

Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés

Préavis N° 144

Lausanne, le 13 avril 2000

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. Objet du préavis

Plusieurs signes montrent que le surendettement des ménages privés prend de l'ampleur. Ce phénomène est à l'origine de nombreux problèmes sociaux. Il pénalise en outre les collectivités publiques et le secteur de la santé auxquels il cause des pertes de recettes et des coûts appréciables. Constatant l'insuffisance de ses moyens, la Municipalité a décidé de renforcer le dispositif lausannois de prévention et de lutte contre le surendettement. Elle a inscrit ce projet à son programme de législature.

La Municipalité passe en revue quelques indicateurs du surendettement des ménages privés. Elle fait le point sur les conséquences sociales et financières de ce phénomène puis décrit les dispositions juridiques et les structures auxquelles recourir pour prévenir l'endettement excessif ou résoudre les problèmes qui en découlent. Elle propose de renforcer son dispositif de prévention en chargeant des institutions sociales privées d'organiser des actions de conseil ciblées sur les personnes particulièrement exposées à un risque d'endettement excessif. Enfin, elle propose de créer, dans le cadre de l'administration communale, une unité d'assainissement financier (UnAFin) chargée d'une triple mission : a) être un instrument de prévention (en particulier en animant une permanence téléphonique); b) être une unité spécialisée en matière d'assainissement financier et c) être un centre de formation et de perfectionnement.

La création de l'UnAFin entraînera des charges annuelles supplémentaires estimées à 577 000 francs, montant qui sera naturellement réduit *pro rata temporis* pour l'exercice 2000. En outre, une somme

unique de 80 000 francs devra être affectée, lors du premier exercice, à l'achat de mobilier, de l'équipement informatique ainsi qu'à divers aménagements des locaux (câblage, courant fort, revêtements) destinés à cette nouvelle unité.

2. Endettement privé : aperçu de la situation à travers divers indicateurs

2.1 Lacunes statistiques

Bien que les termes endettement et surendettement apparaissent régulièrement dans la littérature, leur définition demeure relativement floue. En règle générale, la notion d'endettement renvoie simplement à la situation de celui¹ qui est lié par des engagements financiers. Elle ne dit rien de sa capacité d'y faire face. La notion de surendettement décrit en revanche l'impossibilité de rembourser son dû sans affecter la part de ressources nécessaires à la couverture des besoins de première nécessité. Dans ce préavis, on utilisera le terme surendettement pour désigner une situation gravement et durablement obérée. Endettement et surendettement appellent chacun des actions spécifiques. Alors que l'endettement nécessite surtout des mesures propres à éviter de perdre la maîtrise de la situation, le surendettement nécessite des démarches urgentes orientées vers l'allègement du fardeau financier.

On possède peu d'informations sur l'endettement des ménages². Le caractère polymorphe du phénomène et les lacunes de l'appareil statistique expliquent en grande partie cette situation. Un foisonnement d'instruments financiers donne actuellement accès au crédit. Parmi les plus fréquemment utilisés par les particuliers, on citera les emprunts bancaires (en particulier le "petit crédit"), les cartes de crédit, le paiement par acomptes et le leasing³. Bien qu'il ne s'agisse pas à proprement parler de crédit, on rappellera qu'il est en outre possible d'obtenir des prestations sans contrepartie financière immédiate de la part du secteur de la santé (médecins, pharmaciens, hôpitaux)⁴. Face à cette diversité, il n'existe aucune source statistique permettant de consolider l'ensemble des données relatives aux engagements financiers des particuliers. On ajoutera enfin que les problèmes d'argent, souvent vécus comme une honte, sont rarement abordés de manière ouverte par ceux qui y sont confrontés.

A défaut de données statistiques exhaustives, plusieurs indicateurs crédibles fournissent des informations sur l'endettement et le surendettement des ménages. Chacun d'eux présente une facette de la situation et leur mise en parallèle fournit un aperçu incomplet mais néanmoins éloquent de cette problématique.

2.2 Crédit à la consommation

La notion de crédit à la consommation est utilisée dans ce document comme terme générique regroupant différentes formes de crédit. Cela comprend bien sûr la mise à disposition de montants en espèces⁵, mais aussi les cartes de crédit, les achats à tempérament ou encore la combinaison d'un bien de consommation et d'un crédit bancaire sous la forme d'un contrat de leasing. Les garanties financières exigées ainsi que les taux d'intérêt varient selon le type de crédit sollicité mais aussi selon les établissements bancaires.

