**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui****d'un projet de décret portant retrait d'un montant de 100 millions de francs correspondant à celui de la dotation initiale attribuée à la réserve de lissage****(Du 17 décembre 2025)**

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

En juin 2019, le Grand Conseil a été saisi d'un rapport visant à faire évoluer le dispositif de maîtrise des finances prévu par la LFinEC. L'un des nouveaux instruments qui a été adopté à cette occasion est un mécanisme de lissage des revenus provenant de l'impôt sur les bénéfices des personnes morales (ci-après impôt PM) et de la part du canton à l'impôt fédéral direct (IFD). Le mécanisme de lissage avait été élaboré par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF) et une réserve avait été constituée avec une dotation initiale de 100 millions de francs.

L'adoption de ce mécanisme s'est accompagnée de la volonté d'établir un bilan de la mise en œuvre du lissage des revenus fiscaux. Le présent rapport répond aux exigences de l'article 82a LFinEC, qui demande au Conseil d'État de dresser un bilan du mécanisme de lissage cinq ans après son introduction.

Le bilan qui peut en être tiré aujourd'hui est partiel, car le risque d'une forte et subite baisse des revenus ne s'est pas réalisé. Dans le cadre d'une conjoncture favorable, malgré les crises relatives à la pandémie de COVID et à l'Ukraine, il a été procédé principalement à des attributions à la réserve et seulement de manière marginale à des prélèvements.

Néanmoins, l'expérience acquise jusqu'ici montre que le fonctionnement du mécanisme est efficace, car les objectifs sont atteints, qu'il est efficient, car les ressources thésaurisées n'apparaissent pas disproportionnées, et qu'il est complémentaire à la réserve de politique conjoncturelle. En outre, compte tenu de la situation actuelle de retournement conjoncturel au niveau du canton et du contexte économique et politique au niveau international particulièrement incertain, le maintien du mécanisme de lissage apparaît indispensable.

Cependant, les analyses montrent que le montant actuellement mis en réserve est élevé au vu des risques encourus, car il représente 59% du total annuel de chacun des deux impôts cumulés. À ce titre, la dotation initiale de la réserve n'apparaît plus nécessaire.

Les différents constats réalisés conduisent le Conseil d'État à proposer d'une part le maintien du mécanisme existant sans modification, avec l'établissement d'un nouveau bilan après cinq années supplémentaires d'utilisation, et d'autre part le retrait de la réserve de lissage du montant de 100 millions de francs de dotation initiale, conduisant à une diminution d'autant du découvert de l'État.

1. INTRODUCTION

Le rapport 18.033, adopté par le Grand Conseil en juin 2019, faisait état de dysfonctionnements du mécanisme de frein à l'endettement et de la nécessité de prendre diverses mesures pour y remédier. L'une des mesures adoptées était la création d'un mécanisme de correction des pics conjoncturels par lissage statistique. Ce mécanisme a été introduit à l'article 11a de la LFinEC.

Cette mesure faisait notamment suite à une baisse marquée des revenus de l'impôt des personnes morales en 2015 et 2016 résultant d'un effet conjoncturel, qui a créé des difficultés pour l'élaboration du budget 2017. De cette situation, il est apparu que le mécanisme de frein à l'endettement alors en place n'était pas optimal. En cas de baisses subites de recettes à court terme, le respect du frein à l'endettement obligeait à prendre en urgence des mesures au niveau des charges, au détriment d'une vision à plus long terme. En conséquence, il a été adopté un mécanisme permettant de lisser les variations importantes des revenus.

Le mécanisme de lissage a été élaboré par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ (KOF). Il a pour but de neutraliser les variations subites de l'impôt cantonal des personnes morales (ci-après impôt PM) et de la part du canton à l'impôt fédéral direct (ci-après IFD) par le biais d'un mécanisme de lissage basé sur les revenus tendanciels. Pour la mise en œuvre, une réserve de lissage a été créée et elle a été initialement dotée de 100 millions de francs.

En complément, et sur la base d'un amendement de la COFI, le Grand Conseil a également validé une disposition transitoire à l'article 82a LFinEC qui prévoit que : « *Cinq ans après l'entrée en vigueur du mécanisme de correction des pics conjoncturels par lissage statistique, le Conseil d'État adresse au Grand Conseil un rapport dans lequel il dresse un bilan de la mise en œuvre de ce mécanisme* ».

