

DOSSIER : REFLEXIONS SUR LES ZONES FRANCHES

SOMMAIRE :

- **UN DISPOSITIF GLOBALISE AU SERVICE DES PAYS EMERGENTS ET DES ECONOMIES FRAGILISEES**
- **ZONE CARAIBE**
- **MODELE FRANÇAIS DES ZONES FRANCHES,**
 - **ZFU : ZONE FRANCHE URBAINE**
 - **ZFG : ZONE FRANCHE GLOBALE**
 - **ZRR : ZONE DE REVITALISATION RURALE**
 - **ZFA : ZONE FRANCHE D'ACTIVITE (OUTRE-MER)**
- **LES ANTILLES GUYANE**
- **CONCLUSION**

*Claude GELBRAS
Expert*

Email : Claude.gelbras@wanadoo.fr

DOSSIER : REFLEXIONS SUR LES ZONES FRANCHES

UN DISPOSITIF GLOBALISE AU SERVICE DES PAYS EMERGENTS ET DES ECONOMIES FRAGILISEES

Un ouvrage récent nous rappelle que la création de zones franches au sein de pays développés ou en développement, constitue un moyen pertinent et incontournable pour stimuler des activités sectorielles, redynamiser des économies fragiles ou compenser des retards de croissance de territoires défavorisés.

Il s'agit d'un dispositif éprouvé, banalisé qui permet aux économies bénéficiaires de ce statut de surmonter leur manque de compétitivité et de réagir agressivement à la concurrence des marchés intérieurs et internationaux.

Tel est le but de ce très complet et pédagogique travail « **ATLAS MONDIAL DES ZONES FRANCHES** » réalisé par une équipe d'universitaires et de chercheurs (Université de Paris Ouest – Nanterre La Défense) sous la direction de François BOST, Maître de conférence.

Référence : « Collection Dynamiques des Territoires, CNRS GDRS4 et La Documentation Française » publié en juillet 2010 après 6 ans de recherches.

Il fait suite, en les complétant et en les actualisant largement, aux travaux anciens du Pr Bruno Roget rassemblés dans « **l'Atlas des zones franches et des paradis fiscaux** » publié en 1968. A cette époque, on assimilait les ZF, quels que soient leurs liens avec l'Etat dont elles font partie, à des zones de non droit sur le plan fiscal ou douanier comme on en rencontre dans les Iles Vierges, aux Bahamas, dans les Iles Caïmans, en Mer du Nord (Ile de Man, Jersey, Guernesey...) dont la principale vocation est d'accueillir des flux financiers, des sociétés « off shore » échappant à tout contrôle et à tout impôt.

Aujourd'hui la différence est clairement établie et comprise entre les « paradis fiscaux » opérant en toute opacité et la Zone Franche, cette dernière appellation étant la plus couramment utilisée pour définir un statut dérogatoire légal et transparent. En Chine on parle de **Zones Spéciales**, mais les grands principes sont identiques mêmes si les finalités sont parfois différentes.

Le livre de F. BOST explique fort opportunément qu'une Zone Franche est avant tout une enclave ouverte sur l'extérieur qui bénéficie de nombreuses mesures d'exceptions au droit commun à l'intérieur d'un espace juridique national : peu ou pas d'impôt et de droit de douane, absence de charges sur les salaires, disparition de taxes, offres de prêts bancaires bonifiés, encouragements et soutiens des pouvoirs publics, équipements collectifs réalisés par les gouvernements, etc...

Ces ZF se situent au cœur ou à la périphérie des villes, à proximité de ports ou d'aéroports, (zones sous douane) dans de vastes zones rurales ou des régions entières.

