



## Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

a) concernant

**un dispositif cantonal de lutte contre le surendettement**

b) à l'appui

- **d'un projet de loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS)**
- **d'un décret portant octroi d'un crédit d'engagement quadriennal de 840'000 francs pour l'octroi de prêts dans le dispositif de lutte contre le surendettement**

c) en réponse au

**Postulat du groupe socialiste « Assurance-maladie : primes, subsides et endettement. Faire la lumière sur ce ménage diabolique à trois »**

(Du 17 février 2020)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

### RÉSUMÉ

*Le surendettement des ménages, phénomène complexe et multiforme caractéristique de la société de consommation, représente aujourd'hui un problème social et économique préoccupant. Il affecte, en premier lieu, les individus et leurs familles, pour lesquels il a des conséquences économiques, sociales, professionnelles et familiales importantes. Il prétérite ensuite les acteurs économiques, en leur qualité de créanciers, qui doivent faire face à des situations de défaut de paiement pouvant parfois avoir des conséquences importantes sur la gestion des affaires. Enfin, cela impacte également les finances publiques puisque les personnes surendettées tendent à cesser, par le non-paiement des impôts et des assurances, leur participation financière au bon fonctionnement de l'État et de son dispositif social. Cause d'indigence et d'exclusion sociale, le surendettement constitue indéniablement un thème sur lequel les collectivités publiques doivent se pencher avec la plus grande attention.*

*Afin d'être mieux armé face à cette problématique, le Conseil d'État a élaboré un plan cantonal de lutte contre le surendettement ou « dispositif contre l'endettement lourd » qui permettra d'avoir une approche globale plutôt qu'uniquement curative. Celle-ci repose sur une stratégie présentée dans ce rapport et est construite sur trois piliers : sensibilisation et prévention, détection précoce et mesures curatives. Le tout sera piloté, de manière coordonnée, entre le Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) et celui des finances et de la santé (DFS). Autre innovation, une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement, assurant le suivi stratégique du plan et l'observation de la situation cantonale en matière d'endettement sera mise sur pied.*

*À noter encore que le présent projet s'inscrit dans deux des buts énoncés à l'article premier de la loi sur l'action sociale (LASoc, RSN 831.0) : prévenir les causes d'indigence et d'exclusion sociale et favoriser l'autonomie et l'intégration sociale ainsi que professionnelle des personnes dans le besoin.*

## 1. INTRODUCTION

### 1.1. Le surendettement : historique neuchâtelois

Dans le canton de Neuchâtel, comme ailleurs en Suisse, le nombre de ménages endettés et le volume de ces dettes augmentent depuis plusieurs années, sans que l'on puisse toutefois précisément quantifier le phénomène.

Le constat est rude mais incontournable selon les observations des professionnels: le nombre de particuliers s'engouffrant dans la spirale des dettes a augmenté dramatiquement ces dernières années.

Plusieurs phénomènes peuvent être considérés comme étant à l'origine de ce surendettement et expliquer la croissance de son étendue.

Du point de vue individuel tout d'abord, les événements ou « ruptures » dans le parcours de vie, comme par exemple les situations de divorce, perte d'emploi ou maladie, sont fréquemment associées à l'origine du déclenchement d'une spirale de l'endettement puis du surendettement.

D'un point de vue plus global, il s'agit de relever l'impact qu'a la mutation d'une société de plus en plus estampillée « de consommation », qui facilite voire rend attractif l'accès aux crédits. Une évolution qui génère une modification progressive des comportements des consommatrices et consommateurs dont le rapport à la dette semble devenir de plus en plus décomplexé, faisant parfois tomber les garde-fous qui empêchent le surendettement.

Le canton de Neuchâtel est le premier canton romand à avoir tenté d'apporter une réponse au surendettement par la création d'un Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement en 1993. Dans les faits, son action a été essentiellement curative. En vingt-sept ans, plus de 123 ménages ont ainsi bénéficié d'une opportunité de liquider l'ensemble de leurs dettes et de reprendre leur vie sur une base économique saine. Les gains pour l'ensemble de la collectivité sont indéniables: une personne avec une situation financière saine peut contribuer aux recettes fiscales, aux assurances sociales et peut participer davantage à la vie économique et sociale.

En 2011, à l'initiative du comité et du conseil de fondation du Fonds, un bilan portant sur le fonctionnement de l'outil que constitue le Fonds a été réalisé par l'institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel (Mme Amaranta Cecchini sous la direction du professeur François Hainard)<sup>1</sup>. Cette recherche dresse, par l'utilisation de différentes méthodes quantitatives et qualitatives, un portrait de cette institution et formule des éléments de réflexion pour son avenir. Ces recommandations ont évidemment nourri l'élaboration du plan proposé.

Dans le domaine curatif toujours, l'idée d'une centralisation du recouvrement au niveau cantonal naît au début des années 90. Dès ce moment, l'entité étatique responsable du recouvrement, anciennement office du contentieux général (OCXG) devenu aujourd'hui office du recouvrement de l'État (OREE), entité du service financier (SFIN), n'a cessé de se développer en reprenant le recouvrement assuré par d'autres entités internes et externes à l'État et d'adapter ses prestations en fonction des besoins de ses partenaires, des modifications légales, mais aussi de l'évolution des débiteurs envers l'administration.

---

<sup>1</sup> Lien vers le bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel

## 1.2. Constats et objectifs du rapport

Face à l'augmentation du phénomène de surendettement, et forts de l'expérience générée par les 26 années d'activité dans ce domaine, les organes du Fonds neuchâtelois de désendettement et le Conseil d'État sont convaincus de la pertinence de la double approche préventive et curative déployée. Ils constatent cependant que le système mis en place dispose encore d'un important potentiel d'amélioration, notamment dans les processus d'aide au désendettement mais aussi dans le renforcement de l'approche préventive. Par ailleurs, ils partagent également l'avis qu'une troisième approche, consistant en une amélioration des outils de détection précoce des situations potentiellement problématiques, doit être développée.

En outre, à l'instar d'autres cantons voisins<sup>2</sup>, il est indispensable qu'une véritable politique coordonnée de lutte contre le surendettement soit engagée dans le canton de Neuchâtel par les pouvoirs publics, mêlant autant les outils curatifs que les outils préventifs. Cette approche globale et coordonnée est une condition nécessaire à une action efficace de lutte contre le surendettement.

Les études démontrent que le risque d'endettement des jeunes et des personnes ne bénéficiant que d'un faible revenu est de nature à renforcer le fléau du surendettement. Malgré la volonté de prévenir ce risque dans diverses réformes spécifiques (harmonisation des prestations sociales, gestion du contentieux de l'État, subsides à l'assurance-maladie, salaire minimum, fiscalité, accueil de l'enfance, etc.), force est de constater que le besoin d'une politique transversale de lutte contre le surendettement demeure.

Afin de faire face à cette problématique de manière globale, et tenant compte des remarques émises dans l'étude menée par l'institut de sociologie de l'UniNE évoquée ci-dessus, le Conseil d'État propose donc la mise en place d'un plan d'action s'articulant sur les trois volets suivants :

- Le renforcement des mesures de sensibilisation et de prévention mises en œuvre par les acteurs publics et privés ;
- La mise sur pied de mesures de détection précoce, permettant une prise en charge plus en amont du processus d'endettement ;
- La simplification du dispositif curatif par la suppression du processus actuel et de l'outil « Fonds de désendettement » au profit d'une procédure simplifiée déployée par l'État lui-même.

Comme nous le verrons ultérieurement, la coordination opérationnelle de chacun de ces trois volets sera partagée entre le Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS) et le Département des finances et de la santé (DFS).

Par ailleurs, afin d'assurer le suivi stratégique de ce plan d'action et de favoriser l'observation de la situation générale du canton en matière de surendettement, une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement sera créée. Les contours de cette plateforme seront développés dans le chapitre 6.4.

Le présent rapport revient tout d'abord sur la problématique du surendettement (chapitre 2), et apporte un éclairage sur les enjeux et le cadre fédéral (chapitre 3). Il rappelle ensuite le dispositif cantonal actuel (chapitre 4), donne un aperçu des autres dispositifs cantonaux (chapitre 5) et présente le plan futur à mettre en œuvre (chapitre 6). Suite à l'explication relative au financement prévu pour la réalisation du plan (chapitre 7), le présent rapport présentera le projet d'une nouvelle loi de lutte contre le surendettement (chapitre 8).

---

<sup>2</sup> Voir chapitre 2.5. du rapport

## **2. LA PROBLÉMATIQUE DU SURENDETTEMENT**

Le recours à l'endettement représente, dans notre société, un moyen presque incontournable d'accéder à la propriété du logement et un moyen très répandu d'acquisition de certains biens de consommation. Si un endettement responsable et mesuré n'entraîne pas, a priori, de conséquences négatives pour les individus, le surendettement se caractérise, au contraire, par ses effets néfastes non seulement sur les ménages, mais sur l'économie, l'État et la société en général. Phénomène complexe et multiforme, il résiste aux tentatives d'explication mono causales et demeure, en Suisse comme dans d'autres pays, difficilement quantifiable. Il n'y a d'ailleurs que très peu de statistiques qui illustrent ce thème.

### **2.1. Définition et causes**

La définition proposée dans le cadre du rapport de l'Université de Neuchâtel sur le bilan du Fonds est retenue pour le présent rapport.

Le surendettement désigne la situation d'une personne qui, en raison d'un manque de ressources financières – mais aussi de compétences gestionnaires, juridiques ou sociales – éprouve des difficultés à respecter ses engagements financiers, que ces derniers soient liés à différentes formes d'emprunt (petits crédits, leasing, cartes de crédit), à des obligations envers l'État (impôts, assurances sociales), à des dépenses exceptionnelles ou aux frais courants du ménage.

C'est donc un processus, dans lequel un événement imprévu ou non implique un déséquilibre financier à long terme (divorce, maladie, chômage, etc.)

Globalement, le surendettement semble s'expliquer par l'action conjointe de facteurs individuels, économiques, sociaux, institutionnels et conjoncturels, dont découlent les éléments explicatifs – mais non exhaustifs – suivants :

- L'origine sociale, le niveau d'éducation – qui influencent les connaissances et compétences en matière de droits et de gestion financière domestique – et plus globalement le statut socioéconomique ;
- Le conformisme vis-à-vis des exigences de la société de consommation ;
- La survenue d'accidents de vie (perte d'emploi, accident, maladie, décès) dont les conséquences peuvent être une baisse des revenus, une hausse des besoins, ou encore qui affectent les capacités de prise de décision de l'individu. La perte de statut social peut par exemple conduire à la recherche d'une compensation dans une consommation excessive ;
- La conjoncture économique et les mutations du marché du travail : la précarité provoque le surendettement, qui lui-même tend à fragiliser la situation professionnelle de la personne endettée ;
- Le comportement des pourvoyeurs et pourvoyeuses de crédit (stratégie de communication agressive) ;
- La législation qui encadre les relations entre les consommateurs et les créanciers ;
- Les transferts de charges entre Confédération, cantons et communes. Ainsi les évolutions en matière d'assurances-sociales et l'état des finances publiques tendent à affecter les ressources des individus (par exemple, les effets restrictifs de la 4e révision de la Loi sur l'assurance-chômage, LACI).

Les premières dettes sont fort souvent contractées à un moment critique de l'existence, comme lors du décès d'un parent, d'un départ précoce du domicile, d'une interruption de la scolarité, d'une maladie, etc.

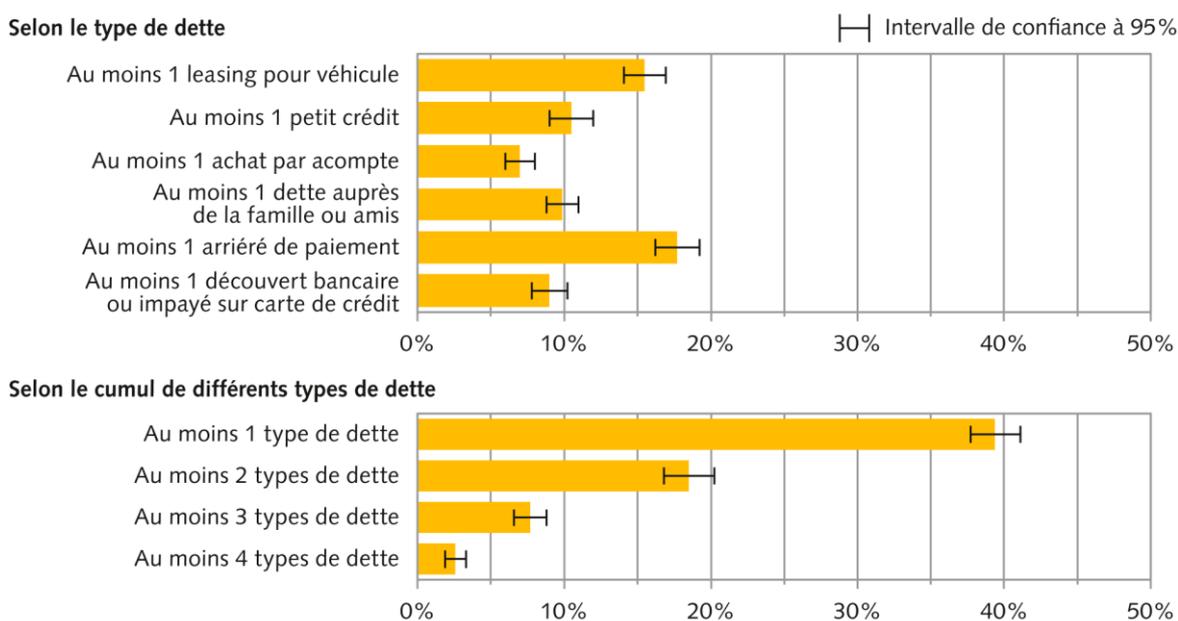
## 2.2. Tentative de quantification du phénomène en Suisse

Il existe peu de chiffres significatifs permettant de décrire la situation de l'endettement en Suisse et à Neuchâtel. Les enquêtes les plus largement médiatisées sont celles produites par les sociétés de recouvrement ou les instituts de crédit (par exemple, la publication « Radar 2015 : l'endettement en Suisse »). Elles ne peuvent pourtant être considérées comme complètes puisqu'elles se basent uniquement sur les personnes inscrites dans leur propre base de données. De plus, la définition de l'endettement utilisée n'est que rarement spécifiée; elle est souvent disparate.

Au niveau de l'OFS, il existe depuis 2013 un module spécifique sur la thématique dans le cadre de l'étude SILC (Statistics on Income and Living Conditions, enquête coordonnée au niveau européen)<sup>3</sup>, qui permet de décrire la situation d'endettement des personnes dans les ménages privés en Suisse.

Le graphique ci-dessous permet d'imaginer un ordre de grandeur des personnes touchées par une dette au moins.

### Pourcentage de la population avec des dettes



Source: OFS – Enquête sur les revenus et les conditions de vie, SILC-2013 version 29.01.2015

© OFS, Neuchâtel 2015

<sup>3</sup> <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/04/02.html>

### *En résumé*

- 39.4% de la population résidant en Suisse vit dans un ménage ayant au moins un crédit (leasing, petit crédit, achat par acompte, dette auprès de la famille ou amis, mais sans les hypothèques sur le logement) ;
- 18.4% de la population vit dans un ménage ayant contracté un leasing pour un véhicule ;
- 10.3% de la population a des arriérés d'impôts ;
- 6,1% de la population vit dans un ménage avec au moins une procédure de poursuite ou un acte de défaut de bien reçu durant les 12 derniers mois.

À noter que la présence d'un crédit ne signifie pas systématiquement qu'un problème financier existe ; mais la présence de découverts bancaires ou d'arriérés de paiements doit être un signal.

Une analyse sur l'endettement des jeunes adultes (18-29 ans selon l'OFS) a été effectuée en 2008. Il en ressort qu'ils ne sont pas plus exposés à l'endettement que les 30-49 ans. Par contre, on observe que le niveau de formation ou la nationalité ont un impact sur la situation d'endettement: les jeunes au bénéfice d'une formation supérieure ont en général un taux de crédit ou d'emprunt plus bas que ceux ayant un niveau de formation moins élevé. De même, le taux de crédit est inférieur chez les jeunes adultes de nationalité suisse en comparaison avec ceux de nationalité étrangère.

## **2.3. Situation neuchâteloise**

Neuchâtel, à l'instar des autres cantons, est plutôt démunie en matière de statistique générale relative à l'endettement. Afin d'apporter quelques indications chiffrées permettant un regard objectivé sur la problématique dans le canton, nous proposons ici des données spécifiques, sous forme de statistiques recueillies auprès de différents acteurs neuchâtelois : l'office des poursuites, les services de désendettement privés (CSP et Caritas) et l'office du recouvrement de l'État.

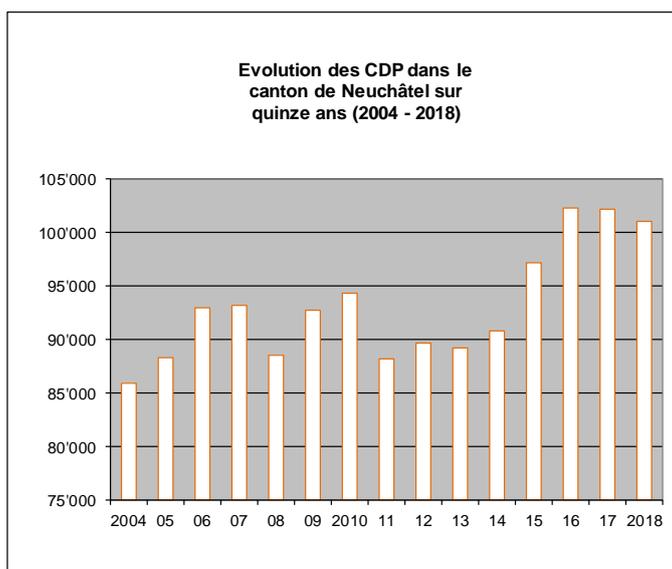
### **2.3.1. Sous l'angle des poursuites**

En premier lieu, faisons référence à l'évolution historique du volume traité par l'office des poursuites du canton de Neuchâtel sur les quinze dernières années.

Comme on peut le constater dans le tableau ci-dessous, le nombre des poursuites pour dettes ne cesse d'augmenter, dans le canton de Neuchâtel en particulier mais aussi dans toute la Suisse. Cet état de fait est principalement lié au phénomène décrit comme la « spirale de l'endettement ». Ainsi, si une personne fait l'objet d'une poursuite puis d'une saisie, elle en sera réduite à vivre avec le minimum vital qui, partant, ne lui permettra plus de payer notamment ses impôts. Ceux-ci, souvent accompagnés d'autres dettes, feront donc l'objet de nouvelles poursuites et ainsi de suite. Dans ces conditions, l'office des poursuites enregistre toujours plus de débiteurs et peu d'entre eux réussissent à assainir leur situation.

## Commandements de payer émis par l'office des poursuites

Année	Réquisitions de poursuite	
	Commandements de payer (CDP)	
	En nbre	%
2004	85'984	Base
2005	88'296	2.69%
2006	93'046	8.21%
2007	93'176	8.36%
2008	88'514	2.94%
2009	92'810	7.94%
2010	94'323	9.70%
2011	88'237	2.62%
2012	89'680	4.30%
2013	89'211	3.75%
2014	90'793	5.59%
2015	97'201	13.05%
2016	102'355	19.04%
2017	102'190	18.85%
2018	101'132	17.62%



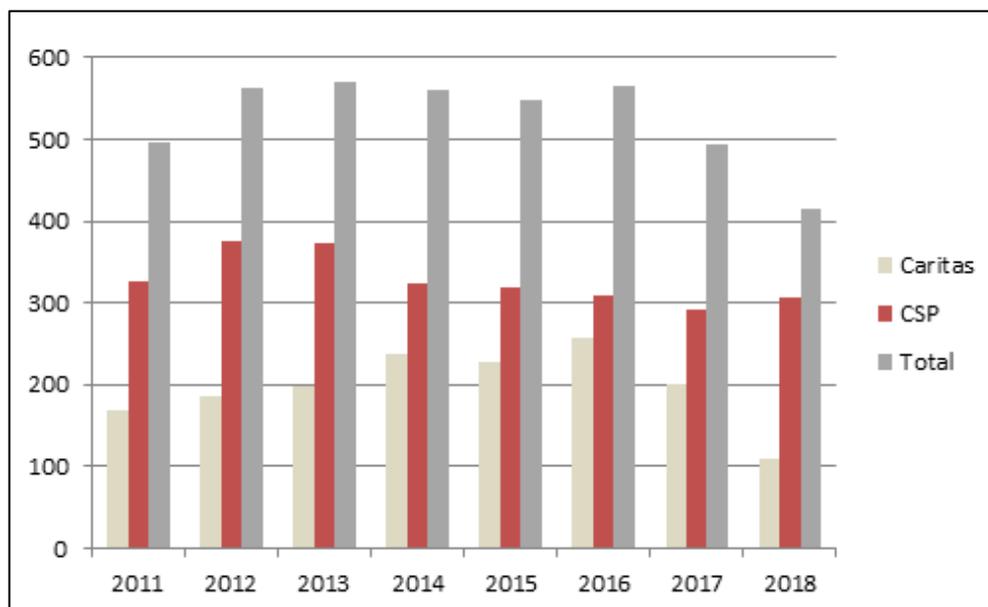
### 2.3.2. Sous l'angle de l'aide privée au désendettement

Nous pouvons aussi nous référer aux statistiques établies chaque année, à la demande du service cantonal de l'action sociale, par les services de désendettement de Caritas Neuchâtel et du Centre social protestant (CSP). Ces chiffres permettent de disposer d'une photographie des situations des personnes qui ont sollicité l'intervention d'un des deux services concernés.

Il convient toutefois de préciser que de nombreux Neuchâtelois confrontés aux problèmes d'un fort endettement n'osent pas franchir le premier pas recourant à une aide externe. Les statistiques ci-dessous, établies sur l'activité déployée dans le canton de Neuchâtel en 2018, n'offrent ainsi qu'une vue partielle du phénomène.

