
Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 27 août 2025)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

- Loi modifiant la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI)**
 - Loi modifiant la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC)**
-

La commission parlementaire Fiscalité,

composée de M^{mes} et MM. Marinette Matthey, présidente, Evan Finger, vice-président, Christine Ammann Tschopp, Romain Dubois, Cédric Haldimann, Armin Kapetanovic, Alexis Maire, Isabelle Augsburg, Edith Barblan, Patricia Borloz, Karim Djebaili, Hermann Frick et Catherine Loetscher,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Préambule

La commission Fiscalité a traité le rapport du Conseil d'État 25.037, Gestion et répartition des revenus fiscaux communaux des personnes morales, lors de sa séance du 23 septembre 2025, en présence de la cheffe du Département de la formation et des finances (DFFI), du chef du service des contributions (SCCO) et du conseiller stratégique du DFFI.

Préalablement à ses travaux sur le rapport 25.037, la commission Fiscalité a rencontré des représentant-e-s de l'Association des communes neuchâteloises (ACN) à plusieurs reprises sur ce thème. Lors de la législature 2021-2025, une délégation de la Conférence des directeurs communaux des finances et de l'économie (CdC-Fineco) a été reçue le 3 mai 2023 et le 4 octobre 2024 pour traiter respectivement des rapports [23.007](#) et [24.039](#).

Toujours lors de la précédente législature, la commission a convié une délégation de l'ACN le 11 mars 2025, afin de faire un premier point de situation sur l'avancée des travaux s'agissant de la recherche d'une solution de répartition pérenne des recettes de l'impôt des personnes morales (IPM). Depuis les élections cantonales de 2025, la commission a rencontré la délégation le 19 août 2025, afin d'obtenir un exposé de la solution retenue. Cette dernière a été présentée, le 19 août également, à l'ensemble des communes.

Discussion générale

Au cours de ces rencontres, la disparité croissante des ressources, ses conséquences sur la cohésion cantonale et les risques de concurrence exacerbée entre les communes sous l'angle des prestations et des conditions fiscales offertes ont été largement abordés. Bien au fait des enjeux, la commission a ensuite suivi régulièrement les travaux menés par le groupe de travail constitué de représentant-e-s des départements et des services concernés, d'une délégation de représentant-e-s de l'ACN et de représentant-e-s des villes de Neuchâtel et de La Chaux-de-Fonds.

Globalement, le nouveau mécanisme péréquatif proposé ainsi que la création d'une réserve de lissage communale rencontrent une adhésion largement partagée au sein des groupes politiques. La clarté de la proposition et la pertinence d'avoir fondé la redistribution sur un dispositif existant, qui évite ainsi la création de mécanismes lourds et complexes, ont été saluées. Les discussions menées avec l'ACN ont renforcé cette impression de cohérence et d'efficacité.

Cette évolution du système permettra de revenir à un équilibre proche de celui observé en 2020, avant que les écarts péréquatifs se creusent entre communes. Néanmoins, un certain malaise subsiste quant au message envoyé. En effet, alors que la création de réserves avait été expressément interdite suite à l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2), elle devient aujourd'hui obligatoire. Ce revirement est expliqué par le fait qu'une exception a été concédée au canton, lui permettant de créer plusieurs réserves pour faire face aux évolutions fiscales et conjoncturelles. Les communes étant encore plus exposées à la volatilité des recettes de l'IPM, le Conseil d'État considère aujourd'hui comme logique qu'elles puissent elles aussi constituer une réserve de lissage.

La proposition de faire passer l'effort péréquatif de 40% à 45% est largement soutenue. Elle est jugée justifiée, dans la mesure où c'est principalement l'État qui assure les démarches d'implantation d'entreprises dans les pôles économiques, tandis que les communes sont invitées à ne pas faire de démarchage individuel afin d'éviter la concurrence. Dès lors, il est estimé juste et équilibré qu'une part plus importante des bénéfices fiscaux ainsi générés soit redistribuée aux communes économiquement moins favorisées, mais qui font en sorte de respecter cet équilibre collectif.

L'utilisation du filtre Hodrick-Prescott a été écartée, bien que cet outil soit déjà utilisé à l'échelle cantonale. Ce choix s'explique par la complexité que représenterait sa mise en œuvre au niveau communal, compte tenu des nombreuses communes impliquées. De plus, le modèle retenu permet une activation ciblée, y compris en cas de conjoncture économique locale spécifique, sans nécessiter une appréciation globale de la situation de l'ensemble des communes.

En tout état de cause, le fonds communal constitué reste inscrit au capital propre de la commune, mais n'est pas utilisable librement dans le cadre du budget annuel courant.

