

Date de dépôt : 5 juin 2020

Rapport

de la commission de l'économie chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Isabelle Pasquier, Romain de Sainte Marie, François Lefort, Cyril Mizrahi, Jocelyne Haller, Jacques Blondin, Thomas Wenger, Jean-Marc Guinchard, Yvan Rochat, Delphine Klopfenstein Broggin, Yves de Matteis, David Martin, Alessandra Oriolo, Pierre Eckert, Frédérique Perler, Adrienne Sordet, Mathias Buschbeck, Paloma Tschudi, Jean-Luc Forni, Jean-Charles Rielle, Marion Sobanek, Diego Esteban, Grégoire Carasso, Salima Moyard, Olivier Baud, Nicole Valiquer Grecuccio, Pierre Vanek pour restreindre l'affichage de publicité pour le petit crédit

Rapport de majorité de M. Thierry Cerutti (page 1)

Rapport de première minorité de M. Edouard Cuendet (page 7)

Rapport de seconde minorité de M. André Pfeffer (page 11)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Thierry Cerutti

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission de l'économie s'est réunie le 11 et le 18 novembre 2019 afin de traiter la présente motion sous la présidence de M^{me} Isabelle Pasquier (Ve). Le procès-verbal a été pris par M^{me} Maëlle Guitton que nous remercions pour sa contribution aux travaux de la commission.

Table des matières

1. L'essentiel en bref.....	2
2. Audition de M ^{me} Pasquier, première signataire	2
3. Discussion.....	3
4. Vote et décision	5

1. L'essentiel en bref

La motion M 2551 a pour objet de régler différemment la question de la publicité du petit crédit.

2. Audition de M^{me} Pasquier, première signataire

Elle explique que, suite au refus du PL 11797 pour des motifs anticonstitutionnels, une nouvelle réflexion a été choisie et il s'agit d'exploiter les exemples existants, à savoir celui développé par la Ville de Vernier qui a su utiliser intelligemment la renégociation de son contrat d'affichage sur le domaine public pour interdire cette publicité sur son territoire.

Elle propose de compléter le programme cantonal de lutte contre le surendettement avec une mesure de prévention à l'attention des communes afin qu'elles soient incitées à ajouter, lors du renouvellement de leur contrat d'affichage public, une clause pour interdire la publicité sur le petit crédit.

Questions

Un député PLR remarque que cette motion empiète sur une notion très importante de notre Etat de droit, à savoir l'autonomie communale, et qu'il ne voit pas pourquoi le Grand Conseil empiéterait sur les compétences communales.

Il demande donc que soit auditionnée l'Association des communes genevoises.

L'auditionnée précise que cela fait partie d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement et qu'il s'agit d'une proposition incitée.

Un député S demande à M^{me} Pasquier si elle considère qu'il y a aujourd'hui des publicités pour le petit crédit à la consommation qui ne seraient pas agressives, en précisant que l'art. 36a al. 2 LCC prévoit que « les prêteurs

agissant par métier définissent la publicité agressive de manière appropriée dans une convention de droit privé ».

Il lit cette convention de droit privé qui indique que « la publicité ne doit pas susciter chez les consommateurs une impression que le prix du crédit à la consommation peut être obtenu particulièrement rapidement sans examen détaillé de la capacité de contracter un crédit ».

Il demande également si elle trouve que les publicités qu'on voit actuellement pour le petit crédit à la consommation respectent cette convention et donc respectent la loi fédérale et s'il y a réellement besoin de passer aujourd'hui par les communes.

Il conclut ses questions en demandant si elle est d'accord avec le fait que ce droit supérieur n'est toujours pas respecté.

M^{me} Pasquier explique que pour rédiger cette motion elle est partie du premier rapport du PL 11797 et qu'elle a reconnu la nécessité d'agir qui avait été fortement mise en avant par les directeurs du CSP et de Caritas. Elle rappelle aussi que l'organe volontaire avait peu de moyens d'agir contre cette question de publicité agressive. Elle ajoute qu'elle est tout à fait d'accord avec le fait que ces publicités sont trop agressives. Elle explique en outre que si elle a repris, dans les considérants, cette question de conformité au droit supérieur c'est parce que c'est ce qui ressortait de l'avis de droit. Elle explique que, face à la décision de la commission, elle a décidé de faire cette proposition de motion.

3. Discussion

La présidente relève qu'aucune audition n'est demandée.

Un député S remarque que si le PL 11797 avait été voté par une majorité de ce parlement, cette motion n'aurait pas lieu d'être. En ce qui concerne l'aspect anticonstitutionnel du PL, il explique qu'il a encore du mal à le percevoir.

