

Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel: bilan après 17 ans d'expérience

Dossier préparé par: Amaranta Cecchini, sous la direction du Prof. François Hainard, Institut de sociologie associé à la MAPS (Maison d'analyse des processus sociaux), Université de Neuchâtel

Avril 2012

Ce dossier est une synthèse qui reprend les principaux résultats développés dans le rapport «*Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*», en réponse au mandat confié à l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel par le comité de direction du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement. Le rapport complet de cette recherche peut être consulté sur le site de l'institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel, à l'adresse suivante: <http://www2.unine.ch/socio/page-18319.html>

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Le Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel a dressé un bilan de son action depuis 17 ans. L'objectif de cette recherche est également de formuler des pistes de réflexion pour son avenir.

L'intervention du fonds a été déterminante pour les trois-quarts des personnes ayant bénéficié d'un prêt et semble leur avoir permis une sortie du cycle du surendettement. Cet instrument paraît donc non seulement efficace, mais indispensable dans un contexte économique et social marqué par une précarisation économique et professionnelle d'une partie non négligeable de la population, par ailleurs souvent encouragée à consommer au-dessus de ses moyens. Son action ne saurait cependant résoudre à elle seule le problème du surendettement. La lutte contre ce phénomène requiert, en effet, la mise en place d'une véritable politique globale avec un fort accent sur la prévention et la détection précoce du surendettement, tâches pour lesquelles le fonds et différents services de l'Etat ont sans doute aussi un rôle à jouer à l'avenir.

RIASSUNTO

Il Fondo di disindebitamento e di prevenzione dell'indebitamento del Canton Neuchâtel ha stilato un bilancio della sua azione dopo 17 anni. L'obiettivo di questa ricerca è anche quello di formulare delle piste di riflessione per il suo avvenire.

L'intervento del fondo è stato determinante per i tre quarti delle persone che hanno beneficiato di un prestito e sembra aver permesso loro di uscire dal ciclo del sovra-indebitamento. Questo strumento sembra dunque non solo efficace, ma indispensabile in un contesto economico e sociale marcato da una precarizzazione economica e professionale di una parte non trascurabile della popolazione, d'altronde spesso incoraggiata a consumare al di sopra dei suoi mezzi. La sua azione non potrebbe tuttavia risolvere da sola il problema del sovra-indebitamento. In effetti, la lotta contro questo fenomeno richiede l'attuazione di una vera politica globale con un forte accento sulla prevenzione e il depistaggio precoce del sovra-indebitamento, compiti per i quali il fondo e i diversi servizi dello Stato hanno indubbiamente un ruolo da giocare in futuro.

Table des matières

1. <u>INTRODUCTION</u>	4
1.1 Quelques éléments de définition.....	4
2. <u>PRINCIPAUX RÉSULTATS</u>	5
2.1 Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement	5
Demandes et prêts octroyés	6
Les usagères et usagers du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement.....	7
2.2 L'octroi et le remboursement des prêts.....	10
Les critères dans l'octroi des prêts.....	10
Le remboursement des prêts	11
2.3 Succès et échecs des processus de désendettement.....	13
2.4 Autres expériences romandes et alémaniques.....	14
3. <u>CONCLUSION ET SUGGESTIONS</u>	15
3.1 Interrogations, pistes et suggestions pour la pratique	17

1. Introduction

Cette synthèse reprend les principaux résultats développés dans le rapport «*Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*», en réponse au mandat confié à l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel par le comité de direction du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement¹. L'objectif de cette recherche est de dresser un bilan du fonctionnement du fonds depuis sa création et de formuler des pistes de réflexion pour son avenir. Différentes méthodes quantitatives et qualitatives de collecte et d'analyse des données ont été mobilisées dans ce but: traitement statistique des dossiers des personnes ayant sollicité un prêt auprès du fonds, analyse documentaire, entretiens avec différents acteurs du désendettement ainsi qu'avec des bénéficiaires d'un prêt accordé par le fonds, analyse du registre de l'office des poursuites, etc.

Cette recherche s'articule autour de trois axes principaux. Le premier – qui constitue le cœur de l'analyse – fournit une étude approfondie du mode de fonctionnement du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement en regard de ses objectifs et de ses relations avec les principaux acteurs du surendettement; dans le même temps, le profil et les trajectoires de désendettement de ses usagers sont analysés. Le deuxième axe porte sur plusieurs instruments similaires en matière de désendettement dans d'autres cantons. Enfin, le troisième s'achève sur la formulation de suggestions pour la pratique.

1.1 Quelques éléments de définition

Alors que l'endettement représente un des ingrédients constitutifs de nos sociétés de consommation et n'entraîne pas, *a priori*, de conséquences négatives pour les individus, le surendettement se caractérise, au contraire, par ses effets néfastes non seulement sur les ménages, mais sur l'économie, l'Etat et la société en général. Phénomène complexe et multiforme, il résiste aux tentatives d'explication monocausales et demeure, en Suisse comme dans d'autres pays notamment européens, difficilement quantifiable. Dans le cadre de cette recherche, nous proposons les deux définitions suivantes:

Le surendettement désigne la situation d'une personne qui, en raison d'un manque de ressources financières – mais aussi de compétences gestionnaires, juridiques ou sociales – éprouve des difficultés à respecter ses engagements financiers, que ces derniers soient liés à un recours au crédit, à des obligations envers l'Etat (impôts, assurances sociales), à des dépenses exceptionnelles ou aux frais courants du ménage.

Le désendettement se définit, pour sa part, comme le résultat durable d'un processus d'assainissement des dettes. Il est caractérisé par le fait que le ménage dispose à nouveau des ressources lui permettant de répondre à ses engagements financiers dans les délais impartis, sans que cela ne menace son niveau d'existence.

Différentes procédures et outils – parmi lesquels le fonds de désendettement – soutiennent ce processus d'assainissement des dettes.

¹ Cette recherche a été conduite entre janvier et juillet 2011.

2. Principaux résultats

Dans cette synthèse, les principaux résultats présentés ont trait, premièrement, au fonctionnement du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement, avec une analyse plus détaillée des critères utilisés pour l'octroi des prêts. Deuxièmement, y sont présentés les succès et les échecs des processus de désendettement entrepris grâce au fonds. Les instruments de désendettement utilisés dans d'autres cantons permettent ensuite de situer le fonds parmi divers outils curatifs développés dans d'autres cantons. Enfin, nous présentons les principales conclusions et des suggestions pour la pratique.

2.1 Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement

Le Fonds cantonal de désendettement et de prévention à l'endettement, créé en 1994 par le canton de Neuchâtel, est conçu comme un outil d'assainissement des dettes des ménages. Il permet aux personnes endettées, par l'octroi d'un prêt d'un montant maximal de 30'000 francs – relevé à 50'000 francs depuis avril 2011 – de régler l'ensemble de leurs créances. Ses usagers doivent ensuite, selon un plan préalablement établi, rembourser le montant prêté au fonds lui-même. Le fonds peut également accorder des prêts préventifs qui sont remboursés selon les mêmes modalités, en vue de couvrir des frais exceptionnels de santé ou de formation.