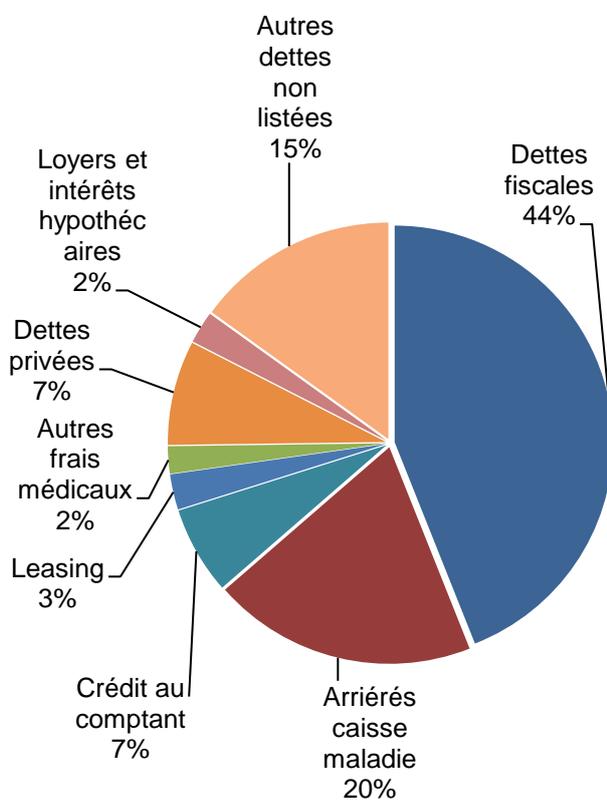
Nbre de personnes suivies par un service privé de désendettement	Nbre de dossiers suivis	Nbre de nouveaux dossiers	Désendettement terminé	Nbre de dossiers		Cumul de dettes en francs par dossier
				Clôturés	Clôturés avec solution par rapport à leur dette	Uniquement les dossiers ouverts en 2018
884	416	192	17	333	153	59'000.-

## Nombre de dossiers suivis



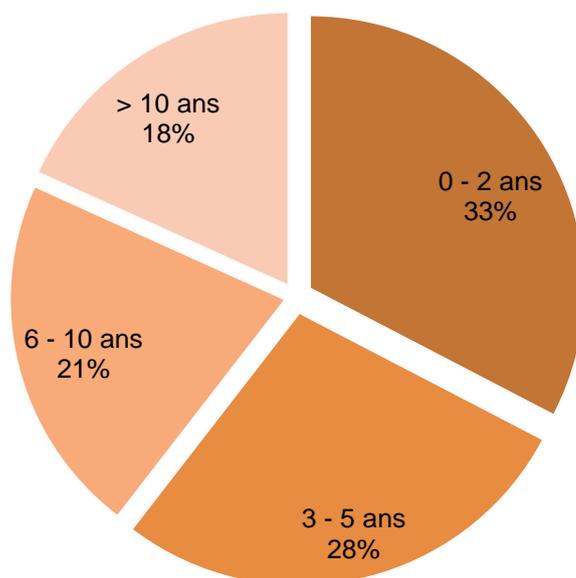
## Catégories de dettes

Sous l'angle de l'origine des dettes, il faut relever que les dettes fiscales constituent une forte proportion des dettes répertoriées : au niveau national, cela représentait près de 30% de la dette de tous les ménages qui ont consulté un service de désendettement pour la première fois en 2014. Cette proportion est encore plus importante dans le canton de Neuchâtel en 2018 : 44% de l'ensemble des dettes répertoriées étaient de nature fiscale.

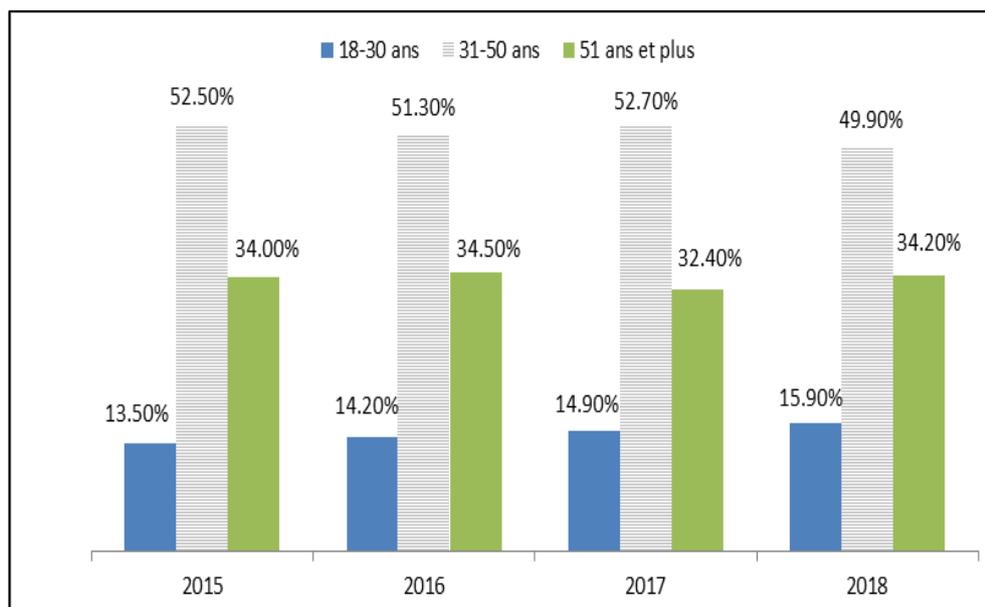


Catégorie de dettes	Fr.
Dettes fiscales	2.4 mio
Arriérés caisse maladie	1.6 mio
Autres dettes non listées	820'000.-
Dettes privées	425'000.-
Crédit au comptant	355'000.-
Leasing	145'000.-
Loyers et intérêts hypothécaires	130'000.-
Autres frais médicaux	110'000.-
Cartes de crédit	79'000.-
Achat à crédit	70'000.-
Amendes et frais pénaux	45'000.-
Télécommunication	40'000.-
Pensions alimentaires impayées	40'000.-
Cartes client	18'000.-
Aide sociale à rembourser	16'000.-
Frais de justice	13'000.-
Dépassement de compte	12'000.-
Dettes commerciales indép.	0.-

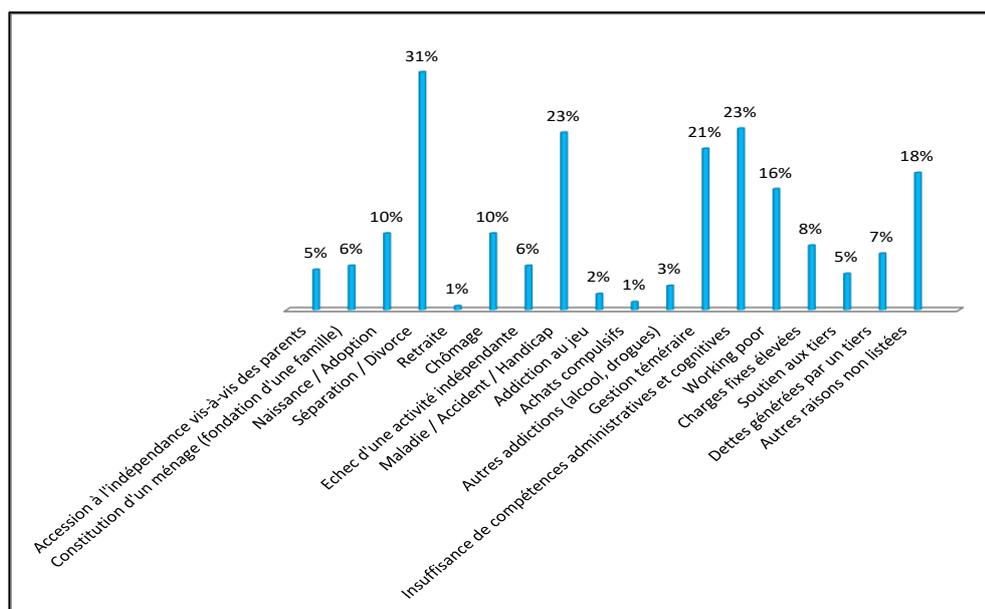
### Durée de l'endettement



## Dossiers par tranche d'âge



## Raisons du surendettement



## 2.4. Les conséquences du surendettement

### 2.4.1. Conséquences personnelles

Le surendettement produit de nombreuses conséquences directes et indirectes sur les personnes concernées.

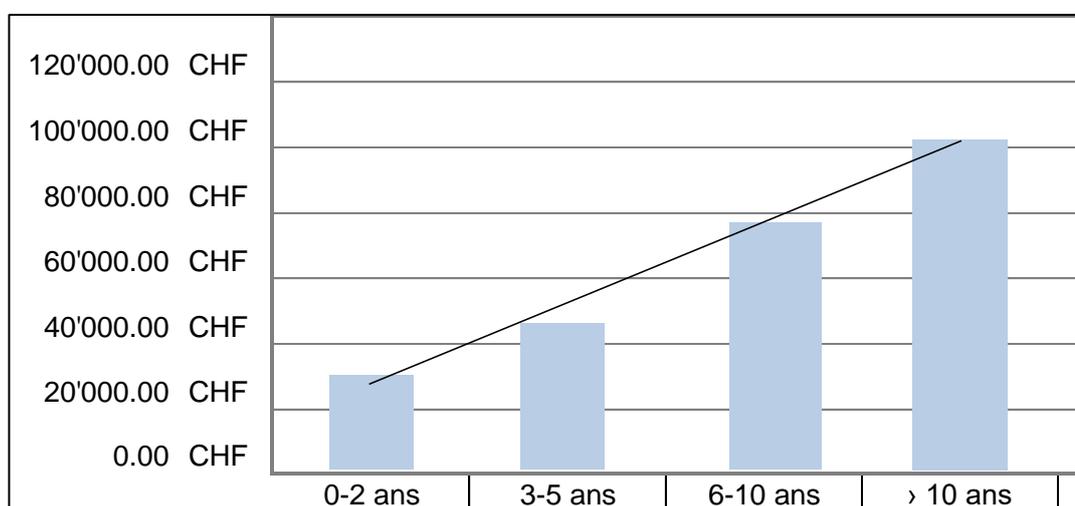
Tout d'abord, comme le surendettement entraîne le défaut de paiement, il est en principe synonyme d'accumulation de mises aux poursuites. En dehors de la procédure de récupération qui, dès lors, est mise en route, il s'agit de rappeler que la somme d'inscriptions aux poursuites peut constituer une entrave sérieuse à une série d'actes comme, par exemple, la recherche de logement ou l'accès à certaines professions.

Le surendettement est incontestablement un facteur d'exclusion professionnelle et un frein à l'insertion. En effet, il peut paraître difficile de rester motivé lorsque tout gain supplémentaire obtenu est automatiquement saisi pour rembourser les dettes, ne laissant à disposition que le minimum vital (dont le calcul ne tient d'ailleurs pas compte du paiement des impôts courants, une pratique confirmée par la jurisprudence du Tribunal fédéral).

La saisie de salaire peut également compliquer les relations entre l'employeur et l'employé dont la situation personnelle est mise en lumière. Le surendettement met donc en danger le maintien même en emploi.

Pour les personnes surendettées qui ne bénéficient pas ou plus d'une situation professionnelle stable, la possibilité même du retour en l'emploi se heurte parfois au constat qu'il engendrerait une situation financière plus précaire que celle du recours à l'aide sociale.

Concernant la durée du surendettement, les chiffres montrent que plus le surendettement se prolonge dans le temps, plus le montant des dettes tend à augmenter. L'écoulement du temps péjore ainsi également les chances de réinsertion des personnes surendettées et en rupture.



Source : Statistiques 2015 de Dettes Conseils Suisse (DCS), portant sur les ménages ayant consultés pour la première fois un service membre de DCS en 2015 (3666 ménages)

Sur un plan relationnel, il s'agit de mentionner les effets néfastes qu'une telle situation peut engendrer, tant sur le plan psychologique (stress notamment) que social. Le surendettement et les conséquences évoquées ci-dessus ont des répercussions certaines sur la socialisation de l'individu et sur le climat à l'intérieur même de la cellule familiale.

Au final, les débiteurs se retrouvent non seulement privés de leur capital économique, mais aussi de leur capital culturel et relationnel : la pauvreté économique caractérisée par le surendettement entraîne souvent une pauvreté sociale qui mène dans de nombreux cas à un découragement. Le surendettement va donc à sens contraire de l'insertion. Il conduit à l'exclusion sur plusieurs fronts ; santé, logement, formation et vie sociale deviennent compromis.

Favoriser l'autonomie et l'intégration sociale et professionnelle des personnes dans le besoin passe donc également par une action de l'État sur cette problématique. Un défi d'autant plus important dans un canton dont la population est fragilisée notamment par de forts taux de chômage, d'aide sociale et de divortialité.

### **2.4.2. Conséquences pour la collectivité**

Les collectivités sont concernées par la problématique du surendettement à plusieurs niveaux.

Tout d'abord, elles se retrouvent elles-mêmes souvent dans le rôle du créancier, principalement dans le cadre des dettes fiscales. Au point de vue formel, il s'agit de relever le surcroît de travail administratif qu'engendre la récupération de ces dettes. Du point de vue des ressources, cela implique, d'une part, d'importantes forces de travail affectées à ce type de démarches, d'autre part, le manque d'une partie de ressources financières escomptées pour mener à bien les tâches publiques fondamentales.

Ensuite, les conséquences indirectes se situent précisément dans le pendant de ce qui a été développé sous le chapitre 2.4.2., à savoir la perte d'indépendance induisant une intervention de l'État, par exemple par l'aide sociale lorsque les personnes sont en rupture.

Enfin, de manière plus globale, l'amplification des situations de surendettement ont indéniablement une conséquence sur la cohésion sociale mise à mal par une fragilisation d'une partie croissante de la population.

### **2.4.3. Conséquences pour l'économie**

Les créanciers privés subissent évidemment également les conséquences de l'accroissement du phénomène de surendettement. Outre les effets en termes de travail administratif et ressources à disposition déjà évoqués pour les créanciers publics, il s'agit de relever que la fragilisation de la situation financière de la population crée une spirale négative qui impacte forcément la consommation même dans ce qu'elle a de plus mesuré.

## **3. THÉMATIQUES SOULEVÉES AU NIVEAU FÉDÉRAL**

La lutte contre le surendettement ne relève bien sûr pas de la seule compétence des cantons, de nombreuses propositions ou tentatives de mesures correctrices ont été menées au niveau de la Confédération. Le présent chapitre vise à évoquer quelques enjeux fortement liés à la lutte contre le surendettement mais qui sont, rappelons-le, du ressort de la législation fédérale et pour lesquels le législateur cantonal n'a dès lors pas de compétence.

### **3.1. Échapper durablement à la spirale de l'endettement**

Il n'existe actuellement aucune solution juridique satisfaisante pour échapper durablement à la spirale de l'endettement, si ce n'est par une rentrée d'argent extraordinaire (et pour autant que cette rentrée soit suffisamment importante).

En situation de surendettement, le débiteur, réduit à un minimum vital – qui ne tient pas compte des impôts courants – ne dispose actuellement que de deux alternatives :

- Le règlement amiable (art. 333 LP), qui est très peu utilisé depuis son introduction en 1997 car il est sans contrainte pour les créanciers. Par ailleurs, si un seul créancier, même très minoritaire, refuse, tout l'assainissement « tombe à l'eau » ;
- La faillite personnelle ou faillite volontaire (art. 191 LP), qui ne constitue pas non plus une possibilité simple. D'une part, le règlement des dettes n'est pas définitif puisque des actes de défaut de biens – valables 20 ans – sont délivrés. Le débiteur demeure ainsi toujours menacé d'une relance en cas de retour à meilleure fortune. D'autre part, les conditions juridiques pour accorder ce type de faillite se sont sensiblement durcies suite

à un arrêt du Tribunal fédéral du 14 mars 2016<sup>4</sup>, réduisant d'autant le recours à cette solution (48 faillites volontaires ont été prononcées dans le canton en 2014 contre 10 en 2017).

La pérennisation de la situation de surendettement a pour conséquence de rendre durables les impacts négatifs de celle-ci. Cela se manifeste à tous les niveaux (pour le débiteur et sa famille, pour les collectivités mais aussi pour l'économie).

C'est sur la base de ce constat que le Conseil des États a adopté, le 11 septembre 2018, une motion 18.3510 Claude Hêche intitulée « Permettre la réinsertion économique des personnes sans possibilités concrètes de désendettement »<sup>5</sup>. Elle a également été adoptée par le Conseil national le 4 mars 2019

Cette motion demande au Conseil fédéral de présenter une modification légale permettant par exemple, sous conditions, d'effacer les dettes d'une personne afin de permettre son intégration économique.

Elle doit maintenant suivre tout le processus de révision législative, le Conseil fédéral, qui proposait l'acceptation du texte, semble déjà avoir émis certaines pistes de réflexions qui s'articulent avant tout sur deux axes :

- Dépasser l'inconvénient majeur du règlement amiable en déclarant les concordats privés contraignants. Cette solution faciliterait le redressement aux débiteurs pouvant s'assainir par eux-mêmes ;
- Pour les débiteurs les plus lourdement endettés, une autre piste évoquée est de mettre en place une procédure de prélèvement sur les revenus durant une période à définir (2 à 3 ans ou plus), accompagnée par un service qualifié et suivie d'une annulation des dettes restantes. Une telle procédure viserait à encourager les personnes intéressées à sortir de l'aide sociale et à éliminer les incitations négatives actuelles.

Il s'agit de relever que des systèmes analogues existent déjà dans de nombreux pays (Par exemple, France, Allemagne, Pays du « common law »).

### **3.2. Impôts à la source, ou déduction directe facultative du salaire**

Actuellement, le système en matière de saisie (calcul du minimum vital qui n'inclut pas le montant de l'impôt, voir ci-dessus) crée une inégalité de traitement entre les contribuables qui sont imposés à la source (frontaliers, permis N, F, L et B) et ceux qui ne le sont pas (Suisses et permis C). Cette inégalité a même été relevée dans un arrêt du Tribunal fédéral<sup>6</sup>.

Au niveau fédéral, un postulat nommé « application de l'impôt à la source à l'ensemble des salariés et rentiers en Suisse » (objet 10.3445) a été déposé, mais sans passer la rampe de l'examen des chambres. Le canton de Neuchâtel avait d'ailleurs déposé une initiative cantonale sur ce même thème (objet 08.325). Mais la généralisation de l'application de l'imposition à la source ne semble pas être actuellement à l'agenda politique tant elle pose des problématiques juridiques comme financières.

Une autre solution évoquée serait de prévoir un mécanisme qui permet à chaque contribuable qui le souhaite de faire prélever automatiquement ses tranches d'impôts sur le salaire. Cela permettrait ainsi d'éviter les dettes, les situations critiques et des démarches administratives sans effet pour cause d'impôts impayés.

---

<sup>4</sup> 5A\_78/2016

<sup>5</sup> [Motion 18.3510](#)

<sup>6</sup> Arrêt 2C-319/2009 du 26 janvier 2010

L'ampleur des dettes fiscales indique que la possibilité existante d'un versement anticipé volontaire n'est pas assez utilisée, particulièrement par les groupes à risques. Nombreux sont ceux qui ne parviennent pas à évaluer à l'avance le montant de l'impôt qu'ils auront à payer. Ainsi, même des personnes touchant un salaire considéré comme élevé peuvent se retrouver dans des situations difficiles, notamment lorsque le revenu est fluctuant.

### 3.3. Régulations concernant les crédits à la consommation

En 2001, une nouvelle version de la Loi sur le crédit à la consommation (LCC, datant de 1993) est entrée en vigueur. Celle-ci avait pour but de soumettre aux mêmes dispositions légales tous les types de crédits à la consommation octroyés en Suisse mais surtout de répondre à une demande de meilleure protection des consommateurs, notamment en prévoyant que :

- Seule la personne disposant de la capacité de contracter un crédit sans que le remboursement ne grève la part insaisissable de son revenu peut emprunter ;
- La part insaisissable du revenu est déterminée en fonction du calcul du minimum vital prévu par la LP, auquel s'ajoute le « montant de l'impôt dû, calculé d'après le barème de l'impôt à la source » (art. 28 LCC).

Une révision de son ordonnance portant sur le taux d'intérêt maximum des crédits à la consommation a été mise en consultation entre décembre 2014 et mars 2015. Elle prévoyait de faire passer le taux maximum de 15% à 10%. À relever qu'à cette occasion, la réponse du canton a été de proposer un taux maximum de 5%, jugeant qu'un taux de 10% reste trop élevé pour protéger efficacement contre le surendettement, en évitant que les publics présentant les risques d'insolvabilité les plus excessifs ne soient tentés par un petit crédit et ainsi entraînés dans une spirale de surendettement.

La disposition finalement adoptée prévoit un taux maximal de 10 % pour les crédits au comptant et de 12 % pour les cartes de crédit. Le Conseil fédéral a ainsi souhaité « établir un équilibre entre la prévention de l'endettement d'une part et les intérêts des instituts de crédit d'autre part<sup>7</sup> ».

La loi fédérale prévoit que l'octroi de crédits à la consommation doit être une activité soumise à autorisation cantonale, ce qui pourrait constituer une fenêtre pour que le canton puisse encadrer le domaine comme il l'entend. Cependant, la loi prévoit une exception pour les cas où le prêteur, ou le courtier en crédit, est soumis à la loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne<sup>8</sup>, qui ne prévoit pas le même type de mécanisme. Les principaux organismes qui délivrent des petits crédits étant soumis à cette dernière, ils n'ont donc pas besoin d'une autorisation du canton.

L'encadrement de la publicité pour les petits-crédits découle également de la LCC. Mais les cantons et les communes étant parfois propriétaires d'espaces sur lesquels se trouvent des espaces publicitaires, ceux-ci pourraient examiner la possibilité d'émettre des restrictions spécifiques liées à ce type de réclame. On peut en effet citer l'exemple de la commune de Vernier, dans le canton de Genève, qui, devant mettre à jour son contrat avec la Société générale d'affichage (SGA), a décidé d'y introduire une clause interdisant sur son territoire la publicité pour les crédits à la consommation.

---

<sup>7</sup> Extrait du communiqué de presse du 11 décembre 2015, « Le Conseil fédéral abaisse le taux d'intérêt maximal des crédits à la consommation », Conseil Fédéral

<sup>8</sup> RS 952.0

### **3.4. Débiteurs des primes d'assurance-maladie impayées avant leur majorité**

Selon la législation fédérale en vigueur, il peut arriver que des enfants devenus majeurs se retrouvent avec des créances d'assurance-maladie contractées avant leur majorité. Une initiative parlementaire a été déposée par la conseillère nationale Béa Heim (17.3323), afin que ce soient les parents qui en restent débiteurs, s'appuyant sur l'obligation d'entretien au sens de l'art. 277, al. 1 et 2, du Code civil. Si une modification de l'article 64 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie intervenait, les enfants ne pourraient alors plus être poursuivis après coup pour des primes non payées par leurs parents. Le Conseil fédéral a refusé le principe en 2017 mais il a changé d'avis depuis. En effet, dans le cadre de la motion 18.4176 Heinz Brand adoptée par le Conseil national le 22 mars 2019, le gouvernement s'est dit prêt à faire modifier la loi.

