



Commentaires relatifs à la modification de l'ordonnance du DEFR concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allégements fiscaux

Février 2022 pour l'audition



Table des matières

Introduction	3
1 Présentation du projet	3
1.1 Bases et contexte	3
1.1.1 Bases juridiques	3
1.1.2 Principes régissant la délimitation des zones d'application.....	4
1.1.2.1 Délimitation du périmètre de base	4
1.1.2.2 Indicateur de développement régional.....	4
1.1.2.3 Définition des zones d'application	5
1.2 Mise à jour des zones d'application dans le modèle de pilotage existant	5
1.2.1 Adaptation du périmètre de base sur la base de la liste des communes mise à jour.....	5
1.2.2 Adaptation de l'indicateur de faiblesse structurelle à l'état actuel des données.....	6
1.2.3 Définition des zones d'application	6
2 Commentaire des dispositions	6
2.1 Art. 1	6
2.2 Art. 2	7
3 Documents cités	8
4 Glossaire	8

Liste des figures

Figure 1	Indicateur de faiblesse structurelle : les sous-indicateurs et leur pondération (*).....	6
----------	--	---

Introduction

Pour renforcer la compétitivité de certaines régions, atténuer les disparités régionales et favoriser la création et la sauvegarde d'emplois dans les régions structurellement faibles, la Confédération peut, en vertu de la Constitution et de la loi fédérale sur la politique régionale, octroyer des allègements sur l'impôt fédéral direct. Les projets d'entreprises industrielles sont les premiers concernés par ces allègements.

La délimitation des zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allègements fiscaux incombe au Conseil fédéral, lequel délègue la tâche au Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR), qui est chargé de la mise en œuvre de l'ordonnance. Le modèle de pilotage et les zones d'application ont été vérifiés et adaptés dans le sillage de la réforme actée en 2016. Cette réforme se fondait notamment sur l'étude réalisée par Credit Suisse (ci-après CS) en juillet 2014, intitulée « *Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR* ».

Une fois par législature, le DEFR examine la nécessité de modifier les zones d'application dans le cadre du modèle de pilotage existant. Une mise à jour a été préparée en 2021, en vue d'intégrer les changements intervenus dans les structures communales et les données économiques mises à jour dans l'examen des zones d'application.

La présente procédure d'audition s'adresse aux cantons, qui sont invités à examiner la liste des communes mise à jour. Le modèle de pilotage, soit les critères destinés à déterminer le périmètre de base, l'indicateur de faiblesse structurelle, ainsi que l'attribution des centres et des communes aux différentes catégories de zones conformément à la classification de 2012 de l'Office fédéral du développement territorial (ARE) seront examinés pendant la législature 2024–2027 et n'entrent donc pas dans le cadre de la présente audition.

Après un aperçu des bases légales et des principes régissant la définition des zones d'application, le présent rapport présente dans sa première partie les modifications apportées au périmètre de base et au périmètre d'encouragement à la suite de la mise à jour. Dans une seconde partie, il apporte des précisions concernant les zones d'application canton par canton.

1 Présentation du projet

1.1 Bases et contexte

1.1.1 Bases juridiques

Sur la base de l'art. 103¹ de la Constitution, la Confédération « peut [...] accorder des allègements pour l'impôt fédéral direct » en vertu de l'art. 12, al.1, de la loi sur la politique régionale (LPR, RS 901.0, réf. 1). Les dispositions et zones d'application sont définies dans trois ordonnances :

- [ordonnance](#) du 3 juin 2016 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022, ci-après ordonnance du CF, réf. 2) ;
- [ordonnance](#) du DEFR du 3 juin 2016 concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1, ci-après ordonnance du DEFR sur le périmètre, réf. 3) ;
- [ordonnance](#) du DEFR du 3 juin 2016 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022.2, ci-après ordonnance d'application du DEFR, réf. 4).

Selon l'art. 12, al. 3, LPR, « *le Conseil fédéral, après consultation des cantons, définit les zones dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier d'allègements fiscaux* ». L'ordonnance du CF délègue au DEFR la compétence de définir les zones d'application. Aux termes de son art. 3, al. 3, le CF définit « *les communes appartenant aux zones d'application après avoir entendu les cantons* ». Les

¹ Article 103 Cst. Politique structurelle. « La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique »

communes incluses dans le périmètre d'encouragement sont précisées dans l'ordonnance du DEFR sur le périmètre.