¹ Afin d'alléger le texte, on a renoncé à une formulation épiciène

² On utilisera ici indifféremment les termes individu, personne, famille ou ménage pour désigner les débiteurs qui ne sont pas des personnes morales (sociétés commerciales notamment)

³ Bien que déconseillé (Larousse recommande *crédit-bail*), le terme *leasing* est suffisamment familier pour que l'on s'accorde cette entorse à la langue française

⁴ L'expérience montre que les personnes surendettées doivent souvent de l'argent à leur caisse maladie ou à divers fournisseurs de prestations sanitaires

⁵ Ils peuvent atteindre plusieurs dizaines de milliers de francs

L'importance du crédit à la consommation n'a cessé de croître ces dernières années. En trente ans, son volume a été multiplié par vingt alors que la consommation des ménages privés ne l'était que par sept⁶. Aujourd'hui, le marché du crédit à la consommation occupe une place importante dans l'économie. Une étude du Centre de recherches conjoncturelles de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich (EPFZ) démontre qu'en 1993, plus de 69 000 places de travail dépendaient du crédit à la consommation et du leasing, dont 34 500 sur territoire suisse⁷. La Centrale d'information sur le crédit à la consommation (ZEK) rappelle que crédits à la consommation et contrats de leasing ont représenté 8.91 milliards de francs en 1998 contre 7.84 milliards en 1995⁸. Durant cette période, le nombre de contrats en cours a passé de 621 000 à 646 000 et la moyenne des emprunts de 12 600 à 13 780 francs. Si le nombre des débiteurs titulaires de plusieurs crédits a diminué, il représentait néanmoins encore 16.7% en 1998. Quant à la structure des délais de prêts, elle se présentait de la façon suivante en 1998: 14% des contrats portaient sur 1 à 12 mois, 15% sur 13 à 24 mois, 32% sur 25 à 36 mois, 18% sur 37 à 48 mois et 19% sur 49 mois et plus. Les chiffres publiés par la ZEK ne représentent toutefois qu'une partie de l'endettement privé. En effet, selon la Banque nationale suisse, 70% seulement des prêts octroyés en 1995 l'avaient été par des établissements de petit crédit⁹. Il convient en particulier de tenir compte des cartes clients et des cartes de crédit. Quelque 3.1 millions de cartes avec option de crédit étaient en effet en circulation en 1998¹⁰.

Le crédit à la consommation constitue un indicateur intéressant de la fragilité économique des ménages. En effet, mise à part l'utilisation de cartes de crédit, de cartes clients ou du leasing lorsqu'elle renvoie à d'autres logiques¹¹, les achats réalisés au moyen de crédits à la consommation traduisent généralement les disponibilités financières insuffisantes des ménages. Or cette anticipation des dépenses grève un avenir qui n'a probablement plus le même caractère de certitude¹² qu'il y a quelques années encore.

2.3 Dépenses de santé

La couverture des dépenses de santé est dans une large mesure à la charge de l'assurance-maladie. Elle suppose toutefois le paiement régulier des cotisations, franchises et participations. Or l'observation montre que tous les assurés ne s'acquittent pas régulièrement de ces obligations. Après avoir tenté d'encaisser leur dû par des voies "normales" (rappels), les caisses maladie procèdent par voie de recouvrement forcé (commandements de payer, saisies). En cas d'insolvabilité démontrée de l'assuré, les caisses reçoivent des actes de défaut de biens qui leur permettent de s'adresser à l'Organe cantonal de contrôle de l'assurance-maladie (OCC)¹³, lequel se substitue à l'assuré défaillant et règle cotisations, franchises et participations en souffrance. Compte tenu du nombre de caisses maladie autorisées à pratiquer dans le canton de Vaud, il serait illusoire de chercher à cerner l'importance de leur contentieux. En revanche, l'OCC publie des chiffres qui fournissent une indication indirecte de l'évolution de l'endettement des ménages : en 1997, 4 666 dossiers avaient été traités pour un montant de 7.9 millions de francs, soit une augmentation des dépenses de 23% par rapport à 1996¹⁴. Cette

⁶ Illi T. Fressen die Mütter ihre eigenen Töchter ? Politik und Wirtschaft, 1988; 6 : pp. 76 et 79

⁷ Association suisse des banques de crédit et établissements financiers (ASBCEF). Rapport 1995, pp. 8 ss

⁸ Association pour la gestion d'une centrale d'information sur le crédit (ZEK). Rapport 1998, pp. 8 ss

