

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Jacques Chollet demandant de renforcer dans notre canton les moyens de lutte
contre le surendettement de la personne et des ménages privés

Rappel du postulat

Ce postulat a pour thème la politique cantonale en matière de lutte contre le surendettement [Selon les experts, le surendettement est une situation gravement et durablement obérée qui appelle des actions spécifiques au travers de démarches urgentes orientées vers l'allègement du fardeau financier. La notion de surendettement décrit l'impossibilité de rembourser son dû sans affecter la part nécessaire à la couverture des besoins de première nécessité] des ménages privés. Il prend appui sur une série de contacts avec des personnes marginalisées, mais également une série de rencontres avec des représentants du système judiciaire, des responsables d'organisation de protection sociale tant publique que privée et le préavis No 144 de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (DSSE) de la Ville de Lausanne. Ce préavis a débouché sur la création de l'Unité d'Assainissement Financier (UnAFin), qui a pour objectif de contribuer à prévenir ce phénomène et tenter de réduire les problèmes économiques et sociaux qui découlent du surendettement. L'expérience Lausannoise, créée voilà près d'un an offre un premier bilan positif. Au 31 juillet 2002, 275 personnes ont fait appel aux professionnels de ce service. Cette initiative pionnière suscite beaucoup d'intérêt de villes et de cantons de notre pays.

Brève analyse du problème

Les statistiques manquent pour évaluer avec précision l'évolution du phénomène. Toutefois, la croissance constante des crédits à la consommation, celle des dossiers traités par l'Organe cantonal de contrôle de l'assurance maladie (OCC), tout comme celle du nombre d'actes de défauts de biens, attestent de l'ampleur du phénomène. Par ailleurs, les services sociaux tant publics que privés sont continuellement sollicités par des personnes qui cherchent à remédier à leurs difficultés financières.

Du point de vue du débiteur, la problématique du surendettement est d'autant plus préoccupante qu'elle touche majoritairement une population jeune [Meier et al., Auf der Suche nach dem optimalen Existenzminimum. FNRS, Zürich, 1998, cité dans le préavis N°144.] (moins de 41 ans), donc susceptible d'affecter un espace familial plus large tant en termes de restriction aux biens de première nécessité que d'accès aux soins ou encore à des formations. Sur le plan individuel, le surendettement conduit à des saisies de salaire et peut contribuer à péjorer les bases du contrat de travail. Pour les personnes sans emploi, le surendettement limite tout simplement l'accès au marché du travail, sans parler de l'accès au logement. Dès lors, les personnes confrontées à cette réalité économique sont très souvent désemparées, démunies, avec tous les corollaires possibles dont état dépressif, comportements d'addiction.

En ce qui concerne les créanciers, les collectivités publiques sont particulièrement touchées par le

phénomène. Elles le sont pour différentes raisons, notamment par le fait que les règles en matière de poursuite n'intègrent pas l'impôt dans l'établissement du minimum vital, et surtout que les aides financières et ressources humaines que les collectivités publiques affectent à ce problème aggrave encore l'impact sur les finances cantonales et communales.

Comment échapper à cette spirale insidieuse qui conduit à la précarité financière, et pour beaucoup, à une dépendance durable des deniers de l'Etat ? C'est à cette question que ce postulat propose de répondre en s'inspirant de la voie initiée en particulier par la ville de Lausanne.

Moyens de lutte actuels

Le cadre juridique fournit un certain nombre d'outils tels que la faillite privée (art. 191 de la loi sur la poursuite pour dette et la faillite- LP) et l'arrangement à l'amiable, art. 333 à 336 (LP). La pratique a toutefois montré que par méconnaissance de ces derniers articles et de la procédure à suivre, les usagers n'utilisaient pas cette possibilité ou hésitaient à le faire. Sur le canton, le Centre social protestant offre des prestations d'assainissement financier et depuis peu, comme nous l'avons vu, l'UnAFin de la ville de Lausanne. Mais, en ce qui concerne cette dernière, ses prestations sont offertes exclusivement aux résidents lausannois.

Ce postulat vise donc à alerter le Conseil d'Etat sur la croissance du phénomène du surendettement des ménages privés et ses conséquences tant pour les débiteurs, que les collectivités publiques et l'inviter à prendre des mesures. Il ne demande pas un fonds de désendettement, mais un renforcement du dispositif actuel en matière d'assainissement financier, de façon à fournir un appui compétent et reconnu à des personnes qui manifestent une volonté déterminée de s'en sortir. Par voie de postulat nous demandons:

- Dans l'immédiat, une circulaire invitant les services à davantage d'ouverture avec les structures d'assainissement financier agréées.*
- Nous suggérons que l'Etat crée un groupe de travail interdépartemental comprenant des représentants des offices des poursuites, de l'administration des impôts, des services de justice et des services sociaux pour aboutir à une certaine cohérence dans l'intervention par rapport aux personnes endettées.*

En effet, la grosse difficulté, quand ces gens précarisés se présentent devant une administration, c'est l'impossibilité de négocier. De plus, il faut le rappeler, les créanciers les plus intransigeants sont souvent les services de l'Etat. L'appui de professionnels est une nécessité et il est urgent que les différents services cantonaux acceptent de négocier le rachat d'une dette lorsqu'une structure d'assainissement agréée s'approche d'eux. A quoi bon peser sur la tête des gens, décourager les meilleures volontés à se prendre en charge et constater que la plupart des dettes ne sont jamais remboursées. Une pesée des intérêts devrait amener à une attitude plus réaliste et pragmatique. Mieux vaut un tien que deux tu l'auras (ou un franc certain aujourd'hui vaut mieux qu'un franc incertain demain, axiome du monde de la finance) le secteur privé l'a bien compris.