Une députée EAG rappelle que le fait qu'un certain nombre de députés de la commission de l'économie aient signé cette motion ne veut pas dire qu'ils adhèrent aux arguments que lui-même a invoqués pour refuser le PL 11797. En l'occurrence, elle explique que c'était une mesure qui devait être soutenue au cas où elle ferait l'unanimité ou en tout cas qu'elle remporterait une majorité.

La question de la non-conformité, certains l'ont plaidée et d'autres ne l'interprètent pas de la même manière, mais ce qui est certain c'est que la loi n'est pas respectée par les entreprises de petits crédits qui développent des

campagnes particulièrement agressives qui laissent à penser que c'est simple et anodin de contracter un petit crédit. Cela incite non seulement à la consommation, mais enferme les gens qui se laissent prendre à ce genre de choses dans une spirale d'endettement qui n'a aucun sens, qui est contraire à leurs intérêts et qui est dommageable pour la société et pour la santé publique.

Pour le groupe EAG, cette motion réalise un petit pas dans la direction souhaitée, c'est pourquoi ils ont décidé de la soutenir, même s'ils auraient souhaité faire un pas plus important.

Un député S regrette qu'en remettant sur la table des questions juridiques, on s'éloigne de la problématique de fond.

Pour ce dernier, il s'agit d'inciter les communes, il n'y a donc aucun problème d'autonomie communale. Fondamentalement, il rappelle que l'autonomie communale est celle que le canton laisse aux communes. Il est donc clair qu'une simple motion qui vise à inciter les communes ne remet de loin pas en cause l'essence du principe de l'autonomie communale.

Il espère que cette motion permette de faire avancer les choses et que le gouvernement suive.

Un député PLR propose de mettre cette motion sous le tapis et que cet objet parlementaire soit déposé au Conseil national afin que d'être traité en bonne et due forme.

Un 2^e député PLR rappelle que la convention de droit privé a été validée par le Conseil fédéral. Elle est donc tout à fait valable et conforme au droit. En ce qui concerne la publicité agressive, il remarque que certains ont dit que la publicité ne respectait pas la loi. Il considère que c'est une notion juridique qui doit être tranchée par une instance compétente et pour laquelle les députés n'ont absolument aucune compétence. Il termine en déclarant qu'il s'étonne, dans le cadre de la séparation des pouvoirs, que certains députés s'érigent grands censeurs de la publicité alors qu'au fond ils n'ont absolument pas toutes les données voulues pour identifier les problèmes.

Un député MCG rappelle qu'une motion n'est pas contraignante. Il déclare que le groupe MCG est assez d'accord avec ce qui est demandé par cette motion. Il s'agit de protéger la jeunesse. On vit dans une société de surconsommation et de télé réalité où le paraître est plus important que le fond. Il déclare que le groupe MCG votera cette motion parce que les communes sont libres de faire comme elles veulent. La commune de Vernier l'a fait sans se concerter avec la Berne fédérale ni avec le canton. Elle a simplement mis en application un règlement sur sa commune. Il termine en déclarant que cette motion sera soutenue par le groupe, car la jeunesse doit être protégée contre cette problématique.

Un député PDC rappelle qu'ils ont admis en plénière qu'il y avait un problème de respect du droit supérieur. Il rappelle que la commission était arrivée à un certain nombre de constats et à l'idée de réaliser une motion. Il explique que le groupe PDC a souscrit à cette motion et qu'il va donc la soutenir. Il rappelle qu'il s'agit simplement d'une incitation aux communes.

Un député UDC indique que son groupe votera contre cette motion. Le surendettement est un problème, mais cette motion loupe sa cible. Il rappelle que c'est seulement une infime minorité de jeunes qui sont endettés suite à des crédits de consommation. Il précise que seulement 3% ont effectivement des problèmes en lien avec le paiement de leur crédit. Il rappelle par ailleurs que l'Etat ne fait pas rien puisqu'il finance déjà des programmes. Il rappelle qu'en matière de surendettement, les sources proviennent principalement des impôts et du non-paiement des assurances-maladie. Le groupe UDC refusera donc cette motion, car il considère qu'elle rate sa cible.

4. Vote et décision

La présidente met aux voix la proposition d'auditionner l'Association des communes genevoises :

Oui : 5 (1 S, 4 PLR)
Non : 8 (1 EAG, 1 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG)
Abstentions : 2 (1 S, 1 UDC)

La proposition d'audition de l'Association des communes genevoises est refusée.

