



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung
KMU-Politik

Rapport du Département fédéral de l'économie

Allégements fiscaux en application de la loi fédérale sur la politique régionale: la délimitation des zones d'application

Berne, décembre 2011

Table des matières

1	Le cadre théorique de la détermination des zones d'application.....	4
1.1	Bases légales	4
1.2	Les critères de détermination selon l'Ordonnance du Conseil fédéral	4
1.3	Le modèle du Credit Suisse	5
1.4	L'étude Infrac	7
1.5	Conclusions concernant la méthodologie.....	8
2	Les zones d'application depuis l'entrée en vigueur de la NPR	8
2.1	Les zones d'application et le régime transitoire.....	8
2.2	L'actualisation du modèle du CS et les zones d'application à partir du 1 ^{er} janvier 2011	9
2.3	Evaluation de la NPR et adaptation future de la délimitation.....	10
2.4	Statistiques des demandes.....	11
3	Comparaison internationale.....	12
3.1	Les zones d'aide à finalité régionale de l'Union Européenne.....	12
3.2	Comparaison Suisse – Union européenne.....	13
4	Conclusion	14
5	Annexe.....	15
5.1	Annexes.....	15
5.2	Citations.....	15
5.3	Glossaire	15

Illustrations

Illustration 1:	Indicateur du développement régional (IDR).....	6
Illustration 2:	Poids des régions bénéficiaires en % de la population suisse.....	7
Illustration 3:	Zones d'application et zones transitoires.....	9
Illustration 4:	Décisions rendues depuis le 1^{er} janvier 2002 par groupes de cantons, selon les différents périmètres d'application.....	11
Illustration 5:	Décisions rendues pendant la période transitoire, selon le "type" de zones.....	11

Introduction

Dans le cadre du projet de nouvelle politique régionale (NPR) mis en consultation en 2004, le Conseil fédéral avait proposé de renoncer aux aides directes aux entreprises de l'Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement (Arrêté Bonny).

Le 6 octobre 2006, en adoptant la nouvelle loi fédérale sur la politique régionale, le Parlement a décidé de reconduire les allégements fiscaux au niveau fédéral. Par décision du 28 novembre 2007, le Conseil fédéral a adopté les ordonnances d'exécution et a fixé l'entrée en vigueur de la NPR au 1^{er} janvier 2008.

Les dispositions d'applications des allégements fiscaux sont régies par une ordonnance adoptée par le Conseil fédéral. La délimitation des zones bénéficiaires est régie quant à elle par une Ordonnance du Département fédéral de l'économie.

Avec l'entrée en vigueur de la NPR, le DFE a revu le périmètre d'application des allégements fiscaux. L'étendue des régions bénéficiaires a été considérablement réduite. Pour les régions écartées, une solution transitoire a été prévue pour une durée de trois ans. Sur la période 2002¹ - 2011, le périmètre des zones éligibles a connu une évolution en trois temps :

- Les zones économique en redéploiement de l'Arrêté Bonny jusqu'au 31 décembre 2007;
- La période transitoire du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2010;
- Les zones d'application de la NPR à partir du 1^{er} janvier 2011.

L'Ordonnance du Conseil fédéral prévoit à son article 11 que le DFE établit *"tous les quatre ans un rapport à l'attention du Conseil fédéral concernant la délimitation des zones d'application"*. Le DFE établit ce rapport pour la première fois cette année (2011).

L'analyse comporte trois chapitres. Le premier chapitre est dédié au cadre théorique. L'énumération des articles de loi et des critères détaillés de détermination est suivie de la présentation du modèle de délimitation utilisé comme base pour la définition des zones d'application. Le deuxième chapitre est consacré à la présentation du périmètre des zones bénéficiaires depuis l'entrée en vigueur de la NPR. Avant de présenter l'incidence du redéploiement géographique sur le nombre de projets soutenus, ce chapitre expose les résultats de l'actualisation du modèle de délimitation réalisé en 2010 et présente les jalons de la future évaluation de la NPR. Enfin, le troisième chapitre aborde la question de la délimitation en comparaison aux zones d'aide à finalité régionale de l'UE.

¹ 2002 correspond à l'année de l'entrée en vigueur du périmètre valable jusqu'à l'introduction de la NPR, le 1^{er} janvier 2008.

1 Le cadre théorique de la détermination des zones d'application

1.1 Bases légales

Basée sur l'article 103 de la Constitution fédérale, la Loi fédérale sur la politique régionale (RS 901.0, ci-après LF NPR, Réf. 1) prévoit à l'article 12, premier alinéa, la possibilité pour la Confédération d'"accorder des allégements pour l'impôt fédéral direct". L'alinéa 3 cet article confie par ailleurs au Conseil fédéral la tâche de "*définir, après consultation des cantons, les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allégements fiscaux*".