Le fondement « idéologique » est le constat que dans de nombreux territoires l'application d'un droit commun identique pour tous les agents économiques est synonyme de déséquilibres et d'appauvrissement. Il convient de corriger ou de résorber ces inégalités par des mesures « opportunistes » et stimulantes renforcées (nb : cette expression a un sens malheureusement péjoratif alors que c'est l'essence même de l'économie de marché...) temporaires, exceptionnellement définitives. Le rattrapage économique met fin, après une période de 10 à 15 ans en moyenne - à la ZF considérée sauf si des objectifs politiques viennent les prolonger indéfiniment. L'intégration est réussie des lors que les inégalités et les disparités régionales disparaissent.

Les Zones Franches d'Exportation attirent ainsi capitaux, main d'œuvre qualifiée, devises et emplois.

La population de **Manaus** (district de Suframa) au cœur de la forêt brésilienne comptait 200 000 habitants en 1967 ; aujourd'hui le grand Manaus (10 000 km²) est une métropole de 1,5 millions d'habitants entièrement classée en ZF depuis 40 ans avec comme objectif d'approvisionner **le marché intérieur** en produits majoritairement industriels.

A contrario, 55% des produits chinois vendus en Europe proviennent des ZF spéciales (ZFS), les autorités Chinoises privilégiant **l'exportation**. Dans cet immense pays, de nombreuses ZF dépassent le million d'habitants. La région de **Shenzhen** entièrement érigée en ZF a plus de 9 millions d'habitants ! La Chine a ainsi créé une stratégie de conquêtes de marchés extérieurs en concevant 8 grands types de ZF réparties sur l'ensemble du territoire :

- **ZES** ou zone économique spéciale,
- **ZEO** ou zone économique ouverte,
- **ZFE** ou zone pour l'exportation,
- **ZIHNT** ou zone industrielle de hautes et nouvelles technologie
- **ZFCE, ZFD**, etc...des « **villes ouvertes** », des « **ports ouverts** »...

La multitude de ces ZF et leurs diversités obéissent à des logiques spécifiques et précises mais toutes ont pour ambition de concourir à élever le pays au niveau d'une grande puissance mondiale et de tourner définitivement le dos à leur passé de nation sous-développée. Ce défi est gagné sans que les larges exonérations fiscales et sociales dont bénéficient 50% de l'économie chinoise préoccupent outre mesure les instances de l'OMC pourtant si sourcilleuses quand il s'agit de distorsions de concurrences dans les échanges commerciaux. Les pays émergents ont ainsi gagné en crédibilité comme acteurs incontournables de l'économie mondiale (taux de croissance annuel de 4% à 10%) grâce à la création de leurs ZF et aux avantages exceptionnels consentis à une partie de leur économie.

(Les bas salaires pratiqués dans ces Etats y compris des codes du travail des plus sommaires ont aussi contribué à rendre les productions locales très compétitives).

C'est ainsi que le nombre de ZF dans le Monde a explosé passant de quelques centaines en 1968 à 1735 en 2010. Elles constituent une des armes économiques privilégiées des gouvernements préoccupés par les retards en matière de développement économique et d'absence de créations d'emplois d'une partie de leur territoire.

Elles sont aussi le marqueur de la libéralisation des échanges et un accélérateur de la mondialisation. Elles ont permis aux pays émergents de décoller au cours des dernières années : Chine, Brésil, Inde, les « dragons » asiatiques... mais aussi certaines régions de l'UE.

Il paraît acquis que l'OMC avec ses 123 membres tolère cette forme de protectionnisme mondialisée qui ne semble pas alimenter un contentieux commercial préoccupant entre les Etats...

La typologie des zones franches connaît une grande diversité et renvoie à différents modèles de développement des territoires comme l'exemple de la Chine le démontre :

- politique de substitution à l'importation par la création de secteurs productifs locaux,
- intégration régionale,
- stratégie de création de nouveaux pôles économiques,
- encouragement à la création d'emplois, résorption du chômage
- fixation de population tentée par l'exode ou l'émigration,
- volonté de domination de marchés extérieurs par une exportation intensive, etc.....

La **palette** des possibilités des ZF à la disposition des gouvernements est très riche et offre des réponses à de nombreuses problématiques du dynamisme économique.