Un renforcement du dispositif actuel

Les assistants sociaux n'ont pas toujours le temps et les compétences requises pour entreprendre les démarches complexes et longues d'un processus de désendettement. Il est nécessaire d'avoir du personnel aguerri aux subtilités juridiques et administratives pour négocier des plans de remboursement et des rachats de dettes avec les créanciers publics et privés. Le désendettement implique un gros travail de reconstitution sur plusieurs niveaux de la personne, mais il est aussi un élément important de la réinsertion sociale et professionnelle. En conclusion, nous demandons l'étude de la mise en place d'une structure cantonale d'assainissement financier. Cette dernière pourrait également se concevoir au travers des structures existantes (CSR par exemple). Il importe de permettre aux personnes désireuses de se remettre à flot financièrement d'acquérir un nouveau mode de vie pour leur bien et celui de notre canton. En effet chacun a intérêt à ce que le maximum de

personnes puisse passer de la dépendance durable de la collectivité à celle d'individus assumant leurs charges personnelles et publiques.

Réponse du Conseil d'Etat

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat répond au Grand Conseil sur le postulat Jacques Chollet en présentant les différentes facettes du dispositif cantonal actuel récemment complété par la mise en place d'un Fonds octroyant des prêts à des ménages surendettés.

Bien que le postulat Jacques Chollet soit resté jusqu'à ce jour sans réponse formelle depuis 2002, le Conseil d'Etat a mis en place un dispositif cantonal de lutte contre le surendettement. Ce dernier est composé de deux volets:

- Le premier, le Programme de prévention du surendettement est composé de différentes actions, il s'est construit dès 2005. Son lancement formel date de 2007.
- Le second, d'ordre curatif comprend des prestations d'accompagnement dont l'objectif prioritaire est l'assainissement financier des ménages surendettés. Les prestations curatives sont octroyées par trois organismes spécialistes de l'assainissement financier qui assurent la couverture cantonale depuis 2009.

Par ailleurs, lors de sa séance du 10 septembre 2014, le Conseil d'Etat a adopté le règlement d'un Fonds de lutte contre la précarité pour la période du 01.01.2015 au 31.12.2017. Cet outil complémentaire à la structure cantonale d'assainissement financier permet ainsi de répondre de manière concrète aux préoccupations formulées par M. Jacques Chollet relatives aux difficultés d'assainir financièrement les créances des ménages surendettés. Le prolongement du dispositif sera décidé par le Conseil d'Etat sur la base d'un rapport d'évaluation qui fera état du maintien de la substance du fonds, de l'efficacité et de l'atteinte des objectifs de réinsertion.

1 PROGRAMME DE PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Depuis 2007, le programme de prévention a pour objectifs d'intervenir, d'informer et de sensibiliser la population sur la problématique. Il s'agit également d'inciter les personnes confrontées au surendettement à faire appel plus tôt aux spécialistes du désendettement. Le programme est composé d'une large palette d'actions présentée succinctement ci-dessous.

Actions de communication

La communication au grand public invite la population à contacter la permanence gratuite Info budget. Il s'agit de la porte d'entrée dans le dispositif afin que l'appelant puisse être orienté vers la bonne action du programme de prévention, mais aussi vers les spécialistes du désendettement. Plus de 1'000 appelants par année contactent Info budget.

Les actions de communication consistent en des campagnes d'affichage dans les transports publics et des publications dans la presse ainsi que des flyers et une brochure transmise au réseau médico-social. Le site Internet de l'Etat de Vaud informe également sur les différentes actions du programme.

Actions à l'attention des jeunes

Les jeunes constituent un public prioritaire dans le cadre des actions de prévention puisqu'ils sont particulièrement exposés à la problématique (comportements à risques mis en place dès l'adolescence et budgets fragiles).

Des actions de prévention en milieu scolaire ont été mises en place dans les établissements post-obligatoires du canton (écoles professionnelles, gymnases et OPTI). Depuis le début du programme, on estime que plus de 10'000 jeunes en formation dans le canton ont bénéficié de cette action de prévention soit 500 classes environ.

Le programme comporte également des actions en milieu extrascolaire : contributions au site Internet

pour adolescents CIAO, spectacle interactif pour les jeunes bénéficiaires du Revenu d'insertion ainsi que diverses manifestations ponctuelles.

– Actions à l'attention des nouvelles familles et des demandeurs d'emploi

La naissance d'un enfant occasionne de nouveaux frais ainsi que, dans certaines situations, l'ouverture de droits à des prestations sociales. Pour parler du budget avec les familles concernées, des stands sont mis en place dans les espaces de prévention Petites enfances. Les stands permettent d'atteindre environ 300 familles par année.

