



Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

présentant

le plan d'action 2025-2028 des mesures de lutte contre le surendettement

à l'appui

d'un projet de loi modifiant la loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS)

et en réponse

à la motion 21.127 « Pour une prévention efficace face aux petits crédits »

(Du 17 février 2025)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

RÉSUMÉ

Le surendettement constitue aujourd'hui un enjeu individuel et collectif. Il est favorisé par différents facteurs structurels, tels que l'instabilité sociale et professionnelle, le risque de pauvreté, la hausse des charges incompressibles, un système légal qui empêche la sortie de l'endettement, etc. Ses effets délétères sont multiples, tant pour l'individu que pour la collectivité ; santé physique et mentale, relations familiales et professionnelles, accès à l'emploi ou au logement, coûts de la santé, taux d'aide sociale ou encore perception de l'impôt sont négativement impactés.

Avec environ 10% de sa population affectée depuis 2017, le Canton de Neuchâtel est le canton suisse le plus touché¹. Reconnaisant cette réalité, le Grand Conseil a adopté en 2020 à l'unanimité la loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS), entrée en vigueur en 2021.

Le présent rapport vise aujourd'hui à tirer un premier bilan de cette stratégie et informe sur le plan d'action 2025-2028 élaboré avec la Plateforme cantonale de lutte contre le surendettement. Sur la base des actions menées depuis 2021 et de celles prévues pour les années à venir, le présent rapport propose par ailleurs une adaptation de l'article 6, al. 1 LLPS. L'article en question prévoit que la plateforme cantonale de lutte contre le surendettement soit composée de 13 membres au maximum. Le changement proposé aujourd'hui consiste à augmenter ce maximum à 14 membres, afin de pouvoir intégrer dans la plateforme une personne directement concernée par le surendettement.

Le présent rapport présente également les mesures prévues par le canton en matière de limitation de la publicité pour les petits crédits, en réponse à la motion 21.127 « Pour une prévention efficace face aux petits crédits ».

¹ Le chiffre renvoie au « taux de débiteurs » que l'institut CRIF publie chaque année (cf. plus bas). Ce taux oscille pour le Canton de Neuchâtel entre 9% et 10.8% depuis 2017.

1. INTRODUCTION

Le surendettement qualifie une situation *d'augmentation non maîtrisée* de la dette. Il se distingue de *l'endettement simple* par lequel une personne souscrit des dettes qui ne portent aucunement préjudice à sa situation financière et personnelle. Le surendettement peut aussi être distingué de *l'endettement problématique* qui désigne une situation où la personne réussit à faire face à ses obligations financières (*i.e.* elle n'est pas insolvable), mais uniquement « au prix de privations parfois importantes »².

Le surendettement affecte une proportion importante de la population suisse et plus encore de la population neuchâteloise. Ainsi, selon les données de [l'Institut CRIF](#) portant sur le mois de janvier 2024, 5.6% de la population suisse et 9.3% de la population neuchâteloise ont un « dossier ouvert » à l'office des poursuites, à partir de la réquisition de continuer la poursuite jusqu'à l'acte de défaut de biens ou la faillite personnelle. Par ailleurs, [selon l'OFS](#), 12.1% de la population suisse a un arriéré de paiement (2022). Les personnes qui subissent des privations matérielles et sociales³ sont les plus concernées, puisque 69% d'entre elles ont un arriéré de paiement et 40% cumulent même deux arriérés.

Sur un plan fédéral, il est à noter que le Conseil fédéral vient d'adopter et de transmettre au Parlement (le 15 janvier 2025) un projet de modification de la loi sur la poursuite pour dettes et les faillites en vue de permettre l'assainissement des dettes des personnes surendettées⁴.

2. LA LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT DANS LE CANTON

L'impact *social* du surendettement sur la collectivité est reconnu depuis longtemps, par l'ensemble de l'éventail politique et par de nombreux cantons. Dans le Canton de Neuchâtel, cette reconnaissance s'est incarnée par un soutien *unanime* du Grand Conseil en 2020 en faveur de la [Loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement](#) (LLPS).

La responsabilité de sa mise en œuvre est assumée conjointement par le département en charge des affaires sociales (le DECS depuis 2021) et par le département en charge des finances (le DFFD depuis février 2024). La loi se divise en trois axes :

- (1) La prévention
- (2) La détection précoce
- (3) L'assainissement financier

Le dispositif est complété par un organe spécifique de coordination et de pilotage du projet global : la Plateforme cantonale de lutte contre le surendettement⁵. Elle a pour fonction d'évaluer l'évolution des trois axes, de proposer des améliorations et des mesures ainsi que de jouer le rôle « d'observatoire » du surendettement dans le canton.

² HENCHOZ C. et COSTE T., « Primes de l'assurance obligatoire des soins, subsides et (sur)endettement dans le Canton de Neuchâtel : évolutions, liens et perspectives », Université de Fribourg, 2021, p. 15.

³ Une personne est considérée comme subissant des « privations matérielles et sociales » lorsqu'elle est confrontée à un manque dans au moins cinq sur treize domaines de la vie quotidienne considérés comme essentiels pour bénéficier d'un niveau de vie décent. Voir [la définition complète](#) sur le site de l'OFS.

⁴ Rapport et projet de loi « [Procédure d'assainissement des personnes physiques](#) »

⁵ Outre les cheffes des départements de l'action sociale et des finances, la plateforme réunit un-e représentant-e: de l'Association de défense des chômeurs (ADCN), des avocat-e-s du droit de la famille, de la Banque cantonale neuchâteloise (BCN), du Centre social protestant (CSP), de Caritas, de la Fondation pour la coordination de l'action sociale (FAS), du service de l'action sociale (SASO), du service des poursuites et faillites (SEPF), du service financier (SFIN), du service de protection de l'adulte et de la jeunesse (SPAJ), du service social interentreprises (SSIE).