L'art. 5, al. 2, de l'ordonnance du CF charge le DEFR de mettre à jour une fois par législature la liste des communes incluses dans les zones d'application. L'ordonnance du DEFR sur le périmètre a été révisée en 2016, suite à l'adaptation du modèle de pilotage. Une mise à jour des zones d'application a donc été commanditée en 2021 (cf. ch. 1.2 ci-après). La vérification du modèle de pilotage selon l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance du CF aura lieu dans le courant de la législature 2024–2027.

La proposition de délimitation mise à jour est ici soumise aux cantons dans le cadre d'une audition, conformément à l'art. 3, al. 3, de l'ordonnance du CF.

1.1.2 Principes régissant la délimitation des zones d'application

Le document qui a servi de base à la définition des zones d'application selon l'art. 3 de l'ordonnance du CF est [l'étude](#) de CS « *Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR* » de juillet 2014² (ci-après étude de CS de 2014, réf. 5). Cette étude définit aussi bien le périmètre de base avec toutes les communes éligibles que l'indicateur de faiblesse structurelle, sur la base des définitions figurant dans le Projet de territoire Suisse et de l'enquête menée auprès des cantons.

1.1.2.1 Délimitation du périmètre de base

La première étape consiste à définir les communes pouvant en principe intégrer une zone d'application. Conformément aux objectifs de la politique régionale et d'organisation du territoire de la Confédération et des cantons et en vertu de l'art. 3, al. 1, let. a, de l'ordonnance du CF, le périmètre de base ainsi défini comprend les catégories de zones suivantes :

- centres urbains moyens et leurs espaces suburbains ;
- petits centres urbains et leurs espaces suburbains ;
- centres ruraux ;
- autres centres de l'espace rural.

Les centres métropolitains et les grands centres urbains ainsi que les régions non prioritaires en termes de développement au sens de la politique du développement territorial sont exclus du périmètre.

L'attribution des centres et de leurs communes suburbaines aux catégories de zones précitées se fonde sur la classification établie par l'Office fédéral du développement territorial (ARE). Sur la base de cette catégorisation, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) a mené une enquête auprès des cantons en 2012. Il a ainsi été possible d'intégrer les modifications rendues nécessaires par les plans directeurs cantonaux et leurs priorités géographiques pour définir le périmètre de base.

1.1.2.2 Indicateur de développement régional

Une fois défini le périmètre de base est venu le moment de déterminer les communes à intégrer dans le périmètre d'encouragement. Selon l'art. 3, al. 1, let. b, de l'ordonnance du CF, le périmètre d'encouragement comprend les régions et les communes qui appartiennent « *aux régions structurellement faibles de Suisse en termes de chômage, de revenu, d'économie et de population* ».

La détermination des communes structurellement faibles se fait sur la base de l'indicateur présenté dans l'étude de 2014 de CS (cf. chap. 5, page 17). La faiblesse structurelle est mesurée à l'aide de dix sous-indicateurs des domaines développement économique et évolution démographique, chômage,

² L'étude est disponible sur la page internet du SECO consacrée aux allègements fiscaux : www.seco.admin.ch > Promotion économique > Politique PME > Allègements fiscaux en application de la politique régionale > Rapports > Étude prospective « Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR ».

ainsi que revenus (cf. Figure 1, ch. 1.2.2 ci-après). Les régions et les centres sont ainsi classés par ordre décroissant en fonction de leur degré de faiblesse structurelle.

1.1.2.3 Définition des zones d'application

La troisième et dernière étape est la mise en application de l'art. 3, al. 3, de l'ordonnance du CF. Celui-ci prévoit que les zones d'application ne peuvent pas, ensemble, représenter plus de 10 % de la population suisse. Sur la base du classement défini sous 1.1.2.2, on obtient les zones d'application, qui regroupent les régions et les centres les plus faibles structurellement et qui, ensemble, représentent au plus 10 % de la population suisse.

1.2 Mise à jour des zones d'application dans le modèle de pilotage existant

S'appuyant sur l'art. 5, al. 2, de l'ordonnance du CF, le SECO a chargé CS de mettre à jour les zones d'application prévues dans le cadre de l'actuel modèle de pilotage. Le mandat a pour but d'assurer la prise en compte des changements observés dans les structures communales et des données économiques mises à jour dans l'examen des zones bénéficiaires. Les modifications qui en résultent dans le périmètre de base et le périmètre d'encouragement sont présentées dans l'étude « *Mise à jour des zones d'application éligibles au titre des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale* »³ (ci-après étude de CS mise à jour, réf. 6).