Actuellement, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et la doctrine, l'enfant encore mineur, en tant que preneur d'assurance, n'est pas le seul débiteur des primes envers l'assureur. Ses parents sont également débiteurs de ses primes de manière solidaire, les cotisations à l'assurance obligatoire des soins faisant partie des besoins courants de la famille selon l'article 166 du Code civil. La pratique dépend donc des assureurs et, depuis la révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie au 1<sup>er</sup> janvier 2012 (article 64a), des cantons.

Dans le canton de Neuchâtel, depuis l'entrée en vigueur du nouvel article 64a LAMal (non-paiement des primes et des participations aux coûts), l'office cantonal de l'assurance-maladie (OCAM/SASO) a mis en place un système de contrôle automatique permettant de détecter un acte de défaut de biens établi pour un jeune adulte concernant ses primes ou participations aux coûts durant les périodes où ce dernier était mineur. En cas d'établissement d'un tel acte de défaut de biens, l'OCAM demande systématiquement la radiation de celui-ci à l'instar de ce qui prévalait avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Ainsi, c'est le représentant légal qui redevient le débiteur. À ce jour, les caisses ont toujours répondu à la demande de l'OCAM et effectué la radiation de l'acte de défaut de biens.

### **3.5. La non-prise en compte de l'impôt dans le minimum vital**

Pour les personnes qui font l'objet d'une saisie, les préposés aux poursuites cantonales fixent un minimum vital au-delà duquel leurs revenus sont saisis, en conformité avec les normes cantonales et le droit fédéral.

Le minimum vital peut être défini comme la somme d'argent minimale qu'il faut laisser au débiteur pour qu'il puisse faire face à ses besoins essentiels du corps et de l'esprit et à ceux de sa famille, une fois qu'il a été laissé en possession des biens que l'article 92 de la Loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) déclare insaisissables. Les impôts (acomptes à payer notamment) ne doivent pas être pris en compte dans le calcul du minimum vital. Cette problématique revient fréquemment sur le devant des débats politiques : les personnes saisies ne parviennent souvent pas à payer leurs impôts dus avec le minimum vital qui leur est attribué, ce qui conduit à des intérêts moratoires, des frais et à de nouvelles dettes.

Malgré des campagnes de publicité régulières des organismes actifs dans la lutte contre l'endettement pour attirer l'attention sur ce phénomène, ainsi que des objets parlementaires à Berne, il n'y a jamais eu de majorité au parlement pour que la loi en question change. La dernière tentative a eu lieu en juin 2016 : le Conseil national a refusé par 72 voix contre 120 de donner suite à l'initiative parlementaire 15.471, intitulée « personnes endettées. Ne leur maintenons pas la tête sous l'eau! ». Un objet du même type avait en 2013 été refusé (12.405, déposé par Mauro Poggia, actuel Conseiller d'État genevois) au motif que cette question pouvait être réglée sur le plan cantonal, comme l'avaient fait les cantons de Saint-Gall et de Soleure, de sorte qu'il n'était pas nécessaire de légiférer, afin de respecter le

fédéralisme<sup>9</sup>. Cependant, il est intéressant de relever que le Tribunal fédéral a finalement jugé la pratique des deux cantons non conforme au droit fédéral, puisque ce dernier ne permet pas d'admettre, dans le calcul du minimum vital, les acomptes d'impôts effectivement versés par le débiteur<sup>10</sup>.

En conclusion, les pistes évoquées ci-dessus doivent encore mûrir. En cas de changement de la législation les rendant envisageables, il conviendra d'évaluer les conséquences, en termes de ressources opérationnelles notamment, de leur mise en œuvre au niveau des cantons.

Quoi qu'il adienne des différentes démarches initiées au niveau fédéral, l'État de Neuchâtel doit résolument mettre en place sans tarder un plan d'action de lutte contre le surendettement, qui relève de son champ de compétence et soit à même de tenir compte des prochaines évolutions sur le plan de la Confédération. Par exemple, en ce qui concerne la prise en compte de l'impôt courant, on peut déjà préciser que les conventions de désendettement établies par le SFIN incluent ces charges dans le « minimum vital » laissé à disposition du débiteur.

#### **4. DISPOSITIF CANTONAL ACTUEL**

Dans le canton de Neuchâtel, de nombreuses actions existent déjà en matière de lutte contre le surendettement, elles sont à la fois curatives (assainissement de dettes) via le Fonds de désendettement, le SFIN ou les « services dettes » de Caritas et du Centre social protestant (ci-après CSP) et d'ordre préventif. Le dispositif actuel, regroupant aussi bien des mesures publiques que privées, est décrit dans le chapitre ci-dessous, qui se termine par une brève analyse critique (chap. 4.6).

##### **4.1. Actions de prévention**

Les organismes privés spécialisés dans les questions liées au surendettement, à savoir plus spécifiquement le CSP et Caritas Neuchâtel, collaborent avec l'État à plusieurs niveaux.

Si l'aide individuelle à la gestion de budget et au désendettement résulte d'un mandat explicite de l'État (voir chap. 4.2 ci-dessous), ses partenaires sont également à l'initiative de la mise sur pied de prestations collectives et interviennent parfois sur la base d'une demande spécifique et d'une rémunération négociée de cas en cas.

Ainsi par exemple, afin de pouvoir agir spécifiquement auprès des bénéficiaires de l'aide sociale, une collaboration a été mise en place par le CSP en 2016 avec le service social de La Chaux-de-Fonds pour organiser des moments de rencontre entre leurs bénéficiaires et les assistantes sociales / assistants sociaux du CSP et de la ville. Des séances ont eu lieu où des questions autour de l'endettement et du retour à l'emploi, des stratégies de désendettement existantes, de la gestion des factures médicales et des caisses maladie, des déclarations d'impôt et des impacts si elles ne sont pas remplies, ont pu être posées ; des rencontres sur des thèmes spécifiques (gestion de la caisse maladie, remplissage de déclarations d'impôt) ont été également organisées.

---

<sup>9</sup> AB 2013 N 377

<sup>10</sup> 5A\_890/2013

Le CSP anime, par ailleurs, régulièrement ses ateliers « les Ficelles du budget » ainsi que des « cash-cash party », qui touchent plus de 1'200 élèves par année dans plusieurs classes de niveau secondaire 1 et surtout 2 et auprès de classes d'apprentis (CIFOM). À la demande de l'office de l'insertion des jeunes de moins de 30 ans (OFIJ/SFPO), le CSP intervient également pour des sessions ad hoc.

Parallèlement, plusieurs interventions ponctuelles sont également assurées par Caritas et le CSP ; on peut citer des séances d'information dans différents programmes d'insertion socioprofessionnelle (Ressources, Espace des Solidarités, Espace des Montagnes, La Joliette, Eco Val, Phénix, Job Eco), des ateliers de gestion de budget auprès de migrant-e-s, des animations auprès d'apprenti-e-s ou de futurs retraité-e-s de certaines entreprises du canton, etc.

Relevons enfin les aspects plus larges de communication, à commencer par les campagnes d'affichage régulièrement organisées par le CSP sur le thème des dettes, la ligne téléphonique de Caritas, ainsi que les informations contenues sur les sites internet du CSP et de Caritas et les différents articles parus dans leurs publications.

#### **4.2. Accompagnement et conseil**

Les deux partenaires privés spécialisés que sont Caritas Neuchâtel et le CSP apportent depuis de nombreuses années un soutien général à la population neuchâteloise fragilisée par des problèmes d'endettement. Cette prestation est devenue, au fil des ans, davantage sollicitée et de plus en plus spécialisée, au point de nécessiter, de l'avis de plusieurs acteurs, une reconnaissance financière par l'État.

Depuis l'année 2010, à l'initiative du Grand Conseil (amendement déposé lors de l'examen du budget 2010), l'État de Neuchâtel, par le service de l'action sociale, a passé avec le CSP et Caritas des contrats de prestations relatifs au "service dettes" (aide à la gestion du budget et des dettes) et alloue aux deux services sociaux privés une subvention annuelle totale de 360'000 francs. Ces services aident ainsi très concrètement une population grandissante qui connaît des difficultés à gérer son budget et proposent, si la situation le permet, des plans de désendettement avec négociations de rabais auprès des créanciers.

En 2018, ce sont un peu plus de 11 millions de dettes qui ont été gérées par le secteur dettes du CSP et de Caritas, dans un suivi de 763 dossiers qui concernaient 1'642 personnes (938 adultes et 704 enfants). Cela représente une dette moyenne par ménage qui a consulté l'un des 2 services pour cette raison de 50'000 francs.

#### **4.3. Le Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement**

Le désendettement se définit comme le résultat durable d'un processus d'assainissement des dettes. Il est caractérisé par le fait que le ménage dispose à nouveau des ressources lui permettant de répondre à ses engagements financiers dans les délais impartis, sans que cela ne menace son niveau d'existence.

Outre les éléments d'accompagnement et conseil vus au chapitre 4.2, le canton de Neuchâtel dispose également d'un outil spécifique, le Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement, qui soutient ce processus d'assainissement des dettes.

### **4.3.1. Historique**

En 1991 déjà, la thématique du désendettement s'immisçait dans les débats du Grand Conseil. Lors du traitement du rapport « Avons-nous des pauvres? », présenté au parlement neuchâtelois en 1991, une motion était déposée par le député Francis Berthoud, également directeur du CSP Neuchâtel, demandant au Conseil d'État d'étudier la possibilité de créer un Fonds de désendettement et de le doter de moyens financiers adéquats (motion 91.125). Le Grand Conseil acceptait en octobre 1993 le rapport 93.017 à l'appui de la création d'un Fonds de désendettement, sous l'égide d'une fondation de droit public indépendante de l'État, limitant l'essai à 5 ans et fixant le montant du Fonds à 2 millions de francs.

En 1998, un premier bilan positif était tiré dans le cadre du rapport 98.030. Le Conseil d'État proposait donc une nouvelle loi qui fut acceptée par le Grand Conseil le 29 septembre 1998: la loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement (RSN 831.3).

Depuis sa création, le Fonds neuchâtelois n'a pas connu de transformations radicales quant à son mode d'organisation ou à ses activités. Il constitue un outil d'aide au désendettement par concordat extrajudiciaire, animé par deux logiques a priori contradictoires mais non inconciliables :

- Une logique sociale et citoyenne propre à une politique sociale que l'État-veut assurer d'une part, qui fait le pari de donner à des personnes surendettées les moyens d'envisager l'avenir sur des bases économiques saines – comptant que cet investissement leur permettra également de contribuer au fonctionnement de l'État par le paiement d'impôts ;
- Une logique économique d'autre part, dont découle à l'origine la non-gratuité des prêts (taux d'intérêt de 4% jusqu'en 2004, 3% jusqu'à 2012 puis 0% depuis mais pour d'autres impératifs économiques) et qui suppose que le Fonds soit financièrement autonome, donc en mesure de payer des intérêts à l'État sur la base du produit de placements et d'intérêts sur les prêts accordés.

La politique d'octroi des prêts a été marquée, tout au long de l'histoire du Fonds, par une grande prudence: le Fonds de désendettement ne peut, en effet, se permettre d'être inefficace ou d'investir de l'argent en pure perte. Cette vigilance s'est avérée fructueuse puisque la quasi-totalité des prêts ont été remboursés (seuls 5 cas ont fait l'objet d'actes de défaut de biens délivrés après poursuite par le Fonds de désendettement, soit moins de 5% des dossiers).

### **4.3.2. Principe, organes et critère d'octroi**

Le Fonds cantonal de désendettement et de prévention à l'endettement est conçu comme un outil d'assainissement des dettes des ménages. Il permet aux personnes endettées, par l'octroi d'un prêt de 50'000 francs au maximum, de régler l'ensemble de leurs créances, avec une remise préalablement négociée par les organismes agréés. Les usagers et usagères doivent ensuite, selon un plan préalablement établi, rembourser le montant prêté par le Fonds.

Celui-ci peut également accorder des prêts préventifs, qui sont remboursés selon les mêmes modalités, en vue de couvrir des frais exceptionnels de santé ou de formation. Mais cette possibilité n'a été que peu sollicitée.

Le Fonds cantonal de désendettement et de prévention à l'endettement constitue une organisation relativement indépendante de l'État par son statut de fondation. Cependant, il lui demeure lié légalement et par le fait que ses deux instances décisionnelles – le conseil de fondation et le comité de direction – sont dirigées respectivement par un conseiller ou

une conseillère d'État (chef/fe du Département de l'économie et de l'action sociale) et un chef ou une cheffe de service de l'administration cantonale (service de l'action sociale).

Les éléments essentiels à l'organisation et au fonctionnement du Fonds peuvent être résumés ainsi :

- **Fondation de droit public:** c'est une structure indépendante de l'État mais avec une forte implication de ce dernier (présidence, gestion opérationnelle, mise à disposition d'un prêt) ;
- **Capital de dotation:** la loi permet d'aller jusqu'à un prêt de l'État de 3 millions de francs. Depuis 2004, le capital prêté est plafonné à 1,5 millions (à un taux d'intérêt fixé par le Conseil d'État, 0% depuis 2012) ;
- **Conseil de fondation:** 11 à 13 membres représentatifs des milieux impliqués, nommés par le Conseil d'État; se réunit 1 fois/an et a pour rôle d'adopter les comptes annuels du Fonds et de définir la politique du Fonds en matière d'aide au désendettement. Il est à relever que le SFIN, par son office de recouvrement, a intégré le Conseil du Fonds de désendettement dès le début ;
- **Comité de direction:** C'est l'organe exécutif, composé de 5 membres nommés par le Conseil d'État et 1 secrétaire; soit le chef du service de l'action sociale, 2 directeurs de services agréés (CSP et Caritas), 1 cheffe d'un service social communal/régional (Val-de-Ruz), le chef du service des poursuites et faillites du canton. Se réunit 4 à 5 fois/an pour étudier les dossiers qui lui sont soumis par les services agréés. Engage le Fonds et octroie les prêts ;
- **Services agréés:** sont en contact avec les bénéficiaires du Fonds. Ce sont eux qui établissent les dossiers, les présentent et les défendent devant le comité de direction. Ils sont ensuite responsables du bon déroulement du remboursement du prêt selon les modalités définies. Plusieurs services sociaux privés ont été agréés au fil des ans pour présenter des demandes de prêts au comité du Fonds. Dans la réalité depuis plusieurs années, seuls les assistants sociaux de Caritas Neuchâtel et du CSP sollicitent le comité ;
- **Service financier de l'État:** est chargé de la comptabilité du Fonds, du recouvrement des prêts et des placements ;
- **Le Contrôle cantonal des finances (CCFI):** est en charge annuellement du contrôle des comptes.

Par ailleurs, l'octroi d'un prêt par le comité de direction du Fonds dépend jusqu'à ce jour de cinq critères impératifs :

1. **La preuve par l'acte:** les prêts ne sont accordés qu'à la condition que les candidats soient engagés depuis au moins six mois (si possible, même, une année) dans un processus de désendettement avec un service social agréé. Par ailleurs, les potentiels bénéficiaires aient fait la preuve par l'acte qu'ils étaient capables de fournir les efforts qu'implique le fait de vivre avec un "budget serré" en vue de rembourser leurs dettes.
2. **Coopération des créanciers:** les prêts ne sont accordés qu'à la condition que tous les créanciers acceptent de consentir un rabais substantiel et en principe identique qui peut varier, selon la gravité de la situation, entre 20% et 80%.
3. **Solvabilité des bénéficiaires:** les prêts ne sont accordés qu'à la condition qu'il paraisse vraisemblable que suite à l'intervention du Fonds les bénéficiaires soient solvables. Cela signifie que leurs ressources leur permettent d'intégrer dans leur

budget le remboursement du prêt dans un délai raisonnable et que leurs disponibilités courantes soient au moins égales à celles que leur accorderait l'aide sociale. Le budget doit en principe être sensiblement moins rigoureux qu'avant l'intervention du Fonds.

4. **Désendettement total:** l'intervention du Fonds doit permettre d'aboutir à un désendettement total de l'unité économique de référence (UER du ménage) de manière à ce que le Fonds demeure le seul créancier.
5. **Engagement des bénéficiaires et du service présentant la demande:** les bénéficiaires s'engagent à demeurer en relation régulière avec le service qui a présenté la demande jusqu'au remboursement complet du prêt accordé par le Fonds, y compris des intérêts, notamment en faisant transiter par ce service les mensualités destinées au remboursement. Le service s'engage à l'égard du Fonds à demeurer en contact régulier avec les bénéficiaires et à informer sans tarder le comité de direction du Fonds de tout imprévu pouvant survenir et rendant, momentanément ou durablement, difficile le remboursement selon le plan établi.

#### **4.3.3. Le Fonds en chiffres: plus de 115 prêts accordés**

Au cours des vingt-six années de fonctionnement du Fonds, plus de 160 dossiers de demande de prêt ont été soumis au comité de direction. Ces demandes ont abouti à l'octroi de 123 prêts pour un total de près de 2.4 millions de francs (état fin 2018).

Les montants des prêts accordés se situent entre 1'400 et 39'400 francs (20'000 francs en moyenne).

Après le remboursement du prêt, les personnes désendettées ont, en principe, retrouvé une situation financière stable. Une telle situation ne constitue cependant pas toujours un acquis à long terme, comme le montre l'analyse de l'Institut de sociologie réalisée sur la base du registre des poursuites: si la majorité des personnes désendettées semble ne pas connaître de difficultés de paiements, près d'un quart d'entre elles ont fait face à nouveau à une difficulté après l'intervention du Fonds. (Sont répertoriées en tant que « difficultés »: simple commandement de payer, saisie de salaire, les actes de défaut de biens, l'existence de poursuites payées, mise en faillite personnelle, etc.).

Mais cela signifie aussi que l'intervention du Fonds a été déterminante pour les trois-quarts des personnes ayant bénéficié d'un prêt : cet outil leur a permis une sortie du cycle du surendettement.

#### **4.3.4. Limites actuelles du Fonds**

Dans le bilan du Fonds effectué en 2011 par l'Université de Neuchâtel, l'auteure de l'étude met en évidence plusieurs limites au fonctionnement actuel de l'outil à disposition. Parmi celles-ci, il s'agit de relever les éléments suivants :

1. **Faible nombre de dossiers soumis:** en effet, la majorité des ménages endettés n'ont pas une capacité financière suffisante pour entamer un désendettement complet. L'intervention se doit donc de rester sur la gestion courante et la stabilisation du budget. Par ailleurs, le succès d'une telle démarche dépend de la volonté ou même de la capacité des créancières et créanciers à collaborer aux exigences du plan de désendettement. Cette collaboration passe notamment par la négociation du recouvrement qui passe généralement par l'abandon d'une partie de la créance afin de permettre à la personne surendettée d'honorer ses plans de remboursement (voir également ci-dessous). Ceci n'est pas sans difficulté puisque tous les créanciers n'ont pas les mêmes règles voire possibilités (par exemple

légales) de négociation. À cela s'ajoute la présence d'intérêts divergents qui créent parfois des écarts dans l'appréhension globale de la situation par les créanciers publics comme privés et les assistantes sociales / assistants sociaux en charge de la négociation. Ces écarts génèrent des tensions qui rendent plus longues et difficiles les discussions.

Pour éviter des processus chronophages qui auraient peu de chance d'aboutir au résultat escompté, et au vu des ressources à disposition pour mener ce travail, les assistantes sociales / assistants sociaux se montrent particulièrement sélectifs dans le choix des dossiers à soumettre au Fonds ;

2. **Critère d'un rabais identique à obtenir:** de multiples acteurs interviennent dans le processus de désendettement. Ils opèrent dans un cadre à la fois économique, social, politique, institutionnel et juridique relativement contraignant qui oriente leurs pratiques. Ainsi, il est très difficile pour les assistantes sociales / assistants sociaux d'obtenir un rabais substantiel et identique de la part de chacun d'eux, ce qui en fait souvent un élément bloquant. De plus, l'exigence d'un rabais d'au moins 20% sur le montant des créances ne semble pas toujours se justifier ;
3. **Quasi impossibilité pour les gens à l'aide sociale de solliciter des prêts:** les gens endettés à l'aide sociale ne peuvent que très difficilement solliciter un prêt. En effet, ils ne pourraient pas dégager une capacité de remboursement suffisante pour rembourser le prêt reçu puisqu'ils vivent avec le minimum vital social. Selon les normes CSIAS, le minimum vital social a pour but, en dehors de la survie physique, également la participation à la vie sociale et professionnelle et comprend plusieurs composantes liées aux besoins: frais de logement, frais de santé, forfait pour l'entretien et prestations circonstanciées. Ce minimum vital n'a pas été conçu pour permettre de dégager une marge. Les bénéficiaires de l'aide sociale continuent donc de subir un frein important à leur réinsertion professionnelle, comme cela a été exposé au chapitre 2.4.1. Mais le Conseil d'État souhaite pouvoir remédier à ce problème et trouver des solutions pour mieux intégrer la dimension de gestion financière dans le suivi à l'aide sociale ;
4. **Visibilité du Fonds:** l'existence du Fonds de désendettement n'est, actuellement, connue pratiquement que des collaborateurs et collaboratrices des administrations concernées par la problématique du surendettement et des services d'aide au désendettement. Une plus grande visibilité serait souhaitable, et ceci pour plusieurs raisons. Premièrement, elle répondrait au besoin d'une intervention plus rapide. L'aggravation de la situation financière des ménages surendettés et ses conséquences que sont leur fragilisation sociale, familiale et professionnelle, compromettent non seulement la motivation à se désendetter, mais surtout les possibilités effectives de le faire. La rapidité de l'intervention permettrait donc certainement d'accroître les chances de désendettement. Deuxièmement, la visibilité du Fonds contribuerait aux efforts des services d'aide au désendettement et de diverses associations pour briser le tabou du surendettement. Enfin, cette visibilité offrirait une alternative concrète – en sus des services proposés par les services d'aide au désendettement – au recours à des sociétés privées de désendettement qui, de l'avis des travailleuses sociales et travailleurs sociaux, tendent dans de nombreux cas à renforcer le surendettement plutôt qu'à le combattre.