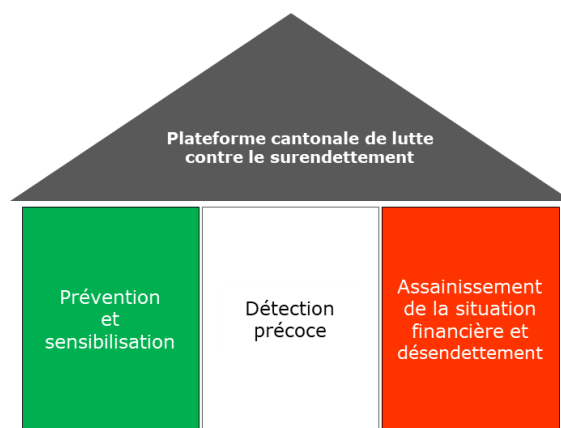


Figure 1 : les trois axes de la LLPS et sa plateforme de pilotage

Plus spécifiquement, la LLPS prévoit que la plateforme « propose au Conseil d'État un plan quadriennal global des mesures de lutte contre le surendettement, accompagné d'un bilan global portant sur la période quadriennale précédente » (art. 8, lettre d). Il appartient ensuite au Conseil d'État d'adopter le plan quadriennal, et de le transmettre au Grand Conseil pour information (art. 4, alinéa 2 LLPS). Conformément à cette exigence, la plateforme a élaboré un bilan de la première période quadriennale (2021-2024) et a proposé au Conseil d'État un plan d'action pour la période quadriennale suivante (2025-2028). Les deux prochaines sections proposent une synthèse des principaux éléments retenus. Le plan d'action détaillé est transmis en annexe du présent rapport.

2.1. Bilan de la période 2021-2024

Depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2021, les trois axes se sont déployés. Parmi les développements, il convient de relever notamment :

- ✓ Le soutien à une dizaine de projets de prévention par le biais du *Fonds neuchâtelois de prévention du surendettement*, administré par la Fondation neuchâteloise pour la coordination de l'action sociale (FAS) sur mandat du canton.
- ✓ Le déploiement par le Centre social protestant (CSP) des ateliers des *Ficelles du budget* dans l'ensemble des établissements du secondaire II, sur mandat du canton.
- ✓ L'élaboration et la large distribution d'un flyer de prévention.
- ✓ La diffusion d'une campagne de communication sur les réseaux sociaux.
- ✓ Un partenariat public-privé de soutien aux petits indépendants et indépendantes en difficulté financière, en collaboration avec la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI) et l'Union neuchâteloise des arts et métiers (UNAM).
- ✓ La diffusion d'une vidéo de prévention auprès des personnes au chômage.
- ✓ La mise en place d'un « Midi de l'impôt » pour aider les apprenant-e-s du CPNE à remplir leur première déclaration fiscale.
- ✓ L'élaboration par le Service de l'enseignement obligatoire (SEEO) d'une brochure destinée aux élèves de 11^e année sur le thème « budget, revenus, dépenses ».
- ✓ Le déploiement de mesures de détection précoce au sein de 7 services publics de l'administration cantonale, représentant 240 collaborateurs et collaboratrices. On relèvera notamment, au niveau communal, l'implication de l'ensemble des guichets et services sociaux régionaux (comptabilisés comme 1 service public). 156 citoyen-ne-s en difficulté financière ont pu bénéficier de conseils spécialisés auprès du CSP ou de Caritas grâce à ce dispositif.
- ✓ Depuis septembre 2024, la mise à disposition de formations auprès des entreprises pour la détection précoce du surendettement des employé-e-s. 8 entreprises neuchâteloises disposant d'un service RH ont déjà sollicité la prestation en novembre 2024.
- ✓ L'adaptation de la directive de désendettement du Service financier de l'État (SFIN), en vue de rendre les solutions de désendettement plus accessibles.
- ✓ La réorganisation de l'office de recouvrement de l'État (OREE) en l'office du contentieux et du désendettement (OCD) en vue, à nouveau, de favoriser le désendettement des débiteurs-trices.

2.2. Plan d'action 2025-2028

Après une première période quadriennale (2021-2024), un plan d'action pour la période quadriennale ultérieure (2025-2028) a été adopté par le Conseil d'État, sur la base de propositions formulées par la plateforme. Le déploiement des mesures prévues s'inscrira dans le cadre des discussions et décisions budgétaires des années concernées.

En synthèse, les principales mesures envisagées sont les suivantes :

- ✓ L'extension du *Midi de l'impôt*, sous une forme adaptée.
- ✓ La consolidation des ateliers des *Ficelles du budget*.
- ✓ Le développement d'actions de prévention sur les thèmes du divorce et de la parentalité.
- ✓ L'amélioration de la visibilité du *Fonds neuchâtelois de prévention du surendettement* et l'instauration d'une communication sur les projets soutenus.
- ✓ L'extension des mesures de détection précoce à de nouveaux services publics.
- ✓ Le déploiement des offres de formation à la détection précoce auprès des entreprises du canton.
- ✓ La création d'une formation en ligne à la détection précoce pour le (nouveau) personnel des services publics impliqués dans le dispositif cantonal.
- ✓ L'augmentation du nombre de conventions de désendettement signées avec le SFIN par les personnes confrontées à des dettes principalement publiques.
- ✓ La facilitation de l'accès aux prêts sans intérêt du SFIN destinés à couvrir les dettes privées (dans le cadre d'une convention).
- ✓ La mise en valeur du rôle de stabilisation de la dette effectué par les organismes agréés
- ✓ La clarification des rôles respectifs des organismes agréés et du SFIN.
- ✓ L'exploitation de nouvelles données statistiques relatives au surendettement dans le canton.
- ✓ La diminution des obstacles au désendettement générés par les intérêts et émoluments de poursuite.