Afin d'orienter et de renseigner les demandeurs d'emploi qui ont subi une diminution de leurs revenus, les conseillers en placement de l'ORP de Lausanne sont formés à transmettre une information adaptée. Il s'agit pour l'instant d'une expérience pilote menée à l'ORP de Lausanne.

– Actions à l'attention du "tout public"

En 2013, les cours collectifs de gestion de budget ont réunis plus de 100 participants. Ils visent à leur transmettre des outils et des compétences pour la gestion de leur budget ainsi et que de leurs documents administratifs.

Les citoyens vaudois peuvent également bénéficier d'un soutien individualisé par des bénévoles ou d'un conseil en budget de courte durée. En 2013, c'est plus de 140 personnes qui ont bénéficié de ces actions.

2 PRESTATIONS CURATIVES

Les prestations curatives sont octroyées par trois organismes spécialistes de l'assainissement financier qui assurent la couverture cantonale:

- Caritas Vaud: Est (Bex, Riviera), Ouest (Nyon, Morges)
- Centre social protestant Vaud: Jura-Nord vaudois, Broye-Vully et ceinture lausannoise
- Service social la Ville de Lausanne– Unité d'assainissement financier: Commune de Lausanne

En 2013, les spécialistes ont suivi 1'150 ménages surendettés qui cumulaient un total de près de CHF 44 millions de dettes (dont près de CHF 16 millions pour les dettes fiscales).

Les spécialistes travaillent dans le respect des recommandations émises par l'association faîtière Dettes Conseils Suisse dont ils sont membres. Chaque demande est soigneusement évaluée en collaboration étroite avec le demandeur et son entourage. En plus de la situation financière, les professionnels examinent également la motivation et la résistance du demandeur. Lorsqu'un assainissement peut être conduit, les spécialistes s'engagent, lors des négociations auprès des créanciers pour obtenir une remise, de les rembourser sur un pied d'égalité et de rembourser le montant maximal possible en tenant compte qu'il est supportable de se désendetter sur une période de 36 mois au maximum en vivant avec des moyens limités.

Actuellement, les spécialistes, faute de moyens appropriés pour négocier rapidement avec les créanciers, limitent leur intervention à un accompagnement pour stabiliser la situation et éviter de contracter de nouvelles dettes (20%) ou à clarifier la situation en livrant un inventaire des dettes du ménage (26%). L'assainissement n'est possible que dans 17% des situations.

3 FONDS CANTONAL DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ

En complément au dispositif cantonal, le Fonds de lutte contre la précarité mis en place par le Conseil d'Etat a pour but d'assainir davantage de situations financières de ménages surendettés, par un prêt d'un montant maximum de CHF 30'000 remboursable sur 36 mois.

Des fonds similaires existent dans plusieurs autres cantons romands qui ont démontré leur utilité. Par exemple, à Neuchâtel un tel fonds existe depuis 1994.

– Bénéficiaires du Fonds

Les bénéficiaires, qui sont accompagnés par les spécialistes tout au long du processus, doivent disposer d'une quotité financière disponible à la fin de chaque mois leur permettant de rembourser le prêt, avoir une bonne santé (stabilité psychique et sociale) et des perspectives de devenir à terme autonome financièrement. Le plan de désendettement est établi de manière à ce que la personne concernée puisse faire face à des imprévus. Il est exclu de contracter des nouvelles dettes durant le remboursement du prêt.

Lorsque la quotité disponible n'est pas suffisante, les spécialistes évaluent la pertinence de procéder à une faillite personnelle. Si les bénéficiaires n'ont pas les moyens de trouver par eux-mêmes le capital nécessaire pour faire face aux frais de procédure, le Fonds peut l'avancer.

Certains dossiers seront traités en priorité, notamment, les bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI) inscrits dans un programme d'insertion, les bénéficiaires du RI souhaitant entamer une démarche de désendettement et toute situation pour laquelle le Fonds permettrait d'éviter de recourir au RI.

– Dotation financière et évolution du capital du Fonds

Le Fonds sera doté d'un capital initial d'environ CHF 2.1 millions provenant de la dissolution du Fonds des Incurables et des vieillards (complet, CHF 1.48 millions), de la Fondation Correvon (partiel, CHF 506'800) et de la Fondation de bienfaisance du centenaire (complet, CHF 110'000). Ces fonds actuellement gérés par le SPAS doivent être liquidés car leurs missions sont devenues obsolètes.

4 CONCLUSION

Depuis 2002, le Conseil d'Etat a mis en place une série de mesures permettant de répondre aux préoccupations exprimées par le député Jacques Chollet (20_POS_015), notamment par la mise en place d'un programme de prévention et d'une structure cantonale d'assainissement financier. Par ailleurs, afin de compléter le dispositif actuel cantonal de lutte contre la précarité, le Conseil d'Etat a adopté le 10 septembre 2014 un Fonds de lutte contre la précarité. Ce dispositif fera l'objet d'une évaluation au bout de 3 ans.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 10 septembre 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean