

Les allègements fiscaux dans la politique régionale: délimitation du champ d'application

Conformément aux prescriptions légales, le Département fédéral de l'économie (DFE) a remis au Conseil fédéral son premier rapport sur les zones d'application des allègements fiscaux (Rapport du DFE¹) en 2011. Approuvé par le Conseil fédéral en date du 9 décembre 2011, ce rapport fait le point sur les décisions prises en ce domaine dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR).

- 1 Allègements fiscaux en application de la loi fédérale sur la politique régionale: la délimitation des zones d'application. Rapport du DFE, décembre 2011. Internet: www.pme.admin.ch, rubriques «Thèmes PME», «Financement», «Aides publiques de l'État pour le financement», «Allègements fiscaux en application de la politique régionale».
- 2 MS = Mobilité spatiale. Créées en 1982 dans le cadre d'un programme national de recherche sur la mobilité spatiale (PNRS) à partir des régions de montagne et des régions d'aménagement du territoire, les régions dites «MS» se caractérisent par une certaine homogénéité spatiale et fonctionnent selon le principe des petits bassins d'emploi polarisés par l'orientation fonctionnelle vers les centres régionaux. Au total, la Suisse compte 106 régions MS, dont certaines sont transcantonales.

Le Conseil fédéral avait amorcé la réforme de sa politique régionale en mettant en consultation en 2004 un projet législatif qui proposait à l'origine de renoncer aux aides directes allouées aux entreprises en vertu de l'arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (arrêté Bonny, RO 1996 1918, 2001 1911). Le 6 octobre 2006, le Parlement a toutefois adopté la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale (NPR, RS 901.0) en reconduisant les allègements fiscaux au niveau fédéral. Les art. 12 et 19 de ladite loi en sont le fondement légal. Les conditions et zones d'application sont fixées par voie d'ordonnance:

- ordonnance du Conseil fédéral concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (ordonnance du CF, RS 901.022);
- ordonnance du Département fédéral de l'économie concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (ordonnance du DFE, RS 901.022.1).

En vertu de l'art. 11 de l'ordonnance du CF, le DFE est appelé à établir tous les quatre ans un rapport à l'attention du Conseil fédéral concernant la délimitation des zones d'application.

Cadre légal de la délimitation des zones d'application en matière d'allègements fiscaux

La loi sur la politique régionale (art. 12, al. 3) confie au Conseil fédéral le soin de définir, après audition des cantons, les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allègements fiscaux. L'ordonnance du Conseil fédéral délègue cette compétence au DFE qui, au sens de l'art. 3, al. 1, déter-

mine les zones d'application en fonction des critères de l'art. 2, après avoir entendu les cantons.

Il revient au DFE d'élaborer la proposition de délimitation en tenant compte à la fois de facteurs structurels et de critères relevant du marché du travail, conformément à l'art. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral. En application de l'art. 3, al. 2 de ladite ordonnance, les régions qui disposent du potentiel nécessaire pour compenser de leurs propres forces les disparités et les dérives néfastes sont écartées (voir *encadré 1*). La proposition de délimitation est soumise à l'audition des cantons. La liste détaillée des zones bénéficiaires par canton est répertoriée à l'art. 1 de l'ordonnance du DFE.

Le modèle d'analyse du Credit Suisse

L'entrée en vigueur de la NPR a fait l'objet de travaux préparatoires en 2007, dans le cadre desquels le DFE a confié au Credit Suisse Economic Research (ci-après: CS) le soin d'étudier les critères légaux et de formuler des propositions pour améliorer le processus d'évaluation des zones éligibles. L'intention du DFE était de baser la délimitation sur un modèle objectif permettant de traduire de manière transparente les critères de l'art. 2 et de l'art. 3, al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral.

Le CS a développé un modèle de délimitation systématique se fondant sur un large éventail d'indicateurs reflétant des périodes représentatives, et sur l'analyse de valeurs standardisées. Les régions de mobilité spatiale (régions MS²) constituent l'unité de mesure servant à délimiter les zones éligibles.

