

Date de dépôt : 31 mai 2012

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Anne Emery-Torracinta, Prunella Carrard, Irène Buche, Loly Bolay, Christian Dandrès, Jean-Louis Fazio, Lydia Schneider Hausser, Antoine Droin et Roger Deneys pour la mise en place d'une politique cantonale de lutte contre le surendettement

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 2 décembre 2011, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève considérant :

- que le phénomène du surendettement est en pleine expansion selon la Commission fédérale de la consommation : environ un ménage sur dix est surendetté. Chez les jeunes, ce taux est même de un sur quatre. Le montant moyen des dettes est lui aussi en augmentation : il est passé de trente-cinq mille francs il y a quelques années, à cinquante mille francs aujourd'hui¹;*
- que 33 % de la population a tendance à ne pas pouvoir contrôler son comportement en matière d'achat². Plusieurs études tendent à prouver que la publicité a une forte influence sur l'endettement des ménages, en particulier chez les jeunes;*

¹ Source : Recommandation du 1^{er} février 2005 de la Commission fédérale de la consommation au Conseil fédéral concernant l'endettement des jeunes : <http://www.konsum.admin.ch/org/00157/00162/index.html?lang=fr>.

² Idem.

- *que plus de 80% des personnes surendettées contractent leurs dettes avant 25 ans; et 16% des jeunes de 15 à 22 ans admettent avoir des dettes*³;
 - *que plusieurs institutions actives dans le domaine du désendettement à Genève (Centre social protestant, Caritas) constatent une augmentation des demandes d'aide en la matière;*
 - *que les cantons de Neuchâtel et de Fribourg ont mis en place un fonds cantonal de désendettement et de prévention à l'endettement ;*
- invite le Conseil d'Etat*
- *à présenter un état des lieux de la situation du surendettement à Genève;*
 - *à mettre en place une politique cantonale transversale de lutte contre le surendettement;*
 - *à mettre en place une politique de prévention de l'endettement, notamment auprès des jeunes;*
 - *à développer les possibilités de désendettement, par exemple à l'instar de ce que proposent les cantons de Neuchâtel ou Fribourg.*

³ Source : Rapport de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse « Jeune et pauvre : un tabou à briser » (2007):
http://www.ekkj.admin.ch/c_data/f_07_rap_Armut.pdf

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Sur la base du rapport « Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement » (*annexe*) présentant un état des lieux de la situation du surendettement à Genève, le Conseil d'Etat, et pour lui le département de la solidarité et de l'emploi (DSE), a lancé, dès le 1^{er} septembre 2011, le 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. Le premier consiste en un dispositif de détection/intervention précoce. En effet, l'objectif est de rompre la spirale de l'endettement en agissant le plus en amont possible, de manière à ce que la mise en œuvre d'un processus de désendettement soit encore réalisable. Dans ce dispositif, les personnes potentiellement surendettées sont détectées par le biais de trois portes d'entrée : l'administration fiscale cantonale (AFC-DF), l'office des poursuites (OP-DF) et les Services industriels de Genève (SIG). Ces personnes reçoivent un bon et peuvent ainsi bénéficier, si elles le souhaitent, d'un accompagnement individuel gratuit auprès de Caritas Genève (CGE) ou du Centre social protestant (CSP – désendettement ou aide à la gestion de budget) qui facturent leurs prestations à l'Etat tout en garantissant l'anonymat des bénéficiaires.

Parallèlement, dans le cadre du deuxième volet visant à assurer la coordination du programme, une plateforme cantonale a été créée, réunissant les acteurs publics et privés de la lutte contre le surendettement. L'objectif est de piloter et de soutenir la mise en place de nouvelles mesures en assurant l'échange d'informations, la cohérence et la visibilité de l'ensemble du dispositif.

Cette phase pilote permettra de mieux cerner les besoins effectifs de la population concernée et de mettre en place, progressivement, de nouvelles mesures pour combler les manques éventuels et enrichir l'offre déjà existante dans notre canton.

Pour l'heure, et pour répondre aux différentes invites de la motion 2018, les précisions suivantes peuvent de plus être apportées.

Etat des lieux de la situation du surendettement à Genève

Un état des lieux de la situation du surendettement peut revêtir au moins deux aspects : d'une part, l'aspect relatif aux différentes actions et mesures qui sont mises en place pour y faire face et, d'autre part, l'aspect quantitatif de la problématique (nombre de personnes touchées, leur âge, le niveau du surendettement, etc.).

a) Les acteurs genevois du désendettement et leurs actions

L'état des lieux développé dans le rapport mentionné plus haut recense les mesures particulièrement innovantes mises en place par des associations et des instances étatiques dans différents pays européens, mais plus spécifiquement en Suisse et dans notre canton.

Sur le plan genevois, les réponses données à la problématique du surendettement recouvrent un large éventail. Il y a d'abord celles apportées par le CSP et CGE qui offrent, depuis plusieurs années déjà, une prise en charge spécialisée dans la gestion de budget et de dettes : accompagnement individualisé, ateliers collectifs de gestion de budget, mais aussi formations aux professionnels du social. Comme mentionné plus haut, le PCLS s'est adjoint cette expertise, en confiant à ces deux associations le mandat de prise en charge des personnes surendettées détectées par les portes d'entrée du dispositif.

Il faut également citer le travail de l'Hospice général (HG) qui a mis en place un suivi personnalisé, ainsi que des ateliers en gestion de budget. Certaines communes offrent également des appuis dans ce domaine, comme celle de Carouge qui met à la disposition de sa population un service d'aide à la gestion de budget et au désendettement. Le service social inter-entreprises organise régulièrement des ateliers de réflexion sur le rapport à l'argent et son utilisation et sur l'établissement d'un budget, ateliers destinés plus précisément aux apprentis des entreprises membres.

Par ailleurs, suite à la motion 1678 sur l'endettement des jeunes, des ateliers de sensibilisation au surendettement sont organisés, à travers une collaboration entre l'OP, le département de l'instruction publique, de la culture et du sport (DIP) et le CSP, auprès d'apprentis.

Signalons encore l'implication de la Haute école de travail social de Genève (HETS) qui, depuis 2011, a mis en place une formation longue de type CAS (Certificate of advanced studies) : « Spécialisation en gestion de dettes ». Une consultation des partenaires de terrain avait en effet mis en évidence d'une part une grande difficulté à trouver des personnes compétentes dans un domaine qui devient de plus en plus complexe et,

d'autre part, une demande qui s'accroît fortement du côté des entreprises privées (soit pour des interventions sous forme d'atelier d'aide à la gestion de budget et de prévention du surendettement, soit pour des accompagnements individualisés).

De plus, il ne faut pas oublier, dans cet état des lieux, l'existence à Genève de fonds constitués par les cotisations du personnel de l'Etat et gérés par des associations. Ils peuvent être sollicités par les fonctionnaires en difficulté pour des prêts ou des dons (fonds d'entraide de l'administration cantonale, fonds d'entraide pour les enseignants du primaire, pour ceux du secondaire, etc.).

Par ailleurs, deux autres fonds privés existent à Genève. Le fonds social privé de désendettement (400 000 F), qui a été mis en place en 2004 par le bureau central d'aide sociale, CGE, CSP et la Fondation Wilsdorf, afin de pouvoir octroyer des prêts sans intérêt en vue d'un désendettement. La Fondation genevoise de désendettement, créée en octobre 2011 par la Fondation Wilsdorf, dispose également d'un fonds important (1,5 million de francs).

Ce rapide tour d'horizon montre la richesse des actions et mesures déjà existantes sur le plan cantonal.

Consultés dans le cadre de cet état des lieux, les divers organismes concernés constatent une augmentation du nombre d'usagers des services de désendettement, une aggravation de la situation des personnes qui demandent de l'aide de plus en plus tard, lorsque le processus de surendettement est déjà avancé. Ces organismes sont unanimes à citer les jeunes, les chômeurs, les « working poors » et les nouvelles familles en tant que groupes à risque.

Plusieurs besoins ont en outre été identifiés comme étant prioritaires : prise en charge plus précoce des personnes surendettées, prévention auprès des jeunes de moins de 25 ans, formation de professionnels du désendettement, lien avec les entreprises qui sont plus nombreuses à demander des interventions pour leur personnel, etc. Cependant, celui qui ressort comme étant l'élément clé d'une intervention cantonale est le besoin de coordination des actions de lutte contre le surendettement. En effet, de nombreuses mesures et initiatives provenant d'acteurs variés existent, mais la plupart du temps sans concertation ou collaboration. Il s'agit donc de piloter l'ensemble des dispositifs afin d'apporter cohérence et visibilité à l'offre de prise en charge, tout en consolidant cette dernière, comme le prévoit le deuxième volet du PCLS.

b) *Les chiffres du surendettement*

Il faut le préciser d'emblée, les chiffres sur cette problématique n'existent que très partiellement. Preuve en est le fait que tous les articles traitant du surendettement reprennent en boucle les mêmes données, ce qui est également le cas des motionnaires. Les chiffres pour la Suisse (il n'y a pas de données par canton) ont été produits avant tout par l'entreprise de recouvrement Intrum Justicia et par les études Mach Consumer effectuées par REMP (Recherches et études des médias publicitaires). Il est d'ailleurs intéressant de constater que les informations dans ce domaine proviennent surtout du secteur privé, mais qu'aucune étude n'a été produite par la Confédération (Office fédéral des assurances sociales, Secrétariat d'Etat à l'économie ou autres).

Rappelons donc ces chiffres ici pour donner un ordre de grandeur de la problématique :

- alors que 10 % des ménages sont surendettés, le pourcentage passerait à 25 % chez les jeunes;
- 80 % des adultes surendettés ont contracté leurs créances avant 25 ans;
- 1/3 des personnes interrogées avouent ne pas vraiment contrôler leur comportement en matière d'achat;
- 85 % des jeunes de 14 à 24 ans considèrent le shopping comme l'activité principale de leurs loisirs.

Quant au profil type de la personne surendettée, elle est âgée de moins de 30 ans, domiciliée dans une ville de Suisse romande ou du Tessin et exerce une profession n'assurant qu'un faible revenu.

La propension importante des jeunes à l'endettement est remise quelque peu en question par une étude qui vient d'être publiée par deux chercheurs des universités de Fribourg et de Lausanne (C. Henchoz et B. Wernli, cf. « L'endettement des jeunes est-il supérieur à celui des adultes en Suisse », in : *La vie économique* : revue de politique économique, no 1-2, 2012, p. 53-56). Constatant qu'il n'existait pas d'étude représentative au niveau national prouvant que les jeunes seraient plus endettés que leurs aînés, les deux chercheurs se sont appuyés sur les données du Panel suisse des ménages (Office fédéral des statistiques) pour analyser leur situation économique. Les résultats montrent qu'en raison de leurs faibles ressources financières, les jeunes ont une situation économique moins bonne que leurs aînés et ont plus de retard dans leurs paiements. Cependant, ils se montrent autant responsables financièrement, n'empruntent pas davantage et sont capables d'épargner.