#### **4.3.5. Première conclusion en termes d'efficience**

Il faut bien en convenir, la mobilisation de ressources autour de l' « outil » Fonds de désendettement est finalement peu efficiente. Le faible volume de dossiers traités nécessite en effet de s'interroger sur les forces mises en œuvre dans le cadre du Fonds de désendettement, en comparaison avec les résultats effectifs.

Depuis 2013, le Fonds n'a traité annuellement que 5 dossiers au maximum et n'a accordé au mieux que 4 prêts par année. Ces statistiques modestes ne sont d'ailleurs pas propres au canton de Neuchâtel. Dans d'autres cantons aussi, proportionnellement, le nombre de prêts octroyés reste relativement marginal.

Ces décisions d'octrois de prêts ont évidemment été heureuses pour les bénéficiaires qui ont pu s'engager sur la voie du désendettement total. Mais il faut rappeler que dans le canton de Neuchâtel le traitement d'un dossier de demande au Fonds nécessite la mobilisation du comité de direction du Fonds, composé de représentants de Caritas, du Centre social protestant, du service des poursuites et faillites, d'un service social régional et du service cantonal de l'action sociale. Cela nécessite également l'intervention du service financier de l'État, chargé de la gestion comptable et donc de l'exécution opérationnelle des prêts, sans compter bien sûr l'intervention en amont des assistants sociaux des « services agréés » qui constituent les dossiers et présentent les demandes de prêts et, en aval, la convocation annuelle d'un Conseil de fondation, organe suprême du Fonds de désendettement.

En termes d'efficience, il doit être envisageable d'intervenir d'une autre manière, en mobilisant moins d'intervenants, pour un volume au-moins équivalent.

#### **4.3.6. Limites liées aux difficultés de financement du Fonds**

C'est la loi elle-même, à son article 4 (RSN 831.3), qui prévoit le modèle de financement du Fonds de désendettement. Selon la disposition légale, la fondation a été dotée d'un capital de 3 millions de francs au maximum, financé par un prêt de l'État libérable en fonction des besoins. À noter que c'est le service financier de l'État qui est chargé de la gestion du Fonds (comptabilité, placements, recouvrements) et le contrôle cantonal des finances qui est l'organe de révision des comptes de la Fondation.

Dans les faits, depuis sa création et jusqu'en 2004, le Fonds a disposé de 2 millions de francs prêtés par l'État à un taux d'intérêt de 3%. En 2004, il a remboursé 500'000 francs à l'État et le taux d'intérêt est passé de 3 à 2%. Depuis 2012, le prêt de 1,5 millions de francs porte intérêt à 0%.

Disons-le d'emblée, le modèle de financement imaginé à l'origine du projet ne donne plus satisfaction à mesure qu'il repose sur des taux de rendement qui n'ont plus cours depuis de nombreuses années déjà. Avec le prêt de l'État, la Fondation devait pouvoir opérer des placements produisant des rendements intéressants destinés à permettre d'assurer le fonctionnement du Fonds. Ce système n'est évidemment plus adapté depuis plusieurs années, a fortiori à l'heure où les taux d'intérêt négatifs ont pris la place des rendements plus juteux d'autrefois.

Dès 2003, le Fonds a présenté des déficits annuels. L'intensité des excédents de charges a fortement varié sur les 15 dernières années. L'excédent de charges est toutefois resté relativement bas ces dernières années, à hauteur de 4'466 francs en 2016 et 1'514 francs en 2017. Cumulés au fil des ans, ces excédents de charges ont porté le découvert du Fonds à 161'871 francs à fin 2017.

Les origines de ce découvert sont les suivantes :

- **Rendements des placements insuffisants:** ils sont de 0 francs depuis plusieurs années, car aucun placement n'a plus été effectué vu les conditions du marché aux échéances des anciens placements ;
- **Rendement dû aux taux d'intérêt des prêts accordés aux bénéficiaires inexistant:** l'article 4 alinéa 3 de la loi précise que les prêts accordés par la fondation portent intérêt

au même taux que celui fixé par le Conseil d'État pour le prêt qu'il accorde au Fonds. Pour rappel, depuis l'année 2012, l'État prête à 0% au Fonds. Dès lors, légalement, le Fonds est obligé de prêter à 0% aux bénéficiaires de prêts. Il serait nécessaire de découpler ces deux taux dans une révision légale car les acteurs de la fondation considèrent qu'un prêt accordé par le Fonds à un taux d'intérêt certes modeste présente quelques vertus (responsabilisation du débiteur, valeur donnée au prêt) ;

- **Pertes sur débiteurs:** le bilan du Fonds établi par l'UniNE le relève : les prêts finissent dans leur très grande majorité par être remboursés. Une provision de 34'770 francs a cependant été constituée au fil des ans, afin de couvrir les risques de pertes liées à d'éventuels non remboursements. Durant les deux dernières années, le Fonds n'a enregistré aucune perte sur débiteurs. La dernière perte enregistrée remonte à 2016 et s'élevait à 436 francs ;
- **Frais de fonctionnement du Fonds non couverts:** comme expliqué plus haut, les rendements des placements ne permettent plus de compenser les frais de fonctionnement. Cela dit, ceux-ci sont très modestes et s'élèvent à quelques centaines de francs. Ils sont constitués de jetons de présence (comité et Conseil de fondation) et de frais bancaires et de CCP.

Le CCFI, organe de révision des comptes, le relève systématiquement dans ses rapports annuels : le découvert du Fonds ne respecte pas le postulat figurant dans le rapport du Conseil d'État au Grand Conseil à l'appui du projet de décret pour la création de ce Fonds (rapport 93.017, chiffre V) qui stipule que le Fonds doit être autoporteur, voire dégager un petit bénéfice.

#### **4.4. Dispositif de l'office du recouvrement de l'État en matière de désendettement**

Le service financier de l'État, par le biais de son office chargé du contentieux, est chargé de recouvrer toutes les créances de l'administration ayant acquis force exécutoire et pour lesquelles le débiteur est en demeure, et ceci tant pour les personnes physiques que morales. Par sa mission, il intervient, de fait, dans le processus de désendettement.

##### **4.4.1. Historique et contexte**

Durant près de trente ans, le SFIN a amélioré ses méthodes pour aider les personnes endettées à se désendetter. Ce développement a pris un nouvel essor dès 2013 avec la mise en place d'une procédure de désendettement propre, consistant principalement à intégrer la charge fiscale courante ainsi que les dettes privées éventuelles du débiteur.

Un premier rapport concernant la restructuration de l'office du contentieux général (anciennement OCXG) a été présenté en avril 2009 au Conseil d'État. Il détaillait les modifications structurelles et les renforcements d'effectifs devant permettre la mise en place d'une stratégie et de nouvelles procédures de recouvrement. L'objectif était de positionner l'office en tant que centre de compétences de l'État en matière de recouvrement. En 2015, un nouveau rapport présenté au Conseil d'État faisait état du bilan 2009-2013 de ce qui est devenu, entre-temps, l'actuel office du recouvrement (OREE). Depuis, l'OREE a poursuivi sa restructuration dans la direction définie :

- Renforcement dans les relations entre les finances et le domaine social ;
- Positionnement en tant que centre cantonal de compétences en matière de recouvrement et de désendettement, avec extension des activités aux communes et entités parapubliques.

Le bilan de la période allant de 2009 à 2013 a démontré que les modifications structurelles et procédurales ont permis d'optimiser les activités de recouvrement, particulièrement avec l'introduction des conventions de désendettement.

L'OREE est aujourd'hui le centre de compétences de l'État en matière de recouvrement. Il est organisé comme un véritable bureau fiduciaire de recouvrement au sein de l'État, permettant un meilleur suivi en termes de trésorerie liée à des débiteurs douteux. Il assure le recouvrement pour l'ensemble des services de l'État et pour bon nombre de communes comme Neuchâtel, St-Blaise, Milvignes ou la Grande Béroche. Son activité repose sur le principe de l'équité, garant de la justice devant l'impôt comme devant tout autre type de factures administratives, et sur celui de la neutralité. C'est en s'appuyant sur ces deux principes fondamentaux que l'OREE assure la gestion du volume important de créances qui lui sont confiées, avec plus de 300 comptes créanciers ouverts en permanence. Ainsi, l'OREE a redéfini son périmètre d'intervention à trois principaux secteurs (personnes physiques, personnes morales et immobilier, relance et désendettement), et se concentre sur les activités de recouvrement au sens large du terme.

#### **4.4.2. Résultats actuels de l'OREE**

Sur la base de l'exercice 2016, l'encaissement global, toutes créances confondues, a représenté près de 43,7 millions de francs, sur un montant de créances cumulées de quelque 148,6 millions.

Les activités de désendettement ont généré un encaissement de l'ordre de 4,9 millions de francs pour l'exercice 2016, dont 1 million est attribué à l'impôt courant.

La cellule de relance a réalisé un encaissement brut global de 9,3 millions de francs (toutes créances confondues). La part fiscale revenant à l'État s'est élevée à 3,4 millions de francs sur une part totale attribuée à l'État d'environ 4,5 millions. En outre, un montant de près de 1,3 million de francs, issu des encaissements sur relance, a été reversé à l'office cantonal de l'assurance-maladie du service de l'action sociale.

Dans le cadre de ses nouvelles prestations, l'office a repris la gestion du recouvrement communal de la ville de Neuchâtel, de la commune de Saint-Blaise, de La Grande Béroche, de l'ECAP, ainsi que des actes de défaut de biens de la Ville de La Chaux-de-Fonds et de la commune de Milvignes.

#### **4.4.3. Prestation de désendettement**

L'objectif de l'OREE est de proposer aux contribuables un service de proximité, professionnel avec un seul interlocuteur qui doit leur permettre de bénéficier d'un plan global de désendettement ou d'anticiper de manière ciblée des situations d'endettement avancé. La vision globale de la situation financière du débiteur est analysée : créances publiques mais également créances privées. L'intervention des services privés (CSP, Caritas) se fait ensuite de cas en cas en fonction de la pertinence des éléments ressortant de l'analyse effectuée.

Une convention de désendettement est proposée au contribuable en fonction des données qu'il aura fournies à travers un formulaire standard. Ce formulaire détermine ensuite sa capacité économique et les possibilités de remboursement (mensualité globale).

Il y a donc un interlocuteur unique, une convention de désendettement et une mensualité globale comprenant également la part fiscale courante.

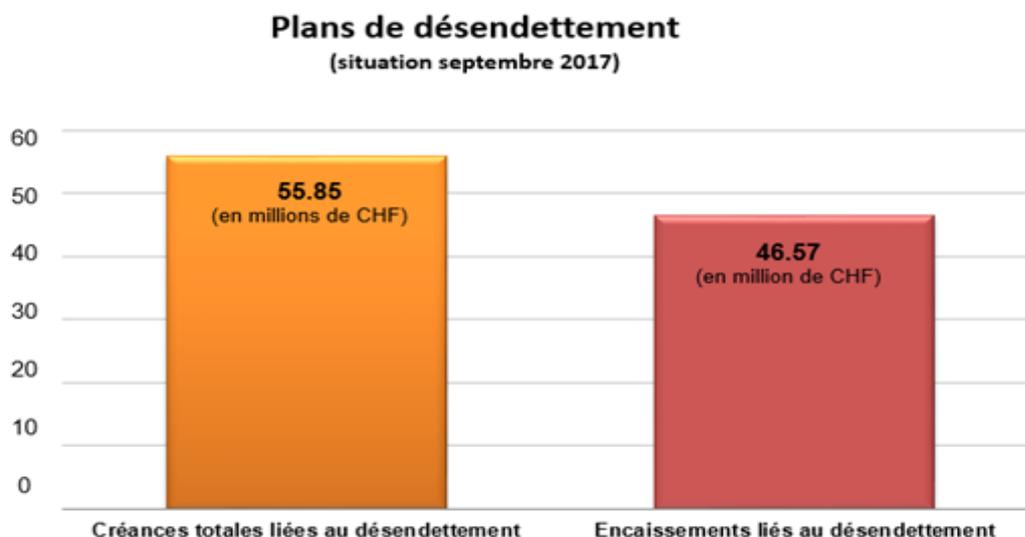
Le désendettement doit permettre à l'administré qui en bénéficie d'avoir une meilleure visibilité sur son avenir, de reprendre pied et de retrouver une meilleure concentration professionnelle. C'est un contribuable que l'administration « récupère ». L'État se donne ainsi les moyens d'agir en faveur des personnes désireuses de trouver une issue à leur endettement, c'est-à-dire de mieux cibler les demandeurs-bénéficiaires.

La première directive sur la gestion du désendettement est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013, et est issue des expériences effectuées durant les années précédentes.

La nouvelle directive<sup>11</sup>, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2016, présente principalement des modifications sur les éléments suivants :

- Abandon de la limite de 30'000 francs permettant de bénéficier d'un désendettement ;
- Relations avec des organismes externes tels que CSP et Caritas ;
- Possibilité de traiter le dossier en deux temps, les créances courantes et futures d'une part, et les actes de défaut de biens d'autre part.

À ce jour, ce sont plus de 300 débiteurs sur plus de 5'700 dossiers qui sont concernés par cette procédure, pour un total sous gestion de 55 millions de francs. Le montant total des encaissements, comprenant également l'encaissement de l'impôt courant, représente quant à lui 46 millions. Le graphique ci-dessous l'illustre :



L'impact de cette procédure se fait également sentir au niveau du service des contributions, dans la mesure où les conventions tiennent compte non seulement de l'arriéré, mais également de l'impôt courant et futur durant la période de désendettement définie.

#### 4.5. Autres actions privées

Les organismes cités ci-dessous sont également actifs dans le domaine dans le canton de Neuchâtel, mais de leur propre initiative, sans reconnaissance par l'État.

<sup>11</sup> Consultable sur le lien [https://www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Documents/Service%20financier/Directive\\_plan\\_desendettement\\_ORE\\_E.pdf](https://www.ne.ch/autorites/DFS/SFIN/Documents/Service%20financier/Directive_plan_desendettement_ORE_E.pdf)

- **Fédération romande des consommateurs (FRC):** la FRC offre au niveau de ses sections cantonales des entretiens–conseils individuels qui fournissent une aide à l'établissement d'un budget personnalisé. (Cette prestation est dispensée dans le canton de Neuchâtel au prix de CHF 50.- pour les membres et CHF 80.- pour les non-membres) ;
- **Autres services sociaux « privés »:** l'APIAH, l'association patronale des industries de l'Arc-horloger, gère un office social interentreprises voué essentiellement au désendettement des salariés. Lorsqu'un membre constate qu'un de ses collaborateurs est empêtré dans ses dettes et qu'il estime nécessaire de lui prêter assistance, il l'adresse à cet office, qui prend en charge le problème. D'autre part, le service social interentreprises de Neuchâtel (SSIE) offre aux employés des entreprises membres des consultations gratuites ;
- **Jeu didactique Finance Mission Heroes:** à l'adresse internet suivante : <http://financemissionheroes.ch/fr/> , on trouve un nouveau jeu numérique éducatif qui a pour objectif de permettre aux jeunes gens d'apprendre à gérer leur argent et de les sensibiliser à une consommation durable. L'association FinanceMission a été fondée en mai 2016 par l'organisation faîtière des enseignant-e-s de la Suisse alémanique (LCH), le Syndicat des enseignant-e-s romands (SER) et l'Union des Banques cantonales suisses (UBCS). Elle propose un matériel didactique ludique et instructif, élaboré selon les concepts didactiques actuels en matière de médias, qui se base sur les programmes scolaires.

Dans le canton de Neuchâtel, l'utilisation de « Finance Mission Heroes » dans les classes fait l'objet d'une phase pilote en collaboration avec le Département de l'éducation et de la famille (DEF), qui porte sur les élèves de la 8 à la 11<sup>ème</sup> Harmos. Six classes utilisaient le matériel pédagogique pendant l'année scolaire 2017/2018.

***L'offre au niveau national, sur internet notamment :***

- **Dettes Conseils Suisse – [www.dettes.ch](http://www.dettes.ch):** dettes Conseils Suisse est l'association faîtière regroupant les services de conseils en désendettements, soit actuellement 38 services à travers toute la Suisse (dont Caritas et le CSP). Son but principal est de coordonner et d'harmoniser les méthodes professionnelles en la matière en proposant des lignes directrices qui règlent les tâches, les principes et les procédures du conseil en désendettement et de l'assainissement financier. Elle constitue et publie chaque année une statistique nationale sur l'endettement et entretient des contacts avec les plus importants créanciers de Suisse. L'organe a également pour but de suivre, sur le plan fédéral, une veille stratégique concernant les législations liées aux questions d'endettement ou de crédit à la consommation.
- **Association « Plan B » – <http://www.vereinplanb.ch/fr/>:** née en 2010 de la collaboration entre le groupe Aduno (holding appartenant aux banques cantonales et de détails suisses), Pro Juventute et Caritas Suisse, cette association a pour tâche « la promotion d'un rapport responsable à l'argent et à la consommation dans la société et l'apport d'une aide aux personnes tombées dans le cercle vicieux de l'endettement ». Cette association regroupe des entreprises et des organisations qui souhaitent assumer une responsabilité sociale en matière d'endettement et permet le financement de nombreuses mesures, comme le site internet de Caritas Suisse [www.caritas-dettesconseil.ch](http://www.caritas-dettesconseil.ch) ou la mise à disposition d'une Hotline gratuite «SOS info dettes». Cette association s'est malheureusement vue dissoute en 2017.

#### **Autres outils sur internet à mentionner :**

- **Portail Ciao.ch** – <https://www.ciao.ch/>: site destiné aux jeunes romands de 11 à 20 ans, qui contient un volet spécifique « argent » rédigé en partenariat avec le CSP Vaud ;
- **Money-Mix** – <https://www.raiffeisen.ch/rch/fr/qui-sommes-nous/notre-engagement/money-mix-f.html>: initier les jeunes aux thèmes bancaires et financiers. Mis sur pied par la banque Raiffeisen, ce kit pédagogique multimédia, orienté vers la pratique et individualisable a été construit pour être utilisé en classe des élèves du secondaire ;
- **Jeu didactique MoneyFit** – <https://moneyfit.postfinance.ch/fr/>: une initiative de PostFinance qui a pour objectif de renforcer les compétences financières des enfants et des jeunes.

#### **4.6. Les constats sur la situation actuelle ouvrent la porte à une nécessaire évolution**

On l'a vu avec le bilan quantitatif et qualitatif du Fonds de désendettement, les opérations d'assainissement global de dettes apparaissent non seulement efficaces, mais indispensables dans un contexte économique et social marqué par une précarisation économique et professionnelle d'une partie non négligeable de la population.

Toutefois, étant donné les limites mises en exergue aux chapitres 4.3.4 à 4.3.6 ci-dessus, le Conseil d'État considère qu'il s'agit de rénover l'axe curatif, en proposant une nouvelle méthodologie qui passe par la suppression du Fonds tel qu'on le connaît aujourd'hui.

Par ailleurs, une action de type curative, même revisitée, qui intervient une fois que l'endettement est installé, ne saurait résoudre à elle seule le problème du surendettement. La lutte contre ce phénomène requiert, en effet, la mise en place d'une véritable politique globale avec un fort accent sur la prévention et la détection précoce du surendettement. Comme déjà énoncé, l'actuelle loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement (RSN 831.3) a pour unique objectif de créer la fondation de droit public qui gère le Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement. Elle n'évoque aucun autre aspect (compétences des acteurs, sensibilisation, dépistage, coordination, etc.). La notion actuelle de prévention contenue dans la loi ne porte que sur la possibilité pour le Fonds de désendettement d'accorder des prêts préventifs, lorsque le requérant risquerait le surendettement, par exemple, en raison de coûts de formation insurmontables ou de coûts de santé non prévus. Dans une vision nouvelle, le canton de Neuchâtel doit se doter d'une base légale plus générale.

La situation actuelle est visiblement perfectible. S'il apparaît clairement qu'une lutte contre le désendettement efficace doit passer par le renforcement des mesures privées ou publiques déjà entreprises, il s'agit également d'apporter une plus grande visibilité au dispositif en lui-même. Par ailleurs, il devient nécessaire de gagner en cohérence, en mettant en place une coordination des mesures assurée sur le plan cantonal.

Enfin, l'ensemble de ces mesures doit permettre de répondre à un objectif sous-jacent, à savoir rendre le phénomène de l'endettement lourd davantage visible. En effet, cette problématique reste quelque chose dont on ne parle pas facilement. Le tabou doit être levé afin de mieux combattre le surendettement et ses effets dévastateurs.

## 5. LES ACTIONS D'AUTRES CANTONS CONTRE LE SURENDETTEMENT

Comme mentionné plus haut, d'autres cantons ont d'ores et déjà mis sur pied des plans cantonaux sur cette thématique. L'analyse des bilans effectués, en lien avec les constats évoqués au chapitre 4.5, a permis d'en tirer des enseignements sur ce que Neuchâtel pourrait mettre en place et des échanges ont d'ailleurs lieu avec les personnes en charge de cette thématique au sein des administrations cantonales voisines.

En termes de recouvrement, la comparaison avec d'autres cantons permet de souligner que le dispositif cantonal neuchâtelois est plutôt en avance en matière d'efficacité grâce à la gestion centralisée mise en place dès le début des années 90. En voici un aperçu.

### 5.1. Le canton de Vaud

Le canton de Vaud a démarré en 2007 un programme cantonal de prévention du surendettement (PPS). Au lieu de partir d'une politique définie a priori, ce programme s'est au contraire appuyé sur les mesures déjà mises en place et expérimentées par divers organismes privés et publics.

Le PPS, financé par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), s'est mis en place avec la collaboration de plusieurs institutions partenaires : Caritas Vaud, CORREF – orientation réinsertion formation, CSP Vaud, FRC et le Service social de la Ville de Lausanne (Unité d'assainissement financier – UnAFin).

En 2012, une évaluation du PPS après 5 ans de fonctionnement a été effectuée<sup>12</sup> Un dossier intitulé « Moins de dettes plus de vie ! Programme cantonal vaudois de prévention contre le surendettement : bilan après 7 ans d'expérience » a d'ailleurs été publié sur le site de l'ARTIAS<sup>13</sup>. Le projet se poursuit depuis avec un nouveau cycle d'actions validé chaque année.