Certain-e-s commissaires se sont interrogé-e-s quant à la marge de manœuvre laissée aux communes, dans la mesure où le dispositif impose un encadrement plus strict que la solution transitoire. Il a été répondu que la précision du modèle est une condition nécessaire pour atteindre les objectifs fixés, à savoir un mécanisme équitable de régulation des fortes augmentations de ressources. Il s'agit de lisser les effets des conjonctures exceptionnellement favorables et d'éviter une interprétation erronée de la situation financière d'une commune sur la base d'un ou deux exercices atypiques. Si certaines variables pourront être ajustées, il est essentiel de préserver la cohérence d'ensemble du modèle, qui repose sur deux piliers indissociables : la régulation des excédents et la constitution de réserves. Cette réduction de l'autonomie communale est pleinement assumée, car elle est le fruit d'un choix collectif des communes elles-mêmes, l'État n'ayant pas imposé ce cadre.

Afin d'avoir une compréhension fine de l'impact du modèle, notamment sur les petites communes sujettes à de fortes fluctuations annuelles, des simulations détaillées ont été demandées. Le groupe de travail en a réalisé quelques-unes, mais il a confirmé qu'il n'était pas possible d'en fournir pour chaque commune, afin de respecter le secret fiscal.

Sur le plan technique, il a été précisé que la réserve de lissage créée par les communes n'est pas prise en compte dans le calcul de la péréquation. En effet, elle ne constitue pas une ressource péréquative, car elle reste affectée à la commune qui l'a constituée. Cette exclusion vise à éviter des effets d'aubaine ou des manipulations stratégiques qui fausseraient les flux de la péréquation. Seuls les éléments indépendants de la politique communale sont intégrés au calcul.

Dans l'ensemble, bien que le modèle introduise des contraintes, il repose sur une adhésion majoritaire des communes. Certain-e-s commissaires ont donc rappelé que le parlement se doit de respecter cette volonté collective.

Courriers adressés à la commission

Tout en « saluant un premier pas qui va dans le bon sens », la commune de La Chaux-de-Fonds a, par un courrier daté du 18 septembre 2025, fait part de son souhait de voir augmenter l'effort péréquatif au-delà de 45%. Par ailleurs, elle estime qu'une réflexion plus approfondie doit être menée quant à la pertinence et aux modalités d'une réserve de lissage. Elle a ainsi suggéré à la commission d'amender le projet de modification de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) proposé par le Conseil d'État, en supprimant le nouvel article 50e, ou d'en réduire la portée en ne formulant que le principe général dans la loi et en réglant les modalités dans le règlement d'application (RELFinEC).

Le 19 septembre 2025, l'ACN s'est également positionnée par écrit afin de souligner le fait que la LFinEC ne devrait pas définir des modalités d'application précises – ces dernières devant, à son avis, figurer dans le règlement d'application –, mais se limiter à la formulation des grands principes encadrant la création d'une réserve. À ce titre, un amendement au nouvel article 50e LFinEC a été proposé à la commission par le Conseil d'État, dont le développement se trouve sous le chapitre « Examen du projet de loi modifiant la LFinEC ».

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant la LPFI tel que proposé par le Conseil d'État.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de loi modifiant la LFinEC, puis de le modifier comme suit :

Projet de loi modifiant la LFinEC et amendement

Projet de loi du Conseil d'État	Amendements que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)
<i>Réserve de lissage des revenus de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales</i> <i>Art. 50e (nouveau)</i> ¹Sous réserve de l'alinéa 2, une attribution à la réserve de lissage des revenus de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est obligatoire si la différence entre les revenus provenant de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales, y compris la part du produit de cet impôt redistribuée entre toutes les communes en application de la loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes, du 2 décembre 2013, et la moyenne de ces revenus pour les cinq exercices précédents excède 20% de la moyenne précitée. ²L'attribution doit correspondre au minimum à la moitié de l'écart à la moyenne tel que défini à l'alinéa précédent. ³L'attribution n'intervient que si le montant de la réserve inscrit au bilan ne dépasse pas 50% de la moyenne de ces revenus sur les cinq exercices précédents et si le résultat total du compte d'exploitation de la commune demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution. ⁴Le prélèvement à la réserve de lissage des revenus de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales ne peut intervenir qu'en cas de baisse de ces revenus au regard de la moyenne de ces revenus sur les cinq exercices précédents, pour une part maximale correspondant à 33% de la baisse observée.	Amendement du Conseil d'État Article 50e, alinéas 1, 2, 3, 4 et 5 (nouveau) ¹<u>Chaque commune crée une réserve de lissage des revenus de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales. Sous réserve de l'alinéa 3, une attribution à celle-ci est obligatoire si un excédent est constaté entre, d'une part, les revenus provenant de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales et, d'autre part, la moyenne de ces revenus sur les exercices précédents, majorée d'un pourcentage fixé par le Conseil d'État, entre 10 et 30%. La part du produit de l'impôt redistribuée entre toutes les communes en application de la loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes, du 2 décembre 2013, est prise en compte dans le calcul.</u> ²L'attribution doit correspondre <u>à un pourcentage minimum fixé par le Conseil d'État, entre 20 et 60%</u>, de l'excédent tel que défini à l'alinéa précédent. ³L'attribution n'intervient que si le montant de la réserve inscrit au bilan ne dépasse pas <u>un pourcentage fixé par le Conseil d'État, entre 30 et 60%</u>, de la moyenne de ces revenus sur les (suppression de : cinq) exercices précédents et si le résultat total du compte d'exploitation de la commune demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution. ⁴Un prélèvement à la réserve de lissage des revenus de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales ne peut intervenir qu'en cas de baisse de ces revenus au regard de leur moyenne sur les exercices précédents. <u>Le montant prélevé doit être inférieur à un pourcentage maximal, fixé entre 20 et 40% par le Conseil d'État, de la baisse observée.</u> ⁵<u>Le Conseil d'État fixe le nombre d'exercices précédents pris en compte pour le calcul des moyennes.</u> Accepté à l'unanimité