Dans le cadre de ce plan quadriennal 2025-2028, deux mesures additionnelles sont proposées, qui requièrent l'approbation formelle du Grand Conseil pour leur mise en œuvre. La première porte sur l'intégration dans la plateforme d'une personne directement concernée par la problématique du surendettement. La seconde concerne la mise en place de mesures pour limiter la publicité pour les petits crédits sur le territoire cantonal.

3. MODIFICATION DE LA COMPOSITION DE LA PLATEFORME CANTONALE

3.1. Contexte et proposition

Actuellement, en vertu de l'article 6 de la LLPS, la plateforme cantonale est composée exclusivement d'expert-e-s professionnel-le-s des questions d'endettement et de surendettement. Or, à l'instar de la plateforme nationale de lutte contre la pauvreté⁶ qui en a fait une de ses priorités pour les années 2019 à 2024, la participation des personnes concernées peut avoir de nombreux effets positifs, pour les personnes elles-mêmes, mais aussi dans le développement des politiques publiques et « peut contribuer à ajuster les mesures aux besoins effectifs et ainsi améliorer leur efficacité »⁷. La participation des personnes concernées en matière de politiques sociales a également été mise en perspective dans le cadre du processus des [Assises de la cohésion sociale](#) mené en 2022 et 2023 et thématisée dans le cadre des recommandations contenues dans le [rapport de l'Université de Neuchâtel](#).

⁶ La [Plateforme nationale contre la pauvreté](#) a été constituée suite au Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté mis en œuvre de 2014 à 2018. Elle repose sur une collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes, les principaux partenaires sociaux et les ONG et vise à poursuivre les efforts conjoints en matière de prévention de la pauvreté.

⁷ <https://www.contre-la-pauvrete.ch/participation>

Afin de renforcer la participation dans le domaine de la lutte et la prévention contre le surendettement, le plan quadriennal 2025-2028 prévoit de nommer une personne exposée au surendettement au sein de la plateforme cantonale afin qu'elle puisse apporter son expérience dans le processus de construction de solutions. Étant donné que la LLPS prévoit à son article 6 que la plateforme est composée de maximum 13 membres, la nomination d'une personne concernée sans modifier le reste de la composition de la plateforme implique une modification légale (ajout d'un-e quatorzième membre) sujette à l'approbation du Grand Conseil.

3.2. Commentaires article par article

La modification de la LLPS présentée dans le tableau ci-dessous prévoit une augmentation de 13 à 14 membres de la plateforme. Le nouveau texte définit en outre que les personnes directement concernées par le surendettement peuvent être nommées comme membres, ce qui permet de préciser le but de l'élargissement.

Art. 6 al. 1 (nouvelle teneur)

Loi en vigueur	Projet du Conseil d'État
Plateforme de lutte contre le surendettement. I. Composition. Art. 6 ¹Est 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. ²Le ou la chef-fe de département en charge de l'action sociale préside la plateforme. ³Le département en charge des finances y est représenté par sa ou son chef-fe, ou sa ou son secrétaire général-e.	Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur) ¹Est constituée une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement (ci-après : « la plateforme »), composée d'un maximum de <u>14 membres</u>, désignés par le Conseil d'État et représentant les milieux intéressés <u>ou concernés par la problématique du surendettement</u>, issus à la fois des collectivités publiques et du domaine privé.

Les modalités de la participation d'une personne concernée doivent encore être précisées, afin de s'assurer que sa présence ne constitue pas une forme de participation « alibi ». À ce titre, le [guide pratique](#) de la participation, établi par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), pourra servir d'appui.

4. MESURES DE LIMITATION DE LA PUBLICITÉ POUR LES PETITS CRÉDITS

4.1. Contexte

Le Grand Conseil a adopté en septembre 2021 une motion cantonale demandant au Conseil d'État de proposer une modification législative permettant d'interdire la publicité pour les petits crédits sur le territoire cantonal, dans le but de prévenir le surendettement. La motion a été acceptée par 68 voix contre 21.

Sa teneur est la suivante :

21.127

13.03.2021

Motion du Groupe socialiste

Pour une prévention efficace face aux petits crédits

Contenu

Nous demandons au Conseil d'État, dans le cadre de la mise en œuvre du dispositif cantonal de lutte contre le surendettement, de proposer une modification législative visant à interdire la publicité pour les crédits à la consommation, et en particulier les petits crédits, lorsqu'une telle mesure est possible au niveau cantonal.

Développement

Bien qu'entraînant des conséquences sociales extrêmement néfastes, l'accès aux petits crédits est relativement aisé en Suisse. Contracter un petit crédit n'est pourtant pas anodin et peut conduire les personnes concernées à des situations critiques. La publicité pour ce type de produit contribue à normaliser et banaliser ce phénomène de société. Elle risque d'inciter les personnes ciblées à sous-estimer les dangers qui y sont liés. Renoncer à ces procédés publicitaires permettrait d'agir en amont en renforçant la conscientisation de la population quant aux risques liés à ces procédés.