Le modèle proposé par le CS procède en quatre temps. Il élimine d'abord les principaux centres économiques (selon le principe de la NPR) sur la base d'un indicateur de centralité économique (fondé sur le revenu par habitant et la valeur ajoutée par personne active), puis les régions disposant d'un potentiel important en raison de conditions-cadres favorables (mesurées en termes d'accessibilité par les moyens de transport et de charge fiscale pour les personnes physiques et les personnes morales). Les régions restantes sont ensuite classées en fonction de



Martin Godel
Chef du Secteur Politique
PME, Secrétariat d'État
à l'économie SECO, Berne



Marianne Neuhaus Beau
Secteur Politique PME,
Secrétariat d'État à l'éco-
nomie SECO, Berne

Tableau 1

Indicateur du développement régional

Indicateurs	Variables	Coefficient de pondération
Évolution démographique	Évolution démographique	0.10
	Évolution du rapport de dépendance des personnes âgées	0.05
	Taux de migration	0.10
Développement économique	Évolution de l'emploi	0.20
	Valeur ajoutée par personne active	0.10
	Taux de création d'entreprises	0.10
Revenus	Revenu net par habitant	0.10
	Évolution du revenu net	0.10
Chômage	Taux de chômage	0.05
	Évolution du taux de chômage	0.10

Source: Credit Suisse Economic Research (2007) / La Vie économique

environ 27% de la population. Cette décision traduit la volonté politique d'exclure les zones proches des grandes agglomérations qui ont bénéficié d'un développement économique favorable. Il s'agit aussi de tenir compte de l'amélioration générale de la fiscalité des entreprises.

Le DFE a toutefois renoncé à la quatrième étape du modèle CS, laquelle vise à exclure du périmètre des régions éligibles celles qui ne présentent aucun potentiel dans l'industrie ou dans le secteur para-industriel. Le DFE considère qu'il appartient aux entreprises de déterminer, parmi les 30 régions MS qualifiées de structurellement faibles au terme des trois premières étapes du modèle précité, celles qui présentent un intérêt pour la réalisation de leur projet. L'avenir dira si les régions exclues par l'étape 4 du modèle proposé par le CS constituent effectivement des zones sans potentiel pour l'implantation de projets susceptibles de bénéficier d'un allègement fiscal dans le cadre de la NRP. Cette opération aurait par ailleurs conduit à une diminution encore plus significative (7,9%) du périmètre, réduisant davantage son acceptabilité par les cantons. Le graphique 1 illustre le modèle finalement retenu par le DFE.

Les zones d'application depuis l'entrée en vigueur de la NPR

Le périmètre des zones d'application tel que délimité selon la variante moyenne du modèle proposé par le CS est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, après audition des cantons. Dans l'ordonnance du DFE, les régions MS sont réparties en suivant les frontières cantonales et communales. La nouvelle délimitation se focalise sur les régions les moins développées, à savoir: le canton du Jura et certaines régions des cantons de Berne, de Glaris, des Grisons, de Lucerne, de Neuchâtel, de Soleure, de Saint-Gall, du Tessin, d'Uri et du Valais. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Fribourg, d'Obwald, de Schaffhouse, de Thurgovie et de Vaud ont été entièrement exclus du nouveau périmètre.

Une solution transitoire a été prévue pour les régions évincées, ce qui permet de prendre en compte les oppositions suscitées par la réduction des zones bénéficiaires. Ainsi, selon l'art. 13, al. 1 et 3, de l'ordonnance du Conseil fédéral, ces régions ont bénéficié d'une période transitoire de trois ans, soit jusqu'à la fin de l'année 2010, période pendant laquelle des allègements de 50% au maximum pouvaient encore être accordés. Sur proposition de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie

leur faiblesse structurelle à l'aide d'un indicateur synthétique de développement régional (IDR), qui se calcule à partir d'un large éventail d'indicateurs portant sur les domaines «évolution économique et démographique» et «chômage et revenu». Les variables utilisées par le CS pour calculer chaque indicateur ont été sélectionnées de manière à illustrer avec toute la pertinence nécessaire les aspects essentiels de l'évolution structurelle et des faiblesses structurelles qui s'en dégagent (voir tableau 1).

Les régions ayant un IDR supérieur à la moyenne suisse sont écartées. Les régions dites structurellement faibles parce que leur IDR est en-dessous de la moyenne suisse se subdivisent en trois sous-groupes, distribués selon la loi gaussienne, à savoir: une variante minimale (5,8% de la population), une variante moyenne (10,1%) et une variante maximale (18,9%).

La dernière phase de cette analyse consiste à exclure les régions à caractère rural ou périphérique présentant un faible potentiel dans le secteur industriel et para-industriel³. L'objectif est de se concentrer sur les régions touchées par l'évolution structurelle du fait de leur vocation industrielle et qui disposent des prérequis pour leur futur développement.