Le présent rapport répond aux exigences de l'article 82a LFinEC. Les comptes 2024, bouclés au début de l'année 2025, correspondent au 5^e exercice d'utilisation du mécanisme de lissage.

2. FONCTIONNEMENT DU MÉCANISME DE LISSAGE

Le mécanisme de lissage fonctionne sur la base du filtre Hodrick-Prescott (HP). Ce filtre est utilisé pour calculer des revenus tendanciels de l'impôt PM et de la part du canton à l'IFD sur la base de données couvrant une période allant de l'année 1978 à la dernière année du PFT.

Les revenus tendanciels sont comparés aux revenus réels lors du bouclage des comptes et aux revenus budgétés lors de l'élaboration du budget. La différence entre les revenus tendanciels et les revenus réels constitue l'attribution ou le prélèvement à la réserve qui est effectué au bouclage des comptes. La différence entre les revenus tendanciels et les revenus budgétés correspond à l'attribution ou au prélèvement qui est prévu au budget.

Par exemple, au bouclage des comptes 2024, les revenus réels de l'impôt PM se sont élevés à 242,3 millions de francs, alors que les revenus tendanciels calculés avec le filtre HP se sont élevés à 205,0 millions de francs. Il a dès lors été procédé à une attribution à la réserve de lissage de 37,3 millions de francs au titre de l'impôt PM (à laquelle s'est ajoutée une attribution de 16,6 millions au titre de la part du canton à l'IFD).

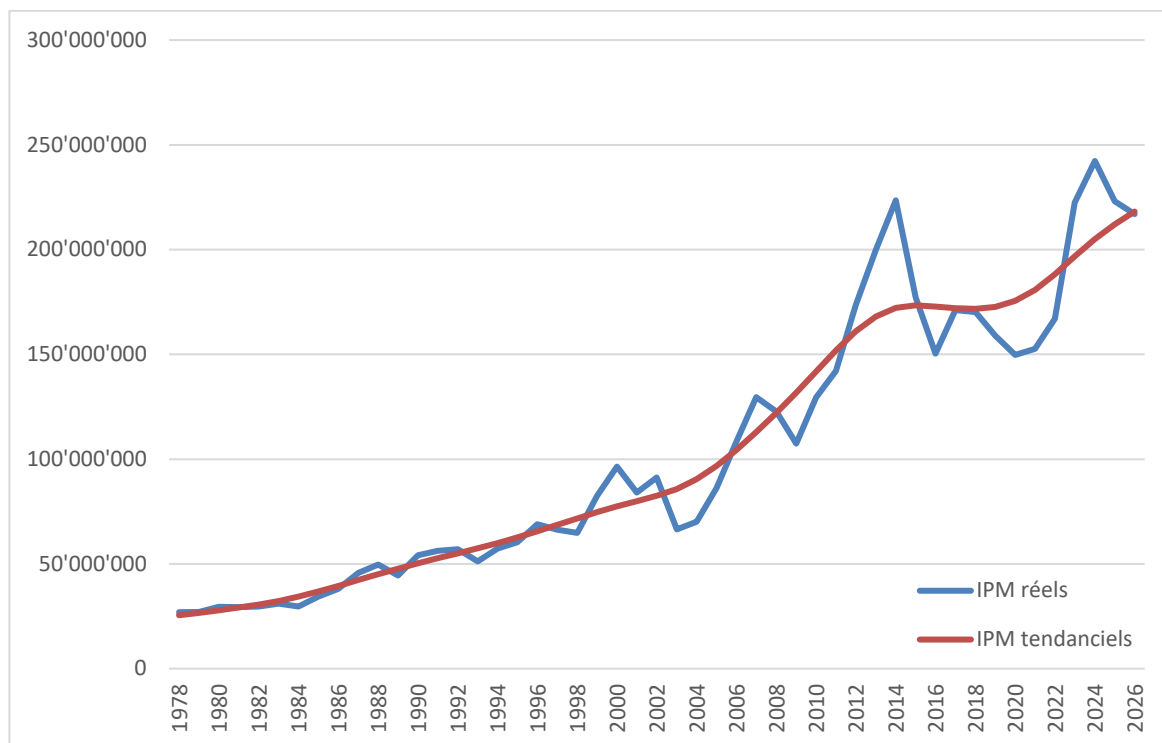
Autre exemple : dans le cadre du budget 2026, les revenus de la part du canton à l'IFD ont été estimés à 121 millions de francs et les revenus tendanciels ont été calculés à hauteur de 123,7 millions de francs. Il en découle un prélèvement à la réserve de 2,7 millions de francs prévue au budget (à laquelle s'ajoute un prélèvement de 1,2 million au titre de l'impôt PM).