Selon les chiffres de l'Office fédéral de la statistique, les personnes concernées par des situations d'endettement ou de surendettement comptent souvent parmi des publics déjà précarisés, notamment les personnes à faible revenu, les familles monoparentales ou les familles nombreuses. Cela constitue donc un vrai problème de société, qui menace d'exclusion sociale et économique ces publics déjà fragiles. Les causes de l'endettement et du surendettement sont nombreuses, mais le petit crédit en fait sans nul doute partie. Il est dans l'intérêt de l'ensemble de la société de s'efforcer de limiter ses conséquences négatives.

Avec son dispositif de lutte contre le surendettement, le Canton de Neuchâtel joue un rôle actif dans le domaine de la prévention. Des actions à destination des jeunes – qui sont par ailleurs souvent la cible privilégiée des publicités pour les petits crédits – ont notamment lieu dans les écoles, comme l'atelier « Les Ficelles du budget », qui attire l'attention des jeunes sur les défis relatifs à la gestion d'un budget. Ces efforts en matière de prévention sont importants et utiles, et il n'est pas acceptable que certains types de contenus publicitaires remettent en cause leur impact positif. Une interdiction va donc dans le sens d'une politique cantonale de prévention cohérente.

Cette motion n'a pas pour objet de s'opposer à la liberté de commerce. Au contraire, elle s'attaque à un problème de santé publique. Les conséquences de ce phénomène de société aux niveaux tant collectif qu'individuel sont importantes, rendant la régulation de ces pratiques publicitaires légitime. Bien que le domaine relève en grande partie du droit fédéral, le Canton de Neuchâtel pourrait par exemple se montrer pionnier en faisant en sorte que les contrats signés entre les communes et les sociétés d'affichage contiennent une clause interdisant ce type de publicité sur le domaine public.

Si le Conseil d'État reconnaît la pertinence d'intervenir pour réduire l'exposition aux publicités pour les petits crédits (sections 4.2. et 4.3.), en cohérence avec sa politique de lutte et de prévention contre le surendettement, sa marge de manœuvre se trouve fortement limitée par le cadre légal fédéral (sections 4.4. et 4.5.). Les propositions de mesures formulées (section 4.6.) visent à exploiter cette faible marge de manœuvre, dans le respect de la liberté contractuelle et dans la ligne des propositions formulées par les motionnaires.

4.2. Le crédit en Suisse

La notion de crédit recouvre un ensemble de différentes pratiques commerciales. Selon les statistiques de l'OFS⁸, la population suisse a principalement recours au leasing (14.5% de la population). Suivent les achats par acomptes (6.9%), les petits crédits (5.9%) et le paiement par carte de crédit ou découvert bancaire (4%)⁹.

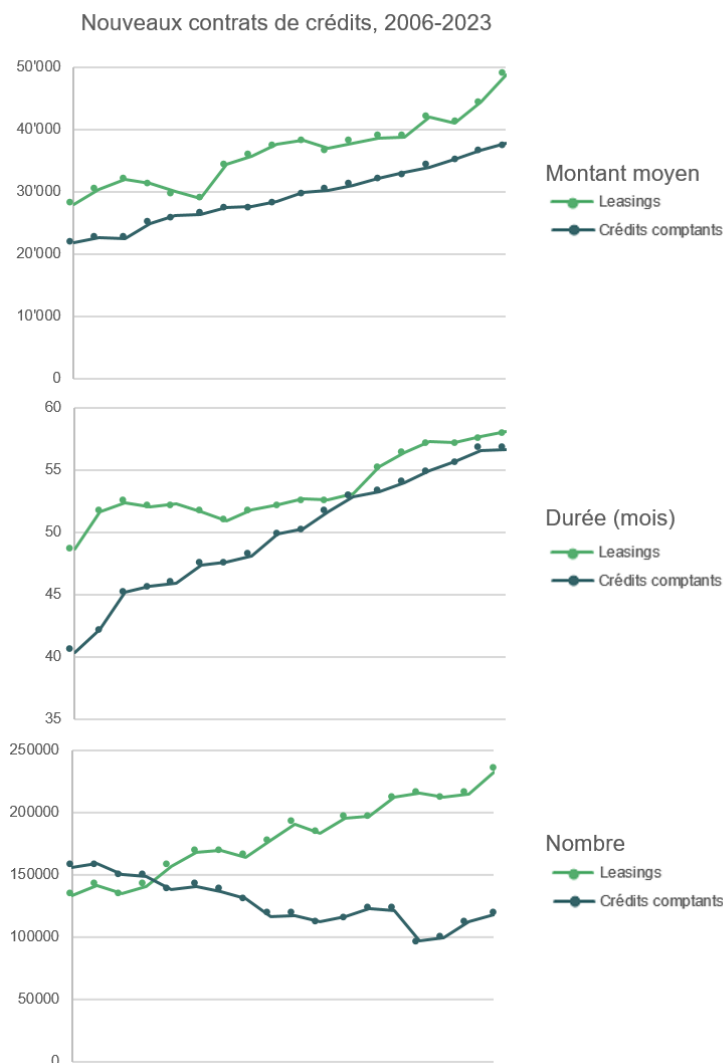
En 2023, la Centrale d'information de crédit ZEK dénombre 370'844 crédits de consommation en cours¹⁰ pour un montant de 9 milliards de francs, un nouveau record¹¹. Les contrats de leasing étaient au nombre de 720'721, pour un montant de 11 milliards de francs. Les statistiques de la ZEK montrent aussi un allongement continu des durées de crédit depuis une vingtaine d'années ainsi qu'une constante augmentation des montants prêtés, comme le montrent les graphiques suivants :

⁸ OFS, « Présence et cumul de types de dettes, selon différentes caractéristiques sociodémographiques », statistiques SILC-2022, 2024

⁹ Le crédit est un moyen de paiement particulièrement onéreux pour les consommateurs et consommatrices, puisque les taux d'intérêt sont fixés [en 2024](#) à maximum 14% pour les cartes de crédit et maximum 12% pour les crédits en espèce. Ces taux seront abaissés à 13% et 11% [en 2025](#), suivant en cela le cours des taux d'intérêt.