⁹ Annuaire statistique de la Suisse, 1997, p. 277

¹⁰ Chiffres mentionnés par K. Tschuppert, rapporteur de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national dans le contexte de la révision de la loi sur le crédit à la consommation. Cf. Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale, p. 29 (à disposition au Secrétariat général de la DSS+E)

¹¹ Eviter de transporter des numéraires en ce qui concerne la carte de crédit (voire la carte client) ou renoncer à être propriétaire d'un bien d'usage (voiture par exemple) en ce qui concerne le leasing

¹² Notamment professionnelle

¹³ Dans le canton de Vaud

¹⁴ OCC. Rapport de gestion 1997, p. 12. L'évolution observée entre 1996 et 1997 tient pour une part aux modifications apportées à la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. La nouvelle classification des créanciers aboutit à ce que les caisses maladie reçoivent plus

augmentation s'est élevée à 41% en 1998 (5 885 dossiers pour un montant de 11.1 millions de francs). Elle pourrait atteindre 20% en 1999 (environ 7 000 dossiers et 13 millions de francs de dépenses). En trois ans, l'importance du contentieux a donc augmenté de plus de cinq millions.

2.4 Poursuites et faillites

L'Ordre judiciaire vaudois fournit des statistiques sur l'activité des offices de poursuites. En 1990, 33 527 saisies de salaires ont été effectuées dans le seul district de Lausanne. En 1998, elles sont tombées à 25 208¹⁵. Cette diminution n'est sans doute qu'une fausse bonne nouvelle. En effet, le nombre d'actes de défauts de biens délivrés a triplé, passant de 7 531 en 1990 à 21 279 en 1998, suggérant qu'un nombre croissant de ménages disposent de ressources inférieures ou égales au minimum insaisissable. Simultanément, les faillites privées ont passé de 197 en 1990 à 247 en 1998.

2.5 Demandes adressées aux services sociaux

Les services sociaux sont quotidiennement consultés par des personnes cherchant une solution à leurs difficultés financières. A ces demandes s'ajoutent celles pour lesquelles le problème financier ne constitue pas le motif explicite de la consultation mais représente néanmoins un aspect significatif de leur situation.

Afin d'avoir une idée plus précise de l'ampleur du surendettement, la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (DSS+E) a effectué une enquête auprès de trois services sociaux lausannois : le Centre social régional de Lausanne (CSR), Caritas et le Centre social protestant. A la date du 1^{er} mai 1999, les trois services suivaient au total 371 situations présentant un problème de surendettement. Parmi celles-ci, 231 dossiers auraient mérité de tenter un assainissement financier¹⁶. Dans les deux mois suivants, 93 personnes ont formulé une demande susceptible de nécessiter tôt ou tard une telle démarche. Ces chiffres doivent être considérés avec prudence. En effet, ils traduisent dans une certaine mesure l'existence d'un "stock" de dossiers de surendettement constitué au cours des années. Il n'est par ailleurs pas exclu que certaines demandes aient été formulées à plus d'un endroit. En dépit de ces réserves, il semble démontré que le surendettement constitue un problème largement représenté parmi les motifs de consultation des usagers.

3. Causes et mécanismes du surendettement : quelques pistes

Imputer unilatéralement la responsabilité du surendettement à l'individu ou à la société constituerait une erreur. La réalité ne correspond sans doute à aucun de ces modèles très réducteurs. La tendance au surendettement que l'on observe actuellement prend sens dans un contexte de valorisation extrême de la consommation et de crise économique qui catalysent certaines fragilités individuelles.

Un contexte socio-économique difficile

L'observation montre qu'une diminution des ressources disponibles — même temporaire — constitue très souvent l'élément déclencheur du cycle du surendettement. Examinant 2 700 cas de poursuites provenant d'une quinzaine de cantons et se fondant sur 187 entretiens, Meier et collaborateurs¹⁷

facilement des actes de défaut de biens. En revanche, l'augmentation des dossiers constatée en 1997, 1998 et 1999 renvoie bel et bien à la précarisation croissante des ménages privés

¹⁵ Secrétariat général de l'Ordre judiciaire pour tous les chiffres fournis dans la section 2.4 (statistiques à disposition au Secrétariat général DSS+E)

¹⁶ Rares sont ceux auxquels une telle suite a pu être donnée en raison d'une capacité de prise en charge insuffisante

¹⁷ Meier I, Zweifel P, Zaborowski Ch, Jent-Sorensen I. Auf der Suche nach dem optimalen Existenzminimum, FNRS, Zurich, 1998

observent que les principales causes de surendettement correspondent, dans un ordre décroissant : a) à une entrée au chômage (28%), b) à un divorce (13%) et c) à un échec dans la création d'une entreprise (10%)¹⁸. La réduction des ressources du ménage appellerait normalement un changement rapide des comportements de consommation. Mais pour différents motifs, cela n'est pas toujours possible¹⁹. Dans ces conditions, certains choisissent de recourir au petit crédit alors que d'autres cessent d'honorer une partie de leurs obligations²⁰.