Le Fonds cantonal de désendettement et de prévention à l'endettement constitue une organisation relativement indépendante de l'Etat par son statut de fondation. Cependant, il lui demeure lié légalement et par le fait que ses deux instances décisionnelles – le conseil de fondation et le comité de direction – sont dirigées respectivement par un conseiller d'Etat et un chef de service de l'administration cantonale.

Du point de vue financier, le fonds a été pensé comme une organisation autonome, capable de s'autofinancer par les profits réalisés sur les placements de la partie du capital non prêté. Si les résultats financiers des trois premières années sont positifs et semblent confirmer cette vision, ceux des années suivantes montrent que ce mécanisme de financement ne permet pas une véritable autonomie du fonds qui cumule un déficit important. Aujourd'hui, le fonds est doté d'un capital d'1,5 million de francs, avec un taux d'intérêt à 2%².

La révision des comptes est du ressort du contrôle cantonal des finances. Depuis 2003, ce dernier appelle le comité de direction à s'inquiéter de l'avenir financier du fonds, compromis principalement par l'importante diminution des taux de placements. Au cours des années suivantes et en dépit des remboursements sur les prêts accordés, le fonds a présenté des comptes déficitaires. Ils sont attribués à l'insuffisance des rendements des placements pour couvrir l'intérêt payé sur le capital, aux frais de fonctionnement, ainsi qu'aux pertes sur débiteurs et débitrices.

² Suite à la décision du Conseil d'Etat de mars 2012, le taux d'intérêt du prêt est porté à 0% pendant une période transitoire de 2012 à 2014. Ce taux est reporté sur les prêts accordés aux débiteurs qui obtiennent donc des prêts sans intérêt.

Demandes et prêts octroyés

Au cours des dix-sept ans de fonctionnement du fonds, 120 dossiers de demande de prêt ont été soumis au comité de direction par divers services agréés (Figure 1) – aujourd’hui Caritas et le CSP³. Ces demandes ont abouti à l’octroi de 97 prêts pour un total de près de 2 millions de francs⁴. Les montants des prêts se situent entre 1’400 et 37’000 francs (20’000 francs en moyenne). Parmi eux, 73 prêts ont été remboursés, 21 sont en cours de remboursement et trois prêts n’ont pas été remboursés. Vingt demandes ont été refusées et trois demandes ont été retirées avant que le comité de direction ne se soit prononcé.

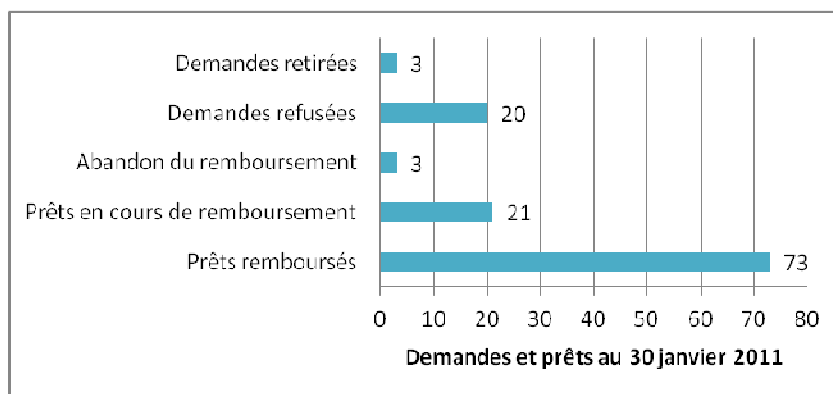


Figure 1 – Etat des demandes et des remboursements au moment de l’enquête

Deux types de demandes ont été soumis au comité de direction: les demandes de désendettement (119) et les demandes de prêt préventif (5) – un seul dossier ne comporte qu’une demande de prêt préventif. Par ailleurs, alors que 80% des demandes de prêt en vue d’un désendettement ont été acceptées, sur les cinq demandes de prêt préventif on dénombre une acceptation, deux refus et deux demandes retirées.

Le nombre de demandes (Figure 2) et de prêts est donc relativement faible et concerne presque exclusivement des demandes en vue d’un désendettement. Soulignons que la proportion de refus (20%) est révélatrice, d’une part, du fait que les critères formels d’accès au fonds sont généralement appliqués en amont du dépôt de la demande et, d’autre part, de la prudence du comité de direction dans l’octroi des prêts.

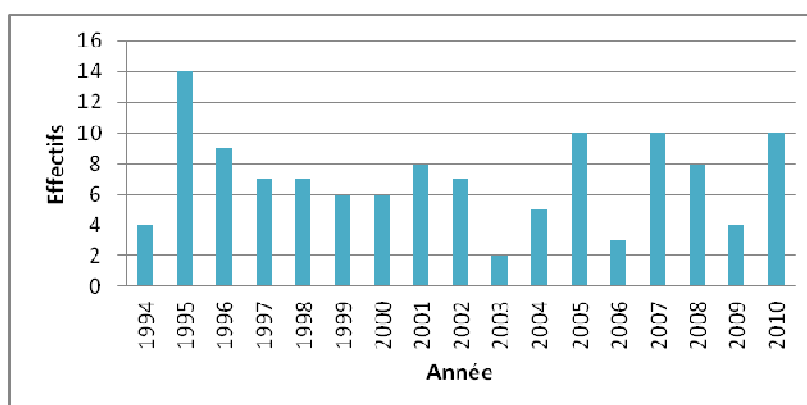


Figure 2 – Nombre de demandes par année

³ Le rôle de ces deux organisations dans la lutte contre le surendettement a été reconnu en 2010 par un contrat de prestation.

⁴ Par souci de lisibilité, les chiffres ont été arrondis dans la synthèse. Les chiffres exacts sont disponibles dans le rapport.

Les usagers du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement

L'«*usager-type*» du fonds de désendettement est une famille – monoparentale ou non - dont le demandeur, un homme ou une femme, est âgé de 30 à 45 ans et de nationalité suisse en majorité. Le revenu de ces ménages est très variable (Figure 3), mais il est généralement tout juste suffisant pour couvrir les charges effectives; le montant disponible pour le désendettement est donc faible.

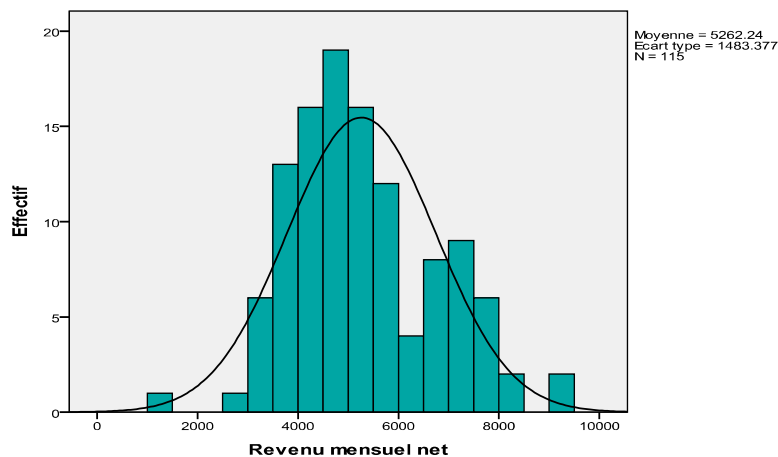


Figure 3 – Revenu mensuel net des personnes demandant un prêt

Par ailleurs, les personnes sollicitant un prêt sont, dans leur grande majorité (75%) soit ouvriers soit employés, ce qui correspond à des niveaux de formation et de salaire relativement bas. Ces personnes sont en majorité surendettées depuis trois ou quatre ans au moins. Leur situation est attribuable à la conjonction de divers éléments structurels – difficultés de gestion notamment – et conjoncturels, tels que divorce, accident ou maladie, ou encore baisse du revenu (Tableau 1).