¹⁰ Cela comprend les crédits en espèce, les paiements par acompte, les découverts.

¹¹ Association pour la gestion d'une centrale d'information de crédit (ZEK), « Jahresbericht 2023 », Zürich, 2024.



Cette évolution est source d'inquiétude en matière de prévention du surendettement, car la probabilité qu'un imprévu ou qu'un changement de situation économique déstabilise un budget augmente avec les années, notamment au-delà de trois ans.

Pour finir, concernant les raisons de contracter un crédit, l'OFS signale que celles-ci « diffèrent selon le niveau de revenu »¹² (OFS 2024). Ainsi, si les plus hauts revenus utilisent le crédit surtout pour financer une hypothèque hors résidence principale ou pour financer des biens liés au logement, les plus faibles revenus (premier quintile) « ont plus souvent besoin d'un crédit pour financer des dépenses de la vie quotidienne (9.5% contre 1.1% dans le quintile supérieur), des objets personnels (8.5% contre 1.7% dans le quintile supérieur) ou pour rembourser d'autres dettes (3.9% contre 1.2% dans le quintile supérieur) ». Par ailleurs, les personnes subissant des privations matérielles et celles au chômage sont les plus touchées par les découverts bancaires (16.3% et 9.8%).

4.3. Personnes et ménages concernés

Sur le plan macroéconomique, un consensus scientifique se dessine selon lequel le recours au crédit est favorisé par les crises économiques, par l'augmentation des inégalités ou la détérioration générale de la situation économique¹³. Concrètement, cela signifie que les individus ont tendance à utiliser le crédit pour surmonter des difficultés économiques ou pour maintenir leur niveau de vie, ce qui les expose encore davantage au surendettement. La classe moyenne est particulièrement concernée.

¹² OFS, « Endettement », statistiques SILC-2022, 2024

¹³ BAZILLIER R. et al., « Les inégalités, un moteur du crédit aux ménages », La Lettre du CEPPII, 2017.

Par ailleurs, les quelques statistiques suivantes attestent d'un lien étroit entre surendettement et crédit en Suisse, notamment pour les ménages les plus vulnérables :

- 19% des client-e-s ayant contracté un prêt d'argent liquide s'adressent à un-e conseiller-ère en désendettement dans les deux ans qui suivent la souscription du crédit¹⁴.
- Un tiers des client-e-s des conseils en désendettement en Suisse entre 2015 et 2017 avaient des dettes de crédit au comptant. Et presque la moitié (47.05%) avait des dettes liées à tout type de crédit (comptant, leasing, carte de crédit)¹⁵. Concernant le Canton de Neuchâtel en 2022, 48% des dossiers de désendettement traités par le CSP ou Caritas présentaient une dette liée à tout type de crédit.
- En 2017, 6% de la population suisse a eu recours au crédit à la consommation *dans le but* de faire face à des difficultés financières¹⁶. Ce taux augmente à 29.4% pour les personnes subissant des privations matérielles et sociales. Autrement dit, les personnes exposées à des privations ont plus tendance que les autres à recourir au crédit pour surmonter leurs difficultés financières, ce qui les expose d'autant plus au problème du surendettement.
- Les données 2020 et 2022 de l'OFS¹⁷ confirment la tendance observée en 2017 : les personnes subissant des privations matérielles ont disproportionnellement recours au crédit pour couvrir les dépenses quotidiennes (23.2% contre 4%), rembourser une dette (13.5% contre 2.2%) ou couvrir des frais de santé (6.3% contre 0.8%). De telles stratégies, potentiellement dictées par la nécessité, s'avèrent souvent contreproductives sur le long terme et augmentent le risque de surendettement.
- Parmi les personnes qui ont un arriéré de paiement, 72.3% ont un crédit. Les crédits concernés portent de façon disproportionnée, par rapport aux personnes sans arriéré, sur les dépenses de la vie quotidienne (27.6% contre 1.8%) et l'achat d'équipement ou d'objets personnels (17.4% contre 3.1%)¹⁸.
- Les revenus les plus faibles ont cinq fois plus recours aux achats par acomptes que les revenus les plus élevés¹⁹.
- Les jeunes (18-24 ans) sont plus touchés que l'ensemble des autres catégories d'âge par les arriérés de crédit et de carte de crédit. Cette surreprésentation des jeunes ne se retrouve pas pour les autres types d'arriérés (ex. leasings, électricité, primes LAMal ou impôts)²⁰. Autrement dit, les jeunes sont particulièrement à risque vis-à-vis des offres de crédit et notamment de l'utilisation des cartes de crédit.
- Pour finir, une analyse plus fine des statistiques sur l'endettement de l'OFS a permis en 2013 d'identifier que, parmi les personnes qui ont un retard de paiement *pour des raisons de difficulté financière*, les personnes menacées de pauvreté sont particulièrement touchées par les arriérés de crédit à la consommation. Le graphique ci-dessous est à ce titre éloquent²¹:

¹⁴ BLESSING K. et PFIRTER N., « Überschuldung durch die Aufnahme von Konsumkrediten », dans HENCHOZ C. et COSTE T., Endettement et surendettement en Suisse: regards croisés, l'Harmattan, Paris, 2021, p. 181.

¹⁵ BLESSING K. et PFIRTER N., op.cit, 2021, p. 181.

¹⁶ OFS, « Endettement - Arriérés de paiement en 2019 », SILC-2019, 2021.