En termes de recouvrement, le canton de Vaud n'a procédé à aucune centralisation. Il n'y a par ailleurs à ce jour aucune volonté de procéder dans ce sens.

### 5.2. Le canton de Genève

En septembre 2011, Genève a lancé son programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS). Conçu comme un système évolutif, ce programme démarre par une phase pilote de trois ans (2011-2014), axée sur deux volets : un dispositif de détection/intervention précoce ainsi que sur la coordination du programme. Parallèlement, un site a été mis en ligne qui renvoie surtout les personnes concernées vers les partenaires qui peuvent les aider : [www.stop-surendettement.ch](http://www.stop-surendettement.ch).

Un monitoring régulier des différentes actions mises en place a été effectué et une évaluation formelle a été réalisée en 2015. La détection effectuée par les portes d'entrée cible assez bien les personnes concernées et les incite à entreprendre une démarche vers le désendettement. Par contre, les résultats sont moins bons en ce qui concerne le taux de suivi des personnes qui s'approchent des organismes qui peuvent les aider.

---

<sup>12</sup> F. Pasche Consultance et Aye & Partenaires Conseil, « Évaluation du programme de prévention du surendettement du canton de Vaud », Rapport final du 18 avril 2012.

<sup>13</sup> [http://www.artias.ch/artias\\_dossier/moins-de-dettes-plus-de-vie-programme-cantonal-vaudois-de-prevention-contre-le-surendettement-bilan-apres-7-ans-dexperience/](http://www.artias.ch/artias_dossier/moins-de-dettes-plus-de-vie-programme-cantonal-vaudois-de-prevention-contre-le-surendettement-bilan-apres-7-ans-dexperience/)

Enfin, la coordination du programme par le canton est vécue comme essentielle : elle permet aux différents partenaires de se connaître, d'échanger de manière continue sur leurs actions et expériences et surtout de faire émerger des collaborations et de nouvelles mesures complémentaires. Au vu du résultat de l'évaluation, le projet a été pérennisé depuis 2015.

En termes de recouvrement, la situation est un peu particulière à Genève. Il n'y a pas de centralisation pour le recouvrement hors ADB, seuls les créances fiscales et les taxes sont regroupées. Pour les ADB par contre, une centralisation a été organisée pour les dossiers fiscaux, assurance-maladie, contraventions, service des automobiles et bientôt les HUG.

### **5.3. Le canton de Fribourg**

Un plan d'action « pour un renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers » a été lancé en septembre 2013 pour une durée de 4 ans, soit de 2013 à 2016<sup>14</sup>.

Le canton disposait déjà d'un certain nombre d'outils pour faire face à cette problématique, notamment à partir de 2006 avec la création d'un Fonds de désendettement doté de 1,4 millions de francs et un mandat donné à Caritas Fribourg pour la réalisation d'activités de prévention et la mise en place d'un service d'assainissement de dettes.

En termes de recouvrement, le canton a, à notre connaissance, abandonné la réflexion d'une centralisation. Le recouvrement fiscal est effectué par le service des contributions. Il y a par contre une autre entité, le service financier cantonal, qui effectuait l'encaissement de taxes diverses (RF, chiens, et autres facture du canton, ainsi que la LAMal).

### **5.4. Le canton du Tessin**

Un plan cantonal pilote de prévention à l'endettement excessif « Il franco in tasca » a été déployé par le canton du Tessin pour une première période de 2014 à 2018. Après évaluation, le Conseil d'État a proposé de consolider l'expérience acquise, en prévoyant une modification de l'article 12 de la loi sur l'aide sociale. Depuis le 1er janvier 2019, la modification légale est entrée en vigueur et prévoit que l'autorité cantonale encourage, soutient financièrement et coordonne les mesures de prévention du surendettement, notamment en matière de formation, de sensibilisation et de conseil spécialisé. Un site internet spécifique a été créé : <https://www.ilfrancointasca.ch/>.

### **5.5. Le canton du Jura**

En 2005, dans le cadre de la lutte contre le surendettement, le canton du Jura a d'une part mis en place une commission permanente de surendettement et, d'autre part, mandaté Caritas Jura pour la prise en charge des personnes rencontrant des problèmes d'endettement.

La commission permanente de surendettement, qui fonctionne comme un « observatoire de l'endettement », est chargée de veiller à la cohérence globale des politiques de lutte en matière de surendettement, de prendre les options stratégiques en la matière. Par ailleurs, elle a pour mandat de favoriser la collaboration interinstitutionnelle et de coordonner les actions entreprises dans le canton. Elle est constituée de divers spécialistes confrontés d'une manière ou d'une autre à la problématique et provenant du service de l'action sociale,

---

<sup>14</sup> [http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action\\_sociale/desendettement.htm](http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action_sociale/desendettement.htm).

des services sociaux régionaux, des autorités fiscales, des institutions de crédit, des offices de poursuites et faillites.

Cette commission a par exemple en 2010 donné l'impulsion pour le lancement d'un projet de prévention ayant pour but de sensibiliser les jeunes à leur rapport à l'argent, de les rendre conscients de leurs comportements de consommateurs. À travers différents outils didactiques, la problématique de l'endettement, du petit crédit et la tenue d'un budget sont abordés de manière interactive et ludique dans les écoles jurassiennes à partir de la 7<sup>ème</sup> année et jusqu'au secondaire II.

Parallèlement, l'administration fiscale jurassienne poursuivait la prévention auprès des jeunes en mettant en place une campagne visant à les responsabiliser par rapport à l'impôt. En effet, constatant que dans la transition entre les études et leur premier travail les jeunes n'anticipaient pas leur devoir de contribuables (en omettant de remplir la déclaration d'impôt ou en négligeant leur paiement), ce service a élaboré une brochure de sensibilisation largement diffusée auprès des employeurs et des écoles professionnelles. Une hotline « SOS-jeunes-impôts » est également à leur disposition.

Le Jura a partiellement centralisé le recouvrement en 2017. Ne sont pas regroupées les créances de l'office des véhicules, de la Santé publique (contributions d'entretien), de la Protection de la population et de la sécurité (taxe d'exemption) et le service de la consommation et affaires vétérinaires. La gestion se fait manuellement, par transfert des divers services concernés aux « recettes » des trois districts et de manière séparée des créances fiscales.

## **5.6. Les cantons d'Argovie et de Soleure**

Dès 2008, le Département de la santé et de l'action sociale du canton d'Argovie a mandaté le service Dettes-Conseils de Aarau (Fachstelle für Schuldenfragen) pour la mise en place d'un projet pilote sur trois ans, de 2009 à 2011. Il s'adresse à quatre groupes particuliers : les parents (informations sur internet, soirées sur la consommation et la gestion de budget), les enfants et les jeunes (outils pédagogiques à disposition des écoles), les personnes sans emploi ou migrantes (informations sur les possibilités de soutien via les programmes qu'ils fréquentent). Par ailleurs, pour renforcer la prévention, une action vise à informer les personnes qui gravitent autour des situations de surendettement, comme par exemple le personnel de l'administration fiscale, sur les solutions existantes pour sortir du surendettement.

En 2011, le service Dettes-Conseils de Aarau a fusionné avec les deux associations soleuroises de prévention de l'endettement, soit l'association d'assainissement de dettes (Solothurnischer Verein für Schuldensanierung) et le service Dettes-Conseils de Soleure (Fachstelle für Schuldenfragen Solothurn). Un site commun est désormais en ligne : <http://www.schulden-ag-so.ch/>.

## **5.7. Le canton de Berne**

En 2007, un rapport commandé par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (DSAP) montre que les mesures de lutte contre le surendettement sont insuffisantes et que l'État a tout intérêt à investir dans la prévention : « un franc investit dans la prévention en rapporte au moins deux aux pouvoirs publics »<sup>15</sup>.

En 2009 est publié un concept cantonal de prévention de l'endettement auprès des jeunes qui part du constat que l'une des causes principales du surendettement résulte d'un

---

<sup>15</sup> « Consultation pour personnes endettées : positives pour les pouvoirs publics », communiqué de presse, Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, 22 mai 2007.

manque de compétences en gestion de budget. Trois axes de prévention sont donc proposés : intégrer la problématique dans les programmes scolaires, créer une plate-forme internet et fournir une aide à la gestion de budget.

En termes de recouvrement, la centralisation regroupe, outre la fiscalité, toutes les créances facturées par l'État (circulation routière, vétérinaire cantonal, préfecture, laboratoire cantonal, amendes/jugements du Tribunal ou Ministère public, etc.) qui ne sont pas payées directement au service concerné.

## **5.8 Le canton de Bâle-Ville**

La lutte contre le surendettement est essentiellement portée par « Plusminus », un service de conseil en désendettement issu de Caritas Bâle, qui propose à la population bâloise, depuis de très nombreuses années, toute une palette de mesures de prévention (conseils, brochures, cours, informations aux entreprises, etc.).

En 2012, il a lancé un projet ambitieux consistant à diminuer de moitié les dettes d'impôt de Bâle-Ville d'ici à 2020. L'objectif est d'instaurer une meilleure information et communication de la part des autorités fiscales et de renforcer les possibilités de remises d'impôts<sup>16</sup>.

## **6. FUTUR DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT**

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'État est convaincu de la nécessité de repenser la politique menée en matière de lutte contre le surendettement et souhaite mettre en place un dispositif spécifique y relatif, qui s'articule sur les trois axes suivants :

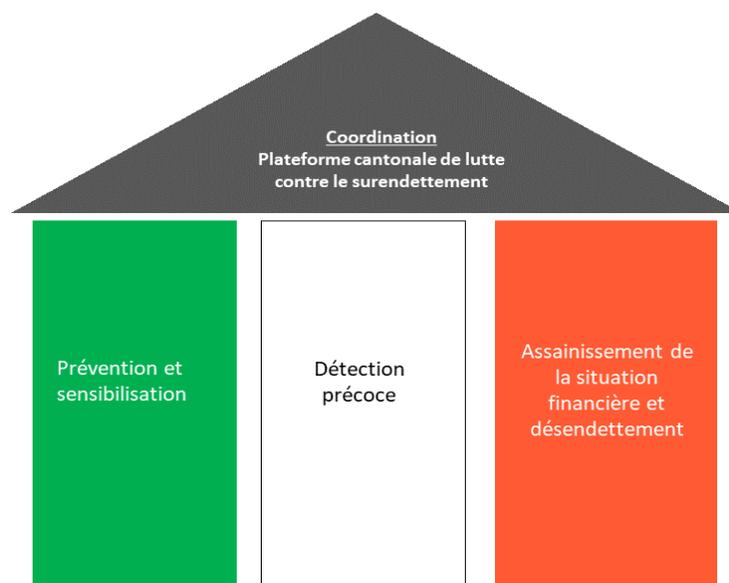
- Renforcement de la sensibilisation et la prévention ;
- Mise sur pied de mesures de détection précoce ;
- Adaptation du dispositif de conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement

Par ailleurs, afin d'assurer la cohérence du dispositif, il est également prévu qu'une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement (ci-après la plateforme) chargée de l'observation et de la coordination stratégique, soit mise en place.

Le futur dispositif cantonal de lutte contre le surendettement peut être représenté ainsi :

---

<sup>16</sup> L'administration fiscale de Bâle-Ville a défini les conditions requises pour qu'une demande de remise d'impôt puisse être accordée. Ainsi, en 2012, sur 5'567 demandes déposées, 1'650 ont été acceptées pour une remise partielle ou totale d'impôts (cf « Remise d'impôt dans le canton de Bâle-Ville : Conditions et limites », présentation de M. Patric Rudin, responsable de la division remise d'impôt, lors du 3<sup>ème</sup> Colloque national sur l'endettement des ménages, le 7 novembre 2013 à Olten.



Si le Département de l'économie et de l'action sociale (DEAS), par le service cantonal de l'action sociale (SASO), sera le département d'exécution pour les aspects liés à la sensibilisation, la prévention et la détection précoce, c'est le Département des finances et de la santé, par l'office du recouvrement/service financier, qui officiera comme département d'exécution pour le volet conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement.

Comme nous le verrons dans la suite du rapport, la mise en place de ce plan d'action est prévue de manière progressive en deux phases qui s'articulent de la manière suivante :

- 1<sup>ère</sup> phase : **Phase préparatoire et d'introduction du plan**, de 2020 à décembre 2024. Cette phase est déclinée en deux périodes. La première, durant le deuxième semestre 2020, permettra à la fois de préparer la mise en œuvre du plan et d'anticiper certaines mesures. L'ajout de cette phase préparatoire constitue la mise en œuvre de la volonté du Grand Conseil qui, lors de la session dédiée au budget 2020, a souhaité affecter des moyens supplémentaires à la lutte contre le surendettement et accélérer la mise en œuvre du plan dès cette année déjà. La seconde période, de janvier 2021 à décembre 2024, verra se mettre en place les différentes mesures et processus relatifs au plan d'action. À l'issue de cette phase, un bilan global sera dressé notamment par la plateforme cantonale, afin de pourvoir à des ajustements ultérieurs éventuels ;
- 2<sup>ème</sup> phase : **Phase de consolidation du plan**, dès janvier 2025. Le plan d'action entre ici dans une période de pérennisation et d'évolution permanente. Les actions à mener dès l'entrée dans cette deuxième phase feront l'objet de plans quadriennaux de lutte contre le surendettement qui seront préparés par la plateforme sur la base des plans sectoriels de domaines, et soumis à l'approbation du Conseil d'État. Les éventuels contrats de prestations qui découleront du plan validé par l'exécutif seront ensuite à élaborer par les services en charge de chacun des domaines.

Dans les chapitres suivants nous nous arrêtons d'abord sur le rôle de la plateforme, avant d'aborder dans le détail chacun des trois axes sous l'angle de leurs principes, objectifs et organisation. Afin de pouvoir avancer concrètement et rapidement, le rapport détaillera également une série de mesures liées à ces axes dont la mise en place est prévue lors de la 1<sup>ère</sup> phase.

Concernant les coûts générés par le plan d'action, nous renvoyons pour l'essentiel au chapitre 8 « conséquences financières pour l'État ».

## **6.1. Plateforme cantonale chargée de l'observation et coordination stratégique du plan d'action de lutte contre le surendettement**

### **6.1.1. Principes et objectifs**

Vu le nombre important d'acteurs et de domaines concernés par la problématique du surendettement mais aussi compte tenu de la nécessité de pouvoir disposer d'un espace de coordination stratégique qui permette d'observer tant le bon suivi de la mise en place des mesures, que leur effet et l'évolution de la situation globale en termes de surendettement ; enfin, vu la nécessité d'assurer la cohérence des trois piliers, il paraît nécessaire au Conseil d'État de constituer une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement.

### **6.1.2. Organisation, composition et tâches**

La plateforme est un organe nommé par le Conseil d'État dont le pilotage et le secrétariat incomberont au DEAS par son service de l'action sociale.

La plateforme réunira l'ensemble des partenaires publics et privés actifs dans ce domaine, ainsi que les Chef-fe-s des deux départements conjointement responsables du plan d'action, à savoir le DFS et le DEAS.

En termes de compétences, cet organe assumera le mandat suivant :

- Agir comme observatoire du phénomène de l'endettement et du surendettement dans le canton ;
- Assurer la cohérence et observer l'efficacité du plan d'action ;
- Élaborer, dès la fin de la période d'introduction (1ère phase), et sur la base des travaux menés par les organes des trois axes, un plan d'intention quadriennal à soumettre au Conseil d'État pour validation ;
- Constituer l'organe consultatif du Conseil d'État pour toutes les questions relevant du surendettement ;
- Être une force de proposition en la matière, à l'égard des autorités, afin de faire évoluer le dispositif (exemple : campagnes d'informations, commande de recherches et études, proposition de formation, organisation de journées thématiques, élaboration de fiches pratiques, mise sur pied de permanences juridiques, etc.).

Afin de lui permettre d'assumer ses tâches, plus particulièrement d'observation et de coordination, la plateforme pourra se doter d'un appui et mandater à l'externe des analyses nécessaires dans le cadre d'un budget dévolu à cet effet (voir chapitre 7).

## **6.2. Axe n°1: Renforcement de la sensibilisation et la prévention**

### **6.2.1. Principes et objectifs**

**Sensibilisation et prévention** : sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des étapes et moments critiques de la vie afin qu'elle soit mieux armée face aux risques de l'endettement.

La prévention vise deux objectifs : transmettre des compétences financières (compétences budgétaires, principes de gestion, notions d'imprévis, risque liés aux crédits, importance des impôts et de l'assurance-maladie, etc.) et thématiser le rapport à l'argent (valeur, immédiateté, besoins, appartenance, etc.).

Tout un chacun peut être exposé au risque de surendettement, particulièrement lors de moments de transition durant lesquels la situation financière individuelle est profondément modifiée (augmentation des dépenses ou contraction des revenus perçus).

Comme les études le montrent régulièrement, les personnes les plus exposées au risque de surendettement sont celles qui ont des ressources lacunaires en termes de savoir-faire (manque de connaissances financières, juridiques et administratives et faible capacité à gérer un budget) et de savoir-être (attitude face aux tentations du monde de la consommation, laisser-aller).

On peut ainsi identifier des moments-clés, qui ont été classés selon deux catégories et leur public-cible :

<b>Étapes de vie</b>	<b>Ruptures</b>
Majorité (jeunes adultes)	Divorce, séparation (couples et familles)
Indépendance financière (jeunes et jeunes adultes)	Atteinte à la santé : maladie, invalidité, accident, dépendance, fin d'une rente AI (personnes ayant des problèmes de santé ou souffrant d'un handicap)
Accueil d'un enfant (nouveaux parents – familles monoparentales)	Perte d'emploi – Arrivée en fin de droit (demandeurs d'emploi)
Retraite (nouveaux rentiers AVS)	Échec d'une activité indépendante (entrepreneurs)
Arrivée en Suisse (migrant-e-s)	
Sortie de l'aide sociale (bénéficiaires de l'aide sociale)	
Salaire insuffisant pour couvrir ses besoins (Workings poors ; travailleurs pauvres)	

Sans détailler tous les éléments relatifs à ce tableau, il s'agit tout de même de préciser que si les personnes en sortie d'aide sociale représentent un public à risque, c'est parce que ce moment coïncide avec une diminution des aides diverses, et la reprise de saisie sur salaire si la personne est endettée. De plus, la gestion administrative peut parfois constituer un obstacle et mener à des difficultés.

Par ailleurs, les personnes issues de la migration sont également considérées comme un public particulièrement exposé au risque de surendettement et ce à deux moments clé. Le premier moment est celui de la prise d'emploi. Ainsi, le décalage fréquent, et parfois important entre les niveaux de vie en Suisse et dans le pays d'origine peut s'avérer déstabilisant pour un nouvel arrivant et engendrer des dépenses excessives au regard du budget à disposition.

Le passage d'un permis de séjour à celui d'établissement constitue également un second moment clé. Ainsi, il marque également, généralement, la fin de l'imposition à la source ce qui peut impliquer des difficultés de gestion.

De manière globale, l'objectif de cet axe est de pouvoir agir sur chacune de ces étapes de vie et moments de ruptures afin que les personnes concernées soient mieux informées sur les causes et risques du surendettement.

### **6.2.2. Organisation**

On l'a vu précédemment, nombre d'actions de prévention et sensibilisation existent déjà aujourd'hui et plusieurs protagonistes jouent un rôle actif dans le canton de Neuchâtel à ce niveau. Il s'agit donc de construire l'avenir sur un état actuel à développer.

Le principal défi futur réside à la fois dans la coordination des différentes actions, afin de les inscrire en cohérence avec un plan cantonal, et dans le financement à assurer pour pouvoir mener ces mesures. Au sens du Conseil d'État, si une partie de ce financement peut provenir de fonds publics, la pérennité des actions et leur développement dépendra également de la capacité de pouvoir mobiliser des contributions de tiers. La lutte contre le surendettement concerne tout le monde, et certains acteurs privés ont également un intérêt à participer aux actions menées collectivement.

Cet axe de prévention s'étendant à la fois dans le champ public mais aussi dans le domaine privé, le Conseil d'État considère qu'une organisation spécifique doit être mise en place.

Pour ce faire, il a analysé la possibilité de pouvoir collaborer avec un partenaire autonome qui, sur la base d'un mandat donné par l'État, aurait pour tâche de :

- Assumer la coordination des mesures de prévention ;
- Piloter leur mise en œuvre opérationnelle ;
- Rechercher des fonds externes pour augmenter la capacité de financement de projets ou d'actions de prévention.

L'avantage de travailler avec un partenaire externe réside notamment dans la plus grande capacité à solliciter des financements privés pour la réalisation du plan d'action. Cependant, ce type de mandat ne peut être confié à n'importe quel partenaire. Il s'agit en effet de s'assurer que sa structure et ses organes aient une sensibilité particulière au domaine.

La Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) a été approchée dans cette perspective. Ce partenaire, qui assume aujourd'hui déjà des mandats pour l'État (notamment sous l'angle de l'aide aux victimes), bénéficie d'une expérience intéressante tant en termes de coordination que de recherche de fonds. Elle détient par ailleurs l'avantage d'avoir un comité composé d'acteurs importants du domaine social, parfois déjà impliqués dans les processus de lutte contre le surendettement comme le CSP et Caritas.

### **6.2.3. Analyse croisée**

Afin de pouvoir démarrer rapidement avec la première phase du plan d'action, une première analyse de fond a déjà été menée permettant de déterminer quelques mesures nécessaires à mettre en œuvre. Cette analyse se fonde sur une lecture croisée des moments-clé vus dans le chapitre 6.2.1 et qui constituent des facteurs de risque pour le surendettement, des publics identifiés comme potentiellement touchés et, finalement, des vecteurs de sensibilisation.

Concernant ce dernier paramètre, il émane du constat que les différentes structures du système social et administratif, publiques comme privées, du canton constituent une

excellente fenêtre pour sensibiliser la population à la thématique du surendettement et offrir informations et conseils utiles.

Un travail de prévention auprès des interlocuteurs de confiance ou des personnes relais (par exemple les enseignant-e-s, les maîtres d'apprentissage, les assistant-e-s sociaux, etc.) qui peuvent épauler ou conseiller les personnes en difficulté financière semble nécessaire. Plus le maillage des mesures de sensibilisation est serré, plus les chances de prévenir le surendettement seront importantes.

Cette large information permet également de lever le tabou sur cette problématique en la traitant comme une difficulté qui peut toucher tout un chacun et à laquelle des solutions peuvent être apportées. Les personnes concernées ont à leur tour plus de facilité à demander des conseils et à entrer dans une démarche d'acquisition de compétences supplémentaires.

