

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Jacques Chollet et consorts
demandant de renforcer dans notre canton les moyens de lutte contre le surendettement de la
personne et des ménages privés**

1. PREAMBULE

La commission nommée pour étudier le rapport du Conseil d'Etat au postulat Jacques Chollet et consorts s'est réunie le vendredi matin 7 novembre 2014 à la Salle Guisan, dans le Bâtiment administratif de la Pontaise, à Lausanne.

Elle était composée de Mesdames les députées Delphie Probst-Haessig et Claudine Wyssa ainsi que de Messieurs les Députés Michel Collet, Didier Divorne, Julien Eggenberger, Philippe Jobin ainsi que du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur.

Ont également assisté à la séance : Monsieur le Président du Conseil d'Etat Pierre-Yves Maillard (Chef du Département de la santé et de l'action sociale - DSAS), Mme Françoise Jaques (Cheffe du Service de prévoyance et d'aides sociales - SPAS), de MM. Antonello Spagnolo (Chef de la Section Aide et insertions sociales - SAIS au SPAS) et Adrien Vaucher (collaborateur à l'Unité Prévention, Appui social et insertion - UPASI à la SAIS). Les notes de séance ont été prises par Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC).

2. INTRODUCTION

Mieux vaut tard que jamais ! Surtout si cette lenteur provoque la réalisation d'un voeu pie et l'adoption d'un postulat à l'unanimité !

Le Conseil d'Etat reconnaît d'emblée la lenteur dans le traitement de ce postulat, mais des actions ont tout de même été réalisées en la matière depuis 2002 : en effet, la loi sur l'action sociale (LSAV) a permis d'instaurer des actions de prévention sociale. D'ailleurs, la thématique du surendettement a été choisie comme l'un des principaux actes de cette politique de prévention.

Mais avant de répondre à ce postulat, il fallait encore mettre en place un dernier instrument pour lutter contre le surendettement : le Fonds de lutte contre la précarité. Son objectif principal est que l'on puisse une fois pour toute rembourser sa dette à un moment donné ! Le canton de Neuchâtel, notamment, possède ce type d'instrument qui fonctionne à satisfaction depuis 1994.

Ce mécanisme avait déjà été étudié il y a quelques années, mais le Conseil d'Etat n'a validé cet instrument que depuis peu, provoquant ainsi la réponse à ce postulat.

3. DISCUSSION GÉNÉRALE ET ÉTUDE DU RAPPORT DU CE

1) PROGRAMME DE PREVENTION DU SURENDETTMENT

a) Les actions à l'attention des jeunes

Une commissaire demande si des effets ont été constatés auprès des jeunes, ciblés par l'un des volets du Programme de prévention du surendettement (en milieu scolaire par exemple).

Le département affirme que le programme de prévention est validé, chaque année, par le Conseil de politique sociale (CPS), et financé par la facture sociale. Le programme a fait l'objet d'une évaluation par un mandataire externe (Aye & Partners Consulting).

Pour l'année 2014, ce programme se répartit en diverses composantes :

- une permanence téléphonique (Info Budget). La ligne téléphonique reçoit 1'100 appels annuels ;

- des cours collectifs auprès de populations ciblées ;
- « Tout compte fait »;
- des conseils en budget ;
- des séances d'information et de sensibilisation ;
- des actions de prévention auprès du public jeune (actions de terrain, hors actions en milieu scolaire) ;
- des actions de prévention en milieu scolaire. 10'000 jeunes, dans environ 500 classes, ont été concernés par cet aspect du programme ;
- des actions Internet, à travers le site « ciao.ch », sur la question de l'endettement ;
- une campagne grand public ;
- des portails de détection précoce ;

Une commissaire informe les autres membres de la commission d'une publication récente d'un communiqué de presse émanant de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ), afin de prévenir le surendettement. Il est préconisé six mesures dont trois principales :

- proscrire la publicité qui nuit aux enfants (notamment avec des espaces sans publicité) ;
- éliminer les facteurs d'endettement structurels ;
- développer les compétences en matière de consommation dès l'enfance.

b) Les actions à l'attention des nouvelles familles et des demandeurs d'emploi

Une commissaire évoque les conseillers en placement de l'Office Régional de placement (ORP) de Lausanne qui sont bien formés sur la thématique de l'endettement ; ce n'est pas forcément le cas dans d'autres régions du canton. De plus, les personnes précarisées économiquement ne savent pas comment rechercher l'information lorsqu'elles rencontrent des difficultés. Elle évoque la possibilité de réaliser quelque chose au niveau de la communication de l'Etat.