Concrètement, le filtre HP permet de lisser les séries en supprimant les pics et les creux. Le degré de lissage est déterminé par un paramètre λ (lambda), qui correspond à la période en dessous de laquelle il est souhaité de lisser les cycles. Pour le lissage des revenus fiscaux, il a été choisi une période de 5 ans, ce qui permet d'éliminer les variations de revenus à court terme en lien avec la conjoncture, mais de tenir compte de l'évolution tendancielle à la hausse des revenus à moyen et

long terme. Cette périodicité permet également de lisser sur plusieurs années les effets liés à des départs et des arrivées de contribuables important-e-s.

Le graphique ci-dessous illustre le mécanisme de lissage de l'impôt PM. La courbe bleue correspond aux revenus réels (en francs), alors que la courbe rouge correspond aux revenus tendanciels calculés avec le filtre HP. Grâce au paramétrage qui a été choisi, les revenus tendanciels suivent la progression des revenus réels sur le long terme, tout en corrigeant les fortes variations à moyen et court termes.

Évolutions réelle et tendancielle de l'IPM



3. BILAN CHIFFRÉ DU MÉCANISME DE LISSAGE

Les deux tableaux ci-dessous présentent les attributions et les prélèvements à la réserve de lissage qui ont été effectués en application du mécanisme, ainsi que les prévisions pour les années 2025 et 2026. Les montants des attributions et des prélèvements correspondent à la différence entre les revenus réels de l'année concernée et les revenus tendanciels calculés avec le filtre statistique.

Lissage impôt PM		
2020	Prélèvement à la réserve	-5'748'697
2021	Prélèvement à la réserve	-2'913'963
2022	Prélèvement à la réserve	-1'012'982
2023	Attribution à la réserve	37'134'879
2024	Attribution à la réserve	35'108'474
B2025	Attribution à la réserve	15'275'726
B2026	Prélèvement à la réserve	-1'169'825

Lissage part canton IFD		
2020	Attribution à la réserve	11'995'417
2021	Attribution à la réserve	5'555'396
2022	Attribution à la réserve	10'766'709
2023	Attribution à la réserve	17'112'946
2024	Attribution à la réserve	17'112'947
B2025	Attribution à la réserve	5'269'229
B2026	Prélèvement à la réserve	-2'701'181

Pour les années 2020 à 2022, la situation est opposée entre l'évolution de l'impôt PM qui n'a conduit qu'à des prélèvements et l'évolution de la part du canton à l'IFD qui n'a conduit qu'à des attributions à la réserve. Le mouvement net entre les lissages des deux impôts a toutefois découlé sur des attributions nettes pour chacune des années.

Les exercices 2023 et 2024, correspondant aux derniers comptes bouclés à ce jour, se distinguent des autres années par des attributions à la réserve particulièrement élevées. Ces attributions proviennent d'une forte augmentation tant de l'impôt PM que de la part du canton à l'IFD. En conséquence, les revenus réels pour ces deux années sont apparus largement supérieurs aux revenus tendanciels, conduisant à des attributions conséquentes à la réserve.

Après l'attribution prévue au budget 2025, un prélèvement a été intégré à celui de l'année 2026 ; il devrait en être de même pour les années suivantes. Ce changement de tendance correspond à la prise en compte d'un retournement conjoncturel dans les prévisions des deux impôts.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution de la réserve de lissage depuis sa création au bouclage des comptes 2019 jusqu'aux comptes 2024. Il est également indiqué les prévisions pour les années 2025 à 2029.

