

**RAPPORT 2013-DSAS-1**  
**du Conseil d'Etat au Grand Conseil**  
**sur le postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud –**  
**Prévention de l'endettement des jeunes**

3 septembre 2013

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Eric Collomb/Eric Menoud concernant la prévention de l'endettement des jeunes.

**Table des matières**

<b>RESUME DU RAPPORT .....</b>	<b>3</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>5</b>
<b>1. DEFINITION DES TERMES UTILISES .....</b>	<b>5</b>
<b>2. MESURE ET ANALYSE DE LA PROBLEMATIQUE DU SURENDETTEMENT .....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 DONNEES QUANTITATIVES .....</b>	<b>7</b>
2.1.1 Dans l'ensemble de la population suisse.....	8
2.1.2 Chez les jeunes .....	8
2.1.3 Dans la population fribourgeoise .....	10
<b>2.2 DONNEES QUALITATIVES .....</b>	<b>14</b>
2.2.1 Les raisons du surendettement .....	15
2.2.2 Le type de dettes contractées.....	20
2.2.3 Le mécanisme du surendettement .....	22
2.2.4 Les conséquences du surendettement.....	23
<b>3. ETAT DES LIEUX DES MESURES EXISTANTES.....</b>	<b>25</b>
<b>3.1 AU NIVEAU FEDERAL .....</b>	<b>25</b>
3.1.1 Le Parlement suisse .....	25
3.1.2 Association Dettes Conseils Suisse.....	26
3.1.3 Budget-conseil Suisse .....	27
3.1.4 Association Plan B .....	27
3.1.5 Pro Juventute .....	28
3.1.6 Caritas Suisse .....	28
3.1.7 Groupement romand d'études des addictions (GREA).....	29
3.1.8 Impôts.easy.ch.....	30
3.1.9 Ciao.ch.....	30
3.1.10 Bon à savoir.....	31
<b>3.2 DANS LES CANTONS .....</b>	<b>31</b>

3.2.1	Argovie – Soleure.....	31
3.2.2	Bâle.....	32
3.2.3	Jura .....	32
3.2.4	Neuchâtel.....	33
3.2.5	Vaud .....	34
3.2.6	Genève.....	35
3.2.7	Berne .....	36
<b>3.3</b>	<b>DANS LE CANTON DE FRIBOURG</b>	<b>37</b>
3.3.1	Contexte général.....	37
3.3.2	Etat des lieux des mesures existantes dans le canton de Fribourg .....	39
	Niveau I	40
	Niveau II	43
	Niveau III .....	44
	Tableau récapitulatif des mesures existantes dans le canton de Fribourg.....	46
3.3.3	Appréciation générale de la situation fribourgeoise.....	47
<b>4.</b>	<b>PLAN D’ACTION 2013-2016 POUR UN RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE CANTONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS.....</b>	<b>49</b>
	<b>OBJECTIF 1 : SENSIBILISER LA POPULATION DE MANIERE CIBLEE EN FONCTION DES MOMENTS CRITIQUES</b>	<b>49</b>
	Mesure 1 : Poursuivre et étendre le projet « Prévention de l’endettement auprès des jeunes »....	50
	Mesure 2 : Diffuser une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers.....	52
	<b>OBJECTIF 2 : ENCOURAGER LE RECOURS RAPIDE AUX SOUTIENS EXISTANTS</b>	<b>53</b>
	Mesure 1 : Projet pilote de prévention secondaire .....	53
	<b>OBJECTIF 3 : COORDONNER LA POLITIQUE CANTONALE DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE SURENDETTEMENT ET LE JEU EXCESSIF DE MANIERE GLOBALE</b>	<b>55</b>
	Mesure 1 : Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif	55
	<b>RESUME FINANCIER DU PLAN D’ACTION 2013-2016 (CHF) .....</b>	<b>57</b>
	<b>CONCLUSION.....</b>	<b>58</b>
	<b>LISTE DES ABREVIATIONS.....</b>	<b>61</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>62</b>

## Résumé du rapport

En préambule, il s'avère nécessaire de préciser les notions d'« endettement » et de « surendettement ». Souvent utilisés comme des synonymes, ces deux termes désignent en fait des réalités différentes. L'endettement est une condition courante, voire même banale, des consommateurs et consommatrices à l'heure actuelle. Tout un chacun peut, à un moment ou à un autre, devoir de l'argent à un tiers pour un temps plus ou moins long. L'endettement est un état fréquent et n'est pas une situation préoccupante. Le surendettement, par contre, est défini comme un grave processus d'endettement en chaîne, qui dépasse les capacités financières des personnes concernées. Il est difficile d'en sortir et ses conséquences sur la qualité de vie, mais également sur toute la société, sont considérables.

Le propos développé dans ce rapport se concentre essentiellement sur les principaux enjeux de la problématique du surendettement dont les causes et les conséquences sont multiples. Il est tout d'abord établi que le surendettement n'est pas l'apanage des jeunes, car près d'une personne sur dix est concernée en Suisse. Les données statistiques utilisées permettent ensuite de dégager une série de facteurs de risque, comme le niveau de formation ou la nationalité, qui accentueraient la vulnérabilité de certaines personnes. Au registre des causes, des éléments plus qualitatifs – les étapes de vie et les ruptures – expliquent comment des trajectoires ordinaires peuvent basculer dans des processus d'endettement en chaîne. Les causes contextuelles offrent quant à elles des éléments d'explication plus généraux, car le surendettement est aussi le corollaire d'un contexte global de valorisation de la consommation et de crise économique qui exacerbent les risques dans l'ensemble de la population. Parmi les autres éléments marquants de l'analyse, il y a lieu de relever le pessimisme des spécialistes quant à l'évolution de la situation d'une part, et le recours tardif des personnes surendettées aux mesures de soutien existantes d'autre part, ce dernier élément étant considéré comme l'un des obstacles les plus importants à surmonter pour la prévention. Enfin, l'impact considérable du surendettement sur la vie des personnes concernées, mais également sur la société dans son ensemble constitue une étape incontournable pour la compréhension des enjeux en présence.

Les thématiques du surendettement et de la gestion de budget ont fait l'objet ces dernières années de différents développements au niveau de la Confédération et dans certains cantons. Quelques-uns sont présentés dans ce rapport. Dans le canton de Fribourg, la pierre angulaire du dispositif de prévention du surendettement comprend, d'une part, le Fonds cantonal de désendettement en faveur des personnes physiques géré par la Commission d'utilisation du Fonds et, d'autre part, les prestations du Service de gestion des dettes et de désendettement de Caritas Fribourg, mandaté par l'Etat.

Au regard de la situation actuelle et de sa péjoration annoncée, le dispositif cantonal doit être renforcé. Raison pour laquelle, le Conseil d'Etat a décidé d'étoffer sa politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement d'un plan d'action 2013-2016 articulé autour de trois objectifs :

- **Premier objectif : Sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques.**

Cet objectif comprend deux mesures, d'une part, la poursuite et le renforcement du projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes », et d'autre part, la diffusion d'une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers.

- **Deuxième objectif : Encourager le recours rapide aux moyens existants.**

Pour réaliser cet objectif, un projet pilote de prévention secondaire en collaboration avec trois services sociaux d'entreprises sera mis sur pied.

- **Troisième objectif : Coordonner la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif de manière globale.**

L'institution d'une seule et même Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif permettra de poursuivre ce troisième objectif. Vu les liens étroits entre les problématiques du surendettement et du jeu excessif, il est décidé de compléter les attributions et les thèmes de réflexion de l'actuelle Commission cantonale d'utilisation du Fonds jeu excessif.

Au niveau financier, les montants nécessaires au plan d'action 2013-2016 seront prélevés sur le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif (ci-après le Fonds cantonal). En effet, comme l'a souligné la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) en 2012 en demandant d'intégrer les questions d'endettement et de surendettement dans la planification du Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ), les problématiques du surendettement et du jeu excessif sont étroitement liées et les mesures de prévention entreprises à leur égard vont de pair. Les spécialistes interrogés dans le cadre du rapport d'évaluation de l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu, réalisé par INFRAS partagent le même point de vue. Selon eux, la problématique des dettes est l'un des éléments à considérer en particulier dans l'amélioration du système de prévention du jeu excessif. Les dettes peuvent être à la fois cause et conséquence du jeu excessif, mais également constituer un moyen de repérage efficace des situations de jeu pathologique. Dans le cadre dudit plan d'action, 55'166 francs en 2013, 60'000 francs en 2014 et 58'000 francs par année en 2015 et 2016 seront investis dans le canton pour la prévention et la lutte contre le surendettement des particuliers via le Fonds cantonal.

S'agissant du développement durable, les effets des mesures préconisées dans ce rapport ont été évalués à l'aide de la Boussole 21, conformément à la Stratégie cantonale « Développement durable ». L'évaluation permet de tirer deux grands enseignements concernant la politique de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers. Premièrement, tout un chacun est potentiellement concerné par le surendettement et peut à un moment donné se retrouver pris au piège d'une spirale inextricable de dettes. Deuxièmement, les mesures de prévention et de lutte contre le surendettement ont un impact au niveau de la société, mais également de l'économie. Au niveau de la société, la prévention et la lutte contre le surendettement ont des répercussions dans des domaines très divers. Elles contribuent à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, en évitant la dégradation de certaines situations. Elles participent à la prévention dans le domaine de la santé et ont un impact positif sur l'évolution de ses coûts. Elles favorisent une intégration stable et positive dans la société et dans le marché du travail, ainsi qu'une bonne cohésion sociale. Au niveau de l'économie, plusieurs effets positifs sont également attendus. La prévention du surendettement limite les répercussions négatives, d'une part pour les personnes elles-mêmes, notamment au niveau de leur santé et de leur capacité de production et, d'autre part, pour la société toute entière (diminution des pertes fiscales, des coûts des prises en charge médicales et sociales, des démarches administratives de recouvrement...). La prévention favorise en outre la bonne santé de l'économie par l'autonomie que conserve la population vis-à-vis des soutiens publics.

Dès lors, la problématique du surendettement nécessite une étroite collaboration des domaines social et économique. Celle-ci pourra être amorcée grâce aux mesures préconisées dans le rapport, notamment le projet pilote de prévention secondaire et la création d'une commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif. Le dialogue ainsi instauré assurera la durabilité de la prise en considération de cette question et profitera à la société fribourgeoise au sens large.

## Introduction

Par postulat déposé et développé le 15 décembre 2010, les députés Eric Collomb et Eric Menoud invitent le Conseil d'Etat à définir les différents profils de personnes endettées dans le canton de Fribourg, à initier une politique d'éducation, d'information et de sensibilisation destinée aux adolescents, adolescentes et aux jeunes adultes, ainsi qu'à intégrer la thématique du budget et de l'endettement des jeunes dans le cadre de l'instruction secondaire et professionnelle.

Les postulants mettent en évidence, d'une part, la difficulté pour la population, et pour les jeunes en particulier, de résister aux appels incessants à la consommation. Ils font d'autre part référence à différentes actions de prévention encourageantes entreprises en Suisse ou à l'étranger.

Le Conseil d'Etat a répondu audit postulat le 28 juin 2011, en soulignant tout d'abord la politique mise en œuvre depuis plusieurs années par la Direction de la santé et des affaires sociales, et la présence du sujet de l'endettement durant la scolarité. Néanmoins, le Conseil d'Etat affirme partager les préoccupations des postulants vis-à-vis de cette problématique. Il propose donc d'accepter le postulat. Toutefois, il préconise de prendre en considération, non seulement les jeunes, mais l'ensemble de la population du canton de Fribourg. Il estime en outre judicieux d'analyser la politique existante et d'examiner la nécessité de l'ajuster voire de la compléter par d'autres mesures. Le Grand Conseil a accepté le postulat le 6 septembre 2011.

Le présent rapport comprend quatre chapitres. Après une brève définition des termes utilisés, il débute par un tour d'horizon des données quantitatives et qualitatives disponibles en matière de surendettement. Les mesures de prévention et de lutte qui existent au niveau de la Confédération, de certains cantons et du canton de Fribourg sont ensuite présentées. La dernière partie expose enfin les objectifs et les mesures, arrêtés par le Conseil d'Etat, pour le développement futur de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers.

## 1. Définition des termes utilisés

Pour commencer, il est important de définir les termes utilisés. Les mots « endettement » et « surendettement » ne sont pas synonymes et le mot « dette » n'implique pas systématiquement des problèmes financiers. Lorsque les montants empruntés peuvent être supportés par les revenus ou la fortune, il n'est pas question d'endettement problématique. Par contre, lorsque la proportion de crédits d'emprunt devient telle qu'elle dépasse les capacités financières d'une personne ou d'un ménage, la situation peut être qualifiée de critique et relever d'un surendettement.

Il est donc utile de définir clairement les différents termes :

### Dettes

Dans le dictionnaire Larousse, les dettes sont définies comme une « somme d'argent que l'on doit à quelqu'un à qui on l'a empruntée »<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> DICTIONNAIRE LAROUSSE, Site Internet du Dictionnaire Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais-monolingue>, consulté le 14.12.12 à 14h21

## Endettement

Selon le Pr. Gérard Duhaime de l'Université de Laval au Canada, spécialiste de la question, l'endettement est courant chez les consommateurs et consommatrices. Tout un chacun peut, à un moment ou à un autre, devoir de l'argent à un tiers pour un temps plus ou moins long. On peut s'endetter par exemple pour s'acheter une voiture, des meubles ou s'offrir un voyage.<sup>2</sup> Autrement dit, l'endettement est un état fréquent et n'est pas une situation préoccupante.

## Surendettement<sup>3</sup>

Le surendettement, par contre, est plus problématique. Pour le décrire, il est souvent question de processus d'endettement en chaîne, de spirale ou de cercle vicieux. La personne surendettée ne peut plus assumer le remboursement de ses dettes, elle cumule la plupart du temps différents emprunts (un ou plusieurs petits crédits, leasing, découverts sur les cartes de crédit ou sur les cartes clients des grands magasins...) et il arrive régulièrement qu'elle perde la vision d'ensemble de tous ses engagements.<sup>4</sup>

Selon le Pr. Duhaime, il y a donc lieu de distinguer clairement les deux phénomènes : l'endettement n'est pas problématique, parce que les consommateurs et consommatrices assument leurs dettes et paient leurs dus en temps et en heure. Il est par contre question de surendettement, lorsque le volume ou l'accumulation des dettes dépassent les possibilités de remboursement et, de fait, la situation devient préoccupante.<sup>5</sup>

## Découverts bancaires ou arriérés de paiement critiques et risque d'endettement sévère

L'Office fédéral de la statistique définit deux types de situations problématiques, qui correspondent à une définition quantitative du surendettement :

- Découverts bancaires ou arriérés de paiement critiques : Présence de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement pour un montant supérieur aux deux tiers du revenu disponible<sup>6</sup> mensuel total du ménage.
- Risque d'endettement sévère : présence cumulée d'au moins un crédit et de découverts bancaires ou arriérés de paiement critiques. Il indique une situation d'endettement potentiellement à risque.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> DUHAIME G., *La vie à crédit, consommation et crise*, Les presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy, 2003, p. 8.

<sup>3</sup> Dans ce rapport, les termes d'« endettement non maîtrisé », « endettement problématique », « endettement en chaîne » seront utilisés comme synonymes de surendettement.

<sup>4</sup> SOCIALINFO, *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Site Internet de Socialinfo, <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=770>, consulté le 23.11.12 à 13h30

<sup>5</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p. 8.

<sup>6</sup> Le *revenu disponible* se calcule en déduisant du revenu brut les dépenses obligatoires (cotisations aux assurances sociales, impôts, prime d'assurance-maladie obligatoire et pensions alimentaires payées). OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Revenus, consommation et fortune – Analyse. Endettement*, Site Internet de l'OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/02.html>, consulté le 12.01.12 à 14h01.

<sup>7</sup> OFS, *Revenus, consommation et fortune – Analyse. Endettement*, Site Internet de l'OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/02.html>, consulté le 23.11.12 à 14h15.

## 2. Mesure et analyse de la problématique du surendettement

Dans leur postulat, les députés demandent que soient établis des profils de personnes endettées, afin de connaître leur âge, leur situation professionnelle et sociale, ainsi que le type de dettes contractées. Selon les termes utilisés dans le postulat<sup>8</sup>, il s'agit de décrire des situations d'endettement problématique.

Afin de répondre à cette demande, des données quantitatives et qualitatives ont été utilisées, et ceci pour deux raisons principales. D'une part, il existe peu de chiffres significatifs pour décrire la situation en matière de surendettement dans la population du canton de Fribourg, comme au niveau suisse. D'autre part, partant du constat qu'aujourd'hui le surendettement est un risque auquel tout un chacun peut être confronté<sup>9</sup>, une approche en termes de moments critiques a été privilégiée dans ce rapport. En effet, les services de désendettement constatent que les situations personnelles, familiales et sociales rencontrées sont variées et multiples.<sup>10</sup> Dès lors, ce rapport propose de considérer tout d'abord le surendettement comme la conséquence de certains facteurs de risque, ensuite – et principalement – comme une situation qui se développe suite à des étapes charnières ou des ruptures dans le parcours de vie, et enfin, comme le corollaire d'un contexte global de valorisation de la consommation, et de crise économique qui exacerbent les risques dans l'ensemble de la population.

### 2.1 Données quantitatives

Au premier abord, il paraît y avoir pléthore de statistiques permettant de décrire la situation en matière de surendettement dans la population. Toutefois, après analyse des sources de données disponibles et des différents groupes pris en considération dans ces statistiques, force est de constater qu'il existe peu de chiffres significatifs pour l'ensemble la population suisse et encore moins pour le canton de Fribourg.

Malgré leur large médiatisation, les statistiques produites par les sociétés de recouvrement ou les instituts de crédit ne peuvent pas être utilisées pour décrire la situation au niveau suisse ou fribourgeois, et ceci pour deux raisons. D'une part, elles sont basées uniquement sur les personnes inscrites dans les propres bases de données de ces entreprises. Or, il ne s'agit pas d'échantillons représentatifs de la population. Il est donc discutable de généraliser ces résultats à l'ensemble d'un canton voire du pays. D'autre part, généralement, la définition de l'endettement n'est pas explicitée. Il n'est dès lors pas possible de savoir s'il est question d'endettement, de surendettement ou simplement du fait de voir son nom inscrit dans l'une de ces bases de données. En conséquence, ces éléments ne seront pas présentés dans ce rapport. Ensuite, certains chiffres largement relayés ne trouvent finalement aucun fondement. L'affirmation, largement répandue, selon laquelle « 80 % des personnes endettées ont contracté leur première dette avant 25 ans » a été impossible à vérifier. Selon les références citées, ce résultat proviendrait d'une étude de la Recherche et études des médias publicitaires (REMP) parue en 2005. Après demande de renseignements, la REMP confirme l'existence d'une étude portant sur la consommation des personnes habitant en Suisse et au Lichtenstein, intitulée MACH Consumer. Mais elle précise

---

<sup>8</sup> « problème de société », « fléau », « spirale », « problématique ».

<sup>9</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Communiqué de presse du 6 novembre 2012*, Berne, Novembre 2012.

<sup>10</sup> REY M., « Combattre la spirale du surendettement ? » in *Revue Reiso*, vendredi 8 mai 2009.

toutefois, que « cette étude ne comporte aucune donnée concernant l'endettement » et qu'à partir des données recueillies « il n'est pas possible de conclure le pourcentage de gens endettés avant 25 ans ».

### 2.1.1 Dans l'ensemble de la population suisse

En termes de données fiables, au niveau suisse, seule l'étude SILC (Statistics on Income and Living Conditions), menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>11</sup> pour l'année 2008, porte sur l'ensemble de la population. Les principaux résultats montrent que :

- 7,7% de la population suisse, soit environ 570'000 personnes, vit dans un ménage avec un volume de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement critiques<sup>12</sup> ;
- 3,3% de la population suisse (240'000 personnes env.) vit dans un ménage présentant un risque d'endettement sévère, c'est-à-dire que ces ménages cumulent crédits et découverts bancaires ou arriérés de paiement critiques.

Dans cette étude, les questions d'enquête ont été posées au niveau des ménages. Les emprunts, les crédits, les arriérés de paiement sont donc attribués solidairement à l'ensemble des membres d'un ménage. Ainsi, il n'est pas possible de construire des profils-types des personnes surendettées, car les caractéristiques personnelles de celui, celle, ou ceux, qui ont véritablement contracté les dettes d'un ménage ne peuvent pas être isolées. Ces chiffres donnent donc une idée de la proportion – d'ailleurs importante – de personnes concernées, mais peu d'indications vraiment utiles à la construction d'une politique de prévention.

### 2.1.2 Chez les jeunes

Concernant les jeunes, davantage de données sont disponibles. En effet, il existe plusieurs études scientifiques, dont les résultats sont intéressants à relever. Ceci est probablement dû au fait que, généralement, lorsqu'il est question d'endettement ou de surendettement, l'attention et les inquiétudes se focalisent sur les jeunes, désignés a priori comme une population à risque. Des scientifiques ont donc voulu vérifier cet état de fait dans la réalité. Grâce aux recherches sur les jeunes, il est possible de dégager les premiers indices utiles au développement d'une politique de prévention du surendettement.

Tout d'abord, les études les plus connues ont été réalisées par la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse et sont basées sur des échantillons de 500 jeunes environ.<sup>13</sup> Même si ces études concernent des situations d'endettement non problématique, leurs principaux résultats sont instructifs. Ils montrent que la relation entre les jeunes et l'argent n'est pas si catastrophique. La plupart des jeunes interrogés, environ deux tiers, n'ont pas de dettes. Pour

---

<sup>11</sup> OFS, *Endettement des jeunes, Analyses complémentaires de l'endettement des jeunes adultes*, Neuchâtel, août 2012.

<sup>12</sup> Cf. Définition de l'OFS, p. 6 du présent rapport.

<sup>13</sup> STREULI E., *Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*, Basel, Juin 2007. STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *Eigenes Geld – Fremdes Geld, Jugendverschuldung in Basel Stadt*, Basel, 2008.



ceux qui ont contracté des dettes, elles s'élèvent à quelques centaines de francs (médiane<sup>14</sup> : 300 francs). Leurs créanciers principaux sont, en première ligne, leurs parents. Concernant des situations problématiques, une des études réalisées en ville de Bâle montre qu'un petit groupe de jeunes est véritablement concerné par le surendettement, car le montant de leurs dettes s'élève à plus de 1000 francs, sans espoir de remboursement dans les délais impartis. Ces jeunes sont pour beaucoup **issus d'un milieu défavorisé** et n'ont généralement **pas de formation post-obligatoire**. Leurs dettes s'expliquent notamment par des **événements difficiles dans leur parcours de vie** qui pèsent lourdement sur leurs finances, **une situation de crise** ou **un faible soutien de l'entourage**. Ainsi, le **contexte autour du jeune, notamment familial** s'avère important pour comprendre cette problématique.

Ensuite, d'autres éléments peuvent être répertoriés à partir d'une analyse complémentaire des données SILC 2008 réalisée par l'OFS au sujet de l'endettement des jeunes adultes. Les résultats montrent que :

- 8,8% des jeunes de 18 à 29 ans vivent dans un ménage dont le volume de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement est jugé critique ;
- 4,3% vivent dans un ménage à risque d'endettement sévère.

En comparant ces résultats avec ceux des personnes âgées de 30 à 49 ans, l'OFS conclut que les jeunes de 18 à 29 ans n'ont pas un profil d'endettement différent que leurs proches aînés. La différence est en revanche plus marquée entre les 18-49 ans et les plus de 50 ans. En effet, à partir de cette tranche d'âge, les taux de personnes en situation de découverts bancaires, d'arriérés de paiement critiques ou à risque d'endettement sévère baissent de manière significative. Ils sont particulièrement faibles pour les personnes en âge de retraite. L'OFS n'a noté aucune différence significative entre les jeunes femmes et les jeunes hommes.