Ce constat ne remet toutefois pas en question le travail de prévention qui doit être fait auprès des jeunes. En effet, mieux ils seront armés face aux dangers du surendettement, plus ils deviendront des adultes responsables face à leur consommation et à la gestion de leur budget.

Mise en place d'une politique cantonale transversale de lutte contre le surendettement

C'est justement le but du PCLS. Comme mentionné plus haut, les partenaires concernés ont été unanimes pour dire que la priorité était de piloter l'ensemble du dispositif afin d'apporter cohérence et visibilité à l'offre de prise en charge, tout en consolidant cette dernière.

Un deuxième élément très important relevé par les partenaires s'axe sur la précocité de l'intervention : pour rompre la spirale de l'endettement, il faudrait pouvoir agir le plus en amont possible, de manière à ce que la mise en œuvre d'un processus de désendettement véritablement précoce soit encore réalisable. Relevons toutefois toute la difficulté que représente la mise en place d'une telle détection. En effet, les personnes concernées n'identifient souvent le problème que lorsqu'il est déjà fortement engagé et que les effets se font ressentir brutalement sur la gestion de leur budget. Par ailleurs, plus une intervention se situe en amont, plus elle touche potentiellement un nombre important de personnes. La question qui se pose alors est de savoir s'il s'agit toujours de détection ou bien de prévention, en sachant que le contenu de l'intervention est bien entendu très différent si l'on se situe dans la première ou la seconde démarche. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un réel défi et qu'il faut trouver les meilleures voies pour intervenir au plus vite dans le processus de surendettement.

Le PCLS s'est donc engagé sur ces différents enjeux, en particulier en mettant en œuvre un dispositif de détection/intervention précoce.

Pour conduire ce dispositif, un comité de pilotage, rassemblant les partenaires des portes d'entrée et les deux organismes de prise en charge, a été mis en place. Il s'agit avant tout de maîtriser le flux et la circulation des bons, aussi bien sur le plan qualitatif que quantitatif.

Les premiers chiffres après six mois d'activité (au 28.2.2012) donnent des signaux très positifs quant au fonctionnement du dispositif et à son impact sur les personnes concernées.

a) Flux du dispositif :

- 178 bons ont été distribués par l’AFC, l’OP et les SIG;
- 37 personnes sont entrées dans le dispositif en demandant un accompagnement soit à CGE, soit au CSP, soit 21 % par rapport aux bons distribués;
- si seuls les bons distribués par l’AFC et l’OP sont comptés (pour les SIG, la détection a en effet été plus difficile), ce taux passe à 44 %;
- le nombre de prises en charge dans le dispositif représente 74 % de la volumétrie maximale budgétée;
- sur l’ensemble des personnes reçues par CGE ou le CSP, 65 % ont fait l’objet d’un bilan approfondi de leur situation;
- 63 % des personnes ayant effectué un bilan approfondi sont entrées dans un processus d’accompagnement à la gestion de budget ou au désendettement.

Même s’il est difficile de dégager de véritables tendances sur la base d’une si brève expérience, on peut tout de même constater que ce premier bilan montre que la détection cible bien les personnes concernées et que ces dernières sont alors demandeuses d’un accompagnement pour affronter leur situation.

b) Typologie des personnes entrées dans le dispositif :

- les personnes de moins de 30 ans représentent 28 % des personnes entrées dans le dispositif;
- les montants des dettes se distribuent de la manière suivante : environ 35 % sont en-dessous de 20 000 F, 25 % se situent entre 20 000 et 50 000 F et 40 % sont au-dessus de 50 000 F;
- quant aux revenus mensuels des ménages concernés, ils se répartissent de la manière suivante : environ 25 % d’entre eux ont des revenus en-dessous de 3 000 F, 35 % entre 3 000 et 5 000 F, 22 % entre 5 000 et 10 000 F et 3 % en-dessus de 10 000 F (15 % en cours de clarification);
- les dettes les plus courantes sont les impôts, puis les primes de caisse maladie, les petits crédits (leasing, cartes de crédit, cartes clients, etc.), puis les emprunts à des proches et le loyer.

Ce premier bilan tendrait ainsi à confirmer les tendances constatées dans les différentes études sur le sujet.

Parallèlement, pour assurer la coordination du programme, a été créée une plateforme cantonale rassemblant 23 partenaires publics et privés de la lutte contre le surendettement. L’objectif est de piloter et de soutenir la mise en

place de nouvelles mesures en assurant l'échange d'informations, la cohérence et la visibilité de l'ensemble du dispositif. Pour travailler les propositions de la plateforme et approfondir des pistes d'actions, un groupe de suivi a été mis en place. Les rencontres qui se sont déroulées jusqu'ici ont déjà permis de mettre à jour quelques priorités d'actions qui vont être étudiées par le groupe de suivi.

Mise en place d'une politique de prévention de l'endettement, notamment auprès des jeunes

Comme indiqué au chapitre « Etat des lieux », plusieurs actions existent en faveur de ce public particulier. La phase pilote du PCLS va permettre de cerner davantage les besoins particuliers de cette population afin d'améliorer le déploiement des mesures déjà existantes et/ou d'envisager la mise en place de nouvelles actions de prévention.

Développer les possibilités de désendettement, par exemple à l'instar de ce que proposent les cantons de Neuchâtel ou de Fribourg

Ces deux cantons se sont effectivement dotés d'un fonds de désendettement. Pour ce qui est de Neuchâtel, il existe depuis 2006 et dispose de 1,4 million de francs provenant de taxes prélevées sur les loteries. Le canton de Fribourg a créé quant à lui un fonds en 1993, doté de 1,5 million de francs sous forme d'un prêt de l'Etat.

Le fonctionnement est semblable dans les deux cantons : les demandes doivent être déposées auprès d'un service social et sont traitées par une commission cantonale du fonds de désendettement. Un prêt est accordé, sur présentation d'un budget détaillé et d'un plan de remboursement, aux personnes qui doivent avoir déjà entrepris des démarches en vue d'un assainissement financier.

De par sa nature, ce type de mesure ne peut s'adresser qu'aux personnes disposant des ressources suffisantes pour rembourser le prêt.

Comme mentionné plus haut, plusieurs fonds existent déjà dans notre canton. En additionnant les montants des fonds énumérés, la dotation cumulée dépasse les 7 millions de francs. Le PCLS prévoit donc de réfléchir, avec l'ensemble des partenaires concernés par la problématique du désendettement, à la manière de rendre ces fonds plus visibles, de voir dans quelle mesure des collaborations sont possibles et d'examiner s'il y a des lacunes à combler. Par ailleurs, au vu des constats posés notamment par le

canton de Neuchâtel⁴ quant au faible nombre de dossiers traités depuis la création de leur fonds (120 dossiers soumis et 97 prêts accordés en 17 ans de fonctionnement; à titre de comparaison, le fonds genevois de désendettement affiche des chiffres semblables, mais pour une durée de 7 ans et le fonds se monte à seulement 400 000 F), il s'agira également de réfléchir aux critères d'accès afin qu'ils soient suffisamment souples pour faire face à la complexité des situations dans lesquelles se retrouvent les ménages concernés et à la rapidité avec laquelle il faudrait pouvoir agir.

En conclusion, mentionnons encore que la phase pilote du PCLS se bouclera par un rapport d'évaluation qui permettra de tirer un bilan de fonctionnement du dispositif mis en place durant les 3 ans et de tracer les perspectives utiles quant à son avenir.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER

Annexe :

Rapport de la Direction générale de l'action sociale « Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement », novembre 2010

⁴ Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel, Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, juin 2011 (<http://www2.unine.ch/socio/page-18319.html>).



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de la solidarité et de l'emploi
Direction générale de l'action sociale

Novembre 2010

Rapport

Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement

Table des matières

1. Brève analyse de la problématique	4
1.1 Le surendettement, un phénomène qui touche de plus en plus de personnes.....	4
1.2 Le profil type des personnes surendettées.....	4
1.3 Les causes du surendettement.....	5
1.4 Un paiement des dettes sélectif.....	6
1.5 Des mesures pour sortir du surendettement.....	6
1.6 Impact sur les finances publiques.....	6
2. Le débat politique sur le surendettement	7
2.1 Au niveau fédéral.....	7
2.2 Au niveau cantonal.....	8
3. Etat des lieux des actions menées contre le surendettement	9
3.1 Niveau international.....	9
3.2 Niveau national.....	10
3.2.1 Projet de collaboration "Plan B"	
3.2.2 Banque Raiffeisen	
3.2.3 Sites permettant d'établir un budget et d'évaluer les risques de surendettement	
3.2.4 Campagne de prévention "Max Money"	
3.3 Niveau cantonal.....	12
3.3.1 Vaud	
3.3.2 Neuchâtel	
3.3.3 Fribourg	
3.3.4 Jura	
3.3.5 Genève	
3.4 Points de vue des organismes engagés dans la problématique du surendettement.....	19
4. Programme cantonal de lutte contre le surendettement	20
4.1 Renforcer et compléter le dispositif existant.....	20
4.1.1 Prévention / Information	
4.1.2 Détection	
4.1.3 Interventions curatives et palliatives	
4.1.4 Développement d'un binôme "détection précoce-intervention précoce"	
4.1.5 Les fonds de désendettement : un outil précieux	
4.2 Coordonner l'ensemble du dispositif.....	22
4.3 Projet pilote.....	23
4.4 Budget.....	23

Résumé

L'endettement, phénomène devenu typique de la société de consommation, n'est pas nécessairement vécu comme une situation pénible, contrairement au surendettement, défini comme un "processus d'endettement en chaîne, souvent qualifié de spirale ou de cercle vicieux"¹. Le nombre de particuliers s'engouffrant dans la spirale des dettes a augmenté dramatiquement ces dernières années. La société de consommation qui invite très fortement à la dépense, ainsi que la survenance de certains événements, tels que chômage, maladie/accident, ou divorce, sont notamment à l'origine du surendettement.

Pour l'Etat, il vaut la peine de prévenir les situations de surendettement, car elles pèsent sur son budget en particulier par le non paiement des impôts, et des primes d'assurance maladie. En effet, les personnes surendettées opèrent un tri pour le remboursement des dettes et cessent de payer dans l'ordre : leurs impôts, leurs primes d'assurance maladie et les honoraires des intervenants sanitaires (médecin, dentiste, hôpital), puis leurs factures d'électricité et de téléphone. De plus, la précarisation des personnes surendettées entraîne souvent le recours à l'aide sociale.