Réserve de lissage		Mouvement	Dotation
2019	Dotation initiale	100'000'000	100'000'000
2020	Attribution	6'246'720	106'246'720
2021	Attribution	2'641'433	108'888'153
2022	Attribution	9'753'727	118'641'880
2023	Attribution	54'247'824	172'889'704
2024	Attribution	50'443'424	223'333'128
B2025	Attribution	20'544'955	243'878'083
B2026	Prélèvement	-3'871'006	240'007'077
PFT 2027	Prélèvement	-7'211'971	232'795'106
PFT 2028	Prélèvement	-8'001'732	224'793'375
PFT 2029	Prélèvement	-8'602'173	216'191'201

La réserve créée en 2019 a fait l'objet d'attributions (nettes entre impôt PM et part du canton à IFD) chaque année depuis sa création. Elle atteint au bouclage des comptes 2024 la somme de 223'333'128 francs. Les calculs prévisionnels montrent à ce jour une attribution supplémentaire pour 2025, qui conduirait à un pic de dotation de la réserve, avant le passage à une phase de prélèvement de plusieurs années à partir de 2026.

4. ANALYSE DU MÉCANISME DE LISSAGE

4.1. Efficacité et efficience

Le but fondamental du mécanisme de lissage mis en place est de couvrir avec la réserve d'éventuelles baisses subites et importantes de l'impôt PM ou de la part du canton à l'IFD.

Pour l'heure, le risque d'une forte baisse des revenus ne s'est pas produit depuis la création du mécanisme de lissage. Seuls quelques prélèvements d'ampleur modeste ont été effectués au titre de l'impôt PM. L'application du mécanisme, dans un contexte conjoncturel favorable et une hausse des revenus des impôts, a conduit uniquement à des attributions nettes à la réserve. Malgré les crises traversées durant la période (COVID et Ukraine), il n'a pas été nécessaire de recourir massivement aux montants thésaurisés. À noter cependant que, eu égard à la particularité de la crise COVID et des montants engagés par les collectivités publiques pour soutenir l'économie, il est difficile de porter une interprétation précise de cette période sur l'évolution tant des recettes fiscales PM que des mécanismes de prélèvement ou d'attribution à la réserve de lissage.

Considérant que des ressources ont été mises en réserve en période de bonne conjoncture et que des prélèvements peuvent au besoin être effectués si la conjoncture devenait mauvaise ou qu'un-e important-e contribuable quittait le canton, l'efficacité du mécanisme apparaît avérée, car l'objectif à ce jour est atteint.

Au-delà de l'atteinte de l'objectif, une réflexion sur l'efficience du mécanisme de lissage doit toutefois également être posée, pour évaluer si les ressources qui y sont consacrées sont adéquates. En ce sens, les tableaux ci-dessous présentent l'évolution de l'impôt PM et de la part du canton à l'IFD sur la période de 2003 à 2024.

Impôt PM	Total de l'impôt	Variations en CHF	Variations en %
2003	66'472'059	-	-
2004	70'124'884	+3'652'825	+5%
2005	86'129'233	+16'004'349	+23%
2006	108'360'946	+22'231'713	+26%
2007	129'494'286	+21'133'340	+20%
2008	122'644'296	-6'849'990	-5%
2009	107'469'908	-15'174'388	-12%
2010	129'420'211	+21'950'303	+20%
2011	142'034'132	+12'613'921	+10%
2012	173'606'442	+31'572'310	+22%
2013	200'025'329	+26'418'887	+15%
2014	223'466'503	+23'441'174	+12%
2015	177'302'831	-46'163'672	-21%
2016	150'371'326	-26'931'505	-15%
2017	171'152'403	+20'781'077	+14%
2018	170'265'534	-886'869	-1%
2019	158'847'338	-11'418'196	-7%
2020	149'702'471	-9'144'867	-6%
2021	152'624'525	+2'922'054	+2%
2022	166'968'606	+14'344'081	+9%
2023	222'450'298	+55'481'692	+33%
2024	242'304'071	+19'853'773	+9%