Comme mentionné plus haut, dans cette étude de l'OFS, les questions d'enquête ont été posées au niveau des ménages, ainsi les emprunts, les crédits, les arriérés de paiement sont attribués solidairement à l'ensemble des membres d'un ménage. Dès lors, pour pouvoir apprécier la situation des jeunes indépendamment de celle de leurs parents, l'OFS a approfondi ses analyses en ciblant sur les jeunes de 18 à 29 ans qui ne vivent pas avec leurs parents.

L'OFS constate tout d'abord que le fait de vivre ou non avec ses parents n'a pas une influence statistiquement significative sur la situation de crédit et d'endettement.

Ensuite, les tendances principales sont les suivantes :

- *Le niveau de formation est déterminant :*
  - 14,5% des jeunes adultes n'ayant terminé que l'école obligatoire ont des découverts ou arriérés critiques et 10,8% sont à risque d'endettement sévère ;
  - Ces taux sont respectivement de 10% et 4,7% chez les jeunes au bénéfice d'une formation secondaire II et de 2,9% et 1,4% parmi les jeunes adultes de formation tertiaire.

---

<sup>14</sup> La médiane est la valeur centrale qui partage l'ensemble des valeurs observées (et ordonnées selon leur grandeur) en deux moitiés de taille égale. OFS, *Définitions*, Site Internet de l'OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/def.html>, consulté le 25.02.13 à 13h45.

- *La nationalité joue également un rôle :*

- 13% des jeunes adultes de nationalité étrangère ne vivant pas avec leurs parents ont des découverts ou arriérés critiques et 7,2% sont à risque d'endettement sévère ;
- Ces taux sont respectivement de 6,9% et 3,6% chez les jeunes de nationalité suisse.

Enfin, il existe une étude représentative de l'endettement des jeunes, basée sur le Panel suisse des ménages, réalisée en 2012. A nouveau cette recherche porte sur des situations d'endettement non problématique, les personnes endettées sont définies comme « remboursant des traites (de crédit, « leasing », prêt) ». Selon les définitions du chapitre 1, il n'est donc pas forcément question de surendettement. Malgré cela, il est intéressant de relever certaines conclusions, en particulier le fait que les jeunes n'empruntent pas davantage que les adultes, que leur situation est sensiblement comparable à celle de leurs aînés et qu'ils sont, de plus, capables d'épargner.<sup>15</sup>

### 2.1.3 Dans la population fribourgeoise

Au niveau du canton de Fribourg, il n'existe pas de statistique générale rendant compte de la situation en matière de surendettement pour l'ensemble de la population. C'est pourquoi des informations ont été recherchées auprès d'organes ayant des liens avec la problématique :

#### Service cantonal des contributions

Dans la déclaration fiscale, tout contribuable doit annoncer le montant de ses dettes. Toutefois, l'analyse des données fiscales cantonales qui viserait à déterminer le montant des dettes des particuliers, ainsi que leur profil sociodémographique n'est pas possible, car dans la déclaration d'impôts, les dettes immobilières ne sont pas séparées des autres types de dettes. Dès lors, les personnes endettées se trouvant dans une situation problématique ne peuvent pas être différenciées des personnes endettées en raison de l'acquisition d'un logement qu'elles peuvent tout à fait assumer au niveau financier. Ainsi, aucun chiffre n'a pu être dégagé des données fiscales.

#### Offices des poursuites

Les statistiques cantonales permettent de connaître le nombre total de poursuites introduites dans le canton ces dix dernières années.

Si l'on considère ces chiffres de manière globale, le total est clairement en hausse, passant de 77'255 en 2002 à 100'589 en 2012. Pondéré avec l'augmentation de la population, l'accroissement s'élève à près de 13%. L'augmentation du nombre de poursuites est également observée à l'échelle nationale depuis plusieurs années. Les cantons romands présentent globalement des proportions plus élevées que les cantons alémaniques. En 2011, 2,7 millions de poursuites ont été enregistrées en Suisse, dont un million environ en Suisse romande.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> HENCHOZ C., WERNLI B., « L'endettement des jeunes est-il supérieur à celui des adultes en Suisse ? » in *La Vie économique*, Revue de politique économique, 1/2-2012

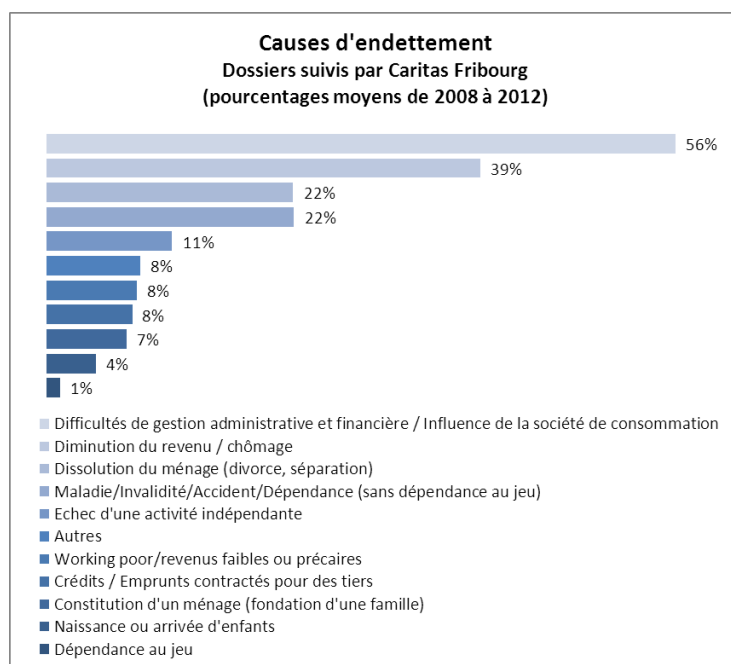
<sup>16</sup> DEPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENEVE, « Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse » in *Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève*, Genève, 29 juin 2012.

Année	Réquisitions de poursuite <sup>17</sup>
2002	77 255
2003	87 755
2004	93 336
2005	91 138
2006	90 500
2007	90 496
2008	90 501
2009	94 532
2010	93 438
2011	97 986
2012	100 589

Les chiffres des Offices des poursuites sont intéressants en termes d'évolution globale, ils confirment une tendance à la hausse des dettes dans la population. Toutefois, toute personne mise en poursuite n'est pas forcément surendettée, il peut s'agir par exemple d'une personne qui ne paie pas ses factures, alors même qu'elle aurait les moyens de le faire. Ainsi, un parallèle direct entre personnes surendettées et personnes en faillite ne peut pas être fait, c'est pourquoi les profils-types des personnes en poursuite ne sont pas développés ici.

### Caritas Fribourg<sup>18</sup>

Dans le canton de Fribourg, la pierre angulaire du dispositif de prévention du surendettement comprend, d'une part, le Fonds cantonal de désendettement en faveur des personnes physiques, géré par la Commission cantonale de gestion du Fonds et, d'autre part, les prestations du Service de désendettement de Caritas Fribourg, mandaté par l'Etat. Ce service tient des statistiques annuelles concernant les personnes qui viennent en consultation. De 2008 à 2012, Caritas Fribourg a suivi en moyenne 540 dossiers par année. Le graphique ci-contre montre la distribution des différentes causes d'endettement évoquées par les personnes prises en charge.<sup>19</sup> A chaque ménage peuvent correspondre plusieurs raisons, c'est pourquoi le total des pourcentages est supérieur à 100%. Dans ce graphique, il est tout de suite évident que les difficultés de gestion administrative et financière et l'influence de la société de consommation arrivent nettement en tête de classement. Plus de la moitié des dossiers présentent ces difficultés. La diminution du revenu est ensuite la cause la plus présente, suivie par la dissolution du ménage et les atteintes à la santé. L'échec d'une activité indépendante se monte à 11% des dossiers et on relève 8% pour les



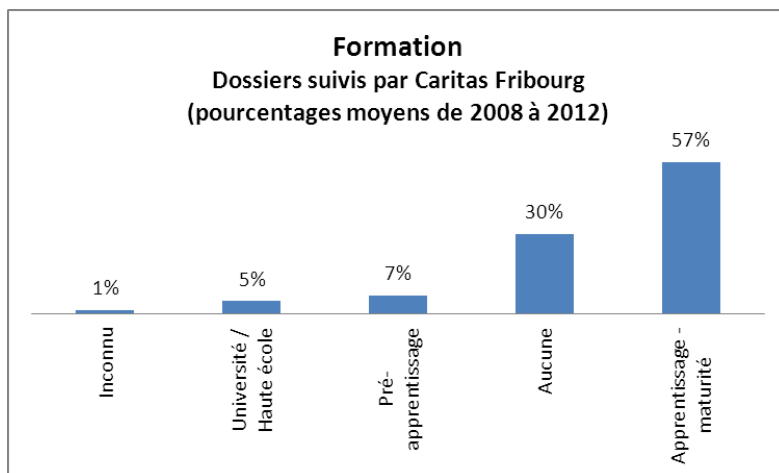
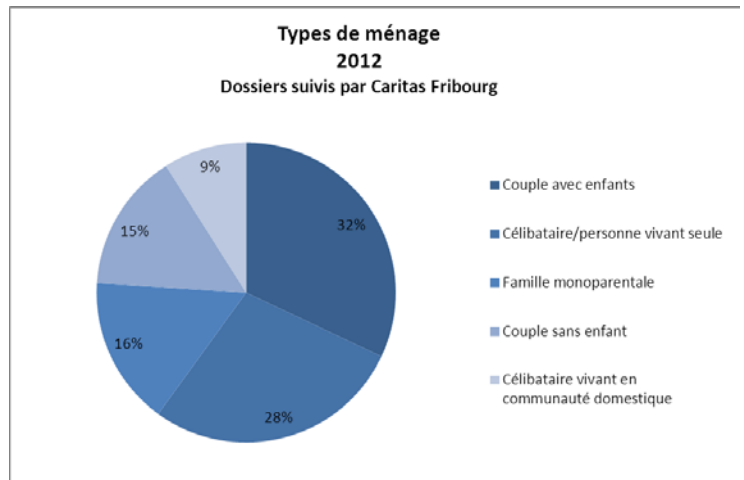
<sup>17</sup> SERVICE DE LA STATISTIQUE DU CANTON DE FRIBOURG (SSTAT), Site Internet du SStat, [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5), consulté le 08.04.13 à 11h00.

<sup>18</sup> CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENETTEMENT, *Statistiques 2008 à 2012*, Givisiez.

<sup>19</sup> Le terme d'endettement figure dans ce tableau, car il est utilisé dans les documents de l'association. Toutefois, les personnes suivies par Caritas Fribourg présentent généralement des situations de surendettement, telles que définies en début de rapport.

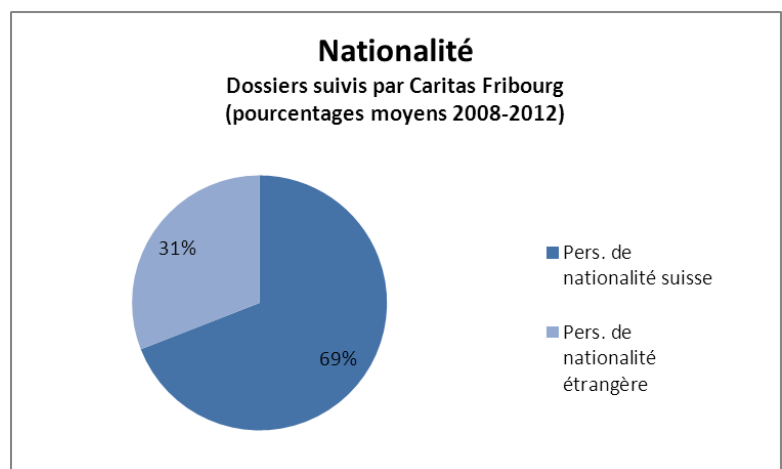
catégories « Autres », « Working poor/revenus faibles ou précaires » et « Crédits/Emprunts contractés pour des tiers ». Dans les occurrences les moins élevées, on trouve la constitution d'un ménage (7%), la naissance ou l'arrivée d'enfants (4%) et enfin la dépendance au jeu (1%).

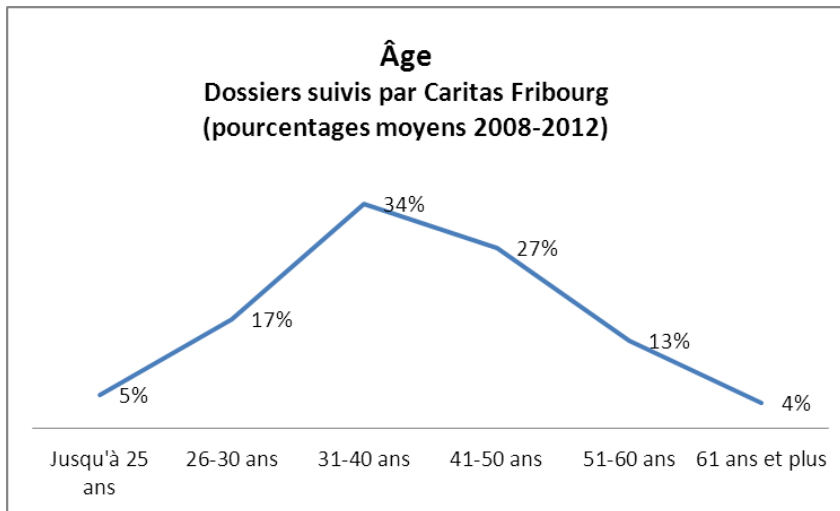
Ensuite, le graphique ci-contre rend compte de la distribution des types de ménage dans les dossiers suivis par Caritas Fribourg. Environ un tiers sont des couples avec enfants ou des célibataires et personnes vivant seules. Les familles monoparentales et les couples sans enfant représentent respectivement 16 et 15% des dossiers. Enfin, la dernière position est occupée par les célibataires vivant en communauté domestique (9%).



Au niveau de la formation, on distingue une prédominance des personnes au bénéfice d'un apprentissage ou d'une maturité (57%). Puis, 30% des personnes suivies par le service de désendettement n'ont aucune formation. En-dessous de 10%, viennent les personnes ayant achevé un préapprentissage (7%) ou une université, une haute école (5%).

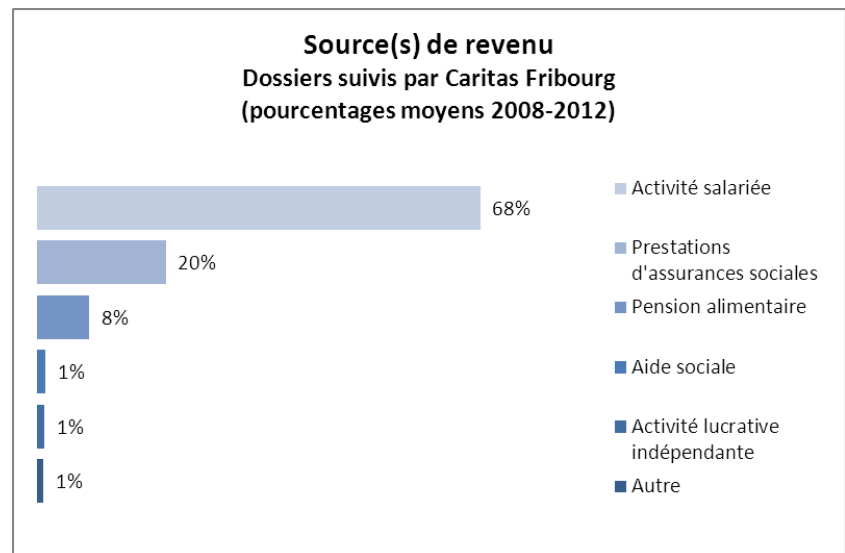
La grande majorité (69%) des dossiers suivis par le service de désendettement de Caritas Fribourg concernent des personnes de nationalité suisse.



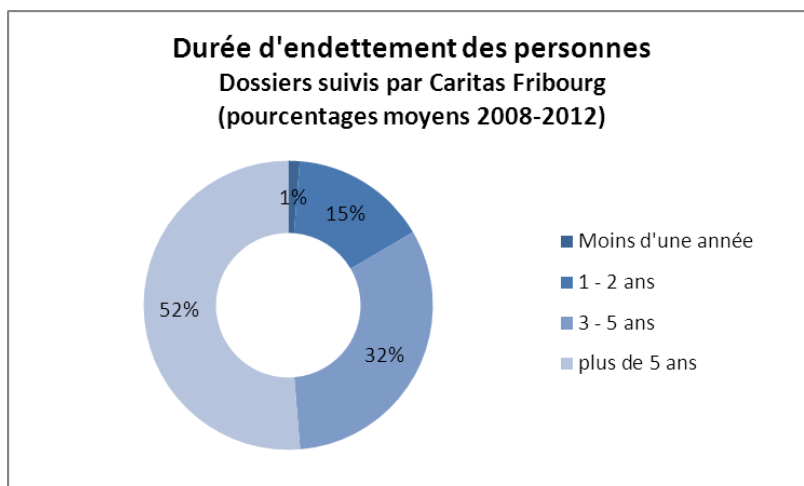


La courbe des âges montre une ascension progressive jusqu'à 31-40 ans, où un pic de fréquentation du service de désendettement se dessine, puis une baisse graduelle.

La grande majorité des dossiers (68%) suivis par le service de désendettement de Caritas Fribourg tire ses revenus d'une activité salariée.



Concernant la durée, plus elle s'allonge, plus il y a de dossiers. Les proportions sont quasiment identiques depuis 2008. Le fait que les dossiers augmentent avec le nombre d'années de surendettement n'est pas très surprenant. Il y a, d'une part, la difficulté de sortir d'une situation de surendettement et, d'autre part, la propension des personnes surendettées à ne s'adresser à un service de désendettement qu'en tout dernier recours, lorsqu'aucune autre solution ne semble possible.



La différence entre femmes et hommes est minime, entre 2008 et 2012, on trouve en moyenne 47% de femmes et 53% d'hommes.

A noter que les chiffres présentés ci-dessus concernent uniquement les personnes qui se sont adressées au service de désendettement de Caritas Fribourg. Ils ne sont donc pas représentatifs de la population fribourgeoise, mais permettent de dégager certains indices intéressants pour la compréhension de cette problématique puisqu'ils concernent des personnes en situation de surendettement avéré.

En définitive, ce sous-chapitre consacré aux données quantitatives montre qu'il s'agit d'être prudent avant de tirer des conclusions sur les personnes concernées par le surendettement. En effet, toutes les statistiques ne disposent pas de la validité scientifique suffisante pour être utilisées, certaines informations qui circulent sont invérifiables et même parmi les données significatives, il faut prêter attention au thème traité (endettement ou surendettement) et à la population étudiée. Malgré tout, certains indices importants peuvent être tirés de ces chiffres pour orienter le développement de la politique de prévention et de lutte contre le surendettement.

Tout d'abord, un élément essentiel ressort des données exposées ci-dessus : le surendettement des ménages privés est **une réalité** pour près d'une personne sur dix. Selon les chiffres des Offices des poursuites, la situation aurait même **tendance à nettement s'aggraver**. Cette observation est confirmée par Caritas Suisse, qui a constaté en 2010 une augmentation de fréquentation des services d'assainissement de 30% par rapport à 2004.<sup>20</sup> De plus, les spécialistes des services d'aide à la gestion de budget et des Offices des poursuites du canton donnent une analyse pessimiste du contexte actuel et expriment leurs inquiétudes quant à une probable dégradation dans l'avenir. Certains estiment d'ailleurs qu'une intervention réparatrice n'est plus suffisante et que des mesures de prévention doivent être mises en place avant que les personnes ne soient aspirées dans une accumulation ingérable de dettes.<sup>21</sup> Ensuite, le surendettement n'est **pas l'apanage des jeunes**. A cet égard, les statistiques de l'OFS montrent effectivement que la proportion de jeunes concernés est comparable à celle des adultes. Enfin, les recherches consacrées aux jeunes ont montré que la **formation, la nationalité, ainsi que le contexte autour du jeune, notamment familial**, semblent avoir un **impact** sur le risque de surendettement.

## 2.2 Données qualitatives

Pour compléter les premiers indices obtenus grâce à l'approche quantitative de la première partie et disposer d'une compréhension plus nuancée de la problématique du surendettement, des données qualitatives ont été récoltées et sont présentée ci-dessous.

Aujourd'hui, selon les experts et expertes de la question, plus aucun parcours de vie n'est épargné par le surendettement. Ils ont en effet observé que l'entrée dans une spirale incontrôlable de dettes survient généralement dans une vie à la suite de certains moments critiques, qui induisent des

---

<sup>20</sup> CARITAS SUISSE, *Prévention et consultation contre le surendettement privé*, Prise de position de Caritas Suisse du 24 janvier 2012.

<sup>21</sup> RODARI S., *L'ampleur inquiétante du surendettement*, Revue d'information sociale (REISO), 5 décembre 2011.

fluctuations de budget parfois importantes. Ainsi, au-delà de certains facteurs de risque qui exposent plus particulièrement certaines personnes au surendettement, le basculement dans une situation problématique dépend en grande partie du passage réussi ou non de ces moments critiques auxquels tout un chacun peut être confronté.<sup>22</sup> Il s'agit des **étapes de vie** d'une part (majorité, indépendance financière, accueil d'un enfant, retraite), et des **ruptures** d'autre part (divorce/séparation, atteinte à la santé, perte d'emploi, échec d'une activité indépendante). Raisonner en ces termes permet de déterminer plus exactement les interventions pertinentes à mettre en place.

Par ailleurs, la responsabilité d'un surendettement ne peut être attribuée unilatéralement à l'individu ou à la société, sous peine d'une analyse réductrice du phénomène. En effet, le surendettement est non seulement le fait d'événements de vie particuliers ou de difficultés individuelles, mais également le corollaire d'un contexte global de valorisation de la consommation, et de crise économique qui exacerbent les risques dans l'ensemble de la population.<sup>23</sup>

Le présent sous-chapitre permettra de spécifier les moments critiques, les différentes difficultés, mais également les causes contextuelles en jeu dans le processus de surendettement.

### 2.2.1 Les raisons du surendettement

#### *Les moments critiques dans le parcours de vie et les difficultés individuelles*

Selon les spécialistes du désendettement, le basculement dans un cycle de surendettement survient suite à des moments de cassure dans des parcours de vie auparavant ordinaires et sans forcément de grandes difficultés. Généralement, un changement dans le budget d'un ménage vient bouleverser l'équilibre établi et ne permet plus de payer les traites devenues trop importantes. Ainsi, plusieurs auteurs appellent à sortir d'une explication univoque qui voit dans « les (sur)endettés des hystériques du consumérisme ambiant qui veulent tout et tout de suite parce qu'ils le valent bien ».<sup>24</sup> Au contraire, il s'agit souvent de personnes sans histoires qui se retrouvent piégées dans un tourbillon inextricable de dettes.

Sur la base des personnes qui consultent son service de désendettement, le Centre social protestant du canton de Vaud a dressé une liste de moments critiques<sup>25</sup>:

- La majorité
- L'indépendance financière
- Le divorce, la séparation
- La maladie
- Le chômage
- L'accueil d'un enfant

---

<sup>22</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *op. cit.*

<sup>23</sup> DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE LAUSANNE, *Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés*, Préavis N°144, Lausanne, Avril 2000.

<sup>24</sup> REY M., *op. cit.*

<sup>25</sup> FEUSIER C., *Moments critiques*, Centre social protestant, 2006.