¹⁷ OFS, « Présence de crédits, comptes à découvert ou factures impayées sur cartes de crédit selon les raisons principales et différentes caractéristiques sociodémographiques », SILC-2022, 2024.

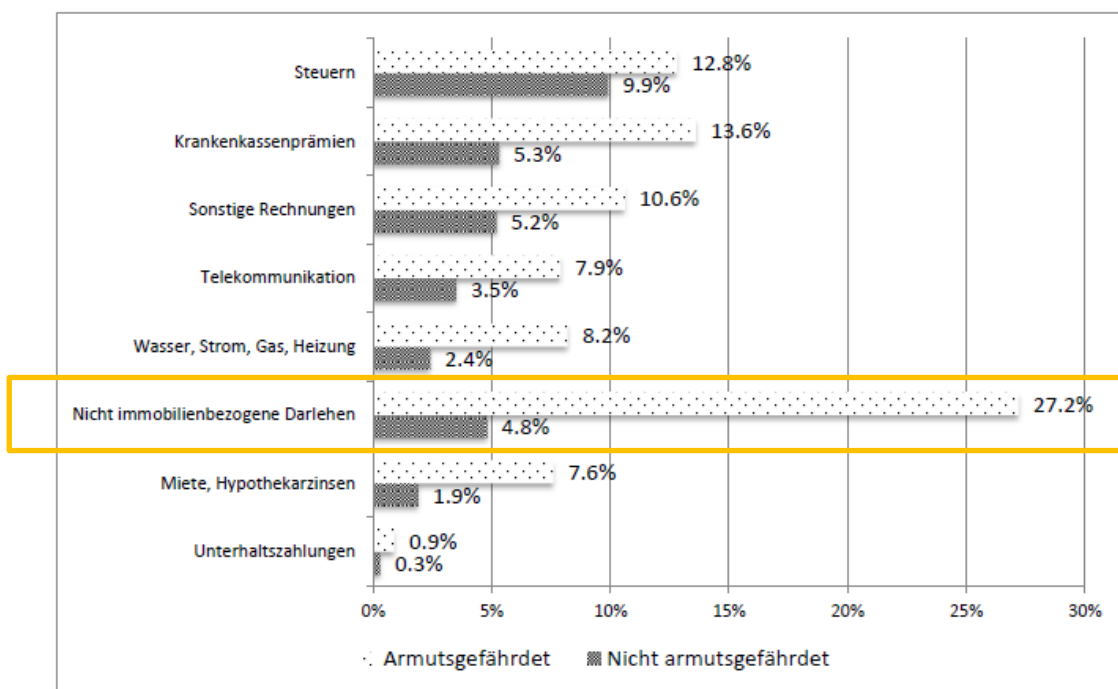
¹⁸ OFS, op. cit., 2024.

¹⁹ OFS, « Présence et cumul de types de dettes, selon différentes caractéristiques sociodémographiques », SILC-2022, 2024.

²⁰ OFS, « Présence de crédits, comptes à découvert ou factures impayées sur cartes de crédit selon les raisons principales et différentes caractéristiques sociodémographiques », SILC-2022, 2024.

²¹ OFAS, « Ansätze der Schuldenbewältigung und ihr Beitrag zur Armutsprävention und -bekämpfung », Nationales Programm gegen Armut, 2018, p. 13.

Abbildung 7 Art der Zahlungsrückstände nach Armutsgefährdung



Datenquelle: SILC 2013, BFS

Les mesures de limitation de la publicité pour le petit crédit visent ainsi surtout à prévenir le risque de surendettement pour une frange de la population déjà vulnérable, soit qu'elle dispose de ressources financières limitées, soit qu'elle est exposée à un événement de vie qui la met en difficulté de conserver un équilibre financier. Elles servent aussi à protéger les jeunes adultes, pour qui le surendettement ferme des perspectives à long terme.

4.4. Cadre légal

Sur le plan légal, la publicité pour les petits crédits est régie par loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC)²², du 23 mars 2001. Seules les formes dites « agressives » sont interdites (art. 36a LCC) et peuvent être signalées à la Commission suisse pour la loyauté (CSL). Le législateur a laissé à la branche du crédit le soin de définir ce qu'il faut entendre par publicité agressive.

Au cas où l'autorégulation échouerait ou se révélerait insuffisante, il reviendrait au Conseil fédéral d'élaborer une définition. Les associations de la branche du crédit ont signé deux conventions définissant la publicité agressive²³. Le Conseil fédéral les a jugées suffisantes et a donc renoncé à préciser lui-même cette notion de « publicité agressive ». La CSL n'a rendu que 2 jugements en 6 ans sur le thème des petits crédits, preuve pour le Conseil fédéral que cette autorégulation fonctionne et ce principe n'est donc pas remis en question.

Il n'y a donc que très peu de marge de manœuvre pour agir au niveau cantonal ou communal. Les cantons conservent une possibilité de légiférer en matière de publicité pour les crédits, mais uniquement pour ceux qui ne tombent pas sous la LCC, à savoir les crédits inférieurs à 500 francs ou supérieurs à 80'000 francs. Cette marge d'action législative semble cependant peu prometteuse pour trois raisons : d'un côté, il peut s'avérer compliqué de déterminer si une publicité pour un crédit tombe sous la LCC ou non. Par exemple, comment déterminer si une publicité pour l'achat à crédit d'un sac à main ou de matériel électronique tombe sous la LCC ou non ? Le prix du bien est-il inférieur ou supérieur à 500 francs ?

²² La Ville de Lausanne a ainsi été déboutée en 2010 par le tribunal cantonal vaudois lorsqu'elle a voulu interdire deux publicités de la SGA en faveur de petits crédits ([CDAP, GE.2008.0007](#)).