L’île Maurice en est une autre illustration : territoire isolé dans l’Océan Indien, si proche de nous par son histoire et sa francophilie est un modèle de réactivité et de pragmatisme :

- **Zone Franche Globale** pour toutes les activités (traditionnelles) sucrières
- **Port Franc** pour l’industrie de transformation et de textiles
- **Zone « off shore »** pour les activités financières et les NTIC
- Projet de créer et d’attirer des BPO (Business Process Outsourcers) ou centres d’appels avec la création de 4000 emplois spécialisés et développer une importante cité dédiée à l’économie numérique

ZONE CARAIBE

Les ZF sont partout présentes en Caraïbe mais le cas de la République Dominicaine mérite une mention particulière.

« La République Dominicaine est sans conteste l’un des pays au monde qui s’est le plus fortement appuyé sur les Zones Franches pour asseoir sa croissance et son développement » (F. BOST).

En 2008, 57 **ZF** étaient recensées en République Dominicaine avec pour la majorité d’entre elles une forte vocation aux activités industrielles légères destinées à l’exportation et au marché intérieur afin de mettre en œuvre une politique de substitution d’importation. Une implantation judicieuse de ces ZF dans des territoires éloignés des grands centres urbains a permis de désenclaver des zones rurales isolées et de réaliser une politique d’aménagement du territoire associée à la construction d’un réseau routier performant – indispensable aux échanges commerciaux et aux approvisionnements.

Au plus fort de ses succès, la République Dominicaine comptait :

- 10% de sa population active en ZF, soit près de 200 000 personnes
- 70% à 85% des produits exportés provenaient des ZF (chimie, électronique, bijoux, produits pharmaceutiques,...) pour environ 4,8 Milliards de \$ /an
- Contribution au PIB : de 2% à 3% selon les années

Victime d'une crise dans le secteur du textile et de la baisse graduelle du dollar renchérisant leur approvisionnement énergétique, les ZF connaissent un relatif déclin ; s'ajoute l'engagement du pays de les faire disparaître au plus tard en 2015 au motif que ces ZF introduisent des distorsions de concurrence jugées intolérables par l'OMC et les Etats de la Caraïbe.

Ces ZF seront remplacées par des parcs d'activité qui devraient profiter des acquis en emplois qualifiés et des débouchés commerciaux créés dans des conditions favorables. Ce cycle économique alternant statut dérogatoire et droit commun illustre bien le fait que les ZF s'inscrivent dans un ordre transitoire qui permet, selon le cas, de compenser des handicaps structurels ou de hisser le pays au rang de nations économiquement développées, avec l'objectif de réaliser une économie optimale.

MODELE FRANÇAIS DES ZONES FRANCHES

Avec les ZFU créées en novembre 1996 (gouvernement d'A. Juppé), un statut original unique dans l'UE s'est développé comme moyen de corriger des situations socialement difficiles, présentes dans des quartiers défavorisés avec en finalité la lutte contre toutes les formes d'exclusions et la reconstitution d'un tissu économique pérenne.

Toutefois l'expérience montre que le nombre de classements administratifs complexes entretient une certaine confusion sur le plan local : **ZFU, ZRR, ZRU, ZUS, ZFG, ZFA**...C'est la marque de la recherche du perfectionnisme qui s'appuie sur les directives de la DIV, l'ACOSS, l'ANRU etc...afin de trouver la meilleure optimisation possible et d'éviter de créer des mesures ajoutant des distorsions dans des territoires en grande souffrance sociale. Nous nous limiterons à l'essentiel.