Celui qui perd son travail et recourt aux prestations de l'assurance chômage voit inmanquablement son revenu diminuer au minimum de 20%. Un certain nombre de chômeurs ne retrouvent aucun emploi. Ils peuvent obtenir des prestations d'assurance invalidité si leur santé est à l'origine de leurs difficultés. Dans le cas contraire, c'est l'aide sociale qui est appelée à fournir les ressources nécessaires²¹. Mais quelle que soit l'issue envisagée, le chômage signifie systématiquement fragilité économique accrue.

Les deux dernières décennies ont été marquées par une transformation rapide de l'environnement économique qui a notamment provoqué la disparition de nombreuses places de travail. Bien des Lausannois ont connu des épisodes plus ou moins durables et plus ou moins répétés de chômage. Une partie d'entre eux ont pu procéder aux adaptations qui s'imposaient. D'autres ont accumulé des dettes parfois très importantes.

Une culture de la consommation

Au cours du dernier demi-siècle, les habitudes de consommation ont connu des changements radicaux. Initialement articulé autour des biens de première nécessité et de l'épargne, le budget des ménages²² a rapidement intégré des objets ou des services autrefois considérés comme produits de luxe ou dépenses superflues. En large partie réglementée²³, l'épargne disparaît progressivement des budgets. La croissance économique d'après-guerre transforme les mentalités et notamment la relation à la consommation. Autrefois considérée comme le privilège des individus aisés, la consommation est aujourd'hui vécue comme un droit, voire comme un devoir²⁴. L'insistant discours publicitaire ne constitue que la forme la plus visible (mais elle n'est bien sûr pas la seule) des pressions exercées pour rappeler à chacun qu'il convient de consommer pour être pleinement membre de la société.

A la fois promoteurs et bénéficiaires des nouvelles habitudes de consommation, les banques et les commerces de toute nature ont développé de nombreuses manières de réduire les contraintes économiques susceptibles de retenir le consommateur. L'acte de consommation s'est banalisé, se réduisant souvent à présenter une carte plastique, à composer un code ou à apposer sa signature. Les instruments financiers à disposition convainquent aisément le client potentiel que ses propres limites financières ne constituent en définitive qu'un problème d'assez faible importance au regard de la possibilité de réaliser ses rêves sans attendre. Ces instruments font partie intégrante des stratégies de vente. Il est fréquent d'offrir simultanément le produit et le crédit permettant de l'acquérir. Cette combinaison permet d'atteindre une clientèle aux ressources limitées mais attirée par les produits que la publicité a rendus familiers et désirables. Des slogans parfois agressifs et répétitifs proposent de

¹⁸ Idem. Op. cit., p. 87

¹⁹ Par exemple, la résiliation d'un bail et le déménagement en faveur d'un logement meilleur marché nécessitent souvent plusieurs mois

²⁰ L'expérience montre qu'impôts et cotisations d'assurance maladie figurent parmi les premiers sacrifiés tandis que le loyer et les mensualités de crédit à la consommation sont honorés aussi longtemps que possible, parfois au prix de sacrifices à la limite du supportable sur les dépenses alimentaires

²¹ La distinction entre revenu minimum de réinsertion (accordant des allocations non remboursables) et régime de l'aide sociale (dont les secours sont remboursables) n'est pas importante à cet égard

²² Ces constats concernent avant tout la situation des ménages allant jusqu'à la classe "moyenne supérieure". Toutefois, des bouleversements sont aussi survenus dans les habitudes de consommation des ménages plus favorisés et, *mutatis mutandis*, bien des remarques formulées dans cette section leur sont aussi applicables

²³ Les cotisations obligatoires aux diverses assurances sociales constituent aujourd'hui la forme la plus répandue d'épargne

²⁴ On pense ici aux pressions — souvent implicites — qui aboutissent par exemple à ce que des parents souffrent à l'idée de priver leurs enfants de tel ou tel objet dont la non-possession traduirait une forme de marginalité ou d'inadaptation sociale

supprimer l'écart entre rêve et réalité. Rien de plus simple aujourd'hui que de dépenser l'argent qu'on ne détient pas. De telles facilités présentent pourtant le risque de déresponsabiliser ceux que leurs conditions financières devraient pourtant retenir de consommer à tout va. Pour ces personnes, le crédit révèle alors rapidement son paradoxe : présenté comme un moyen facile de parvenir à une égalité devant la consommation, il se transforme rapidement en mécanisme d'exclusion durable.