		Réponses		Pourcentage d'observations
		N :	Pourcentage:	
Causes ^a	Constitution d'un ménage (fondation d'une famille)	18	7.9%	16.1%
	Dissolution du ménage (divorce, séparation)	37	16.3%	33.0%
	Naissance ou arrivée d'enfants	19	8.4%	17.0%
	Difficultés de gestion administrative et financière (consommation)	57	25.1%	50.9%
	Diminution du revenu ou chômage	30	13.2%	26.8%
	Echec d'une activité indépendante	8	3.5%	7.1%
	Maladie, invalidité, accident, dépendance (du demandeur ou d'une personne à charge de ce dernier)	32	14.1%	28.6%
	Dépendance au jeu	2	.9%	1.8%
	Revenu faible ou précaire	10	4.4%	8.9%
	Crédits ou emprunts contractés pour des tiers	14	6.2%	12.5%
Total	227	100.0%	202.7%	

a. Groupe de dichotomies tabulé à la valeur 1.

Tableau 1 – Causes du surendettement⁵

⁵ Dans ce tableau, la colonne «*Pourcentage*» indique le poids relatif des divers facteurs de surendettement; la colonne «*Pourcentage d'observations*» informe sur la proportion des ménages concernés par les différents facteurs.

Les personnes surendettées cumulent généralement des dettes fiscales et divers crédits à la consommation, ou encore des dettes liées à la santé (Tableau 2), pour des montants se situant entre 17'000 et 50'000 francs dans la majorité des cas (65%).

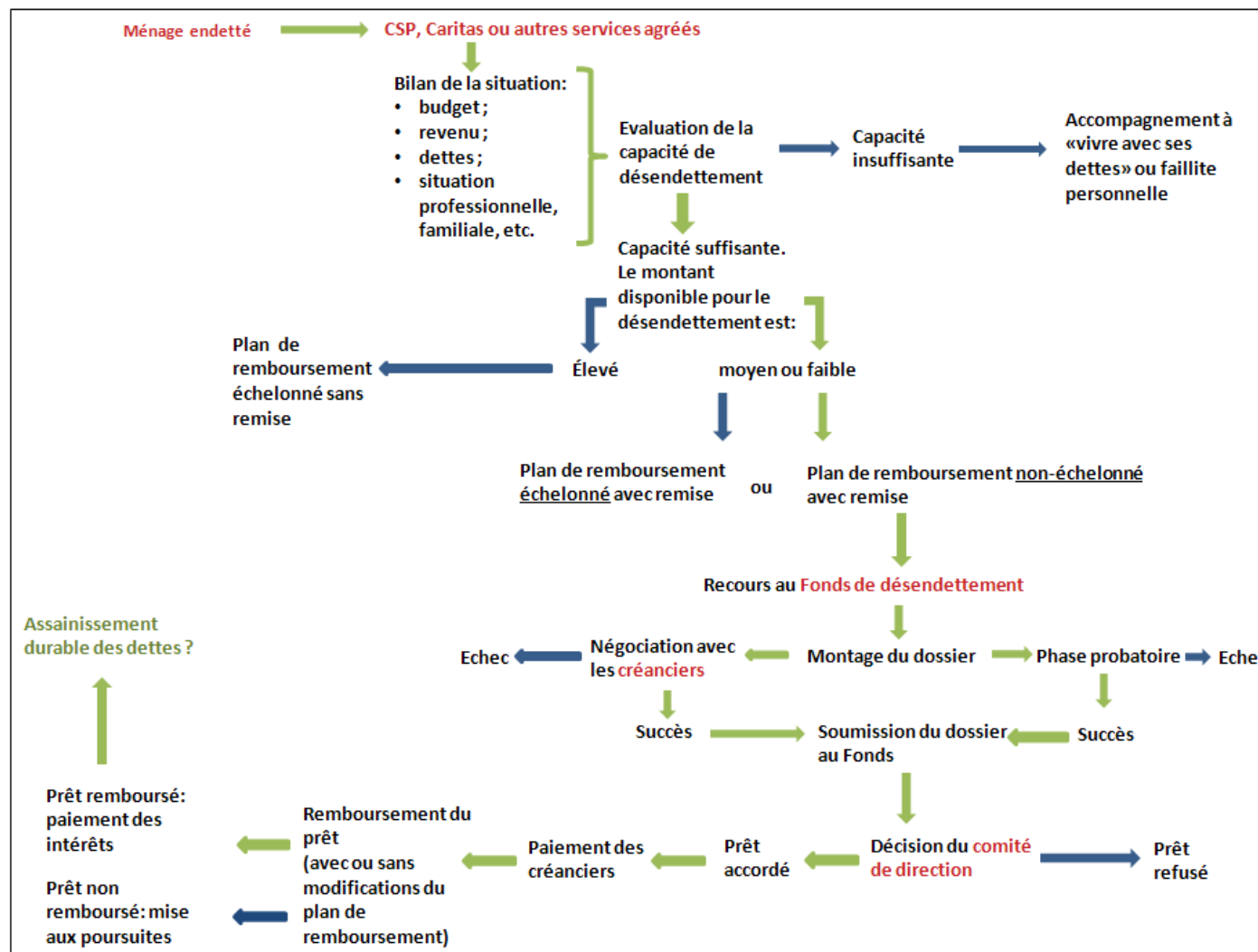
Type de dettes	Pourcentage de demandeurs concernés	Montant moyen pour les demandeurs concernés (en francs)	Médiane
Crédits à la consommation	80%	28'400	26'000
Dettes fiscales	79%	20'100	15'300
Médecins, hôpitaux	29%	3'100	2'500
Arriérés auprès de caisses-maladie	24%	5'100	3'600
Dettes auprès de proches	16%	6'200	2'500
Garage	15%	2'800	1'100
Cartes client et cartes de crédit	14%	6'100	4'700
Immobilier (loyer, dettes hypothécaires)	13%	5'000	4'100
Découvert de compte	11%	5'100	2'600
Dentiste	9%	1'900	1'100
Pensions alimentaires	1%	15'000	15'000
Autres dettes	64%	28'300	8'600

N = 113

Tableau 2 – Types et proportions de dettes des personnes sollicitant un prêt⁶

⁶ Les catégories statistiques de Dettes Conseil Suisse ont été reprises pour classer les dettes, avec cependant davantage de précision: les dettes immobilières, les frais dentaires et médicaux (médecins, hôpitaux, dentistes) ainsi que les dettes liées à la possession d'un véhicule (frais de garage), qui apparaissent dans la catégorie «Autres» de DCS, ont été distinguées pour davantage de précision.

Figure 4 – Le processus d'assainissement des dettes par recours au Fonds de désendettement



Une étape importante du parcours de désendettement (détaillé en Figure 4) est donc la négociation avec les créanciers, de manière à ramener cette somme aux 30'000 francs qui constituent, en principe, le montant maximal d'un prêt du fonds de désendettement.