Les spécialistes fribourgeois du désendettement<sup>26</sup> ont confirmé ces moments critiques et ont proposé d'y ajouter les éléments ci-dessous :

- Echech d'une activité indépendante
- Retraite
- Invalidité/accident/dépendance

Au final, ces différents éléments peuvent être classés selon deux catégories : les étapes de vie et les ruptures :

Etapes de vie	Ruptures
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Majorité</li> <li>- Indépendance financière</li> <li>- Accueil d'un enfant</li> <li>- Retraite</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Divorce, séparation</li> <li>- Atteinte à la santé (maladie, invalidité/accident/dépendance)</li> <li>- Perte d'emploi</li> <li>- Echech d'une activité indépendante</li> </ul>

Considérer la problématique du surendettement, non seulement en fonction de facteurs de risque, mais également de **moments critiques** comporte plusieurs avantages. Raisonner en ces termes permet tout d'abord d'appréhender le phénomène de manière nuancée et de déterminer les interventions pertinentes à mettre en place. Ensuite, avec cette méthode, il est possible de dépasser la stigmatisation de certains groupes de personnes, comme les jeunes par exemple, et de se concentrer plutôt sur des moments de vie délicats qui peuvent déclencher la spirale du surendettement. En effet, ce n'est pas parce qu'on est jeune, par exemple, que l'on aura plus tendance à s'endetter, mais il y a des moments durant la jeunesse, comme le passage dans la vie professionnelle ou l'envol du cocon familial, qui comportent des risques accrus de contracter des dettes. Ensuite, le fait de répertorier ces étapes de vie et ces ruptures offre la possibilité de cibler les mesures et les interventions à des moments précis en collaboration avec des partenaires particuliers.

D'autres difficultés individuelles peuvent être ajoutées à ces moments critiques, pour expliquer pourquoi certains ménages s'endettent démesurément et d'autres pas :

- **l'incapacité à gérer son argent**

L'argent, socle du mode de vie contemporain, est aujourd'hui omniprésent. Tout le monde vit à son contact. L'éducation et la sensibilisation à la gestion de budget sont donc indispensables. Malheureusement, certaines personnes rencontrées dans les services de désendettement n'ont tout simplement pas la notion de l'argent ou les compétences nécessaires à la gestion d'un budget. Le Pr. Duhaime estime qu'il s'agit « d'analphabétisme en matière de finances personnelles ». <sup>27</sup> Le plus surprenant est que ce manque de compétence en gestion de budget n'est pas exceptionnel. Selon les statistiques de Dettes

<sup>26</sup> Entretiens avec les responsables du service de désendettement de Caritas, du Service social inter-entreprises, du Bureau de consultation et de prévention, société et emploi Impuls à Morat.

<sup>27</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p.17.



Conseil Suisse<sup>28</sup>, 63,5% des ménages qui ont fait appel aux services cantonaux de désendettement en 2011 invoquent les **difficultés de gestion administrative et financière** comme raison de leur surendettement.<sup>29</sup> De plus, une étude de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), reproduite en Suisse par l'Université de Zürich, confirme **l'existence de telles difficultés dans l'ensemble de la population**. Cette recherche conclut que le niveau de connaissances de la population helvétique en matière de finance est très bas. Les gens ont de la peine à trouver et à comprendre les informations provenant du domaine de la finance et ont de plus tendance à surestimer leurs compétences.<sup>30</sup>

Au final, la combinaison entre le faible niveau de connaissance en matière de finance et les moments critiques constitue un facteur de risque particulièrement important en matière de surendettement.

#### - les cas de dépendance

Les **achats compulsifs** sont souvent montrés du doigt comme une cause de surendettement. Une étude de la Haute école spécialisée de travail social à Berne, réalisée auprès de 705 Suisses et Suissesses, révèle que parmi les répondants et répondantes 5% présentent une dépendance aux achats compulsifs. En comparant avec une étude antérieure, les auteurs constatent que ce chiffre a quasiment doublé en dix ans passant de 2,5% en 1994 à 4,8% en 2003. Les femmes sont plus touchées par cette problématique que les hommes. En comparaison avec des personnes sans comportement incontrôlé d'achat, les consommateurs et consommatrices compulsifs utilisent deux fois plus leur carte de crédit sans toutefois disposer des fonds nécessaires au paiement de leurs acomptes. L'une des conséquences les plus visibles de ce comportement est le surendettement. Les personnes dans l'incapacité de maîtriser leurs impulsions se voient souvent réduites à emprunter de l'argent pour payer leurs achats.<sup>31</sup>

Dans un autre registre, certaines personnes font parfois face à un problème différent, celui de la **dépendance aux jeux d'argent** qui peut entraîner un individu ou un ménage dans la spirale des dettes. Selon le Dr. Dimitri Kohler, Economiste de la santé, qui a consacré sa thèse de doctorat à l'étude des effets socioéconomiques du jeu et du jeu pathologique, 1,5% de la population suisse souffre de désordres comportementaux en matière de jeu. Il existe un grand nombre de conséquences liées à ces troubles, les dettes figurant parmi les plus notables.<sup>32</sup> Concernant la problématique des jeux d'argent chez les adolescents et adolescentes, une étude a été réalisée dans le canton de Neuchâtel, par l'équipe du Pr. Suris de l'Université de Lausanne. Selon cette recherche, basée sur les réponses de 1102 sujets, environ un tiers (413) des répondants et des répondantes avaient joué à des jeux d'argent

---

<sup>28</sup> Présentation des activités de cette association au chapitre 3 du présent rapport.

<sup>29</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Communiqué de presse du 6 novembre 2012*, Berne, Novembre 2012.

<sup>30</sup> STÄHELI T., ZOBL M., *Financial Literacy in der Schweiz : Erhebung über den Stand des Finanzwissens*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2008.

<sup>31</sup> DIRECTION DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES DU CANTON DE FRIBOURG (DSAS), *A quel point la dépendance aux achats compulsifs est-elle répandue en Suisse ? Résultats significatifs de la première enquête représentative effectuée par la Haute école spécialisée de Berne*, Verena Maag, Site Internet de la DSAS, [http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/etudemaag\\_resutats.pdf](http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/etudemaag_resutats.pdf)

<sup>32</sup> KOHLER D., *Three essays on the socioeconomics of gambling and pathological gambling*, Institute for economic research, University of Neuchâtel, Lausanne, 2012.

durant les 12 derniers mois. Parmi eux, 23 (5,6%) ont emprunté de l'argent pour jouer ou pour payer des dettes. Les joueurs endettés sont principalement des garçons (87%) et pratiquement tous des apprentis (96%). Ils consomment de manière significativement plus élevée des substances (légalles ou illégales) et sont des usagers problématiques d'Internet. Ils sont plus souvent des joueurs à risque/problématiques, des joueurs online, des joueurs fréquents qui y consacrent plus d'argent et ont des problèmes avec les emprunts auprès de leurs amis.<sup>33</sup>

Dans le canton de Fribourg, le Centre de traitement des addictions (CTA) traite entre 5 et 15 demandes de prise en charge pour du jeu excessif par année. Le 0800 80 13 81, numéro gratuit du Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif (PILDJ), géré par l'association « Rien ne va plus de Genève » pour la partie francophone, a reçu 158 appels, dont le 5% en provenance du canton de Fribourg (8 appels), entre janvier et août 2008. De plus, Caritas Fribourg traite 3 à 4 dossiers de ce type par année. Ce chiffre ne reflète toutefois qu'une petite partie des joueurs et joueuses problématiques, car avant d'entreprendre un processus de désendettement, la relation au jeu doit impérativement avoir été stabilisée. Dans le cas contraire, il est impossible de tenir un plan d'assainissement des dettes.<sup>34</sup>

### *Les causes contextuelles*

Ensuite, au-delà des circonstances propres à chaque personne et à chaque parcours de vie, le contexte dans lequel évoluent les individus doit nécessairement être pris en compte, car le système de consommation actuel est basé essentiellement sur les échanges monétaires et sur le crédit. En lui-même, il comporte des risques auxquels les consommateurs et consommatrices doivent faire face.

### *Un système basé sur le crédit<sup>35</sup>*

La société de consommation, qui s'est développée depuis le XV<sup>e</sup> siècle avec l'essor du métier de marchand, voit la production se séparer peu à peu de la consommation. Travailler sert toujours à consommer, mais on ne consomme plus directement le fruit de son labeur. Par la suite, l'apparition de produits non nécessaires à la survie marque la naissance de la consommation de masse. Le système qui se développe à partir de ce moment-là est simple. D'un côté, les producteurs souhaitent améliorer leur profit. Pour ce faire, ils doivent augmenter sans cesse leur production et écouler toujours plus de marchandise. De l'autre, les consommateurs et consommatrices doivent avoir de l'argent pour pouvoir acheter. Comme le pouvoir d'achat n'évolue pas aussi vite que la production, le système du crédit pour les particuliers a été inventé. Prenant au fil du temps de plus en plus d'ampleur, l'obtention d'un prêt ou d'un crédit est aujourd'hui banale et certaines sociétés commerciales en ont même fait leur activité principale. Les cartes de prépaiement peuvent être obtenues très facilement et toute une série d'acteurs commerciaux se sont engouffrés dans la brèche (grands magasins, pharmacies...), proposant

---

<sup>33</sup> SURIS J-C, AKRE C, PETZOLD A, BERCHTOLD A, SIMON O., *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Neuchâtel*, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 2011.

<sup>34</sup> BISCONTIN G., *Le jeu excessif dans le canton de Fribourg, Analyse des besoins*, Fribourg, décembre 2009, p. 27.

<sup>35</sup> DUHAIME G., *op. cit.*

leurs propres cartes à leurs clients et clientes. Par ailleurs, il y a lieu de souligner que l'ampleur actuelle de l'utilisation du crédit par les particuliers est sans précédent historique.

Ainsi, la sphère marchande occupe aujourd'hui une place incontournable dans la société. L'écart entre la production et la consommation est tel que quasiment tout se paie, même la préparation d'un repas à domicile nécessite l'achat de la plupart des ingrédients. Les choix en matière d'achat ne sont d'ailleurs pas anodins. Consommer est devenu une manière de se définir en tant qu'individu, car la société actuelle, pluraliste, ne donne plus de cadres clairement prédéfinis auxquels les individus peuvent se référer. La consommation doit donc correspondre à l'idée que chacun se fait de la vie et de l'existence qu'il veut mener. « On est ce que l'on achète. <sup>36</sup> » Aujourd'hui, l'image véhiculée par le produit est aussi importante que le produit lui-même. Dans la mesure du possible, une personne consomme en fonction de l'image qu'elle a et qu'elle veut donner d'elle-même. Pour exister dans la société, chacun doit montrer qu'il tient les rênes de sa vie, qu'il sait faire des choix en cohérence avec sa personne et cela passe par les activités pratiquées, le style vestimentaire, l'alimentation adoptée... autrement dit, les produits consommés.

La consommation représente donc l'une des composantes essentielles du mode de vie actuel. Il faut consommer pour vivre au quotidien et pour tenir sa place dans la société. Cette position incontournable de la consommation demande aux consommateurs et consommatrices des compétences spécifiques de gestion de budget. Or, les incitations à consommer toujours davantage, couplées à la facilité de contracter un crédit, constituent un risque potentiellement important de déclenchement d'une spirale de surendettement. En effet, il arrive que, pour correspondre à une certaine image, certaines personnes achètent à crédit des biens de consommation qui ne coïncident pas avec leurs moyens effectifs. D'autres tombent dans le piège de la dématérialisation de l'argent. Entre les cartes de crédit, les achats virtuels ou les échelonnements de paiements désormais très répandus <sup>37</sup>, elles ne prennent pas conscience des sommes dépensées et se retrouvent à la fin du mois avec des factures importantes à payer.

### *L'endettement pour survivre*

Ensuite, le surendettement s'explique aussi par les revenus à disposition des ménages. A l'heure actuelle, un certain nombre de personnes contractent des dettes afin d'assurer leurs besoins quotidiens. De la situation actuelle au niveau économique, sur le marché du travail et dans les assurances sociales, découlent des salaires ou des prestations sociales insuffisants ou trop irréguliers pour couvrir les dépenses courantes. Selon l'OFS, en 2011, 2% de la population suisse vit dans un ménage indiquant devoir s'endetter pour faire face aux dépenses courantes de l'année et 12,8% dans un ménage déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts. <sup>38</sup> Or, les spécialistes observent qu'avant de s'adresser aux aides de l'Etat, telle que l'aide sociale, pensant s'en sortir par elles-mêmes, **certaines personnes préfèrent se tourner vers le crédit à la consommation pour compléter leur budget**. Selon Thomas Michel, membre de la Conférence suisse d'aide sociale et responsable de la consultation sociale au Centre de consultation sociales

---

<sup>36</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p.47.

<sup>37</sup> CARITAS SUISSE, *Problèmes de dettes : attention aux phases transitoires*, Service de presse 3, Lucerne, 23 février 2012.

<sup>38</sup> OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Les difficultés financières pèsent sur la qualité de vie*, Communiqué de presse, Neuchâtel, Décembre 2012.

des régions de Hochdorf et Sursee, plus de 70% des clients et clientes de l'aide sociale économique du Centre ont des dettes.<sup>39</sup>

Les jeunes semblent particulièrement concernés par les budgets serrés. Selon l'étude concernant l'endettement des jeunes en Suisse, basée sur le Panel suisse des ménages, leur situation financière est moins bonne que celle du reste de la population. Leur revenu d'équivalence est 22 à 23% inférieur, ils mentionnent un revenu minimal de 37% plus bas que le reste de la population et leur risque de pauvreté est supérieur (26% contre 16%).<sup>40</sup>

### *L'incertitude face à l'avenir*

Enfin, selon une étude de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, il existe aujourd'hui un fossé entre les possibilités apparentes et réelles dans la vie : tout est possible, mais rien n'est sûr. Dès lors, le surendettement peut également s'expliquer par une inquiétude profonde face à l'avenir et un manque de perspective dans la vie.<sup>41</sup>

Pour résumer, la question du surendettement est une problématique complexe qui entremêle tout à la fois le parcours de vie individuel (les étapes de vie, les ruptures, la capacité à gérer son budget, les connaissances dans le domaine financier...) et le contexte autour des personnes surendettées (le système basé sur le crédit, la facilité à obtenir des prêts, des cartes de crédit, le montant des salaires...). Toutefois, malgré cette complexité, des actions sont possibles à la fois pour prévenir la dégradation des situations et pour soutenir en cas de difficulté. Les mesures de prévention et de lutte contre le surendettement présentées au chapitre 4 permettront d'agir efficacement et de proposer des outils de gestion et d'évaluation de budget.

## 2.2.2 Le type de dettes contractées

Selon différentes études et rapports, notamment du canton de Genève<sup>42</sup> et du canton de Berne<sup>43</sup>, les créances les plus fréquentes sont :

- les arriérés d'impôts,
- les arriérés de caisse-maladie,
- les crédits à la consommation,
- les cartes de crédit et de clients,
- les leasings, les emprunts hypothécaires et les dettes commerciales.

---

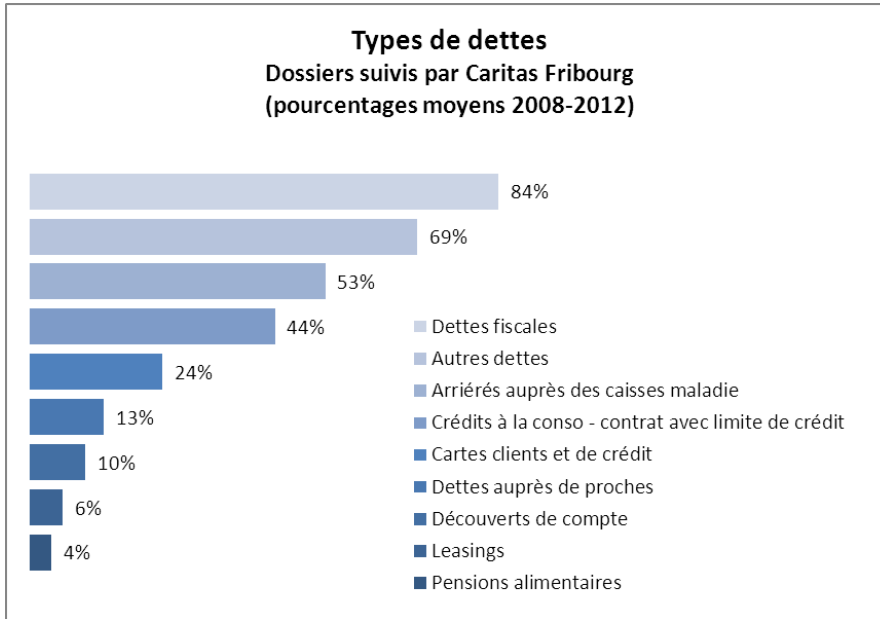
<sup>39</sup> CARITAS SUISSE, *Lutter contre la pauvreté par le biais du conseil en matière d'endettement*, Service de presse 2, Lucerne, 2 février 2012.

<sup>40</sup> HENCHOZ C., WERNLI B., *op. cit.*

<sup>41</sup> STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *op. cit.*, p.5.

<sup>42</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, DÉPARTEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'EMPLOI, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE, Rapport « Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement », Novembre 2010.

<sup>43</sup> HABER G., *Konzept für die Schuldenberatung im Kanton Bern*, Nov. 2006.



Les mêmes éléments apparaissent dans les données récoltées par le service de désendettement de Caritas Fribourg auprès de ses clients.

A noter que les chiffres de ce graphique ne concernent que les seuls clients et clientes du service de désendettement de Caritas Fribourg, ils ne sont pas représentatifs de toute la population

fribourgeoise. Ils contribuent toutefois grandement à la réflexion et à la compréhension de cette problématique puisqu'ils concernent des personnes en situation de surendettement avéré.

De 2008 à 2012, les **dettes fiscales** arrivent systématiquement en tête de classement des statistiques de Caritas Fribourg. En moyenne, 84% des ménages pris en charge par le service de désendettement ont une créance en cours vis-à-vis de l'administration fiscale qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale. Pour ces mêmes années, le montant moyen de la dette fiscale due par les seuls clients et clientes de Caritas Fribourg (environ 300 personnes par année) était de **4'201'487 francs**.<sup>44</sup> Pour les mêmes années, selon les comptes de l'Etat, le montant des impôts irrécouvrables était en moyenne de 8,8 millions environ.<sup>45</sup>

Concernant les arriérés auprès des caisses maladie, sur la base du budget 2013 de l'Etat de Fribourg, leur montant peut être estimé à **9,4 millions de francs** en 2013, pour l'ensemble de la population. En effet, dans son budget 2013, l'Etat de Fribourg a inscrit environ 8 millions de francs au titre du financement du contentieux de l'assurance maladie, montant qui correspond aux 85% des arriérés non recouvrables (attestés au moyen d'un acte de défaut de bien, ADB) devant être pris en charge par le canton. Les 15% restants, soit environ 1,4 millions de francs, sont quant à eux à la charge des assureurs.<sup>46</sup> A noter toutefois, que ces chiffres sont principalement illustratifs, car les années 2012 et 2013 sont des exercices transitoires, qui cumulent des situations basées sur plusieurs législations. Des estimations plus solides, qui tiennent également compte des rachats des ADB par exemple, ne seront donc possibles qu'à partir des comptes 2014.

<sup>44</sup> CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENDETTEMENT, *op. cit.*

<sup>45</sup> ADMINISTRATION DES FINANCES, *Budget 2013 de l'Etat de Fribourg*, Site Internet de l'Administration des finances, [http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget\\_2013\\_WEBfascicule\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget_2013_WEBfascicule_fr.pdf), consulté le 16.04.13 à 15h42.

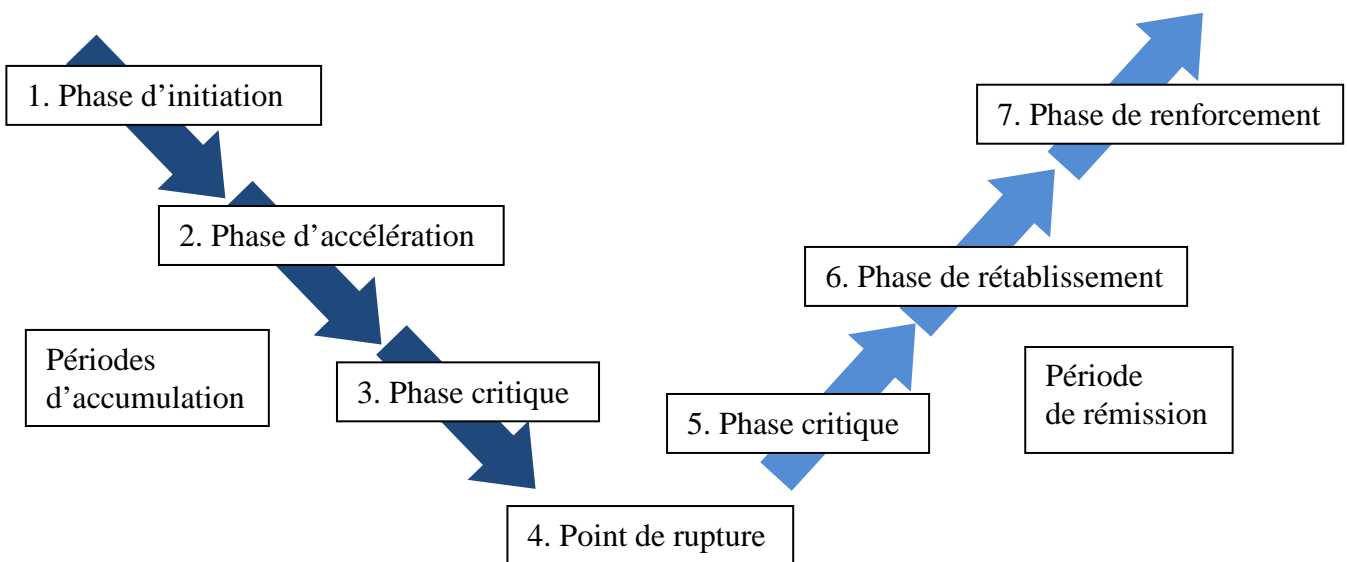
<sup>46</sup> SERVICE DE LA PREVOYANCE SOCIALE, *Actualités*, Site Internet de la prévoyance sociale, [http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=38525](http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38525), consulté le 16.04.13 à 15h45.

Par ailleurs, parmi les demandes adressées à la Commission d'utilisation du Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques, une prédominance des arriérés d'impôts et de caisse-maladie est également constatée.

Il est intéressant de relever que, dans les différents rapports et études consultés, **les arriérés d'impôts et de caisse-maladie** sont **toujours** en tête de liste des **dettes les plus fréquentes**. Les autres types de dettes relevés ici sont également mentionnés à chaque fois, plus ou moins dans le même ordre. Au niveau suisse, les données disponibles en matière de poursuites offrent sensiblement la même image, une poursuite sur deux a trait aux impôts et à l'assurance maladie, suivis par les factures de leasing et de téléphone mobile.<sup>47</sup> Selon le rapport genevois concernant la lutte contre le surendettement, ce classement n'est pas surprenant, car un seul et même schéma en matière de remboursement de dettes est généralement observé. Les crédits aux taux d'intérêt les plus élevés sont payés en priorité, tout comme les services et les biens risquant d'être repris. A ces dépenses prioritaires, il faut encore ajouter les biens de première nécessité. Les impôts ou les primes d'assurance maladie, n'appartenant à aucune de ces catégories, sont relégués à la dernière position dans l'ordre des paiements.

### 2.2.3 Le mécanisme du surendettement

Après avoir passé en revue les éléments individuels et contextuels explicatifs du surendettement et les dettes les plus fréquentes, il est intéressant de s'arrêter sur son mécanisme de fonctionnement. En effet, une fois entrées dans la spirale, les personnes surendettées se retrouvent prises dans un engrenage difficile à enrayer. Le Pr. Duhaime a élaboré un modèle de fonctionnement<sup>48</sup> reproduit schématiquement ci-dessous.