²³ Il est notamment interdit de cibler les jeunes adultes, de mettre en avant le financement d'activités de loisirs coûteuses de courte durée (vacances, mariage, ...) ou de donner l'impression que le crédit peut être obtenu très rapidement (Convention concernant les restrictions à la publicité et la prévention dans le domaine des crédits privés et des leasings de biens de consommation).

Plus important encore : le seul effet d'une interdiction de la publicité pour les crédits hors LCC consisterait à pousser les institutions de crédit à concentrer leurs publicités sur les crédits soumis à la LCC. Il suffirait, par exemple, de concentrer les publicités sur des biens dont le montant excède le plus souvent 500 francs (scooter, voiture, vélo électrique, TV, grand canapé, réfrigérateur, sèche-linge, etc.) et d'éviter les publicités qui concernent des produits dont le montant est en général inférieur à 500 francs (sac à main, lampe de bureau, sèche-cheveux, etc.) ou supérieur à 80'000 francs (ex. voitures luxueuses, etc.). Autrement dit, la loi pourrait facilement être contournée et aurait peu d'effet pratique. Pour le surplus, une interdiction de la publicité pour les crédits à la consommation non soumis à la LCC pourrait se heurter à la garantie de la liberté économique (art. 27 Cst. féd.).

La seule réelle possibilité pour les cantons et les communes de limiter la publicité pour le crédit à la consommation (y compris les formes non agressives) consiste à intervenir par le biais des contrats avec les sociétés d'affichage ou avec d'autres organismes mandatés ou subventionnés par les collectivités publiques et diffusant de la publicité. La Ville de Neuchâtel envisage d'ailleurs d'utiliser cette marge de manœuvre en spécifiant dans ses contrats avec les sociétés d'affichage que la publicité pour les petits crédits n'est pas autorisée.

Nous pouvons relever encore que le parlement cantonal de Genève a adopté en août 2020 la [motion 2551](#) qui demande au Conseil d'Etat de prévoir dans son programme de lutte contre le surendettement une mesure de prévention à l'attention des communes, afin qu'elles soient incitées à ajouter, lors du renouvellement du contrat d'affichage public, une clause pour interdire la publicité pour le petit crédit. Cette motion citait en exemple la commune de Vernier (GE), qui a banni dès 2013 les publicités pour le crédit à la consommation de son territoire, grâce à une clause introduite dans son contrat avec la société d'affichage. Le Conseil d'Etat genevois a adressé un [rapport M 2551B](#) au Grand Conseil, qui en a pris acte de même que du courrier du département genevois de la cohésion sociale adressé à l'association des communes genevoises contenant l'incitation susmentionnée.

4.5. Situation actuelle dans le Canton de Neuchâtel

Un certain nombre de surfaces d'affichage publicitaire se trouvent sur le domaine public cantonal. Ces surfaces sont au nombre de 48 au début 2025, avec quelques surfaces qui devraient s'ajouter durant l'année pour une durée limitée. C'est le service des ponts et chaussées qui négocie les contrats d'exploitation de ces panneaux. Il faut relever que la plupart des contrats échoiront à fin 2026 et qu'un appel d'offres aux sociétés d'affichage est en préparation. Celui-ci fixera un certain nombre d'exigences relatives au contenu des publicités, auxquelles l'exclusion des publicités pour les petits crédits sera ajoutée.

Un nombre bien plus important de panneaux fixes est installé sur le domaine public des communes, qui négocient elles-mêmes les contrats touchant à leur exploitation avec les sociétés d'affichage. Une enquête a donc été menée auprès de l'ensemble des communes neuchâteloises, pour savoir dans quelle mesure la question des contenus publicitaires par voie d'affichage était un sujet de préoccupation communale, pour comprendre les procédures d'autorisation de l'affichage public dans le canton et pour prendre en compte les réflexions menées dans ce domaine par les autorités concernées. Sur la base des retours reçus, une rencontre a été organisée avec les communes intéressées à participer aux travaux.

Il s'avère que la question d'une restriction de la publicité commerciale dans l'espace public est thématifiée dans plusieurs grandes communes du canton et que celles-ci s'approprient à revoir leurs contrats d'affichage en conséquence. Plusieurs personnes ayant participé à la séance de septembre 2023 ont d'ailleurs salué la possibilité d'harmoniser les différents positionnements communaux, pour éviter de reporter le problème sur les communes voisines.

4.6. Position du Conseil d'État et propositions de mesures

Le Conseil d'État n'est pas opposé à la motion qui fait l'objet du présent rapport et qui a été acceptée par le Grand Conseil à une large majorité en septembre 2021. En effet, une restriction des publicités faisant la promotion pour les petits crédits à la consommation s'inscrit en cohérence avec la stratégie cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement, qui vise notamment à protéger les personnes vulnérables et les jeunes adultes.

Pour répondre à la demande des motionnaires dans les limites de ses possibilités d'action, le Conseil d'État propose donc les mesures suivantes :

- L'intégration d'une clause visant à exclure les publicités pour les petits crédits²⁴ dans les contrats passés par l'État avec des partenaires de communication contractuels (sociétés d'affichage), voire avec d'autres organismes subventionnés diffusant de la publicité, dans les limites du droit en vigueur²⁵.
- L'encouragement des communes à prévoir elles aussi de telles clauses dans leurs contrats passés avec les sociétés d'affichage et autres partenaires de communication.
- L'élaboration d'un document d'information à l'attention des autorités communales qui précise leur marge de manœuvre pour limiter voire interdire les publicités pour les petits crédits sur leur territoire et qui explique les voies possibles pour déposer plainte auprès de la CSL en cas de violation des normes de « publicité agressive » pour les petits crédits.

