

Proposition présentée par les députés :

M^{mes} et MM. Prunella Carrard, Anne Emery-Torracinta, Loly Bolay, Lydia Schneider Hausser, Christian Dandrès, Irène Buche, Jean-Louis Fazio

Date de dépôt : 7 juin 2011

Proposition de résolution

Lutte contre le surendettement : il est temps d'agir !

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

- que le phénomène du surendettement est en pleine expansion : 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 ;
- 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 dettes³ ;
- que la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse recommande l'interdiction de la publicité pour les crédits à la consommation⁴ ;

¹ Source : *Recommandation du 1er 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*.

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

⁴ *Idem*.

- que la Commission de l'économie du Conseil National a accepté une initiative parlementaire visant à prélever une part du chiffre d'affaires des sociétés proposant des contrats des crédits à la consommation afin de financer des programmes nationaux de prévention contre le surendettement ;
- que cette initiative va dans la bonne direction mais ne traite pas le mal à la racine, et les efforts entrepris dans le domaine de la prévention seront réduits à néant par des campagnes de publicité toujours plus agressives envers les consommateurs, en particulier les plus jeunes particulièrement susceptibles de contracter des dettes sans réfléchir ;
- que les petits crédits à la consommation ne sont certes pas la seule cause du phénomène croissant de surendettement des ménages suisses mais y contribuent largement, dans la mesure où la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) n'oblige pas le prêteur à examiner de manière complète la capacité de contracter un crédit ;
- que les villes et les cantons doivent assumer les coûts induits par une augmentation des personnes en situation de surendettement émergeant à l'aide sociale ;
- que les cantons qui souhaitent introduire une interdiction de la publicité pour les crédits à la consommation sur leur territoire se heurtent à la loi fédérale sur le crédit à la consommation qui ne leur permet pas de légiférer sur le sujet (LCC art. 38),

demande à l'Assemblée fédérale

de modifier la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) afin :

- d'interdire la publicité pour les petits crédits (également éventuelle modification de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD)) ;
- d'obliger le prêteur à examiner de manière approfondie la capacité du demandeur à contracter un crédit.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

On estime qu'en Suisse, une personne sur dix est endettée. Le problème de l'endettement peut concerner tout le monde, et chacun peut se trouver un jour ou l'autre confronté à l'engrenage du surendettement.

Les personnes concernées sont souvent amenées à opérer des choix parmi les paiements qu'elles doivent effectuer, sans toujours en mesurer pleinement les conséquences. Ainsi, par exemple, pour honorer une facture liée à un petit crédit, on renoncera au paiement du loyer... avec un risque d'évacuation à la clé. Ou c'est la prime d'assurance maladie qui restera impayée, engendrant ainsi une suspension des prestations.

On peut donc parler d'une spirale de l'endettement dont il est d'autant plus difficile de sortir que les personnes concernées tardent bien souvent trop avant de demander de l'aide...

Les statistiques de l'endettement

Aujourd'hui, il n'existe toujours pas de statistique officielle de l'endettement des ménages suisses : les chiffres que l'on peut obtenir pour l'instant sont établis en recoupant les chiffres des sociétés de recouvrement, des organismes d'aide au désendettement et les statistiques des poursuites.

C'est pour répondre à cette lacune que la Commission de l'économie du Conseil national vient de voter une motion chargeant le Conseil fédéral d'effectuer une enquête afin de déterminer le nombre de ménages, et plus particulièrement de jeunes adultes, endettés. Cette enquête devra prendre en considération la nature du ménage, le groupe d'âge et la catégorie de revenus des personnes endettées.

A Genève, un article du journal *Le Temps* de 2010, explique que « le directeur du Centre social protestant (CSP) a constaté une augmentation de 19% des dossiers liés à l'endettement l'an passé; la hausse se monte à 53% entre 2003 et 2009. «Sur 828 dossiers ouverts l'année dernière au service social, 440 relevaient de l'endettement», s'inquiète Alain Bolle ».