<sup>47</sup> DEPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENEVE, « Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse » *op. cit.*

<sup>48</sup> DUHAIME G., *op. cit.*

Malgré l'apparente systématique de ce modèle, dans la réalité, le mécanisme du surendettement n'est pas linéaire, chaque phase ne conduit pas automatiquement à la suivante. Il s'apparente plutôt à une succession plus ou moins complexe de cycles et de boucles. Ces cycles présentent trois composantes : des périodes d'accumulation, de rémission et des points de rupture. Le Pr. Duhaime a, de plus, établi des règles de circulation dans le modèle qui illustrent bien la spirale dans laquelle les personnes surendettées se retrouvent emprisonnées.

- Première règle : La personne surendettée peut accomplir un nombre illimité de phases et de cycles dans le modèle.
- Deuxième règle : Aucune phase n'est un passage obligatoire.
- Troisième règle : Les phases et même les périodes sont potentiellement réversibles.

Ce modèle permet de comprendre combien il est long et difficile de sortir d'un surendettement. Il montre également l'importance de la prévention en amont pour éviter le plus possible que des personnes ne soient aspirées dans cette spirale.

#### 2.2.4 Les conséquences du surendettement

Les données qualitatives présentées dans la partie précédente laissent entrevoir qu'être surendetté signifie bien plus que simplement devoir de l'argent à quelqu'un. Les pertes monétaires peuvent être plus ou moins grandes selon les individus, mais les pertes symboliques sont toujours importantes. Le surendettement est vécu comme un échec, une incapacité à s'adapter aux normes sociales actuelles.<sup>49</sup> De plus, selon Caritas Suisse, le surendettement a des conséquences sur tous les domaines de l'existence. Il implique une **vie aux limites du minimum vital** qui, très souvent, provoquera ou renforcera des **tensions familiales** et des **problèmes de santé**. Une étude de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse montre que, lors du premier entretien de consultation, 45% des personnes surendettées considèrent leur état de santé comme mauvais, voire très mauvais.<sup>50</sup> En comparaison, dans l'ensemble de la population suisse, 87 % des personnes de 15 ans et plus estiment que leur santé est bonne, voire très bonne.<sup>51</sup>

Par ailleurs, les conséquences peuvent également prendre la forme de **problèmes au travail**, de **chômage**, de **difficultés à trouver un emploi**, de **perte de droit aux prestations de l'assurance chômage**, de **dépendance à l'égard de l'Etat**.<sup>52</sup> Dans un article de mai 2013, Le Temps rend compte d'un phénomène méconnu et pourtant existant : les cadres en situation de surendettement, qui souvent tentent de cacher leur situation à leur employeur, voire à leur entourage.<sup>53</sup> Parfois même, les **performances scolaires des enfants** peuvent être **altérées**. Il n'est pas rare non plus qu'une personne mise en **poursuite** rencontre **des difficultés à se loger**. La situation tendue du marché, voire très tendue dans certaines régions du canton, induit une concurrence entre les personnes qui souhaitent louer un logement et pousse parfois les propriétaires ou les régies foncières à privilégier les dossiers dont l'attestation de poursuites est

---

<sup>49</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p.324.

<sup>50</sup> CARITAS SUISSE, *Renforcer la lutte contre l'endettement privé*, 28 juin 2012

<sup>51</sup> OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, *Santé et comportements vis-à-vis de la santé en Suisse 2007, Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel, 2010.

<sup>52</sup> CARITAS SUISSE, *Prévention et consultation contre le surendettement privé, op. cit.*

<sup>53</sup> SACCO F., « Ces cadres endettés, qui tentent de le cacher », in *Le Temps*, 2 mai 2013.

vierge. Dès lors, certaines personnes se retrouvent dans des situations compliquées où elles cherchent à changer de logement pour pouvoir économiser de l'argent sur leur loyer, mais ne peuvent pas déménager car leur dossier n'est accepté nulle part à cause de leur(s) poursuite(s).

En outre, la durée pendant laquelle les personnes restent en situation de surendettement est un problème de taille. Selon les statistiques de Dettes Conseil Suisse, 72,5% des personnes qui consultent un service spécialisé ont des dettes depuis 3 ans au minimum.<sup>54</sup> En effet, en général, ces personnes **ne sollicitent un soutien qu'en dernier recours**, lorsqu'elles sont **dos au mur** face à un **surendettement** sévère **qui les dépasse complètement** et qu'elles **ne peuvent plus faire autrement**. A ce moment-là, le montant de leurs dettes est tel qu'il devient extrêmement difficile, voire parfois impossible, de les en sortir.

Une **saisie sur salaire** a par ailleurs des **répercussions particulièrement dommageables** pour le débiteur ou la débitrice. Le fait que les personnes soient privées de la jouissance d'une part de leur revenu pendant un laps de temps assez long est particulièrement éprouvant, car elles ressentent un grand sentiment de frustration. Lors d'un séminaire de formation organisé par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Michel Ochsner, Chef du service juridique de l'Office des poursuites de Genève, a d'ailleurs affirmé que la saisie sur salaire s'apparente « au pas décisif pour entrer dans un **engrenage infernal** dont il est **quasiment impossible de sortir** en l'état actuel du droit positif et de la jurisprudence ». <sup>55</sup> Le calcul du minimum vital actuellement utilisé dans le cadre des poursuites ne prend pas en compte le montant dû aux impôts. Vivant avec un budget minimal, les débiteurs et débitrices ne parviennent dès lors pas à s'acquitter de leurs obligations envers l'Etat. Comme les impôts sont facturés chaque année, les personnes avec une saisie de salaire peuvent voir leurs dettes se renouveler de manière quasi perpétuelle.

Ces conséquences amènent certains spécialistes à mettre en parallèle la problématique du surendettement avec celle de la pauvreté. Caritas Suisse estime que le surendettement est « synonyme de cercle vicieux de la pauvreté ». <sup>56</sup> L'analogie avec la pauvreté est également soulignée par l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS), qui considère que « les dimensions de l'endettement et du surendettement présentent toutes les caractéristiques de la pauvreté : une absence de pouvoir de négociation, une impuissance à maîtriser les conditions d'existence, une disqualification sur le plan économique et social, une impossibilité de construire des projets et d'avoir des perspectives d'avenir » <sup>57</sup>.

Il faut encore ajouter à toutes ces conséquences, importantes au niveau personnel, les impacts financiers négatifs des dettes sur toute la société. Il y a en effet les pertes fiscales, le coût des prises en charge médicales, des démarches administratives (rappels, commandements de payer...) ou encore les prestations d'aide sociale. Ainsi, la prévention dans ce domaine permet non seulement d'éviter des dettes et des conditions de vie éprouvantes pour les personnes concernées, mais également de diminuer les coûts pour toute la société. L'expérience des

---

<sup>54</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Présentation des statistiques DCS 2011, Données définitives*, octobre 2012.

<sup>55</sup> OCHSNER M., *Le minimum vital*, Séminaire de formation, Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Lausanne, 15 mai 2012.

<sup>56</sup> CARITAS FRIBOURG, « Les dettes, cercle vicieux de la pauvreté » in *Caritas.mag*, N°4, octobre 2011, p. 8.

<sup>57</sup> ARTIAS, *Le désendettement : une pratique proposée par des services spécialisés pour lutter contre un fléau socio-économique inquiétant, le surendettement des ménages*, Le dossier du mois de l'ARTIAS, sept-oct. 2005, p. 16



conseillers et conseillères en désendettement montre d'ailleurs qu'un soutien en matière de gestion des dettes permet une amélioration de l'état de santé des personnes surendettées, une augmentation de leur qualité de vie, un renforcement de leurs relations familiales, de couple, et de l'ensemble de leur réseau social.<sup>58</sup>

### 3. Etat des lieux des mesures existantes

Pour prévenir et lutter contre le surendettement des particuliers différentes politiques et mesures ont été mises en place au niveau fédéral, mais également dans certains cantons. Le présent chapitre en offre un tour d'horizon. Commencant tout d'abord par les initiatives et motions déposées devant le Parlement fédéral, la première partie se poursuit ensuite par une présentation de divers organismes spécialisés dans la prévention et la lutte contre le surendettement. Puis, sont exposées les politiques, récentes ou plus anciennes, de certains cantons particulièrement engagés dans ce domaine. La dernière partie est enfin consacrée à la situation particulière du canton de Fribourg.

#### 3.1 Au niveau fédéral

##### 3.1.1 Le Parlement suisse

Le thème du surendettement fait régulièrement l'objet de discussions sous la coupole fédérale. Durant la dernière décennie, au moins 18 objets parlementaires ont été déposés sur le sujet. Jusqu'en 2010, le Parlement n'a donné suite à aucun des objets répertoriés. Cette année-là toutefois, une initiative parlementaire intitulée « Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits » a été soutenue par les deux Conseils. Elle a été déposée par la Conseillère nationale Josiane Aubert<sup>59</sup>, et demande la modification de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) ou éventuellement de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD), afin d'interdire la publicité pour les petits crédits. Une consultation sur le sujet a été lancée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) auprès des cantons et des milieux concernés en juin 2013. L'avant-projet de révision de la loi fédérale sur le crédit à la consommation prévoit d'inscrire dans la loi des dispositions interdisant la publicité agressive en faveur du crédit à la consommation, d'instaurer une réglementation fondée sur une autorégulation des institutions de crédit et de renforcer les contrôles concernant la capacité des consommateurs et consommatrices de contracter un crédit.<sup>60</sup>

En 2010, le Parlement a également donné suite à une autre initiative parlementaire : « Prévention du surendettement des jeunes » déposée par le Conseiller national Hugues Hiltpold. Il propose de prélever une part du chiffre d'affaire des sociétés proposant des contrats de crédit à la consommation pour financer programme national de prévention du surendettement des jeunes. Suite à cette initiative, la CER-N a demandé à la Conférence des directrices et directeurs

---

<sup>58</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Présentation des statistiques DCS 2011, Données définitives*, octobre 2012.

<sup>59</sup> AUBERT J., *Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits*, IV. pa. 10.467, Berne, 18 juin 2010.

<sup>60</sup> COMMISSION DE L'ECONOMIE ET DES REDEVANCES, *10.467 Initiative parlementaire. Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits*, Courrier du 6 juin 2013 à l'attention des gouvernements cantonaux.

cantonaux des affaires sociales (CDAS) de consulter les cantons, afin de dresser un aperçu des mesures existantes en matière de prévention du surendettement. Cette consultation a eu lieu auprès des responsables techniques des cantons en août 2012. L'état des lieux ainsi établi a de plus été complété en 2013 par une prise de position de la CDAS à la CER-N, dans laquelle elle soutient, en principe, l'initiative parlementaire Hiltbold.<sup>61</sup> Toutefois, en juin 2013, le Conseil national a décidé de classer cette initiative, préférant miser sur un projet lancé par sa Commission de l'économie suite à l'initiative Aubert.

En 2011, une motion de la CER-N, demandant au Conseil fédéral d'effectuer une enquête pour déterminer le nombre de ménages endettés, plus particulièrement des jeunes adultes, a été acceptée.<sup>62</sup> En mars 2012, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire du Conseiller national Jacques-André Maire demandant de modifier la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) dans le domaine des cartes de crédit et leur accès aux jeunes de moins de 25 ans.<sup>63</sup> Enfin, en mars 2013, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à la motion du CN Mauro Poggia demandant la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite qui demandait de rendre les impôts fédéraux, cantonaux et communaux insaisissables.<sup>64</sup>

Au regard des éléments répertoriés ci-dessus<sup>65</sup>, il est clair que la question du surendettement est un thème de préoccupation pour les parlementaires fédéraux. Les dernières décisions laissent d'ailleurs espérer des évolutions futures positives avec notamment une intensification de la prévention ou une meilleure connaissance de la population concernée, grâce à l'initiation d'une étude nationale. Toutefois, selon certains acteurs et actrices du terrain rencontrés, des efforts supplémentaires devraient encore être consentis. Il s'agirait notamment de renforcer la protection des consommateurs et consommatrices au travers de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) ou encore de réexaminer la méthode de calcul du minimum vital dans le cadre des saisies de salaire par les Offices de poursuites.

### 3.1.2 Association Dettes Conseils Suisse<sup>66</sup>

L'une des structures les plus actives au niveau fédéral en matière de surendettement est l'association Dettes Conseils Suisse. Elle rassemble 37 services de désendettement à travers toute la Suisse. Son but principal est de promouvoir et de viser « l'harmonisation des méthodes professionnelles de désendettement ». De plus, elle « s'engage pour que toute personne en situation d'endettement puisse bénéficier d'une aide, d'un soutien professionnel, indépendamment de sa capacité économique, de son sexe, de son âge ou de son origine. »<sup>67</sup>

---

<sup>61</sup> HILTPOLD H., *Prévention du surendettement chez les jeunes*, Iv. pa. 10.518, Berne, 13 décembre 2010, Berne, 18 mars 2011.

<sup>62</sup> COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL (CER-N), *Enquête sur l'endettement privé*, Mo. 11.3465, Berne, 18 avril 2011.

<sup>63</sup> MAIRE J.-A., *Cartes de crédit. Une réglementation plus stricte pour lutter contre l'endettement des jeunes*, Iv. pa.11.459, Berne, 17 juin 2011.

<sup>64</sup> POGGIA M., *Poursuite pour dettes. Permettre aux débiteurs saisis de quitter une spirale sans fin*, Iv. pa. 12.405, Berne, 7 mars 2012.

<sup>65</sup> La plupart des objets parlementaires répertoriés dans cette partie sont en cours de traitement ou en travaux au niveau fédéral.

<sup>66</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Site de Dettes Conseils Suisse*, [www.dettes.ch](http://www.dettes.ch), consulté le 23.10.12 à 14h18.

<sup>67</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Statuts*, <http://www.plusminus.ch/mm/Statuts.pdf>, consulté le 31.10.12 à 10h48

Son site Internet ([www.dettes.ch](http://www.dettes.ch)) est une source très importante d'informations sur la thématique de l'argent et des dettes. Il s'y trouve toutes sortes de conseils, des liens vers d'autres sites traitant de la problématique des dettes, et surtout, les adresses des différents services de désendettement qui existent dans chaque canton. La version alémanique de ce site Internet comporte également un volet de prévention qui regroupe énormément d'informations que ce soit à l'attention des parents, des jeunes, des enseignants et enseignantes ou encore des personnes actives professionnellement dans ce domaine.

### 3.1.3 Budget-conseil Suisse<sup>68</sup>

Budget-conseil Suisse est une organisation faîtière regroupant 37 bureaux de conseil en matière de budget qui travaillent principalement en Suisse alémanique.

Son site Internet ([www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch)), en français et en allemand, propose des informations relatives à la gestion de l'argent, en particulier des modèles et des exemples de calcul de budget, ainsi que de nombreuses fiches d'informations contenant des échelles indicatives de prix. Ces fiches détaillent par exemple le montant de l'argent de poche qu'il est envisageable donner aux enfants en fonction de l'année scolaire dans laquelle ils sont, ou les dépenses d'un étudiant qu'il loge en colocation ou dans son propre appartement, ou encore le montant des soins à prévoir pour les personnes âgées.

### 3.1.4 Association Plan B

Projet d'envergure nationale, Plan B est né d'une volonté de collaboration entre le Groupe Aduno<sup>69</sup>, Pro Juventute, Caritas Suisse et plus récemment Alphapay<sup>70</sup>. L'objectif de ces quatre partenaires consiste à promouvoir un rapport responsable à l'argent et à la consommation dans la société et l'apport d'une aide aux personnes tombées dans le cercle vicieux de l'endettement.<sup>71</sup>

L'Association Plan B soutient le développement de quatre projets : la diffusion du matériel didactique de Pro Juventute (Livre d'images Potz Tuusig et Tirelire Kinder-Cash) ; une offre de cours visant à éviter et gérer les dettes par Caritas Suisse ; un portail Internet dédié à la gestion de budget et une permanence téléphonique tous deux également portés par Caritas Suisse.

Le Groupe Aduno est chargé de la gestion du projet de collaboration, du recueil et de la gestion des moyens financiers nécessaires. Alphapay, membre de soutien, a contribué au projet au moyen d'une cotisation d'encouragement.

---

<sup>68</sup> BUDGET-CONSEIL SUISSE, Site Internet de Budget-Conseils Suisse, [www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch), consulté le 23.10.12 à 15h01.

<sup>69</sup> « Le Groupe Aduno propose tous les produits et services servant au paiement sans numéraire d'un seul tenant. En tant qu'unique prestataire en Suisse, il couvre la palette entière de la carte de crédit aux terminaux de paiement en passant par le crédit privé. (...) Le Groupe Aduno réunit trois prestataires : Viseca Card Services, Aduno Payment Services et cashgate Credit & Leasing. » ASSOCIATION PLAN B, Site Internet de l'Association Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>, consulté le 28.06.12.

<sup>70</sup> Alphapay est une filiale indépendante de Swisscom, prestataire novateur en matière de gestion intégrée de crédits.

<sup>71</sup> ASSOCIATION PLAN B, Site de l'association Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>, consulté le 28.06.12.

### 3.1.5 Pro Juventute<sup>72</sup>

Association de soutien aux enfants, aux jeunes et aux parents sur le chemin de la responsabilité personnelle et sociale, Pro Juventute s'engage également dans la prévention et la lutte contre le surendettement.

#### Kinder-Cash

L'Association a conçu une tirelire spécialement adaptée à la prévention du surendettement. Elle comporte quatre compartiments : « Economiser », « Dépenser », « Investir », « Bonnes actions ». Les enfants peuvent insérer les pièces de monnaie dans chaque compartiment. Cet outil pédagogique s'adresse aux enfants de 10 à 13 ans, à leurs parents, ainsi qu'aux enseignants et enseignantes de l'école primaire (4<sup>e</sup> à 6<sup>e</sup> année).

#### Pro Juventute Sapristi (Potz Tuusig)

Destinée à l'école enfantine et à l'école primaire, l'offre Pro Juventute Sapristi comprend deux modules : l'un pour l'école, l'autre pour la famille. A l'école, un conteur ou une conteuse, spécialement formé, vient raconter aux enfants l'histoire de « Julie au supermarché » à l'aide d'un kamishibai<sup>73</sup> et d'un livre d'images. Les enfants peuvent interagir entre eux ou avec les adultes présents, il est ainsi possible d'aborder les thèmes de la transmission des valeurs, de la publicité et de l'argent. Ensuite, l'objectif est de poursuivre à la maison la sensibilisation commencée à l'école. Cette offre représente une bonne occasion pour que parents et enfants échangent sur le thème de l'argent.

### 3.1.6 Caritas Suisse<sup>74</sup>

#### Cours pour migrantes et migrants

Le Service Intégration de Caritas Suisse dispense des cours de sensibilisation aux multiplicatrices et multiplicateurs dans la population immigrée. Les personnes qui participent à ces cours sont formées comme animatrices de cours et acquièrent des connaissances spécialisées leur permettant par la suite de réaliser de manière autonome des manifestations d'information dans les différentes langues de l'immigration.

#### Site d'information et permanence téléphonique « SOS info dettes »

En 2011, une nouvelle offre de soutien en matière de dettes est proposée à la population suisse : le projet dettesconseil de Caritas Suisse. Celui-ci comprend : un site Internet traduit en dix langues ([www.caritas-dettesconseil.ch](http://www.caritas-dettesconseil.ch)), ainsi qu'une permanence téléphonique : « SOS info dettes » atteignable au 0800 708 708. Caritas Fribourg a été mandatée par Caritas Suisse pour assurer les réponses aux questions émanant de la Suisse romande. Toute personne peut contacter le service du lundi au jeudi de 10h00 à 13h00.

---

<sup>72</sup> PRO JUVENTUTE, Site Internet de Pro Juventute, <http://www.projuventute.ch/Offres.1786.0.html?&L=1>, consulté le 13.09.12 à 15h52.

<sup>73</sup> Théâtre de papier

<sup>74</sup> CARITAS SUISSE, Site Internet de Caritas Dettes Conseil, [www.caritas-dettesconseil.ch](http://www.caritas-dettesconseil.ch), consulté le 11.01.13 à 17h16.

### Renforcement de la consultation en matière d'endettement

Les consultations en matière d'endettement ont été étendues aux régions de Suisse qui ne bénéficiaient pas d'une offre dans ce domaine.

### Conseil juridique

Un conseil juridique est proposé aux collaboratrices et collaborateurs des membres de l'association faîtière suisse de consultation en matière d'endettement et, dans certains cas isolés, des mandats pour les personnes demandant conseil dans ces services sont pris en charge.

#### 3.1.7 Groupement romand d'études des addictions (GREA)

Fondé en 1964, le GREA est une association réunissant des personnes dont l'engagement professionnel ou l'intérêt sont liés aux addictions. Il compte plus de 400 membres individuels et de nombreuses institutions de Suisse romande. Il est le réseau principal des professionnels de l'addiction en Suisse romande. Il représente les intérêts des professionnels de l'addiction au niveau national, en partenariat étroit avec le *Fachverband Sucht*, Addiction Suisse et Ticino Addiction.

Le GREA est une organisation suisse de droit privé. Son financement repose sur ses ressources propres et la réalisation de mandats pour les pouvoirs publics. Il défend trois principes essentiels :

1. Le respect de la personne confrontée à des problèmes d'addictions, y compris la responsabilité de ses dépendances
2. La mise en œuvre de traitements diversifiés répondant à la multiplicité des demandes
3. La mise sur pied aux niveaux fédéral, cantonal et communal d'une politique sanitaire et sociale préventive et non stigmatisante.<sup>75</sup>

#### Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif (PILDJ)<sup>76</sup>

Le PILDJ est un programme des six cantons romands qui vise en premier lieu à sensibiliser la population au problème du jeu excessif de manière à ce que les personnes touchées de près ou de loin par cette problématique puissent trouver de l'aide dans les centres spécialisés. Le pilotage du programme est assuré depuis son lancement par le GREA, supervisé par un groupe d'accompagnement, constitué de six délégués cantonaux au programme ; le groupe d'accompagnement est l'organe du pilotage du PILDJ. Dans le cadre de ce programme, le GREA a élaboré différentes propositions pour les années 2013 à 2015. Deux d'entre elles concernent la question de l'endettement. Il est proposé d'une part de réaliser une étude sur « le jeu et l'endettement » qui permettrait de dresser un état des lieux des bonnes pratiques existantes en matière de désendettement et de dégager des pistes d'actions concrètes. D'autre part, le GREA souhaiterait développer, en collaboration avec les services de désendettement et sur la base des résultats de l'étude précédemment citée, des outils de sensibilisation des jeunes à la valeur de

---

<sup>75</sup> GROUPEMENT ROMAND D'ETUDES DES ADDICTIONS (GREA), Site Internet du GREA, <http://www.grea.ch/grea/le-grea-en-bref>, consulté le 21.05.13 à 11h10.

<sup>76</sup> GROUPEMENT ROMAND D'ETUDES DES ADDICTIONS (GREA), *Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, Propositions pour le programme cadre 2013-2015*, Octobre 2012.

l'argent. Ces outils pratiques et pédagogiques seraient ensuite déclinés sur différents supports (papier, Internet, Smartphone) et diffusés auprès des jeunes.

### 3.1.8 Impôts.easy.ch

Impôts.easy.ch<sup>77</sup> est un site Internet entièrement dédié et pensé pour les jeunes, disponible dans trois langues nationales (allemand, français, italien). Il est le fruit du travail de différentes administrations cantonales des impôts et de l'Administration fédérale des contributions, mandatées par la Conférence suisse des impôts. Très bien présenté, facile et agréable d'utilisation, ce site Internet regroupe dans un premier volet des informations générales concernant le système fiscal suisse. Une seconde partie permet de se familiariser avec le monde de la fiscalité, sous la forme d'un jeu de rôle interactif. Le site propose également un quiz et des conseils. Autre atout de taille, Impôts.easy.ch comporte une page dédiée à chaque canton suisse sur laquelle les jeunes peuvent trouver des informations générales sur leur canton de domicile, mais également des liens vers les sites Internet de l'administration fiscale correspondante et vers le logiciel d'établissement en ligne de la déclaration d'impôts du canton, s'il existe.

