

Proposition présentée par les députés :

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

Date de dépôt : 7 juin 2011

Proposition de motion pour la mise en place d'une politique cantonale de lutte contre le surendettement

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 ;
- 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 ;

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

- 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 ;

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le problème de l'endettement peut concerner tout le monde, chacun pouvant se trouver un jour ou l'autre confronté à l'engrenage du surendettement. De surcroît, le phénomène semble malheureusement en expansion. Ainsi, dans un article du Temps de 2010, on pouvait lire : « A Genève, 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 ». ⁴

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. Ce cercle vicieux est bien décrit dans l'article du Courrier annexé à cette proposition de motion.

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 causes 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.

Dans son journal de mars 2011⁵, Caritas-Genève illustre bien cette diversité des causes à travers la description de deux situations.

⁴ Le Temps, 19/7/2010 : http://www.letemps.ch/Facet/print/Uuid/933c1b60-92a5-11df-9d68-96ffae1b7a54/Jeunes_et_%C3%A9trangl%C3%A9s_par_leurs_dettes

⁵ Camille Kunz, « S'endetter, une spirale infernale », Journal de Caritas-Genève, numéro 472, mars 2011, page 7.

- Il y a tout d'abord celle de Marie et Jean (mariés, deux enfants) : 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. Parce qu'ils se sentaient honteux et coupables, Marie et Jean ont attendu deux ans avant de demander de l'aide.
- Autre exemple, celui de Samuel, gestionnaire de fortune dans une banque et qui vit très au-dessus de ses moyens par peur de ne pas être à la hauteur de son « image sociale ».

Rappelons également qu'en ce qui concerne les chômeurs, le bilan du Conseil d'État sur les emplois de solidarité (EdS), sorti en février 2011, précise ce qui suit : « *près de 6 personnes sur 10 affirment avoir des dettes; certaines d'entre elles estiment que ces dettes sont difficiles à rembourser et qu'elles constituent un handicap pour leur réinsertion. Les dettes représentent un frein certain à la réinsertion, une trappe à inactivité. Afin de prévenir les risques d'endettement, des démarches d'information et de sensibilisation devraient être entreprises bien en amont, si possible déjà lors de l'entrée au chômage.* »⁶ N'oublions pas que les EdS avaient été conçus comme un tremplin devant permettre aux personnes concernées de retrouver un emploi sur le marché ordinaire du travail. Or, dans la réalité, ce n'est que rarement le cas et les personnes concernées continuent donc à toucher dans la durée des bas salaires. Ainsi, des organismes d'entraide, comme Caritas, voient arriver de plus en plus de personnes au bénéfice d'un EdS et qui se trouvent dans de graves situations d'endettement⁷.

On le voit, le surendettement a des causes diverses. **Si la maladie, le chômage ou un divorce apparaissent fréquemment comme des éléments ayant déclenché le déséquilibre d'une situation financière, on est parfois aussi en présence d'une sorte d'addiction à la consommation.** Dans une « société de consommation » comme la nôtre, il est parfois difficile de résister à la tentation...

⁶ Voir l'exposé des motifs du PL 10821 : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10821.PDF>

⁷ Voir à ce propos l'exposé des motifs de la motion 1950 : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/M01950.pdf>

Les jeunes sont particulièrement concernés

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).

C'est pourquoi, en 2005 déjà, la Commission fédérale de la consommation recommandait 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 endettement⁸.

Outre les chiffres mentionnés dans les considérants de cette proposition de motion, le rapport de la Commission expliquait que « l'endettement touche non seulement les adolescents, mais aussi les jeunes adultes. Il 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** ».

Selon la Commission, les origines de l'endettement des 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 considère 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

⁸ 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>.

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 (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. De plus, 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.⁹

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

-
- ⁹ 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.

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 ¹⁰:

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.

Que faire pour lutter contre le surendettement ?

Si les causes du surendettement sont multiples, les démarches à entreprendre pour le combattre le seront également !

De surcroît, elles devront avoir lieu aux niveaux fédéral comme cantonal. Ainsi, les questions de la publicité pour le petit crédit ou de la modification

¹⁰ 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

des articles de la LCC relatifs à la protection des consommateurs ne peuvent se régler qu'au plan du droit fédéral. C'est le sens de la résolution 667 déposée parallèlement à cette motion.