L'application de l'article 12 LF NPR est précisée par deux ordonnances:

- L'Ordonnance du Conseil fédéral concernant l'octroi d'allégements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022, ci-après Ordonnance du Conseil fédéral, Réf. 2);
- L'Ordonnance du Département fédéral de l'économie concernant la détermination des zones d'application en matière d'allégements fiscaux (RS 901.022.1, ci-après Ordonnance du DFE, Réf. 3).

L'Ordonnance du Conseil fédéral délègue la compétence de délimitation au DFE qui, selon l'article 3 alinéa 1, "*détermine les zones d'application selon l'article 2 après avoir entendu les cantons*".

Le DFE élabore donc une proposition de délimitation qui considère des facteurs structurels et des critères relatifs au marché du travail conformément à l'article 2 de l'Ordonnance du Conseil fédéral. En application de l'article 3 alinéa 2 de ladite ordonnance, les régions qui disposent du potentiel nécessaire pour compenser de leurs propres forces les disparités et les évolutions négatives sont écartées. Les articles 2 et 3 de l'Ordonnance du Conseil fédéral sont détaillés au point 1.2 ci-après.

La proposition de délimitation est soumise à la consultation des cantons. La réaction de ces derniers est prise en considération dans le cadre de la délimitation définitive. La liste détaillée des zones bénéficiaires par canton est répertoriée à l'article 1 de l'Ordonnance du DFE.

1.2 Les critères de détermination selon l'Ordonnance du Conseil fédéral

Les critères permettant de qualifier une région de zone d'application sont définis à l'article 2 et à l'article 3 alinéa 2 de l'Ordonnance du Conseil fédéral.

Au sens de l'article 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*:"

- a. un besoin particulier d'adaptation structurelle, notamment par suite d'une évolution de l'effectif de 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;*
- b. le chômage moyen dépasse nettement la moyenne nationale;*
- c. le nombre d'emplois a évolué de manière nettement plus défavorable qu'en moyenne nationale, ou*

- d. *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*".

Les critères a à c doivent être remplis de manière cumulative.

L'analyse de la faiblesse structurelle prend en considération non seulement l'état, mais aussi le potentiel de développement d'une région. Ainsi, selon le deuxième alinéa de l'article 3, "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 qualifiées de zones d'application par le DFE".

Dans la pratique, la délimitation est donc basée sur une procédure en deux temps. En vertu d'un critère d'exclusion, les zones qui remplissent les conditions de l'art. 3 alinéa 2 de l'Ordonnance du DFE sont écartées. A la seconde étape, l'éligibilité est accordée sur la base de critères d'encouragement découlant de l'article 2.

1.3 Le modèle du Credit Suisse

Dans le cadre des travaux préparatoires liés à l'entrée en vigueur de la NPR réalisés en 2007, le DFE a confié au service d'analyse régionale du Credit Suisse² (ci-après CS) le soin d'étudier les critères fixés par la base légale et de formuler des propositions pour améliorer le processus d'évaluation aboutissant à la qualification des zones d'application. L'objectif du DFE était de baser la délimitation sur un modèle objectif permettant de traduire de manière transparente les critères de l'article 2 et de l'article 3 alinéa 2 de l'Ordonnance du Conseil fédéral.

Dans son examen (Réf. 4)³, le CS est parvenu à la conclusion qu'une révision de l'Ordonnance du Conseil fédéral n'était pas nécessaire dans la mesure où les critères mentionnés à l'article 2 et à l'article 3 alinéa 2 étaient adaptés à la détermination des zones bénéficiaires. L'évaluation de la méthode de délimitation appliquée par le DFE a par contre révélé certaines faiblesses quant au choix des indicateurs et au procédé de mise en œuvre⁴.

Sur la base des faiblesses identifiées, le CS a développé une procédure de délimitation systématique, comprenant un vaste choix d'indicateurs, des périodes représentatives et une analyse des valeurs standardisées. Les régions mobilité spatiales (MS⁵) sont utilisées com-

² Outre le CS, le SECO a invité la Communauté d'étude pour l'aménagement du territoire de l'école polytechnique de Lausanne (CEAT) et l'Institut des services publics et du tourisme de l'Université de St-Gall (IDT) à soumissionner. La CEAT et l'IDT ne disposaient pas des ressources suffisantes pour effectuer le mandat.

³ Credit Suisse Economic Research, "Zones économiques en redéploiement - Evaluation et révision des critères de délimitation, Rapport final", mai 2007. Ce rapport a été publié sur le site Internet du SECO: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=fr>

⁴ Il s'agit principalement du choix relativement limité d'indicateurs, du recours à des dates fixes pour le relevé des données et de l'indexation des variables par rapport aux valeurs de la moyenne suisse qui permet de constater si une évolution est inférieure ou supérieure par rapport à la tendance nationale générale, mais qui ne tient pas compte de la dispersion d'un indicateur. La présentation et l'évaluation de l'ancienne méthode de délimitation figure aux pages 3 à 5 du rapport du CS.

