quant à elle, extraite à partir d'un système d'information géographique. Ces données nous permettent donc d'identifier de manière précise si une entreprise décide ou non de se localiser dans la partie de la ville qui bénéficie des exonérations.

La figure 1 montre que dans les villes disposant d'une zone franche urbaine, la part d'entreprises se localisant dans la zone qui bénéficie d'exonérations tend à augmenter soudainement en 2004 et les années suivantes, c'est à dire à partir de la mise en place de cette politique. On peut observer une évolution similaire pour les villes bénéficiant d'une ZFU de troisième génération, avec une augmentation soudaine du nombre d'entreprises se localisant dans la partie ZFU des villes en 2006, année correspondant à l'entrée en vigueur des exonérations.

Figure 1. Part des localisations en ZFU dans les communes bénéficiant de la politique en



L'impact positif de la politique ZFU sur les décisions de localisation des entreprises suggéré par cette analyse graphique est confirmé par l'analyse économétrique. Nous utilisons une méthode de différence de différences et comparons la probabilité qu'une entreprise choisisse de se localiser en ZFU plutôt que dans la partie « non ZFU » d'une commune avant et après 2004. Nos résultats montrent que la probabilité de localisation en ZFU augmente de 8,4% à 11% après la mise en place du programme.

Cet effet est robuste à l'estimation d'une triple différence qui consiste à comparer l'augmentation de la probabilité de localisation en ZFU après 2004 pour les villes bénéficiant d'une ZFU en 2004 par rapport à celles en bénéficiant en 2007, ainsi qu'à un test de falsification qui révèle, comme attendu, que seules les entreprises éligibles en termes de taille et de chiffre d'affaires se localisent davantage en ZFU après la mise en place de la politique. L'effet mesuré semble donc bien lié à la mise en place de la politique.

Cependant, l'effet moyen que nous mesurons est en réalité très hétérogène. Il dépend de plusieurs facteurs :

- Des caractéristiques de la zone: les effets de la politique sont plus importants dans les zones qui sont initialement les moins défavorisées, suggérant que des avantages fiscaux ne peuvent contrebalancer complètement le manque d'attractivité d'un quartier.
- Des caractéristiques sectorielles : l'impact de la politique est plus fort pour les entreprises appartenant à des secteurs caractérisés par des coûts de relocalisation faibles, suggérant l'existence probable de relocalisations opportunistes.
- Des caractéristiques de l'entreprise : puisque seules les entreprises de moins de 50 employés peuvent bénéficier de ces exonérations, l'impact de la politique apparaît plus important pour les petites entreprises. De plus, indépendamment de la politique, nos résultats mettent en évidence que ces zones attirent les entreprises les plus petites.

Enfin, nos résultats indiquent que la politique ZFU ne génère pas d'augmentation du nombre d'entreprises au niveau de la ville, et que l'impact de la politique est plus fort pour des entreprises déjà existantes qui décident de se relocaliser que pour des entreprises nouvellement créées. La politique semble donc principalement conduire à un déplacement de l'activité économique au sein des villes bénéficiant d'une ZFU. Ces effets de déplacements des zones franches semblent aussi à l'œuvre au Royaume-Uni (Einio et Overman, 2011).

3/ Les zones franches sont-elles un bon remède à ces maux urbains ?

Nos résultats montrent que la politique ZFU a réussi à favoriser la localisation d'activités économiques dans les zones ciblées. Cependant, notre exercice de quantification indique que le coût de ces déplacements est très élevé. De plus, notre étude suggère indirectement que l'impact sur l'emploi des résidents devrait être faible puisqu'une grande partie de l'effet moyen de la politique est dû à la (re)localisation de petites entreprises de la partie non-ZFU vers la partie ZFU des villes considérées. Nos résultats permettent ainsi d'expliquer partie pourquoi Gobillon et al. (2012) trouvent un impact très faible des ZFU sur le chômage des résidents.

Un débat récurrent existe pour savoir si, afin de répondre à des enjeux spatialement circonscrits, les politiques ciblées devraient viser les territoires (place-based policies) ou les individus (people-based policies) (cf Glaeser et Gottlieb 2008). L'expérience française suggère que la mise en place de zones franches peut permettre d'attirer de nouvelles entreprises dans les zones défavorisées. Cependant, cette attractivité accrue du territoire pour les entreprises ne se traduira pas nécessairement par de nouvelles opportunités d'emploi pour les résidents. Un problème d'adéquation entre les compétences dont ont besoin les entreprises et les compétences disponibles sur le territoire peut en particulier se poser.

Pour que les programmes de zones franches bénéficient directement aux résidents des zones visées, ils doivent être accompagnés de politiques spécifiquement orientées vers les populations locales. Il paraît notamment important d'améliorer l'employabilité des résidents. La mise en place de formations professionnelles spécifiquement adaptées, avec des stages dans les entreprises bénéficiant des dispositifs d'exonérations ZFU, pourraient par exemple être un moyen de favoriser l'insertion sur le marché du travail des résidents locaux en recherche d'emploi. Il n'est pas certain non plus que le critère géographique déterminant l'éligibilité aux aides doive reposer sur les entreprises. Une autre option pourrait consister à subventionner l'embauche de chômeurs résidant dans ces quartiers, quelle que soit la localisation de l'entreprise à l'origine de l'embauche. C'est la logique des emplois francs, actuellement expérimentés par le gouvernement. ■

Les opinions émises dans cet article sont propres à leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Banque de France.

Références

- Billings S. (2009): "Do enterprise zones work?," *Public Finance Review*, 37(1), 68-93.
- Boarnet M. G. et W. T. Bogart (1996), "Enterprise zones and employment: evidence from New Jersey," *Journal of Urban Economics*, 40(2), 198-215.
- Bondonio D. et R. T. Greenbaum (2007), "Do local tax incentives affect economic growth? What mean impacts miss in the analysis of enterprise zone policies," *Regional Science and Urban Economics*, 37(1), 121-136.
- Busso M., J. Gregory, et P. M. Kline (2010), "Assessing the incidence and efficiency of a prominent place based Policy," *American Economic Review*, forthcoming.
- Glaeser E. L et J. D. Gottlieb (2008), "The Economics of Place-Making Policies", *Brookings Papers on Economic Activity*, 2 (2008), 155-239.
- Einio E. et H. Overman (2011), "The effects of spatially targeted enterprise initiatives: Evidence from UK LEGI," mimeo.
- Elvery, J. (2009), "The impact of enterprise zones on residential employment: an evaluation of the enterprise zone programs of California and Florida," *Economic Development Quarterly*, 23(1), 44-59.
- Gobillon L., T. Magnac, et H. Selod (2012), "Do unemployed workers benefit from enterprise zones: the French experience," *Journal of Public Economics*, forthcoming.
- Ham, J. C., C. Swenson, A. Imrohoroglu, et H. Song (2011), "Government programs can improve local labor markets: Evidence from State Enterprise Zones, Federal Empowerment Zones and Federal Enterprise Community," *Journal of Public Economics*, 95(7-8), 779-797.
- Hanson, A. et S. Rohlin (2011), "Do location-based tax incentives attract new business establishments?," *Journal of Regional Science*, 51(3), 427-449.
- Lynch D. et J. S. Zax (2011), "Incidence and substitution in enterprise zone programs: the case of Colorado," *Public Finance Review*, 39(2), 226-255.
- Mayer, T., F. Mayneris et L. Py (2012), "The impact of urban enterprise zones on establishments' location decisions: evidence from French ZFUs", *CEPR Discussion Paper* 9074.
- Neumark D. et J. Kolko (2010), "Do enterprise zones create job? Evidence from California's enterprise zone program", *Journal of Urban Economics*, 68(1), 1-19.
- Rathelot, R., et P. Sillard (2008), "Zones Franches Urbaines : quels effets sur l'emploi salarié et les créations d'établissements?," *Economie et Statistique*, 415(1), 81-96.



Le LIEPP (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques) est un laboratoire d'excellence (Labex).
Ce projet est distingué par le jury scientifique international désigné par l'Agence nationale de la recherche (ANR).
Il est financé dans le cadre des investissements d'avenir.

www.sciencespo.fr/liepp

Dernières publications du *LIEPP* disponibles en ligne

www.sciencespo.fr/liepp

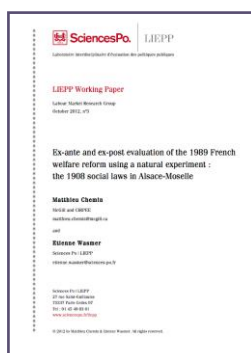


Policy Briefs

“Usages et mésusages des enquêtes PISA dans l'évaluation et pilotage des systèmes éducatifs”

par Marie Duru-Bellat

LIEPP Policy Brief n°3, avril 2012



Working Papers

“Ex-ante and ex-post evaluation of the 1989 French welfare reform using a natural experiment”

Par Matthieu Chemin & Etienne Wasmer

LIEPP Working Paper n°3, octobre 2012



Methodological Discussion Papers

“Access to Higher Education”

Par Marie Duru-Bellat & Thibault Gajdos

LIEPP Methodological Discussion Paper n°1, octobre 2012

Le LIEPP, laboratoire interdisciplinaire pour l'évaluation des politiques publiques



Etienne Wasmer

Directeur du LIEPP, Professeur au département d'économie de Sciences Po.

L'évaluation des politiques publiques est une exigence démocratique et une nécessité : la croissance, les contraintes fiscales et l'équité entre les citoyens requièrent une intervention publique de la plus grande efficacité. La Suède, le Canada ou le Royaume-Uni ont profondément réformé leurs politiques publiques, en s'appuyant sur des recherches académiques du plus haut niveau international. Il serait faux de dire que rien n'a été fait en France, mais les tentatives d'évaluations scientifiques n'ont pas eu l'impact souhaité. Pourtant, les gains potentiels de croissance découlant d'une évaluation scientifique systématique des politiques publiques sont considérables. D'où l'importance de la création du LIEPP à Sciences Po. La mobilisation des forces de l'institution et de ses réseaux de recherche la liant à des institutions internationales prestigieuses permettra d'assurer sa pérennité, son indépendance intellectuelle et sa visibilité. Fort de sa légitimité académique, le groupe de chercheurs constitué autour du LIEPP a d'ailleurs remporté un ambitieux appel d'offre de l'Assemblée nationale, qui l'amènera à évaluer pendant plusieurs années toutes les dimensions des politiques publiques françaises.



Cornelia Woll

Directrice du LIEPP, Directrice scientifique adjointe de Sciences Po.

Comment est née l'idée du LIEPP ?

Toutes les disciplines de Sciences Po ont une tradition d'analyse des politiques publiques. Avec le renforcement du Département d'économie en matière d'évaluation, un dialogue avec les autres disciplines s'est naturellement installé suite à un financement ANR obtenu en 2010 par l'équipe des économistes. Cela nous a donné envie de pousser plus loin nos travaux : l'analyse comparative à travers le temps et l'espace permet-elle de mieux évaluer une politique donnée ? Quels sont les enjeux politiques des évaluations ? Au fond, c'est une interrogation sur le lien entre science et politique.

Quel type d'organisation pour favoriser la coordination entre chercheurs de différentes disciplines ?

Le travail interdisciplinaire, quoiqu'indispensable, est souvent difficile à le mettre en œuvre. Les écarts ontologiques et épistémologiques entre disciplines sont réels et profonds. Nous avons donc imaginé la mise en place d'équipes pluridisciplinaires. Même si les enquêtes ne sont pas systématiquement menées conjointement, les chercheurs issus de diverses spécialités devront partager régulièrement leurs interrogations et leurs résultats.

Quel type de coordination au sein du LIEPP ?

Trouver des réponses justes, tout en proposant des mesures et des outils pour aider la prise de décision collective nous a amené à construire ce projet résolument interdisciplinaire. Nous avons développé une structure de gouvernance qui associe les unités de recherche fondatrices, le PRES, de nombreux chercheurs affiliés à d'autres unités de recherche en France et à l'international.

Le LIEPP en quelques chiffres

4 centres fondateurs :

- Le Département d'économie de Sciences Po
- Le Centre d'études européennes (CEE)
- Le Centre de sociologie des organisations (CSO-CNRS)
- L'Observatoire sociologique du changement (OSC-CNRS)

Plus de 50 chercheurs issus des disciplines phares de Sciences Po : économie, histoire, droit, sociologie et science politique).

4 missions :

- Aide à la prise de décision - évaluation *ex-ante*
- Contribution à l'amélioration des politiques existantes - évaluation *ex-post*
- Perfectionnement et développement des méthodes d'évaluation
- Transmission de ces méthodes par la formation des futurs décideurs

Une méthode innovante, fondée sur la pluridisciplinarité et la confrontation d'évaluations qualitatives, comparatives et quantitatives d'une même politique.

Des thèmes de recherche essentiels en matière d'évaluation des politiques publiques : éducation, recherche et enseignement supérieur, travail et emploi, santé, politiques urbaines, politiques sociales, politiques de sécurité.



***Le LIEPP (Laboratoire
interdisciplinaire d'évaluation des
politiques publiques) est un
laboratoire d'excellence (Labex).
Ce projet est distingué par le jury
scientifique international désigné
par l'Agence nationale de la
recherche (ANR).
Il est financé dans le cadre des
investissements d'avenir.***

www.sciencespo.fr/liepp

Si vous voulez recevoir les
prochains échos du LIEPP et
rester informés de nos activités,
merci d'envoyer un courriel à :
liepp@sciences-po.fr

Directeurs de publication:

Etienne Wasmer
& Cornelia Woll

Maquette:

Alexandre Biotteau
& Iana Markevitch

Sciences Po - LIEPP
27 rue Saint Guillaume
75007 Paris - France
+33(0)1.45.49.83.61