Ces trois actions peuvent être réalisées de manière efficace sans engager de frais importants et sans nécessiter de ressources humaines supplémentaires.

Par ailleurs, ces mesures ont fait l'objet d'un large consensus parmi les représentant-e-s communaux présents à la réunion mentionnée dans le chapitre précédent. Toutes les parties s'accordent à dire que les propositions élaborées ont le mérite d'être pragmatiques, relativement faciles à mettre en œuvre, ne portent pas atteinte de manière excessive à la liberté économique et n'empiètent pas sur des compétences communales. Elles reprennent et complètent en outre les solutions esquissées dans la motion.

5. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES

L'accueil d'un-e membre supplémentaire au sein de la plateforme aura uniquement des répercussions sur le montant total des indemnités versées pour la participation aux séances et éventuels groupes de travail.

Concernant la limitation de la publicité pour les petits crédits, les actions proposées sont les plus pragmatiques possibles, de sorte à pouvoir être réalisées dans le cadre des budgets courants.

6. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL

Le présent rapport n'a pas de conséquences directes sur le personnel. Les actions proposées sont réalisées dans le cadre des ressources existantes.

²⁴ Les « petits crédits » font référence aux crédits au comptant (art. 9 LCC) – c'est-à-dire hors leasings et cartes de crédits, hors hypothèques aussi. L'OFS utilise ce terme de « petits crédits » pour parler exclusivement des crédits au comptant. Les statistiques du rapport ont été regroupées selon cette terminologie également.

²⁵ En effet ce ne sera pas toujours possible, suivant la réglementation du domaine concerné.

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

De manière générale, les mesures de prévention du surendettement sont intégrées dans la facture sociale harmonisée (60% canton et 40% communes).

Les communes restent compétentes pour l'application (ou non) des mesures proposées en matière de restriction de la publicité. À ce titre, une enquête a été menée au début des travaux auprès de l'ensemble des communes neuchâteloises pour les associer aux réflexions. Les remarques et idées des communes intéressées ont été prises en compte.

8. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

Le présent rapport est conforme au droit supérieur.

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

Les mesures proposées participent à répondre à la stratégie cantonale 2030 pour le développement durable (SDD). Conformément aux huit champs d'action identifiés dans cette stratégie, la contribution des différentes propositions énoncées peut être précisée (sans que cette liste soit exhaustive) comme suit :

Consommation et production (champ d'action 1) : le volet « sensibilisation et prévention » de la stratégie de lutte contre le surendettement participe directement à l'objectif de durabilité visant à sensibiliser les consommatrices et consommateurs aux enjeux de la surconsommation et à favoriser des comportements de consommation plus écoresponsables (objectif 1.2.)

Système économique (champ d'action 5) : en luttant contre le surendettement qui a également des répercussions importantes pour les finances publiques, le rapport participe à l'objectif de durabilité qui prévoit de maîtriser les finances publiques et la charge fiscale afin de ne pas prélever les capacités de financement des générations futures (objectif 5.7.).

Cohésion sociale et égalité (champ d'action 7) : la mise en œuvre de la stratégie cantonale de lutte contre le surendettement est l'un des objectifs de durabilité inscrits dans ce champ d'action (objectif 7.13.). Par ailleurs, l'intention d'élargir la composition de la plateforme cantonale de lutte contre le surendettement pour y intégrer une personne directement touchée par la problématique permet de développer la participation à l'action publique des groupes sous-représentés (objectif 7.11.).

Santé (champ d'action 8) : le surendettement a des répercussions potentiellement importantes sur la santé (notamment mentale) des personnes concernées ainsi que leurs familles. La mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le surendettement permet donc indirectement de renforcer les compétences de la population afin de contribuer à la rendre actrice et responsable de sa santé (objectif 8.7.).

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

Les mesures proposées n'ont pas d'impact immédiat sur l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

11. VOTE DU GRAND CONSEIL

Le Grand Conseil doit se prononcer d'une part sur le projet de modification de l'article 6, alinéa 1 de la loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS), et d'autre part sur le classement de la motion 21.127 (art. 233, al. 2 OGC). Ces votes sont soumis à la majorité simple des votant-e-s (art. 309 OGC).

12. CONCLUSION

Après quatre années d'exercice, la mise en œuvre des mesures adoptées par le Grand Conseil en matière de lutte et de prévention contre le surendettement déploie ses effets. Le présent rapport propose une adaptation mineure du dispositif, afin de pouvoir mieux intégrer la perspective des personnes directement concernées. Il propose également des mesures pratiques, peu coûteuses et respectueuses de la liberté économique, pour répondre à la volonté du législateur de réduire l'exposition aux publicités pour les petits crédits, en cohérence avec le dispositif général de lutte contre le surendettement et conformément aux préoccupations exprimées par les signataires de la motion 21.127.

En conséquence, le Conseil d'État prie votre autorité d'accepter l'adaptation légale et de procéder au classement de la motion 21.127.

En ce qui concerne le plan d'action quadriennal des mesures de lutte contre le surendettement, il est transmis à votre autorité pour information.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 17 février 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la 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 2025,
décède :

Article premier La loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS), du 24 juin 2020, est modifiée comme suit :

Art. 6, al. 1 (nouvelle teneur)

¹Est constituée une plateforme cantonale de lutte contre le surendettement (ci-après : « la plateforme »), composée d'un maximum de 14 membres, désignés par le Conseil d'État et représentant les milieux intéressés ou concernés par la problématique du surendettement, issus à la fois des collectivités publiques et du domaine privé.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

Les secrétaires généraux,