⁵ Créées en 1982 dans le cadre d'un projet de recherche sur la mobilité spatiale (PNR5) à partir des régions de montagne et des régions d'aménagement du territoire, les régions MS se caractérisent par une certaine homogénéité spatiale et obéissent aux principes de petits bassins d'emploi avec une orientation fonctionnelle vers les centres régionaux. Au total, la Suisse compte 106 régions MS. Certaines de ces régions s'étendent au-delà des frontières cantonales.

me unités de mesure fondamentale des zones bénéficiaires. Ces régions constituent en effet des entités plus cohérentes d'un point de vue économique que les frontières institutionnelles (cantons, communes).

Le modèle de délimitation proposé par le CS procède en quatre étapes. Il élimine d'abord les principaux centres économiques (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-cadre favorables (mesurées par l'accessibilité par les moyens de transports et la charge fiscale pour les personnes physiques et morales). Les régions restantes sont ensuite classées en fonction de leur faiblesse structurelle à l'aide d'un indicateur synthétique du développement régional (IDR) qui est calculé à partir d'une large palette d'indicateurs portant sur les domaines "évolution économique et démographique" et "chômage et revenu". Les variables utilisées par le CS pour le calcul de chaque indicateur ont été choisies de manière à couvrir les domaines pertinents de la mutation et de la faiblesse structurelle (cf. **Illustration 1**).

Illustration 1: Indicateur du développement régional (IDR)

Indicateurs	Variables	Coefficient pondération
Evolution démographique	Evolution démographique	0.10
	Evolution du rapport des personnes âgées	0.05
	Taux de migration	0.10
Développement économique	Evolution 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
	Evolution du revenu net	0.10
Chômage	Taux de chômage	0.05
	Evolution du taux de chômage	0.10

Les régions avec un IDR supérieur à la moyenne suisse sont écartées. Le groupe des régions structurellement faible (IDR inférieur à la moyenne suisse) est alors divisé en trois sous-groupes (variante minimale, moyenne et maximale) en fonction de valeurs-seuils définies sur la base de la répartition normale standard (courbe de Gauss). Dans une dernière phase de l'analyse, les régions à caractère rural ou périphérique présentant un faible potentiel industriel et des services proches de la production sont éliminées⁶. L'objectif est de se concentrer sur les régions touchées par la mutation structurelle du fait de leur vocation industrielle et qui disposent d'une base pour leur futur développement. Cette dernière étape a conduit au retranchement de 12 régions MS, essentiellement de montagne et à vocation touristique, du cercle des régions structurellement faibles⁷.

⁶ Selon le CS, une région présente un point fort dans l'industrie et/ou les services fournis aux entreprises lorsque son taux d'emploi dans les secteurs pertinents est supérieur à la moyenne nationale.

⁷ Il s'agit des régions MS suivantes: Schanfigg, Vallée de Conches, Engiadina bassa, Davos, Leuk, Surselva, Oberland-Ost, Saanen/Obersimmental, Oberengadin, Domleschg/Hinterrhein, Yverdon et Brig.

Les différentes variantes qui en résultent sont présentées ci-après (cf. **Illustration 2**). Elles correspondent toutes à une réduction du périmètre par rapport à la délimitation en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 qui couvrait 27% de la population.

Illustration 2: Régions potentiellement éligibles en % de la population suisse

Variante	Total	Sans régions peu industrielles	Avant 2008 (*)
Minimale	5.8%	4.4%	27%
Moyenne	10.1%	7.9%	
Maximale	18.9%	15.6%	

(*) Délimitation selon l'Ordonnance concernant la détermination des zones économiques en redéploiement du 12 juin 2002 (RO 2007 6907)

1.4 L'étude Infras

Au cours de la procédure d'audition auprès des cantons au début du deuxième semestre 2007 et de la discussion politique qui s'en est suivie, l'analyse du CS a fait l'objet d'importantes critiques de la part des cantons écartés du nouveau périmètre (cf. point 2.1), en particulier par le canton de Fribourg. Les principaux reproches concernant le modèle du CS concernaient:

- Le manque de transparence de certaines variables utilisées telles que l'accessibilité ou la valeur ajoutée par personne active qui résultent d'un développement propre du CS. Selon les critiques, le modèle devrait se limiter à l'utilisation de variables relevant de la statistique officielle mise à disposition par l'Office fédérale de la statistique (OFS).
- Le choix d'utiliser comme indicateur du revenu, le revenu net (revenu imposable à l'impôt fédéral direct) par habitant et non le revenu cantonal par habitant⁸.
- La surpondération des facteurs démographiques par rapport au revenu.
- L'absence du secteur agricole dans les indicateurs.

