

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 17 février 2020)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS)****Projet de décret portant octroi d'un crédit d'engagement quadriennal de 840'000 francs pour l'octroi de prêts dans le dispositif de lutte contre l'endettement***La commission parlementaire Prestations sociales*

composée de M^{mes} et MM. François Konrad, président, Quentin Di Meo, vice-président, Laurent Debrot, Cédric Dupraz, Patrice Zürcher, Philippe Haerberli, Didier Boillat, Julien Spacio, Sylvie Fassbind-Ducommun, Florence Nater, Annie Clerc-Birambeau, Nathalie Matthey, et Marc Arlettaz,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaires de la commission

La commission s'est réunie le mardi 2 juin 2020 en visio-conférence en présence de M. Jean-Nathanaël Karakash, conseiller d'État, chef du département de l'économie et des affaires sociales (DEAS), de M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du département des finances et de la santé (DFS), de la chargée de missions au DEAS et du chef de service de l'action sociale (SASO).

Le rapport très complet et fouillé fait un état de toutes les problématiques liées directement ou indirectement au surendettement et propose de repenser et d'intensifier la politique menée par un nouveau dispositif.

Le surendettement est un fléau complexe aux causes multiples, souvent liées à des moments clefs du parcours de vie. Il a de lourds impacts pour les ménages concernés, les créanciers et les collectivités. Il peut être cause de précarité et d'exclusion sociale, et être un frein à la réinsertion.

L'objectif du Conseil d'État, pour contenir le phénomène de l'endettement lourd, est de rendre le dispositif plus efficace et plus transversal en renforçant les actions de prévention, de détection et d'assainissement en coordonnant davantage l'aide au désendettement. Pour chapeauter le tout une plateforme cantonale sera créée pour rendre visible la problématique et les plans d'actions. Le tout sera renforcé par un ancrage légal.

Le premier pilier concerne le renforcement de la sensibilisation et la prévention. L'objectif est de valoriser ce qui existe déjà (jeux pour les élèves du secondaire 2 par exemple), de systématiser et développer de nouvelles mesures en ciblant des publics à des moments clefs de la vie (brochure pour les nouveaux parents par exemple). Le SASO, par un mandat qu'il est prévu de confier à la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) supervisera les premières mesures développées.

Le deuxième pilier vise la mise sur pied de mesures de détection précoce, dont l'objectif est de repérer assez vite, via les services publics, les situations d'endettement et d'orienter les personnes par une démarche volontaire vers des services spécialisés.

Le troisième pilier vise l'adaptation du dispositif de Conseil et de soutien à l'assainissement de la situation financière et au désendettement. Le service financier de l'État (SFIN), par le biais de l'office de recouvrement de l'État (l'OREE) a développé un savoir-faire important en matière de désendettement. À futur, en collaboration avec les organismes privés qui disposent d'une grande expérience de négociation avec les créanciers privés, l'OREE proposera un seul plan de désendettement en offrant au débiteur un unique interlocuteur. Le SFIN octroiera un prêt affecté au paiement des dettes privées préalablement négociées par les partenaires. Les rôles seront clairement définis et complémentaires.

Les coûts prévisibles qui émarginent au compte de résultat, concernent la première étape quadriennale d'introduction et de développement des mesures de prévention, de sensibilisation, de détection précoce, de conseil et soutien à l'assainissement de la situation financière. Les charges supplémentaires de 163'000 francs en 2021 et de 63'000 francs en 2022, 2023 et 2024 tiennent compte des actions déjà menées sur le front de la lutte contre le surendettement, mais que le présent rapport propose de remanier et d'intensifier.

La mise en place d'un processus transversal de détection précoce nécessitera un appui temporaire d'une personne engagée en CDD au SASO, un service fortement sollicité.

La simplification du dispositif curatif propose la liquidation du fonds de désendettement au profit d'une procédure simplifiée déployée par l'État lui-même en impliquant les organismes privés dans le plan d'action. Cela nécessitera de débloquer des moyens destinés à permettre l'octroi de prêts d'où le décret qui accompagne le rapport portant octroi d'un crédit d'engagement quadriennal de 840'000 francs.

L'implication de plusieurs secteurs et départements et la nécessité de conduire des stratégies à moyen et long termes obligent d'ancrer les principes fondamentaux du programme de lutte contre le surendettement dans une nouvelle base légale.

Lors du débat général, le Conseil d'État et les services ont répondu à toutes les questions qui ont été posées par la commission.

Le montant du crédit d'engagement, plus conséquent que celui offert actuellement par le Fonds, semble suffisant aux yeux du Conseil d'État puisque les prêts octroyés pour rembourser les créanciers privés fera l'objet d'une analyse et d'une négociation d'abattement de créances. Lors de la procédure dite « curative » les commissaires ont demandé ce qui se passerait si les services métiers et les institutions privées n'étaient pas d'accord sur l'issue de l'analyse du dossier de désendettement. Il n'a pas été prévu de possibilités de recours, mais s'il y a trop d'échecs, la plateforme cantonale pourrait être saisie en vue proposer une amélioration du processus. L'objectif commun est de permettre à la personne de se sortir de cette situation de surendettement.

Concernant l'extension des mesures qui ont fait leur preuve, l'élaboration et la mise en place de nouvelles mesures de prévention et de sensibilisation et leur diffusion, une recherche de fonds privés sera effectuée par la FAS (Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale).

Au sujet de la problématique de la limitation de la publicité pour les petits crédits et la prise en compte de l'impôt courant dans le minimum vital, le Conseil d'État se heurte au droit fédéral. En attendant une évolution au niveau fédéral, on peut préciser que les conventions de désendettement établies par le SFIN incluent la charge de l'impôt courant dans le « minimum » laissé à disposition du débiteur.