Le tableau ci-dessous dresse, de manière schématique et non exhaustive, les différents interlocuteurs qui peuvent être amenés à intervenir aux moments-clés évoqués ci-dessus et peuvent également agir comme personnes relais.

Portail par lequel une information particulière pourra être diffusée :

<b>Moments - clé</b>	<b>Structures publiques concernées</b>	<b>Structures privées</b>
Majorité	Écoles du degré secondaire II Communes / contrôle des habitants	Pro Juventute
Indépendance financière	Écoles du degré secondaire II Service cantonal des contributions	Fédération romande des consommateurs (FRC) Services du personnel, RH des grandes entreprises
Accueil d'un enfant	Communes / contrôle des habitants Services sociaux régionaux (SSR)	Gynécologues (contrôle des trois mois par exemple)
Retraite	Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (CCNC)	Service social d'entreprise (APIAH, SSIE) Services du personnel, RH Pro Senectute AVIVO
Arrivée en Suisse Passage du permis B au permis C	Communes / contrôle des habitants Service de la cohésion multiculturelle (COSM) Service des migrations (SMIG) Services sociaux régionaux (SSR) et services privés chargés du suivi des dossiers d'aide sociale pour ces publics (CSP/Caritas) Service des contributions (SCCO)	Associations de communautés étrangères (FéNéCI, etc.) Communauté pour l'intégration et la cohésion multiculturelle CICM Centre de rencontre et d'échange (RECIF, etc.)

Sortie de l'aide sociale	Services sociaux régionaux (SSR)	Employeurs
Salaires insuffisant pour couvrir ses besoins	Services sociaux régionaux (SSR)	Employeurs
Divorce / séparation	Tribunal civil Service cantonal des contributions (taxation séparée)	Avocats, Centres de consultation conjugale Offices de médiation
Atteinte à la santé Dépendance et addiction	Office de l'assurance-invalidité (OAI) Service social de l'hôpital	Pro Infirmis Neuchâtel Addictions (NA)
Perte d'emploi Arrivée en fin de droit	Office régional de placement (ORP-ProEmployés) Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance chômage (CCNAC) Services sociaux régionaux (SSR)	Syndicats Caisses de chômage privées Associations d'aide aux chômeurs
Échec d'une activité indépendante	Service des poursuites et des faillites (SEPF)	Associations professionnelles

Ces différents acteurs constituent, à n'en pas douter, des partenaires importants qui pourraient permettre de véhiculer les messages de prévention, voire contribuer à l'axe n°2 du plan qui sera exposé plus loin.

#### **6.2.4. Plan de mesures**

Sur la base de l'analyse croisant moments-clé, publics cible et vecteurs d'information vue au chapitre précédent, une première liste de mesures concrètes, à mettre en œuvre rapidement, a été élaborée.

L'entité partenaire qui sera mandatée pour conduire cet axe aura donc pour tâche de mettre en œuvre ces mesures durant la phase d'introduction au plan de lutte contre le surendettement.

Cette liste ne se veut pas exhaustive, et peut évoluer ou se développer en fonction de l'évaluation des besoins et du financement à disposition.

Dans le cadre des travaux budgétaires, le Grand Conseil a décidé d'octroyer une enveloppe supplémentaire de 56'667 francs dévolue aux subventions dans le domaine de la lutte contre le surendettement en 2020. Cette décision permet d'anticiper le déploiement ou l'élargissement de certaines mesures évoquées ci-après.

En ce qui concerne la phase de consolidation (dès 2025), et comme évoqué dans la partie introductive du chapitre 6, l'entité partenaire aura pour tâche de préparer un plan d'intention quadriennal de mesures qui détaillera les actions à mener pour cet axe. Ce programme sera destiné à la plateforme stratégique de coordination qui se chargera de consolider les éléments avec ceux émanant des autres axes avant de transmettre, pour validation, un programme d'intention quadriennal global au Conseil d'État.

Il paraît utile de détailler ici les mesures à mettre en œuvre durant la phase d'introduction et qui figureront dans le mandat de l'entité partenaire.

### **Mesure 1 : Les Ficelles du budget et Cash-Cash parties**

Extension du programme de prévention et de sensibilisation à l'endettement des jeunes du CSP à l'ensemble des élèves de deuxième année des écoles professionnelles et des lycées du canton.

Le CSP neuchâtelois anime déjà, à la demande des écoles, des ateliers de sensibilisation et de prévention « Les Ficelles du budget » ainsi que des « Cash-Cash parties » auprès de classes d'élèves de la scolarité obligatoire, des lycées et des centres professionnels. À titre d'exemple, en 2016, un peu plus de 1300 élèves ont suivi l'un des deux modules, répartis sur 89 ateliers, soit environ 15 demi-journées d'animation dans les différentes écoles du canton. L'objectif est d'étendre ces ateliers, qui ont déjà fait leur preuve, à l'ensemble des élèves de deuxième année des écoles professionnelles et des lycées du canton afin que chaque apprenti ou étudiant bénéficie dans son parcours de formation d'une sensibilisation au risque de surendettement et d'outils utiles en matière de gestion de budget.

Pour que l'ensemble des apprenti-e-s et des élèves de deuxième année, soit environ 2'700 élèves (source: SFPO, chiffres 2017/2018) puisse bénéficier d'un de ces deux modules dispensés par le CSP, ce qui représenterait 200 ateliers sur 33 demi-journée d'animation, on peut estimer le coût de la mesure à environ 140'000 francs par année. Comme actuellement 49'140 francs sont alloués par l'État dans le cadre d'un mandat de prestation à titre d'indemnité pour le CSP, un financement supplémentaire de 90'000 francs est nécessaire.

### **Mesure 2 : Édition d'une brochure spécialement dédiée aux nouveaux parents**

«Avec l'arrivée d'un bébé, votre famille s'agrandit, pas votre budget »- Tel est le slogan de la campagne de communication qu'a lancée le canton de Vaud à l'attention des nouveaux parents<sup>17</sup>. En effet, pour une famille, l'arrivée d'un enfant implique des variations de revenu disponible (en cas de diminution du taux d'activité par exemple, ou en frais d'accueil préscolaire). Il est important que ce public soit sensibilisé et qu'il puisse se préparer au mieux à ce changement de situation. L'objectif de la mesure est d'établir un dépliant évoquant tous les points importants et donnant des pistes de réflexion. Le coût d'édition de cette brochure (et d'impression) peut être estimée à ce stade à 10'000 francs par année.

### **Mesure 3 : Sensibilisation sur le thème par l'ORP et édition d'une information pour ces publics**

Lorsque que l'on perd son emploi et qu'on se retrouve au chômage, on perd instantanément 20 à 30% de son revenu, voire plus pour les hauts salaires, puisque les indemnités sont plafonnées. Modification du revenu, incertitudes et enjeux y liés doivent être abordés lors de la prise en charge des personnes inscrites au chômage. C'est ainsi que nous proposons qu'une sensibilisation par les organismes agréés soit effectuée auprès des conseillers ORP (comment aborder ce thème, comment répondre à certaines questions, où orienter, aspects légaux etc.).

---

<sup>17</sup> <http://www.vd.ch/themes/social/dettes-et-surendettement/situations-a-risques/information-aux-nouveaux-parents/>

#### **Mesure 4 : Remplir sa première déclaration d'impôt: sensibilisation spécifique auprès des jeunes**

A l'instar de ce qui a été mis en place dans plusieurs cantons (Jura<sup>18</sup>, Argovie, Soleure et Bâle-Ville) pour sensibiliser les jeunes à leur devoir de contribuables, les informer sur la gestion budgétaire en général et les rendre attentifs aux risques de l'endettement, une démarche pourrait être entreprise dans le canton de Neuchâtel avec le service des contributions afin d'améliorer la communication avec cette catégorie de la population.

#### **Mesure 5 : Campagne de sensibilisation**

Au vu de l'impact sociétal du phénomène de surendettement il paraît également important de mener une action de sensibilisation qui ne se focalise pas uniquement sur un public en particulier. Il est dès lors envisagé de mener une campagne de sensibilisation ou de soutenir des campagnes de ce type qui seraient menées par des partenaires actifs dans la lutte contre le surendettement.

*Mesures imaginées pour la phase n°2 (dès 2025)*

Ces mesures seront à inscrire dans un programme quadriennal qui devrait être remis à la plateforme de coordination stratégique dans le courant de l'année 2024.

### **6.3. Axe n°2 : Mise sur pied de mesures de détection précoce**

#### **6.3.1. Principes et objectifs**

**Détection précoce** : repérer les personnes en difficulté financière le plus en amont possible du processus d'endettement afin de leur offrir un soutien rapide pour assainir leur situation.

Les gens qui se trouvent dans des situations problématiques ont tendance à occulter leurs problèmes de dettes et à ne demander de l'aide que très tardivement, ce qui diminue les chances de retour à une situation saine ou du moins rend la démarche particulièrement longue et ardue.

Un système de détection précoce doit être déployé afin de contrer cette tendance, et ceci à travers deux mesures présentées ci-dessous. L'État, à travers ses différents services directs ou paraétatiques, pourrait, de manière relativement simple, mettre en place des dispositifs de détection permettant de repérer les personnes présentant le plus grand risque d'être effectivement touchées.

#### **6.3.2. Organisation**

La mise en place du processus ainsi que le pilotage de celui-ci incombera directement au SASO qui s'approchera également d'autres partenaires publics comme privés en vue de développer des actions pertinentes.

Au vu des expériences passées dans des domaines analogues impliquant la mise en place de processus transversaux, le SASO nécessitera un appui temporaire en matière de ressources qui lui permette de préparer puis de démarrer le projet. Lors de l'adoption du budget 2020, le Grand Conseil a signalé sa volonté que la ressource à disposition puisse

---

<sup>18</sup> <http://www.jura.ch/DFI/CTR/Le-fisc-et-les-jeunes.html>

démarrer son travail de préparation dès cette année déjà. Cette modification est la bienvenue dès lors qu'elle permettra, effectivement, de déployer le processus de détection dès 2021 puisque le travail préparatoire sera fait en amont. Le projet a dès lors été adapté en ce sens. Ce point sera repris au chapitre 7.

### **6.3.3. Plan de mesures**

*Mesures prévues pour la 1<sup>ère</sup> phase (2020 – 2024)*

#### **Mesure 1 : Détection via les demandes d'aide adressées à des organismes publics**

Il s'agit de détecter des personnes potentiellement surendettées, et de leur attribuer un feuillet d'information invitant la personne à consulter, si elle le souhaite, un des organismes mandatés. Ce feuillet ferait office de coupon valable auprès des organismes en question.

Cette mesure, qui s'inspire du système de détection précoce mis en place par le programme genevois de lutte contre le surendettement, a été évaluée positivement par les partenaires concernés.

L'idée est de détecter les personnes potentiellement surendettées lorsqu'elles se présentent auprès de services de l'État pour solliciter une aide en lien avec la prestation concernée. En effet, sur la base des données qui figurent dans les dossiers personnels et sur la base de quelques questions complémentaires, le personnel des guichets peut facilement identifier les personnes présentant un risque important de surendettement et les diriger vers les deux organismes avec lesquelles l'État a déjà un contrat de prestations pour des accompagnements individualisés (aide à la gestion de budget ou désendettement), à savoir Caritas et le CSP.

Le dispositif prévoira la remise d'un coupon pour une prise en charge gratuite, ce qui devrait permettre de suivre le flux des personnes le recevant et se présentant aux services compétents.

Les services suivants seront notamment associés à une phase pilote :

- Service des contributions, par son office de perception (demande de remise d'impôt et nouveaux délais de paiement) ;
- Service financier, par son office du recouvrement de l'État (créances auprès de l'administration cantonale, dont les impôts qui ont fait l'objet de taxations définitives) ;
- Service de l'action sociale, par son office cantonal de l'assurance-maladie (primes impayées que le canton identifie lorsqu'il doit racheter, selon la LAMal, les créances des assurés auprès des caisses) ;
- Service de l'action sociale, par son office de recouvrement et d'avances de contributions d'entretien (avances de pensions alimentaires) ;
- Service des poursuites et faillites, par son office des poursuites (première poursuite au stade de la saisie) ;
- Guichets sociaux régionaux (GSR).

Si la mesure fait ses preuves, elle pourrait être élargie à d'autres entités : le service cantonal des automobiles et de la navigation, le service contentieux des hôpitaux, le service des migrations, par exemple.

En termes de coûts, la présente mesure devrait être, dans un premier temps, assumée par les ressources actuelles des entités concernées. Des charges possibles conséquentes aux développements des systèmes de gestion n'ont pas été intégrées à ce stade. Une évaluation sera menée dans le cadre du bilan qui interviendra en fin de phase n°1.

## **Mesure 2 : Détection via les demandes d'avance sur salaire – mesure pilote au SRHE**

La demande d'avance sur salaire peut constituer un bon indicateur de risque de surendettement, car elle peut être le signe de problèmes d'équilibre budgétaire passagers ou de difficultés de gestion administrative ou financière.

Les personnes ayant un revenu fixe sont une cible de choix puisque pour obtenir un crédit à la consommation ou un leasing, il faut en général pouvoir attester d'un salaire ; les personnes surendettées ont dans la plupart des cas des revenus fixes.

Tant que la personne a un salaire, il y a en général des possibilités de trouver des solutions pour rembourser les dettes accumulées. Par contre, dès que les personnes vivent avec un minimum vital (telles les personnes à l'aide sociale), il devient difficile d'imaginer un remboursement des dettes. C'est d'ailleurs un problème important, car il peut être tout à fait désincitatif pour ces personnes de retrouver un emploi en sachant que les créanciers vont tout de suite réactiver leurs créances. De plus, si un employeur potentiel a connaissance de la situation financière critique du candidat, il aura des réticences à retenir son offre de services.

Il est important de proposer un soutien rapidement car si la situation dégénère, les tensions que cela engendre peuvent avoir pour conséquence la perte de l'emploi.

L'idée de base est très simple : si une personne demande une avance sur salaire (signal d'alarme potentiel sur une situation financière critique), il doit lui être conseillé de se rendre au service social de l'entreprise ou vers un service d'aide à la gestion de budget pour faire le point sur sa situation financière.

Cette mesure sera d'abord testée dans le cadre d'une phase pilote en collaboration avec le service des ressources humaines de l'État (SRHE), qui s'occupe de la gestion du personnel administratif et technique de l'administration cantonale, ce qui représente environ 2'400 personnes.

Cette phase pilote poursuivra les buts suivants :

- Évaluer si la demande d'avance sur salaire est un indicateur pertinent de difficultés en matière de gestion budgétaire ;
- Trouver le meilleur moyen d'inciter les responsables du versement des salaires à orienter les employés et employées à risque vers le service social de l'entreprise ou un service d'aide à la gestion de budget.

Cette mesure pendant la 1<sup>ère</sup> étape sera mise en place dans le cadre des prestations servies par le SRHE, sans augmentation des ressources humaines à disposition pour cette nouvelle tâche.

## *Mesures imaginées pour la phase 2<sup>ème</sup> phase (dès 2025)*

Comme évoqué dans la partie introductive du chapitre 6, il incombera au SASO de prévoir, dans le cadre d'un programme d'intention quadriennal qu'il transmettra à la plateforme de coordination stratégique, les actions complémentaires à mener durant la phase de consolidation. On peut imaginer associer les entreprises et d'autres acteurs privés aux mesures 2.1 et 2.2 si celles-ci s'avèrent efficaces et efficientes.

### **6.4. Axe n°3 : Adaptation du dispositif de conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement**

#### **6.4.1. Principes et objectifs**

Comme nous l'avons énoncé au chapitre 4.6, l'axe « aide au désendettement » doit subsister et même se développer, par l'optimisation de l'outil d'assainissement de dettes des particuliers et son intégration accrue avec les deux autres axes exposés ci-dessus.

La structure actuelle de ce volet curatif doit donc évoluer pour gagner en efficacité.

Il est ainsi prévu que ce pilier soit constitué de deux types d'intervention:

- L'intervention générale en dehors du cadre d'un plan de désendettement ;
- L'intervention en assainissement des dettes dans le cadre d'un plan de désendettement.

Le premier type d'intervention vise à proposer, aux personnes qui ont été identifiées dans le cadre du volet de détection précoce, comme étant particulièrement exposées à un risque de surendettement à court ou moyen terme, des conseils ou un soutien en matière de gestion financière et/ou administrative.

L'intervention en assainissement des dettes dans le cadre d'un plan de désendettement, ou aide au désendettement, vise à établir, avec une personne qui en fait la demande et qui se trouve en situation de surendettement avéré, un plan de désendettement préalablement négocié avec les créanciers et qui a une valeur contraignante. L'établissement de tels plans nécessite un haut degré de formalisation, afin de garantir le respect de l'équité, raison pour laquelle il est encadré par une série de conditions strictes définies par le département en charge.

#### **6.4.2. Organisation**

Le bilan du Fonds fait en 2011 évoquait le fait qu'une réflexion politique devait être engagée sur un financement de l'outil d'assainissement de dettes proposé directement par l'État. À partir du moment où l'on reconnaît cet axe comme l'un des piliers de la politique sociale contre le surendettement, il semble logique que cette activité soit déployée dans une structure étatique. Par ailleurs, les problèmes intrinsèques de financement rencontrés par le Fonds de désendettement nécessitent de remettre en question le principe même du Fonds à qui l'État prête un montant.

Le SFIN (par l'OREE) comme évoqué au chapitre 4.4, a développé un savoir-faire important en matière de désendettement. Il a également développé des relations avec les organismes privés, qui disposent quant à eux d'une grande expérience de négociation avec les créanciers privés.

Afin de tirer parti au maximum des qualités de chacun des protagonistes, il est proposé que le mécanisme actuel de désendettement ne soit plus pris en charge par la fondation de

droit public « Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement » existante, mais qu'il soit transféré sous la compétence de l'État lui-même, tout en maintenant une collaboration étroite avec les organismes privés déjà actifs dans le domaine et membres de l'actuel fonds. Concrètement, sur la base d'une procédure de répartition des cas et d'un mandat de prestations, il est proposé que l'État assure le traitement de la majorité des dossiers de désendettement et qu'il en délègue une partie à ces partenaires, par exemple lorsque l'entier des dettes sont d'ordre privé.

Quant au dispositif de conseil et de soutien à l'assainissement de la situation financière, intégré dans les actions préventives du dispositif actuel, il est proposé de l'intégrer au 3<sup>ème</sup> axe. En effet, si le volet prévention et le volet détection précoces déploient des mesures et processus généraux, le conseil et le soutien à l'assainissement, comme le soutien au désendettement, se fondent tous deux sur des suivis personnalisés avec pour corollaire la logique « d'intervention ».

Ce faisant, le dispositif continuera de s'appuyer sur l'expérience des organismes privés partenaires qui ont développé, depuis de nombreuses années, des outils de soutien spécifiques intervenant en amont d'un processus de désendettement.

### **6.4.3. Plan de mesures**

*Mesures prévues pour la 1<sup>ère</sup> phase (2021-2025)*

#### **Mesure 1 : Mandat d'encouragement au conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière**

Dans le système actuellement en vigueur, l'État octroie un financement à des organismes partenaires pour le développement de mesures de soutien administratif ou financier aux personnes qui se trouvent en difficultés financières et sont exposées à un risque de surendettement.

Avec le développement des mesures de prévention précoce relevant du deuxième pilier du dispositif, cette activité est appelée à prendre davantage d'importance. Des discussions avec les partenaires ont été engagées en vue de définir un processus clair entre les différentes étapes possibles : détection, conseil et soutien à l'assainissement et, en cas de situation dégradée, de désendettement.

#### **Mesure 2 : Évolution du processus d'assainissement – aide au désendettement**

A futur, il est proposé que l'État, et non plus le Fonds, puisse financer directement les opérations de désendettement, en établissant des plans de désendettement englobant les dettes publiques et privées. Pour ce faire, et ainsi permettre un seul plan de désendettement en offrant au débiteur un seul interlocuteur, le SFIN devra pouvoir octroyer un prêt affecté au paiement des dettes privées préalablement négociées par les partenaires. Un espace de coordination entre les organismes privés et le SFIN sera aménagé afin de préciser les modalités de la collaboration entre ces acteurs.

Il en résultera un gain significatif d'efficacité et une simplicité accrue, pour les débiteurs comme pour les créanciers. En effet, le Fonds, bien qu'autonome, n'était en fait alimenté exclusivement que par les montants octroyés par l'État. Il disposait, par ailleurs, d'une marge de manœuvre réduite lorsque les dettes comprenaient également des dettes publiques. Rapatrier cette tâche à l'État, c'est simplifier le processus et le rendre plus transparent.

Le processus de collaboration entre le SFIN et les organismes privés prévu se déploierait de la manière suivante :



	Description
1	Réception par le CSP ou CARITAS des demandes d'aide des débiteurs relatives au désendettement et/ou au rachat d'actes de défaut de biens.
2	Préparation du dossier par le CSP ou CARITAS : <ul style="list-style-type: none"> <li>• Récouter des informations relatives aux créanciers privés (montants et état des procédures).</li> <li>• Rassembler les informations et justificatifs requis.</li> <li>• Transmettre le dossier au SFIN en l'accompagnant cas échéant d'une recommandation.</li> </ul>
3	Analyse préalable du dossier par le SFIN sur la base de l'article 5 de la directive actuellement en vigueur. Si le SFIN constate qu'une solution est possible, il indique à CSP ou CARITAS le résultat de son analyse et les mandatent avec leur accord pour négocier avec les créanciers privés, si nécessaire; le SFIN indique aussi sa position pour ce qui concerne l'éventuel abattement que l'État est prêt à consentir.
4	Éventuelle négociations menées par le CSP ou CARITAS avec les créanciers privés.
5	Analyse finale du dossier par le SFIN en tenant compte du résultat de la négociation menée à l'étape précédente.
6	Mise en place de la convention de désendettement par le SFIN avec le débiteur et en concertation avec le CSP ou CARITAS.
7	Accompagnement éventuel par le CSP ou CARITAS. Le CSP ou CARITAS peuvent intervenir dans le but de conseiller et coacher les débiteurs en les aidant dans la gestion administrative de leurs affaires, dans l'esprit d'une «curatelle de gestion».
	<u>Remarque générale:</u> si au terme de l'étape 3 ou 6 les points de vue entre le SFIN et le CSP ou CARITAS divergent de manière importante, la collaboration sur le dossier concerné peut s'interrompre.