Constatant le phénomène, le niveau politique s'est saisi de la problématique. La Loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) du 23 mars 2001 a été révisée afin de mieux prévenir le surendettement des particuliers et diverses interventions parlementaires en rapport avec cette loi ont été présentées ces dernières années. Au niveau cantonal, la question du surendettement a été soulevée par la motion 1678 déposée en mars 2006 devant le Grand Conseil : "*Sensibiliser ou assister ? Pour une politique de sensibilisation aidant à lutter contre l'endettement des jeunes*".

Un tour d'horizon des actions entreprises contre le surendettement, mises en place aussi bien par des acteurs privés, associatifs ou publics, met en lumière l'existence de mesures innovantes dans différents pays, de même qu'en Suisse, au niveau national et cantonal. Pour Genève, cet état des lieux permet de définir un programme cantonal de lutte contre le surendettement s'articulant autour de deux axes : le renforcement et le développement sélectif du dispositif existant afin de combler ses lacunes d'une part, et d'autre part, une coordination de l'ensemble du dispositif afin de lui assurer cohérence et visibilité.

Les mesures de lutte contre le surendettement peuvent être de quatre ordres : la prévention/information, la détection, l'intervention curative (désendettement) et l'intervention palliative (gestion de budget - "apprendre à vivre avec ses dettes et le minimum vital"). La nécessité d'intervenir le plus en amont possible dans la "spirale de l'endettement" mène logiquement à la conjonction d'une *détection précoce* et d'une *intervention précoce*, un binôme constituant l'axe de développement central du programme proposé.

¹ Dictionnaire suisse de politique sociale - Edition 2002.

1. BRÈVE ANALYSE DE LA PROBLÉMATIQUE

Le choix du terme de surendettement n'est pas anodin. En effet, l'endettement, phénomène devenu typique de la société de consommation, n'est pas nécessairement vécu comme une situation pénible, contrairement au surendettement, défini comme un "processus d'endettement en chaîne, souvent qualifié de spirale ou de cercle vicieux"². Le consommateur endetté se retrouve dans l'incapacité de rembourser ses dettes et cumule bien souvent différentes formes d'emprunts, crédits, leasing, découverts sur les cartes de crédit ou cartes clients des grands magasins, ce qui l'empêche d'avoir une vue d'ensemble de ses engagements financiers.

1.1 Le surendettement, un phénomène qui touche de plus en plus de personnes

Le nombre de particuliers s'engouffrant dans la spirale des dettes a augmenté dramatiquement ces dernières années. Diverses études et enquêtes donnent des indications sur l'ampleur du phénomène sur le plan suisse³ :

- Alors que 10% des ménages sont surendettés, le pourcentage passe à 25% (voire 30% selon certaines études) chez les jeunes ;
- 80% des adultes surendettés ont contracté leurs créances avant 25 ans ;
- Le montant moyen de la dette est passé de 40'000 F en 2000 à 55'000 F en 2004 ;
- 1/3 des personnes interrogées dans ces études avouent ne pas vraiment contrôler leur comportement en matière d'achat ;
- 85% des jeunes de 14 à 24 ans considèrent le shopping comme l'activité principale de leurs loisirs.

1.2 Le profil type des personnes surendettées

La personne surendettée type est âgée de moins de 30 ans, domiciliée dans une ville de Suisse romande ou du Tessin et exerce une profession n'assurant qu'un faible revenu, selon le dernier index (2008) de la société de recouvrement Intrum Justitia, qui met également en évidence les éléments suivants :

- Le risque d'endettement déjà fortement élevé qui touche les adolescents et les jeunes adultes de 18 à 30 ans s'est encore accentué en 2008.
- Les risques liés au crédit dans les villes et les régions latines se sont également accentués par rapport à 2007. Le manque de contrôle social et l'anonymat, mais aussi la proportion élevée de jeunes vivant dans les villes joueraient un rôle dans cette évolution. Au contraire, dans les zones rurales, davantage habitées par des familles et des personnes âgées, la situation est en amélioration.
- Sans surprise, ce sont dans les professions où les revenus sont plutôt faibles que l'on trouve le plus de personnes ayant des problèmes financiers, en particulier dans les secteurs de l'hôtellerie et de la restauration, du bâtiment, de la vente, mais également de l'agriculture et de la sylviculture, bien que les personnes concernées résident souvent

² Dictionnaire suisse de politique sociale - Edition 2002.

³ Notamment : Etude Mach Consumer effectuée tous les deux ans par REMP (Recherches et études des médias publicitaires); étude sur la dépendance à l'achat en Suisse, Hochschule für Sozialarbeit Bern, 2003; Index suisse des débiteurs de Intrum Justitia (société de recouvrement). Il est intéressant de constater que les informations dans ce domaine proviennent surtout du secteur privé mais qu'aucune étude n'a été produite par la Confédération (OFAS, SECO ou autres).

dans des régions rurales. Les personnes les moins touchées sont celles travaillant dans la gestion, la formation, ou les sciences humaines ou naturelles.

1.3 Les causes du surendettement

Pour plus de la moitié des personnes interrogées dans l'enquête d'Intrum Justitia, les problèmes financiers découlent de la survenance de certains événements : chômage, maladie/accident, ou divorce. Pour ce qui est de ce dernier élément, si chez les femmes il conduit très souvent au surendettement, chez les hommes se sont plutôt les crédits bancaires ou les contrats de leasing qui débouchent sur des problèmes financiers.

En ce qui concerne les jeunes, le besoin d'être intégré coïncide avec l'importance accordée aux marques et aux nouveautés offertes par le marché. Les tendances changeantes dans la mode, la musique et les appareils électroniques les invitent à consommer et dépenser souvent plus d'argent qu'ils n'en possèdent. Le déménagement du domicile des parents et le chômage sont également des risques qui touchent cette population.

A ces raisons invoquées par les personnes concernées et les rapports d'enquêtes s'ajoutent des causes induites par la société de consommation, qui invite non seulement très fortement à la dépense mais imprime également une manière d'exister : ne pas consommer signifie être moins intégré et moins considéré. La publicité des organismes de crédit surfe d'ailleurs sur cette vague en proposant d'acheter aujourd'hui et de payer demain. En cas de baisse de revenu, cette façon de consommer peut vite enclencher une spirale d'endettement. Cette course à la consommation concourt également à l'apparition de comportements pathologiques qui touchent de plus en plus de personnes depuis quelques années : 17% des 18-24 ans affirment avoir de grandes difficultés à contrôler leurs impulsions d'achats.

A côté des risques de surendettement engendrés par la société de consommation, il y a également ceux engendrés par une situation financière précaire. Comme le relève l'enquête d'Intrum Justitia, les personnes qui exercent des professions à faibles revenus sont particulièrement vulnérables (voir ci-dessus). Selon un rapport de l'OFS⁴, la Suisse dénombre en 2006 près de 320'000 personnes avec un bas salaire (avec une nette majorité de femmes : 68,6%), soit moins de 3'783 F bruts par mois pour 40 heures hebdomadaires, ce qui correspond à 11,6% de la population active. Plus particulièrement, les "working poors", catégorie d'individus dont le revenu ne parvient pas à les préserver de la pauvreté, sont 146'000, soit 4,5% de la population active.

Ces catégories de personnes sont très vite exposées au surendettement car leur situation peut basculer au moindre imprévu : dès qu'un problème survient, elles prennent un petit crédit et c'est souvent le début d'une spirale, qui, de commandements de payer à la saisie, les oblige à vivre avec le minimum vital. A bout de souffle, certaines personnes finissent par baisser les bras et se dirigent vers l'aide sociale. Constatant qu'ils ont la même somme pour vivre que s'ils étaient à l'assistance, certains ménages se posent en effet la question de l'utilité de travailler lorsqu'une grande partie du revenu est saisie pour rembourser leurs dettes.

Cette réaction se vérifie à l'Hospice général (HG). Une des études effectuée en 2007⁵ constate que près de 62% des bénéficiaires interrogés déclarent avoir une ou plusieurs dettes. L'étude montre que si la moitié des usagers interrogés a des dettes inférieures ou égales à 10'000 F, l'autre moitié se situe essentiellement entre 10'000 et 50'000 F, avec 8,5% d'usagers cumulant plus de 100'000 F de dettes.

⁴ *Bas salaires et working poor en Suisse ; Ampleur des phénomènes et groupes à risque*, Enquête sur la structure des salaires 2006 et Enquête suisse sur la population active 2006, OFS, 2008.

⁵ *Suivi longitudinal des bénéficiaires de l'aide sociale - phase I : précarité, conditions de vie et intégration des usagers*, K. Mouzoune, Hospice général, 2007.

1.4 Un paiement des dettes sélectif

Selon les études sur le sujet, le surendettement est d'abord provoqué par l'acquisition à crédit de biens de consommation. Pourtant, il est intéressant de constater que les personnes surendettées opèrent un tri pour le remboursement des dettes. De manière générale, elles cessent de payer dans l'ordre :

- leurs impôts (l'autorité fiscale représente le plus gros créancier en termes de poursuites) ;
- leurs primes d'assurance maladie (les primes non payées atteindraient à Genève 300 à 400 millions de francs chaque année) et les honoraires des intervenants sanitaires (médecin, dentiste, hôpital) ;
- leurs factures d'électricité et de téléphone.

Par contre, elles continuent à payer le leasing pour leur voiture.

En faisant de la sorte, elles se comportent de manière très rationnelle en commençant par rembourser les crédits au taux d'intérêt le plus élevé, ainsi que les services et les biens qui risqueraient de leur être retirés. Un élément important à souligner ici est l'évolution du comportement des consommateurs, qui se servent de plus en plus fréquemment de cartes de crédit. Leur situation devient problématique à partir du moment où ils ne peuvent payer que les intérêts de leurs cartes de crédit, sans avoir les moyens de régler les biens et services arriérés.

1.5 Des mesures pour sortir du surendettement

Pour sortir du surendettement, près de 85% des personnes interrogées dans l'enquête d'Intrum Justitia indiquent avoir résolu leurs problèmes sans aide extérieure. Les mesures prises sont multiples pour neuf personnes sur dix : les plus évoquées sont le renoncement aux biens de luxe, aux soins de santé, aux vacances, aux loisirs ou aux biens de consommation en général. Viennent ensuite les mesures permettant d'augmenter les revenus par le biais du travail : recherche d'un emploi, augmentation du temps de travail, travail d'appoint, travail du conjoint. Les mesures visant à un changement au niveau du logement ou à une meilleure planification et discipline dans les dépenses arrivent en dernier.

Il reste qu'au vu de l'ampleur du phénomène, des associations et des services publics ont peu à peu mis en place toute une palette de mesures qui visent non seulement à ce que les personnes puissent sortir du surendettement mais surtout à éviter qu'elles n'entrent dans la spirale du surendettement.

Un état des lieux de ce qui se fait aujourd'hui dans ce domaine est dressé dans le chapitre 3 de ce rapport.