Le modèle de délimitation du DFE

Le périmètre défini par le DFE pour l'entrée en vigueur de la NPR le 1^{er} janvier 2008 regroupe les 30 régions MS les plus faibles structurellement, ce qui correspond à la variante moyenne du modèle élaboré par le CS, sans exclure les régions «peu industrielles» (étape 4 du modèle CS). Représentant quelque 10,1% de la population suisse, cette variante est nettement en retrait par rapport au périmètre de l'arrêté Bonny, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007, lequel englobait

Encadré 1

Ordonnance du Conseil fédéral

Art. 2

Une zone d'application est constituée par un groupe de communes contiguës, liées entre elles par la structure économique et le marché du travail, et qui remplissent les critères suivants:

- il existe un besoin particulier d'adaptation structurelle, notamment par suite d'une évolution de l'effectif de la population nettement plus défavorable à celle de l'ensemble du pays, d'un niveau de revenus nettement inférieur à la moyenne nationale et d'une part des activités industrielles nettement supérieure à cette moyenne;
- le chômage moyen dépasse nettement la moyenne nationale;
- le nombre d'emplois a évolué de manière nettement plus défavorable qu'en moyenne nationale, ou
- des indices clairs montrent que les conditions énoncées aux let. b et c seront remplies à brève échéance, en particulier que les perspectives d'évolution pour les branches économiques les plus importantes et les plus grandes entreprises sont défavorables.

Art. 3, al. 2

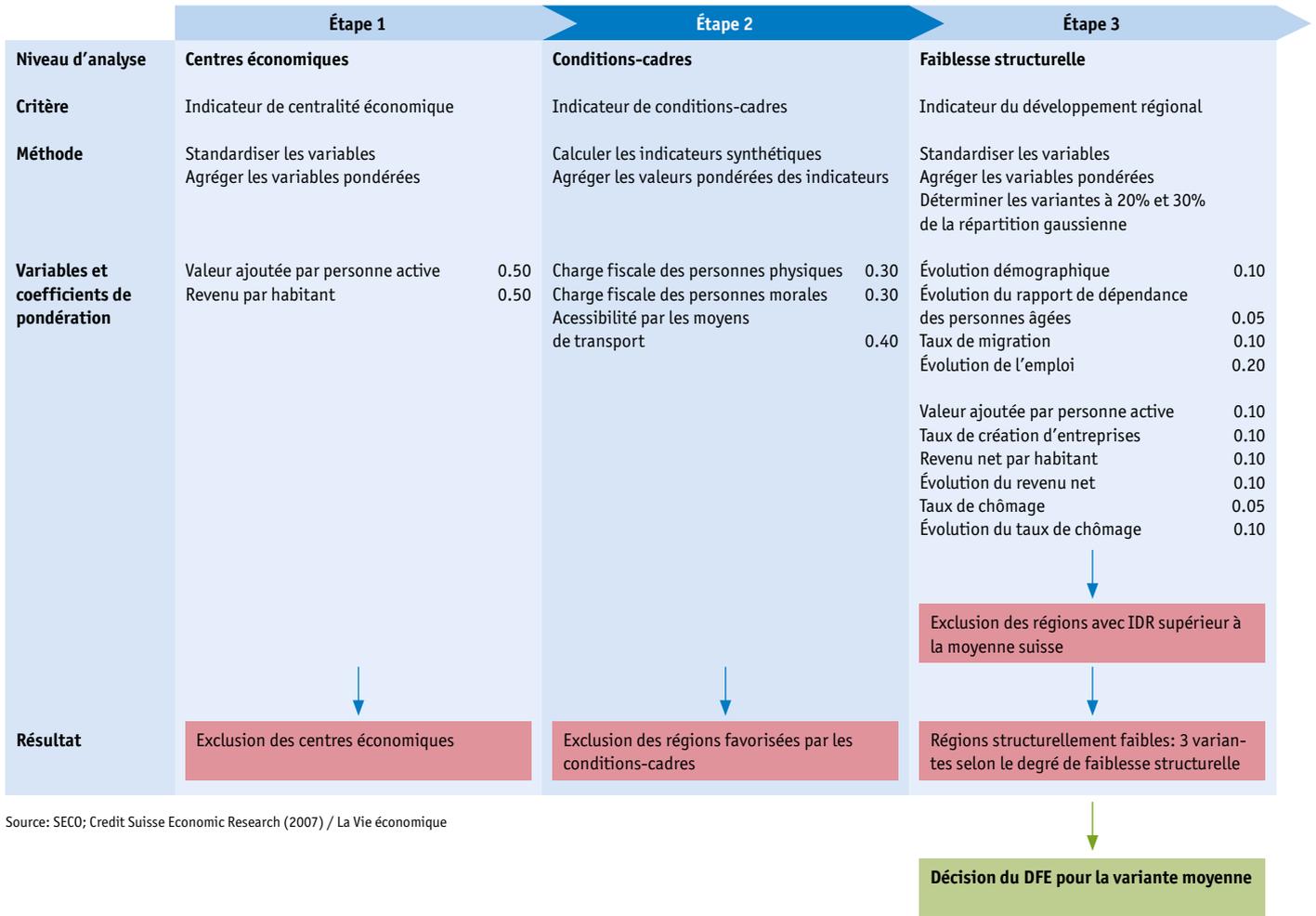
Les zones dont le revenu dépasse nettement la moyenne nationale ou qui, en raison d'une centralité élevée, disposent d'un potentiel de développement particulier ne peuvent pas être définies comme zones d'application par le DFE.