2.2 L'octroi et le remboursement des prêts

Les critères dans l'octroi des prêts

Différents critères sont déterminants dans la décision d'octroi d'un prêt. Ils sont généralement appliqués par l'assistant social qui constitue le dossier avant que la demande de prêt ne soit adressée au comité de direction. Ces critères portent sur deux axes principaux: les critères formels ainsi que la capacité économique et sociale de désendettement d'une part et, de l'autre, la volonté d'assainir sa situation financière – «*la preuve par l'acte*».

Les critères formels et les critères économiques

Légalement, les prêts sont destinés en priorité aux familles. Lors de la première année de fonctionnement du fonds, ce critère a été appliqué de manière très stricte. S'il a finalement été délaissé, d'autres critères ont continué d'être appliqués (l'obligation pour le demandeur d'être domicilié dans le canton depuis une année au moins, le fait que les prêts soient destinés à éponger des dettes personnelles, la durée du remboursement en cinq ans, etc.), voire se sont ajoutés à la liste des critères initiaux.

Du point de vue économique, le critère d'assainissement total de la situation financière a toujours été strictement respecté. Il en va de même pour la nécessité de l'existence d'une dette menaçante ou avérée et pratiquement impossible à effacer sans l'intervention du fonds. La capacité économique de rembourser le prêt constitue, sans doute, l'un des critères les plus complexes à évaluer: il suppose non seulement des revenus suffisants pour permettre un désendettement, mais aussi une stabilité du revenu. D'autres indicateurs de ce critère sont le montant qu'il leur resterait en disponibilité en cas d'imprévu et l'existence d'un budget moins rigoureux durant la phase de remboursement du prêt qu'avant l'intervention du fonds, puisqu'il doit être soutenable à relativement long terme. Quant au solde de la dette à couvrir par le fonds, déterminé par le montant des dettes initiales duquel sont soustraits les rabais consentis par les créanciers⁷, il constitue un facteur décisif dans l'octroi d'un prêt (Figure 4).

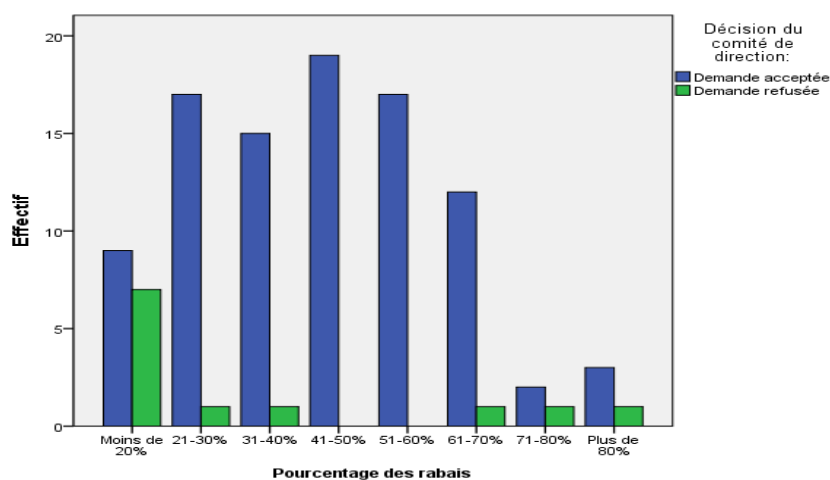


Figure 4 – Décision d'octroi d'un prêt en fonction de la proportion des rabais consentis par les créanciers

⁷ En principe, ce rabais doit être de 20% au minimum, selon les critères du comité de direction du fonds.

Après négociation des créances, le montant des dettes se situe entre 1'300 et 41'000 francs (20'000 francs en moyenne)⁸.

La preuve par l'acte

Plusieurs informations permettent d'évaluer dans quelle mesure la personne endettée dispose des ressources et surtout de la motivation pour rembourser un prêt. En premier lieu, elle doit avoir démontré ses efforts pour assainir sa situation économique. Avant la demande, elle est donc déjà engagée, accompagnée d'un assistant social, dans un processus de désendettement ou de stabilisation économique et sociale. A cinq exceptions près, les demandeurs sont ainsi parvenus à rembourser une partie de leurs créances – 30% en moyenne (Figure 5) – durant cette période (deux ans en moyenne). La motivation personnelle du demandeur peut ainsi être qualifiée de relativement forte.

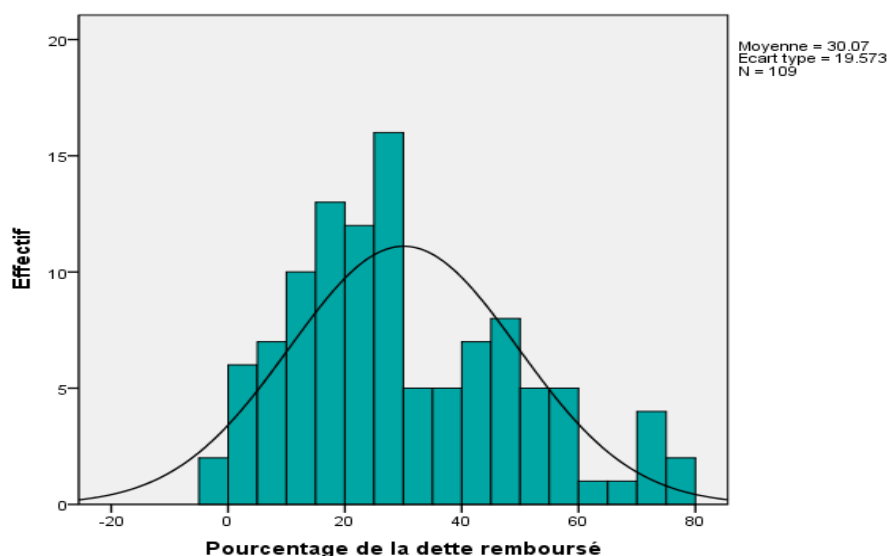


Figure 5 – Pourcentage de la dette remboursé lors de la phase probatoire

Les plans de remboursement du prêt

En moyenne, les plans de remboursement proposés par les assistants sociaux prévoient de répartir le paiement d'un montant mensuel de 550 francs sur 35 mois en moyenne. Ces modalités sont acceptées dans 90% des cas par le comité de direction. Dans les 10% restant, le comité tend à demander un léger raccourcissement de la durée du remboursement, avec pour conséquence une faible augmentation du montant des mensualités.

Le remboursement des prêts

Durant toute la durée du remboursement, le suivi des dossiers est assuré par les assistants sociaux qui ont soumis la demande au comité de direction. Si le bénéficiaire d'un prêt se trouve dans l'impossibilité de tenir ses engagements,

⁸ Plus de la moitié des demandeurs cumulent des dettes pour un montant de moins de 21'000 francs et 90% d'entre eux sont endettés à hauteur de moins de 30'000 francs. Parmi les demandes pour des dettes qui, après négociations, excédaient les 30'000 francs, toutes n'ont cependant pas été refusées. Certaines ont bénéficié d'un prêt supérieur à 30'000 francs alors que pour d'autres, un financement alternatif permettant de couvrir la différence a été trouvé. C'est donc plus précisément le montant de l'emprunt demandé et non le solde de la dette à couvrir par le fonds qui constitue un critère déterminant dans l'octroi d'un prêt.

il doit en avertir l'assistant social qui informe le comité de direction dans les plus brefs délais. De fait, si la quasi-totalité des prêts finit par être remboursée, des changements du plan de désendettement – en général des arrêts temporaires des paiements ou une diminution du montant des mensualités, touchent un tiers des remboursements.