Au niveau cantonal, il importe tout d'abord de bien connaître la réalité du phénomène, tant sur le plan quantitatif (combien de personnes concernées, quelles catégories de personnes, évolution dans le temps de ce problème, etc.) que qualitatif (par exemple, causes du surendettement). C'est le sens de la première invite.

La deuxième invite insiste sur la nécessité d'une politique cantonale transversale de lutte contre le surendettement. Pour mémoire, si la problématique générale est d'ordre social et donc lié au Département de la solidarité et de l'emploi, les Offices des poursuites et faillites dépendent du Département des finances ; quant à la prévention auprès des jeunes, elle concerne plus directement le Département de l'instruction publique ! L'action publique doit donc être coordonnée.

Dans la mesure où les jeunes sont particulièrement concernés, la troisième invite propose le développement de la prévention, notamment auprès de cette catégorie de la population.

Des actions ont déjà été entreprises dans ce domaine, mais de manière très ponctuelle et il y aurait lieu de les développer. A titre d'exemple, le Centre social protestant est intervenu auprès des apprentis du Collège et école de commerce Emilie-Gourd.

En Belgique, par exemple, une « mallette pédagogique » sur cette thématique est à disposition des enseignants ; elle a d'ailleurs été adaptée pour pouvoir être utilisée avec d'autres publics, notamment des personnes précarisées.

Enfin, comme le demande la 4^{ème} invite, il est capital de développer les possibilités de désendettement pour les personnes concernées, par le biais de plans personnalisés de désendettement et de fonds alloués cet effet.

A Genève aujourd'hui, Caritas et le Centre social protestant sont très actifs dans ce domaine en proposant leurs services en matière de désendettement. A Caritas, par exemple, 260 nouveaux dossiers de désendettement ont été ouverts en 2010¹¹. 4 assistantes sociales travaillent dans le « pôle désendettement » de cet organisme et, après examen complet de la situation, peuvent proposer des mesures¹² comme :

¹¹ Voir le rapport d'activités 2010 de Caritas-Genève sous : http://www.caritasge.ch/cm_data/Rapport_2010.pdf

¹² Voir : <http://www.caritasge.ch/p107001515.html>

- gestion partielle ou complète du budget pendant un temps limité ;
- plan de désendettement partiel ou complet ;
- accompagnement dans une procédure de faillite personnelle ;
- négociations avec les créanciers pour le rachat d'actes de défaut de biens ;
- recherches de fonds pour des dettes prioritaires ;
- vérification de l'octroi de toutes les prestations sociales auxquelles le consultant a droit ;
- un désendettement via le Fonds Social de Désendettement lorsque le consultant a une capacité de remboursement suffisante.

Ce fonds de désendettement est aujourd'hui financé par Caritas, le Centre social protestant, le Bureau cantonal d'aide sociale et la fondation Wilsdorf. Compte tenu des besoins en augmentation dans ce domaine, il paraît nécessaire de développer les moyens attribués à ce fonds.

A ce propos, il est intéressant de noter qu'à Neuchâtel et Fribourg, le canton est partie prenante de ces fonds.

Ainsi, à Neuchâtel, il existe une « loi sur l'aide au désendettement et à la prévention de l'endettement » qui a instauré un fonds financé par le canton. Le but de la fondation est précisé à l'article 2 de la loi¹³ : « *La fondation a pour but de venir en aide aux personnes confrontées à des difficultés financières importantes en leur accordant des prêts destinés à favoriser leur désendettement. Elle peut également accorder des prêts pour permettre de faire face à des dépenses exceptionnelles, non répétitives, en relation avec la santé et la formation professionnelle, de manière à éviter un endettement onéreux.* »

A Fribourg, il existe également un fonds cantonal de désendettement pour les personnes physiques, géré par une commission d'utilisation, les demandes passant par un service social ou Caritas-Fribourg.¹⁴

¹³ Voir : <http://www.lexfind.ch/dta/8703/3/8313.pdf>

¹⁴

Voir :

http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf21/ordonnance_creation_fonds_de_desendettement1.pdf, ainsi que les modalités d'utilisation du fonds sous : http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf21/ordonnance_modalites_fonds_de_desendettement.pdf

Les conséquences du surendettement peuvent être très lourdes pour les personnes concernées, bien évidemment, mais aussi pour les collectivités publiques, notamment si elles engendrent une dépendance à l'aide sociale. C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, nous espérons que vous ferez un bon accueil à cette proposition de motion.

Annexe : 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 bachelors 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