### 3.1.9 Ciao.ch<sup>78</sup>

L'association CIAO (Centre d'Information Assisté par Ordinateur) a été créée en 1994 pour contribuer au bien-être physique, mental ou social des jeunes romands de 13 à 20 ans, selon la définition de la santé de l'Organisation mondiale de la santé. Les organismes fondateurs, actifs dans la prévention ou l'animation de jeunesse, voulaient ouvrir une nouvelle voie de communication pour la prévention auprès des jeunes. D'abord active sur Vidéotex, CIAO a ouvert un site internet d'information et de prévention en 1997 : [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch)

Ses principaux objectifs consistent à offrir des informations organisées par rubriques, simples, faciles à consulter et rédigées par des spécialistes, à permettre aux adolescents et adolescentes de poser des questions anonymement et gratuitement (24h/24 et 7 jours sur 7) à des spécialistes adultes qui leur répondent dans un délai de 2 jours (sans compter les week-ends ou jours fériés), à donner des adresses de services publics et privés que les adolescents et adolescentes peuvent consulter et à proposer des forums et des tchats pour dialoguer avec d'autres jeunes.

Le site Internet [ciao.ch](http://ciao.ch) dispose d'une rubrique particulière consacrée à l'argent. Les jeunes peuvent y trouver de nombreuses informations et conseils sur l'argent en lui-même, mais également en matière de budget, de consommation, de dettes (notamment de leasing) et de poursuites.

---

<sup>77</sup> IMPOTS.EASY, *Informations sur les impôts pour les jeunes*, Site d'Impôts.easy, [www.impots-easy.ch](http://www.impots-easy.ch), consulté le 10.04.13 à 13h50.

<sup>78</sup> CIAO.CH, Site Internet de Ciao.ch, [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch), consulté le 11.04.13 à 9h20.

### 3.1.10 Bon à savoir

#### Application gratuite « Alerte Budget »

Suite à la demande de nombreux lecteurs, les magazines Bon à Savoir et Tout Compte Fait ont lancé une application gratuite pour iPhone et Android.

Simple à utiliser, cet outil permet à tout un chacun d'établir un budget personnalisé et en francs suisses. Il suffit pour cela d'entrer les revenus et les dépenses. Salaire, assurances, sorties, assurances, musique, frais bancaires et de crédit, etc.: grâce à un menu déroulant, il est possible de les lister dans le détail et d'en créer de nouveaux.

Un baromètre indique en permanence l'état des finances. Vert, le budget est équilibré. Orange, il faut examiner les postes à réduire. Rouge, la situation est critique.

Cette application, qui a obtenu le soutien de Caritas Suisse, s'adresse en priorité aux jeunes de 16 à 25 ans.<sup>79</sup>

## 3.2 Dans les cantons

Chaque canton met en place sa propre politique de prévention et de lutte contre le surendettement. La présente partie s'attache à décrire quelques actions intéressantes de certains d'entre eux. Elle ne constitue toutefois pas un état des lieux exhaustif.

### 3.2.1 Argovie – Soleure<sup>80</sup>

En 2008, la *Fachstelle für Schuldenfragen Aargau* a été mandatée par le Département santé et social du canton d'Argovie pour le déploiement d'un projet pilote entre 2009 et 2011. Financé à raison de 600'000 francs pour trois ans, ce projet s'adresse à quatre groupes particuliers : les parents ; les enfants ; les jeunes ; les personnes sans emploi et les personnes migrantes. Les parents, tout d'abord, doivent être conscients du fait que la famille est le lieu principal d'apprentissage de la gestion de l'argent. Pour les informer, l'organisation argovienne met à disposition des informations sur Internet, organise des soirées de parents où les thèmes spécifiques de la gestion du budget, de la consommation ou encore du surendettement sont abordés. Pour toucher les jeunes et les enfants, l'organisation met des outils pédagogiques à disposition des personnes travaillant dans les écoles ou en lien avec les jeunes. Il s'agit par exemple de petits films thématiques en lien sur le site Internet de la *Fachstelle*. Concernant les personnes sans emploi ou les personnes migrantes, elles sont informées des possibilités de soutien et de désendettement dans le cadre des programmes de formation ou de recherche d'emploi auxquels elles participent.

---

<sup>79</sup> BON À SAVOIR, *Téléchargez l'application « Alerte Budget »*, Site internet de Bon à savoir, [http://www.bonasavoir.ch/alerte\\_budget.php](http://www.bonasavoir.ch/alerte_budget.php), consulté le 11.07.13 à 10h30.

<sup>80</sup> DEPARTEMENT GESUNDHEIT UND SOZIALES, GENERALSECRETARIAT AARGAU, *Pionierprojekt in der Schuldenprävention*, Communiqué, 4 décembre 2008, Site Internet de Schulden.ch, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch) MITTELLANDZEITUNG, *Nicht in die Falle tappen*, 5 décembre 2008, Site Internet de Schulden.ch, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch)

Autre aspect important du projet : la prévention précoce. Afin de la réaliser, la *Fachstelle* a décidé de s'adresser aux personnes qui gravitent autour des situations de surendettement, comme par exemple le personnel de l'administration des finances, les proches, les amis, pour les informer quant aux conséquences d'un surendettement et aux solutions existantes pour s'en sortir. Avec ces informations, elles pourront conseiller et soutenir les personnes à risque d'endettement problématique.

Depuis 2011, les deux associations soleuroises spécialisées dans le désendettement et la prévention du surendettement, la *Solothurnischer Verein für Schuldensanierung* et la *Fachstelle für Schuldenfragen*, ont fusionné avec la *Fachstelle für Schuldenfragen Aargau*. Ensemble ces associations pourront conjuguer leurs connaissances et leurs savoir-faire pour lutter efficacement contre le surendettement.

### 3.2.2 Bâle

*Plusminus*, organisation bâloise de conseil en matière de budget et de dettes, est la première organisation suisse qui s'est intéressée à la prévention du surendettement. Elle propose à la population bâloise plusieurs voies de prévention. Tout d'abord, les personnes qui cherchent des renseignements peuvent s'adresser à l'*Infoladen*. Là, elles peuvent recevoir des brochures d'informations, des formulaires et de rapides conseils pour des questions de budgets ou d'endettement. Il est aussi possible de poser des questions à *Plusminus* par téléphone ou par mail et de recevoir des conseils. L'organisation propose également des cours et dispense des informations pour les entreprises ou les personnes intéressées. Le réseau de professionnels qui gravite autour des personnes en situation de surendettement est très important pour cette organisation. Selon elle, le problème des dettes doit être appréhendé de manière globale en lien avec d'autres difficultés qui peuvent survenir dans la vie. *Plusminus* conseille d'ailleurs aux spécialistes du réseau de prendre contact le plus rapidement possible avec ses collaborateurs et collaboratrices lorsqu'un ou une de leurs bénéficiaires a des problèmes d'argent. Ainsi, le soutien en matière de gestion de budget peut être mis sur pied très rapidement.

En 2004, l'organisation a thématisé pour la première fois la question du surendettement des jeunes au travers du projet MAX.MONEY. Un livre, un cd, ainsi qu'un cahier grand format, reprenant des questions à propos de l'argent et ayant pour public-cible les jeunes, ont pu être réalisés à partir de ce projet de prévention. *Plusminus* considère que le tabou du surendettement des jeunes a ainsi pu être brisé. D'autres projets de prévention ont été réalisés sur l'initiative de cette organisation : *Potz Tuusig*, utilisé par Pro Juventute, est un livre illustré pour les 5-8 ans ; *Budgetiert-Kapiert* regroupe des cours pour les jeunes, enfin le *Kartenspiel* est un jeu pour toute la famille.

### 3.2.3 Jura

En 2005, le canton du Jura s'est doté d'une Commission permanente de surendettement. Réunion de différents spécialistes de la problématique, cette commission est chargée de veiller à la cohérence globale des politiques de lutte en matière de surendettement et de prendre les options stratégiques en la matière. Baptisée « observatoire de l'endettement », cette structure a par



ailleurs pour mandat de favoriser la collaboration interinstitutionnelle et de coordonner les actions entreprises.<sup>81</sup>

Comme dans d'autres cantons, Caritas Jura est mandaté par l'Etat pour offrir des services en matière de gestion de budget et d'assainissement des dettes.

En 2010, un concept de sensibilisation auprès des jeunes a été mis en place. Il se décline en trois volets : modules pédagogiques intégrés aux programmes des cours existants ; distribution de la brochure « Petit manuel pour acheter et consommer sans dettes », financée par l'Œuvre jurassienne de secours ; interventions en classe de spécialistes de la thématique du surendettement.

Le canton du Jura a calculé qu'en 2010 le montant de la dette fiscale des jeunes jurassiens de moins de 30 ans s'élève à 6,3 millions de francs pour environ 1500 jeunes concernés. C'est pourquoi le Département des finances, de la justice et de la police jurassien souhaite poursuivre la prévention du surendettement auprès des jeunes. Des brochures de sensibilisation ont été distribuées en 2010 et en 2011 dans les écoles et aux apprentis et apprenties, lors du versement de leur premier salaire. Une hotline, « SOS jeunes-impôts », tenue par deux collaboratrices du Service des contributions, a également été mise sur pied. Ces collaboratrices ont la mission de soutenir les jeunes sans les déresponsabiliser. Enfin, les jeunes peuvent en tout temps faire appel au Service Dettes de Caritas Jura.

### 3.2.4 Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, Caritas Neuchâtel et le Centre social protestant (CSP) apportent un soutien en matière d'endettement à la population neuchâteloise depuis de nombreuses années. La sollicitation accrue de cette prestation par la population a conduit l'Etat de Neuchâtel à soutenir ces deux services sociaux par une subvention de 360'000 francs depuis 2010. Le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) a concrétisé cette reconnaissance par la signature d'un contrat de prestations en juin 2010. Fin 2011, un premier bilan positif de ce partenariat a pu être dressé. Près des deux tiers des dossiers suivis ont pu trouver une solution. Le DSAS en conclut que « même si c'est difficile, se désendetter, c'est possible ».<sup>82</sup>

Le canton dispose en outre, depuis 1994, d'un Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement, qui a fait l'objet d'un bilan mené par l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel en 2011. Ce fonds a un statut juridique de fondation. « Il octroie des prêts au taux d'intérêt de 2% à des ménages confrontés à des situations d'endettement grave, mais qui disposent de la capacité financière de se désendetter. »<sup>83</sup> Plusieurs recommandations issues du bilan sont intéressantes à relever. L'étude remet tout d'abord en question les critères d'octroi

---

<sup>81</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA, Site du Département de la santé et des affaires sociales, <http://www.jura.ch/DSA/SAS/Aide-financiere-insertion-et-probation/Lutte-contre-le-surendettement/Lutte-contre-le-surendettement.html>, consulté le 28.06.12 à 10h40.

<sup>82</sup> REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, CARITAS NEUCHÂTEL, CENTRE SOCIAL PROTESTANT, *Désendettement dans le canton de Neuchâtel. Le partenariat public-privé porte ses fruits : « Se désendetter, c'est difficile, mais c'est possible »*, Communiqué de presse, Neuchâtel, 22 novembre 2011.

<sup>83</sup> INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL, *Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*, Juin 2011, p. 5

d'un prêt. Il s'agirait pour le canton de Neuchâtel d'analyser plus précisément si ces critères sont réellement adaptés à la réalité du terrain ou s'il ne faudrait pas les élargir. Ensuite, les auteurs estiment qu'une amélioration de la visibilité du fonds serait bénéfique. Selon eux, une meilleure connaissance de l'existence du fonds dans la population renforcerait la prévention, car les interventions pourraient être plus rapides, le tabou du surendettement pourrait être brisé et une alternative concrète aux sociétés privées de désendettement serait offerte. Enfin, les auteurs ont constaté que l'action du fonds de désendettement n'est pas toujours coordonnée avec les services de l'Etat confrontés à des situations de surendettement. Ils proposent dès lors l'établissement d'un dialogue et de principes communs afin que les démarches des différents protagonistes ne deviennent pas contradictoires.<sup>84</sup>

Un rapport concernant le surendettement dans le canton de Neuchâtel est en préparation.

### 3.2.5 Vaud

L'action du canton de Vaud en matière de lutte contre l'endettement problématique peut se décliner en fonction de trois publics cibles : le tout public, les nouvelles familles et les jeunes.

Concernant le tout public, plusieurs leviers de prévention ont été développés. Il y a tout d'abord une quantité importante d'informations et de conseils à disposition sur le site Internet du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).<sup>85</sup> Le canton a également mis sur pied une permanence téléphonique : « Info Budget ». Ensuite, des cours de gestion de budget, dispensés par Caritas Vaud et Retravailler-CORREF, sont accessibles gratuitement pour toute personne intéressée. Caritas Vaud encadre de plus des bénévoles prêts à aider des personnes en difficulté pour établir un budget. Enfin, le DSAS subventionne la Fédération romande des consommateurs (FRC) pour son offre de conseils en matière de budget. Grâce à ce soutien, les consultations de la FRC section Vaud sont gratuites.

Concernant les familles, le canton de Vaud organise périodiquement des stands d'information dans des lieux de consultation destinés à la petite enfance.

Pour les jeunes enfin, plusieurs mesures sont organisées. Il existe tout d'abord des séances d'information et de sensibilisation pour les jeunes adultes bénéficiaires du revenu d'insertion de l'aide sociale. Ensuite, des actions en milieu scolaire sont dispensées dans différents établissements. Depuis 2007 et jusqu'à l'été 2011, environ 9000 jeunes ont ainsi été sensibilisés. Ce programme est le fruit d'une collaboration entre les milieux de la formation et du travail social, réunis dans un groupe de coordination. Il a d'ailleurs fait l'objet d'une évaluation par le Pr. Doudin de la Haute Ecole Pédagogique du canton de Vaud. Le résultat est plutôt encourageant. Il en ressort plusieurs points positifs : les élèves sont intéressés par ce programme, notamment grâce à son aspect interactif ; un tel programme est également nécessaire dans les classes du gymnase ; les familles doivent aussi être impliquées dans la prévention ; le soutien par les experts et expertes est indispensable.

---

<sup>84</sup> *Ibid.*, pp. 82-86.

<sup>85</sup> CANTON DE VAUD, Site du Service de prévoyance et d'aide sociales, <http://www.vd.ch/themes/sante-social/prevention/surendettement>, consulté le 28.06.12 à 11h30.

### 3.2.6 Genève<sup>86</sup>

A Genève, le Conseil d'Etat a été interpellé, en décembre 2011, au moyen d'une motion pour la mise en place d'une politique cantonale de lutte contre le surendettement. Dans sa réponse, le Conseil d'Etat présente son programme de lutte contre le surendettement (PCLS), qui a été lancé par le Département de l'emploi et de la solidarité, en septembre de la même année. Ce programme comprend deux volets. D'une part, un dispositif de détection/intervention précoce et d'autre part, la création d'une plateforme de coordination cantonale.

Le dispositif de détection/intervention précoce se base sur le constat selon lequel les personnes surendettées s'adressent beaucoup trop tardivement aux services de désendettement. Les situations dans lesquelles elles se trouvent alors sont complexes et difficiles à solutionner. Le canton a dès lors décidé de mettre en place une sorte de système d'alerte dans lequel les situations à risque sont rapidement détectées. Ce système repose sur une collaboration entre l'administration fiscale cantonale, l'office des poursuites, les Services industriels de Genève et les services mandatés pour le suivi des situations de surendettement de Caritas Genève et du Centre social protestant (CSP). Dès qu'une personne a des retards d'impôts, est en poursuite ou ne paie plus ses factures d'électricité, elle reçoit un bon et peut bénéficier gratuitement d'un accompagnement individuel auprès des services de désendettement susmentionnés. Un comité, rassemblant les partenaires des « portes d'entrées » et les deux organismes de prises en charge, est chargé du pilotage de ce dispositif. Après 6 mois de fonctionnement, la mesure a été brièvement évaluée et les premiers résultats sont encourageants. 21% des personnes qui ont reçu un bon ont sollicité les services de Caritas ou du CSP. Si les seuls bons de l'administration fiscale et des offices des poursuites sont comptabilisés, ce pourcentage monte à 44% (la détection a été plus difficile pour les Services industriels). Plus de la moitié (65%) des personnes reçues par Caritas ou le CSP ont bénéficié d'un bilan approfondi de leur situation et plus de la moitié d'entre elles (63%) sont entrées dans un processus d'accompagnement au désendettement ou à la gestion de budget.

La plateforme de coordination cantonale, conduite par la Direction générale de l'action sociale, est composée de 23 partenaires publics et privés engagés dans la lutte contre le surendettement. Ensemble, ils ont pour mission de piloter et de soutenir la mise en place de nouvelles mesures. Ils sont également chargés d'assurer l'échange d'informations, la cohérence et la visibilité de l'ensemble du dispositif. Un groupe de suivi a de plus été mis sur pied afin de travailler les propositions de la plateforme et d'approfondir des pistes d'actions. La création de cette plateforme de coordination cantonale dote le canton Genève d'une vision et d'une conduite de l'ensemble des nombreuses mesures déjà existantes.

Dans son rapport sur la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement, dont le Grand Conseil genevois a pris acte, la planification budgétaire suivante a été établie : 1<sup>ère</sup> année : 450'000 francs, 2<sup>e</sup> année : 675'000 francs, 3<sup>e</sup> année : 1'000'000 de francs.

---

<sup>86</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil sur la motion de Mmes et MM. Anne Emery-Torracinta*, Genève, 30 mai 2012.

### 3.2.7 Berne

La thématique des dettes et de la gestion de budget n'est pas nouvelle dans le canton de Berne. En 2011, le *Verein Schuldensanierung Bern* fêtait les 25 ans d'ouverture de son premier centre de conseil, dont les activités n'ont cessé de se développer.

En 2007, le canton de Berne publie un rapport sur la situation cantonale en matière d'endettement. Il a été réalisé par le *Verein Schuldensanierung Bern* sur mandat de la Direction de la santé et de la prévoyance sociale (DSAP). Il ressort de ce document qu'un franc investit dans la prévention en rapporte au moins deux aux pouvoirs publics. Le rapport conclut également que les mesures de lutte contre le surendettement sont insuffisantes dans le canton de Berne, c'est pourquoi la DSAP a décidé d'augmenter sa contribution. L'offre doit notamment être étoffée et régionalisée.<sup>87</sup>

La DSAP a donc mandaté le *Verein Schuldensanierung Bern* pour l'élaboration d'un concept cantonal en matière de prévention de l'endettement chez les jeunes et les jeunes adultes. Ce concept a été publié en 2009. Il en ressort les éléments suivants. Tout d'abord, les spécialistes du surendettement et les jeunes interrogés durant la réalisation de ce concept s'accordent sur le fait que le manque de compétences en gestion de budget est l'une des causes principales de l'endettement problématique. L'association estime de plus que les grandes campagnes de prévention destinées à toute la population ne constituent pas un moyen de prévention efficace. Au contraire, il paraît plus opportun d'offrir des outils de gestion de budget pour que tout un chacun puisse gérer ses finances de manière autonome.

Dans le concept, les auteurs proposent trois axes de prévention :

- intégration de la thématique dans les programmes scolaires
- création d'une plateforme Internet
- aide personnalisée et facultative à la gestion de budget

Ces trois orientations sont complémentaires, mais indépendantes. La priorité a été mise sur la création de la plateforme Internet.

De plus, pour la réalisation de ce concept, diverses collaborations sont nécessaires. Il est clair que le rôle de la DSAP est central, comme celui des personnes actives sur le terrain, en parallèle, les Directions des finances et de l'instruction publique doivent être intégrées dans la démarche.<sup>88</sup>

Dans le secteur privé, les banques Raiffeisen bernoises et l'assurance Helvetia se sont rassemblées autour d'un projet de prévention, baptisé *MONEYmix*. Il s'adresse en priorité aux élèves en 9<sup>e</sup> année d'école obligatoire. L'idée est de former, par classe, un ou une élève-spécialiste en matière de gestion de budget et de prévention de l'endettement. Ces élèves-spécialistes sont ensuite chargés de transmettre leurs nouvelles connaissances aux camarades de leur classe et dans une autre classe de leur école. Chaque année environ 30 jeunes peuvent devenir des élèves-spécialistes.

---

<sup>87</sup> CANTON DE BERNE, DIRECTION DE LA SANTE ET DE LA PREVOYANCE SOCIALE, *Consultation pour personnes endettées : positives pour les pouvoirs publics*, Communiqué de presse, 22 mai 2007.

<sup>88</sup> VEREIN SCHULDENSANIERUNG BERN, *Konzept, « Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen »*, im Auftrag des Fürsorge- und Gesundheitsdirektion des Kantons Bern, Août 2009.

### 3.3 Dans le canton de Fribourg

#### 3.3.1 Contexte général

Dans le canton de Fribourg, une importante réflexion à propos de l'endettement problématique des particuliers a été initiée en 1998. Constatant une augmentation des prises en charge pour cause d'endettement dans les services sociaux et les services de tutelle, l'Association des travailleurs sociaux alémaniques décide de mettre sur pied un groupe de travail, dont l'objectif est d'évaluer la nécessité de créer un service de désendettement spécialisé dans le canton de Fribourg. Après une enquête auprès de différentes organisations fribourgeoises du domaine social, le groupe de travail constate un véritable besoin de créer un service de désendettement dans le canton.

Par la suite, en 1999, une interpellation est déposée devant le Grand Conseil par le député Bruno Reidy, dans laquelle il estime qu'une solution adaptée au canton doit être trouvée et qu'un groupe de travail doit être constitué pour recueillir des informations et faire des propositions. Dans sa réponse du 21 juin 1999, le Conseil d'Etat se dit prêt à mettre sur pied une commission chargée de trouver une solution qui est à la fois la meilleure et la plus économique en vue d'offrir aux personnes concernées des services appropriés. En séance du 16 mai 2000, le Conseil d'Etat institue la Commission « Personnes en situation d'endettement » (ci-après la Commission) chargée, d'une part, d'analyser les structures existantes et venant en aide aux personnes en situation d'endettement, et d'autre part, d'étudier l'opportunité de créer une structure de désendettement dans le canton. La Commission est présidée par le Chef du Service social cantonal (actuellement Service de l'action sociale, SASoc). Le secrétariat est assuré par le même service.<sup>89</sup>

En juin 2001, la Commission remet son rapport final au Conseil d'Etat. Ses travaux permettent de constater l'insuffisance des moyens existants et la nécessité de mettre sur pied un service complémentaire et nouveau en matière de désendettement, tant le besoin des personnes en situation d'endettement de recevoir une aide spécialisée est réel et pressant dans le canton de Fribourg. Parmi différentes propositions, les membres de la Commission recommandent la création d'une association de droit privé et d'un service spécialisé d'intérêt public pour les questions d'endettement avec un fonds de désendettement à disposition.<sup>90</sup>

En juillet 2002, le Conseil d'Etat se prononce favorablement sur le principe d'un service pour les personnes en situation d'endettement. Il décide en outre de confier ce mandat à une structure déjà existante. En 2003, un contrat de partenariat est conclu entre la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et Caritas Fribourg, confiant à cette dernière l'aide aux personnes en situation d'endettement. Toutefois, le Conseil d'Etat ne peut pas retenir la prise en charge d'une subvention pour la création d'un service spécialisé dans son budget 2003. Il s'adresse donc à la Loterie romande afin qu'elle subventionne cette prestation. Celle-ci accepte de s'engager financièrement sous réserve de la signature à terme d'un mandat de prestations entre la DSAS et Caritas Fribourg. En 2003, 270'000 francs sont ainsi versés par la Loterie romande au service de désendettement de Caritas Fribourg, puis 300'000 francs par an de 2004 à 2006. Dès le 1<sup>er</sup>

---

<sup>89</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Personnes en situation d'endettement. Constitution d'une commission*, Extrait du procès-verbal des séances, Fribourg, 16 mai 2000.