Des dimensions individuelles

L'importance du contexte socio-économique et du modèle culturel dominant ont été rappelées afin de comprendre l'acuité particulière que prend le surendettement. Mais l'inadaptation entre les ressources et les dépenses du ménage trouve aussi des éléments d'explication individuels. L'éventail des facteurs d'inadaptation est très large et c'est probablement souvent la combinaison de plusieurs d'entre eux qui rend compte du surendettement. A un extrême, on trouve des facteurs "exogènes" tels qu'une dépense extraordinaire²⁵ ou l'insuffisance des ressources en regard des besoins du ménage²⁶. A l'autre extrême, on peut mentionner des facteurs "endogènes" tels que le manque de compétences en matière de gestion, l'imprévoyance ou l'incapacité à résister aux "sirènes de la consommation". L'examen des débiteurs confrontés au surendettement fait du reste apparaître un profil très spécifique. Meier et collaborateurs²⁷ observent en effet une large surreprésentation des personnes peu qualifiées parmi les personnes faisant l'objet de poursuites²⁸. Se fondant sur les renseignements fournis par ses membres, l'association faîtière suisse des services d'assainissement de dettes fournit des informations assez approchantes tendant à montrer que plus de la moitié des usagers ne disposent au mieux que d'une formation élémentaire²⁹. L'étude zurichoise révèle en outre que le salaire moyen de ces ménages est à peine supérieur à la moitié du salaire moyen des ménages suisses³⁰. A ces éléments, il convient encore d'ajouter une proportion de chômeurs (29%) et de travailleurs occasionnels (8%) dépassant fortement la moyenne nationale³¹.

4. Quelques conséquences du surendettement

4.1 Pour les débiteurs

L'étude effectuée par Meier et collaborateurs révèle que plus de la moitié des débiteurs examinés (57%) sont âgés de moins de quarante-et-un an et sont donc en situation d'avoir une jeune famille³². Toujours selon ces auteurs, 31% des personnes mises aux poursuites sont mariées et 34% sont séparées ou divorcées³³. Cela signifie que leurs difficultés financières entraînent des conséquences directes pour un nombre sensiblement plus important de personnes³⁴.

²⁵ Par exemple des frais liés à un décès, à un traitement dentaire ou encore à l'indispensable rachat d'une voiture suite à un accident

²⁶ Par exemple lorsque la naissance d'un enfant (i.e. l'apparition de charges supplémentaires) est à l'origine de la perte d'un revenu (si l'un des parents renonce à une activité rémunérée pour s'occuper de l'enfant)

²⁷ Meier I, Zweifel P, Zaborowski Ch, Jent-Sorensen I. Op. cit., p. 86

²⁸ 2% des débiteurs n'ont suivi aucun enseignement et 44% n'ont suivi que l'école obligatoire (contre 20% en moyenne suisse)

²⁹ 32% d'usagers sans formation, 26% avec une formation "sur le tas" et 40% ayant accompli un apprentissage

³⁰ Meier I, Zweifel P, Zaborowski Ch, Jent-Sorensen I. Op. cit., p. 86

³¹ Idem. Op. cit., p. 88

³² Idem. Op. cit., p. 75

³³ Idem. Op. cit., p. 85

³⁴ Il n'est par exemple pas rare que des débiteurs payent leurs traites de petit crédit mais pas les pensions alimentaires auxquelles ils sont astreints

Les premières conséquences du surendettement sont de nature économique. La nécessité de distraire une partie importante des ressources disponibles pour faire face à des obligations anciennes réduit de manière drastique l'argent qui peut être affecté aux dépenses de première nécessité³⁵. La situation est encore aggravée lorsqu'un débiteur utilise une partie de ce qui lui est concédé au titre de "minimum vital" pour faire face à des engagements ne donnant pas lieu à une exécution forcée³⁶. Les difficultés financières restreignent sérieusement l'accès à une alimentation suffisante et équilibrée. Elles peuvent en outre obliger à renoncer à certains traitements médicaux (traitements dentaires en tout premier lieu).