Les causes de l'endettement et du surendettement

L'expérience montre que les causes du surendettement sont multiples et que toutes les classes sociales peuvent être concernées : le surendettement ne

touche donc pas que les plus démunis, même si ces derniers ont plus de risques de tomber dans cet engrenage.

La Fédération romande des consommateurs (ci-après FRC) cite l'exemple suivant (2009) : « On commence par prendre du retard dans le paiement de ses factures, puis, peu à peu, on s'enfoncé, jusqu'à se retrouver plus proche de la saisie de salaire que d'un arrangement avec ses créanciers », témoigne Gérard. Cet homme divorcé de 37 ans n'est, et de loin, pas le seul dans cette situation. On estime, en Suisse, qu'une personne sur dix est endettée, et la tendance, déjà à la hausse avant la crise, n'est pas près de s'inverser ».

Dans le dernier numéro de son journal, Caritas-Genève illustre bien la diversité des causes du surendettement à travers la description de deux situations :

- Marie et Jean (mariés, deux enfants), tous deux ayant un emploi : à la suite d'une intervention chirurgicale importante, Jean n'a pas pu travailler pendant plusieurs mois, ce qui a provoqué une baisse de salaire. Le couple a été incapable de rembourser des crédits bancaires souscrits auparavant et a pris du retard dans le paiement de son assurance maladie, ce qui a entraîné un non remboursement de ses frais médicaux. Très vite, la famille s'est retrouvée dans la spirale de l'endettement et rongés par des sentiments de culpabilité et de honte, Marie et Jean ont mis deux ans avant de chercher de l'aide.
- Samuel, gestionnaire de fortune dans une banque et vit très au-dessus de ses moyens par peur de ne pas être à la hauteur de son « image sociale », et a fini par se retrouver en situation de surendettement.

L'endettement chez les jeunes

Si la spirale du surendettement peut toucher tout un chacun, il faut toutefois rappeler que les jeunes (adolescents et jeunes adultes) sont particulièrement touchés et que l'immense majorité des personnes concernées ont contracté leurs dettes avant l'âge de 25 ans. (Voir à ce propos, le cas décrit en annexe dans un article du journal Le Courrier).

En 2005, la Commission fédérale de la consommation recommandait déjà au Conseil fédéral de prendre dans les meilleurs délais possibles les mesures nécessaires pour prévenir l'endettement des jeunes et pour les aider à surmonter leur endettement.

Selon la Commission, les origines de l'endettement, en particulier chez les jeunes, sont principalement de cinq types :

- *Phénomène de dépendance à l'achat* : selon les données de l'institut de recherche REMP de 2003, 85 % des jeunes de 14 à 24 ans considèrent le shopping comme une part importante de leurs loisirs; 5 % de la population ne contrôle pas son comportement en matière d'achat ; 33 % de la population totale et 17 % des jeunes âgés entre 18 et 24 ans ont tendance à ne pas pouvoir contrôler leur comportement en matière d'achat.
- *Publicité* : les jeunes sont confrontés, d'une part, à une publicité omniprésente poussant à la consommation et, d'autre part, à une publicité agressive en matière de petits crédits.
- *Pratiques commerciales* : par leurs techniques de vente (offres ciblées, rabais, promesses de gain, etc.) certains fournisseurs de biens ou de services peuvent être à l'origine de l'endettement des jeunes.
- *Modes de paiement* : le mode de paiement par cartes de crédit et de débit s'est banalisé. De nouvelles facilités de paiement sont en outre créées, tel que le paiement par téléphone mobile. L'ensemble de ces modes de paiement sont certes pratiques, mais ils incitent à dépenser sans avoir forcément l'argent.
- *Loi sur le crédit à la consommation* : de manière générale, la loi sur le crédit à la consommation (ci-après LCC) consacre un niveau inégal de protection des jeunes selon les différentes formes de crédit à la consommation. Ainsi les exigences de la LCC varient selon que l'on est en présence d'un crédit à la consommation proprement dit, d'un leasing, d'un crédit pour les comptes liés à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit ou de crédits consentis sous la forme d'une avance sur compte courant. Les exigences relatives au leasing et au crédit pour les comptes liés à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit ainsi qu'aux crédits consentis sous la forme d'une avance sur compte courant sont moins sévères que celles auxquelles doit répondre le crédit à la consommation. Or, force est de constater que les formes de crédit à la consommation préférées par les jeunes sont justement le leasing, le crédit pour les comptes liés à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit et les crédits consentis sous la forme d'une avance sur compte courant.