3 Dans le modèle du CS, une zone est réputée avoir un potentiel industriel ou para-industriel dès lors que le nombre des personnes actives dépasse la moyenne suisse dans les secteurs considérés.

4 Credit Suisse Economic Research, *Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Endbericht*, avril 2010. Internet: www.pme.admin.ch, rubriques «Thèmes», «Promotion économique», «Politique PME», «Allègements fiscaux en application de la politique régionale».

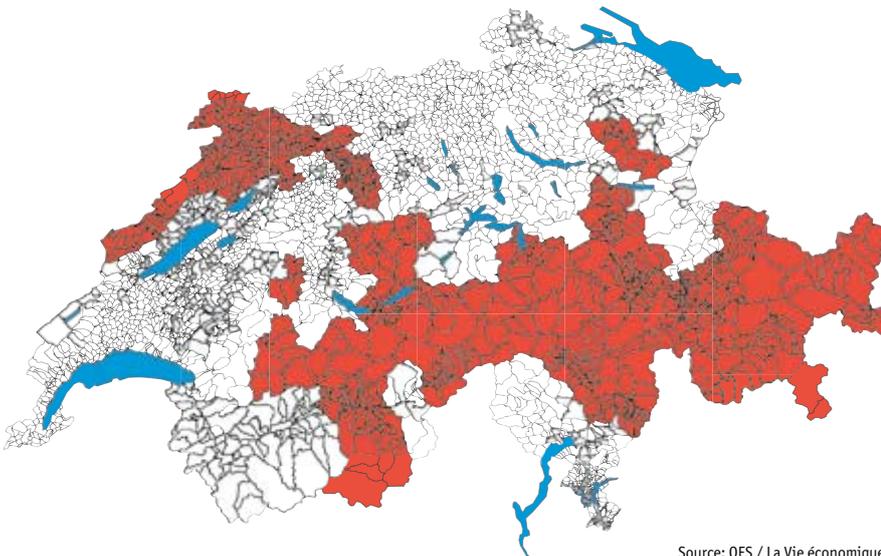
Graphique 1

Le modèle de délimitation du DFE



Source: SECO; Credit Suisse Economic Research (2007) / La Vie économique

Graphique 2

Zones d'application suivant l'ordonnance du DFE de novembre 2007 (état au 1^{er} janvier 2011)

Source: OFS / La Vie économique

publique des cantons de Suisse occidentale (CDEP-SO), les communes vaudoises de l'arc lémanique ont été exclues des dispositions transitoires (art. 13, al. 2, ordonnance du CF).

Au vu de l'échéance de la période transitoire au 31 décembre 2010, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a mandaté CS au début 2010 pour actualiser l'étude réalisée en 2007, en intégrant en particulier les chiffres récents du chômage et du recensement fédéral des entreprises⁴. L'actualisation des données n'a pas mis en évidence de changements majeurs par rapport à la classification des zones bénéficiaires, de sorte que le DFE a décidé de maintenir le périmètre tel quel. Les zones bénéficiaires du régime transitoire ont été éliminées du périmètre d'application au 31 décembre 2010 (voir *graphique 2*).