Saisies de salaire aidant, bien des situations de surendettement finissent par être portées à la connaissance des employeurs. De telles situations peuvent contribuer à entamer le lien de confiance à la base du contrat de travail. Dans un domaine voisin, elles peuvent constituer un obstacle important sur le chemin de la réinsertion professionnelle, tant par leur effet sur l'employeur (confiance limitée inspirée par le candidat, contraintes administratives découlant de l'exécution des consignes des offices de poursuites) que par leur effet sur la motivation du demandeur d'emploi qui se demande s'il vaut la peine de réaliser un gain qui sera de toute manière saisi³⁷.

Le surendettement résulte le plus souvent d'un phénomène de spirale : crédit à la consommation échelonné sur plusieurs années, chômage impliquant une diminution de salaire, divorce conduisant à des frais de justice ainsi qu'à une pension alimentaire et dépression entraînant l'isolement voire la résignation constituent des ingrédients fréquents dans la dynamique du surendettement. Cet enchaînement d' "accidents", dont on a régulièrement l'impression qu'ils s'appellent l'un l'autre, est souvent vécu comme une perte de maîtrise durable de sa propre existence. Meier et collaborateurs montrent ainsi que 22% des débiteurs interrogés estiment ne pas pouvoir effacer leurs dettes avant au moins cinq ans et que 16% pensent même qu'ils n'y parviendront jamais³⁸. De tels sentiments peuvent entraîner toute sorte de conséquences sur la santé et provoquer notamment des états dépressifs ou des situations de dépendance (alcoolisme, médicaments, drogues). Le surendettement exerce par ailleurs souvent une influence négative sur les relations conjugales. A cet égard, Meier et collaborateurs relèvent que 15% des débiteurs divorcés dont ils ont étudié le dossier en 1997 étaient encore mariés cinq ans auparavant.

4.2 Pour les créanciers

Ne pas recevoir son dû n'est agréable pour aucun créancier. Tous ne sont cependant pas logés à la même enseigne. Certains peuvent prévenir les risques de pertes en s'assurant préalablement de la solvabilité de leurs clients. D'autres ont la faculté de récupérer les biens qui ne leur ont pas été payés. D'autres encore sont en mesure d'intégrer d'éventuelles pertes dans le calcul de leurs coûts et de constituer des provisions pour débiteurs douteux. Mais il en est aussi qui ne disposent d'aucune de ces possibilités. Sur un plan strictement économique, il n'est pas exagéré d'affirmer que, de tous les créanciers, ce sont les collectivités publiques et le secteur de la santé qui pâtissent le plus du surendettement des ménages privés. En regard, les établissements bancaires spécialisés dans le petit crédit apparaissent peu concernés par les difficultés financières de leurs clients puisque 0.6% seulement des sommes prêtées font l'objet d'un recouvrement forcé³⁹.

³⁵ A cet égard, il est indifférent que les montants en cause soient saisis par un office de poursuites ou directement payés par le débiteur

³⁶ Emprunter de l'argent à son entourage pour "finir le mois" et rembourser lorsqu'on reçoit son salaire est courant dans les ménages vivant à la limite du "minimum vital"

³⁷ D'autant plus que les allocations de l'aide sociale vaudoise ou du revenu minimum de réinsertion, dont les minimums vitaux sont par ailleurs supérieurs à celui calculé par l'Office des poursuites, ne sont pas saisies

³⁸ Meier I, Zweifel P, Zaborowski Ch, Jent-Sorensen I. Op. cit., p. 90

³⁹ ASBCEF. Rapport annuel 1998, p. 6. Cette situation extrêmement favorable explique les réticences du secteur bancaire face aux propositions du Conseil fédéral en matière de régulation du crédit à la consommation (cf. ch. 5.1, *infra*)

Les arriérés d'impôts apparaissent systématiquement dans les dossiers des offices de poursuites. Deux explications peuvent être avancées à ce sujet. La première renvoie au caractère relativement secondaire que les impôts semblent occuper parmi les préoccupations des personnes confrontées à des impasses financières. Cette importance toute relative est notamment soulignée par le fait que, contrairement à ce qui se passe par exemple avec le loyer ou les taxes et primes d'assurances pour véhicule à moteur, le contribuable ne perd en définitive rien à ne pas payer ce qui lui est réclamé. La seconde explication découle directement des règles prévalant en matière de poursuites. Celles-ci ne tiennent en effet pas compte des impôts dans le calcul du minimum vital. Elles contraignent ainsi la personne saisie à renoncer à s'en acquitter et les services fiscaux à réclamer leur dû par l'entremise des offices de poursuites.