Part IFD	Total de l'impôt	Variations en CHF	Variations en %
2003	107'596'536	-	-
2004	111'078'239	+3'481'703	+3%
2005	91'806'352	-19'271'887	-17%
2006	119'652'755	+27'846'403	+30%
2007	112'606'435	-7'046'320	-6%
2008	55'182'248	-57'424'187	(-51%)
2009	46'118'731	-9'063'517	-16%
2010	48'144'544	+2'025'813	+4%
2011	52'389'413	+4'244'869	+9%
2012	76'152'021	+23'762'608	+45%
2013	78'605'581	+2'453'560	+3%
2014	73'279'134	-5'326'447	-7%
2015	73'826'947	+547'813	+1%
2016	72'335'482	-1'491'465	-2%
2017	82'918'877	+10'583'395	+15%
2018	85'350'267	+2'431'390	+3%
2019	104'572'924	+19'222'657	+23%
2020	104'634'422	+61'498	+0%
2021	98'289'902	-6'344'520	-6%
2022	108'214'821	+9'924'919	+10%
2023	122'584'152	+14'369'331	+13%
2024	134'974'768	+12'390'616	+10%

Pour l'impôt PM, on peut relever que les baisses de 21% et de 15% enregistrées sur 2015 et 2016, qui ont conduit à l'élaboration du mécanisme de lissage, sont les plus importantes sur les vingt dernières années. On peut considérer que ces années-là sont étroitement liées à la crise du franc fort et l'abandon du taux plancher en 2015. S'agissant de la part du canton à l'IFD, les plus fortes baisses enregistrées sont celles de 17% en 2005 et de 16% en 2009. Il convient d'exclure de l'analyse la baisse de 51% de la part du canton à l'IFD en 2008, qui est liée à l'entrée en vigueur de la RPT et d'une nouvelle répartition de l'impôt entre la Confédération et les cantons.

Actuellement, le montant de la réserve après le bouclage des comptes 2024 correspond à 59% du total annuel de chacun des impôts. Dès lors, la réserve permettrait de faire face à une diminution de plus de la moitié de chacun des deux impôts simultanément. En comparaison des baisses historiques précitées, la dotation de la réserve apparaît ainsi élevée. Cette situation questionne quant à un manque d'efficacité, dans la mesure où les montants thésaurisés peuvent sembler disproportionnés par rapport aux risques à couvrir.

À ce titre, il est important de ne pas oublier que sur les 223 millions de francs mis en réserve à ce jour, près de la moitié provient de l'attribution initiale de 100 millions de francs faite en 2019 et qui ne résulte pas de l'application du mécanisme. Si l'on considère uniquement les montants mis en réserve par le lissage des revenus, à savoir 123 millions de francs en 5 ans, ils correspondent à environ 32% du total annuel de l'impôt PM et de la part du canton à l'IFD cumulés. Dès lors, le risque couvert par les montants mis en réserve se rapproche des baisses qui ont été réellement enregistrées, d'autant plus si des baisses viennent à se cumuler sur plusieurs années consécutives comme en 2015-2016 pour l'impôt PM. Sur la base de ces éléments, le fonctionnement du mécanisme apparaît en définitive efficace, car le rythme de thésaurisation ne peut pas, en l'état, être qualifié d'excessif au regard des baisses de recettes que le canton a déjà subies par le passé.

Par ailleurs, il est également important de tenir compte du fait que le contexte économique et politique au niveau international présente à l'heure actuelle une incertitude particulièrement élevée. Il ne peut pas être exclu que le canton soit confronté à un choc conjoncturel qui impacte négativement l'économie neuchâteloise, ce qui pourrait être le cas de la présente situation conjoncturelle et de la hausse des droits de douanes états-unis, et induit une forte et subite baisse des revenus de l'impôt. En ce sens, un montant suffisamment élevé doit être gardé en réserve.

4.2. Biais dans l'utilisation du mécanisme

L'utilisation du mécanisme de lissage comporte un biais qui mérite d'être mis en avant. Ce biais provient de la sous-estimation des impôts dans les prévisions du budget $n+1$ et du PFT $n+2$ et $n+3$ qui entrent dans le calcul du lissage lors du bouclage des comptes de l'année n .