Ce processus n'est pas fondamentalement différent du processus déjà existant entre le Fonds et les services créanciers de l'État. La nouveauté ne se situe pas au niveau de la

technique comptable, dans la mesure où il s'agira toujours d'un prêt, mais du transfert des activités du Fonds à l'État (simplification des flux de traitement).

### **Mesure 3 : Processus pour les bénéficiaires de l'aide sociale**

La question se pose d'ouvrir davantage le processus de désendettement à l'attention des bénéficiaires de l'aide sociale : à ce propos, le programme national contre la pauvreté a recensé cet axe de l'endettement des personnes à l'aide sociale comme un champ encore à développer. La Conférence suisse des institutions de l'action sociale (CSIAS), quant à elle, a décrit les effets préjudiciables de l'endettement lourd qui rend les bénéficiaires captifs de l'aide sociale. Enfin, une étude financée par le Fonds national suisse vise à élaborer des recommandations d'action pour la pratique des services sociaux. Le projet, mené par la Haute école de travail social de la Suisse du Nord-Ouest, s'étend de 2018 à 2021.

#### *Mesures imaginées pour la 2<sup>ème</sup> phase (dès 2025)*

Comme pour les deux autres axes, il s'agira ici d'examiner si des mesures complémentaires à ce volet technique devront être apportées durant la phase de consolidation / pérennisation. Cette analyse fera elle aussi l'objet d'un programme d'intention quadriennal à destination de la plateforme stratégique.

## **7. CONSÉQUENCES ET IMPACTS**

### **7.1. Aspects financiers**

En matière de coûts de fonctionnement, il convient de faire une double distinction : par volets et par étapes. Ne seront repris ci-dessous que les coûts prévisibles (et estimés) pour l'étape d'introduction.

L'évaluation de l'étape de consolidation/pérennisation fera l'objet d'une analyse ultérieure qui sera incluse, dès la fin de la période d'introduction, dans le programme quadriennal du plan de lutte contre le surendettement.

#### **7.1.1. Description des impacts par domaine**

##### **Plateforme cantonale de lutte contre le surendettement**

Comme évoqué au chapitre 6.1.2., il s'agira de pouvoir assurer le fonctionnement de la plateforme et lui permettre d'accomplir ses tâches. Si le canton souhaite mener une action efficace contre le phénomène de surendettement, il est indispensable que l'organe qui est chargé de la coordination du dispositif soit à même d'avoir une vision fine et complète de la situation, de son évolution et de l'impact des mesures mises en place.

Cette analyse nécessitera probablement un appui scientifique externe ponctuel qui doit dès lors être prévu dans le budget du dispositif global.

## **Axe n°1 : Renforcement de la sensibilisation et la prévention**

Le volet lié à la sensibilisation et la prévention est précisément celui qui nécessite le plus grand développement comparativement à ce qui se fait actuellement. En effet, comme vu au chapitre 6.2, si des mesures en la matière existent déjà aujourd'hui, elles paraissent insuffisantes pour avoir un effet systémique sur le phénomène du surendettement.

Comme exposé précédemment, afin de gagner en efficacité, la gestion de ce volet sera confiée à un partenaire externe qui aura pour mission de mettre en œuvre, développer et coordonner les mesures.

Les coûts dont il faut tenir compte pour ce volet seront donc de deux ordres :

- Les coûts liés à la rémunération du mandat de coordination / gestion des mesures ;
- Les coûts liés à la réalisation des mesures en elles-mêmes.

Le partenariat sera géré par le biais d'un contrat de prestations établi par le Conseil d'État et dont la rémunération annuelle tiendra compte de ces deux aspects.

Par ailleurs, il incombera également au partenaire d'activer une recherche de fonds externes qui permettra de développer le programme de mesures.

## **Axe n°2 : Détection via les demandes d'aide adressées à des organismes publics**

La mise en place d'un processus transversal de détection précoce peut s'avérer simple dans sa philosophie mais cependant relativement complexe dans la pratique. Il s'agit, en effet, notamment, de pouvoir mener une analyse approfondie des processus existants en matière de détection, d'étudier les bases légales afin de détecter les problématiques de transmission d'information entre les différentes entités concernées, le cas échéant adapter le cadre légal, et enfin de créer, d'entente avec tous les partenaires, un processus commun.

Au vu des expériences menées dans des projets analogues, il est aujourd'hui difficilement imaginable de développer ce volet du dispositif sans doter le SASO d'un appui temporaire à la mise en place et au démarrage du processus. C'est pourquoi, le Conseil d'État estime nécessaire d'engager une personne chargée de mener ce projet pour une durée déterminée. Comme évoqué au chapitre 6.3.2, le Grand Conseil a décidé d'amender le budget 2020 afin de permettre l'avancement du recrutement de la personne chargée de ce projet. Le Conseil d'État a donc pris acte de cette décision qui, dans les faits, permettra de préparer, dès le deuxième semestre 2020, la mise en place des processus qui devront être déployés.

Ensuite, une fois la chaîne d'information mise en place, le déploiement de ce volet se fera avant tout sur la base des ressources existantes tant au SASO, qui aura la charge de coordonner le processus, que des autres services ou entités partenaires qui auront à collaborer sur cet axe de détection. Il s'agira donc d'évaluer ultérieurement, mais au plus tard à la fin de la période d'introduction en 2024, si les ressources à disposition sont suffisantes.

**Axe n°3 : Adaptation du dispositif de conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement**

Compte tenu des changements qui seront apportés au dispositif cantonal, il est prévu que l'État rediscute les contrats de prestations passés en 2010 avec les deux services privés actifs dans le désendettement.

Le mandat actuel porte sur les prestations suivantes :

- Aide à la gestion du budget ;
- Conduite de négociations avec les créanciers ;
- Aide financière (y compris via la recherche de fonds propres) ;
- Plan de désendettement ;
- Constitution et suivi de dossiers en vue de présenter des demandes au Fonds cantonal de désendettement.

Le contenu du mandat sera adapté pour correspondre au nouveau dispositif.

**7.1.2. Conséquences financières**

L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le désendettement induit tout d'abord la dissolution du fonds de désendettement et de prévention de l'endettement. Cette dissolution entrainera pour l'État une reprise des actifs et passifs de la fondation de droit public. Sur la base du bilan du fonds au 31.12.2018 (non audité au moment de la rédaction de ce rapport), les impacts dans les comptes de l'État seraient les suivants (montants arrondis) :

	CHF
Reprise des créances nettes	87'000
+ Reprise du Cash	1'298'000
./. amortissement du prêt	1'500'000
./. mise à zéro du compte courant	47'000
<b>Total (perte à comptabiliser au compte de résultats de l'État)</b>	<b>162'000</b>

La perte à comptabiliser sera compensée par la dissolution de la provision prévue. Cette dernière sera ajustée lors du bouclage des comptes 2019.

En outre, la mise en place du nouveau dispositif de lutte contre le surendettement générera des coûts supplémentaires qui émargeront au compte de résultats. Le tableau ci-dessous présente une estimation de l'impact financier induit par la phase d'introduction. Pour avoir une idée des charges supplémentaires, il s'agit de soustraire à ces montants l'ensemble des actions déjà menées sur le front du désendettement.

<b>Budget du dispositif de lutte contre le surendettement (compte de résultats)</b>					
<b>Piliers / Montants en Fr. par an</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>
<b>Plateforme cantonale de lutte contre le surendettement</b> (organisation, mandats, expertises...)	-	30'000	30'000	30'000	30'000
<b>Prévention et sensibilisation</b> (Mandat global comprenant la gestion et le financement des mesures)	109'000	192'000	192'000	192'000	192'000
<b>Détection précoce :</b> (Chargé-e de projet mise en place détection )	50'000	100'000	-	-	-
<b>Conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement</b> (mandat externe conseil et soutien à l'assainissement)	360'000	360'000	360'000	360'000 <sup>19</sup>	360'000 <sup>19</sup>
<b>Total</b>	<b>519'000</b>	<b>682'000</b>	<b>582'000</b>	<b>582'000</b>	<b>582'000</b>
<b>Dispositif actuel</b>	<b>519'000</b>	<b>519'000</b>	<b>519'000</b>	<b>519'000</b>	<b>519'000</b>
<b>Surcoût du nouveau dispositif</b>	<b>0</b>	<b>163'000</b>	<b>63'000</b>	<b>63'000</b>	<b>63'000</b>

Ces montants s'entendent à leur valeur brute, sans tenir compte d'éventuelles participations de partenaires (par exemple facture sociale).

De manière plus générale, ces coûts supplémentaires sont à mettre en regard avec les retombées positives qui découleront de la mise en œuvre du nouveau dispositif. À travers ses axes préventifs et de détection notamment, ce dernier vise en effet à réduire le nombre de cas d'endettement excessif nécessitant une intervention lourde dans le cadre d'un plan de désendettement. En définitive, une fois le dispositif en place, le volume de créances non honorées est appelé à diminuer, résultant en une économie financière, non chiffrable à ce stade, pour les créanciers, principalement l'État.

Finalement, la reprise des activités de l'actuel fonds de désendettement par l'OREE implique de débloquer des moyens destinés à permettre l'octroi de prêts. Il est par conséquent proposé, par le biais du présent rapport et du décret qui l'accompagne, d'autoriser l'ouverture d'un nouveau crédit d'engagement dont les dépenses émergeront au compte des investissements de l'État. D'un montant brut de 840'000 francs ce crédit cadre permettra aux débiteurs de se voir octroyer, sur la base d'une convention de désendettement, un prêt destiné aux remboursements de leurs créances privées.

<sup>19</sup> Pour les années 2023 et 2024, le montant de la subvention fera l'objet d'une réévaluation sur la base d'un bilan établi par les partenaires à l'horizon 2022 dans le cadre des contrats de prestations

Les dépenses et recettes relatives à ce crédit d'engagement sont résumées au sein du tableau ci-dessous :

<b>Incidences financières liées au crédit d'engagement (CHF)</b>	<b>Total</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>SS</b>
<b>Compte des investissements</b>						
Dépenses	<b>840'000</b>	210'000	210'000	210'000	210'000	0
Recettes (-)	<b>-840'000</b>	*	*	*	*	*
<b>Total dépenses nettes</b>	<b>0</b>	<b>210'000</b>	<b>210'000</b>	<b>210'000</b>	<b>210'000</b>	<b>0</b>
* Les recettes dépendront du rythme de remboursement prévu dans les conventions de désendettement. À noter que la durée maximale d'un plan de désendettement est fixée à 3 ans.						

## 7.2. Ressources humaines

Comme évoqué ci-dessus, une grande partie du programme de lutte contre le surendettement se déploiera sur la base des effectifs existants dans les services ou par le biais de mandats de prestations ou d'expertise.

Cependant, afin de concrétiser le deuxième pilier du dispositif, à savoir celui de la détection précoce, il sera nécessaire d'engager une ressource affectée à ce projet à titre temporaire.

L'engagement de ce ou cette chargé-e de projet devrait prendre la forme d'un contrat de durée maximale de deux ans (voir également chap. 7.1.1.).

## 8. RÉFORME DE L'ÉTAT ET REDRESSEMENT DES FINANCES

La mise en place d'un dispositif de lutte contre le surendettement s'inscrit pleinement dans les objectifs affichés par le Conseil d'État dans ses programmes de législature 2014-2017 et 2018-2021. Il vise ainsi à mieux prévenir les situations qui pourraient durablement conduire les ménages neuchâtelois dans une situation précaire, et soutenir plus efficacement celles et ceux qui sont d'ores et déjà confrontés à une situation financière délicate.

Ce projet est porté en complète transversalité par deux départements, et implique des services de pratiquement tous les autres départements. Il s'inscrit ainsi dans la vision d'une administration décloisonnée pour laquelle s'est engagé le Conseil d'État.

Enfin, si le projet en lui-même nécessitera un investissement, tant le déploiement du volet de prévention et de sensibilisation que l'amélioration du dispositif d'intervention devraient également permettre d'avoir une action plus efficace qui, à terme, aura une incidence positive tant sur le contentieux de l'État que sur les différentes prestations sous condition de ressources.

## **9. COMMENTAIRES ARTICLE PAR ARTICLE**

La nouvelle loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (ci-après LLPS) a pour objectif de permettre de développer une politique en la matière volontariste et coordonnée. Au vu de l'implication de plusieurs secteurs et départements, et au vu de la nécessité de conduire des stratégies qui se pensent à moyen et long terme, il paraît important d'ancrer les principes fondamentaux du programme de lutte contre le surendettement dans une nouvelle base légale.

Le présent chapitre reprend l'explication de cette législation article par article.

### **Chapitre premier : buts et principes**

#### **Art. 1 à 3 (Buts, définitions et axes) :**

Ces articles ont pour but de définir les fondements de la lutte contre le surendettement ainsi que le périmètre d'action.

L'article 2 précise ainsi la terminologie utilisée faisant la distinction entre deux types de soutien :

- Assainissement : soutien externe par l'apport de compétences gestionnaires, juridiques ou sociales à la personne endettée. L'objectif est de lui permettre, par le biais d'analyses et conseils, de vivre avec les contraintes liées à son budget.
- Désendettement : intervention par l'établissement d'un plan de désendettement portant sur l'ensemble des dettes de la personne avec un objectif de désendettement total.

Ces deux situations peuvent être soit alternatives, soit cumulatives.

L'article 3, quant à lui, reprend les trois axes sur lesquels est construite la stratégie de lutte contre le surendettement.

### **Chapitre 2 : organisation**

#### **Art. 4 et 5 (Conseil d'État et départements) :**

Ces articles reprennent l'organisation formelle de la lutte contre le surendettement qui s'articule sur deux secteurs, respectivement deux départements distincts : le domaine social pour les aspects de prévention et détection précoce ; les finances pour les aspects d'assainissement et de désendettement.

Les objectifs sectoriels de la lutte contre le surendettement sont regroupés dans des plans quadriennaux (voir chapitre 6 du rapport).

#### **Art. 6 à 8 (Plateforme de lutte contre le surendettement) :**

Ces dispositions instaurent un nouvel organe consultatif désigné par le Conseil d'État qui entend s'appuyer sur des spécialistes en la matière pour construire sa politique de lutte contre le surendettement.

Parmi ses attributions, la plateforme de lutte contre le surendettement a notamment la tâche de fournir des propositions pour le plan quadriennal du Conseil d'État ainsi que d'apporter un point de vue critique et constructif sur la situation cantonale et les actions menées en la matière.

### **Chapitre 3 : prévention et sensibilisation**

#### **Art. 9 (Principes et objectifs)**

L'objectif de l'État en matière de prévention et de sensibilisation est que son action puisse s'appuyer sur une politique globale et cohérente. Actuellement, plusieurs démarches sont menées par différents acteurs publics et privés sans qu'il n'existe de coordination à ce sujet. Il ne s'agit pas ici de prendre en charge l'ensemble de ces actions, ni que l'État se substitue aux acteurs déjà engagés sur la question, mais plutôt d'assurer une vision globale, cohérente et efficiente sur cet axe.

### **Chapitre 4 : détection précoce**

#### **Art. 10 à 12 (Principes, objectifs, tâches et information):**

Ce chapitre pose la base d'un nouvel axe dans l'intervention menée en direct par l'État. Il s'agit ici de pouvoir détecter le plus tôt possible, de manière concrète et ciblée, les personnes qui sont particulièrement susceptibles d'être confrontées aux affres du surendettement.

Comme évoqué au chapitre 6.3 du présent rapport, si les premières mesures à mettre en œuvre dans ce domaine concernent la coordination et le partage d'informations au sein des entités étatiques et paraétatiques, la volonté est bien, dans un deuxième temps, d'étendre le champ d'action auprès du secteur privé.

Une fois le cas détecté, la personne en situation d'endettement problématique pourra être orientée vers une offre de conseil et potentiellement bénéficier du soutien faisant l'objet du chapitre 5 de la LLPS.

À noter que par « organisme d'entraide » il est entendu les services sociaux privés spécialisés dans le domaine de l'endettement.

### **Chapitre 5 : désendettement et assainissement de la situation financière :**

#### **Art. 13 (Principe)**

Cette disposition, tout en donnant pour tâche à l'État de mettre en place un dispositif de conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement, n'impose pas qu'il fournisse lui-même les prestations nécessaires à atteindre les objectifs de ce chapitre. Elle exige en revanche de lui qu'il veille à ce que les prestations prévues par ce chapitre soient disponibles. Comme cela ressort des autres dispositions de ce chapitre, le rôle de l'État consiste à coordonner et à encourager financièrement ce dispositif.

#### **Art. 14 (Intervention directe de l'État)**

Cette disposition autorise l'État à donner "un coup de pouce" à la personne surendettée, en lui prêtant le montant nécessaire pour désintéresser ses créanciers privés et les créanciers publics non assimilés à l'État. Ce prêt constitue une aide financière individuelle au sens de l'article 3, alinéa 2 LSub. Il n'est ici pas dérogé à la règle posée par la loi sur les subventions: il n'existe pas de droit à l'octroi de ce prêt. L'article 14 permet seulement à l'État de l'accorder à des conditions strictes qui seront précisées dans des directives du Département ou le règlement d'exécution de la loi.

L'État étant lui-même souvent créancier de la personne concernée, l'article 14 prévoit également la faculté d'accorder des remises de dette partielles dans le but de permettre un complet désendettement. La possibilité pour l'État de renoncer à tout ou partie de ses

créances n'est certes pas nouvelle. L'innovation de la présente loi réside dans le fait que la personne concernée n'aura plus besoin de s'adresser à chaque entité de l'État concernée pour obtenir ces remises, mais pourra le faire au service désigné par le département, qui statuera au nom de toutes les entités (à l'exception du service des contributions).

La mise en œuvre d'un plan de désendettement représente pour la personne concernée des contraintes élevées durant plusieurs années: elle devra ainsi et notamment rembourser, par acomptes mensuels réguliers, le prêt que lui a accordé l'État sur une période n'excédant en principe pas trois ans. L'exigence d'une convention permet ainsi à l'État de s'assurer que la personne est disposée à se soumettre à ces contraintes, condition nécessaire- mais pas suffisante- de l'octroi d'un prêt.

Conformément à la loi sur les subventions, l'octroi d'une subvention doit faire l'objet d'une décision de la part de l'autorité qui la délivre. La convention passée avec la personne concernée en fait partie intégrante, dans la mesure où elle définit les conditions d'octroi du prêt, en particulier quant à son utilisation et son remboursement. Cette décision, une fois entrée en force, vaudra titre de mainlevée définitive, ce qui permettra un recouvrement plus efficace des montants à rembourser par la personne concernée.

En toute hypothèse, l'article 14 autorise l'État à accorder un prêt ou une remise de dettes, mais ne l'y contraint jamais: la loi ne donne à la personne concernée aucune prétention, même lorsque certaines conditions sont réalisées.

#### **Art. 15 (Collaboration)**

Comme souligné dans le commentaire de l'article 14, la loi n'exige pas de l'État qu'il fournisse lui-même aux personnes concernées les prestations de conseil et de soutien nécessaires pour atteindre les objectifs du 3<sup>ème</sup> axe du dispositif. Il peut en revanche encourager financièrement les institutions qui fournissent de telles prestations, par le biais d'aides financières au sens de l'article 3, alinéa 1 LSub. L'article 14 fournit ainsi à l'État la base légale nécessaire pour mettre en place un partenariat avec les institutions privées actives dans le conseil et le soutien aux personnes en situation d'endettement problématique.

#### **Art. 16 (Conseil d'État)**

Cette disposition est à première vue redondante avec l'article 20. Elle va toutefois plus loin que ce dernier, en exigeant du Conseil d'État qu'il apporte des précisions sur des aspects précis du dispositif, et non seulement sur les points qu'il juge nécessaires à son exécution. Ainsi et notamment, il est prévu de préciser que toute demande de prêt ou de remise de dette adressée à l'État doit l'être par l'intermédiaire des partenaires, dont il est notamment attendu qu'ils effectuent l'analyse complète et détaillée de la situation financière de la personne concernée et des possibilités de désendettement.

#### **Art. 17 (Évaluation et amélioration du dispositif)**

Le présent chapitre est rédigé en termes généraux. Il doit en effet permettre au Conseil d'État d'adapter le dispositif afin de le rendre plus efficient au besoin, sur la base du bilan effectué par le département et les propositions d'amélioration de ce dernier.

## **Chapitre 6 : dispositions transitoires**

### **Art. 18** (Actifs et passifs de la fondation) :

Cette disposition, règle la question du sort des actifs et passifs de la fondation de droit public "Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement" ensuite de sa dissolution par l'abrogation, prévue à l'article 21, de la loi qui l'institue (loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement, du 29 septembre 1998).

### **Art. 19** : (Plan de mesures)

La plateforme doit pouvoir bénéficier d'un temps raisonnable pour se constituer, analyser la situation et travailler sur des propositions qui seront soumises au Conseil d'État dans le but d'élaborer son premier plan quadriennal. Cependant, afin d'assurer une mise en place rapide du dispositif dès 2021, il est d'ores et déjà nécessaire que le Conseil d'État définisse un premier plan d'action.

## **Dispositions finales**

### **Art. 21** (Abrogation du droit en vigueur)

La loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement, du 29 septembre 1998 institue la fondation de droit public qui, actuellement, accorde des prêts destinés à permettre le désendettement complet de personnes surendettées. Dès lors que la présente loi permet à l'État lui-même d'accorder de tels prêts, dite fondation n'a plus de raison d'être. La loi qui l'institue doit donc être abrogée, entraînant par là-même sa dissolution.

## **10. CONSULTATION**

Le présent projet a fait l'objet d'une large consultation menée entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 12 septembre 2019. Dans ce cadre, le Conseil d'État a invité l'entier des partis politiques, des communes et des partenaires du domaine du surendettement à lui faire part de leurs observations.

Globalement, il peut être relevé que l'entier des entités ayant répondu ont accueilli très favorablement la volonté du Conseil d'État de renforcer la lutte contre le surendettement et partageaient la nécessité d'intensifier les efforts en matière de sensibilisation et de détection précoce.

Par ailleurs, dans une grande majorité des retours, il est évoqué la pertinence de mettre en place une plateforme intégrant à la fois l'État et les partenaires de la lutte contre le surendettement. La volonté d'avancer dans une logique de plans quadriennaux flexibles est également bien accueillie.