NPR: nette diminution des projets soutenus

Le Conseil fédéral a rendu 370 décisions d'allègement fiscal pour la période 2002–

Tableau 2

Statistique des décisions d'allégement fiscal pour la période 2002–2011

	Zones économiques en redéploiement		Régime transitoire			Zones d'application	Total 2002–2011	Moyenne 2002–2011
	2002–2007	2007	2008	2009	2010	2011		
BE, LU, SO, UR	38	11	3	2	14	1	58	6
SG, SH, TG, AR, GL	66	20	3	5	16	2	92	9
GR, TI	16	5	1	5	3		25	3
NE, VD, VS, FR, JU	166	55	2	10	16	1	195	20
Total	286	91	9	22	49	4	370	37

Source: SECO / La Vie économique

2011, dont 84 après l'entrée en vigueur de la NPR, quatre d'entre elles concernant l'année 2011 (voir *tableau 2*). Totalisant 91 décisions au niveau suisse, dont plus de la moitié pour la Suisse romande (55), l'année 2007 fait figure d'exception et dépasse largement la moyenne annuelle, qui est de l'ordre de 37 projets par an. De nombreux cantons ont en effet souhaité profiter au maximum des effets des allègements fiscaux avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique régionale au 1^{er} janvier 2008. Cette remarque s'applique aussi, quoique dans une moindre mesure, à l'année 2010, qui marque la fin du régime transitoire.

Globalement, l'entrée en vigueur de la NPR a engendré un net recul du nombre de projets soutenus. Ce constat est encore plus marqué si on les classe suivant le type de zones d'implantation: depuis le 1^{er} janvier 2008, 60 décisions sur les 80 rendues concernent des entreprises implantées dans les zones bénéficiaires du régime transitoire.

Tour d'horizon hors des frontières

Il s'avère, enfin, utile de compléter l'analyse en comparant l'étendue des zones d'application de la NPR et celle des territoires bénéficiant d'aides à finalité régionale dans l'UE.

Le traité sur le fonctionnement de l'UE (ci-après: le traité UE) donne la possibilité aux pouvoirs publics des États membres d'allouer des aides aux entreprises afin de contribuer au développement des territoires en difficulté dans l'UE. Les régions éligibles au sens de l'art. 107, al. 3, let. a⁵, du traité UE sont celles qui présentent un niveau de vie anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi. En font partie les régions dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant ne dépasse pas 75% de la moyenne communautaire. Les régions ultrapériphériques de l'UE bénéficient des aides allouées en vertu de l'art. 87, al. 3, let. a, même si leur

produit intérieur brut par habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire. Les aides allouées en vertu de l'art. 107, al. 3, let. c⁶, du traité UE sont destinées à faciliter le développement de certaines régions économiques défavorisées par rapport à la moyenne nationale. Il revient à la Commission européenne de délimiter ces régions sur proposition des États membres. La délimitation de ces territoires tient compte de critères tels que produit intérieur brut (PIB), densité de population, taux de chômage.

Telles qu'elles ont été délimitées par la Commission européenne et les États membres pour la période 2007 à 2013, les régions bénéficiaires d'aides à finalité régionale représentent au total 46,4% de la population communautaire, dont 32,2% selon let. a et 10,8 % selon let. c⁷. Les régions retenues en vertu de la lettre c présentent des caractéristiques similaires aux zones d'application de la NPR et couvrent un pourcentage de population pratiquement identique.

Conclusion et perspectives

La délimitation des zones d'application est essentielle pour la mise en œuvre du régime des allègements fiscaux dans la mesure où elle a une incidence notable sur le volume des demandes. Rapportées au taux de couverture de la population, les zones d'application au sens de la NPR sont comparable aux régions défavorisées de l'UE. Leur périmètre actuel se limite essentiellement aux régions rurales et alpines, peu propices à l'implantation de projets d'entreprises visés par l'art. 12 de la loi organisant la NPR. L'évaluation de cette dernière offre donc l'occasion de reconsidérer la pertinence de la présente délimitation, en étroite collaboration avec les cantons. ■

5 Art. 107, al. 3, let. a, traité UE: «Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur les aides destinées à favoriser le développement économique de régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.»

6 Art. 107, al. 3, let. c, traité UE: «Peuvent être considérées comme compatibles avec le marché intérieur les 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.»

7 Aides d'État: la Commission adopte de nouvelles lignes directrices concernant les aides régionales pour 2007-2013, 21 décembre 2005