En réponse à ces critiques, le SECO a mandaté la société Infras à Zurich de réaliser un examen critique du modèle du CS à la lumière du cas fribourgeois. L'étude Infras (Réf. 5)⁹ rejoint dans les grandes lignes l'analyse du CS concernant le canton de Fribourg et confirme le choix des indicateurs retenus par le modèle du CS. Infras considère qu'il aurait tout au plus été possible d'attribuer un poids légèrement plus important à l'indicateur de la valeur ajoutée. Eu égard aux critiques formulées par les cantons à l'encontre de cet indicateur (cf. critique ci-dessus), il paraissait toutefois peu judicieux d'augmenter sa pondération dans l'IDR. Infras confirme également la décision du CS d'utiliser comme indicateur du revenu, le revenu net et non le revenu cantonal. En effet, ce dernier soulève de nombreuses questions qui ont amené l'OFS à cesser sa publication à partir de 2005. Finalement, Infras est d'avis que ni le revenu net, ni le revenu cantonal ne permettent d'appréhender la richesse effectivement créée par une région. L'estimation de la performance économique d'un canton ou d'une région nécessite le recours à des indicateurs de prospérité économique complémentai-

⁸ Le revenu net par habitant est composé du revenu imposable et des déductions répertoriées. Le revenu cantonal résulte de la répartition du revenu national de la Suisse à partir de clés de répartition.

⁹ Infras, "Abgrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete, Studie zum Kanton Freiburg", novembre 2009

res. En l'absence de statistiques régionales officielles¹⁰, Infras soutient la décision du CS d'utiliser l'indicateur de la valeur ajoutée par emploi développée par ses propres services.

1.5 Conclusions concernant la méthodologie

Le périmètre défini par le DFE avec l'entrée en vigueur de la NPR regroupe les 30 régions MS structurellement les plus faibles correspondant à la variante moyenne du modèle du CS, sans enlever les régions "peu industrielles" (étape 4 du modèle du CS). Représentant un peu plus de 10% de la population suisse, cette variante correspond à un net retrait par rapport au périmètre de l'Arrêté Bonny.

Cette décision suivait la volonté politique de sortir de l'aire d'application les zones proches des grandes agglomérations qui ont connu un développement économique favorable. Il s'agissait aussi de tenir compte de l'amélioration de la fiscalité des entreprises au plan global.

Le DFE a par contre décidé de renoncer à la quatrième étape du modèle du CS qui vise à éliminer du cercle des régions potentiellement éligibles, celles qui ne présentent pas de points forts dans l'industrie et/ou les services fournis aux entreprises. Le DFE considère qu'il appartient aux entreprises de décider quelles sont les régions qui - parmi les 30 régions MS structurellement faibles déterminées par les 3 étapes précédentes du modèle du CS - présentent un intérêt pour la réalisation de leur projet. L'avenir permettra de conclure si les régions exclues par l'étape 4 du modèle du CS constituent effectivement des zones sans potentiel pour l'implantation de projets susceptibles de bénéficier d'un allégement fiscal dans le cadre de la NPR. Cette opération aurait, par ailleurs, conduit à une diminution encore plus significative (7.9%) du périmètre, réduisant encore davantage son acceptabilité par les cantons.

L'annexe 1 présente le modèle final retenu par le DFE.

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

2.1 Les zones d'application et le régime transitoire

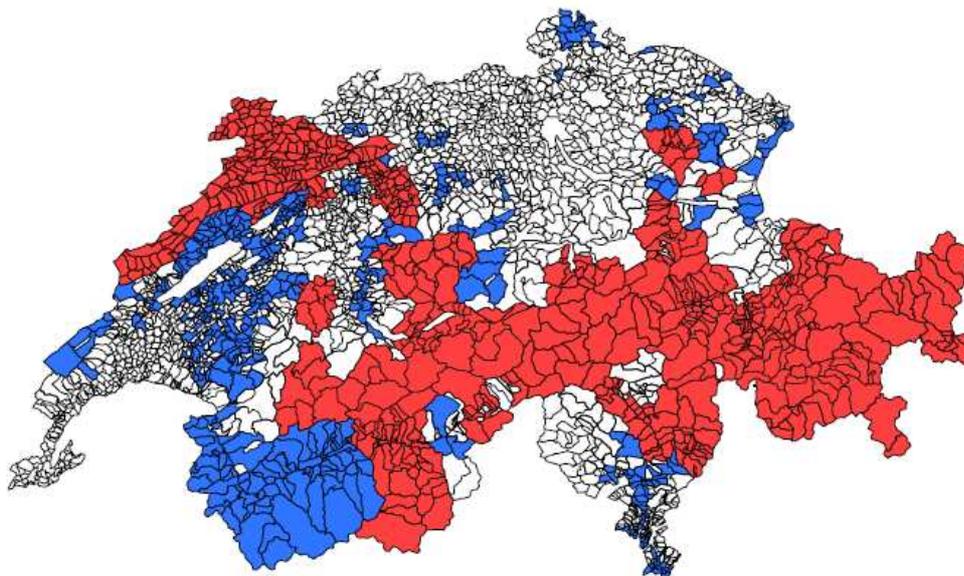
Basé sur la variante moyenne du CS et après audition des cantons, le périmètre des zones d'application est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Pour l'Ordonnance du DFE, les régions MS sont décomposées selon les frontières cantonales et communales. La nouvelle délimitation se focalise sur les régions les moins développées (10.1% de l'ensemble de la population suisse au lieu de 27% jusqu'à la fin 2007). Désormais, seuls le canton du Jura et quelques régions du canton de Berne, de Glaris, des Grisons, de Lucerne, de Neuchâtel, de Soleure, de St-Gall, du Tessin, d'Uri et du Valais sont encore concernées. Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Fribourg, d'Obwald, de Schaffhouse, de Thurgovie et de Vaud ont été entièrement exclus.