Le département signale que l'expérience de l'ORP de Lausanne est jugée concluante. Par conséquent, et en collaboration avec le Service de l'emploi (SDE), ce modèle sera normalement reproduit dans l'ensemble des ORP du canton dès 2015.

Suite à la demande d'un député pour savoir si ce programme, mis en place à Lausanne, était le programme « Unité d'assainissement financier » (UnAFin), le département dit qu'il s'agit d'une autre thématique où l'ORP de Lausanne, lorsqu'elle conduit des entretiens avec des nouveaux chômeurs, intègre la prévention du surendettement, au travers d'une formation.

c) Les actions à l'attention du « tout public »

Un commissaire donne lecture du dernier paragraphe de ce chapitre : « *Les citoyens vaudois peuvent également bénéficier d'un soutien individualisé par des bénévoles...* ». Il est demandé ce qu'il en est de la formation et des compétences de ces bénévoles.

En lien avec la formation des bénévoles, trois actions sont évoquées par le département :

- les conseillers « budget » de la Fédération romande des consommateurs (FRC) : un entretien de deux heures pour des personnes peu formées en général, mais qui ne travaillent pas non plus avec des gens précarisés ;
- « Tout compte fait » : des bénévoles formés par Caritas qui sont, régulièrement, encadrés avec, notamment, des séances d'analyse de pratique. Ils sont au contact avec une population plus précarisée ;
- l'existence de conseillers bénévoles aidant à remplir la déclaration d'impôts du citoyen en difficulté.

Le département ajoute à cela que l'une des causes de l'endettement est, pour un citoyen, de ne pas connaître :

- son droit à pouvoir toucher diverses prestations sociales ;
- remplir sa déclaration d'impôts.

En la matière, le bénévolat n'est pas nouveau dans l'accompagnement financier des personnes sujettes à un éventuel endettement.

d) Les impôts comme l'une des causes de la précarisation

Un commissaire évoque l'une des formes de la précarisation, pour un ménage, qui est de ne pas pouvoir payer ses impôts. Il souhaite savoir si un abattement est envisageable du côté de l'Administration cantonale des impôts (ACI).

Le département répond que l'un des objectifs du Fonds sera de pouvoir obtenir des remises de l'ensemble des créances, y compris celles en lien avec les impôts. Lorsqu'une personne est encadrée par un spécialiste du désendettement, les impôts courants sont pris en compte, afin de ne pas voir sa dette fiscale s'alourdir.

En outre, l'un des facteurs d'un endettement rapide était lié à la taxation bisannuelle, passé à la taxation annuelle aujourd'hui. Avec le concours du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), des cours dans les gymnases et les écoles professionnelles ont été mis sur pied, afin de sensibiliser les jeunes adultes au paiement des impôts.

Un autre commissaire dit qu'il existe la possibilité d'une remise totale ou partielle ; cela figure d'ailleurs dans la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux (LI) à son article 231. Pour cela, les conditions sont de :

- assurer le paiement de l'impôt pour l'avenir ;
- justifier une ou des difficulté(s) financière(s).

2) PRESTATIONS CURATIVES

a) Les raisons du surendettement des ménages

Un commissaire souligne diverses raisons pouvant être liées au surendettement d'un ménage : l'agrandissement d'une famille, des problèmes de chômage, de divorce ou de maladies. Il rappelle que le paiement des assurances et des impôts représentent le tiers du budget d'un ménage.

Un autre commissaire remarque que, sur CHF 44 millions de dettes contractées durant l'année 2013, le tiers est dû à des dettes fiscales.

Un commissaire indique qu'une autre part importante du surendettement est liée aux frais de santé, et souhaite savoir si des informations, sur un risque de surendettement en la matière, sont transmises aux personnes concernées.

Le département répond qu'il s'agit d'un autre instrument liée à la thématique du désendettement : la gestion du contentieux par l'Office vaudois de l'assurance-maladie (OVAM). Cela représente près de CHF 40 millions de francs actuellement. Cette somme croît d'année en année, et est payée, à fonds perdus, par l'Etat et les communes. Pour que le contentieux soit effacé par l'Etat auprès d'une assurance-maladie, celle-ci doit aller jusqu'à la production de l'acte de défauts de bien.

b) Relations entre les services d'assainissement financier et l'Etat

Un commissaire demande quelles sont les relations, existantes, entre les services d'assainissement financier et les services de l'Etat, concernés par le surendettement d'un ménage.