<sup>90</sup> COMMISSION « PERSONNES EN SITUATION D'ENDETTEMENT », *Rapport final du 25 juin 2001 au Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, Fribourg, juin 2001.

janvier 2007, comme l'y autorise l'article 14 de la Loi sur l'aide sociale (LASoc), l'Etat confie l'aide aux personnes en situation d'endettement à Caritas Fribourg au moyen d'une convention. Celle-ci entérine également le transfert du financement du service de gestion des dettes et de désendettement à l'Etat, qui accorde à Caritas Fribourg un montant de 350'000 francs en 2007 en qualité de service social spécialisé. En 2013, cette subvention s'élève à 460'000 francs. En vertu de l'art. 32a de la LASoc, les frais du service de désendettement sont assumés à raison de 50% par l'Etat et 50% par les communes. Le SASoc peut exercer des contrôles en tout temps sur les modalités d'exécution, le respect des dispositions de la convention et sur l'utilisation de la contribution annuelle de l'Etat versée à Caritas Fribourg.

En parallèle, en avril 2003, le Conseil d'Etat donne son accord de principe pour la création d'un fonds cantonal pour le désendettement. Il charge la DSAS de lui soumettre un projet de règlement fixant notamment la gestion du fonds et son alimentation. Le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques (ci-après le Fonds), ainsi que la Commission d'utilisation du Fonds (ci-après la Commission) sont créés au moyen de deux ordonnances. La Commission est composée de représentants et représentantes de milieux divers en lien avec cette problématique : banques, assurances-maladies, Administration cantonale des finances, Service cantonal des contributions, services sociaux régionaux, services des curatelles, Service du personnel et d'organisation de l'Etat de Fribourg et Service de l'action sociale. Ce dernier assure la présidence, ainsi que le secrétariat de la Commission. Les prestations de Caritas Fribourg et de la Commission sont ainsi complémentaires et nécessaires pour sortir du surendettement.

Le Fonds, dont la gestion a été confiée au SASoc, est pourvu de 1'400'000 francs. Il a pour but d'accorder des prêts, jusqu'à concurrence d'un montant minimal de 5'000 francs et maximal de 30'000 francs par personne, pour le désendettement des personnes physiques. Les prêts sont remboursables sur une durée maximale de quatre ans. La Commission d'utilisation du Fonds décide de l'octroi et du montant des prêts.<sup>91</sup> Une personne qui entend obtenir un prêt doit s'adresser soit au service de gestion des dettes et désendettement de Caritas Fribourg soit aux services sociaux régionaux ou tuteurs généraux. Ces structures sont les seules autorisées à s'adresser directement à la Commission pour déposer une demande de prêt du Fonds cantonal de désendettement.<sup>92</sup> Durant l'année 2012, la Commission a rendu dix décisions positives pour un montant total de 225'150.65 francs. Le montant des prêts octroyés varie de 4'000 francs pour le moins élevé à 30'000 francs pour le plus élevé. Les personnes remboursent les prêts qui leur sont alloués au moyen d'acomptes allant de 300 à 833 francs par mois. Le plan de remboursement s'étale sur une période de 6 mois pour le plus rapide, à 47 mois pour le plus long. Au 31 décembre 2012, vingt-et-un prêts sont en cours de remboursement. Douze prêts ont été totalement remboursés durant l'année 2012.<sup>93</sup>

Par ailleurs, en 2011, la DSAS a intensifié sa collaboration avec Caritas Fribourg en lui attribuant un mandat supplémentaire pour la prévention de l'endettement auprès des jeunes au

---

<sup>91</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 29 novembre 2005 concernant la création d'un Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques*, Fribourg, le 29 novembre 2005.

<sup>92</sup> SERVICE DE L'ACTION SOCIALE DU CANTON DE FRIBOURG, Site Internet du Service de l'action sociale, [http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action\\_sociale/desendettement.htm](http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action_sociale/desendettement.htm), consulté le 14.01.2013 à 15h20.

<sup>93</sup> SERVICE DE L'ACTION SOCIALE DU CANTON DE FRIBOURG, *Rapport 2012 au Conseil d'Etat, Fonds de désendettement*, Fribourg, 27 février 2013.

moyen de cours de sensibilisation. Amorcé dès 2011 par un projet pilote, les cours ont pu se poursuivre en 2012 et en 2013 grâce au financement du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Les écoles et autres structures du domaine de la formation professionnelle peuvent s'inscrire auprès de Caritas Fribourg pour organiser des interventions à l'intention de leurs élèves.<sup>94</sup> En 2012, un montant de 18'874.90 francs a été versé à Caritas Fribourg. Ce montant correspond à 109 heures d'intervention dispensées dans 59 classes, soit 1026 élèves. Vu l'augmentation des sollicitations de la part des écoles et autres structures, la DSAS a décidé d'augmenter sa contribution en 2013 à hauteur de 25'116 francs. Cette augmentation permet à Caritas Fribourg de proposer 140 heures d'intervention aux écoles et autres structures intéressées. De cette façon, environ 1400 élèves peuvent bénéficier de ces cours de prévention à l'endettement.

Enfin, en 2013, dans une question (QA 3097.12), le député Hugo Raemy demande au Conseil d'Etat s'il est prêt à soutenir la prise en compte des impôts courants de la Confédération, du canton et des communes dans le calcul du minimum vital en matière de poursuite. Le député relève en effet que cette non-prise en compte rend le paiement des impôts impossible aux débiteurs, dont les revenus sont saisis. En conséquence, ils s'endettent à nouveau et risquent de nouvelles saisies. Dans sa réponse du 12 mars 2013, le Conseil d'Etat expose les avis des instances cantonales concernées. Les préposés aux offices des poursuites s'opposent à cette idée. La Chambre des poursuites et faillites du Tribunal cantonal estime que cette problématique doit être réglée par le législateur fédéral et que la mise en place d'un système similaire aux cantons de Soleure et de Saint-Gall, lesquels prennent en compte les impôts dans le calcul du minimum vital des poursuites, n'est pas une possibilité envisagée. Le Service cantonal des contributions, quant à lui, exprime un avis favorable. Tenant compte des différents avis au niveau cantonal et des évolutions en cours sur le plan fédéral, le Conseil d'Etat répond finalement qu'il partage les doutes du député sur cette question dans la mesure où le débiteur et sa famille sont souvent pris dans un engrenage dont ils ne peuvent plus sortir. Dans ce sens, il en appelle à une modification de la législation fédérale. Pour le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat communiquera à la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal cantonal, compétente pour modifier les lignes directrices cantonales pour le calcul du minimum vital, son souhait de faire évoluer la pratique cantonale dans le sens appliqué par les cantons de Soleure et de Saint-Gall.<sup>95</sup>

### 3.3.2 Etat des lieux des mesures existantes dans le canton de Fribourg

A ce contexte général, s'ajoutent d'autres actions émanant d'organisations diverses. Afin de donner un aperçu global de la situation, elles sont présentées dans le sous-chapitre suivant selon les trois niveaux de prévention communément admis :

---

<sup>94</sup> Les écoles et autres structures ayant participé au projet pilote sont : l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG), le Service du personnel et d'organisation de l'Etat (SPO), l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI), l'Ecole professionnelle commerciale (EPC), l'Ecole professionnelle Santé – Social (ESSG), les semestres de motivation Association REPER SEMO, le Centre de Formation professionnelle spécialisé Prof-In à Courtepin, l'Ecole professionnelle artisanale et commerciale (EPAC), l'Ecole des métiers (EMF), auxquelles il faut ajouter pour 2013, les structures de préformation Pré-Fo.

<sup>95</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, Question Hugo Raemy, Calcul du minimum vital en matière de poursuite ; prise en considération des impôts*, Fribourg, 12 mars 2013.

- **Niveau I** : personnes en situation financière saine.
- **Niveau II** : personnes rencontrant des difficultés financières.
- **Niveau III** : personnes en situation de surendettement.

## Niveau I

Dans le domaine de la **prévention primaire**, cinq types de mesures de plus ou moins grande importance ont pu être inventoriés :

1. Prévention du surendettement dans le cadre des écoles
2. Cours de prévention du surendettement
3. Sensibilisation
4. Prévention du jeu excessif
5. Traitement rapide et soutien pour remplir sa déclaration d'impôts

### **1. Prévention du surendettement dans le cadre des écoles**

Dans le cadre de l'école obligatoire, les aspects économiques en lien avec des enjeux de société (pauvreté, dettes, surendettement, ...), sont abordés durant l'enseignement ordinaire, de manière transversale, à chaque cycle d'apprentissage, au travers des différentes disciplines scolaires. Pour les plus petits cela peut être la prise de conscience des coûts engendrés par la possession d'un animal de compagnie; pour les plus grands la gestion d'un budget de son téléphone portable dans une approche globale (énergie grise, matières premières, recyclage, risques pour la santé... et pour le porte-monnaie).

Sur le plan des sciences humaines et sociales les questions de production, consommation, prix, sont traitées en géographie, en histoire, en éducation nutritionnelle... A ces connaissances de problématiques sociétales globales s'ajoutent les thématiques spécifiques nommées dans le Plan d'études romand, sous la dénomination de « formation générale ». La question de l'argent et des dettes apparaît comme un des thèmes décrits sous « interdépendances ». Ces thématiques spécifiques sont traitées sous divers aspects : regards économique, social, environnemental et en lien avec ce qui se passe ici, ailleurs, ce qu'il en était autrefois, ce que l'on constate aujourd'hui et ce qui pourrait arriver demain. Conçues comme une éducation en vue d'un développement durable, les approches proposées passent du local au global : moi, moi et les autres, moi et le monde). Du côté alémanique, le « Lehrplan 21 » soumis à consultation adoptera une systématique comparable.

Au troisième cycle de l'enseignement (CO), le sujet de l'endettement figure au programme au travers du cours à option « Initiation à l'économie » donné en 3<sup>e</sup> année (11<sup>ème</sup> année Harmos). Dans certaines écoles des deux parties linguistiques, des activités spéciales de nature pédagogique sont également organisées en rapport avec ce sujet, notamment par l'invitation de personnes extérieures venant apporter un témoignage au sein de l'école ou par des cours de sensibilisation dispensés par différentes structures mandatées directement par les écoles comme des Offices des poursuites, des banques, la Fédération romande des consommateurs... Les centres de documentation de la Haute Ecole pédagogique de Fribourg disposent d'ouvrages et de



démarches méthodologiques qui peuvent outiller les enseignants et les enseignantes pour traiter en classe de ces thématiques, dans le sens d'une prévention mais aussi d'une éducation responsable et citoyenne. Les collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, sur la base des actions de surendettement (Caritas, Pro Juventute, Agence nationale Education 21) peuvent conseiller et accompagner les équipes enseignantes qui souhaitent renforcer l'approche de ces problématiques via leurs projets d'établissement.

Des actions sont de plus entreprises au niveau secondaire du deuxième degré, parmi lesquelles le programme d'études d'introduction à l'économie et au droit donné aux élèves de première année gymnasiale et de troisième année d'Ecole de culture générale, qui comprend plusieurs éléments permettant d'aborder la question de l'endettement. Il est à relever qu'au niveau S2, le thème ne figure pas dans le plan d'études, raison pour laquelle, il est difficile de dresser un portrait unique de la situation, car l'importance donnée au thème dépend beaucoup de l'enseignant ou de l'enseignante et de l'établissement.

Dans le cadre d'un projet pilote mandaté par la DSAS, les écoles et autres structures du domaine de la formation professionnelle peuvent s'inscrire auprès de Caritas Fribourg pour organiser des interventions de sensibilisation à l'intention de leurs élèves et de leurs apprentis et apprenties.<sup>96</sup> En effet, depuis 2011, la DSAS a décidé d'intensifier sa collaboration avec Caritas Fribourg en lui attribuant un mandat supplémentaire pour la prévention de l'endettement auprès des jeunes au moyen de cours de sensibilisation.<sup>97</sup>

Enfin, certaines entreprises comme La Poste offrent des cours de sensibilisation à leurs apprentis et apprenties.

## **2. Cours de prévention**

Plusieurs organisations du canton de Fribourg proposent des cours de prévention et de sensibilisation. Le SSIEF dispense des cours de prévention du surendettement et de gestion de budget à tous les apprentis et apprenties de dernière année de ses entreprises partenaires, ainsi qu'aux employés et employées arrivant à l'âge de la retraite. De plus, la FRC a notamment été mandatée par Pro Juventute pour un cours destiné à des mères élevant seules leurs enfants.

Organisations dispensant des cours de prévention du surendettement :

- Caritas Fribourg
- Offices des poursuites
- Service social inter-entreprises (SSIEF)<sup>98</sup>
- Fédération romande des consommateurs (FRC)
- Banques

---

<sup>96</sup> Les écoles et autres structures ayant participé au projet pilote sont : l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG), le Service du personnel et d'organisation de l'Etat (SPO), l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI), l'Ecole professionnelle commerciale (EPC), l'Ecole professionnelle Santé – Social (ESSG), les semestres de motivation Association REPER SEMO, le Centre de Formation professionnelle spécialisé Prof-In à Courtepin, l'Ecole professionnelle artisanale et commerciale (EPAC), l'Ecole des métiers (EMF), auxquelles il faut ajouter pour 2013, les structures de préformation Pré-Fo.

<sup>97</sup> Pour plus de détails, cf. 3.3.1 Contexte général, p. 38 et Objectif 1, Mesure 1, p. 50.

<sup>98</sup> Le SSIEF est le service social d'une trentaine d'entreprises dans le canton de Fribourg. En plus de ses activités de consultation et de conseil, ce service s'investit dans la prévention du surendettement chez les jeunes.

### **3. Sensibilisation**

Au travers de leur site Internet, par leurs actions et leurs interventions dans les médias, certaines organisations sont actives dans le domaine de la sensibilisation à large échelle.

Organisations actives dans le domaine de la sensibilisation :

- Caritas Fribourg
- FRC

### **4. Prévention du jeu excessif**

La dépendance au jeu peut entraîner un ménage dans la spirale des dettes. Selon le Dr. Dimitri Kohler, Economiste de la santé, qui a consacré sa thèse de doctorat à l'étude des effets socioéconomiques du jeu et du jeu pathologique, 1,5% de la population suisse souffre de désordres comportementaux en matière de jeu. Il existe un grand nombre de conséquences liées à ces troubles, les dettes figurant parmi les plus notables.<sup>99</sup> En ce sens, la prévention et la lutte contre le jeu excessif sont considérées comme une forme de prévention primaire du surendettement.

Depuis 2009, le canton de Fribourg s'est doté d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif (ci-après Fonds). Ce Fonds est alimenté par le produit des taxes<sup>100</sup> sur les loteries et paris, les legs et dons consentis en sa faveur, le produit de la fortune du Fonds et toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.<sup>101</sup> Il a pour but de soutenir des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu. Les demandes de subvention sont instruites et préavisées par la Commission d'utilisation du Fonds, qui peut également élaborer et proposer des projets.<sup>102</sup>

Organisations subventionnées par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif en 2012 :

- REPER
- Caritas Fribourg
- Groupement romand d'études des addictions

En 2012, dans le cadre du projet de prévention, de détection et d'intervention précoces dans le domaine du jeu excessif portant sur la période 2010-2012, 35'000 francs ont été versés à REPER. L'association a organisé une nouvelle « Semaine Défi : loisirs sans écran » du 7 au 13 mai 2012, proposant aux élèves de 4<sup>e</sup> à 6<sup>e</sup> primaires francophones du canton de Fribourg d'expérimenter une semaine pendant laquelle ils n'utilisent pas d'écran durant leur temps de loisirs. En outre, un mandat de prévention de l'endettement des jeunes a été octroyé à Caritas Fribourg pour un montant de 18'874.90 francs. Enfin, un montant de 47'696.10 francs a été

---

<sup>99</sup> KOHLER D., *op. cit.*

<sup>100</sup> Taxes dues en vertu de l'article 18 de la Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 17 mars 2009.

<sup>101</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 17 mars 2009.

<sup>102</sup> *Ibid.*

versé au Groupement romand d'études des addictions (GREA) au titre de participation du canton au fonctionnement du GREA selon la Convention signée par la Conférence Latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS). En résumé, 101'571 francs ont été octroyés en 2012 par le Fonds cantonal. Au 31 décembre 2012, ledit Fonds dispose d'un montant de 581'184.49 francs.<sup>103</sup>

Le 21 février 2013, la DSAS et la Commission cantonale d'utilisation du Fonds de prévention et de lutte contre le jeu excessif ont organisé une journée cantonale sur le thème : « Jeunes et jeu excessif ». Cet événement a contribué au renforcement des liens et des échanges entre les différentes organisations actives dans ce domaine. Parmi les contributions proposées, les présentations du Dr. Surís et du Pr. Jeanrenaud, abordant respectivement la problématique des jeux d'argent chez les adolescents et les coûts sociaux des jeux d'argent en Suisse ont été particulièrement appréciées et ont permis de saisir plus exactement la réalité des jeux d'argent en Suisse. Suite à cette journée, une nouvelle collaboration a été initiée entre Caritas Fribourg, le GREA et REPER en vue d'étoffer les cours de prévention du surendettement de Caritas Fribourg auprès des jeunes d'un volet concernant le jeu excessif. Afin de ne pas surcharger excessivement ces cours, dont le contenu est déjà conséquent, l'idée est de créer un outil de sensibilisation avec lequel les jeunes pourraient interagir et qu'ils pourraient emporter avec eux, comme une application pour Smartphone ou un site Internet dédié. Ce projet permettra de sensibiliser un nombre important de jeunes aux risques liés aux jeux d'argent.

## **5. Traitement rapide et soutien pour remplir sa déclaration d'impôts**

Le Service cantonal des contributions (SCC) du canton de Fribourg s'applique à traiter rapidement les déclarations d'impôts des contribuables fribourgeois afin de correspondre au mieux à la situation présente et d'éviter les décalages temporels. De plus, le SCC organise huit sessions de 2 heures, dont 6 en français et 2 en allemand, dans différents endroits du canton afin d'aider les personnes à remplir leur déclaration d'impôts.

### Niveau II

En termes de **prévention secondaire**, un seul type de mesure a pu être répertorié :

1. Aide à la gestion de budget.

#### **1. Aide à la gestion de budget**

L'aide à la gestion de budget est généralement pensée comme une mesure destinée à toute personne souhaitant faire état de sa situation au niveau financier. L'objectif principal est de renforcer les compétences des personnes qui bénéficient de ce soutien afin d'éviter une éventuelle dégradation de leur situation voire une entrée dans la spirale du surendettement. Le défi principal de ce type de mesure est de parvenir à faire venir les personnes en situation délicate avant que leur déséquilibre budgétaire soit catastrophique.

---

<sup>103</sup> COMMISSION CANTONALE D'UTILISATION DU FONDS DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE JEU EXCESSIF, *Rapport 2012 au Conseil d'Etat, Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 4 mars 2013.

Organisations actives dans la gestion de budget :

- Caritas Fribourg
- Budget-Beratungsstelle Sensebezirk<sup>104</sup>
- FRC
- Impuls, Bureau de consultation et de prévention, société et emploi<sup>105</sup>
- SSIEF
- Services sociaux d'entreprises

Il est à signaler qu'Impuls a reçu 10'000 francs en 2011 et 8'000 francs en 2012 via le Fonds de l'action sociale.

De plus, en 2011, Caritas Fribourg et l'association REPER ont initié une collaboration. Caritas Fribourg propose, dans les locaux de REPER, des consultations aux jeunes de 18 à 25 ans présentant des difficultés financières. Par ailleurs, depuis février 2012, la Budget-Beratungsstelle Sensebezirk a signé une convention de collaboration avec Caritas Fribourg, qui offre une complémentarité à ces deux structures et renforce leurs actions. La Budget-Beratungsstelle peut par exemple compter sur un renfort de Caritas Fribourg en cas de surcharge, elle peut bénéficier d'un transfert de savoir-faire ou de remplacement en cas d'absence. Caritas Fribourg peut, de son côté, profiter du soutien de la Budget-Beratungsstelle pour les clients et clientes du district de la Singine qui nécessitent un soutien en matière de gestion de budget. En 2011, la Budget-Beratungsstelle a en outre reçu un montant de 15'000 francs, ainsi que 20'000 francs en 2012, versés par le Fonds de l'action sociale.

### Niveau III

Au niveau de la **prévention tertiaire**, on trouve deux types de mesures :

1. Désendettement
2. Prêts en faveur des personnes surendettées en vue d'un désendettement

Même si le nombre de mesures n'est pas très élevé ici, le niveau de prévention III concentre les volumes d'investissement les plus importants du canton.

#### **1. Désendettement**

Depuis 2003, l'Etat de Fribourg a confié l'aide aux personnes en situation d'endettement à l'association Caritas Fribourg. Elle est la seule organisation offrant des prestations en matière de désendettement. Le service de désendettement accueille, oriente et informe toutes les personnes ayant des questions liées à cette problématique et, lorsque la situation le permet, accompagne les personnes dans une procédure d'assainissement. Il propose deux types de prestations :

---

<sup>104</sup> En activité depuis l'été 2005, la Budget-Beratungsstelle Sensebezirk offre un soutien en matière de gestion de budget à la population du district de la Singine.

<sup>105</sup> Le bureau Impuls basé à Morat est spécialisé dans le conseil et l'accompagnement dans le domaine du droit de travail et des assurances sociales. Il prend en charge des personnes habitant le district du Lac.

- *Prise en charge des personnes endettées*  
Le service de désendettement est ouvert à toute personne domiciliée dans le canton.
- *Formation des professionnels en matière de désendettement*  
Les spécialistes de Caritas Fribourg organisent à l'intention des assistantes et assistants sociaux, des curateurs et curatrices du canton, des sessions de formation de base pour l'intervention auprès des personnes endettées. En 2012, une formation de base de deux jours a eu lieu sur le thème de « l'intervention auprès des personnes endettées ». Elle a été suivie par vingt-trois personnes actives professionnellement dans ce domaine.

## **2. Prêts en faveur des personnes surendettées en vue d'un désendettement**

Les personnes en situation de surendettement doivent faire face à des volumes de dettes très importants. Dès lors, pour leur permettre de mettre un terme à la spirale de dettes dans laquelle elles sont entraînées des fonds accordant des prêts ont été créés.

Fonds accordant des prêts :

- Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques, décrit plus haut<sup>106</sup>
- Fonds d'entraide de l'Etat

Le Fonds d'entraide de l'Etat (ci-après le Fonds) s'adresse à tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg<sup>107</sup> connaissant des difficultés temporaires. Créé dès 1946, le Fonds est géré par un comité composé de trois membres, soit le directeur du Département des finances qui préside le comité, le chef du Service du personnel et d'organisation (SPO) et un représentant ou une représentante du personnel. Les collaborateurs et collaboratrices qui y font appel bénéficient d'un prêt sans intérêt qui sert uniquement à payer les dépenses nécessaires, notamment celles concernant le logement ou les assurances, leur permettant d'éviter des poursuites avec saisies de salaire. Le Comité de gestion établit dès le départ un plan de remboursement avec la personne qui requiert son soutien. Le remboursement s'échelonne en règle générale jusqu'à 48 mois au maximum. En principe, les prêts ne peuvent dépasser 10'000 francs. Ils sont octroyés sans intérêt. Exceptionnellement, eu égard à la situation matérielle du collaborateur ou de la collaboratrice, des prêts allant jusqu'à 25'000 francs peuvent être consentis. Dans ce cas, ils sont remboursables avec un intérêt de 3% pour la somme dépassant 10'000 francs. Le Fonds est alimenté par l'Etat au gré des besoins et selon les possibilités budgétaires. Actuellement, il dispose d'environ 350'000 francs. En 2012, 28 demandes ont été adressées au Fonds, 18 ont été acceptées et 1 refusée. Pour les 7 autres, des solutions alternatives ont été envisagées. Une convention de collaboration a été établie avec Caritas Fribourg concernant les employés et employées de l'Etat. Les situations financières complexes (déficit budgétaire chronique, budget proche du minimum vital, saisie de salaire...) sont orientées vers le Service de désendettement de cette association. Celle-ci dresse un rapport écrit, dans lequel figurent le bilan de la situation financière ainsi que les perspectives et possibilités d'action de la personne endettée. En 2012, 9 personnes employées par l'Etat ont bénéficié de cette collaboration.<sup>108</sup>

---

<sup>106</sup> Cf. historique et description, chap. 3.3.1, p. 38

<sup>107</sup> Uniquement les collaborateurs et collaboratrices soumis à la Loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

<sup>108</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Règlement du 13 décembre 1988 relatif au Fonds d'entraide sociale*, Fribourg, 13 décembre 1988.