Pour tenir compte des nombreuses objections à l'encontre de la réduction des zones bénéficiaires, une solution transitoire a été prévue pour les régions écartées du périmètre. Ainsi, selon l'article 13, alinéas 1 et 3 de l'Ordonnance du Conseil fédéral, les régions évincées de la nouvelle répartition territoriale ont bénéficié d'une période transitoire de trois ans, soit jusqu'à la fin de l'année 2010, pendant laquelle des allégements de maximum 50% pouvaient

¹⁰ La statistique annuelle de la valeur ajoutée publiée par l'OFS fournit uniquement des données au niveau national et non régional.

être accordés pour une durée de 10 ans au plus. Les régions qui appartiennent à cette catégorie regroupent environ 20 % de la population suisse. Sur proposition de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique des cantons de Suisse-occidentale (CDEP-SO), les communes vaudoises de l'arc lémanique ont été exclues des dispositions transitoires (article 13 alinéa 2 de l'Ordonnance du Conseil fédéral). La carte ci-après (cf. **Illustration 3**) présente en rouge les zones d'application selon l'Ordonnance du DFE et en bleu les zones transitoires. La liste détaillée des communes, par canton et district, figure à l'annexe 2.

Illustration 3: Zones d'application et zones transitoires



- Zones d'application selon l'Ordonnance concernant la détermination des zones d'application en matière d'allégements fiscaux (RS 901.022.1)
- Zones transitoires selon l'Ordonnance concernant la détermination des zones économiques en redéploiement (RO 2007 6907)

2.2 L'actualisation du modèle du CS et les zones d'application à partir du 1^{er} janvier 2011

Au vu de l'échéance de la période transitoire au 31 décembre 2010, le SECO a mandaté le CS au début 2010 d'actualiser l'analyse réalisée en 2007, en intégrant en particulier les chiffres récents du chômage et du recensement fédéral des entreprises (Réf. 6)¹¹. L'objectif était de vérifier si la crise et l'augmentation du chômage aboutissaient à un classement très différent des régions. Pour donner suite aux critiques formulées par le canton de Fribourg, le DFE a demandé au CS d'examiner dans son modèle une variante supplémentaire qui tient compte de l'évolution de l'emploi dans le secteur agricole.

Les principaux résultats peuvent être résumés de la manière suivante:

- Le modèle est robuste: il n'y a que peu de variations par rapport à 2007.

¹¹ Credit Suisse Economic Research, "Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Endbericht", avril 2010. Ce rapport a été publié sur le site Internet du SECO: <http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=fr>

- Les effets de la crise économique se reflètent au niveau du chômage, alors que pour la plupart des autres variables, les données ne sont disponibles que pour la période précédant la crise.
- Par rapport à l'étude de 2007, la liste des régions exclues en raison de leur centralité ou de conditions-cadre favorables s'allonge (de 18 à 28 zones). Cette situation s'explique notamment par les baisses d'impôts concédées par plusieurs cantons au cours de ces dernières années.
- Les régions bénéficiant du régime de transition n'ont pas enregistré de détérioration sensible qui justifierait une révision de la délimitation.
- La prise en compte du secteur agricole engendre quelques transferts au sein de la variante moyenne – les régions de Saanen/Obersimmental, d'Yverdon et du Pays d'Enhaut seraient intégrées; celles de Grenchen, Visp et Locarno seraient exclues – mais n'a pas d'incidence sur les régions fribourgeoises qui, dans tous les cas, demeurent à l'écart de l'aire d'application. La prise en considération de l'emploi dans le secteur agricole pose par ailleurs un problème méthodologique. Les données collectées par le recensement fédéral des entreprises dans le secteur primaire sont comparables avec celles des secteurs secondaire et tertiaire, mais elles ne couvrent pas les mêmes périodes. Finalement, l'instrument de l'allégement fiscal vise, non pas le secteur primaire, mais les secteurs de l'industrie et des services fournis aux entreprises. Au vu de ces considérations, cette variante a été écartée pour la suite de la discussion.
- Couvrant 30 régions MS et 10.7 % de la population suisse, la variante moyenne 2010 est comparable à celle retenue pour la délimitation en 2007 (30 régions MS, 10.1% de la population). Les régions de Locarno et d'Aigle appartiendraient nouvellement à la variante moyenne alors que celles de Oberaargau et de Saanen/Obersimmental en seraient exclues.