La présidente met aux voix la M 2551 :

Oui : 10 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 2 MCG)
Non : 5 (4 PLR, 1 UDC)
Abstentions : –

La M 2551 est acceptée.

Mise aux voix dans son ensemble, la présente proposition de motion 2551 est adoptée par la majorité des commissaires.

Proposition de motion (2551-A)

pour restreindre l'affichage de publicité pour le petit crédit

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

- que tout ce qui a trait au crédit à la consommation est réglé par le droit fédéral (loi fédérale sur le crédit à la consommation) ;
- que celle-ci a introduit en 2016 un article 36a stipulant que « la publicité pour le crédit à la consommation ne doit pas être agressive » tout en laissant aux prêteurs le soin de définir ce que cela comprend ;
- que l'affichage dans l'espace public banalise et légitime le recours au petit crédit, ce qui entre en contradiction avec les messages du programme cantonal de lutte contre le surendettement ;
- que 40% de la population vit dans un ménage avec au moins un type de dette(s), 18,5% dans un ménage qui cumule au moins deux types de dettes et 8% cumule au moins trois types de dettes ;
- que l'endettement est corrélé avec la précarisation et la pauvreté croissantes, une personne sur cinq vivant dans un ménage incapable de faire face à une dépense imprévue de 2500 F ;
- que la commune de Vernier a su utiliser intelligemment la renégociation du contrat d'affichage sur le domaine public communal pour interdire cette publicité sur son territoire ;
- que les responsables genevois des organisations actives sur les questions de budget et de surendettement demandent à l'Etat d'intervenir,

invite le Conseil d'Etat

à ajouter dans son programme de lutte contre le surendettement une mesure de prévention à l'attention des communes, afin qu'elles soient incitées à ajouter, lors du renouvellement du contrat d'affichage public, une clause pour interdire la publicité sur le petit crédit.

Date de dépôt : 30 janvier 2020

RAPPORT DE LA PREMIÈRE MINORITÉ

Rapport de M. Edouard Cuendet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Historique du dossier

Pour bien comprendre les tenants et aboutissants de cette motion M 2551, il convient de présenter un bref historique du dossier.

Cette motion a été déposée en avril 2019 suite au refus de l'entrée en matière sur le PL 11797 visant à interdire la publicité pour le petit crédit.

Il est en effet apparu que l'interdiction prônée par le PL en question contrevenait au droit supérieur.

Le Conseil d'Etat a souligné ce problème dans le cadre du traitement en plénière du PL 11797-A. A cette occasion, le conseiller d'Etat Mauro Poggia a relevé que ce texte « pose de réels problèmes de compatibilité avec le droit supérieur » et n'a pas demandé le 3^e débat.

Lors de la séance plénière du 11 octobre 2018, le PL 11797-A a été renvoyé à la commission de l'économie.

A l'occasion de la séance plénière du 13 décembre 2018, les signataires du PL ont annoncé son retrait, compte tenu de son incompatibilité avec le droit supérieur. Le PL a été repris par le député socialiste Romain de Sainte Marie et renvoyé sans débat à la commission de l'économie.

Suite au refus de l'entrée en matière du PL 11797-R, plusieurs commissaires ont signé le projet de motion M 2551, renvoyé à la commission de l'économie le 14 mai 2019.

Reconnaissance de la primauté du droit fédéral : enfin !

Après les rebondissements précités, les signataires de la M 2551 ont enfin admis le caractère non conforme au droit supérieur d'une interdiction de la publicité pour le petit crédit.

A cet égard, son premier considérant est libellé en ces termes : « Considérant que tout ce qui a trait au crédit à la consommation est réglé par le droit fédéral (loi fédérale sur le crédit à la consommation) ».

L'exposé des motifs comporte notamment les phrases suivantes : « Une majorité de la commission a refusé ce projet (le PL 11797-R, note du rapporteur de majorité) pour différentes raisons, notamment la non-conformité avec le droit supérieur de la mesure proposée (...) S'il n'y a pas de compétence cantonale pour interdire la publicité sur le petit crédit, l'exemple de la commune de Vernier montre qu'il y a une marge de manœuvre ».

On relèvera que tous les signataires du PL 11797-R siégeant encore au Grand Conseil ont également signé la M 2551.

En consacrant la primauté du droit fédéral, les éléments qui précèdent mettent un terme à une querelle sur la hiérarchie des normes qui n'a que trop duré.