Ainsi, la durée prévue initialement pour le remboursement se situe entre 7 et 65 mois, avec une moyenne de 35 mois. La durée effective (Figure 12) se situe, elle, entre 7 et 97 mois avec une moyenne de 40 mois. Elle tend donc à être légèrement supérieure à la durée prévue, et parfois à la dépasser largement.

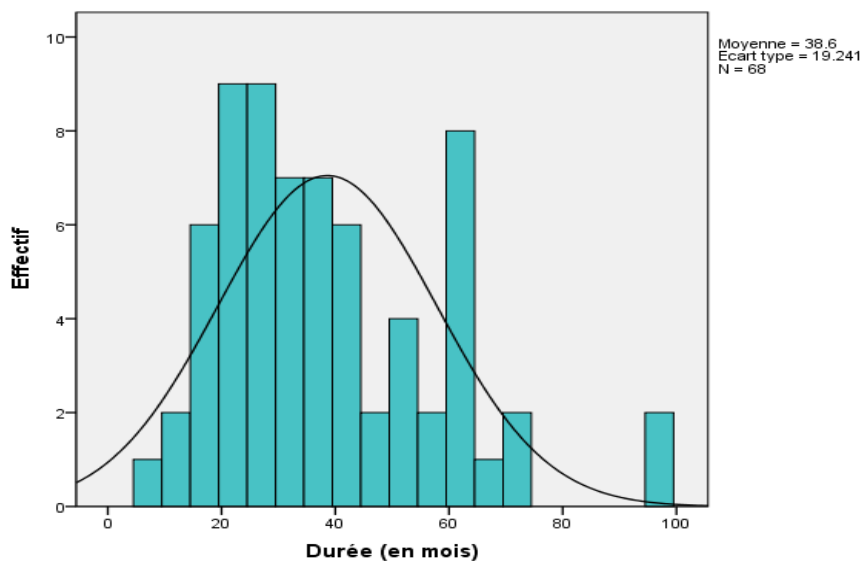


Figure 12 – Durée totale du remboursement des prêts

Un allongement significatif de la durée du remboursement (plus de trois mois) concerne un quart des cas. Il est généralement attribuable à un arrêt temporaire des paiements ou, plus rarement, à une diminution du montant des mensualités avec pour conséquence une augmentation du nombre de ces dernières.

Les changements sont très rarement imputables à un choix délibéré de l'utilisateur: la diminution de son revenu et la maladie ou l'accident en représentent les causes principales (dans 50% des cas). Les dépenses imprévues, l'augmentation de charges fixes, des difficultés dans la gestion administrative et financière, la naissance ou l'arrivée d'enfants ou la dissolution du ménage en sont, pour leur part, des causes rares. Soulignons que tout comme les éléments ayant conduit au surendettement de ces ménages, c'est bien souvent le cumul de plusieurs facteurs qui mène à l'impossibilité de respecter l'engagement de remboursement pris envers le fonds.

Tant pour les travailleurs sociaux que pour les membres du comité, ces changements sont perçus comme presque inévitables tant le budget disponible pendant la période de remboursement est serré. Le comité n'a donc pas d'autre choix que de les accepter, d'autant plus qu'ils ne compromettent pas le processus global dans la plupart des cas. Ainsi, si le remboursement effectif du prêt se solde presque toujours par un succès, son déroulement se trouve

souvent ponctué d'imprévus et le désendettement est toujours atteint au prix d'importants efforts. Ce succès s'explique, en grande partie, par la motivation des bénéficiaires d'un prêt à rembourser leur créance et par le suivi opéré par les assistants sociaux durant toute la durée du remboursement. La flexibilité du comité de direction face aux changements ainsi que sa volonté de maintenir le remboursement, constituent également des facteurs de succès.

2.3 Succès et échecs des processus de désendettement

Après le remboursement du prêt, les personnes désendettées ont, en principe, retrouvé une situation financière stable. Une telle situation ne constitue cependant pas toujours un acquis à long terme, comme le montre l'analyse réalisée sur la base du registre des poursuites: si la majorité d'entre elles semble ne pas connaître de nouvelles difficultés de paiement, près d'un quart des personnes désendettées se trouve à nouveau en situation de surendettement après l'intervention du fonds.

Plus précisément, les septante-trois ménages désendettés totalisent cent-deux personnes, parmi lesquelles quarante (vingt-neuf ménages) ont connu des difficultés de paiement après leur désendettement⁹. Toutefois, ces difficultés ne signifient pas nécessairement qu'elles soient à nouveau surendettées. Les événements répertoriés vont du simple commandement de payer à la faillite personnelle en passant par la saisie de salaire, les actes de défaut de biens, l'existence de poursuites payées, etc. De plus, le montant des dettes incriminées varie de quelques centaines à plusieurs dizaines de milliers de francs.

Ainsi, parmi les quarante personnes qui apparaissent dans le registre de l'office des poursuites, neuf peuvent être considérées comme toujours désendettées puisque leurs dettes (entre quelques centaines et quelques milliers de francs) ont été payées. Par ailleurs, six personnes se trouvent dans une situation préoccupante sans que l'on puisse a priori affirmer qu'elles soient à nouveau en situation de surendettement: elles ont reçu un commandement de payer pour une somme de moins de 4'000 francs, mais ne subissent pas de saisie de salaire et n'ont pas de dettes pour lesquelles des actes de défaut de biens ont été délivrés. Les vingt-cinq personnes restantes connaissent, en revanche, des situations nettement plus inquiétantes, voire sont clairement surendettées: elles cumulent des dettes pour plus de 10'000 francs, auxquelles s'ajoutent généralement des dettes en actes de défaut de biens (délivrés après saisie ou pour cause d'insolvabilité) et/ou des saisies de salaire. Notons encore que trois personnes ont obtenu une faillite personnelle.

⁹ Septante-trois ménages, soit 33 couples et 40 personnes seules, se sont désendettés grâce à un prêt du fonds. Au total, 102 personnes ont bénéficié d'un prêt. Parmi elles, 40 apparaissent dans les registres de l'office des poursuites pour des événements ultérieurs à leur désendettement. Notons encore que parmi ces 102 personnes, 24 ont quitté le canton de Neuchâtel et qu'il est de ce fait possible qu'elles connaissent des difficultés de paiement dans leur nouveau canton de domicile sans que nous en ayons eu connaissance. Par ailleurs, certains couples ont divorcé ou se sont séparés. Enfin, ces ménages ont achevé leur désendettement entre 1997 et 2011: les séries temporelles varient donc largement et il convient de se montrer prudent lorsque l'on compare les différentes situations.