Les commissaires ont constaté un renforcement des compétences de l'État dans le dispositif de lutte contre le surendettement et un cumul des rôles puisqu'il observe, assure la haute surveillance et est actif dans le processus de désendettement alors qu'il est lui-même créancier. Afin que le Grand Conseil garde une certaine vigilance sur l'évolution de

cette politique, le Conseil d'État s'est engagé à introduire un paragraphe sur ce sujet dans son rapport social et à fournir le bilan préparé par la plateforme à la sous-commission de gestion du département.

À l'article 4, alinéa 2, la commission propose un amendement dans ce sens :

¹Le Conseil d'État définit et met en œuvre la politique de lutte contre le surendettement.

²À cette fin, il adopte un plan quadriennal global, ce dernier est transmis pour information au Grand Conseil.

Concernant la politique de remise d'impôts sachant que 44% des dettes sont des dettes fiscales, l'État reste assez restrictif, mais le principe des arrangements demandés demeure. Les dossiers sur lesquels l'État statue ne sont pas tous des dossiers de surendettement, par contre des demandes répétées ou non-tenues devraient faire l'objet d'une détection précoce et pourraient nécessiter un conseil appuyé. Néanmoins, la thématique sera reprise car plusieurs interventions parlementaires y relatives sont également en attente de traitement.

Une longue discussion a eu lieu sur les avantages et les difficultés de mise en application de la perception de l'impôt à la source. Celle-ci existe déjà pour les frontaliers, et les détenteurs de permis N, F, L, et B. La commission, en déposant un postulat, demande au Conseil d'État de prévoir un mécanisme qui favoriserait la perception de l'impôt à la source sur une base volontaire.

Par 6 voix contre 5 et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil de refuser le classement du postulat du groupe socialiste 18.202, 20 février 2019, « Assurance-maladie : primes, subsides et endettement. Faire la lumière sur ce diabolique ménage à trois ». Un mandat d'études a été confié à l'Université de Fribourg, les résultats ne sont donc pas encore connus et nécessiteront peut-être un rapport d'information.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

Projet de loi

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

Projet de décret

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

Projet de loi et amendement

Projet de loi du Conseil d'État	Amendement que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)	Amendement que la commission propose de refuser (art. 172 OGC)
<p>Art. 4 ¹Le Conseil d'État définit et met en œuvre la politique de lutte contre le surendettement.</p> <p>²À cette fin, il adopte un plan quadriennal global.</p>	<p>Amendement de la commission <i>(Initialement déposé par M^{me} Florence Nater)</i></p> <p>Article 4, alinéa 2</p> <p>²À cette fin, il adopte un plan quadriennal global, <u>ce dernier est transmis pour information au Grand Conseil.</u></p> <p>Accepté à l'unanimité</p>	
<p>Art. 9 ¹Le Conseil d'État met en place les mesures de prévention et de sensibilisation prévues par le plan quadriennal, afin d'informer la population sur :</p> <p>a) les risques de l'endettement et les conséquences du surendettement ;</p> <p>b) les moyens de les éviter ou d'y faire face.</p> <p>²En particulier, il :</p> <p>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 ;</p> <p>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 ;</p> <p>c) évalue l'efficacité des mesures mises en place et établit un bilan annuel d'activité à l'attention de la plateforme ;</p> <p>d) prépare un plan quadriennal sectoriel de mesures à transmettre à la plateforme.</p> <p>³Il 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.</p>		<p>Amendement du groupe PVS</p> <p>Article 9, alinéa 2, lettre c</p> <p><u>c) favorise et encourage la mise en place d'un impôt à la source en accord avec le contribuable qui le souhaite ;</u></p> <p><i>NB : Si cet amendement est accepté, les lettres c et d du projet du Conseil d'État deviendront d et e.</i></p> <p>Refusé par 9 voix contre 3 et 1 abstention</p>

Vote final

Projet de loi

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de loi amendé selon ses propositions.

Projet de décret

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'État.

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

À l'unanimité la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Postulat dont le Conseil d'État propose le classement

Par 6 voix contre 5, et 1 abstention, la commission propose au Grand Conseil de refuser le classement du postulat du groupe socialiste 18.202, 20 février 2019, « Assurance-maladie : primes, subsides et endettement. Faire la lumière sur ce diabolique ménage à trois ».

Postulat déposé (cf. annexe)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil d'accepter son postulat 20.151, du 10 juin 2020, Favoriser l'impôt à la source.

Neuchâtel, le 10 juin 2020

Au nom de la commission Prestations sociales :

Le président,
F. KONRAD

La rapporteure,
A. CLERC BIRAMBEAU

10 juin 2020

20.151
ad 20.012

Postulat de la commission Prestations sociales

Favoriser l'imposition à la source

Le Conseil d'État est invité à étudier les voies et moyens de favoriser la perception de l'impôt à la source sur une base volontaire, afin de lutter contre le surendettement et de favoriser le désendettement conformément aux possibilités offertes par le droit fédéral.

Développement

La fiscalité constitue un facteur important en matière de risques de surendettement. Une imposition à la source est privilégiée par nombre d'institutions sociales en tant que solution favorisant la limitation du surendettement et par la suite le désendettement. Si de plus en plus de pays tendent vers ce processus, certaines collectivités en Suisse ont par ailleurs mis en place ce type d'opportunités et de facilités pour leurs citoyennes et citoyens.

Ce type de procédure et d'imposition à la source est bénéfique tant pour les contribuables que pour les collectivités.

Signataire : François Konrad, président de la commission.