Les causes de l'endettement : la motion rate sa cible

Les effets négatifs du surendettement n'ont à aucun moment été minimisés lors des débats en plénière et en commission.

Il est toutefois ressorti des nombreuses auditions menées par la commission de l'économie que la principale cause de l'endettement n'était pas le microcrédit, mais bien les primes d'assurances-maladie et les impôts. En 2015 par exemple, 58% des ménages endettés étaient en retard dans le paiement de leurs primes. Ce chiffre est passé à 62% en 2017.

Il est également apparu que seuls 38% des jeunes adultes ont des dettes. Les créanciers sont principalement les parents. Parmi ces 38%, seuls 4% ont des dettes envers des institutions de crédit. Il s'agit de surcroît de dettes mineures.

Par conséquent, la M 2251 se trompe de cible lorsqu'elle veut faire croire que le petit crédit est la source principale du surendettement. Les auteurs seraient mieux avisés de lutter contre les dettes liées à l'impôt, par exemple.

La lutte contre la publicité agressive : la motion occulte les mesures d'autorégulation

La M 2551 ne dit pas un mot sur les mesures d'autorégulation dont s'est dotée la branche du crédit pour concrétiser l'interdiction de la publicité agressive contenue dans la LCC.

Cette convention, adoptée en novembre 2015 et en vigueur depuis janvier 2016, comprend plusieurs principes tels que l'interdiction de susciter chez les

consommateurs l'impression que les petits crédits peuvent être obtenus particulièrement rapidement sans examen détaillé de la capacité de contracter un crédit ou encore le fait que les crédits privés ne doivent pas s'adresser particulièrement aux jeunes adultes de moins de 25 ans.

Le Conseil fédéral a reconnu par communiqué du 19 juin 2016 que la définition donnée dans cette convention à la publicité agressive est suffisamment claire pour le crédit à la consommation : « *Le Conseil fédéral a estimé vendredi que les conventions conclues dans la branche des crédits à la consommation contiennent une définition suffisante de la notion de publicité agressive. Il ne voit pas la nécessité de légiférer* ».

Il convient de préciser que toutes les règles et tous les principes relatifs à la publicité pour les crédits à la consommation résumés dans cette convention s'appliquent à tous les médias et pas seulement à l'affichage. La convention s'applique donc aussi à internet et aux médias sociaux pour autant que le message principal de la publicité soit le crédit à la consommation.

Concernant l'exécution de cette convention, la Commission suisse pour la loyauté a été désignée comme autorité de contrôle exclusive avec pour mission de constater d'éventuelles violations de l'autolimitation en matière de publicité selon l'art. 36a LCC, sur plainte écrite et motivée, conformément à son règlement d'organisation.

De plus, l'association Financement à la consommation Suisse surveille activement les médias publicitaires. Un monitoring actif des médias publicitaires est opéré deux fois par an par la société spécialisée Media Focus en matière de publicité agressive pour des crédits à la consommation. En cas de publicité non conforme à la convention, l'association Financement à la consommation Suisse envoie une lettre d'avertissement, puis une lettre de cessation et d'abstention. Par exemple, en 2018, l'association a envoyé 15 lettres d'avertissement qui ont ensuite donné lieu à 6 lettres de cessation, d'abstention et à des mesures correctrices. Une décision a été rendue par la Commission suisse pour la loyauté pour une première violation de la convention, assortie d'une sanction de 13 000 francs.

L'autorégulation a donc fait ses preuves.

Une entorse à l'autonomie communale

La motion 2551 souhaite que le Conseil d'Etat s'immisce dans les compétences des communes en matière d'affichage, en prenant pour exemple la Ville de Vernier.

Pour rappel, la commune de Vernier a effectivement interdit l'affichage pour le petit crédit sur son territoire sur une base contractuelle, après négociations avec le prestataire externe chargé de cette tâche.

Chaque commune doit rester libre d'agir selon ses compétences, sans subir de pressions cantonales en la matière.

Le canton de Genève est déjà celui qui confère le moins d'autonomie à ses communes et le Grand Conseil a tendance à vouloir encore rogner leurs minces prérogatives. Cette motion illustre ce phénomène.

C'est pourquoi le rapporteur de minorité a réclamé l'audition de l'Association des communes genevoises (ACG) à ce sujet. Cette demande a malheureusement été rejetée par une majorité de la commission.

Pour tous ces motifs, la minorité de la commission vous invite à refuser la motion M 2551.