Différentes aides octroyées par les collectivités publiques aux personnes rencontrant des difficultés aggravent encore l'impact du surendettement sur les finances cantonales et communales. Il ne s'agit pas uniquement de secours de nature financière (allocations, secours, subsides) mais également des prestations d'écoute et de conseil fournies par les travailleurs sociaux de l'administration cantonale ou communale.

L'importance du contentieux des acteurs du secteur de la santé⁴⁰ a déjà été évoquée et on ne la rappellera ici que pour mémoire⁴¹. On se bornera à souligner que, tout comme les collectivités publiques, le secteur de la santé⁴² est en quelque sorte "captif" et qu'il ne peut se soustraire à ses obligations déontologiques ou légales et renoncer à prendre en charge des patients pour le motif qu'ils ne s'acquitteraient pas de leur dû.

5. Outils actuels de lutte contre le surendettement

5.1 Cadre juridique

La loi fédérale sur le crédit à la consommation du 8 octobre 1993 n'érige que peu de garde-fous en la matière. Elle prévoit essentiellement que le consommateur doit être informé de manière détaillée quant aux conséquences de l'engagement contractuel prévu et qu'il a le droit de s'acquitter par anticipation de ses obligations.

De nouvelles dispositions sont actuellement soumises aux Chambres fédérales. Pour l'essentiel, elles devraient améliorer la protection du consommateur en renforçant ses droits lors de la conclusion du contrat et en imposant au prêteur l'obligation de vérifier la solvabilité de son client⁴³. Enfin, la révision devrait conduire à une diminution du taux d'intérêt maximal pratiqué dans le canton de Vaud⁴⁴. Le processus législatif est en cours. Il pourrait s'achever cette année encore si le Conseil national et le Conseil des Etats parviennent à éliminer leurs divergences.

Dans le cadre de la procédure de consultation, la Municipalité s'est félicitée des dispositions proposées par le Conseil fédéral. Elle a toutefois regretté que le projet de loi se satisfasse de ce que le prêteur puisse simplement s'en tenir aux informations fournies par le consommateur, jugeant pour sa part qu'il eût été préférable d'exiger des preuves tangibles de ses assertions. La Municipalité est en outre

⁴⁰ Caisses maladie, médecins, pharmaciens, hôpitaux, etc.

⁴¹ Cf. chiffre 2.3, *supra*

⁴² Dentistes mis à part

⁴³ Le projet du Conseil fédéral établit qu'un débiteur de crédit à la consommation est solvable lorsqu'il est en mesure de rembourser en vingt-quatre mois (mais le Conseil national vient de proposer trente-six mois) le montant qui lui a été prêté (intérêts compris) sans affecter la part insaisissable de son revenu. Cette dernière ne se limite pas au minimum insaisissable établi par les offices des poursuites mais elle tient aussi compte — et c'est nouveau — du paiement des dépenses de santé et des impôts

⁴⁴ Contrairement à d'autres cantons — Neuchâtel par exemple — qui ont limité à 15% le taux maximal d'intérêt, le canton de Vaud n'a pris aucune disposition particulière en la matière, laissant ainsi aux établissements bancaires la latitude de fixer ce taux jusqu'à 18%

intervenue auprès des représentants vaudois aux Chambres fédérales pour attirer leur attention sur l'utilité des mesures protectrices proposées par le Conseil fédéral.

A l'échelon cantonal, une motion du député Pierre Tillmanns demande la création d'un fonds cantonal de désendettement. Elle n'a pour l'heure obtenu encore aucune réponse de la part des autorités vaudoises.

5.2 Actions de sensibilisation

Plusieurs instances s'efforcent de sensibiliser le public au problème de l'endettement au moyen de campagnes publicitaires ou d'autres démarches. On rappellera à ce sujet l'action organisée en 1991 par Caritas et le Centre social protestant, campagne à laquelle la Municipalité avait du reste participé en distribuant le matériel de prévention (brochures) aux collaborateurs de son administration. Dans un autre ordre d'idées, on signalera les efforts menés par la Fédération romande des consommateurs (dans le cadre de son bureau de conseil et de ses cours) en matière de maîtrise budgétaire.