En ce qui concerne l'axe lié à l'assainissement et le désendettement, quelques réponses des entités consultées ont laissé apparaître que si, sur son principe, le système proposé serait plus efficace que celui existant, certains points d'attention devaient être étudiés afin d'assurer la cohérence du processus et le respect des intérêts tant des débiteurs que des créanciers.

Afin de tenir compte de ce qui précède, et au vu de la pertinence des remarques susmentionnées, le Conseil d'État a estimé nécessaire d'apporter certaines modifications dans le corps du rapport ainsi que dans la loi (voir chapitre 6.4 et chapitre 9). La volonté est ici de pouvoir clairement identifier les rôles et les marges de manœuvre tant du SFIN que des partenaires impliqués dans le processus d'assainissement.

## 11. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES

En date du 20 février 2019, votre autorité acceptait, sans débat, le postulat du groupe socialiste 18.202 « Assurance-maladie : primes, subsides et endettement. Faire la lumière sur ce diabolique ménage à trois » dont la teneur est la suivante :

### **18.202**

20 février 2019

#### **Postulat du groupe socialiste**

**« Assurance-maladie : primes, subsides et endettement. Faire la lumière sur ce diabolique ménage à trois »**

*Le groupe socialiste demande au Conseil d'État d'engager une étude susceptible de renseigner le Grand Conseil sur la nature des liens existants entre l'évolution des primes d'assurance-maladie, le montant des subsides versés et l'endettement des personnes et des ménages dans notre canton et sur les possibilités de mesures alternatives possibles. Cette étude, qui pourrait par exemple être confiée à un organisme externe type Haute école, pourrait pleinement s'inscrire en marge des travaux que le Conseil d'État mène actuellement dans le cadre de la redéfinition du dispositif des prestations sociales du canton (rapport 18.034) et/ou dans celui du rapport en cours concernant la lutte contre l'endettement.*

*Développement :*

*Année après année, le rituel de mauvais goût relatif à l'annonce des hausses de primes d'assurance-maladie vient plomber le moral et le portemonnaie des Neuchâteloises et Neuchâtelois. Année après année, dans la foulée, l'État annonce qu'il ne peut pas aligner sa politique des subsides à la courbe de la hausse effective des primes, la faute à une situation financière cantonale difficile. Année après année enfin l'examen des comptes et du budget de l'État montre une augmentation du volume des poursuites engagées dans le canton, nous citons : Le constat fait l'année dernière relative à la « spirale de l'endettement » reste d'actualité. (Citation p. 88, tome 2, budget de l'État 2019.)*

*Comme le mentionnait une émission de Temps présent en mars 2017 déjà, l'assurance-maladie est devenue la 2e cause d'endettement après les impôts. L'endettement est une véritable problématique individuelle et collective. Individuelle parce qu'on sait notamment que l'endettement peut avoir des conséquences sur la santé. Comme le souligne un article de la revue Reiso (<https://www.reiso.org/articles/themes/precarite/428-sante-et-sur-endettement-quels-liens>): « Depuis plusieurs années déjà, de nombreuses études relèvent une forte corrélation entre une bonne santé financière et une bonne santé physique et mentale. » Mais au-delà de ces conséquences individuelles qui doivent bien entendu être prises en considération, c'est aussi l'impact sur la collectivité qui doit être analysé et tout particulièrement en regard de la question spécifique des primes d'assurance-maladie. Au final, n'oublions pas que les primes impayées qui aboutissent à des actes de défaut de biens doivent être payées par le canton... d'où l'histoire du serpent qui se mord la queue... Le groupe socialiste, qui s'engage par ailleurs de façon active sur les différents chantiers nationaux et cantonaux dans ce domaine, ne peut se satisfaire du constat disant que le problème mérite toute attention mais que la solution se trouve ailleurs. C'est pourquoi il demande expressément au Conseil d'État d'engager cette étude, dont la portée sur les années à prendre en considération doit être définie notamment avec l'office des poursuites en fonction des données disponibles.*

*Signataires : F. Nater, F. Gagnaux, D. Andermatt-Gindrat, B. Hurni, M. Docourt Ducommun, H. Assumani*

Le Conseil d'État est particulièrement attentif à la problématique soulevée par les auteurs du postulat. C'est également pour faire face à ces constats et réduire les effets de seuil qui tendaient à aggraver la situation, que le gouvernement a décidé de mener la réforme des

subsidés à l'assurance-maladie présentée dans le rapport 18.034 « Redéfinition des prestations sociales » et entrée en vigueur en janvier 2019. Pour rappel, cette réforme a notamment augmenté le subside de la classification 1 pour l'amener au montant de la PARC, à savoir le niveau de subside versés aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Cependant, le Conseil d'État admet que la question complexe des liens entre l'évolution des primes, les subside versés et le survêtement mérite d'être analysée de manière plus approfondie. Cette étude doit permettre d'avoir une vision claire de la situation et des effets en cascade que l'augmentation des primes peut avoir sur le niveau de solvabilité d'un ménage, ainsi que des mesures qui peuvent être entreprises pour permettre d'agir à ce niveau.

Un mandat d'étude a été confié par le service de l'action sociale au Département des sciences sociales de l'Université de Fribourg. L'équipe de recherche concernée a en effet investigué par le passé la thématique de l'endettement et elle conduit des travaux financés par le Fonds national suisse (FNS) portant sur les liens entre maladie et surendettement. L'étude menée à la demande du canton de Neuchâtel en 2020 comprend une approche quantitative (analyse secondaire de données statistiques), ainsi qu'une partie qualitative (entretiens approfondis).

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'État propose le classement du postulat 18.202.

## **12. VOTE DU GRAND CONSEIL**

Le projet de loi et le décret présentés n'entraînant pas de dépense ou d'économie supérieure à 700'000 francs par année, ni n'entraînant de dépense, économie ou recette unique supérieure à 7 millions de francs, leur adoption requiert la majorité simple des voix.

## **13. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM**

Conformément à l'art. 42 alinéa 3 lit. a de la Constitution neuchâteloise, la présente loi est soumise au référendum facultatif.

## 14. CONCLUSION

L'évolution des situations de surendettement dans notre société a un impact particulièrement néfaste tant sur les personnes qui se retrouvent dans la précarité financière que sur les collectivités.

Après avoir tiré le bilan des activités du fonds de désendettement et analysé les plus-values mais aussi les inconvénients du système actuel, et après avoir constaté la nécessité de développer des actions de prévention dans le domaine, le Conseil d'État est convaincu que la mise en place d'un nouveau dispositif de lutte contre le surendettement est nécessaire.

Le présent projet vise ainsi à prévenir des situations qui peuvent potentiellement devenir dramatiques, et apporter un meilleur soutien aux ménages en difficulté. Au final, c'est l'ensemble de la collectivité qui tirera les bénéfices de l'exercice.

Pour toutes les raisons développées ci-avant, le Conseil d'État invite le Grand Conseil à le soutenir dans cette démarche en prenant en considération le présent rapport et adoptant le projet de loi ci-après.

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

Neuchâtel, le 17 février 2020

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
A. RIBAUX

*La chancelière,*  
S. DESPLAND

---

# Loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS)

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*  
sur la proposition du Conseil d'État, du 17 février 2020,  
*décète :*

## CHAPITRE PREMIER

### Buts et principes

**But** **Article premier** La présente loi a pour but de prévenir le surendettement des ménages neuchâtelois et de proposer un soutien aux personnes en situation d'endettement problématique.

**Définitions** **Art. 2** Au sens de la présente loi, on entend par :

- a) assainissement de la situation financière : recherche d'un équilibre financier durable ;
- b) désendettement : règlement durable de l'ensemble des dettes échues ;
- c) surendettement : situation d'une personne qui, en raison d'un manque de ressources ou de compétences, éprouve des difficultés à respecter ses engagements financiers.

**Axes stratégiques** **Art. 3** <sup>1</sup>Le dispositif de lutte contre le surendettement s'articule autour de trois axes principaux :

- a) prévention et sensibilisation ;
- b) détection précoce ;
- c) conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement.

## CHAPITRE 2

### Organisation

**Conseil d'État** **Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'État définit et met en œuvre la politique de lutte contre le surendettement.

<sup>2</sup>A cette fin, il adopte un plan quadriennal global.

<sup>3</sup>Il exerce la haute surveillance sur le bon déroulement des activités développées dans ce cadre.

**Départements** **Art. 5** <sup>1</sup>Le département en charge de l'action sociale :

- a) veille à la coordination du dispositif ;
- b) veille à la mise en œuvre de la prévention, de la sensibilisation et de la détection précoce.

<sup>2</sup>Le département en charge des finances met en œuvre le soutien de l'État à l'assainissement et au désendettement au sens du chapitre 5 de la présente loi.

Plateforme de lutte contre le surendettement  
I. Composition **Art. 6** <sup>1</sup>Est constituée une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement (ci-après « la plateforme »), composée d'un maximum de 13 membres, désignés par le Conseil d'État et représentant les milieux intéressés issus à la fois des collectivités publiques et du domaine privé.

<sup>2</sup>Le ou la chef-fe de département en charge de l'action sociale préside la plateforme.

<sup>3</sup>Le département en charge des finances y est représenté par sa ou son chef-fe, ou sa ou son secrétaire général-e.

II. Organisation **Art. 7** <sup>1</sup>Le Conseil d'État, sur proposition de la plateforme, fixe les modalités de son organisation.

<sup>2</sup>Le secrétariat de la plateforme est assumé par le service en charge de l'action sociale.

<sup>3</sup>La plateforme se réunit autant de fois que les circonstances le commandent mais au minimum une fois par semestre.

III. Compétences **Art. 8** La plateforme :

- a) observe l'évolution du surendettement de la population neuchâteloise ;
- b) analyse l'efficacité des mesures prévues par la présente loi ;
- c) veille à la cohérence de la mise en œuvre des stratégies et mesures prévues par la présente loi ;
- d) propose au Conseil d'État un projet de plan quadriennal global des mesures de lutte contre le surendettement, accompagné d'un bilan global portant sur la période quadriennale précédente ;
- e) agit comme organe consultatif du Conseil d'État pour toutes les questions liées aux problématiques de l'endettement et du surendettement.

## CHAPITRE 3

### Prévention et sensibilisation

Principes et objectifs **Art. 9** <sup>1</sup>Le Conseil d'État met en place les mesures de prévention et de sensibilisation prévues par le plan quadriennal, afin d'informer la population sur:

- a) les risques de l'endettement et les conséquences du surendettement ;
- b) les moyens de les éviter ou d'y faire face.

<sup>2</sup>En particulier, il :

- a) recense toutes les actions de prévention et de sensibilisation en matière d'endettement, qui sont menées dans le canton par des entités publiques, parapubliques ou privées ;
- b) développe toute mesure générale ou individuelle qui lui semble nécessaire pour accomplir l'objectif de prévention et de sensibilisation de la population aux risques de l'endettement et conséquences du surendettement ;
- c) évalue l'efficacité des mesures mises en place et établit un bilan annuel d'activité à l'attention de la plateforme ;
- d) prépare un plan quadriennal sectoriel de mesures à transmettre à la plateforme.

<sup>3</sup>Il peut déléguer tout ou partie de cette tâche à un tiers par le biais d'un contrat de prestations. La contre-prestation de l'État est une indemnité au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a de la loi sur les subventions (LSub), du 1er février 1999.

## CHAPITRE 4

### Détection précoce

Principes et objectifs

**Art. 10** La détection précoce a pour objectif de permettre d'identifier le plus tôt possible les personnes particulièrement exposées à un risque de surendettement.

Tâches

**Art. 11** <sup>1</sup>Le Conseil d'État développe un système de détection des situations présentant un risque de surendettement en s'appuyant sur une collaboration transversale avec les partenaires publics, parapublics et privés concernés.

<sup>2</sup>En particulier, il :

- a) recense tous les outils de détection précoce mis en place en cas d'endettement lourd par des entités publiques, parapubliques ou privées ;
- b) évalue l'efficacité des mesures mises en place et établit un bilan annuel d'activité à l'attention de la plateforme ;
- c) prépare un plan quadriennal sectoriel de mesures à transmettre à la plateforme ;
- d) coordonne la mise en place de processus d'échange d'informations entre les différents partenaires impliqués en matière de détection précoce.

<sup>3</sup>Il peut déléguer ces tâches à un tiers sur la base d'un contrat de prestations. La contre-prestation de l'État est une indemnité au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre a, LSub.

Information

**Art. 12** <sup>1</sup>Toute personne ayant connaissance, dans le cadre de son activité professionnelle, d'une situation d'endettement problématique ou présentant un tel risque informe les personnes concernées des possibilités de soutiens qui s'offrent à elles en vertu de la présente loi.

<sup>2</sup>Les personnes concernées sont invitées à s'adresser en priorité aux organismes d'entraide œuvrant dans le domaine de la gestion des dettes et du désendettement.

<sup>3</sup>Toute donnée personnelle tombant dans le champ d'application de la législation sur la protection des données ne peut être transmise à des tiers qu'avec l'accord de la personne concernée.

## CHAPITRE 5

### Désendettement et assainissement de la situation financière

Principes

**Art. 13** Le Conseil d'État met en place un dispositif visant à fournir conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement des personnes physiques domiciliées dans le canton de Neuchâtel.

Intervention directe de l'État

**Art. 14** <sup>1</sup>Le département en charge des finances peut, sur la base de son analyse de la situation financière de la personne concernée, afin de permettre son désendettement :

- a) octroyer une aide financière individuelle sous forme de prêt au sens de l'article 3, alinéa 2 LSub ;

b) accorder des remises sur les créances de l'État.

<sup>2</sup>Il passe avec la personne concernée une convention portant sur les droits et obligations de celles-ci.

<sup>3</sup>Le prêt au sens de l'alinéa 1, lettre a et les conditions de son remboursement, ainsi que les conditions de remise au sens de l'alinéa 1 lettre b, font l'objet d'une décision dont la convention mentionnée à l'alinéa 2 fait partie intégrante.

Collaboration avec les services spécialisés

**Art. 15** <sup>1</sup>L'État peut passer avec des services spécialisés des contrats de prestation ayant pour objet :

a) conseil général : information, conseil, aide à la gestion ;

b) établissement et analyse de la situation financière ;

c) négociation avec les créanciers privés ;

d) accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi du plan de désendettement.

<sup>2</sup>La contre-prestation financière versée en vertu des contrats de prestations mentionnés à l'alinéa premier est une aide financière au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b LSub.

Conseil d'État

**Art. 16** Le Conseil d'État définit les modalités et conditions de l'aide individuelle que peut apporter l'État en vertu de l'article 14, les tâches incombant aux tiers sur la base de contrats de prestations passés sur la base de l'article 15 et la procédure applicable.

Evaluation et amélioration du dispositif

**Art. 17** Le Département en charge des finances :

a) évalue l'efficacité du processus mis en place et établit un bilan annuel d'activité à l'attention de la plateforme cantonale de lutte contre le surendettement ;

b) propose, sous forme de plan quadriennal sectoriel, des modifications du processus développé aux articles 13 à 15, voire des mesures complémentaires à soumettre à la plateforme cantonale de lutte contre le surendettement.

## CHAPITRE 6

### Dispositions transitoires

Actifs et passifs de la fondation

**Art. 18** L'État reprend l'intégralité des actifs et passifs de la fondation "Fonds d'aide au désendettement et de prévention de l'endettement", ensuite de la dissolution de cette dernière.

Plan de mesures

**Art. 19** <sup>1</sup>Le Conseil d'État définit un plan de mesures qu'il mettra en œuvre dans l'attente du premier plan quadriennal.

<sup>2</sup>Le premier plan quadriennal est adopté au plus tard trois ans après le 1<sup>er</sup> janvier qui suit l'entrée en vigueur de la présente loi.

## CHAPITRE 7

### Dispositions finales

Dispositions d'exécution

**Art. 20** Le Conseil d'État arrête les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.

Abrogation du droit en vigueur **Art. 21** La loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement, du 29 septembre 1998, est abrogée.

Référendum, promulgation et entrée en vigueur **Art. 22** <sup>1</sup>La présente loi est soumise au référendum facultatif.  
<sup>2</sup>Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et fixe la date d'entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

---

**Décret**  
**portant octroi d'un crédit d'engagement quadriennal de**  
**840'000 francs pour l'octroi de prêts dans le cadre du**  
**dispositif de lutte contre le surendettement**

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS), du **date**  
vu la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC), du 24 juin 2014  
sur la proposition du Conseil d'État, du 17 février 2020,

*décrète :*

**Article premier** Un crédit d'engagement quadriennal de 840'000 francs est accordé au Conseil d'État sous la forme d'un crédit-cadre pour l'octroi de prêts en lien avec le dispositif de lutte contre le surendettement.

**Art. 2** La compétence pour l'octroi des prêts est réglée par la LLPS.

**Art. 3** Le Conseil d'État est autorisé à se procurer, éventuellement par la voie de l'emprunt, les moyens nécessaires à l'exécution du présent décret.

**Art. 4** Les dépenses seront portées au compte des investissements.

**Art. 5** <sup>1</sup>Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup>Le Conseil d'État fixe la date de son entrée en vigueur.

<sup>3</sup>Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*

## TABLE DES MATIÈRES

<b>RÉSUMÉ</b> .....	<b>1</b>
<b>1. INTRODUCTION</b> .....	<b>2</b>
1.1 Le surendettement : historique neuchâtelois .....	2
1.2 Constats et objectifs du rapport .....	3
<b>2. LA PROBLÉMATIQUE DU SURENDETTEMENT</b> .....	<b>4</b>
2.1 Définition et causes.....	4
2.2 Tentative de quantification du phénomène en Suisse .....	5
2.3 Situation neuchâteloise .....	6
2.3.1 <i>Sous l'angle des poursuites</i> .....	6
2.3.2 <i>Sous l'angle de l'aide privée au désendettement</i> .....	7
2.4 Les conséquences du surendettement.....	10
2.4.1 <i>Conséquences personnelles</i> .....	10
2.4.2 <i>Conséquences pour la collectivité</i> .....	12
2.4.3 <i>Conséquences pour l'économie</i> .....	12
<b>3. THÉMATIQUES SOULEVÉES AU NIVEAU FÉDÉRAL</b> .....	<b>12</b>
3.1 Échapper durablement à la spirale de l'endettement.....	12
3.2 Impôts à la source, ou déduction directe facultative du salaire .....	13
3.3 Régulations concernant les crédits à la consommation .....	14
3.4 Débiteurs des primes d'assurance-maladie impayées avant leur majorité.....	15
3.5 La non-prise en compte de l'impôt dans le minimum vital.....	15
<b>4. DISPOSITIF CANTONAL ACTUEL</b> .....	<b>16</b>
4.1 Actions de prévention.....	16
4.2 Accompagnement et conseil .....	17
4.3 Le Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement .....	17
4.3.1 <i>Historique</i> .....	18
4.3.2 <i>Principe, organes et critère d'octroi</i> .....	18
4.3.3 <i>Le Fonds en chiffres: plus de 115 prêts accordés</i> .....	20
4.3.4 <i>Limites actuelles du Fonds</i> .....	20
4.3.5 <i>Première conclusion en termes d'efficience</i> .....	21
4.3.6 <i>Limites liées aux difficultés de financement du Fonds</i> .....	22
4.4. Dispositif de l'office du recouvrement de l'État en matière de désendettement ...	23
4.4.1 <i>Historique et contexte</i> .....	23
4.4.2 <i>Résultats actuels du SFIN</i> .....	24
4.4.3 <i>Prestation de désendettement</i> .....	24
4.5 Autres actions privées .....	25
4.6. Les constats sur la situation actuelle ouvrent la porte à une nécessaire évolution	27
<b>5. LES ACTIONS D'AUTRES CANTONS CONTRE LE SURENDETTEMENT</b> .....	<b>28</b>
5.1 Le canton de Vaud.....	28
5.2 Le canton de Genève .....	28
5.3 Le canton de Fribourg .....	29
5.4 Le canton du Tessin.....	29
5.5 Le canton du Jura .....	29
5.6 Les cantons d'Argovie et de Soleure .....	30
5.7 Le canton de Berne.....	30
5.8 Le canton de Bâle-Ville .....	31

<b>6. FUTUR DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT .....</b>	<b>31</b>
6.1 Plateforme cantonale chargée de l'observation et coordination stratégique du plan d'action de lutte contre le surendettement .....	33
6.1.1 <i>Principes et objectifs</i> .....	33
6.1.2 <i>Organisation, composition et tâches</i> .....	33
6.2 Axe n°1: Renforcement de la sensibilisation et la prévention .....	33
6.2.1 <i>Principes et objectifs</i> .....	33
6.2.2 <i>Organisation</i> .....	35
6.2.3 <i>Analyse croisée</i> .....	35
6.2.4 <i>Plan de mesures</i> .....	37
6.3 Axe n°2 : Mise sur pied de mesures de détection précoce .....	39
6.3.1 <i>Principes et objectifs</i> .....	39
6.3.2 <i>Organisation</i> .....	39
6.3.3 <i>Plan de mesures</i> .....	40
6.4 Axe n°3 : Adaptation du dispositif de conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement.....	42
6.4.1 <i>Principes et objectifs</i> .....	42
6.4.2 <i>Organisation</i> .....	42
6.4.3 <i>Plan de mesures</i> .....	43
<b>7. CONSÉQUENCES ET IMPACTS.....</b>	<b>45</b>
7.1. Aspects financiers .....	45
7.1.1 <i>Description des impacts par domaine</i> .....	45
7.1.2 <i>Conséquences financières</i> .....	47
7.2 Ressources humaines.....	49
<b>8. RÉFORME DE L'ÉTAT ET REDRESSEMENT DES FINANCES .....</b>	<b>49</b>
<b>9. COMMENTAIRE ARTICLE PAR ARTICLE .....</b>	<b>50</b>
<b>10. CONSULTATION .....</b>	<b>53</b>
<b>11. CLASSEMENT DE PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES .....</b>	<b>54</b>
<b>12. VOTE DU GRAND CONSEIL.....</b>	<b>55</b>
<b>13. SOUMISSION AU RÉFÉRENDUM.....</b>	<b>55</b>
<b>14. CONCLUSION .....</b>	<b>56</b>
<b>LOI SUR LA LUTTE ET LA PRÉVENTION CONTRE LE SURENDETTEMENT .....</b>	<b>57</b>
<b>DÉCRET PORTANT OCTROI D'UN CRÉDIT D'ENGAGEMENT QUADRIENNAL .....</b>	<b>62</b>