Date de dépôt : 3 février 2020

RAPPORT DE LA SECONDE MINORITÉ

Rapport de M. André Pfeffer

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le surendettement est un problème grave et aucun parti ne le conteste. Mais cette motion n'apporte pas la réponse appropriée et est une ingérence inutile dans les activités municipales. Les communes peuvent, si elles souhaitent suivre l'exemple de Vernier, interdire la publicité sur les petits crédits lors du renouvellement du contrat d'affichage !

Le petit crédit ou crédit de consommation est très rarement un facteur déterminant pour les personnes surendettées. Les données le montrent clairement. Voir l'annexe 7 du PL 11797-A – tableau des **Genevois endettés bénéficiant de l'aide sociale (15 653 à l'aide sociale, dont 7416 personnes possédant au moins une dette)** :

<u>Ages</u>	<u>nombres</u>	<u>crédits</u>	<u>impôts</u>	<u>LaMal</u>	<u>loyer</u>	<u>autres</u>
18-24 ans	433	21	42	245	16	109
25-29 ans	722	68	154	281	50	169
30-49 ans	4 004	512	1 222	874	414	982
50 + plus	2 257	316	750	399	208	584
TOTAL	7 416	917	2 168	1 799	688	1 844

L'aide pour le désendettement concerne essentiellement des personnes submergées par des impayés d'impôts, d'assurance-maladie, de loyers ou de dettes familiales.

L'Association suisse des banques de crédit et établissements de financement, auditionnée lors du PL 11797-A, avait indiqué que :

- L'ensemble de leurs membres s'engagent à respecter une réglementation très stricte pour la publicité et, qu'en cas de violation, l'amende pourrait atteindre la somme de 100 000 francs !

- Les demandes de crédit sont étudiées avec rigueur. Un nouveau crédit est octroyé uniquement si tous les engagements, y compris les crédits de consommation déjà ouverts, peuvent être amortis dans un délai de 36 mois au moyen de revenus excédant le minimum vital !

En Suisse, le montant global des crédits de consommation atteint 7,17 milliards. Le taux des ménages suisses concernés est de 10,5%, ce qui est un pourcentage très faible par rapport aux autres pays européens. Le nombre de petits crédits ou crédits de consommation non remboursés est inférieur à 1% !

A Genève, il y a cinq organisations apportant une assistance aux personnes surendettées (Caritas, CSP, le service social de Swissport, le service social Inter-Entreprises et le service social de la Ville de Carouge). Dans l'immense majorité des cas, l'origine de ces surendettements est l'accumulation de factures, d'impôts, de loyers et de primes d'assurance-maladie. Beaucoup de ces gens secourus accumulent jusqu'à 65 000 francs de dettes et ont jusqu'à trois ans pour assainir leur situation.

Si 40% des ménages genevois possèdent au minimum une dette et qu'un Genevois sur cinq vit dans un ménage qui posséderait des difficultés pour faire face à une dette imprévue de 2500 francs, la ou les raisons proviennent pour une très grande partie des impôts, des loyers et de l'assurance-maladie !

Ces trois dépenses sont largement influencées par notre Etat, respectivement par notre ménage étatique ultra-dépensier !

Genève a la particularité d'avoir le 3^e plus haut PIB par habitant de Suisse et... le plus faible pouvoir d'achat du pays !

Après le paiement des charges obligatoires, telles que les loyers, les impôts et l'assurance-maladie, les Genevoises et Genevois possèdent moins dans leur porte-monnaie que les Appenzellois ou les Glaronnais !

Cette motion est inutile. Toutes les communes genevoises peuvent suivre l'exemple de Vernier. Notre Etat a déjà suffisamment de problèmes avec ses programmes de décentralisation ou de désenchevêtrement pour éviter de s'engager pour d'autres ! En plus, l'immense majorité de la publicité paraît dans les médias et sur les réseaux privés.

Cette motion rate aussi sa cible. La part des petits crédits ou crédits de consommation dans le surendettement est minime. Dans la plupart de ces cas, les petits crédits avaient été contractés pour rembourser ou repousser des dettes comme les impôts, les loyers ou l'assurance-maladie !

Les banques évaluent les demandes avec une grande rigueur et possèdent une centrale où sont répertoriés tous leurs petits crédits, crédits de

consommation et leasing. Cette manière de pratiquer minimise les risques et les cas problématiques !

L'Etat devrait s'inspirer des organismes de crédits. En plus des programmes de prévention, une gestion plus performante permettrait de détecter les difficultés plus rapidement. Cette approche diminuerait drastiquement le nombre de surendettements et surtout la gravité de ceux-ci !

Pour toutes ces raisons, la minorité vous recommande de refuser cette motion.