Généralement, et c'était le cas chaque année depuis l'introduction du lissage, les revenus fiscaux sont estimés avec une certaine prudence au budget et au PFT, à l'instar d'autres revenus et charges de l'État. Dès lors, le résultat des comptes s'avère systématiquement et parfois substantiellement meilleur que le budget. Dans le cadre du mécanisme de lissage, cette situation implique un biais qui accentue les attributions à la réserve, car les prévisions utilisées ($n+1$, $n+2$, $n+3$) sont inférieures à la réalité des comptes et le mécanisme de lissage conduit dans cette situation à thésauriser en vue des années à venir.

Cet effet s'est particulièrement manifesté aux bouclages des comptes 2023 et 2024, deux années avec des résultats exceptionnels. L'attribution à la réserve de plus de 54,2 millions de francs en 2023 et de 50,4 millions en 2024 découle de revenus significativement plus importants que les comptes des années précédentes, mais également du fait que les prévisions du budget et du PFT restaient nettement inférieures à la réalité constatée dans les comptes.

Selon le rapport établi par le KOF en 2018, l'utilisation des prévisions du budget et du PFT dans le calcul est cependant nécessaire, car, en l'absence de ces données, la dernière année d'observation de la série prendrait trop de poids dans le résultat du calcul des revenus tendanciels. En conséquence, l'abandon des prévisions du budget et du PFT impliquerait un biais encore plus important que le biais inhérent à leur utilisation. Il est dès lors préférable de ne pas modifier le mécanisme établi par le KOF, tout en privilégiant une estimation la plus réaliste possible pour le PFT.

4.3. Redondance de réserves

En parallèle de la création du mécanisme de lissage, le Grand Conseil a également adopté au travers du rapport 18.033 l'adaptation des règles d'attribution et de prélèvement à la réserve de politique conjoncturelle, ainsi qu'une attribution de 110 millions de francs à cette réserve. Aux comptes 2024, la réserve de politique conjoncturelle est dotée d'environ 123 millions de francs. Elle est au montant plafond prévu par la LFinEC.

En écho à la réflexion sur l'efficacité de la réserve de lissage, il convient de s'interroger si les ressources stockées dans les deux réserves ne sont pas redondantes.

À ce titre, il convient de rappeler que la réserve de politique conjoncturelle doit permettre de pallier toute situation difficile due à une situation conjoncturelle relevant d'une forte baisse de revenus (autres que ceux relevant de la réserve de lissage) ou d'une forte augmentation de charges. Cela peut être le cas par exemple avec une baisse subite des revenus provenant de l'impôt des personnes physiques ou une augmentation soudaine des charges de prestations sociales ou de santé, dont les volumes financiers peuvent être élevés. Considérant ces risques importants que couvre la réserve conjoncturelle tant au niveau des revenus que des charges, les deux réserves ne sont pas redondantes.

5. MAINTIEN DU MÉCANISME DE LISSAGE

Pour l'heure, le risque d'une baisse subite et importante des revenus ne s'est pas produite depuis l'introduction du mécanisme de lissage. Malgré cette base d'observation incomplète, le mécanisme mis en place apparaît capable de jouer son rôle. En l'occurrence, des ressources ont été thésaurisées en période de haute conjoncture et elles peuvent au besoin être utilisées lors d'une baisse des revenus en période de basse conjoncture ou suite au départ d'un-e important-e contribuable.

À ce titre, aucun élément ne justifie de supprimer le mécanisme existant ou de limiter son effet. Au contraire, le canton fait actuellement face à un retournement conjoncturel, qui pourrait conduire à

une période de basse conjoncture pour une durée de plusieurs mois, voire plusieurs années. Dès lors, il apparaît non seulement opportun mais nécessaire de maintenir le mécanisme en place.

Certes, les ressources cumulées jusqu'ici dans la réserve s'avèrent élevées, ce qui interroge sur l'efficacité du mécanisme de lissage. Cependant, comme expliqué plus en détail au point 4.1, il est important de ne pas oublier que près de la moitié du montant mis en réserve provient de l'attribution initiale de 100 millions de francs qui ne résulte pas de l'application du mécanisme.