Pour ces deux formes de crédits on relève aussi que le champ d'application de la loi est loin d'être satisfaisant, comme nous l'expliquons plus bas dans un passage consacré aux détails de la LCC.

Les jeunes particulièrement fragiles face à la publicité

En 2007, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse rappelait que les jeunes sont particulièrement fragiles face à la publicité : « Les promesses de bonheur trompeuses propagées par la publicité incitent à un comportement d'achat mal adapté au budget. Beaucoup de jeunes croient par exemple avoir besoin de vêtements de marque pour se positionner dans un groupe ou dans la société ». Ainsi, un quart environ des jeunes de 16 à 25 ans dépensent davantage d'argent qu'ils n'en ont.

Par ailleurs, « certains instituts offrent aux adolescents la possibilité d'obtenir dès l'âge de 14 ans, avec la signature de leur représentant légal, leur propre carte de crédit. Comme la famille vient presque toujours à la rescousse lorsqu'un jeune s'endette, ce groupe d'âge est lucratif pour les instituts de crédit : ils peuvent être relativement sûrs que les dettes seront vite remboursées. En outre, les jeunes ont encore de nombreuses années devant eux pour rembourser leurs dettes ».

La Commission établissait 8 recommandations, adressées aux Cantons, à la CDIP, à la Confédération, aux parents et aux sociétés de crédit, visant à éviter que les jeunes ne tombent dans la spirale de l'endettement :

1. Intégrer dans les programmes scolaires l'acquisition de connaissances de base en économie et sur le fonctionnement du marketing.
2. Organiser des campagnes de sensibilisation et de formation à la perception critique de la publicité.
3. Organiser des campagnes de sensibilisation et de formation en matière de choix de consommation et de prévention de l'endettement (p. ex. max.money).
4. Inciter parents et enfants à parler ensemble des coûts et des revenus.
5. Donner aux enfants de l'argent de poche dès l'âge de 6 ans environ pour leur permettre d'apprendre à le gérer.
6. Laisser les adolescents payer eux-mêmes certaines factures (p. ex. pour leur portable).
7. Interdire la publicité pour les crédits à la consommation.
8. Proposer aux entreprises de crédit à la consommation d'affecter librement 1% de leur chiffre d'affaires à des services de conseil budget et de prévention de l'endettement.

La publicité sur les crédits à la consommation : traiter le mal à la racine

En avril 2011, la Commission de l'économie du Conseil National a accepté une initiative parlementaire visant à prélever une part du chiffre d'affaires des sociétés proposant des contrats des crédits à la consommation afin de financer des programmes nationaux de prévention contre le surendettement. Cette initiative reprenait ainsi la 8e recommandation de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse, qui évoquait une ponction équivalant à 1% du chiffre d'affaires, recommandation restée lettre morte jusqu'ici.

Si cette initiative est un pas dans la bonne direction, elle ne traite cependant pas le mal à la racine. Ainsi les efforts entrepris dans le domaine de la prévention seront réduits à néant par des campagnes de publicité toujours plus agressives envers les consommateurs, en particulier les plus jeunes particulièrement susceptibles de contracter des dettes sans réfléchir.