1.2.1 Adaptation du périmètre de base sur la base de la liste des communes mise à jour

Le périmètre de base a été adapté sur la base de la liste des communes mise à jour le 1^{er} janvier 2021. La délimitation actuelle du périmètre de base repose sur la liste des communes telle qu'établie au 1^{er} janvier 2016. Entre cette date et le 1^{er} janvier 2021, on a enregistré un total de 22 fusions de communes comportant des incidences pour le périmètre de base. Dans la moitié des fusions environ, des communes n'appartenant pas aux catégories de zones comprises dans le périmètre de base ont fusionné avec un centre urbain petit ou moyen ou avec un centre rural situé à proximité. Le deuxième type de fusions le plus important concerne la fusion de communes n'appartenant pas aux catégories de zones du périmètre de base avec des communes suburbaines d'un centre de taille petite à moyenne. D'autres cas concernent l'agrandissement de centres petits et moyens par fusion avec des communes proches de diverses catégories de zones, ainsi que la fusion de communes suburbaines. Les communes fusionnées sont évaluées sur la base des critères ci-après :

- si une commune fusionne avec une commune comprise dans le périmètre de base, la commune fusionnée qui en résulte est en principe elle-même comprise dans le périmètre de base, jusqu'à la prochaine mise à jour⁴ ;
- il n'y a pas eu de contrôle matériel des critères de définition selon l'ARE et donc pas d'adaptation correspondante⁵ ;
- les communes que les cantons ont par le passé explicitement exclues du périmètre de base restent hors du périmètre de base mis à jour (cf. étude de CS mise à jour, annexe 1). Elles peuvent y être réintégrées sur demande du canton.

Après adaptation à la liste des communes mise à jour, le périmètre de base compte 490 communes (contre 506 dans la précédente délimitation). À l'exception des cantons de Bâle-Ville et de Genève, dont les capitales sont de grands centres urbains, les cantons conservent tous au moins un centre compris dans le périmètre de base, comme dans l'actuelle délimitation.

³ L'étude est publiée sur la page internet du SECO consacrée aux allègements fiscaux, sous l'onglet « Rapports ».

⁴ En tenant compte des conditions énumérées à l'art. 3, al. 1, let. a, de l'ordonnance du CF.

⁵ Comme le prévoit l'art. 5, al. 3, de l'ordonnance du CF, les critères de définition seront examinés au cours de la législature 2024-2027.

1.2.2 Adaptation de l'indicateur de faiblesse structurelle à l'état actuel des données

L'indicateur de faiblesse structurelle selon l'étude de CS de 2014 a été actualisé sur la base de la dernière période d'observation disponible. Les sous-indicateurs couvrant les aspects démographie, revenus, développement économique et chômage restent inchangés, tout comme leur pondération. Par rapport à la délimitation actuelle, il a été possible de considérer les données jusqu'en 2017, 2018 ou 2019, en fonction de la source utilisée (cf. Figure 1, ci-dessous).

Figure 1 Indicateur de faiblesse structurelle : les sous-indicateurs et leur pondération (*)

Variables	Période d'observation périmètre 2016	Période d'observation périmètre 2021	Influence sur la faiblesse structurelle	Pondération	Source	
Évolution démographique	Évolution démographique	2002-2012	2010-2019	négatif	5%	OFS
	Évolution du rapport de dépendance des personnes âgées	2000-2012	2010-2019	positif	5%	OFS
	Taux de migration	2002-2012	2010-2019	négatif	10%	OFS
Développement économique	Évolution de l'emploi	1998-2008	2011-2018	négatif	20%	OFS
	Valeur ajoutée par employé	2011	2018	négatif	10%	Credit Suisse
	Taux de création d'entreprises	2002-2011	2013-2018	négatif	5%	OFS
	Nombre d'employés par habitant	2011	2018	négatif	15%	OFS
Revenu	Revenu net par habitant (moyenne)	2009/2010	2016/2017	négatif	15%	AFC
	Évolution du revenu net	2000/2001-2009/2010	2009/2010 - 2016/2017	négatif	10%	AFC
Chômage	Taux de chômage (moyenne)	2000-2013	2013-2020	positif	5%	SECO

Source: Credit Suisse

(*) Valeurs mesurées à l'échelon des communes

Source : Credit Suisse Economics & Research, 2021

1.2.3 Définition des zones d'application

Les zones d'application comprenant les régions et les centres appartenant aux catégories les plus faibles structurellement et qui, ensemble, ne dépassent pas 10 % de la population suisse selon les valeurs actualisées sont recensées à l'annexe A4 de l'étude de CS mise à jour (en bleu). L'annexe A5 de la même étude contient une comparaison entre la délimitation actuelle et la délimitation mise à jour des zones d'application, avec indication pour chaque zone de la valeur mesurée pour l'indicateur de faiblesse structurelle et de sa place dans le classement ainsi que des éventuelles fusions entre communes.