Ces ZFU font l'objet d'un suivi rigoureux, très détaillé, réalisé par l'Observatoire National des Zones Franches Sensibles (ONZUS). S'ajoutent des missions d'évaluations réalisées par le Sénat et l'Assemblée Nationale qui confirment la pertinence de ce dispositif. Le premier rapport très détaillé émanant de la Haute Assemblée a été rédigé par le sénateur Pierre André de juillet 2002. C'est un document de référence qui a permis d'améliorer le dispositif au fil des années et de comprendre qu'après un coût budgétaire mesurable, **l'investissement** est rapidement rentable en termes d'emplois et d'entreprises créés.

- **ZFU**

Au 1^{er} janvier 2015, la France compte **100** Zones Franches Urbaines (**ZFU**) et **13 000** communes classées en Zone de Redynamisation Rurale (**ZRR**). Ces deux outils sont distincts en termes de dérogations, les ZFU proposant les mesures les plus étendues. Toutefois, dans les agglomérations à forte densité la portée du volet social est prioritaire : il s'agit de mettre un terme à l'appauvrissement de quartiers défavorisés, endurant un chômage qui dépasse souvent les 25% (50% pour les actifs jeunes !), et délaissés par les entreprises ou les agents économiques de proximité : commerces, professions libérales et de service, etc...Les populations sont majoritairement issues de l'immigration dans les zones métropolitaines. Exclusion, absentéisme scolaire, violence, incivilités, désenchantement ou lassitude caractérisent ces poches de sous-développement localisées dans des ZUS (zone urbaine sensible) touchées par la crise. Seule une politique interventionniste basée sur l'attractivité fiscale a permis une nette régression du chômage, la création de milliers d'emplois et d'entreprises privées. La rénovation de ces zones, grâce au concours de l'ANRU, a rendu vie à ces quartiers par la multiplication des logements, la restauration des rue et des façades, la disparition de l'habitat insalubre, la mise en place de transports collectifs, la construction d'infrastructures publics (écoles, dispensaires, police...).

Ce partenariat public /privé explique le succès global des ZFU. Les entreprises se créent ou se transfèrent attirées par de larges exonérations dans le catalogue des charges de toute nature : TP, TF, IS, IR, plus values, retraites, etc...De nombreux transferts ont permis de sauver des entreprises en difficulté et de préserver l'emploi.

Le succès et l'efficacité reconnus des ZFU laissent supposer qu'elles pourraient évoluer prochainement vers des mesures de réductions ou d'exonérations moins attractives.

- **ZFG**

Cependant, deux zones franches dites globales (ZFG) ont été instaurées pour faire face à des situations jugées très dégradées par les pouvoirs publics :

1. Au bénéfice de la **Corse** (200 000 h) de 1997 à 2001 dans sa globalité (aujourd'hui CTC = Collectivité Territoriale Corse) et pratiquement pour l'ensemble des activités économiques.

A cette époque la Corse connaissait un climat politique particulièrement violent qui avait fait fuir les investisseurs et surtout les capitaux locaux.

La situation s'est progressivement améliorée, les capitaux délocalisés sont revenus et la croissance a retrouvé un rythme normal, pratiquement identique à celui du « Continent ». Aujourd'hui on parle du dragon de la Méditerranée, opportunément soutenu par un tourisme exceptionnel ! (2,5 millions de visiteurs /an)

2. Depuis le 1^{er} Janvier 2007, les Ardennes sont classées en Zone Franche Globale, la « plus grande de France » selon la CCI de Charleville-Mézières
Superficie : **5230 Km²** (5 fois la Martinique), population : 290 000 habitants, **362 communes concernées sur les 463 présentes (chômage : 13,5%, PIB/h : 50% supérieur à celui de la Martinique...)**
3. Validée en 2006 par le Conseil d'État et créée le 1er janvier 2007, la Zone Franche de l'Est de la **Réunion** concerne trois communes : Saint-André, Bras-Panon et Saint-Benoît. Sur 3.000 hectares et une population de 100 000 h elle offre aux entreprises des avantages sociaux et fiscaux jusqu'en 2020.