1.6 Impact sur les finances publiques

Pour l'Etat, il vaut la peine de prévenir les situations de surendettement, car elles pèsent sur son budget par le non paiement des impôts (pour le canton de Genève, cela représente plus de 120 Mios de F pour 2009 sur un total d'environ 8 milliards d'impôts notifiés, soit 1,6%), et des primes d'assurance maladie (le budget 2010 prévoit un montant de 41,5 Mios de F pour la prise en charge des créances irrécouvrables⁶). De plus, la précarisation des personnes surendettées entraîne souvent le recours à l'aide sociale.

⁶ Ce montant a quadruplé en 10 ans.

Il est intéressant de noter à ce sujet qu'une étude réalisée sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne a démontré que chaque franc investi dans le désendettement en rapporte deux à l'Etat⁷.

2. LE DÉBAT POLITIQUE SUR LE SURENDETTEMENT

2.1 Au niveau fédéral

L'évolution de la situation en matière de surendettement a progressivement mis en lumière les conséquences sociales pour certaines personnes et leur famille ainsi que pour la société dans son ensemble, lorsque ces personnes finissent par émarger à l'aide sociale. Constatant ce phénomène, des parlementaires sont intervenus pour rappeler qu'il ne s'agissait plus de privilégier seulement les intérêts d'un secteur économique, mais de mettre en place des mesures plus dynamiques pour faire face à cette dérive. Ainsi, la Loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) du 23 mars 2001 fixe le taux d'intérêt maximum à 15% (Art. 14). De plus, le prêteur doit vérifier la capacité du consommateur à contracter un crédit (Art. 28), sans entamer le minimum vital prévu également par la loi⁸. Ce système ne résout cependant pas tous les problèmes, puisqu'il est toujours possible de cumuler diverses formes de crédit.

Différentes interventions parlementaires concernant la LCC ont donc été présentées ces dernières années :

- En décembre 2004, L. Meier-Schatz (PDC, SG) présente une motion dans le but de protéger les preneurs de crédit de moins de 25 ans. Sa proposition consiste à introduire dans la LCC des articles exigeant de la banque, qui accorde de petits crédits à de jeunes adultes, de mettre en œuvre des mesures de prévention et de détection précoce de la dépendance à la consommation.
- En mars 2006, S. Rossini (PSS, VS) présente une initiative parlementaire demandant que le Conseil Fédéral (CF) édicte des bases légales afin de limiter la publicité en faveur du petit crédit à la consommation, de réduire l'accès aux cartes de crédit pour les mineurs et les jeunes et d'exiger que, lors de l'utilisation des cartes de crédit, s'affiche le solde disponible sur le compte du titulaire.
- En septembre 2007, H. Studer (PEV, AG) dépose deux motions. La première demande que la LCC abaisse de 15 à 10% le taux d'intérêt maximum applicable aux petits crédits. La deuxième demande à ce que la LCC interdise la publicité pour les petits crédits ou la restreigne de façon draconienne.
- Toujours en septembre 2007, R. Aeschbacher (PEV, ZH) dépose une motion demandant que la LCC oblige les prêteurs à cofinancer un fonds pour l'assainissement des dettes et la prévention de l'endettement.
- Enfin, en octobre 2007, S. Schenker (PSS, BS) dépose un postulat demandant que la LCC oblige les établissements de crédit à réserver un pourcentage donné du chiffre d'affaires réalisé sur le crédit à la consommation, afin de financer des services de conseil en matière d'endettement et de gestion budgétaire.

On constate que ces 5 interventions portent finalement sur 3 objets :

- 1) protection des jeunes adultes ;
- 2) implication des organes de crédit dans la prévention et la détection précoce ;

⁷ Cité dans une réponse du Conseil d'Etat fribourgeois à une motion intitulée "Conseil budgétaire pour tous", mars 2009.

⁸ Art. 31, al. 1 de la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite.

3) limitation de la publicité pour le petit crédit à la consommation et des taux d'intérêt.

Le CF a proposé le rejet de toutes ces interventions et si les deux premières ont été liquidées, les trois autres n'ont pas encore été traitées par le Conseil National.

Toujours au niveau fédéral, ce sont également les commissions de la jeunesse et de la consommation qui sont intervenues sur la problématique du surendettement en demandant au CF de prendre des mesures pour protéger les jeunes des pièges du surendettement, notamment en lançant une campagne nationale de prévention et d'éducation et en évaluant ensuite les mesures mises en place.

2.2 Au niveau cantonal

A Genève, la question du surendettement a été soulevée par la motion 1678 déposée en mars 2006 devant le Grand Conseil : *"Sensibiliser ou assister ? Pour une politique de sensibilisation aidant à lutter contre l'endettement des jeunes"*. Arguant du fait que cette catégorie de la population est touchée de manière alarmante par cette problématique, les motionnaires invitent le Conseil d'Etat (CE) à initier une politique d'information et de sensibilisation et à définir une politique de prévention commune avec les institutions publiques et associations œuvrant déjà contre le surendettement des jeunes.

La commission des affaires sociales a voté le renvoi de cette motion au CE pour traitement. Le DSPE⁹ est alors nommé comme département rapporteur, avec le DIP et le DSE comme départements co-rapporteurs.

Interpellé en mars 2009 (IUE 750) sur les travaux entrepris pour répondre à la motion 1678, le CE répond¹⁰ qu'un groupe de travail "Endettement des jeunes", composé de collaborateurs du DSPE¹¹ et du DIP, a été mis en place au printemps 2006 pour élaborer un concept de sensibilisation à l'endettement des jeunes dans le cadre de l'instruction publique. La proposition du groupe de travail¹² de mettre en place une phase pilote dans des classes d'apprentis de 15 à 18 ans pour prévenir les risques d'endettement a été validée par le CE. L'idée est de faire intervenir des collaborateurs de l'Office des poursuites dans le but d'aborder très concrètement avec les jeunes les règles pour l'établissement d'un budget, les risques du petit crédit et les conséquences d'une poursuite. Quatorze interventions de 90 minutes ont été conduites dans quatre classes des Centres de Formation Professionnelle (CFP) Services, Hôtellerie et Restauration, Nature et Environnement, Construction et Santé-Social, de mars à mai 2009. De plus, le CFP Arts Appliqués a bénéficié en 2008 de la prestation théâtrale "A la poursuite du découvert" créée par la troupe Caméléon et le CSP. Au vu du bilan positif de cette phase pilote, ces interventions ont été reconduites en 2010. Pour ce qui est de la suite à donner à cette démarche, un point de situation aura lieu en automne 2010.

Ces premiers pas de l'intervention publique genevoise suscitent quelques commentaires :

- Un constat unanime montre qu'il est indispensable d'intervenir le plus tôt possible pour prévenir la survenance du surendettement. Il serait dès lors opportun de sensibiliser les jeunes un peu plus tôt que ne le propose le groupe de travail, soit avant 15 ans. C'est dans le cadre de la scolarité obligatoire qu'il est encore possible de toucher tous les élèves avant qu'ils ne partent dans des directions différentes (apprentissage, collège, etc.).

⁹ Département des institutions (DI) à l'époque

¹⁰ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil du 6 juillet 2010.

¹¹ Département des institutions (DI) à l'époque.

¹² Selon son rapport d'octobre 2007.

- Dans le même sens, il serait utile que les autres organismes auprès desquels les jeunes peuvent trouver aide et conseils soient mentionnés ou même participent aux séances de sensibilisation.

A noter également que, dans son rapport, le groupe de travail n'a pas pris en considération la dernière invite de la motion 1678 qui est de dégager une politique de prévention commune avec les institutions publiques et associations œuvrant déjà contre l'endettement des jeunes, un élément qui paraît pourtant essentiel pour parvenir à la mise en place d'une véritable politique d'intervention dans le domaine.

3. ÉTAT DES LIEUX DES ACTIONS MENÉES CONTRE LE SURENDETTEMENT

L'état des lieux développé ci-dessous présente des mesures particulièrement innovantes mises en place par des associations et des instances étatiques, premièrement dans différents pays, puis deuxièmement en Suisse, au niveau national et finalement cantonal.

3.1 Niveau international

De manière générale, les mesures pour réduire le surendettement sont plus développées que la prévention dans les pays membres de l'Union européenne. Les pays du nord-ouest de l'Europe (Autriche, Allemagne, Belgique, Pays-Bas, France et Grande Bretagne) se caractérisent par des programmes de lutte contre le surendettement plus étendus que les pays de l'est (République Tchèque, Lituanie, Pologne). Entre-deux, se trouvent des pays comme la Grèce, l'Italie, et le Portugal dont l'intérêt politique et le débat social sur la problématique sont limités.

Une recherche commandée par la Commission européenne¹³, dans le cadre de sa politique de protection et d'inclusion sociales, identifie deux axes d'action dans la lutte contre le surendettement :

- 1) les mesures de prévention
- 2) les mesures d'allègement et de rétablissement de la situation des personnes endettées.

La **Grande Bretagne** est citée en exemple pour son programme national de prévention du surendettement (National Strategy for Financial Capability), issu du partenariat entre l'Etat, le secteur des services financiers, et les syndicats et organismes à but non lucratif. Ce programme comporte plusieurs volets : des outils éducatifs destinés à l'enseignement obligatoire et post-obligatoire, un site internet proposant des outils aux consommateurs, des informations à l'intention des jeunes parents, et des interventions gratuites pour les employés des entreprises qui en font la demande.

La **Belgique** également est citée en exemple pour son programme de lutte contre le surendettement, qui comprend des mesures de prévention, complétées par deux volets à destination des consommateurs : d'une part, des normes protectrices et, d'autre part, l'acquisition de compétences et connaissances afin de rendre ces normes efficaces.

Ces normes comprennent notamment :

- l'obligation dans les publicités pour le crédit d'indiquer des informations sur la charge financière générée par ce crédit ;

¹³ *Towards a common operational european definition of over-indebtedness*, European Commission, February 2008.

- l'interdiction de certaines publicités pour le crédit qui pourraient induire le consommateur en erreur ;
- l'obligation lors de la conclusion d'un contrat de crédit de recueillir au préalable toutes les informations nécessaires à une appréciation correcte de la situation et des capacités financières du consommateur ;
- l'obligation pour le consommateur de rembourser dans un certain délai les crédits en cours avant toute nouvelle ouverture de crédit.

Un subside fédéral (Fonds de Traitement du Surendettement) mis en place en 2002 a permis d'étoffer l'offre de services d'accompagnement des personnes surendettées et finance des actions d'information, notamment des actions pédagogiques consacrées aux problèmes de gestion de budget et de surendettement. Des centres de référence basés dans les différentes régions de Belgique offrent des outils pédagogiques et proposent des interventions. Des journées d'information et de sensibilisation pour les travailleurs sont organisées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement qui coordonne les actions dans le domaine du surendettement.