2 Commentaire des dispositions

2.1 Art. 1

L'article 1 contient une liste mise à jour des communes appartenant au périmètre d'encouragement, classées par canton et par ordre alphabétique.

Selon la liste mise à jour, 98 centres régionaux seront rattachés à une zone d'application, contre 93 jusqu'ici. Le périmètre d'encouragement proposé contiendra un peu moins de trois quarts des communes appartenant au périmètre actuel (72 communes).

Quant au nombre de cantons rattachés à la zone d'application, il restera à 19. Comme jusqu'ici, les centres régionaux des cantons de Bâle-Ville et de Genève sont exclus du périmètre de base, et les zones situées dans les cantons de Schwyz, d'Obwald, de Nidwald et de Zoug restent exclues sur la base de l'analyse de faiblesse structurelle. La nouveauté est que le canton d'Uri se trouve lui aussi exclu du périmètre éligible sur la base de l'analyse de faiblesse structurelle. Le canton de Schaffhouse se trouve quant à lui désormais rattaché au périmètre avec cinq communes. Les autres cantons qui profitent de la mise à jour sont : Argovie (+3 centres régionaux), Jura (+2), Vaud (+5), Valais (+3) et Zurich (+1). Les « perdants » sont : Appenzell Rhodes-Extérieures (-2), Berne (-3), Fribourg (-1), Grisons (-1), Saint-Gall (-5) et Thurgovie (-1).

Le DEFR avertit les cantons que le périmètre définitif pourra différer de celui proposé dans le cadre de la consultation.

Les modifications apportées au périmètre proposé sont la résultante des facteurs ci-après, qui influent sur l'indicateur de faiblesse structurelle :

- amélioration ou péjoration de certains sous-indicateurs pour un centre ou une commune de l'espace suburbain correspondant, sur la base d'une dynamique plus forte ou plus faible dans les dimensions considérées du développement régional (population, économie, chômage et revenus) ;
- amélioration ou péjoration de la position relative d'un centre sur la base d'un changement de la moyenne et de la distribution des différents sous-indicateurs. Cela modifie les valeurs standardisées qui entrent dans l'indicateur de faiblesse structurelle sous forme pondérée ;
- modification du degré de faiblesse structurelle d'un centre ou d'une commune de l'espace suburbain correspondant suite à une fusion avec une ou plusieurs communes économiquement plus faibles ou plus fortes ;
- modification du classement d'un centre suite à des fusions conduisant à la création de centres regroupant une population plus nombreuse et donc à des effets d'éviction. Cela tient au fait que selon l'art. 3, al. 2, de l'ordonnance du CF, les zones d'application ne peuvent pas, toutes ensemble, regrouper plus de 10 % de la population suisse.

2.2 Art. 2

L'entrée en vigueur de l'ordonnance du DEFR révisée concernant le périmètre est prévue le 1^{er} août 2022.

3 Documents cités

Réf. 1	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
Réf. 2	Ordonnance du 3 juin 2016 sur l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
Réf. 3	Ordonnance du DEFR du 3 juin 2016 concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1)
Réf. 4	Ordonnance du DEFR du 3 juin 2016 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022.2)
Réf. 5	Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR, Credit Suisse Economics & Research.
Réf. 6	Mise à jour des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la politique régionale, Credit Suisse Economics & Research. Étude publiée en février 2022 sur le site Internet du SECO, page Allègements fiscaux : www.seco.admin.ch/fr > Promotion économique > Politique PME > Allègements fiscaux en application de la politique régionale > Rapports> « Mise à jour des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR »

4 Glossaire

Terme/abréviation	Signification
ARE	Office fédéral du développement territorial
LPR	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur la politique régionale (RS 901.0)
Ordonnance du CF	Ordonnance du 28 novembre 2007 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022)
Étude de CS de 2014	Examen des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR, juillet 2014
Étude de CS mise à jour	Mise à jour des zones d'application des allègements fiscaux dans le cadre de la NPR, novembre 2021
CdC	Conférence des gouvernements cantonaux
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
CDEP	Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique
DEFR	Département de l'économie, de la formation et de la recherche
Ordonnance du DEFR sur le périmètre	Ordonnance du DEFR du 3 juin 2016 concernant la détermination des communes appartenant aux zones d'application en matière d'allègements fiscaux (RS 901.022.1)
Ordonnance d'application du DEFR	Ordonnance du DEFR du 3 juin 2016 concernant l'octroi d'allègements fiscaux en application de la politique régionale (RS 901.022.2)