Ainsi, le risque couvert par les montants mis en réserve par lissage des revenus n'est pas excessif par rapport aux plus fortes baisses de recettes qui ont été réellement enregistrées. En outre, considérant que le contexte économique mondial est particulièrement instable et incertain en ce moment, une baisse de recettes de grande ampleur ne peut pas être exclue. À ce titre, l'encadré ci-dessous présente, sur la base d'un exemple fictif, la réaction du mécanisme de lissage en cas de baisse subite et importante des recettes. Cet exemple démontre que les ressources mises en réserve sont amenées à diminuer rapidement quand un choc doit être amorti.

**Départ du canton d'une importante société
(exemple fictif)**

Réserve de lissage		Mouvement	Dotation
B2025	Attribution	20'544'955	243'878'083
B2026	Prélèvement	-26'523'089	217'354'994
PFT 2027	Prélèvement	-21'007'687	196'347'307
PFT 2028	Prélèvement	-13'002'814	183'344'494
PFT 2029	Prélèvement	-4'896'433	178'448'060

Le présent tableau illustre une situation fictive qui correspond au départ du canton d'une société étant un important contribuable. En conséquence d'un hypothétique départ, il a été tenu compte dans cet exemple d'une diminution pérenne dès 2026 de 40 millions de francs de l'impôt PM et de 13 millions de francs de la part du canton à l'IFD, en lien avec l'impôt des personnes physiques employées par la société. Le reste de l'évolution des impôts a été maintenue telle qu'elle est réellement prévue au budget 2026 et PFT 2027-2029.

Cette situation, bien que fictive, permet d'illustrer concrètement les impacts qu'une baisse importante et subite des recettes peut avoir sur le mécanisme de lissage. Dans cet exemple, le fonctionnement du mécanisme de lissage conduirait à amortir le choc sur plusieurs années avec des prélèvements initialement élevés et qui diminuent progressivement, jusqu'au retour à une situation considérée comme nouvellement standard à moyen terme.

Les prélèvements cumulés sur la période 2026-2029 pour lisser la baisse des recettes s'élèveraient à environ 65 millions de francs. Ce montant correspond à plus de la moitié des 123 millions de francs qui ont été réellement mis en réserve entre 2020 et 2024.

Par ailleurs il est important de rappeler que, de par le fonctionnement du mécanisme, les versements et les prélèvements à la réserve dépendent des cycles conjoncturels, dont l'ampleur et la durée sont variables. Dès lors, le montant de la réserve ne peut pas être pleinement maîtrisé, et il existe inévitablement un risque que la réserve soit temporairement sur-dotée ou sous-dotée.

Il convient également de relever que la réserve de lissage ne se montre pas redondante avec la réserve de politique conjoncturelle, car les risques couverts par cette dernière sont larges et financièrement conséquents. Le maintien d'une réserve supplémentaire qui est spécifique pour les risques (constatés) liés à la fluctuation de l'impôt PM et de la part du canton à l'IFD n'est donc pas superflu.

En définitive, sur la base de ces considérations, il est proposé au Grand Conseil de maintenir inchangé le mécanisme de lissage pour une période supplémentaire de cinq ans et de prévoir une nouvelle évaluation du mécanisme à l'issue de cette période. Après dix ans d'utilisation, les informations à disposition devraient permettre de confirmer le bon fonctionnement du mécanisme de lissage ou au contraire de mettre en lumière un éventuel dysfonctionnement.

6. RÉDUCTION DE LA RÉSERVE

En parallèle au maintien du mécanisme de lissage, le Conseil d'État est d'avis que le montant actuel de la réserve pourrait être revu à la baisse sans prêter l'efficacité du mécanisme. En effet, en cumulant les montants qui ont été mis en réserve avec l'utilisation du mécanisme et la dotation initiale, le montant total thésaurisé au bouclage des comptes 2024 apparaît élevé en comparaison du risque à couvrir. Comme indiqué précédemment, le total actuel de la réserve correspond à 59% du total annuel de chacun des impôts. Dès lors, la réserve permettrait de faire face à une diminution de plus de la moitié de chacun des deux impôts simultanément.