L'**Italie** est citée pour son "Fonds de solidarité pour les victimes d'usure". Ce fonds, institué en 1996 et représenté notamment par le Ministère du développement économique, est destiné aux personnes qui se déclarent victimes d'intérêts abusifs. Le fonds soutient, par des prêts sans intérêt, les personnes qui en font la demande. La période de remboursement peut s'étendre jusqu'à dix ans.

L'**Irlande** est un exemple de bonne pratique en matière de lutte contre le surendettement au niveau européen et présente un programme assez complet. Le service de conseil financier et de gestion de budget (Money Advice and Budgeting Service Ireland, MABS), financé par le Ministère des affaires sociales et familiales, a démarré ses activités en 2002. Le MABS propose des services indépendants, gratuits et confidentiels essentiellement aux familles à bas revenu, surendettées ou qui risquent de l'être. Ce service permet d'avoir accès à des sources alternatives de crédit à faible coût et d'ouvrir un compte d'épargne grâce à l'intervention de coopératives locales de crédit (notamment "credit union").

Un programme pilote de règlement des dettes est mis en place entre le MABS et la Fédération irlandaise des banques. Le projet apporte une alternative non judiciaire à la résolution des cas de dettes multiples des consommateurs.

Le MABS présente une gamme d'éléments innovants :

- période déterminée pour un programme de remboursement de dettes convenu ;
- gel ou réduction des intérêts ;
- annulation des dettes résiduelles sous réserve de la bonne réalisation du programme.

Le MABS est un bon exemple de partenariat privé-public : les banques et compagnies d'assurances ont participé financièrement à la création de ce service.

Cinq points importants dans la réussite de la mise en place du MABS sont à souligner :

- 1) un partage des responsabilités à différents niveaux ;
- 2) la lutte contre le surendettement passe par un soutien fort et constant des pouvoirs publics ;
- 3) le modèle de partenariat est essentiel dans la réalisation des actions menées par le MABS ;
- 4) l'accessibilité des mesures offertes par le service ;

5) le ciblage opéré par le MABS qui offre une approche taillée sur mesure.

Au niveau préventif, le **Canada** a développé un outil intéressant de prévention. Il s'agit de cinq guides financiers, dont quatre sont destinés aux parents qui souhaitent sensibiliser leurs enfants au rapport à l'argent (pour les enfants de 5 et 6 ans, de 7 et 8 ans, et de 9 à 12 ans et enfin de 13 à 15 ans). Ces guides offrent des conseils aux parents sur la manière d'aborder les questions d'argent en fonction de l'âge de l'enfant, notamment en proposant des jeux éducatifs, et peuvent également servir de support à l'enseignement. Un cinquième guide s'adresse aux étudiants du post-secondaire.

3.2 Niveau national

3.2.1 Projet de collaboration "Plan B"

"Plan B" est le nom d'un projet de collaboration entre Pro Juventute, Caritas Suisse et le groupe Aduno (holding de cartes de crédit appartenant à des banques suisses comme les banques cantonales, le groupe Raiffeisen ou encore la banque Migros). Aduno coordonne et finance ce projet, dont l'objectif est d'instaurer un rapport responsable à l'argent et à la consommation. Le projet comporte trois niveaux : la prévention, le conseil et l'aide directe. Dans le cadre de ce partenariat, Caritas Suisse développe un projet comportant cinq volets :

- Le site internet www.caritas-dettesconseil.ch est en ligne depuis le printemps 2010 en dix langues, proposant des informations générales sur le thème du budget et des dettes.
- Un numéro de téléphone gratuit est prévu pour l'ensemble de la Suisse pour début 2011 afin de répondre aux questions des personnes endettées et de les orienter.
- L'offre de consultation individuelle est renforcée grâce au financement de nouveaux postes et la création de places de stages, plus spécifiquement auprès des Caritas régionales ne disposant pas de travailleurs sociaux spécialisés dans la problématique du surendettement (principalement dans les cantons de Suisse alémanique).
- L'offre actuelle de formation et de prévention s'adressant aux adultes des groupes à risque devrait être clarifiée et ensuite étoffée.
- Une action de sensibilisation à la problématique du surendettement pour les collaborateurs du groupe Aduno devrait être mise en place par Caritas.

Enfin, toujours dans le cadre du partenariat avec le groupe Aduno, Pro Juventute développe un matériel didactique destiné à sensibiliser les enfants et les jeunes qui seront ainsi invités à thématiser leur rapport à l'argent.

3.2.2 Banque Raiffeisen

La banque Raiffeisen Thoun-Uetendorf et la fédération régionale des Banques Raiffeisen bernoises ont développé le projet MONEYmix de prévention du surendettement chez les jeunes. Le concept, destiné aux élèves de l'enseignement secondaire, vise à former un élève par classe comme "expert en surendettement" pendant un séminaire de deux à trois jours. Cet élève prépare ensuite un exposé pour transmettre les connaissances nouvellement acquises à sa classe. Les enseignants intéressés peuvent s'inscrire sur le site www.moneymix.ch.

3.2.3 Sites permettant d'établir un budget et d'évaluer les risques de surendettement

Certains sites s'adressent spécifiquement aux jeunes :

- www.maxmoney.ch : le site de la campagne de prévention de l'endettement chez les jeunes (voir plus bas).

- www.budgetgame.ch : le site propose un jeu interactif créé par Postfinance destiné aux écoliers de moins de 18 ans. Tout élève qui s'inscrit devient le manager d'un groupe de rock et à ce titre peut établir le budget d'un concert, ouvrir un compte, payer le loyer de la salle de répétition, etc.
- www.ciao.ch : des informations générales destinées aux jeunes sont données sur ce site qui contient un volet "question d'argent".

D'autres sites offrent une information tout public :

- www.dettes.ch : site de l'association faïtière suisse des services d'assainissement de dettes "Dettes Conseils Suisse". Riche en renseignements et informations, le site consacre également une partie à l'endettement des jeunes. Des tests à faire soi-même, des modèles de budget, des lettres-types pour s'adresser aux créanciers et des articles sur l'endettement et le surendettement sont accessibles.
- www.moneybasics.ch : site de gestion des finances personnelles, offert par GE Money et le Verein Schuldensanierung Bern (Service d'assainissement des dettes de Berne). Des informations générales de base sur la manière dont il faut se comporter avec l'argent sont données.

3.2.4 Campagne de prévention "Max Money"

La campagne de prévention Max Money est lancée en 2004 par le service de conseils budgétaires "Plusminus" dont le siège est à Bâle. La campagne, qui s'adresse aux jeunes, aux enseignants et aux parents, vise à faire prendre conscience des enjeux de la consommation et à améliorer les connaissances pratiques dans la gestion de l'argent. Le concept est mis à disposition pour l'ensemble du territoire suisse, chaque canton est ensuite libre de participer. La campagne s'est déroulée entre 2004 et 2009 et a démarré fin 2005 pour la Suisse romande avec le lancement du site internet en langue française.

Pour la Suisse romande, les ateliers "Les ficelles du budget" (Centre social protestant, CSP-Neuchâtel)¹⁴, la pièce de théâtre "A la poursuite du découvert" (CSP-Genève)¹⁵, et la mise à disposition par Postfinance du jeu "Budgetgame"¹⁶, ont été développés dans le cadre de la campagne Max Money.

3.3 Niveau cantonal

3.3.1 Vaud

Etat

Le canton de Vaud a mis en place un programme cantonal de lutte contre le surendettement en juin 2007, dont les objectifs sont :

- Sensibiliser la population à la problématique du surendettement ;
- Informer et toucher les populations à risques et les inciter à faire appel à temps aux organismes spécialisés ;
- Mettre en place un dispositif assurant des consultations spécialisées sur tout le territoire vaudois ;
- Harmoniser les collaborations et pratiques entre acteurs publics et privés.

¹⁴ Voir point 3.3.2, p. 14

¹⁵ Voir point 3.3.5, p. 16

¹⁶ Voir point 3.2.3, p. 11

Ce programme, financé par le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) avec un budget total de 1'810'000 F comprend deux volets, préventif et curatif. Il s'est mis en place avec la collaboration de plusieurs partenaires publics et privés : Caritas Vaud, Retravailler-CORREF, CSP-Vaud, FRC et le Service social de la Ville de Lausanne (Unité d'assainissement financier - UnAFin). Il comprend une large palette d'actions, certaines "tout public", d'autres ciblées sur des publics particuliers (nouvelles familles, jeunes et chômeurs).

Volet préventif (budget annuel de 618'000 F) :

- Une permanence téléphonique Info Budget (assurée par des professionnels de Caritas, UnAFin, CSP-Vaud et FRC), gratuite pour les appels depuis le réseau fixe, dispense des conseils pratiques et individuels et, si nécessaire, oriente les personnes vers les services à même de répondre à la demande ;
- Des cours collectifs de gestion de budget ("AGIR") pour lesquels le DSAS mandate Caritas Vaud et Retravailler-CORREF ;
- Des stands d'information dans les lieux de consultation "Petite enfance" (UnAFin, FRC, Caritas Vaud) ;
- Des séances d'information et de sensibilisation destinées aux jeunes adultes en difficulté organisées par l'UnAFin ;
- Une information en ligne pour les jeunes concernant les problèmes d'argent sur le site internet www.ciao.ch ;
- Des actions destinées aux élèves du post-obligatoire, sous forme d'ateliers menés par le CSP, avec l'implication des enseignants, conduites par le Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC).

Volet curatif (budget annuel de 1'192'000 F) :

- Un accompagnement personnalisé à la gestion de budget ("Tout compte fait") dispensé par Caritas Vaud ;
- Des consultations budget assurées par la FRC.

Plusieurs documents ont été édités à l'occasion de cette campagne :

- Brochure : *Petit manuel pour acheter et consommer sans dettes* (co-produite avec la Ville de Lausanne et la FRC)¹⁷ ;
- Dépliant : *Faire face à la vie sans surendettement*.

A la fin 2009, après deux années de fonctionnement, le canton de Vaud a évalué ce programme de prévention de manière positive. Certaines actions sont ainsi reconduites en 2010 (Info Budget, consultations budget de la FRC, séances d'information pour les jeunes adultes, www.ciao.ch). La permanence téléphonique Info Budget est également reconduite, bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact de l'information et des conseils dispensés. D'autres actions sont même étendues (cours collectifs de gestion de budget par Caritas Vaud et Retravailler-CORREF, "Tout compte fait", stands d'information dans les lieux petite enfance et actions en milieu scolaire).

Ville de Lausanne

L'Unité d'assainissement financier (UnAFin) du Service social de la Ville de Lausanne offre aux personnes qui y sont domiciliées toute une palette de mesures pour sortir du surendettement :

¹⁷ Le canton du Jura a adapté et publié cette brochure, afin de la distribuer aux élèves et étudiants jurassiens. Pour la version genevoise, voir point 3.3.5, p. 16

- Permanence téléphonique pour toutes questions liées à l'endettement ;
- Évaluation sociale et financière et suivi budgétaire ;
- Demande de remise d'impôts ;
- Conseils en matière de dettes pour le rachat d'actes de défaut de biens (ADB) ;
- Préparation de faillite personnelle (selon la loi sur les poursuites) ;
- Négociation de règlement amiable des dettes (RADD, selon la loi sur les poursuites) ;
- Négociation d'un règlement extrajudiciaire avec les créanciers.