Dans certains cas, ce surendettement semble difficilement évitable parce qu'il est lié à une situation de forte précarité. Dans d'autres cas en revanche, le surendettement pourrait être davantage la conséquence de difficultés de gestion économique. Soulignons toutefois que les informations dont nous disposons ne permettent pas de savoir dans quelles circonstances les dettes ont été contractées, ni quelle est la situation non seulement économique, mais sociale, familiale ou professionnelle de ces personnes; il convient donc de se montrer prudent dans l'évaluation des situations.

Enfin, rappelons que pour la majorité des ménages, le désendettement par le fonds a vraisemblablement permis une amélioration durable de la situation économique. Ce changement paraît indiquer que l'apprentissage de la gestion budgétaire, réalisé avec le travail d'accompagnement des services d'aide au désendettement, a durablement marqué les pratiques administratives des personnes concernées.

2.4 Autres expériences romandes et alémaniques

En Suisse, les politiques publiques curatives de lutte contre le surendettement se traduisent le plus souvent par le financement et le soutien de services professionnels d'aide au désendettement à but non lucratif. Ces services travaillent selon les principes de suivi des personnes endettées promus par Dettes Conseils Suisse¹⁰. Ils sont généralement en partie financés par les cantons, ainsi que par des organisations ou des personnes privées. En Suisse romande, Caritas et le CSP constituent les principaux acteurs de l'aide au désendettement, alors qu'en Suisse alémanique et orientale, on trouve une plus grande diversité d'organisations œuvrant dans ce domaine.

Ci-après, nous dressons un état des lieux des fonds de désendettement dans les cantons du Jura, du Valais, de Fribourg, de Genève¹¹ et de Bâle. Les similitudes et les différences relevées permettent d'éclairer sous un nouveau jour le fonctionnement du fonds neuchâtelois et d'esquisser des pistes de réflexion pour les suggestions formulées en fin de cette synthèse. Les fonctionnements de ces cinq autres fonds sont relativement différents, tant du point de vue de leur financement, des types de désendettements qu'ils soutiennent, des critères pour l'octroi des prêts, etc.

Les principales différences observées sont les suivantes:

- **Financement:** seuls les fonds neuchâtelois, fribourgeois et bâlois sont financés uniquement par l'Etat. Alors que le fonds bâlois n'est plus réalimenté, le fonds fribourgeois est financé par le fonds de l'action sociale et par le produit des taxes sur les loteries attribué à la Direction de la santé et des affaires sociales. Dans les cantons du Valais et du Jura, les fonds sont financés par le canton ainsi que, dans le cas jurassien, par des donateurs privés et, dans le cas valaisan, par la Loterie romande. A Genève, le canton ne participe pas au financement, qui est assuré par le CSP, Caritas et deux fondations.

¹⁰ L'association regroupe trente-trois services d'aide au désendettement à but non lucratif dans toute la Suisse. Son objectif est, notamment, de promouvoir la mise en place d'un accompagnement professionnel et de qualité des personnes surendettées.

¹¹ Vaud est le seul canton romand à ne pas disposer de fonds de désendettement.

- Types de désendettements: à l'exception du fonds bâlois qui ne finance plus que des faillites personnelles, tous les fonds accordent des prêts en vue d'un désendettement total par concordat extrajudiciaire. Cependant, les cantons du Valais et de Fribourg disposent d'un champ d'action plus large puisqu'ils financent également des désendettements par règlement amiable des dettes, ainsi que concordat judiciaire et faillite personnelle (à Fribourg uniquement). Les prêts accordés sont d'au maximum 15'000 francs dans le canton du Valais, de 25'000 francs dans le canton du Jura, de 30'000 francs dans le canton de Fribourg et de 40'000 francs dans le canton de Genève. Ils sont généralement remboursables en trois ans, sauf à Fribourg où la durée maximale est de quatre ans. Par ailleurs, tous les prêts sont sans intérêt.
- Dans tous les cantons, les critères pour l'octroi des prêts sont sensiblement les mêmes qu'à Neuchâtel et correspondent aux principes d'assainissement des dettes promus par Dettes Conseils Suisse. Notons qu'à Fribourg, les créanciers ne doivent pas nécessairement avoir accordé un rabais sur la dette et que, comme à Bâle, d'autres critères encadrent le financement de faillites personnelles – qui par définition supposent que la personne endettée n'a pas les moyens d'assainir ses dettes.

Enfin, dans les cantons de Fribourg et du Valais, des réflexions sont actuellement menées pour améliorer le fonctionnement des fonds et en particulier pour leur permettre d'investir un champ d'action plus large en touchant davantage de ménages surendettés. Différentes pistes sont envisagées, parmi lesquelles le financement de désendettements partiels ou l'octroi de montants mixtes de prêt et de don. Notons que le canton de Genève a réalisé une étude en vue de la mise en place d'un programme de lutte contre le surendettement¹².

3 Conclusion et suggestions pour la pratique

La complexité des logiques institutionnelles, économiques, juridiques et sociales qui caractérisent le fonctionnement du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement, mérite d'être rappelée dans un certain nombre de tendances principales.

En premier lieu, rappelons que depuis sa création, le fonds neuchâtelois n'a pas connu de transformations radicales quant à son mode d'organisation ou ses activités. Il constitue un outil d'aide au désendettement par concordat extrajudiciaire, animé par deux logiques a priori contradictoires mais non inconciliables: une logique sociale et citoyenne propre à l'Etat-providence d'une part, qui fait le pari de donner à des personnes surendettées les moyens d'envisager l'avenir sur des bases économiques saines – comptant que cet investissement leur permettra également de contribuer au fonctionnement de l'Etat par le paiement d'impôts; une logique économique de l'autre, dont découle la non-gratuité des prêts et qui suppose que le fonds soit financièrement autonome, donc en mesure de payer des intérêts à l'Etat sur la base du produit de placements et d'intérêts sur les prêts accordés. En conséquence, la politique d'octroi des prêts a été marquée, tout au long de l'histoire du fonds, par une grande prudence: le fonds de désendettement ne peut, en effet, se permettre d'être

¹² Le Conseil d'Etat de Genève a lancé, le 1^{er} septembre 2011, un projet pilote de lutte contre le surendettement.

inefficace ou d'investir de l'argent en pure perte. Cette vigilance s'est avérée fructueuse puisque la quasi-totalité des prêts ont été remboursés.

Le nombre de désendettements réalisés est relativement faible, ce qui s'explique par plusieurs facteurs. En premier lieu, la capacité financière doit être suffisante, critère que ne remplit pas la majorité des ménages endettés. En second lieu, les créanciers doivent collaborer au désendettement. Les assistants sociaux soulignent les difficultés croissantes avec bon nombre d'entre eux.

Les tensions parfois relevées avec les services de l'Etat interpellent dans la mesure où le canton n'est pas seulement créancier, mais finance également le fonds de désendettement ainsi que Caritas et le CSP pour leurs activités dans ce domaine. Quant à la négociation avec des créanciers privés – le plus souvent des banques ou des instituts de recouvrement – elle est marquée par une grande incertitude, ces derniers refusant pour la plupart d'établir des critères transparents. Ces divers éléments conduisent les travailleurs sociaux à se montrer particulièrement sélectifs dans le choix des dossiers à soumettre au fonds, en raison également de la forte charge de travail que suppose un désendettement par ce moyen et de la responsabilité qu'elle engage de leur part. Quant aux décisions du comité, elles sont, elles aussi, marquées par une forte aversion au risque qui découle notamment de la nécessité de légitimer l'existence du fonds vis-à-vis du pouvoir politique.