Examen du projet de loi modifiant la LPFI

Dans le cadre de la modification de cette loi, le groupe socialiste estime nécessaire de rappeler les enjeux liés à la péréquation des charges de centres (cf. [étude BSS](#)). Il considère en effet que la question d'une réévaluation de ces charges doit être planifiée afin d'en mesurer la pertinence ainsi que l'évolution après plusieurs années d'application. Le Conseil d'État confirme que cette problématique s'invitera très vraisemblablement lors des prochaines discussions qui devront avoir lieu s'agissant des flux financiers entre le canton et les communes.

Examen du projet de loi modifiant la LFinEC

N'étant pas opposé à ce que les modalités inhérentes à la réserve de lissage figurent dans le règlement d'application, le Conseil d'État a examiné la proposition de l'ACN à l'aune du principe constitutionnel d'autonomie des communes. En effet, s'agissant d'une délégation de compétences des communes à l'État, cette disposition doit être formulée de manière conforme à plusieurs conditions jurisprudentielles. La délégation doit notamment contenir les grandes lignes des règles de droit que le destinataire doit ou peut adopter (but et objet de la réglementation, moyens de mise en œuvre). Ainsi, sur la base de la proposition de l'ACN, le Conseil d'État a formellement soumis un amendement à son projet de loi, prévoyant que la loi contienne des fourchettes encadrant les paramètres clés, tandis que les modalités précises seraient définies dans le règlement, après consultation des communes.

Une commissaire souligne que la mention figurant à l'article 50e, alinéa 3, « *...et si le résultat total du compte d'exploitation de la commune demeure excédentaire ou à l'équilibre après l'attribution* », signifie bel et bien que les mécanismes de maîtrise des finances des communes doivent être respectés après l'attribution.

L'amendement du Conseil d'État ne fait plus mention du nombre d'années à retenir pour calculer les moyennes (alinéa 5). Cet élément peut être problématique, car si le calcul porte sur vingt ans ou sur trois ans, l'impact pour les communes peut être massif. La commission recommande que les exercices à prendre en considération soient au nombre de cinq, conformément à ce qui figurait dans le rapport et dans le projet de loi initial du Conseil d'État (alinéa 3).

La commission a ensuite accepté à l'unanimité l'amendement du Conseil d'État, estimant qu'il répondait aux attentes des communes.

Votes finaux

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI), tel que proposé par le Conseil d'État.

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi modifiant la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) amendé selon la proposition du Conseil d'État

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

Par 8 voix contre 5, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat restreint.

Sans opposition, la commission a adopté le présent rapport par voie électronique

Neuchâtel, le 22 octobre 2025

Au nom de la commission Fiscalité :

La présidente,
M. MATTHEY

Le rapporteur,
E. FINGER

Description mathématique

Définitions

- Soit $R(A)$ les revenus de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales restant dans les comptes de la commune après redistribution entre toutes les communes¹ pendant l'année A.
- Soit R^* la moyenne de R sur le nombre d'années précédant l'année A. Le nombre d'années est fixé par le Conseil d'État selon l'alinéa 5.
- Soit T le montant de la réserve inscrite au bilan. La réserve est plafonnée à $T_{\max} = gR^*$ où $30\% < g < 60\%$ est fixé par le Conseil d'État selon l'alinéa 3.

Attribution à la réserve

On attribue à la réserve un montant

$$M(A) = d(R(A) - (1+k)R^*)$$

$$\text{si } R(A) > (1+k)R^* \text{ et } T < T_{\max}$$

avec $20\% < d < 60\%$, d est fixé par le Conseil d'État selon l'alinéa 2.

avec $10\% < k < 30\%$, k est fixé par le Conseil d'État selon l'alinéa 1.

Prélèvement à la réserve

On prélève à la réserve un montant

$$M(A) = p(R^* - R(A))$$

$$\text{si } R(A) < R^* \text{ et } T > 0$$

avec $20\% < p < 60\%$, p est fixé par le Conseil d'État selon l'alinéa 4.

¹ En application de la loi sur la redistribution du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales entre les communes, du 2 décembre 2013.