Le DSAS subventionne la partie "curative" mise en place par l'UnAFin (budget annuel de 300'000 F), plus précisément l'accompagnement spécialisé en désendettement et gestion de budget.

Comme l'annonce l'UnAFin sur son site, elle ne dispose pas de liquidités, mais "travaille" avec les ressources propres des personnes qui la consultent. D'autre part, l'UnAFin propose des séances de prévention du surendettement aux employés de la Ville de Lausanne.

Comme on l'a vu ci-dessus dans le programme cantonal de prévention, l'UnAFin organise également, en collaboration avec le DSAS, des séances d'information et de sensibilisation destinées aux jeunes adultes en difficulté (qui sont prioritairement offertes aux bénéficiaires de l'aide sociale). De plus, des séances de sensibilisation pour les apprentis (Cours Fric'style) de l'Etat de Vaud sont organisées en partenariat avec le Centre d'Education Permanente.

3.3.2 Neuchâtel

Etat

Le canton a créé en 1993 le "Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement" destiné prioritairement aux familles et exceptionnellement aux personnes seules (Suisses ou avec autorisation d'établissement et domiciliées dans le canton depuis plus d'une année). Ce fonds, doté de 1,5 Mios de F (prêt de l'Etat) est destiné à l'assainissement de la situation financière des bénéficiaires. Il peut également servir à prévenir le surendettement en permettant aux familles de faire face à des dépenses exceptionnelles en lien avec la santé ou la formation professionnelle. Le taux d'intérêt fixé initialement à 3% a été revu et baissé à 2%. Les demandes doivent être adressées à un service social reconnu, auprès duquel un processus d'assainissement doit être en cours depuis au moins six mois, et qui présente ensuite le dossier au fonds. De plus, tous les créanciers doivent consentir à un rabais et le désendettement doit être total. Les prêts sont remboursables dans un délai maximum de cinq ans et sont accordés aux familles en mesure d'exécuter le plan de remboursement prévu avec le service. Sur l'année 2008, les résultats sont les suivants :

- 10 demandes, 7 prêts accordés, 2 refus, 1 dossier nécessitant un complément d'information (finalement traité en 2009) ;
- Les prêts vont de 13'600 F à 30'000 F, pour un montant total de 175'000 F ;
- Les montants des acomptes versés se situent entre 400 F à 1'250 F par mois ;
- La durée des plans de désendettement varie entre 10 à 46 mois ;
- 27 prêts sont en cours de remboursement, pour un montant total de 285'292 F ;
- En moyenne, 10 prêts sont accordés chaque année ;
- Sur 10 ans, environ 100 familles ont pu être aidées.

Les problèmes rencontrés par cette mesure sont de deux ordres. Premièrement, les demandes de prêt sont peu nombreuses en raison des critères de tri plutôt restrictifs.

Deuxièmement, le fonds s'endette, car le taux de rendement des placements ne permet pas de rembourser régulièrement le prêt de l'Etat.

Caritas Neuchâtel

Les personnes en difficulté financière peuvent s'adresser au Service de désendettement de Caritas Neuchâtel. Ce service offre un soutien dans la gestion de budget et dans l'assainissement de dettes. Il propose notamment la mise en place d'un suivi régulier, afin de rendre autonomes les personnes surendettées et leur permettre de retrouver la maîtrise de leur situation. De plus, des ateliers mensuels de désendettement sont proposés depuis 2008.

CSP Neuchâtel

Le CSP du canton de Neuchâtel a mis en place, en 2004, un projet de prévention et de sensibilisation au surendettement des jeunes nommé "Les ficelles du budget". Les jeunes de 15 à 20 ans sont visés par ce projet. Des actions de sensibilisation à la gestion de l'argent sont proposées, principalement aux écoles post-obligatoires du canton de Neuchâtel, sous forme d'ateliers, à l'aide de support de cours.

3.3.3 Fribourg

Etat

Depuis 2006, le canton de Fribourg dispose d'un fonds de désendettement doté de 1,4 Mios de F provenant de taxes prélevées sur les loteries. Cette aide s'adresse aux personnes en difficulté financière domiciliées dans le canton depuis au moins deux ans. Les demandes doivent être déposées auprès d'un service social et sont traitées par la Commission cantonale d'utilisation du fonds de désendettement. Un prêt est accordé, sur présentation d'un budget détaillé et d'un plan de remboursement, aux personnes qui doivent avoir déjà entrepris des démarches en vue d'un assainissement financier. Sur l'année 2008, les résultats sont les suivants :

- 10 demandes, 8 prêts accordés, 2 dossiers nécessitant un complément d'information (finalement traités en 2009) ;
- Le montant des prêts octroyés varie entre 9'800 F et 30'000 F, pour un total de 144'665 F ;
- Les montants des acomptes versés se situent entre 250 F et 850 F par mois ;
- La durée des plans de désendettement varie entre 22 à 48 mois ;
- 15 prêts sont en cours de remboursement.

Le principal problème rencontré par cette mesure est le débat soulevé par les modalités d'accès au fonds, qui ne s'adresse qu'aux personnes avec une activité salariée et en mesure de rembourser le prêt. La durée de remboursement est également discutée, quatre ans pouvant sembler un peu long.

Caritas Fribourg

Caritas Fribourg gère sur mandat du canton le Service de gestion des dettes et de désendettement. Ce service s'adresse à toute personne domiciliée dans le canton. Il accueille les personnes concernées par des questions financières ou en difficulté, donne des informations, offre des conseils, peut aider à établir un budget et un plan d'assainissement, conduit des négociations avec les créanciers, peut octroyer une aide financière lorsque c'est possible, constitue et suit les dossiers soumis au Fonds cantonal de désendettement.

Caritas Fribourg a de plus mis en place des ateliers sur la gestion de budget et les risques de surendettement. Ces modules payants sont destinés aux jeunes en fin de scolarité obligatoire et aux jeunes en formation et sont proposés aux écoles et aux entreprises.

Caritas Fribourg a également lancé en 2004 une action de prévention tout public, toujours sous mandat de l'Etat, sous la forme de théâtre dans des bistrots.

3.3.4 Jura

Etat

Dans le cadre de la lutte contre le surendettement, le gouvernement jurassien a confié depuis 2005 la gestion d'un service spécialisé à Caritas Jura. En plus de ce service spécialisé, le gouvernement a créé une commission permanente de surendettement, qui fonctionne comme un "observatoire de l'endettement". Il s'agit d'un groupe de réflexion constitué de divers spécialistes confrontés à cette problématique et chargé de la coordination des actions de lutte contre le surendettement. La commission examine également les mesures de prévention actives proposées par Caritas Jura. Par exemple, sous l'égide de la commission, un enseignant a été engagé afin de créer des modules pédagogiques, traitant de dettes, de budget et de la consommation des jeunes, à intégrer aux cours traditionnels et mis à disposition de la totalité des enseignants du canton. Le projet mis en place en collaboration avec les Départements de la Santé, des Affaires sociales et des Ressources humaines, et celui de la Formation, de la Culture et des Sports, a débuté en février 2010.

Finalement, l'administration fiscale jurassienne ("Recettes et administration de district") a remarqué que la transition entre les études et le travail pouvait être problématique pour les jeunes. En effet, ils n'anticipent pas leur nouveau devoir de contribuable et omettent souvent de remplir leur déclaration d'impôt. Avec d'autres partenaires, ce service a élaboré une brochure - diffusée aux employeurs, aux écoles professionnelles et distribuée aux guichets de l'administration fiscale - visant à les sensibiliser à cette nouvelle responsabilité.

Caritas Jura

Mandaté par le canton, Caritas Jura assure principalement les missions d'assainissement financier, d'accompagnement budgétaire et social, de conseil et de centralisation des collaborations et des informations. Elle soumet également à la commission cantonale permanente de surendettement toute proposition tendant à étoffer la prise en charge dans ce domaine et développe celles qui sont retenues.

3.3.5 Genève

Etat

Suite à la motion 1678 sur l'endettement des jeunes¹⁸, des ateliers ont été organisés entre mars et mai 2009 auprès d'apprentis de 18 à 25 ans. Ils sont animés par un intervenant de l'Office des poursuites, en collaboration avec le DIP, et axés sur la présentation de statistiques sur les jeunes endettés, des risques de l'endettement et du surendettement, ainsi que sur la procédure de poursuite et de saisie.

Le DIP devra encore se prononcer, dans le courant de cet automne, sur la poursuite de ces ateliers¹⁹.

Hospice général

¹⁸ Voir point 2.2, p. 8

¹⁹ Voir point 2.2, p. 8

Pour les usagers qui le souhaitent, et dont le montant des dettes est limité, l'HG a mis en place un suivi personnalisé (projet pilote reconduit en 2010) en vue d'assainir leur situation financière et des ateliers en gestion de budget et moyens de désendettement.

Haute Ecole en Travail Social (HETS)

Pour remplir la mission d'aide auprès des personnes surendettées, les partenaires consultés mettent l'accent sur la difficulté de trouver des personnes compétentes. Comme les situations sont de plus en plus complexes et demandent des connaissances spécifiques, il devient nécessaire de former des professionnels du désendettement.

La HETS va donc mettre en place dès 2011 une formation longue durée de type CAS (Certificate of advanced studies) dans ce domaine. Cela permettra aux organismes concernés de recruter plus facilement mais également de former leurs collaborateurs.

Cette perspective pourrait être intéressante pour développer l'offre cantonale en matière d'accompagnement, mais également de prévention. En effet, les partenaires consultés signalent qu'il y a de plus en plus de demandes de la part des entreprises privées, soit pour des interventions sous forme d'ateliers d'aide à la gestion de budget et de prévention du surendettement, soit pour des accompagnements individualisés. Comme ces entreprises seraient prêtes à payer ces types d'intervention, les organismes œuvrant dans ce secteur auraient donc les moyens de financer une augmentation de leur personnel spécialisé en offrant leurs services et de participer ainsi à lutter plus largement contre le problème du surendettement.

CSP Genève

Le CSP Genève dispose d'un service social spécialisé dans la gestion de budget et de dettes. Le service offre écoute, conseil et soutien pour l'appui de démarches administratives, les négociations de paiement de dettes, la gestion d'un budget et le plan d'assainissement de dettes. Le CSP offre également des formations sur le désendettement et a édité un dépliant sur la prévention du surendettement, destiné aux jeunes de 16 à 25 ans. De plus, dans le cadre de la campagne de prévention Max Money, le CSP a organisé neufs représentations gratuites de la pièce *A la poursuite du découvert* en partenariat avec la troupe *Caméléon* durant l'automne 2008 pour des élèves du post-obligatoire (Centre de formation professionnelle arts appliqués) ainsi que dans diverses Maisons de quartier. Cette action est reconduite en 2010 dans le cadre du projet de sensibilisation des jeunes à l'endettement soutenu par le DIP²⁰.