Deuxièmement, de multiples acteurs interviennent dans le processus de désendettement. Ils se distinguent tant par leurs logiques que leurs contraintes, leur objectifs ainsi que par leurs représentations de la relation entre la personne endettée et ses créances. Les divergences, voire les oppositions qui caractérisent leurs rapports ne sont toutefois pas irréductibles. Les assistants sociaux endossent un rôle central d'intermédiaire – mais non de médiateur puisque leurs actions sont orientées par la défense des intérêts des personnes endettées. Leur principale tâche consiste à convaincre les créanciers que l'établissement d'un arrangement sert également leurs intérêts. Le fonds de désendettement représente un outil précieux dans ces démarches parce qu'il offre la garantie d'un paiement rapide, monnayant bien sûr une remise sur les créances.

Par ailleurs, notons que ces acteurs évoluent dans des contextes à la fois économique, social, politique, institutionnel et juridique relativement contraignants qui orientent leurs pratiques. Ces éléments expliquent, par exemple, le faible recours aux prêts préventifs – besoin que semblent davantage satisfaire les fondations par l'octroi de dons.

Les acteurs principaux d'un désendettement par le fonds neuchâtelois sont donc les assistants sociaux, les créanciers, le comité de direction du fonds et, bien sûr, les personnes endettées. Les ménages ayant sollicité un prêt sont, en premier lieu, des familles, mais on trouve également de plus en plus de personnes seules ou de couples sans enfant. Par ailleurs, ces ménages se distinguent par le fait que le rapport entre le montant de leurs dettes et leurs revenus leur permet d'envisager un désendettement, et qu'ils fournissent un important effort de pré-désendettement pendant la période probatoire. Quarante pour cent d'entre eux obtiennent un prêt qui est généralement remboursé selon le plan établi. Cependant, le budget étant particulièrement strict pendant cette période, de nombreux événements sont

susceptibles de le déstabiliser et de compromettre le paiement des mensualités. Le comité de direction se montre flexible face à ces changements, ce qui explique aussi que les prêts sont presque toujours remboursés.

Le désendettement n'est cependant pas toujours définitif: parmi les personnes désendettées, un quart s'est trouvé, au cours des années suivantes, à nouveau en situation de surendettement. Ces «échecs» témoignent du caractère cyclique du surendettement et du fait que plusieurs périodes de rémissions sont parfois nécessaires pour parvenir à un désendettement définitif. Par ailleurs, ils s'expliquent sans doute, par-delà les facteurs individuels, par un certain nombre de vulnérabilités économiques et sociales structurelles.

Il convient de souligner que si ces chiffres invitent à la prudence face à une représentation du fonds comme étant la panacée de la lutte contre le surendettement, pratiquement tous les prêts ont pu être remboursés. Son intervention a été déterminante pour les trois-quarts des personnes ayant bénéficié d'un prêt et semble leur avoir permis une sortie du cycle du surendettement. Cet instrument paraît donc non seulement efficace, mais indispensable dans un contexte économique et social marqué par une précarisation économique et professionnelle d'une partie non négligeable de la population, par ailleurs souvent encouragée à consommer au-dessus de ses moyens. Son action ne saurait cependant résoudre à elle seule le problème du surendettement. La lutte contre ce phénomène requiert, en effet, la mise en place d'une véritable politique globale avec un fort accent sur la prévention et la détection précoce du surendettement, tâches pour lesquelles le fonds et différents services de l'Etat ont sans doute aussi un rôle à jouer.

Par ailleurs, nous avons également vu que le canton de Neuchâtel n'est pas le seul à disposer d'un fonds de désendettement. A l'exception de Vaud, les autres cantons romands s'en sont également dotés. S'ils visent globalement les mêmes objectifs, ils s'en distinguent à maints égards (financement, politiques d'octroi des prêts, procédures, etc.). Ces différences permettent de souligner certaines pistes de réflexion, formulées ci-après, pour un développement de l'action du fonds neuchâtelois.

3.1 Interrogations, pistes et suggestions pour la pratique

Les résultats de cette recherche mettent en évidence plusieurs questions et éléments de réflexion qui ponctuent le travail de plusieurs professionnels dont l'activité est liée au fonds et qui sont impliqués dans la lutte contre le surendettement. Les suggestions pour la pratique formulées ici n'ont pas la prétention d'offrir de «*recette miracle*» pour l'aide au désendettement, mais visent plutôt à fournir aux politiques et aux personnes et organisations œuvrant dans ce domaine des pistes de réflexion pour le développement de leurs pratiques.

Ces pistes se fondent non seulement sur les analyses produites dans cette recherche, mais aussi sur des questions et réflexions de membres du comité de direction du fonds, d'assistants sociaux et de différentes personnes travaillant sur la problématique du surendettement dans le canton de Neuchâtel et dans d'autres cantons. Leurs expériences et leurs expertises sur différents aspects de la problématique du surendettement ont notablement enrichi nos réflexions.

1. Rôles et objectifs du fonds de désendettement: les rôles et les objectifs du fonds de désendettement ne sont actuellement pas en totale adéquation avec ses pratiques effectives. La loi prévoit, en effet, un rôle curatif et préventif, mais ce dernier est fortement délaissé. En regard de la complexité de la problématique du surendettement et de la nécessité d'une intervention la plus rapide possible en vue de le combattre, une réflexion sur les fonctions et les objectifs du fonds semble nécessaire. Cette réflexion pourrait, par exemple, porter sur le rôle du fonds dans la détection précoce des situations de surendettement. Il convient également de s'interroger sur la fonction qu'il pourrait occuper, dans la mesure où il réunit déjà des représentants des principaux acteurs impliqués dans ce problème, dans la coordination des actions visant à lutter contre le surendettement. Une telle démarche pourrait, de fait, poursuivre les réflexions initiées par plusieurs membres du comité de direction pour une analyse plus large de la problématique du surendettement et le rôle du fonds dans l'impulsion, par exemple, de nouveaux projets visant à le prévenir ou le combattre.

2. Financement: le financement actuel du fonds n'est pas satisfaisant puisque les sources de revenu prévues par la loi ne permettent pas de couvrir ses frais. Ce mode de financement repose sur la vision d'un fonds relativement autonome et permettant de lutter contre le surendettement sans générer de frais pour l'Etat; il est ainsi le produit des débats qui ont marqué la création du fonds de désendettement en 1993. Depuis lors, non seulement le surendettement s'est confirmé comme problématique sociale et économique majeure, mais, de plus, cet instrument a démontré que sa gestion est efficace puisque son capital n'est pas et n'a pas été dilapidé. La reconnaissance du fonds de désendettement comme véritable outil de politique sociale contre le surendettement supposerait dès lors une réflexion politique sur son financement direct assuré par l'Etat.

3. Champ d'action du Fonds de désendettement: si le fonds de désendettement constitue un outil efficace dans l'assainissement des dettes, on peut regretter que son champ d'action soit limité, comme en témoigne le faible nombre de désendettements réalisés. De fait, trois axes de réflexion méritent d'être abordés.