Tableau récapitulatif des mesures existantes dans le canton de Fribourg

<b>Mesures propres au canton de Fribourg</b>		
<b>Niveaux</b>	<b>Mesures</b>	<b>Prestataires/Ressources à disposition</b>
<b>Niveau I</b> <b>Prévention primaire</b> Personnes en situation financière saine (cf. p. 40)	Prévention du surendettement dans le cadre des écoles	Ecoles Caritas Fribourg Offices des poursuites Fédération romande des consommateurs Banques
	Cours de prévention du surendettement	Caritas Fribourg Offices des poursuites Service social inter-entreprises Fédération romande des consommateurs Banques
	Sensibilisation	Caritas Fribourg Fédération romande des consommateurs
	Prévention du jeu excessif	Fonds de prévention et de lutte contre le jeu excessif REPER Caritas Fribourg Groupement romand d'études des addictions
	Traitement rapide et soutien pour compléter sa déclaration d'impôts	Service cantonal des contributions
<b>Niveau II</b> <b>Prévention secondaire</b> Personnes rencontrant des difficultés financières (cf. p.43)	Aide à la gestion de budget	Caritas Fribourg Budget-Beratungsstelle Sensebezirk Fédération romande des consommateurs Impuls Service social inter-entreprises Services sociaux régionaux Services sociaux d'entreprises
<b>Niveau III</b> <b>Prévention tertiaire</b> Personnes en situation de surendettement (cf. p.44)	Désendettement	Caritas Fribourg
	Prêts en faveur des personnes surendettées en vue d'un désendettement	Fonds cantonal de désendettement en faveur des personnes physiques géré par la Commission cantonale d'utilisation du Fonds Fonds d'entraide de l'Etat
<b>Mesures déployées au niveau national disponibles dans le canton de Fribourg</b>		
<b>Niveaux</b>	<b>Mesures</b>	<b>Prestataires/Ressources à disposition</b>
<b>Niveau I</b> <b>Prévention primaire</b> (cf. chap. 3.1)	Sites Internet d'information	www.dettes.ch www.budgetberatung.ch www.caritas-dettesconseil.ch www.impots-easy.ch www.ciao.ch
	Matériel de prévention à destination des enfants	Pro Juventute
	Cours pour migrantes et migrants	Caritas Suisse
	Permanence téléphonique <i>SOS info dettes : 0800 708 708</i>	Caritas Suisse Caritas Fribourg
	Prévention du jeu excessif	Groupement romand d'études des addictions
<b>Niveau II</b> <b>Prévention secondaire</b> (cf. chap. 3.1)	Permanence téléphonique <i>SOS info dettes : 0800 708 708</i>	Caritas Suisse Caritas Fribourg

### 3.3.3 Appréciation générale de la situation fribourgeoise

Afin d'apprécier la situation au niveau du canton de Fribourg, il est intéressant de revenir sur les enseignements principaux du rapport.

D'un point de vue général, tout d'abord, il a été constaté que le surendettement est une réalité pour près d'une personne sur dix et qu'il n'est pas l'apanage des jeunes. De plus, différents indices tendent à montrer que la situation a tendance à s'aggraver. Ainsi, certains spécialistes affirment qu'il est nécessaire de développer des mesures de prévention primaire et secondaire qui permettent de soutenir les personnes en difficulté et d'éviter qu'elles ne tombent dans une spirale de surendettement.<sup>109</sup> Concernant ce premier point, on peut remarquer que la prévention en matière de surendettement dans le canton de Fribourg est pour l'heure principalement orientée sur les mesures de prévention tertiaire, soit des mesures de soutien pour des personnes déjà surendettées, car l'essentiel des montants sont investis dans cette catégorie de prévention.

Ensuite, selon les données de l'OFS, le niveau de formation a un impact sur le risque de surendettement des jeunes, en particulier ceux au bénéfice d'un niveau de formation secondaire ou inférieur. Ainsi, il est important de renforcer les compétences de ces jeunes en termes de gestion financière. En la matière, différentes structures dispensent des cours de prévention, notamment auprès des apprentis et apprenties. La mise sur pied du projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes » mandaté par la DSAS a permis de développer ce type de prévention. Toutefois, les interventions des différentes structures ne concernent encore qu'un groupe limité de jeunes et ne sont pas vraiment organisées selon une systématique prédéfinie puisqu'elles sont principalement dispensées en fonction de la demande.

Puis, l'un des enseignements les plus importants concerne les moments critiques durant lesquels le risque d'entrer dans une spirale de surendettement est accru. Pour rappel, il s'agit de moments qui jalonnent le parcours de vie et dont les incidences sur le budget, si elles sont mal négociées, peuvent signifier une entrée dans le cercle vicieux du surendettement. Ces moments ont été classés selon deux catégories : les étapes de vie (majorité, indépendance financière, accueil d'un enfant, retraite) et les ruptures (divorce/séparation, atteinte à la santé, perte d'emploi, échec d'une activité indépendante). Ces éléments constituent des indices très intéressants pour la prévention, car ils offrent la possibilité de cibler les mesures et les interventions à des moments précis avec des partenaires particuliers. Or, l'état des lieux de la situation actuelle dans le canton de Fribourg montre que la prévention n'est pas construite selon cette logique. Les mesures existantes s'adressent sans distinction à toute la population d'une part, et plus particulièrement aux jeunes d'autre part.

En outre, l'un des facteurs particulièrement importants de risque de surendettement est la combinaison entre le faible niveau de connaissance en matière de finances constaté dans l'ensemble de la population et les moments critiques. Ici, les investigations liées au rapport montrent que des améliorations peuvent encore être apportées au dispositif fribourgeois. En effet, il a été observé que les personnes aux prises avec des dettes ne sollicitent un soutien qu'en dernier recours, lorsqu'elles sont dos au mur face à un surendettement sévère qui les dépasse complètement et qu'elles ne peuvent plus faire autrement. A ce moment-là, le montant de leurs dettes est tel qu'il devient extrêmement difficile, voire parfois impossible, de les en sortir. Pour ces personnes-là, la prévention secondaire, notamment les mesures d'aide à la gestion de budget,

---

<sup>109</sup> RODARI S., *op. cit.*

sont primordiales, il faut leur offrir un soutien avant qu'elles ne sombrent trop profondément. Or, les mesures de prévention secondaire sont encore peu nombreuses dans le canton de Fribourg et probablement trop peu connues.

Ensuite, les différents types de dettes constituent également un indice d'appréciation. Les arriérés d'impôts et de caisse-maladie sont les dettes les plus fréquentes. Concernant les impôts, le Service cantonal des contributions a déjà mis en place certaines mesures à son niveau. Toutefois, les spécialistes du désendettement ont estimé qu'un renforcement en la matière serait nécessaire tant la fréquence de ce type de dettes est importante.

Finalement, l'historique et le catalogue des mesures existantes actuellement dans le canton de Fribourg montrent le dynamisme des organisations travaillant dans ce domaine, leurs investissements et les initiatives pour tenter de trouver des solutions, et la participation importante et active de l'Etat. Toutefois, face à la complexité et à l'ampleur de cette problématique, une coordination au niveau cantonal est nécessaire pour donner une cohérence à l'ensemble et conduire le dispositif.



#### 4. Plan d'action 2013-2016 pour un renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers

Dans le canton de Fribourg, la pierre angulaire du dispositif de prévention du surendettement comprend, d'une part, le Fonds cantonal de désendettement en faveur des personnes physiques, géré par la Commission cantonale de gestion du Fonds et, d'autre part, les prestations du Service de désendettement de Caritas Fribourg, mandaté par l'Etat.

Au regard de la situation actuelle et de sa péjoration annoncée, le dispositif cantonal doit être consolidé. Sur la base des enseignements de ce rapport, le Conseil d'Etat s'est prononcé favorable au plan d'action suivant pour le renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers :

Trois objectifs déterminent les mesures à développer durant la période 2013-2016 :

1. Sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques
2. Encourager le recours rapide aux soutiens existants : Projet pilote de prévention secondaire
3. Coordonner la politique en matière de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif de manière globale

Par la suite, le Conseil d'Etat s'appuiera sur les travaux de la commission cantonale, qui sera instituée à la suite de ce rapport, en particulier sur l'évaluation de la mise en œuvre du plan d'action 2013-2016, pour décider des orientations à suivre et des actions à mettre en œuvre.

##### **Objectif 1 : Sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques**

Les spécialistes du surendettement considèrent qu'aujourd'hui cette problématique n'épargne plus aucun parcours de vie. Tout un chacun est exposé au risque de surendettement à certains moments charnières de sa vie, durant lesquels les changements rencontrés peuvent particulièrement influencer les finances personnelles.

Ces moments critiques ont été classés selon deux catégories : les étapes de vie et les ruptures :

<b>Etapes de vie</b>	<b>Ruptures</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Majorité</li><li>- Indépendance financière</li><li>- Accueil d'un enfant</li><li>- Retraite</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Divorce, séparation</li><li>- Atteinte à la santé (maladie, invalidité/accident/dépendance)</li><li>- Perte d'emploi</li><li>- Echec d'une activité indépendante</li></ul>

Ces indications sont particulièrement intéressantes pour cibler la prévention à des moments précis dans le parcours de vie des Fribourgeoises et des Fribourgeois.

L'objectif 1 est composé de 2 mesures :

**Mesure 1 :** Poursuivre et étendre le projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes ».

**Mesure 2** : Diffuser une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers.

**Mesure 1** : Poursuivre et étendre le projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes »

La première mesure préconisée consiste, d'une part, à poursuivre les interventions actuellement réalisées par Caritas Fribourg dans les écoles professionnelles, les SEMO, les PréFo, l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), à l'Etat de Fribourg pour les apprentis et apprenties et dans d'autres structures telles la Fondation Prof-In<sup>110</sup>, et d'autre part, à augmenter progressivement le nombre d'interventions au sein des écoles professionnelles. L'objectif est que l'ensemble des élèves de 2<sup>e</sup> année inscrits dans les écoles professionnelles bénéficient de cours de sensibilisation et de prévention en matière de surendettement.

Actuellement, ces cours sont dispensés à environ 1400 élèves des écoles professionnelles. Ce qui représente la moitié des classes de 2<sup>e</sup> année. Or, pour une prévention cohérente, il est important de couvrir l'ensemble des classes de 2<sup>e</sup> année, pour que dans son parcours chaque jeune en formation professionnelle bénéficie une fois au moins d'une sensibilisation au risque de surendettement et d'outils utiles en matière de gestion de budget.

Plusieurs raisons convergentes permettent d'aboutir à la mise en place de cette première mesure. Tout d'abord, si l'on considère les étapes de vie, relevées au chapitre 2 du présent rapport durant lesquelles le risque de surendettement est passablement important, ainsi que les résultats de la statistique de l'OFS concernant l'endettement des jeunes adultes, il s'avère que les élèves des écoles professionnelles constituent un public-cible particulièrement intéressant à atteindre en matière de prévention. En effet, d'une part, la grande majorité des personnes en formation professionnelle initiale ont entre 15 et 20 ans, ces élèves sont dès lors potentiellement concernés par trois des quatre grandes étapes de vie relevées plus haut, à savoir la majorité, l'indépendance financière et l'accueil d'un enfant. Durant cette période de la vie, les changements peuvent être considérables. Les premières expériences de gestion de son propre budget se font généralement durant ces moments-là et il est primordial que les jeunes soient conscients des risques qui les guettent et qu'ils puissent, par eux-mêmes, faire des choix judicieux en fonction des moyens dont ils disposent. D'autre part, selon les résultats de la statistique de l'OFS concernant l'endettement des jeunes adultes, le niveau de formation a un impact sur les situations d'endettement. En effet, les jeunes, dont la formation la plus élevée est de niveau secondaire II ou d'un niveau inférieur, présentent des taux de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement critiques et de risque d'endettement sévère plus importants que les jeunes ayant achevé une formation de degré tertiaire.<sup>111</sup> Il est dès lors important de porter une attention particulière à ces

---

<sup>110</sup> Ecole professionnelle artisanale et commerciale Bulle (EPAC), Ecole professionnelle artisanale et industrielle Fribourg (EPAI), Ecole professionnelle commerciale Fribourg (EPC), Ecole professionnelle santé - social Grangeneuve - Posieux (ESSG), Ecole des Métiers, technique et art, Fribourg (EMF).

<sup>111</sup> Taux de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement critiques :

- Ecole obligatoire : 14,5%, Degré secondaire II : 10%, Degré tertiaire : 2,9%

Taux de risque d'endettement sévère :

- Ecole obligatoire : 10,8%, Degré secondaire II : 4,7%, Degré tertiaire : 1,4%

jeunes, de leur mettre à disposition des informations concrètes, utiles et de leur faire connaître les ressources qui sont à leur disposition en cas de besoin. Cette mesure permet d'atteindre un large éventail de jeunes, soit l'ensemble des jeunes inscrits dans les écoles professionnelles du canton, mais également les jeunes des SEMO, des PréFo, de l'IAG, les apprentis et apprenties de l'Etat, ainsi que les jeunes pris en charge par des structures telles que la Fondation Prof-In.

Ensuite, cette mesure peut être mise en place facilement puisque les cours sont déjà élaborés et dispensés dans les classes par Caritas Fribourg. Poursuivre et renforcer le mandat cette association par cette mesure permettra au canton de Fribourg d'offrir aux jeunes en formation professionnelle une sensibilisation sérieuse et de qualité en matière de surendettement. En effet, forte de son expérience en matière de prévention et de lutte contre le surendettement, l'association choisie dispose d'une expertise précieuse dans ce domaine. Depuis 2006, l'Etat de Fribourg et Caritas Fribourg sont liés par une convention qui confie à l'association l'aide aux personnes en situation d'endettement. En 2012, son service de désendettement a traité 600 situations, toutes prestations confondues (conseils, entretiens brefs et processus de désendettement proprement dits). Le service de désendettement de Caritas Fribourg est de plus la principale porte d'entrée pour obtenir un prêt du Fonds de désendettement auprès de la Commission cantonale. Quant aux cours dispensés par les collaboratrices et collaborateurs de Caritas Fribourg, ils ont fait l'objet d'une évaluation au terme du projet pilote mandaté par la DSAS. A cette occasion, les élèves ont estimé qu'ils avaient appris de nouvelles choses, utiles pour leur avenir dans la vie active et qu'ils avaient mieux pris conscience de la problématique de l'endettement. Ils affirment également avoir été sensibilisés aux différentes dépenses telles que les impôts ou encore les primes d'assurance-maladie. Les enseignants et enseignantes soulignent l'intérêt des élèves par rapport au sujet. La DSAS a d'ailleurs entériné le mandat en reconduisant son financement en 2013.

La volonté des écoles professionnelles et des SEMO de poursuivre la collaboration avec Caritas Fribourg à la fin du projet pilote montre l'enthousiasme et l'intérêt des responsables de ces structures pour ces interventions.

A relever qu'en 2013, suite à la journée cantonale « Jeunes et jeu excessif », une nouvelle collaboration a été initiée entre Caritas Fribourg, le GREA et REPER en vue d'étoffer les cours de prévention du surendettement de Caritas Fribourg auprès des jeunes, d'un volet concernant le jeu excessif. Afin de ne pas surcharger excessivement ces cours, dont le contenu est déjà conséquent, l'idée est de créer un outil de sensibilisation avec lequel les jeunes pourraient interagir et qu'ils pourraient emporter avec eux, comme une application pour Smartphone ou un site Internet dédié. Ce projet permettra de sensibiliser un nombre important de jeunes aux risques liés aux jeux d'argent.

## Coût

Actuellement, Caritas Fribourg dispense des interventions de prévention du surendettement dans les écoles professionnelles, mais également pour les apprentis et apprenties de 1<sup>ère</sup> année de l'Etat de Fribourg, les SEMO, les PréFo et dans d'autres structures telles que la Fondation Prof-

In. Les cours comprennent deux interventions par classes d'une heure chacune afin d'aborder l'ensemble de la matière. De plus, chaque élève reçoit un fascicule d'informations, le « Petit manuel pour acheter et consommer sans dettes », réalisé spécialement pour les jeunes et qui regroupe des conseils et des indications quant au risque de surendettement, ainsi que les adresses des services de soutien en cas de besoin.

Le Conseil d'Etat a donc décidé d'augmenter progressivement les interventions de Caritas Fribourg dans les classes des écoles professionnelles, tout en poursuivant les cours dans les autres structures citées ci-dessus. L'objectif pour la rentrée scolaire 2013-2014 est d'atteindre la moitié des classes de 2<sup>e</sup> année, pour ensuite en 2014-2015 intervenir dans l'ensemble de celles-ci.

En 2012, 18'874, 90 francs ont été versés à Caritas Fribourg par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Afin de poursuivre le projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes » et pour que la moitié des classes de 2<sup>e</sup> année des écoles professionnelles bénéficient de cours de sensibilisation, la DSAS s'est engagée en 2013 pour un montant de 25'166 francs versés via le Fonds. Pour atteindre l'ensemble des classes de 2<sup>e</sup> année, comme prévu dans cette mesure, 50'000 francs par an seront versés à Caritas Fribourg en 2014, 2015 et 2016. Ces montants seront tous prélevés sur le Fonds.

### Mesure 2 : Diffuser une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers

Les éléments présentés au chapitre 2 mettent en évidence différents moments critiques durant le parcours de vie de tout un chacun où le risque d'entrer dans une spirale de surendettement est particulièrement important.

La mesure proposée ici consiste à diffuser une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers, au travers d'une collaboration avec différentes structures du système socio-sanitaire fribourgeois. En effet, chacun de ces moments critiques peut être rattaché à une structure au moins. Elles pourraient dès lors se charger de délivrer de manière ciblée des brochures de prévention élaborées spécialement pour chaque moment de vie particulier. Pour donner un exemple, les personnes qui se séparent ou divorcent doivent nécessairement se présenter devant le Président du tribunal civil, à ce moment-là une brochure de sensibilisation avec des informations quant aux risques de surendettement après un divorce ou une séparation pourrait leur être transmise. Autre exemple à relever, s'agissant des demandeurs et demandeuses d'emploi, la sensibilisation sera renforcée dans le cadre des entretiens-conseils avec les conseillers et conseillères en placement des Offices régionaux de placement. Le contenu de ces brochures sera réalisé en collaboration avec les spécialistes du désendettement travaillant dans le canton.

Le tableau ci-dessous répertorie les principales structures, actrices ou acteurs qui pourraient être associés à cette démarche (liste non exhaustive).

	Moments critiques	Structures envisagées
Etapas de vie	Majorité	Ecoles du degré secondaire II, employeur-euse
	Indépendance financière	Ecoles du degré secondaire II, employeur-euse, Service cantonal des contributions
	Accueil d'un enfant	Maternités Maisons de naissance Service de l'enfance et de la jeunesse (adoptions)
	Retraite	Caisses de compensation
Ruptures	Divorce séparation	Président du tribunal civil
	Atteinte à la santé	Médecins Office de l'assurance-invalidité
	Perte d'emploi	Offices régionaux de placement
	Echec d'une activité indépendante	Service du registre du commerce

## Coût

Le coût de cette mesure est évalué à 10'000 francs en 2014, puis à 8000 francs pour les années 2015 et 2016. Ces montants sont assumés par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif.

## **Objectif 2 : Encourager le recours rapide aux soutiens existants**

Généralement, le recours aux services d'aide à la gestion de budget est très tardif. Les personnes en situation d'endettement problématique ne demandent un soutien professionnel que lorsqu'elles n'ont plus aucune autre solution de repli. Il s'agit d'un problème important car, à ce moment-là, le montant de leurs dettes est tel qu'il est difficile, voire parfois impossible, d'assainir leur situation.

L'objectif 2 comprend une mesure.

## **Mesure 1 : Projet pilote de prévention secondaire**

La mise en place d'un repérage précoce est essentielle afin de proposer rapidement et simplement une aide aux personnes présentant des signes annonciateurs d'entrée dans une spirale de surendettement. L'un de ces signes semble facile à détecter, il s'agit de la demande d'avance sur salaire. En effet, la demande d'avance sur salaire semble constituer un bon indicateur de risque de surendettement, car elle cache souvent des problèmes d'équilibre budgétaire ou des difficultés de gestion administrative. Il est de plus intéressant d'atteindre les personnes salariées au moyen d'une mesure de prévention, car dans la plupart des cas, pour pouvoir prendre un crédit, un leasing, une carte client ou ouvrir un compte en banque, il faut produire une attestation de salaire. Ainsi, on observe que les personnes surendettées tirent généralement leurs revenus d'une activité salariée. Cet état de fait est d'ailleurs confirmé par les statistiques de Caritas Fribourg, qui montrent que la majorité des personnes venant consulter son service de

désendettement sont salariées (68%)<sup>112</sup>. Face à cette réalité, et étant donné en outre que la majorité des personnes actives occupées dans le canton de Fribourg a le statut d'employé, le Conseil d'Etat a décidé de s'associer à des services sociaux d'entreprises afin de mettre sur pied un projet pilote de prévention secondaire. Il s'agit du care management de l'Etat de Fribourg, du service social de la Poste, région fribourgeoise et du Service social inter-entreprises (SSIEF)<sup>113</sup>. Sur le principe, ces services ont donné leur accord pour participer au projet pilote.

L'idée de base, inspirée d'une pratique du SSIEF, est simple : si une personne demande une avance sur salaire, il doit lui être conseillé de se rendre au service social de l'entreprise ou vers un service d'aide à la gestion de budget pour faire le point sur sa situation financière. La demande d'avance sur salaire fait office de signal d'alerte pour repérer une situation potentiellement à risque d'entrée dans une spirale de surendettement, voire de surendettement avéré. L'objectif est de gagner du temps grâce à un indice adéquat permettant de repérer rapidement les personnes en difficulté afin de leur offrir un soutien avant que leur situation ne soit trop catastrophique ou, le cas échéant, de les orienter plus rapidement vers un service spécialisé.

Néanmoins, avant de promouvoir cette procédure auprès de toutes les entreprises du canton, il s'agit de s'assurer de sa pertinence, puis de construire un outil simple et facilement utilisable pour qu'elles participent à la prévention du surendettement auprès de leurs employés et employées. C'est pourquoi, le Conseil d'Etat a décidé de mettre tout d'abord sur pied un projet pilote.

Ce projet pilote poursuivra plusieurs buts :

- Evaluer si la demande d'avance sur salaire est effectivement un bon indicateur de difficultés en matière de gestion budgétaire ;
- Trouver le meilleur moyen d'inciter les responsables du versement des salaires à orienter les employés et employées vers le service social de l'entreprise ou un service d'aide à la gestion de budget ;
- Comprendre et détailler les raisons, les arguments, les mots qui ont convaincu les employés et employées de venir demander une aide à la gestion de budget ;
- Construire pour les entreprises fribourgeoises un outil simple et facilement utilisable pour qu'elles participent à la prévention du surendettement auprès de leurs employés et employées ;
- Mettre cet outil à disposition des entreprises fribourgeoises ;
- Promouvoir l'outil dans canton.