Le CSP a également adapté, en collaboration avec Caritas et l'HG, la brochure *Le petit manuel pour consommer sans dettes*²¹ aux besoins du canton de Genève.

Caritas Genève

Caritas offre, par le biais d'un service spécialisé au sein de son service social et juridique, un accompagnement aux personnes surendettées avec pour objectif de stabiliser leur situation. La gestion de budget, un soutien psycho-social, un appui administratif, des conseils juridiques, l'établissement de plans d'assainissement de dettes et une aide financière ponctuelle sont proposés. De manière plus spécifique, Caritas Genève organise des ateliers collectifs de gestion de budget dans le cadre de son projet "Voie 2" de formation professionnelle pour jeunes adultes de 18 à 25 ans.

²⁰ Voir point 2.2, p. 8

²¹ Pour rappel, cette brochure est un outil de prévention créé à l'origine par l'Etat de Vaud et la FRC. Une version genevoise est disponible depuis le mois de juillet 2010.

D'autre part, Caritas et le CSP ont entrepris des démarches auprès de l'administration fiscale cantonale (AFC). Dorénavant leurs deux services de désendettement peuvent s'adresser à une personne de référence qui peut prendre la décision de s'aligner sur les autres créanciers lorsqu'un accord sur une remise de dette a été conclu.

Ville de Carouge

La Ville de Carouge met à disposition de sa population un service d'aide à la gestion de budget et au désendettement. Ce service offre des conseils en matière de budget, leasing, crédits et fiscalité. Il apporte également son aide pour les questions de gestion administrative et de procédures auprès de l'Office des Poursuites et des faillites. De plus, il propose l'établissement d'un bilan personnel et d'un plan de désendettement et peut intervenir lors de négociations auprès de créanciers.

Service Social Inter-Entreprises

Le Service Social Inter-Entreprises (SSIE) organise régulièrement des ateliers de réflexion sur le rapport à l'argent et son utilisation ainsi que des ateliers sur l'établissement d'un budget, destinés aux apprentis des entreprises membres.

Fonds social de désendettement

Le Bureau central d'aide sociale, Caritas Genève, le CSP Genève et la fondation Wilsdorf ont mis en place un fonds privé de désendettement en 2004. Ce fonds, doté de 400'000 F²² (géré administrativement par une banque Raiffeisen), a été financé à parts égales par les différents partenaires. Il permet l'octroi de prêts sans intérêt, avec un plafond qui est passé de 36'000 F à 50'000 F pour faire face à la précarisation des classes moyennes. La durée maximale de remboursement est de 36 mois. En outre, les bénéficiaires doivent être engagés dans un processus de désendettement pour se voir accorder un prêt. Quelques chiffres sont intéressants à citer :

- Depuis 2004, 28 prêts ont été accordés pour un total de 635'964 F ;
- Le montant moyen des prêts accordés s'élève à 22'713 F ;
- La durée moyenne des plans de remboursement est de 33 mois ;
- 12 personnes ont fini de rembourser leur prêt ;
- 16 prêts sont encore en cours ;
- Le solde disponible au 9 décembre 2009 se monte à 192'061 F.

Fonds d'entraide de l'administration cantonale²³

Ce fonds, créé en 1944, est géré par une structure associative. Il est alimenté par les cotisations des employés de l'Etat²⁴ et se monte actuellement à plus de 2 Mios de F.

L'aide peut revêtir deux formes, don ou prêt. Les prêts sont limités au montant du revenu mensuel multiplié par cinq et sont destinés à fournir une aide financière aux employés qui se trouvent momentanément dans une situation difficile (notamment maladie ou décès d'un

²² Début 2010, les membres fondateurs du fonds ont eu pour projet d'augmenter sa dotation de 400'000 F à 2'000'000 F grâce à divers apports privés (Wilsdorf 500'000 F, banques 600'000 F) et par une participation sous forme de prêt de l'HG de 500'000 F. Ce projet est en discussion.

²³ Deux autres fonds existent pour le personnel de la fonction publique : le fonds d'entraide pour les enseignants du primaire et celui pour les enseignants du secondaire (cycle d'orientation et collège). Il faut également ajouter celui de l'Hospice général pour ses collaborateurs.

²⁴ Un prélèvement annuel automatique de 6 F (non obligatoire) est effectué pour chaque employé d'Etat des groupes E (personnel administratif et technique) et D (personnel manuel) de la CIA.

proche). Ils sont remboursables sur une période de 3 à 5 ans avec un taux d'intérêt de 3% (mais certains prêts sont accordés également sans intérêt). A la différence des fonds de désendettement de Neuchâtel et Fribourg, l'obligation d'être engagé dans une procédure de désendettement ne fait pas partie des critères d'admissibilité.

Quelques chiffres sont intéressants à citer :

- Le fonds reçoit entre 50 et 100 demandes par année ;
- 30 à 40 prêts et environ 10 dons sont accordés annuellement;
- Le montant des prêts varie entre 2'000 F et 50'000 F ;
- Les 2/3 du fonds sont actuellement engagés ;

La gestion du fonds et des demandes qui lui sont soumises est réalisée en grande partie sur la base de ressources bénévoles (seules deux personnes sont rémunérées à temps partiel pour les fonctions de trésorier et de comptable). Cette gestion paraît peu formalisée dans la mesure où il n'existe apparemment ni directives ni procédures spécifiques.

3.4 Points de vue des organismes impliqués dans la problématique du surendettement

Divers organismes impliqués dans la problématique du surendettement ont été approchés dans le cadre du présent rapport²⁵.

Le constat général fait par ces organismes est l'augmentation du nombre d'utilisateurs des services de désendettement et une aggravation des situations. Les personnes demandent de l'aide de plus en plus tard, lorsque le processus de surendettement est déjà avancé.

Certains organismes soulignent le fait que l'endettement des particuliers, autrefois occasionnel, évolue vers une problématique structurelle et chronique. Les organismes distinguent les mêmes groupes à risque : les jeunes, les chômeurs, les working poors et les nouvelles familles.

Plusieurs besoins ont été identifiés :

- Une prévention à développer pour les jeunes de moins de 25 ans;
- Une prise en charge plus précoce des personnes surendettées ;
- Une formation des professionnels du désendettement qui font face à des situations de plus en plus complexes nécessitant des connaissances spécifiques ;
- Des ressources supplémentaires afin de répondre à la hausse des utilisateurs des services de désendettement ;
- La création d'un lien avec les entreprises, qui sont plus nombreuses à demander à pouvoir accéder au fonds social de désendettement ;
- Une coordination des actions de lutte contre le surendettement, car des initiatives provenant d'acteurs variés sont lancées, mais sans concertation préalable.

²⁵ A Genève : L'administration fiscale cantonale (DF), l'Office des poursuites et faillites (DSPE), l'Hospice général, le Service d'aide à la gestion et au désendettement de la ville de Carouge, Caritas, le CSP, le Bureau Central d'Aide Sociale, le Fonds d'entraide de l'administration cantonale. Pour le programme de lutte contre le surendettement du canton de Vaud : MM. Piotet, adjoint au Département de la santé et de l'action sociale et Praz, directeur de Caritas-Vaud. Pour le fonds de désendettement du canton de Neuchâtel : M. Schouwey, chef du service de l'action sociale. Pour le fonds de désendettement du canton de Fribourg : M. Mollard, chef du Service de l'action sociale; Mme Renevey, responsable du Service social de gestion de dettes de Caritas Fribourg.

4. PROGRAMME CANTONAL DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT

Après avoir recensé les diverses approches développées pour faire face à cette problématique au niveau international, au niveau national et des différents cantons, puis à Genève²⁶ et pris en compte le point de vue des organismes impliqués dans ces actions²⁷, il apparaît qu'un programme cantonal de lutte contre le surendettement pourrait s'articuler autour des deux axes suivants :

- 1) le renforcement et le développement sélectif du dispositif existant afin de combler ses lacunes ;
- 2) une coordination de l'ensemble du dispositif afin de lui assurer cohérence et visibilité.

4.1 Renforcer et compléter le dispositif existant

Les mesures de lutte contre le surendettement peuvent être de quatre ordres : la prévention/information, la détection, l'intervention curative (désendettement) et l'intervention palliative (gestion de budget - "apprendre à vivre avec ses dettes et le minimum vital"). C'est à travers ce découpage que sont présentées ci-dessous les mesures qui pourraient être mises en œuvre pour consolider et compléter de manière sélective le dispositif genevois.

Cet ensemble de propositions ne vise pas à créer des structures supplémentaires au sein de l'Etat, mais prévoit de s'appuyer sur les organismes œuvrant déjà dans ce domaine afin qu'ils renforcent leurs actions et/ou mettent en place de nouvelles mesures qui complètent le dispositif existant.

4.1.1 Prévention / Information

Quand on parle de prévention / information, on pense généralement à des interventions destinées à un large public afin de sensibiliser le plus grand nombre de personnes à une problématique. Or, au vu notamment de l'expérience vaudoise, il apparaît que les coûts de telles campagnes sont particulièrement élevés pour une efficacité difficile à évaluer²⁸. Les mesures développées ci-dessous visent donc de manière ciblée les publics à risque que sont les jeunes, les chômeurs, les working poors et les nouvelles familles²⁹.

Pour ce qui est des jeunes, des mesures visant les apprentis et les élèves des écoles professionnelles existent déjà³⁰. En revanche, rien n'est entrepris à l'heure actuelle auprès des élèves de l'école obligatoire. L'offre existante pourrait être étoffée et l'opportunité d'une intervention auprès des élèves du primaire évaluée.

En outre, l'AFC considère que les jeunes nouveaux contribuables constituent également un groupe à risque pour lequel il vaudrait la peine de développer des mesures spécifiques³¹.

Il serait possible de mandater un organisme opérant déjà dans ce domaine pour mener des interventions dans les établissements scolaires et sensibiliser et/ou former les enseignants à la problématique du surendettement³². Une autre voie consisterait à passer par les parents pour sensibiliser les enfants au rapport à l'argent, par exemple au travers de guides adaptés aux différentes tranches d'âges offrant des conseils sur la manière d'aborder ces questions et des propositions de jeux éducatifs³³.

²⁶ Voir point 3.1, 3.2, et 3.3, p. 9-11-12

²⁷ Voir point 3.4, p. 19

²⁸ Voir exemple du canton de Vaud, point 3.3.1, p. 12

²⁹ Voir point 3.4, p. 19

³⁰ Voir point 3.3.5, p. 16

³¹ Voir point 3.3.4, p. 16

³² Voir exemple du canton de Vaud, point 3.3.1, p. 12

³³ Voir exemple du Canada, point 3.1, p. 9

Des actions spécifiques pour les chômeurs et les nouvelles familles sont également envisageables³⁴, par une information ciblée.

Une sensibilisation à la question du surendettement pourrait être entreprise auprès des chômeurs par la mise à disposition de feuillets d'information dans les agences ORP ou l'organisation d'ateliers. Parmi les conseils prodigués aux mères après leur accouchement, il s'agirait d'aborder la question relative aux nouveaux frais engendrés par le nouveau-né et à leurs effets en termes de gestion du budget familial. Les HUG se sont dits intéressés par la démarche.

A noter toutefois que toute mesure d'information, même ciblée, aura pour conséquence une augmentation de la demande auprès des organismes qui offrent des prestations spécialisées en désendettement. Or, les responsables des organismes genevois signalent d'ores et déjà des ressources insuffisantes pour répondre à la demande dans ce domaine, aussi bien sur le plan quantitatif que qualitatif. Ainsi, les mesures d'information devront être organisées de manière concertée avec les intervenants du terrain, afin de leur permettre une mobilisation adéquate de leurs ressources.

4.1.2 Détection

Les partenaires consultés semblent démunis quant à la manière d'atteindre les individus effectivement surendettés ou en voie de l'être: les situations qui leur parviennent sont dans la très grande majorité des cas déjà très avancées dans le processus de surendettement. Or, les intervenants spécialisés du réseau social sont unanimes à relever qu'il est essentiel de pouvoir agir dans la "spirale de l'endettement" le plus en amont possible, de manière à ce qu'une approche curative soit encore réalisable. Concrètement, il s'agit donc que la détection soit aussi précoce que possible.

L'Etat, à travers ses différents services directs ou paraétatiques, pourrait, de manière très simple, mettre en place des dispositifs de détection permettant de repérer les personnes présentant le plus grand risque d'être effectivement touchées.

En effet, si l'on reprend l'ordre dans lequel les personnes en voie de surendettement cessent d'honorer leurs dettes³⁵, les impôts viennent en premier lieu. Ainsi, les personnes venant solliciter les services de la perception et présentant un risque important de surendettement pourraient être facilement détectées. Dans le même ordre d'idée, les personnes auditées par l'Office des poursuites et celles ne réglant plus leurs factures d'électricité pourraient également être dépistées par les services concernés.

Contactés à ce propos, ces différents acteurs (administration fiscale cantonale, office des poursuites et services industriels de Genève) ont donné leur accord de principe pour effectuer une détection dans le cadre de leurs procédures habituelles (accueil au guichet, auditions ou interventions sur le terrain).

4.1.3 Interventions curatives et palliatives

Un véritable processus de désendettement (approche *curative*) ne peut intervenir que dans le cas où les revenus des personnes concernées sont suffisants pour dégager les moyens nécessaires au remboursement de leur dette. Cela n'est évidemment pas le cas pour les personnes en situation précaire et pour les bénéficiaires de l'aide sociale, pour qui il s'agit plutôt de mettre en place des mesures *palliatives*, de type accompagnement à la gestion de budget, où la personne "apprend à vivre avec ses dettes et avec le minimum vital" et, surtout, est suivie afin qu'elle ne crée pas de nouvelles dettes.

Comme relevé plus haut, il est essentiel de pouvoir agir dans la "spirale de l'endettement" le plus en amont possible, de manière à ce qu'une approche curative soit encore possible. Ainsi,

³⁴ Voir exemple du canton de Vaud, point 3.3.1, p. 12

³⁵ Voir point 1.4, p. 6

une fois la *détection précoce* réalisée, il est tout aussi primordial de pouvoir agir le plus rapidement possible, dans le cadre d'une *intervention précoce*. Ainsi, il serait utile de pouvoir orienter les personnes détectées comme présentant un fort risque de surendettement vers les services spécialisés œuvrant dans le domaine, ceci dans le cadre d'une collaboration instituée.

Sur le plan genevois, ce sont essentiellement Caritas et le CSP qui, depuis de nombreuses années, offrent un traitement individuel spécialisé des situations de surendettement. Ces organisations se profilent naturellement comme des partenaires centraux d'un futur dispositif cantonal de lutte contre le surendettement. Elles se sont d'ores et déjà déclarées intéressées à y collaborer.

4.1.4 Développement d'un binôme "détection précoce-intervention précoce"

La nécessité d'intervenir le plus en amont possible dans la "spirale de l'endettement" mène donc logiquement à la conjonction d'une *détection précoce* avec une *intervention précoce*. Le binôme "*détection précoce-intervention précoce*" ainsi formé constitue l'axe central du programme proposé.

Concrètement, il s'agit de faire le lien entre les deux mesures, par exemple à travers un feuillet d'information invitant la personne "détectée" à consulter, si elle le souhaite, un des organismes spécialisés qui seraient cités. Le feuillet distribué ferait office de bon auprès des organismes en question, qui pourraient ainsi facturer leur prestation dans le cadre du programme cantonal.

Ce dispositif de détection et d'intervention précoce pourrait à terme inspirer certains acteurs privés concernés par les retombées du surendettement (Swisscom, sociétés de médecins et dentistes, etc.) qui pourraient de même collaborer avec les organismes spécialisés du réseau social tout en participant financièrement aux frais de prise en charge.

4.1.5 Les fonds de désendettement : un outil précieux

Dans une approche *curative*, la possibilité de recourir à un fonds de désendettement est un outil précieux. A Genève, le fonds privé existant (400'000 F) semble aujourd'hui insuffisant face aux demandes qui ne cessent d'augmenter, notamment provenant de la classe moyenne qui se précarise depuis quelques années. Le projet des organismes fondateurs d'augmenter à 2 Mios de F le capital de ce fonds devrait être encouragé³⁶.

Quant aux divers fonds d'entraide existant au sein de l'administration cantonale, il s'agirait d'évaluer le besoin d'en renforcer la capacité de traitement des cas et d'en améliorer la visibilité et la coordination.

4.2 **Coordonner l'ensemble du dispositif**

Hormis quelques collaborations limitées (partenariat dans le cadre du fonds privé de désendettement) ou l'appartenance à la faîtière "Dettes conseils Suisse", les acteurs cantonaux de la lutte contre le surendettement n'agissent pas de manière concertée. Au contraire, le souci de la recherche de fonds placerait même certains d'entre eux parfois en concurrence.

Pour piloter, coordonner et soutenir la mise en place des actions et mesures proposées ci-dessus, mais également pour assurer dans la durée la cohérence et la visibilité de l'ensemble du dispositif, le canton pourrait offrir de constituer et présider un organe de coordination qui rassemblerait les acteurs et partenaires publics et privés de la lutte contre le surendettement.

³⁶ Voir point 3.3.5, p. 16. Début 2010, les membres fondateurs du fonds ont eu pour projet d'augmenter sa dotation de 400'000 F à 2'000'000 F grâce à divers apports privés (Wilsdorf 500'000 F, banques 600'000 F) et par une participation sous forme de prêt de l'HG de 500'000 F.

Le département de la solidarité et de l'emploi (DSE), par la direction générale de l'action sociale (DGAS), pourrait être chargé de cette mission.

Cet organe répondrait de plus tant à la demande exprimée par l'ensemble des organismes genevois spécialisés dans ce domaine lors des consultations préliminaires qu'à la dernière invite de la motion 1678 relative à l'endettement des jeunes, demandant au Conseil d'Etat de mettre en place une politique de prévention commune avec les institutions publiques et associations œuvrant déjà contre l'endettement des jeunes³⁷. Pour ce qui est des partenaires de la porte d'entrée du dispositif, à savoir l'administration fiscale cantonale (DF), l'Office des poursuites (DF) et les Services industriels de Genève (DSPE), ils ont également donné leur accord de principe quant à leur participation à un organe de coordination.

4.3 Projet pilote

La mise en œuvre du programme proposé serait initiée dans le cadre d'un projet pilote de trois ans, au terme duquel un bilan permettrait de formuler des propositions pour une éventuelle poursuite du programme, tenant compte de l'expérience réalisée.

Le projet serait élaboré selon un système évolutif, permettant à la fois d'augmenter progressivement la volumétrie des situations individuelles prises en charge et d'enrichir au fur et à mesure l'ensemble des mesures incluses dans le dispositif.

Cette approche permettra non seulement de tester les mesures envisagées mais également de trouver le bon équilibre entre, d'une part, les effets conjugués des actions de détection précoce et des mesures d'information ciblées et, d'autre part, la capacité des organismes partenaires du réseau social à développer à la fois qualitativement (autres offres spécialisées telles que ateliers spécifiques par ex.) et quantitativement la prise en charge des situations qui leur seront déléguées. De même, il s'agira pour les partenaires étatiques et paraétatiques de pouvoir planifier de manière adéquate le renforcement éventuel des mesures existantes, respectivement la mise en place des nouvelles mesures proposées.

Le pilotage serait assuré par l'organe permanent de coordination.

4.4 Budget

Le budget ci-dessous ne tient pas compte des coûts engendrés par les mesures déjà existantes décrites dans le présent rapport.

Il vise au financement des différentes propositions énoncées plus haut et distingue d'une part la prise en charge par les organismes partenaires des situations individuelles et, d'autre part, les mesures qui viendraient renforcer et enrichir le dispositif.

Pour ce qui concerne la prise en charge des situations individuelles, le budget est basé sur un coût moyen de prise en charge de F 3'500.- par situation³⁸ et une volumétrie progressive de 100 personnes durant la première année, 150 la deuxième et 200 la troisième année.

Les autres mesures disposent d'un budget également progressif, fixé à F 100'000.- la première année, 200'000.- la deuxième et 300'000.- la troisième année.

Le tableau ci-après résume la planification budgétaire sur trois ans.

³⁷ Voir point 2.2, p. 8

³⁸ Selon estimation des services sociaux spécialisés

Tableau de planification budgétaire :

<u>1^{ère} année</u> :	<ul style="list-style-type: none"> ▪ accompagnement individuel de 100 personnes ▪ autres mesures 	350'000 F 100'000 F	Total 1^{ère} année 450'000 F
<u>2^{ème} année</u> :	<ul style="list-style-type: none"> ▪ accompagnement individuel de 150 personnes ▪ autres mesures 	475'000 F 200'000 F	Total 2^{ème} année 675'000 F
<u>3^{ème} année</u> :	<ul style="list-style-type: none"> ▪ accompagnement individuel de 200 personnes ▪ autres mesures 	700'000 F 300'000 F	Total 3^{ème} année 1'000'000 F

La mise en œuvre du programme pourrait démarrer par la constitution de l'organe de coordination au cours du 1^{er} semestre 2011.

Au vu de ce qui précède et compte tenu du caractère transversal de la problématique du surendettement, le DSE soumet le présent rapport à l'approbation du Conseil d'Etat.