Dans la mesure où l'actualisation des données n'a pas engendré de changements majeurs, le DFE a décidé de laisser le périmètre inchangé. Les cantons ont été informés de cette décision à l'occasion de la réunion de la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) du 28 octobre 2010. Le rapport du CS avec les résultats détaillés a été publié sur la page Internet du SECO.

En application des dispositions transitoires de l'Ordonnance du Conseil fédéral (art. 13 alinéa 1), les zones bénéficiaires du régime transitoire sont sorties du périmètre d'application au 31 décembre 2010. Contrairement aux attentes, aucune réaction particulière n'a été observée de la part des régions / cantons écartés.

2.3 Evaluation de la NPR et adaptation future de la délimitation

Selon l'article 18 de la LF NPR, "*le Conseil fédéral veille à ce que le programme pluriannuel fasse l'objet d'une évaluation scientifique et présente un rapport à l'Assemblée fédérale*". Cette évaluation de l'efficacité des mesures mises en œuvre par le programme pluriannuel (PPA)¹² 2008 - 2015 sera effectuée dans le courant de la prochaine législature. Dans ce contexte, il conviendra d'apprécier également dans quelle mesure les allégements fiscaux accordés en application de la LF NPR ont contribué à réaliser les objectifs de ladite loi. Compte tenu de l'incidence du champ régional d'application sur le nombre de projets soutenus (cf. point 2.4), l'évaluation devra consacrer une attention particulière à la question de la définition des zones d'application.

¹² Arrêté fédéral du 26 septembre 2007 relatif à l'établissement du programme pluriannuel de la Confédération

2.4 Statistiques des demandes

Depuis 2002, la Confédération a rendu au total 368 décisions d'allégement fiscal (cf. Illustration 4), 82 depuis l'entrée en vigueur de la NPR, dont deux concernent l'année 2011 (état au 30 juin 2011).

Illustration 4: Décisions rendues depuis le 1^{er} janvier 2002 par groupes de cantons, selon les différents périmètres d'application

	Zones économiques en redéploiement		Régime transitoire			Zones application	Total 2002-2011(*)	Moyenne 2002-10
	2002-07	2007	2008	2009	2010	2011(*)		
BE, LU, SO, UR	38	11	3	2	14		57	6
SG, SH, TG, AR, GL	66	20	3	5	16	2	92	10
GR, TI	16	5	1	5	3		25	3
NE, VD, VS, FR, JU	166	55	2	10	16		194	22
Total	286	91	9	22	49	2	368	41

■ Zones économiques en redéploiement selon l'ordonnance du DFE du 12 juin 2002 (RO 2002 1521)

■ Zones économiques en redéploiement selon l'Ordonnance du DFE du 12 juin 2002, modification du 28 novembre 2007 (RO 2007 6907)

Zones d'application selon l'Ordonnance du DFE du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allégement fiscaux (RS 901.022.1)

■ Zones d'application selon l'Ordonnance du DFE du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allégements fiscaux (RS 901.022.1)

(*) Etat au 30 juin 2011

Avec 91 décisions pour l'ensemble de la Suisse, dont plus de la moitié pour la Suisse romande (55), l'année 2007 fait figure d'exception et dépasse largement les chiffres atteints les années « normales » (41 projets en moyenne sur la période 2002 - 2010). En effet, de nombreux cantons ont souhaité profiter au maximum des effets des allégements fiscaux avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique régionale au 1^{er} janvier 2008. Cette remarque s'applique aussi, bien que dans une moindre mesure, à l'année 2010 qui marque la fin du régime transitoire.

De manière générale, l'entrée en vigueur de la NPR a entraîné une nette diminution du nombre de projets soutenus. Ce constat est d'autant plus marqué si on considère les projets soutenus selon le "type" de zones d'implantation (cf. **Illustration 5**). Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2008, la grande majorité des décisions rendues (60 sur 80) concernent des entreprises implantées dans les zones bénéficiaires du régime transitoire. Toutefois, si cette évolution est certes attribuable en grande partie à la réduction du périmètre, elle résulte également du ralentissement conjoncturel enregistré au cours des dernières années.

Illustration 5: Décisions rendues pendant la période transitoire, selon le "type" de zones

Type de zones	2008 - 2010
Zones d'application 100%	20
Zones transitoires 50%	60
Total	80

3 Comparaison internationale

3.1 Les zones d'aide à finalité régionale de l'Union Européenne

La Suisse n'est pas membre de l'Union européenne et n'est liée par aucun accord dans le domaine de la politique régionale. Toutefois, les allégements fiscaux accordés par la Suisse dans le cadre de sa politique régionale faisant régulièrement l'objet de discussions avec l'Union Européenne (UE), il est utile de comparer l'étendue des zones d'application de la NPR avec celle des zones d'aides à finalité régionale de l'UE.

Le Traité sur le fonctionnement de l'UE (ci-après Traité UE, articles 107 alinéa 3, points a) et c)¹³) donne la possibilité aux pouvoirs publics des Etats membres de mettre en œuvre des aides aux entreprises¹⁴ afin de contribuer au développement des territoires en difficultés de l'Union Européenne.

Les règles de sélection des régions pouvant bénéficier de ces aides sont précisées dans les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale. Pour la période 2007-2013, 46.4%¹⁵ de la population des 27 Etats membres de l'UE se trouvent au total dans des régions pouvant bénéficier de ces aides. La Commission distinguent deux catégories de régions éligibles:

1. Les régions selon l'article 107 al. 3, point a) du Traité UE qui présentent un niveau de vie anormalement bas ou dans lesquelles sévit un grave sous-emploi.
Il s'agit des régions de niveau NUTS II¹⁶ dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant ne dépasse pas le seuil de 75% de la moyenne communautaire. En raison de leurs handicaps particuliers, les régions ultrapériphériques sont également considérées comme défavorisées quelque soit leur PIB.
Au total, ces régions représentent 32.2% de la population de l'UE-27.

¹³ Art. 107, al. 3, point a) du 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 ».

Art. 107, al. 3, point c) du 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 ».

¹⁴ L'aide peut prendre plusieurs formes: subvention, prêt à taux réduit ou bonification d'intérêt, garantie ou prise de participation publique dans des conditions avantageuses, allégement fiscal, réduction des charges sociales, fourniture de biens ou de services à des coûts avantageux. Les modalités d'octroi des allégements fiscaux divergent entre la Suisse et l'UE. Au sein de l'UE, l'allégement fiscal est converti en équivalent-subvention. Le montant total de l'aide est plafonné par rapport à des coûts de référence. Il est donc connu au moment de l'octroi du soutien (*ex ante*). Dans le système suisse, le pourcentage et la durée de l'allégement sont fixés au début du soutien. Le montant de l'aide n'est pas plafonné mais dépend des bénéfices réalisés par l'entreprise. Par conséquent, le montant effectif de l'aide ne peut être connu qu'à l'échéance du projet (*ex post*).

¹⁵ Communication de la Commission "Aides d'Etat: la Commission adopte de nouvelles lignes directrices concernant les aides régionales pour 2007 - 2013, couverture des aides régionales en fonction de la population", décembre 2005

¹⁶ Les régions NUTS (Nomenclature d'unités territoriales statistiques) de niveau II sont des régions de l'UE qui comportent entre 800'000 à 3'000'000 habitants.

2. Les régions selon l'article 107 al. 3, point c) du Traité UE qui sont défavorisées par rapport à la moyenne nationale, mais dont le PIB par habitant est supérieur à 75% de la moyenne communautaire.

La Commission attribue à chaque Etat membre un plafond de population sur la base duquel il peut définir les régions bénéficiaires conformément à sa politique nationale de développement régional. Les régions suivantes peuvent être sélectionnées par les Etats membres:

- Les régions en développement économique;
- Les régions à faible densité de population;
- Les régions connaissant des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale;
- Les territoires qui subissent une modification structurelle majeure ou qui sont en déclin par rapport aux autres régions comparables.

Ces zones couvrent au total 10.8% de la population de l'UE-27.

Aux deux types de régions susmentionnées, il convient d'ajouter les régions à "effet statistique", c'est-à-dire les régions dont le PIB par habitant était inférieur à 75% de la moyenne communautaire dans l'UE-15, mais plus dans l'UE-27. Pour la période 2007-2010, ces régions étaient éligibles pour les aides à finalité régionale selon l'article 107 al. 3, point a). Pour la période 2011 - 2013, ces régions demeurent éligibles aux aides d'Etat à finalité régionale, mais la plupart d'entre-elles sont désormais soumises à la dérogation prévue par l'article 107, al. 3, point c).

3.2 Comparaison Suisse – Union européenne

Les régions défavorisées selon le point a) de l'article 107 al. 3 du Traité UE ne sont pas comparables aux zones d'application de la NPR. En effet, la Suisse ne présente pas de zones au niveau de vie anormalement bas ou touchées par un grave chômage. Par contre, les régions retenues par les Etats membres en application du point c) de l'article 107 al. 3 du Traité UE présentent des caractéristiques tout à fait comparables aux zones d'application de la NPR et les taux de couverture exprimés en pourcent de la population sont pratiquement identiques (CH : 10.1%, UE : 10.8%).