- a) Types de désendettements: bien que ces possibilités d'assainissement des dettes ne soient actuellement pas fréquentes dans le canton, le fonds de désendettement pourrait laisser la possibilité d'un financement de formes de désendettement alternatives au concordat extrajudiciaire. Ainsi, le règlement amiable des dettes et le concordat judiciaire devraient être inclus dans le champ d'action possible du fonds. De même, une réflexion mériterait d'être menée sur le financement de faillites personnelles. Ces dernières ne constituent certes pas des désendettements au sens strict du terme, mais plusieurs éléments plaident en leur faveur. Les ménages surendettés peuvent, par la faillite, recouvrer des liquidités leur permettant de reprendre le paiement de leurs charges courantes, ce qui va sans aucun doute aussi dans le sens des intérêts de l'Etat. De plus, considérant que le désendettement constitue le plus souvent un processus relativement long, complexe et multiforme, les solutions de désendettement se doivent, elles aussi, d'être multiples: ainsi, le rachat progressif, après faillite, des actes de défaut de bien, peut constituer une solution de désendettement efficace.

Enfin, la faillite personnelle pourrait permettre d'éviter le fort découragement que produisent les saisies de salaire sur le long terme – et surtout ses conséquences que sont parfois la perte d'emploi et donc un surcroît de charges pour les collectivités publiques.

- b) Critères pour l'octroi des prêts: si la majorité des critères ne sauraient être remis en question puisqu'ils répondent à l'impératif de capacité de remboursement du prêt, l'un d'entre eux mériterait cependant d'être discuté. L'exigence d'un rabais d'au moins 20% sur le montant des créances ne semble pas toujours se justifier. Ainsi, les ménages ayant une capacité de désendettement suffisamment importante pourraient bénéficier d'un prêt permettant le remboursement total ou presque de leurs dettes. Cette possibilité nous semble judicieuse à plusieurs égards. Premièrement, elle permet de ne pas léser les créanciers dans leur droit à récupérer leur argent. Deuxièmement, elle évite d'introduire des inégalités de traitement entre citoyens, notamment vis-à-vis de leurs obligations fiscales. Le fonds pourrait alors, dans le cas où un remboursement total est envisageable, entrer en matière pour le rachat de dettes fiscales uniquement – ce qui n'irait pas à l'encontre de l'égalité de traitement entre contribuables. Enfin, de tels prêts pourraient éviter les poursuites et donc les saisies de salaire pour ces ménages, dont nous avons vu qu'elles compromettent le plus souvent le paiement des impôts courants.
- c) Prévention à l'endettement: les prêts préventifs, tels qu'ils sont actuellement prévus par la loi, ne sont pratiquement jamais sollicités ni octroyés. Pour les situations prévues par le règlement¹³, la pratique actuelle des assistants sociaux s'oriente, en effet, plutôt vers la demande de dons à des fondations privées. Les services d'aide au désendettement et le comité devraient donc entamer une réflexion commune sur la base de la question suivante: «*dans quelle mesure les prêts préventifs répondent-ils à un besoin de manière efficace?*» Deux pistes de réflexion peuvent être suggérées. En premier lieu, il est possible que ces prêts ne permettent parfois pas de répondre directement à un besoin lorsque les bénéficiaires potentiels ne sont pas en mesure de les rembourser; dans de telles situations, un don paraît plus adapté. En second lieu, l'efficacité des prêts préventifs est sans doute compromise par la longueur de la procédure de demande et de décision, qui ne permet pas de répondre à l'urgence du besoin.

Ces prêts pourraient alors faire l'objet d'une procédure de demande plus rapide, sans pour autant qu'elle ne soit moins rigoureuse. Une réflexion pourrait alors être menée sur des éléments tels que les garanties nécessaires pour l'octroi d'un tel prêt, la pertinence de critères identiques à ceux qui interviennent dans la décision d'octroi de prêts en vue d'un désendettement et la manière d'accélérer la procédure. Enfin, notons que la réflexion pourrait également porter sur la prise en compte d'autres situations dans lesquels un prêt préventif pourrait intervenir (par exemple, les garanties de loyer¹⁴).

¹³ Ces prêts sont destinés à «faire face à des dépenses exceptionnelles, non répétitives, notamment en relation avec la santé et la formation professionnelle de manière à éviter un endettement onéreux» (Art. 11 du Règlement du fonds de désendettement et de prévention à l'endettement).

¹⁴ Le Bureau Central d'Aide Sociale (BCAS) à Genève octroie de tels prêts.

- 4. Visibilité du fonds:** l'existence du fonds de désendettement n'est, actuellement, connue pratiquement que des collaborateurs des administrations concernées par la problématique du surendettement et des services d'aide au désendettement. Une plus grande visibilité serait souhaitable, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, elle répondrait au besoin d'une intervention plus rapide. L'aggravation de la situation financière des ménages surendettés et ses conséquences que sont leur fragilisation sociale, familiale et professionnelle, compromettent non seulement la motivation à se désendetter, mais surtout les possibilités effectives de le faire. La rapidité de l'intervention permettrait donc certainement d'accroître les chances de désendettement. Deuxièmement, la visibilité du fonds contribuerait aux efforts des services d'aide au désendettement et de diverses associations pour briser le tabou du surendettement. Enfin, cette visibilité offrirait une alternative concrète – en sus des services proposés par les services d'aide au désendettement – au recours à des sociétés privées de désendettement qui tendent dans de nombreux cas à renforcer le surendettement plutôt qu'à le combattre, de l'avis des travailleurs sociaux.

Les services de l'Etat et des communes confrontés à des difficultés de paiement des personnes (service des contributions, office des poursuites, office cantonal de l'assurance-maladie, office du contentieux général, services sociaux, etc.) pourraient donc transmettre aux personnes présentant des risques de surendettement une brochure comportant une information sur cette problématique en général, les services d'aide au désendettement et le fonds de désendettement. Des informations similaires pourraient également être mises à disposition sur les sites Internet des services de l'Etat concernés.

- 5. Relations avec les services de l'Etat:** l'action du fonds de désendettement n'est pas toujours coordonnée avec les services de l'Etat confrontés à des situations de surendettement. L'office du contentieux général et l'office de perception, en particulier, sont directement impliqués dans les processus de désendettement qui comportent fréquemment des remises sur les impôts ou le rachat d'actes de défaut de biens pour des dettes liées à l'administration. Ces services et le fonds de désendettement opèrent selon des logiques parfois contradictoires et poursuivent des intérêts divergents. L'établissement d'un dialogue (de telles démarches ont, de fait, déjà été initiées) et de principes communs permettrait sans doute d'assurer une plus grande efficacité dans leurs rapports. A cet égard, l'intégration de représentants de ces services dans le comité de direction mériterait d'être considérée.
- 6. Rôle des services d'aide au désendettement:** Caritas et le CSP Neuchâtel sont les principaux partenaires du fonds et réalisent un travail conséquent dans l'accompagnement et le conseil aux personnes endettées, la constitution des dossiers de demandes de prêt, l'élaboration des plans de désendettement, le suivi du remboursement des prêts, etc. On peut s'interroger sur l'adéquation entre les ressources mises à disposition et la charge de travail réelle nécessaire à ces activités.