Le département ne connaît pas les rapports avec tous les services de l'Etat. Il est relevé que des négociations sont possibles avec l'ACI notamment. Toutefois, d'autres services de l'Etat refusent même ces négociations.

Un autre commissaire exprime une incompréhension quand certains services de l'Etat entrent en matière et d'autres pas : l'Etat est un tout, devant donner une image crédible aux citoyens. En outre, il donne lecture d'un point du dernier paragraphe : « *Actuellement, les spécialistes, faute de moyens appropriés pour négocier rapidement avec les créanciers, limitent leur intervention à un accompagnement pour stabiliser la situation et éviter de contracter de nouvelles dettes (20%) ou à clarifier la situation en livrant un inventaire des dettes du ménage (26%)* ». A la demande de ce même commissaire pour savoir quels sont les moyens mis en place, le département répond qu'il s'agit, uniquement, des moyens financiers, avec la création effective du Fonds.

Un commissaire atteste que, du moment où il y a des poursuites, il y a des propositions de la part des services d'assainissement d'abaisser de 30% chaque dette ; l'ACI entre en matière si les autres créanciers ont également accepté d'accorder un tel pourcentage.

Le département estime que c'est pour cette raison que le CE a conçu le Fonds comme devant être désormais réalisé : il permettra de pouvoir rembourser, dans des cas plus nombreux qu'aujourd'hui.

3) FONDS CANTONAL DE LUTTE CONTRE LA PRECARITE

Ce même commissaire observe que, jusqu'à maintenant, l'absence du Fonds constitue un obstacle majeur à l'assainissement des dettes de particuliers, tout particulièrement, lorsque les rentrées financières sont trop faibles. C'est le Centre social protestant (CSP) qui avait formulé l'idée d'un Fonds, dès le début des années 2000.

a) Constitution du Fonds

A la demande d'un commissaire souhaitant avoir des précisions sur le Fonds des Incurables et des vieillards, le département répond que sa mission est devenue obsolète ; il avait été créé en 1890, sous un angle asilaire, et accueillait toutes les personnes en difficulté dans des structures communes. Actuellement, l'entité n'est plus utilisée que pour gérer un patrimoine immobilier composé de deux EMS, deux domaines forestiers, une vigne ainsi qu'un portefeuille de titres.

Un commissaire imagine que certains créanciers privés puissent avoir des méthodes guère loyales, toutefois légales, pouvant contribuer au phénomène du surendettement ; à ce propos, il n'incrimine pas seulement la publicité que peuvent faire ces créanciers.

Il est soulevé aussi, par un autre commissaire, la problématique des organismes de refinancement où les dettes de particuliers augmentent d'un tiers à cause de la facturation de frais.

Le département relève que, effectivement, un certain nombre d'acteurs ont des pratiques douteuses mais légales (la conclusion d'un leasing alors que la personne n'a pas les moyens de payer par exemple).

Dans le processus d'assainissement financier, le fait que chacun des créanciers doivent admettre un abattement sur leur créance est aussi une forme de responsabilisation. En effet, il existe le risque qu'ils ne soient remboursés que partiellement, voire pas du tout. A ce propos, il s'agissait d'un argument fort, au sein du CE, pour ne pas constituer de Fonds, au motif que cela pourrait empêcher la sanction ultime : la perte définitive de la créance. Avec la constitution du Fonds, ce risque de perte pourrait, tout de même, survenir selon les cas.

b) Dotation financière du Fonds

Une commissaire relève un élément, pas mentionné dans le rapport, concernant l'apport de CHF 100'000.- annuels dans le Fonds, et cela en provenance d'une partie de la somme dévolue au Programme de prévention du surendettement.

Le département affirme qu'une gestion du Fonds devra également être effectuée. La somme de CHF 100'000.- a été prévue en tenant compte de certains risques comme les pertes sur débiteurs. Pour éviter aussi un surcoût de ce dispositif, il est prévu des économies sur des campagnes de publicité qui seront, du coup, moins fréquentes que par le passé.

4. CONCLUSION

A l'unanimité des membres présents, la commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat au postulat Jacques Chollet.

Crassier, le 20 février 2015

Le président-rapporteur :
(Signé) Serge Melly