4 Conclusion

La délimitation des zones d'application constitue une pierre angulaire de la mise en œuvre de l'instrument de l'allégement fiscal dans la mesure où elle a une incidence notable sur le volume des demandes. Le périmètre actuel correspond à un net redimensionnement par rapport aux zones bénéficiaires avant l'entrée en vigueur de la NPR. Il se limite à des régions en grande partie alpines qui, pour la plupart, sont peu propices à l'implantation de projets d'entreprises visés par l'article 12 de la LF NPR. Il est donc vraisemblable que la tendance à la baisse du nombre de projets soutenus, observée depuis le 1^{er} janvier 2008 et surtout depuis la fin du régime transitoire au 31 décembre 2010, se poursuive au cours des années à venir.

Depuis l'entrée en vigueur de la NPR, la détermination des zones d'application se base sur un modèle développé par le CS. Fondée sur les critères de détermination fixés par l'Ordonnance du Conseil fédéral, le modèle du CS présente une méthode cohérente d'identification des régions éligibles qui a été validée par la société Infrac. Le périmètre défini par le DFE recouvre les 30 régions MS structurellement les plus faibles selon la variante moyenne du modèle du CS. Pour éviter de restreindre davantage les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allégements fiscaux, le DFE a renoncé à exclure les régions ne présentant pas de points forts dans les secteurs industriels et/ou de services fournis aux entreprises tel que proposé par la dernière étape du modèle du CS. Les décisions d'implantation des entreprises au cours des prochaines années permettront de constater quel est l'intérêt de ces régions pour la réalisation de projets dans le cadre de la NPR.

L'actualisation régulière des données permet de tirer un constat précis quant à l'évolution des différentes régions et de déceler des changements majeurs justifiant une révision de l'Ordonnance du DFE. La mise à jour réalisée en 2010 n'ayant pas remis en cause le classement des régions, une nouvelle actualisation sera effectuée pendant la prochaine législature dans le cadre de l'évaluation des instruments mis en œuvre par la NPR. Cette manière de procéder présente l'avantage de reconsidérer la situation d'ici deux à trois ans, ce qui permet d'observer l'évolution des régions bénéficiaires sur une période plus longue comme cela a été fait lors des précédentes révisions.

La comparaison internationale, en particulier avec le système de l'UE, confirme que le périmètre d'éligibilité des aides régionales se concentre sur les territoires les moins développés. Exprimés en taux de couverture de la population, les zones d'application au sens de la NPR (10.1%) présentent des valeurs similaires aux régions défavorisées de l'UE selon l'article 107, al. 3, point c) du Traité UE (10.8%).

5 Annexe

5.1 Annexes

[REFn]	Titre, Version, Date
Annexe 1	Le modèle de délimitation du DFE
Annexe 2	Liste des communes bénéficiaires, par canton et district

5.2 Citations

[REFn]	Titre, Version, Date
Réf. 1	Loi fédérale sur la politique régionale du 6 octobre 2006 (RS 901.0)
Réf. 2	Ordonnance du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
Réf. 3	Ordonnance du DFE du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1)
Réf. 4	Credit Suisse Economic Research "Zones économiques en redéploiement - Evaluation et révision des critères de délimitation, Rapport final", mai 2007 http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=fr
Réf. 5	Infras "Abrenzung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete, Studie zum Kanton Freiburg", novembre 2009. Ce rapport est disponible sur demande auprès du SECO, Direction de la promotion économique, Secteur politique PME.
Réf. 6	Credit Suisse Economic Research "Wirtschaftliche Erneuerungsgebiete: Aktualisierung der Indikatoren für die regionale Abgrenzung 2010, Enbericht", avril 2010 Ce rapport a été publié sur le site Internet du SECO: http://www.seco.admin.ch/themen/00476/00487/00494/index.html?lang=fr

5.3 Glossaire

Abréviation	Signification
Arrêté Bonny	Arrêté fédéral en faveur des zones économiques en redéploiement
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
CDEP-SO	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique des cantons de Suisse-Occidentale
CS	Service d'analyse régionale du Credit Suisse
DFE	Département fédéral de l'économie
IDR	Indicateur du développement régional
LF NPR	Loi fédérale sur la nouvelle politique régionale (RS 901.0)
NUTS	Nomenclature d'unités territoriales statistiques
OFS	Office fédéral de la statistique
Ordonnance du Conseil fédéral	Ordonnance du Conseil fédéral du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
Ordonnance du DFE	Ordonnance du DFE du 28 novembre 2007 concernant la détermination des zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1)
PIB	Produit intérieur brut
PPA	Programme pluriannuel

Abréviation	Signification
Région MS	Région mobilité spatiale
Traité UE	Traité sur le fonctionnement de l'UE
UE	Union Européenne

Annexe 1: Le modèle de délimitation du DFE