Une première phase consistera à concevoir le concept du projet pilote, le réaliser et élaborer l'outil à l'attention des entreprises. La promotion de cet outil auprès des employeurs et employées du canton représentera la seconde phase du projet pilote.

---

<sup>112</sup> CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENETTEMENT, *Statistiques 2008 à 2012*, Givisiez.

<sup>113</sup> Le SSIEF est mandaté par 36 entreprises fribourgeoises pour le suivi social de leurs collaboratrices et collaborateurs.

Ainsi, par cette mesure, de nombreuses situations à risque de surendettement, voire en parallèle de jeu excessif, pourront être repérées avant qu'elles ne soient trop graves et des coûts indirects conséquents évités. L'engagement des entreprises dans la prévention du surendettement constituera un atout majeur du canton dans ce domaine.

## Coût

Les frais inhérents à la mise en œuvre de ce projet pilote sont évalués à 30'000 francs. Ils seront pris en charge par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif.

### **Objectif 3 : Coordonner la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif de manière globale**

Afin de mettre en place une politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement efficace, il est nécessaire de coordonner les actions au niveau cantonal. Le Conseil d'Etat a dès lors décidé d'instituer une seule et unique Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif.

L'objectif 3 comprend une mesure.

### **Mesure 1 : Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif**

La coordination du dispositif en matière de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers sera assurée grâce à l'institution d'une seule et unique Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif (ci-après la Commission), rattachée à la Direction de la santé et des affaires sociales. Vu les liens étroits entre les problématiques du surendettement et du jeu excessif, il est décidé de compléter les attributions et les thèmes de réflexion de l'actuelle Commission cantonale d'utilisation du Fonds jeu excessif. Comme l'a souligné la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) en 2012, en demandant d'intégrer les questions d'endettement et de surendettement dans la planification du Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ), ces deux problématiques sont étroitement liées et les mesures de prévention entreprises à leur égard vont de pair. La réunion de spécialistes du surendettement et du jeu excessif au sein d'une unique Commission constituera une plus-value certaine pour le canton, qui bénéficiera d'un large champ de vision concernant la gestion et la relation à l'argent de la population, ainsi que de vastes connaissances concernant les outils de prévention.

La Commission exercera notamment les attributions suivantes :

- Instruction et préavis des demandes de subventions auprès du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif ;
- Elaboration et proposition de projets ;
- Surveillance de l'utilisation adéquate des moyens ;
- Coordination des interventions mises en œuvre dans le canton ;
- Organe consultatif du Conseil d'Etat pour toutes les questions relevant du surendettement et/ou du jeu excessif.

## Coût

Cette mesure est sans incidence financière puisque déjà au budget courant du Service de l'action sociale, pour les frais de gestion de la Commission d'utilisation du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif.



## Résumé financier du plan d'action 2013-2016 (CHF)

		2013	2014	2015	2016	Total
<b>Objectif 1</b> <b>Sensibiliser</b>	<i>Mesure 1</i> Poursuivre et étendre le projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes » (cf. page 50)	25'166.00	50'000.00	50'000.00	50'000.00	175'166.00
	<i>Mesure 2</i> Diffuser une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers (cf. page 52)	/	10'000.00	8'000.00	8'000.00	26'000.00
<b>Objectif 2</b> <b>Encourager</b>	<i>Mesure 1</i> Projet pilote de prévention secondaire (cf. page 53)	30'000.00	/	/	/	30'000.00
<b>Objectif 3</b> <b>Coordonner</b>	<i>Mesure 1</i> Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif (cf. page 55) + <i>coordination de l'ensemble du plan d'action</i>	Sans incidence financière	idem	idem	idem	Sans incidence financière
<b>Total</b>		55'166.00	60'000.00	58'000.00	58'000.00	<b>231'166.00</b>

Les montants nécessaires au renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers sont prélevés, pour le plan d'action 2013 à 2016, sur le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif.

## Conclusion

Le surendettement n'est pas qu'une question de dettes. Il touche la personne dans son entier. Lorsqu'elles prennent conscience de la gravité de leur situation, les personnes surendettées ont généralement un sentiment d'insécurité, d'échec personnel voire d'incompétence. Leur estime d'elles-mêmes chute et il arrive qu'elles se replient sur elles-mêmes et se sentent découragées.<sup>114</sup> Les conséquences tant sociales qu'économiques sont importantes pour elles, mais également pour toute la société, qui les soutient. Aujourd'hui, au regard des prévisions pessimistes formulées par les services et organisations les plus proches de cette problématique, il est clair qu'une « intervention réparatrice ne suffit plus ».<sup>115</sup>

Les données tant quantitatives que qualitatives permettent une analyse approfondie de la problématique du surendettement où s'entremêlent tout à la fois des explications propres à chaque expérience de vie et des causes contextuelles. Au niveau individuel, différentes étapes de l'existence, comme l'indépendance financière, l'accueil d'un enfant, la retraite, ainsi que les ruptures brutales dans le cours de l'existence, divorce, atteinte à la santé, perte d'emploi, constituent des moments particulièrement critiques où le risque d'entrée dans un processus de surendettement est grand. A cela, s'ajoutent encore d'autres éléments, en fonction des parcours : le manque de formation, le jeu excessif, les difficultés de gestion administrative, qui précipitent certains personnes dans un endettement non maîtrisé. Toutefois, tout ne se joue pas uniquement au niveau individuel, pour dépasser une explication simpliste, il faut ajouter des éléments contextuels. En effet, le cadre dans lequel se développe la problématique du surendettement fait partie intégrante de sa compréhension. Aujourd'hui, la consommation représente l'une des composantes essentielles du mode de vie dans les pays dits développés. Il faut consommer pour vivre au quotidien et pour tenir sa place dans la société. Or, force est de constater que les consommateurs et consommatrices sont incités à consommer toujours davantage et à contracter des crédits s'ils ne disposent pas des moyens nécessaires au paiement direct de leurs achats. L'accès de plus en plus facilité au crédit constitue un risque important de déclenchement d'une spirale de surendettement. Il faut y ajouter le défi de la dématérialisation de l'argent qui demande une grande vigilance vis-à-vis des montants dépensés et le problème de l'utilisation, par certains ménages, du crédit à la consommation comme complément de budget, faute de revenus suffisants pour vivre. Tous ces aspects montrent la complexité de la problématique du surendettement et appellent au développement de mesures adéquates selon une politique coordonnée.

En Suisse, tant au niveau de la Confédération que des cantons, de nombreuses mesures peuvent être relevées. Ces dernières années d'ailleurs, la problématique du surendettement connaît une prise en considération grandissante. Dans le canton de Fribourg, comme ailleurs, la prévention existe et se développe. Toutefois, pour accentuer l'impact des efforts actuels et surtout anticiper la péjoration de certaines situations, il est nécessaire de renforcer le dispositif existant.

Pour ce faire, le Conseil d'Etat a décidé d'un plan d'action 2013-2016 en se fixant trois objectifs :

**Objectif 1 :** Sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques

**Objectif 2 :** Encourager le recours rapide aux soutiens existants

---

<sup>114</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p. 137.

<sup>115</sup> RODARI S., *op. cit.*

**Objectif 3 :** Coordonner la politique en matière de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif de manière globale.

Chaque objectif détermine les mesures spécifiques suivantes :

**Objectif 1**

- *Mesure 1 :* Poursuivre et étendre le projet « Prévention de l'endettement auprès des jeunes »
- *Mesure 2 :* Diffuser une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers

**Objectif 2**

- *Mesure 1 :* Projet pilote de prévention secondaire

**Objectif 3**

- *Mesure 1 :* Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif

Ces trois objectifs tracent une ligne directrice claire et concentrent les efforts dans des domaines ciblés. L'extension du rôle de la Commission cantonale d'utilisation du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif à la problématique du surendettement est l'un des instruments les plus importants de ce plan d'action. Elle permet de piloter le dispositif et de soutenir la mise en place des mesures prévues, mais également d'assurer une cohérence d'ensemble et d'anticiper les changements. Une évaluation du plan d'action 2013-2016 sera effectuée au terme de celui-ci.

En 2013, 55'166 francs seront investis dans les mesures mentionnées ci-dessus, 60'000 francs sont prévus en 2014 et 58'000 francs par année en 2015 et 2016. Ces dépenses sont assumées par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Comme l'a souligné la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) en 2012, en demandant d'intégrer les questions d'endettement et de surendettement dans la planification du Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ), les problématiques de jeu d'argent et de surendettement sont étroitement liées et les mesures de prévention entreprises à leur égard vont de pair. Les spécialistes interrogés dans le cadre du rapport d'évaluation de l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu réalisé par INFRAS partagent le même point de vue. Selon eux, la problématique des dettes est l'un des éléments à considérer en particulier dans l'amélioration du système de prévention du jeu excessif.<sup>116</sup> Les dettes peuvent être à la fois cause et conséquence du jeu excessif, mais également constituer un moyen de repérage efficace des situations de jeu pathologique. Le renforcement de la politique cantonale profitera non seulement aux personnes surendettées, en situation de jeu excessif, et à leur famille, mais également à la société et à l'économie fribourgeoises.

L'importance de la responsabilité des familles en matière d'éducation à l'argent avait été soulignée lors de l'acceptation du postulat. En ce sens, des actions spécifiques à cette question seront intégrées dans le cadre de la politique familiale cantonale. De plus, en matière de soutien au niveau de la déclaration fiscale, une collaboration entre le Service cantonal des contributions et Fribourg pour tous, information et orientation sociales, est actuellement en discussion.

---

<sup>116</sup> INFRAS, FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ (FDKL), *Evaluation der Spielsucht abgabe, Bestandesaufnahme*, Schlussbericht, Zürich, 8 mai 2013.

En matière de développement durable, les effets des mesures préconisées dans ce rapport ont été évalués à l'aide de la Boussole 21. Deux grands enseignements se dégagent de l'évaluation de la politique de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers. Premièrement, tout un chacun est potentiellement concerné par le surendettement et peut à un moment donné se retrouver pris au piège d'une spirale inextricable de dettes. Deuxièmement, les mesures de prévention et de lutte contre le surendettement ont un impact au niveau de la société, mais également de l'économie. C'est pourquoi une étroite collaboration des domaines social et économique est nécessaire. Celle-ci pourra être amorcée grâce aux mesures préconisées dans le rapport, notamment le projet pilote de prévention secondaire et la création d'une commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif. Le dialogue ainsi instauré assurera la durabilité de la prise en considération de ces questions et profitera à la société fribourgeoise au sens large.

Il y a lieu par ailleurs de replacer la problématique du surendettement des ménages dans le contexte global de la société d'aujourd'hui et de garder à l'esprit que certaines personnes s'endettent démesurément faute de moyens nécessaires à leur survie. Ainsi, en plus des mesures proposées dans ce rapport, il est indispensable de continuer à agir, notamment dans le domaine de la lutte contre pauvreté.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte de ce rapport.

## Liste des abréviations

ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CER-N	Commission de l'économie et des redevances du Conseil national
CIAO	Centre d'Information Assisté par Ordinateur
CLASS	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales
CO	Cycle d'orientation
CSP	Centre social protestant
CTA	Centre de traitement des addictions
DSAP	Direction de la santé et de la prévoyance sociale, canton de Berne
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales, canton de Fribourg
DSAS	Département de la santé et des affaires sociales, canton de Vaud et de Neuchâtel
EPT	Equivalent plein temps
FRC	Fédération romande des consommateurs
GREA	Groupement romand d'études des addictions
IAG	Institut agricole de Grangeneuve
LASoc	Loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991
LCC	Loi fédérale sur le crédit à la consommation
LCD	Loi fédérale contre la concurrence déloyale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFS	Office fédéral de la statistique
OP	Office des poursuites
PCLS	Programme de lutte contre le surendettement, canton de Genève
PILDJ	Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif
PréFo	Semestre de préformation
REMP	Recherche et études des médias publicitaires
SASoc	Service de l'action sociale
SCC	Service cantonal des contributions
SEMO	Semestre de motivation
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SPO	Service du personnel et d'organisation
SSIEF	Service social inter-entreprises

## Bibliographie

ARTIAS, *Le désendettement : une pratique proposée par des services spécialisés pour lutter contre un fléau socio-économique inquiétant, le surendettement des ménages*, Le dossier du mois de l'ARTIAS, sept-oct. 2005.

AUBERT J., *Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits*, Iv. pa. 10.467, Berne, 18 juin 2010.

BISCONTIN G., *Le jeu excessif dans le canton de Fribourg, Analyse des besoins*, Fribourg, décembre 2009.

CANTON DE BERNE, DIRECTION DE LA SANTE ET DE LA PREVOYANCE SOCIALE, *Consultation pour personnes endettées : positives pour les pouvoirs publics*, Communiqué de presse, 22 mai 2007.

CARITAS FRIBOURG, « Les dettes, cercle vicieux de la pauvreté » in *Caritas.mag*, N°4, octobre 2011.

CARITAS FRIBOURG, « *Projet pilote : prévention de l'endettement auprès des jeunes* », Rapport à l'intention du Service de l'action sociale, Givisiez, août 2012.

CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENDETTEMENT, *Statistiques 2008 à 2012*, Givisiez.

CARITAS SUISSE, *Lutter contre la pauvreté par le biais du conseil en matière d'endettement*, Service de presse 2, Lucerne, 2 février 2012.

CARITAS SUISSE, *Prévention et consultation contre le surendettement privé*, Prise de position de Caritas Suisse du 24 janvier 2012.

CARITAS SUISSE, *Problèmes de dettes : attention aux phases transitoires*, Service de presse 3, Lucerne, 23 février 2012.

CARITAS SUISSE, *Renforcer la lutte contre l'endettement privé*, 28 juin 2012

CHAMBRES DES POURSUITES ET FAILLITES, *Rapport pour l'exercice 2011 au Conseil d'Etat*, Fribourg, 15 mars 2012.

COMMISSION CANTONALE D'UTILISATION DU FONDS DE PREVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE JEU EXCESSIF, *Rapport 2012 au Conseil d'Etat, Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 4 mars 2013.

COMMISSION « PERSONNES EN SITUATION D'ENDETTEMENT », *Rapport final du 25 juin 2001 au Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, Fribourg, juin 2001.

COMMISSION DE L'ECONOMIE ET DES REDEVANCES, *10.467 Initiative parlementaire. Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits*, Courrier du 6 juin 2013 à l'attention des gouvernements cantonaux.

COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL (CER-N), *Enquête sur l'endettement privé*, Mo. 11.3465, Berne, 18 avril 2011.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 17 mars 2009.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 29 novembre 2005 concernant la création d'un Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques*, Fribourg, le 29 novembre 2005.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Personnes en situation d'endettement. Constitution d'une commission*, Extrait du procès-verbal des séances, Fribourg, 16 mai 2000.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Règlement du 13 décembre 1988 relatif au Fonds d'entraide sociale*, Fribourg, 13 décembre 1988.

CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, Question Hugo Raemy, Calcul du minimum vital en matière de poursuite ; prise en considération des impôts*, Fribourg, 12 mars 2013.

DEPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENEVE, « Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse » in *Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève*, Genève, 29 juin 2012.

DEPARTEMENT GESUNDHEIT UND SOZIALES, GENERALSECRETARIAT AARGAU, *Pionierprojekt in der Schuldenprävention*, Communiqué, 4 décembre 2008.

DETTES CONSEILS SUISSE, *Communiqué de presse du 6 novembre 2012*, Berne, Novembre 2012.

DETTES CONSEILS SUISSE, *Présentation des statistiques DCS 2011, Données définitives*, octobre 2012.

DIRECTION DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES DU CANTON DE FRIBOURG, *Rapport d'activités 2011*, Fribourg, Avril 2012.

DIRECTION DE LA SECURITE SOCIALE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE LAUSANNE, *Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés, Préavis N°144*, Lausanne, Avril 2000.

DUHAIME G., *La vie à crédit, consommation et crise*, Les presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy, 2003.

FEUSIER C., *Moments critiques*, Centre social protestant, 2006.

FLÜCKIGER-BÄNI S., *En finir avec l'endettement, pour protéger les tiers*, Mo. 11.3287, Berne, 18 mars 2011.

GROUPEMENT ROMAND D'ETUDES DES ADDICTIONS (GREAA), *Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, Propositions pour le programme cadre 2013-2015*, Octobre 2012.

HABER G., *Konzept für die Schuldenberatung im Kanton Bern*, Nov. 2006.

HENCHOZ C., WERNLI B., « L'endettement des jeunes est-il supérieur à celui des adultes en Suisse ? » in *La Vie économique*, Revue de politique économique, 1/2-2012.

- HILTPOLD H., *Prévention du surendettement chez les jeunes*, Iv. pa. 10.518, Berne, 13 décembre 2010.
- INFRAS, FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ, *Evaluation der Spielsuchtabgabe, Bestanddesaufnahme*, Schlussbericht, Zürich, 8 mai 2013.
- INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL, *Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*, Juin 2011
- INTRUM JUSTICIA, *L'endettement des jeunes en Suisse, Radar 2012*, Schwerzenbach, 2012.
- KOHLER D., *Three essays on the socioeconomics of gambling and pathological gambling*, Institute for economic research, University of Neuchâtel, Lausanne, 2012.
- MAIRE J-A., *Cartes de crédit. Une réglementation plus stricte pour lutter contre l'endettement des jeunes*, Iv. pa.11.459, Berne, 17 juin 2011.
- MITTELLANDZEITUNG, *Nicht in die Falle tappen*, 5 décembre 2008.
- OCHSNER M., *Le minimum vital*, Séminaire de formation, Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Lausanne, 15 mai 2012.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Endettement des jeunes, Analyses complémentaires de l'endettement des jeunes adultes*, Neuchâtel, Août 2012.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Les difficultés financières pèsent sur la qualité de vie*, Communiqué de presse, Neuchâtel, 18 décembre 2012.
- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, *Santé et comportements vis-à-vis de la santé en Suisse 2007, Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel, 2010.
- PFISTER G., *Pilier de prévoyance pour les jeunes*, Iv. pa. 11.3700, Berne, 17 juin 2011.
- POGGIA M., *Poursuite pour dettes. Permettre aux débiteurs saisis de quitter une spirale sans fin*, Iv. pa. 12.405, Berne, 7 mars 2012.
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, DÉPARTEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'EMPLOI, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE, *Rapport « Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement »*, Novembre 2010.
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil sur la motion de Mmes et MM. Anne Emery-Torracinta*, Genève, 30 mai 2012.
- REPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, CARITAS NEUCHÂTEL, CENTRE SOCIAL PROTESTANT, *Désendettement dans le canton de Neuchâtel. Le partenariat public-privé porte ses fruits : « Se désendetter, c'est difficile, mais c'est possible »*, Communiqué de presse, Neuchâtel, 22 novembre 2011.
- REY M., « Combattre la spirale du surendettement ? » in *Revue Reiso*, vendredi 8 mai 2009.
- RODARI S., *L'ampleur inquiétante du surendettement*, Revue d'information sociale (REISO), 5 décembre 2011.



SACCO F., « Ces cadres endettés, qui tentent de le cacher », in *Le Temps*, 2 mai 2013.

SERVICE DE L'ACTION SOCIALE DU CANTON DE FRIBOURG, *Rapport 2011 au Conseil d'Etat, Fonds de désendettement*, Fribourg, 12 avril 2012.

STÄHELI T., ZOBL M., *Financial Literacy in der Schweiz : Erhebung über den Stand des Finanzwissens*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2008.

STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *Eigenes Geld – Fremdes Geld, Jugendverschuldung in Basel Stadt*, Basel, 2008.

STREULI E., *Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*, Basel, Juin 2007.

SURIS J-C, AKRE C, PETZOLD A, BERCHTOLD A, SIMON O., *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Neuchâtel*, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 2011.

VEREIN SCHULDENSANIERUNG BERN, *Konzept, « Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen »*, im Auftrag des Fürsorge- und Gesundheitsdirektion des Kantons Bern, Août 2009.

## Ressources numériques

ADMINISTRATION DES FINANCES, *Budget 2013 de l'Etat de Fribourg*, Site Internet de l'Administration des finances, [http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget\\_2013\\_WEBfascicule\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget_2013_WEBfascicule_fr.pdf)

ASSOCIATION PLAN B, Site Internet de l'Association Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>

BON À SAVOIR, *Téléchargez l'application « Alerte Budget »*, Site internet de Bon à savoir, [http://www.bonasavoir.ch/alerte\\_budget.php](http://www.bonasavoir.ch/alerte_budget.php)

BUDGET-CONSEIL SUISSE, Site Internet de Budget-Conseil Suisse, [www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch)

CANTON DE VAUD, Site Internet du Service de prévoyance et d'aide sociales, <http://www.vd.ch/themes/sante-social/prevention/surendettement>

CARITAS FRIBOURG, Site Internet de Caritas Fribourg, <http://www.caritas-fribourg.ch/fr/p112001195.html>

CARITAS FRIBOURG, Site Internet de Caritas Fribourg, <http://www.caritas-fribourg.ch/fr/p112001122.html>, Rapport annuel 2011.

CARITAS SUISSE, Site Internet de Caritas Dettes Conseil, [www.caritas-dettesconseil.ch](http://www.caritas-dettesconseil.ch).

CIAO.CH, Site Internet de Ciao.ch, <http://www.ciao.ch>

DETTES CONSEILS SUISSE, Site Internet de Dettes Conseils Suisse, [www.dettes.ch](http://www.dettes.ch)

DETTES CONSEILS SUISSE, *Statuts*, <http://www.plusminus.ch/mm/Statuts.pdf>

DICTIONNAIRE LAROUSSE, Site Internet du Dictionnaire Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais-monolingue>

DIRECTION DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES DU CANTON DE FRIBOURG (DSAS), *A quel point la dépendance aux achats compulsifs est-elle répandue en Suisse ? Résultats significatifs de la*

première enquête représentative effectuée par la Haute école spécialisée de Berne, Verena Maag, Site Internet de la DSAS, [http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/etudemaag\\_resutats.pdf](http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/etudemaag_resutats.pdf)

GROUPEMENT ROMAND D'ETUDES DES ADDICTIONS (GREAA), Site Internet du GREAA, <http://www.grea.ch/grea/le-grea-en-bref>

IMPOTS.EASY, *Informations sur les impôts pour les jeunes*, Site Internet d'Impôts.easy, [www.impots-easy.ch](http://www.impots-easy.ch).

LIEN SOCIAL, *La prévention primaire, un enjeu pour le travail social*, Site Internet de Lien social, [http://www.lien-social.com/spip.php?article3036&id\\_groupe=5](http://www.lien-social.com/spip.php?article3036&id_groupe=5).

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Revenus, consommation et fortune – Analyse. Endettement*, Site Internet de l'OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/02.html>

OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, *Définitions*, Site Internet de l'OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/def.html>

PRO JUVENTUTE, Site Internet de Pro Juventute, <http://www.projuventute.ch/Offres.1786.0.html?&L=1>

RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA, Site Internet du Département de la santé et des affaires sociales, <http://www.jura.ch/DSA/SAS/Aide-financiere-insertion-et-probation/Lutte-contre-le-surendettement/Lutte-contre-le-surendettement.html>

SERVICE DE L'ACTION SOCIALE DU CANTON DE FRIBOURG (SASOC), Site Internet du SASoc, [http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action\\_sociale/desendettement.htm](http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action_sociale/desendettement.htm)

SERVICE DE LA PREVOYANCE SOCIALE (SPS), *Actualités*, Site Internet du SPS, [http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=38525](http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38525)

SERVICE DE LA STATISTIQUE DU CANTON DE FRIBOURG (SSTAT), Site Internet du SStat, [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5)

SOCIALINFO, *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Site Internet de Socialinfo, <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=770>