- **ZRR**

Le classement en ZRR de 13 000 communes a été réalisé par la DIACT (Délégation à l'aménagement et à la compétitivité des territoires) selon les critères suivants :

« Créées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, les zones de revitalisation rurale (ZRR) regroupent des territoires ruraux qui rencontrent des difficultés particulières : faible densité démographique, handicap structurel sur le plan socio-économique. De nouvelles mesures applicables aux ZRR ont été définies en 2005.

La réforme a eu pour but d'accroître les dispositifs fiscaux et d'inciter à des regroupements intercommunaux pour que les actions menées dans les communes en ZRR soient plus efficaces. »

La classification en ZRR répond à trois conditions :

1. Démographiques : faible population (total des **ZRR : 5 millions d'h**)
2. Socio-économiques : perte de population ou de population active ou forte part de population active agricole.
3. Institutionnel : appartenir à un EPCI à fiscalité propre afin d'inciter à l'intercommunalité.

- **ZFA : Zones Franches d'Activités**

Cette nouvelle classe de ZF, destinée aux seuls départements ultra marins, a été voulue par le Président N. Sarkozy pour renforcer les mesures de soutien à des territoires reconnus comme structurellement handicapés (la Commission Européenne n'a émis aucune réserve à son application). Introduite dans la loi pour le **Développement de l'Outre Mer**, (*Loi 2009-594 du 27 mai 2009 Chap. 1^{er} art. 4*) cette catégorie de ZF a pour objectif de dépasser le critère spatial et d'étendre les exonérations à des secteurs économiques entiers. Elle été élaborée par l'ancien Secrétaire d'Etat à l'Outre Mer, M. Y. Jego, et mise en œuvre par son successeur, Mme M-L Penchard, Ministre d'Etat.

Les activités concernées se situent dans les filières éligibles à la défiscalisation : tourisme, agriculture, industrie, pêche, BTP, etc...auxquelles ont été ajoutées quelques professions de service : bureaux d'études techniques, cabinets comptables et de conseils. Les avantages consentis sont moins larges qu'en ZFU : en particulier, les exonérations de charges patronales ne sont pas prévues. Toutefois le seuil des entreprises a été relevé mais ne peut dépasser 250 salariés (50 en ZFU). Il n'y a pas à ce jour de statistiques disponibles pour évaluer ces nouvelles mesures. Notons que les activités libérales (avocats, santé...), le commerce de proximité, les services en général. Situés en ZFU ces secteurs en auraient bénéficié. Les allègements affectent les impôts et les fiscalités locales à hauteur de 50%. Ce montant est porté à 100% dans des régions jugées particulièrement défavorisées (les Iles du Sud de la Guadeloupe, le Nord Martinique...). Ces taux baissent au fil des années ; pour 2015 ils sont de 40%.

On peut toutefois regretter que la croisière, le nautisme et la réparation navale soient exclus des secteurs concernés.

De même, les exonérations de charges patronales sur les salaires sont aussi absentes du dispositif.

Ces limitations rendent ce dispositif modérément attractif dans l'absolu sauf en complément avec d'autres dispositions existantes qui se cumulent : défiscalisation et fonds FEDER.

Il s'agit, espérons le, d'une étape intermédiaire avant une évolution souhaitable en ZRR ou en ZFG qui mettraient fin aux restrictions imposées par le législateur et libèreraient des régions enclavées et menacées de déclin.

LES ANTILLES GUYANE

En Guadeloupe 3 **ZFU** sont implantées : les centres villes de Pointe-à-Pitre, des Abymes et de Basse Terre. Elles ont permis de sauver les activités de commerce de proximité et ont préservé le dynamisme de ces villes traditionnellement très animées.

La Martinique avec sa zone de Dillon a permis d'offrir un espace aménagé à de nouvelles entreprises. Il s'agissait plus d'encourager des entrepreneurs à s'installer qu'à résoudre des problèmes sociaux ou de sous développement. Cet effet d'aubaine a fait injustement l'objet de nombreuses critiques d'autant que la ZFU a été étendue à des quartiers de Fort de France (bord de mer)

Notons toutefois en observant la carte DIACT 2007 localisant les **ZRR**, que les réels critères permettant de bénéficier des exonérations ZF sont pour le moins obscurs :

- **1/3 des espaces ruraux de la France continentale sont en ZRR,**
- **L'intégralité de la Corse est en ZRR**
- **L'intégralité de la Guyane est en ZRR**
- **La Martinique, la Guadeloupe et la Réunion sont complètement écartés aux bénéfices de ce dispositif !**

Des territoires comme le Nord de la Martinique (Grand Rivière, Marigot, St Pierre...) et les Iles du Sud de la Guadeloupe (Marie –Galante, la Désirade et les Saintes) lourdement handicapés par l'exode de leurs populations, remplissent largement les critères d'éligibilité au bénéfice des ZRR fondés sur la densité de population.

Ils ont en commun d'être isolés des centres économiques régionaux : double insularité pour les Iles du Sud rendant les échanges chers et difficiles, absence de voies rapides reliant le Nord Caraïbe à la CACEM ou le Sud de la Martinique dans de bonnes conditions. Pour les Iles du Sud de la Guadeloupe, on assiste à une lente et progressive paupérisation, à la disparition d'activités traditionnelles, à l'absence d'investissements et surtout à la concurrence des ZFU des centres urbains de la Guadeloupe. Si des mesures rapides ne sont pas prises- la ZFA apparaissant notoirement insuffisante –, **pour les classer en ZFG ou en ZRR**, ces Iles ressembleront d'ici quelques années à des atolls polynésiens ...

CONCLUSIONS

1ère conclusion :

Le dernier rapport de l'Assemblée Nationale (rapporteur : le député Henri JIBRAYEL) issu de la mission d'évaluation des ZFU en date du 14 mai 2013, laisse entrevoir la persistance du dispositif considéré comme ayant atteint ses objectifs. Extraits :

Premièrement, en matière de mixité fonctionnelle, le dispositif a été, dans la grande majorité des cas, une réussite. L'existence d'un régime dérogatoire a en effet permis la reconquête de « friches urbaines », l'amélioration très nette de l'image des quartiers concernés, la diversification des activités et l'implantation de commerces de proximité, essentielle pour la qualité de vie des résidents et l'attractivité des quartiers.

Deuxièmement, en termes de création d'entreprises, le dispositif a également été bénéfique, dans la plupart des cas.

Troisièmement, en termes de création d'emploi, contrairement à ce qui est fréquemment évoqué, il apparaît que le bilan du dispositif n'est pas aussi mitigé qu'on pourrait le croire. Les zones de première génération ont permis la création de plus de 50 000 emplois.

Sur la base de ce bilan, et en identifiant les améliorations qui pourraient être apportées au dispositif, la mission d'information recommande sa prolongation jusqu'au 31 décembre 2017.

2^{ème} conclusion :

La mondialisation tire une partie de sa croissance en s'appuyant sur une politique interventionniste des Etats en matière de création des Zones Franches d'Exportation. Celles-ci se répartissent sur les quatre continents y compris dans la 1^{ère} économie du monde : Les Etats-Unis. Les U.S.A comptent plus de 800 ZF et de « points francs » sous l'appellation de FTZ (Foreign Trade Zone) – terme générique- et de GPZ (General Purpose Zone) regroupant 344 000 personnes et générant un chiffre d'affaire de 23 milliards de \$ en 2006. (1983 : 32 500 personnes, 1,2 milliard de \$)

C'est dire que les ZF constituent une arme à la disposition des Etats qui ne se privent pas de l'utiliser pour faire face à des situations de crise liées au sous développement d'une partie de leurs territoires (politique discriminante), mais aussi comme moyen hégémonique de conquête de marchés dans n'importe quelle partie de la planète.

Revu à Ste Luce, 24 février 2015

Claude GELBRAS *Expert*