La publicité faite autour de ces crédits est particulièrement agressive en ce sens qu'elle vante les mérites d'un crédit rapide et facilement accessible. La FRC mentionne l'exemple suivant concernant la société de crédit GE Money Bank (2009) :

« Un besoin d'argent inattendu? Décidez-vous alors pour un crédit personnel (...). Exaucer vos souhaits est ainsi directement à portée de main. » Rapide et souple, comme elle se définit elle-même sur son site Internet, l'approche de la GE Money Bank «séduit»: 50,59% des personnes surendettées ayant contracté un crédit à la consommation l'ont fait auprès de ce fournisseur de financements, selon les chiffres 2008 de Dettes Conseils Suisse. Créancière de Gérard, GE Money Bank a exigé, pour négocier un arrangement, qu'il signe un document l'engageant à ne plus faire de demande de crédit pendant cinq ans. «Deux ans plus tard, j'ai reçu de leur part de la pub adressée à mon nom... Un comble! »

Bien sûr, les petits crédits à la consommation ne sont pas la seule cause du phénomène croissant de surendettement des ménages suisses et généralement le surendettement survient lorsqu'il y a un accident dans la vie d'un ménage, et que ce ménage est à ce moment-là déjà dans une situation financière précaire. En cas de coup dur, les crédits à la consommation paraissent être la solution à court terme : ils contribuent donc à une aggravation de la situation et déclenchent l'accumulation des impayés, avec, en tête de liste, les impôts, les intérêts de son crédit, sa cotisation d'assurance maladie et son loyer.

Selon la FRC, renforcer le contrôle lors de l'octroi de prêts et interdire la publicité pour le petit crédit permettrait de prévenir le surendettement. Et

certains pays l'ont compris. Ainsi la Belgique a procédé, en juillet 2010, à une modification de la loi visant à cadrer et limiter fortement la publicité sur le crédit à la consommation estimant que cela constitue la meilleure prévention contre la spirale de l'endettement.

Rappelons enfin que ce sont essentiellement les instituts spécialisés dans le petit crédit (GE Money Bank, GE Capital Bank, ProCrédit, etc) qui pratiquent les taux d'intérêts les plus élevés (env. 15%) – et non les banques cantonales – qui seraient particulièrement touchés par cette mesure d'interdiction de publicité.

Des coûts inacceptables et croissants pour les collectivités publiques

L'aggravation du phénomène de surendettement des ménages suisses a pour directe conséquence l'augmentation des coûts assumés par les services sociaux publics qui voient élargir à l'aide sociale de plus en plus de personnes surendettées.

Outre les chiffres mentionnés dans la résolution ci-dessus, le rapport de la Commission expliquait que « l'endettement [...] constitue un dangereux facteur de désintégration sociale, car il plonge les jeunes dans une spirale, de laquelle il est extrêmement difficile de sortir. Il peut engendrer une dépendance de l'assistance sociale, dont les coûts sont à assumer par les collectivités publiques ».

Cependant, les cantons qui, pour tenter de freiner la spirale de l'endettement, souhaiteraient introduire une interdiction de la publicité pour les crédits à la consommation sur leur territoire, se heurtent à la loi fédérale sur le crédit à la consommation qui ne leur permet pas de légiférer sur le sujet (LCC art. 38).

Ainsi, aujourd'hui, les collectivités publiques se voient contraintes de supporter financièrement et socialement les conséquences des lacunes de la loi en matière de crédit à la consommation, sans ne rien pouvoir y changer !

Mieux protéger les consommateurs

La Commission fédérale de la consommation rappelait déjà en 2005 que les dispositions de la LCC relatives à l'examen de la capacité de contracter sont révélatrices des lacunes de la loi et des différences de traitement entre les formes de crédit :

- La LCC n'oblige pas le prêteur à examiner de manière complète la capacité de contracter un crédit. Selon elle (art. 28 LCC), le critère de référence est le minimum vital au sens du droit des poursuites. Or, ce

minimum vital étant extrêmement bas, il ne laisse place à aucun argent de poche et ne permet de faire face à aucun imprévu.

- En matière de leasing la LCC (art. 29 LCC) laisse le choix au prêteur entre deux formes d'examen, avec pour conséquence logique que le prêteur s'appuie sur la forme la moins restrictive. Ainsi le prêteur peut se contenter de s'assurer que des valeurs patrimoniales appartenant au preneur assurent le paiement des redevances.
- La LCC n'oblige pas le prêteur à examiner de manière consciencieuse la capacité de contracter un crédit pour les comptes liés à une carte de crédit ou à une carte de client avec option de crédit et pour les crédits consentis sous la forme d'une avance sur compte courant. Selon elle (art. 30 LCC), le prêteur n'est en effet tenu d'examiner la capacité de contracter que de manière sommaire.

