

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 17 décembre 2025)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Décret portant retrait d'un montant de 100 millions de francs correspondant à celui de la dotation initiale attribuée à la réserve de lissage***La commission parlementaire des finances,*

composée de M^{mes} et MM. Anne Bramaud du Boucheron, présidente, Francis Krähenbühl, vice-président, Christine Ammann Tschopp, Antoine de Montmollin, Jean Fehlbaum, Romain Dubois, Evan Finger, Manon Freitag, Quentin Geiser, Cédric Haldimann, Armin Kapetanovic, Nathalie Ljuslin, Alexis Maire, Stéphanie Skartsounis, Emile Blant et Mireille Tissot-Daguette,

*soutenue dans ses travaux par M^{me} Anne Fava, assistante parlementaire,**fait les propositions suivantes au Grand Conseil :***Commentaire de la commission**

La commission des finances a traité le rapport du Conseil d'État 25.049, Réserve de lissage, lors de ses séances des 13 janvier et 10 février 2026, en présence de la cheffe du Département de la formation et des finances (DFFI) et du chef du service financier (SFIN).

La commission prend acte du constat formulé par le Conseil d'État selon lequel il est trop tôt pour proposer des modifications du mécanisme de lissage des recettes fiscales. Plusieurs commissaires soulignent toutefois qu'il existe un biais important dans l'application du filtre statistique Hodrick-Prescott¹, qui engendre une alimentation exagérée de cette réserve. Le calcul du montant à verser ou à prélever repose, entre autres, sur les recettes fiscales tendanciellées des personnes morales et de l'impôt fédéral direct figurant dans le plan financier et des tâches (PFT). Or, chaque année, il est constaté que ces recettes sont sous-évaluées par rapport au résultat des comptes. Cela a pour conséquence que l'attribution calculée lors du budget et des comptes est toujours plus élevée que ce qu'elle devrait être en réalité. Cette thésaurisation excessive des impôts versés par les entreprises prive l'État de moyens pour mener ses politiques publiques.

En ce sens, la commission dépose, de manière liée au présent rapport, la motion 26.123, intitulée « La réserve de lissage dérape », qui demande au Conseil d'État de poursuivre les analyses sur ce point et de revenir auprès du législatif avec des propositions. Il y va de la pérennité du dispositif de lissage des recettes mis en place il y a quelques années dans le cadre d'un consensus politique fort, qui est largement salué au sein de la commission.

Cette position est étayée par une remarque formulée par le Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'École polytechnique fédérale de Zurich (ETHZ), en page 10 de son [rapport](#) à l'appui du rapport 18.033 : « En effet, la solution de prolonger les séries à l'aide des données du budget et de la planification nécessite que ces prévisions soient les plus précises et réalistes possibles. De fortes erreurs de prévision dans la planification financière pourraient elles-mêmes biaiser l'estimation des recettes tendanciellées. Or, les

¹Défini à l'annexe 5 du [règlement général d'exécution de la LFinEC](#).

Tableaux 1 et 2 ont montré que les erreurs de prévisions passées ont parfois été substantielles. Ainsi, lors de la phase d'implémentation de la méthode de lissage et dans la mesure du possible, nous recommandons de procéder à une évaluation de l'effet de la planification sur le niveau tendanciel des recettes. »

À ces remarques, la cheffe de département a confirmé que le Conseil d'État prend, par ce rapport, l'engagement de travailler sur l'évaluation des montants inscrits au PFT.

D'autres commissaires, même s'ils et elles confirment la pertinence de pouvoir compter sur des prévisions plus précises au PFT, rappellent que tout modèle a ses imperfections et qu'il est dans l'intérêt du canton d'adopter une posture prudente, notamment en regard de la dégradation de la situation économique. Le parlement devrait se réjouir que cette réserve soit alimentée, car cela reflète une situation saine.

Cela dit, la commission est globalement favorable à la proposition de retrait de la dotation initiale à la réserve de lissage, de même qu'à l'utilisation de cette somme pour l'amortissement du découvert. Il convient de rappeler que son alimentation initiale était liée à une écriture comptable qui ne correspondait pas à une réalité monétaire.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur le projet de décret proposé par le Conseil d'État.

Autres objets examinés, en lien avec la réserve de lissage

Compte tenu de l'orientation prise par les débats, la motion [25.132](#), initialement prévue pour un traitement en session du Grand Conseil le 20 janvier 2026, a été intégrée dans les discussions de la commission. Le projet de loi [24.174](#), dont la commission a été saisie le 17 juin 2024, a également été mis à l'ordre du jour dans le cadre du présent rapport. L'auteure de ces projets les a commentés en détail à la commission.

Une majorité des commissaires a été sensible à la problématique inhérente au mécanisme d'alimentation de la réserve et la commission a ainsi décidé de faire sien le contenu de la motion 25.132 (cf. annexe), qui a dès lors été retirée par son auteure.

Quant au projet de loi, la commission a jugé particulièrement compliqué de se pencher elle-même sur une modification du mécanisme d'alimentation dans la loi et a, dans un premier temps, demandé à l'auteure de le transformer en une proposition de motion.

Cette motion demandait en substance de prioriser le respect des règles du frein à l'endettement aux attributions à la réserve de politique conjoncturelle.