Si le Conseil d'État est convaincu que les montants thésaurisés avec l'utilisation du mécanisme sont adéquats jusqu'ici, le maintien en réserve de la dotation initiale n'apparaît en revanche plus nécessaire désormais. Sur cette base, il est proposé au Grand Conseil de retirer de la réserve de lissage le montant de 100 millions de francs correspondant à la dotation initiale. Cette opération aurait pour effet de diminuer d'autant le découvert de l'État, qui s'élève à 473 millions de francs aux comptes 2024.

7. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

Le maintien du mécanisme de lissage des revenus fiscaux laisse inchangée la situation actuelle. Il n'implique donc pas de nouvelles conséquences financières.

Par contre, le retrait du montant de 100 millions de francs de la réserve de lissage diminuera d'autant le découvert de l'État. La FinEC (art. 30 al. 4ter) prévoyant que le résultat budgétaire de l'État doit être augmenté d'un montant équivalent à au moins 1% du découvert du dernier bilan audité, la diminution de celui-ci entraînera une diminution des objectifs budgétaires de un million.

8. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le maintien du mécanisme de lissage des revenus fiscaux n'a pas d'impact sur le personnel.

9. CONSÉQUENCES SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

Le mécanisme de lissage des revenus fiscaux est spécifique aux revenus fiscaux cantonaux. Il ne s'applique pas aux communes, bien qu'il figure dans la LFinEC. En outre, le mécanisme n'a pas d'impact sur la répartition des tâches entre les niveaux institutionnels.

10. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le projet de décret proposé au Grand Conseil est conforme au droit supérieur.

11. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES, AINSI QUE POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

Le maintien du mécanisme de lissage des revenus fiscaux concourt à garantir la stabilité des finances publiques, condition indispensable pour être en mesure de répondre efficacement aux défis à venir, au bénéfice des générations futures.

12. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP

Le maintien du mécanisme de lissage des revenus fiscaux n'a pas d'impact sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

13. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le projet de décret requiert la majorité simple des voix du Grand Conseil.

14. CONCLUSION

Après cinq ans d'utilisation du mécanisme de lissage, le bilan qui peut en être tiré est partiel, car le risque d'une forte et subite baisse des revenus ne s'est pas réalisé et seuls des attributions et quelques modestes prélèvements à la réserve ont été effectués dans le cadre d'une conjoncture favorable.

Néanmoins, l'expérience acquise jusqu'ici montre que le fonctionnement du mécanisme est efficace, car les objectifs sont atteints, qu'il est efficient, car les ressources thésaurisées n'apparaissent pas disproportionnées, et qu'il est complémentaire à la réserve de politique conjoncturelle.

Par ailleurs, le maintien du mécanisme de lissage apparaît indispensable à l'heure actuelle, car le canton fait face à un retournement conjoncturel et le contexte économique et politique au niveau international est particulièrement incertain. Il ne peut pas être exclu que le canton soit confronté à un choc conjoncturel ou au départ d'un-e important-e contribuable qui impacteraient négativement l'économie neuchâteloise et induiraient une forte et subite baisse des revenus de l'impôt.

Au vu des risques encourus, le montant actuellement mis en réserve apparaît toutefois élevé, car il représente 59% du total annuel de chacun des deux impôts. À ce titre, le Conseil d'État est d'avis que désormais la dotation initiale de la réserve n'est plus nécessaire.

Sur la base de ces divers constats, il est proposé au Grand Conseil de maintenir le mécanisme de lissage des revenus fiscaux inchangé pour le moment et de prévoir une nouvelle évaluation du mécanisme après cinq années supplémentaires d'utilisation. En parallèle, il est proposé de retirer de la réserve de lissage le montant de 100 millions de francs correspondant à la dotation initiale durant l'exercice 2026, conduisant à une diminution d'autant du découvert de l'État.

Veuillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 décembre 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret portant retrait d'un montant de 100 millions de francs correspondant à celui de la dotation initiale attribuée à la réserve de lissage

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014 ;

vu le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur le dispositif de maîtrise des finances (18.033) ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 17 décembre 2025,

décète :

Article premier Un montant de 100 millions de francs correspondant à celui de la dotation initiale attribuée à la réserve de lissage de revenus au sens de l'article 50b LFinEC est retiré pour être affecté à l'amortissement du découvert.

Art. 2 ¹Le présent décret n'est pas soumis au référendum.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le/la président-e, Le/la secrétaire général-e,