Il est temps de procéder aux modifications nécessaires pour une meilleure protection des consommateurs !

Conclusion

Cette résolution comporte donc deux invites concernant la loi sur le crédit à la consommation, l'une dédiée à la publicité sur ces crédits et l'autre demandant une amélioration de la protection des consommateurs.

Nous estimons que ces mesures, ajoutées à une large campagne de prévention, constitueraient une véritable amélioration dans le domaine de la lutte contre le surendettement.

Nous espérons donc que cette résolution saura trouver un large consensus au sein du parlement, afin qu'elle puisse être renvoyée dans les meilleurs délais à l'Assemblée fédérale.

Annexe I : Article paru dans *Le Courrier* du 24/4/2010

«Je vais m'en sortir, malgré mes dettes»

Entre ses 16 ans, quand ses parents séparés l'ont laissé voler de ses propres ailes, et l'obtention de son CFC de concepteur multimédia, Nicolas Levacher a vécu chichement, mais sans problèmes financiers. Au bénéfice d'une bourse d'études, il touchait l'aide sociale et était soutenu par la Protection de la jeunesse. «Au moins, on payait mes primes maladie.» A 19 ans, tout change lorsqu'il décide de faire une matu pro, car il doit se débrouiller avec les seules allocations d'études – 7300 francs annuels.

L'engrenage des dettes et des poursuites a commencé par des primes maladie impayées, puis des factures de la redevance TV. Puis 100 francs ci ou là pour honorer rubis sur l'ongle les amendes de bus. «Je ne pouvais pas m'acheter un abonnement, c'est un cercle vicieux.» Suivi depuis ses 12 ans par la Protection de la jeunesse, il voulait se débrouiller seul. «Cela va les trois premiers mois, puis on n'y arrive plus.»

A 23 ans, ce jeune homme raconte avoir cumulé parfois jusqu'à 10000 francs de dettes. Etudiant en dernière année de bachelor à la Haute Ecole d'art et de design, il se félicite de n'avoir jamais renoncé à ses études, travaillant dans un vidéoclub pour 16 francs de l'heure.

Il vit de peu, mais bien, assure-t-il, malgré une ardoise d'environ 5000-6000 francs. «Je suis le roi des 50% à la Coop. A midi, je mange souvent pour 4 francs: une boîte de thon et des nouilles.» Il

rogne aussi sur les visites médicales. Jouer dans un groupe lui permet de sortir à peu de frais. Tenté par les nouveautés multimédias, il fait attention, malgré une carte de crédit: «J'ai un découvert de 300 francs, c'est parfois indispensable pour payer le loyer.»

Son travail de diplômé porte sur... l'endettement des jeunes. «Au départ, je voulais créer un kit de survie ou une sorte de classeur. Car très vite, on ne sait plus quelle facture a été payée et on perd le fil. Je connais des jeunes qui finissent par s'en foutre. Leur secrétaire, c'est l'Office des poursuites.»

Au final, il travaille sur une plateforme internet de sensibilisation, il y posterait des vidéos. «Pourquoi pas un gars, dans des toilettes, submergé de factures qui finissent par servir de PQ?» Il pense aussi créer un groupe Facebook pour que les expériences soient partagées.

Optimiste, Nicolas Levacher reste réaliste: «Je vais m'en sortir, mais je peux retomber très vite.» C'est que le versement des allocations tarde et quelques boulots – il est webmaster – ne lui ont pas encore été payés.

Les experts de Caritas, qui proposent des plans de désendettement, sont débordés, selon le directeur Dominique Froidevaux. Toujours plus de gens les consultent, souvent trop tard, avec des situations désespérées.

RACHAD ARMANIOS