Après avoir pris connaissance de ce projet de motion, une large majorité de la commission est parvenue à la conclusion qu'il était plus raisonnable d'attendre la concrétisation de l'engagement du Conseil d'État s'agissant de l'estimation des recettes fiscales au PFT, ainsi que le résultat des travaux inhérents à la motion déposée ci-après. À la lumière des réactions exprimées par la commission, l'auteure a formellement retiré le projet de loi 24.174, de même que le projet de motion qui en découlait.

Vote final

Par 12 voix et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

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

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Motion déposée par la commission

Par 8 voix contre 7, la commission propose au Grand Conseil d'accepter la motion 26.123, du 17 mars 2026, « La réserve de lissage dérape ».

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 17 mars 2026.

Neuchâtel, le 17 mars 2026

Au nom de la commission des finances :

La présidente,

A. BRAMAUD DU BOUCHERON

Le rapporteur,

A. DE MONTMOLLIN

17 mars 2026

26.123

Motion de la commission des finances

La réserve de lissage dérape

Le Conseil d'État est prié de proposer une modification de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) ou de modifier son règlement d'exécution (RLFinEC) afin de corriger le mode d'alimentation et de perception de la réserve de lissage pour que sa dotation reste sous contrôle.

Développement

La réserve de lissage a été introduite lors de la révision de la LFinEC en 2019 (rapport [18.033](#)), dans le but honorable de rendre le compte de résultats plus stable et donc moins dépendant des aléas que la conjoncture fait peser sur les recettes fiscales des personnes morales (IPM) et de l'impôt fédéral direct (IFD).

Confiées au Centre de recherches conjoncturelles (KOF) de l'École polytechnique fédérale de Zurich (ETHZ), les études ont abouti à la proposition de baser l'alimentation et la perception de la réserve de lissage sur les revenus tendanciels estimés par le filtre de Hodrick-Prescott. Initialement dotée de 100 millions de francs sur la base des plus-values comptables enregistrées lors du retraitement des postes de bilan découlant du passage au modèle comptable harmonisé MCH2, la réserve de lissage est actuellement dotée de 225 millions de francs, soit l'équivalent de 100% des recettes fiscales 2024 des personnes morales. Aucun prélèvement n'y a été fait, même pendant la période de pandémie Covid-19. Les deux dernières années ont vu sa dotation augmenter de plus de 100 millions de francs.

Après quelques années de mise en application, nous constatons donc que cette méthode diverge. Le KOF avait prévu ce risque – « *un problème potentiel de l'utilisation du filtre de Hodrick-Prescott est le biais que la dernière observation de la série imprime potentiellement aux recettes tendancielles* » – et l'avait mitigé en proposant d'inclure dans le modèle des prévisions futures pour limiter le poids des comptes du dernier exercice. Autrement dit, si le filtre s'appuie sur les recettes fiscales enregistrées aux comptes pour les exercices échus, il utilise l'hypothèse des plans financiers et des tâches (PFT) pour les années futures. Or, ces prévisions sont de mauvaise qualité, comme on le constate en comparant les PFT passés avec les comptes enregistrés. Dans les faits, les PFT sont systématiquement pessimistes, même en ce qui concerne les prévisions de rentrées fiscales qui sont généralement trop prudentes. Ceci est néfaste, car les sommes attribuées à la réserve de lissage :

- figurent sous la forme de charges extraordinaires dans le compte de résultats et le pèjorent donc d'autant, ce qui diminue les possibilités d'investissement de l'État en limitant l'autofinancement ;
- ne s'inscrivent pas en diminution du découvert, ce qui nécessite un amortissement du découvert plus important selon l'article 30, alinéa 4ter, LFinEC, avec des conséquences supplémentaires sur l'autofinancement ;
- ne sont pas disponibles pour engager des politiques publiques économiques, sociales et écologiques, bénéfiques aux Neuchâteloises et aux Neuchâtelois, ce qui est grave.

Si nous ne contestons pas le bien-fondé d'un lissage des recettes fiscales de l'IPM et de l'IFD, qui sont fortement dépendantes de la conjoncture, ce mécanisme nécessite une révision qui peut prendre plusieurs visages :

- trouver une base plus réaliste pour évaluer les recettes fiscales à venir ;
- appliquer une autre suggestion du KOF « *visant à donner moins de poids aux dernières valeurs de la série* » (voir Bruchez, 2003), qui n'a pas été approfondie dans l'analyse de 2018 ;
- diminuer la valeur du paramètre λ du filtre de Hodrick-Prescott, pour épouser plus précisément la courbe des rentrées fiscales ;
- modifier le type de filtre pour qu'il converge et soit à la fois plus transparent et plus facile à appliquer ;
- plafonner la réserve, comme c'est le cas pour la réserve conjoncturelle, à un montant maximum fixe ou dépendant d'autres critères, le résidu revenant au fonctionnement de l'État et à ses politiques publiques ;
- mettre en œuvre une autre proposition non listée ci-dessus.

À la suite à l'entrée en fonction du nouveau président des États-Unis, les décisions prises par ce dernier engendrent une forte instabilité dans notre économie, qui impactera probablement les Neuchâtelois et les Neuchâteloises. Thésauriser ainsi de telles sommes, bloquées dans les caisses de l'État par un mécanisme technocratique, ne saurait répondre aux attentes de notre population.

Première signataire : Anne Bramaud du Boucheron, présidente de la commission des finances.