Il convient toutefois de reconnaître que l'impact des messages invitant à faire preuve de prudence à l'endroit du crédit à la consommation est dérisoire. C'est du reste bien normal si l'on compare les moyens qui lui sont consacrés à ceux que le secteur du crédit met en œuvre pour attirer ses clients potentiels.

5.3 Assainissement

Rôle possible de l'office des poursuites

En cas de surendettement, le débiteur finit tôt ou tard par perdre la maîtrise de la situation. Les créanciers s'adressent alors à l'office des poursuites pour récupérer leur dû. Dans certaines conditions⁴⁵, ce système permet de parvenir à un assainissement. Une telle issue n'est cependant pas la règle. La saisie n'a du reste pas pour objectif de désendetter le débiteur mais de le forcer à honorer ses créances. C'est ainsi que les dispositions relatives aux saisies ne tiennent pas compte du paiement des impôts courants et que ceux-ci viennent chaque année s'ajouter aux montants déjà réclamés⁴⁶. On relèvera au surplus que faire l'objet de poursuites représente un obstacle majeur en matière d'accès au logement et qu'il est par conséquent pratiquement impossible de réduire ses charges locatives afin de dégager de quoi amortir ses dettes. De manière analogue, il n'est pas possible de s'affilier à une caisse maladie plus économique tant que l'on n'est pas à jour avec le paiement de ses cotisations.

Arrangement à l'amiable

Décrite dans les articles 333 ss de la loi sur la poursuite pour dette et la faillite (LP), cette procédure constitue actuellement le seul instrument juridique dont l'objectif consiste spécifiquement à assainir la situation financière des ménages privés. Introduite lors de la révision de la LP entrée en vigueur en 1997, elle offre une solution analogue au concordat par abandon d'actifs applicable aux débiteurs inscrits au Registre du commerce. En substance, elle permet au débiteur de chercher à convaincre ses créanciers que son endettement est trop important pour que ses ressources lui permettent d'en venir jamais à bout. Fort de ce constat, le débiteur propose à ses créanciers de se partager un montant représentant une fraction de ce qui leur est dû. En cas d'accord, le juge prend acte de l'arrangement intervenu puis vérifie que le débiteur tient ses engagements.

Cette solution suspend les saisies et restaure la capacité du débiteur de gérer l'intégralité de ses ressources. Elle se conclut par l'extinction de toutes les dettes. Elle implique toutefois que les

⁴⁵ L'expérience montre qu'il faut que le montant saisissable soit sensiblement supérieur au cumul des impôts courants, des frais et intérêts générés par l'endettement ainsi que des procédures de recouvrement forcé

⁴⁶ Rappelons que les montants saisis ne sont pas déductibles du revenu imposable

ressources du débiteur soient suffisantes pour lui permettre de faire simultanément face à ses dépenses courantes (entretien, loyer, dépenses de santé, impôts, etc.) et à ses engagements envers ses créanciers.

A ce jour, peu de personnes ont recouru à cette procédure. Le fait qu'elle soit d'apparition récente — et donc encore relativement mal connue — ainsi que la nécessité de pouvoir dégager un excédent de ressources expliquent en partie cette situation. Un obstacle important paraît toutefois résider dans la complexité des démarches à entreprendre. La nécessité de solliciter tous les créanciers et le fait que ces démarches — de même que celles à accomplir auprès du tribunal — impliquent la rédaction d'une correspondance assez volumineuse et requièrent l'appui d'intervenants spécialisés⁴⁷. Un dernier obstacle peut être constitué par les frais de justice qui, bien que ne dépassant pas quelques centaines de francs, peuvent se révéler difficiles à réunir.

Faillite privée

En application de l'art. 191 LP, le débiteur peut se déclarer insolvable et demander sa mise en faillite. Le recours à une telle solution ne devrait intervenir que lorsque le débiteur n'est pas en mesure d'offrir quoi que ce soit à ses créanciers⁴⁸. Paradoxalement, la faillite suppose pourtant l'existence d'une certaine somme à mettre à leur disposition⁴⁹. Contrairement à l'arrangement à l'amiable qui débouche sur l'extinction des dettes, la faillite donne lieu à la distribution d'actes de défaut de biens aux créanciers. A cet égard, elle ne peut pas être considérée comme un instrument de désendettement.

Dès qu'elle a été prononcée, la faillite suspend toute saisie aussi longtemps que le débiteur n'est pas revenu à meilleure fortune. Le détenteur d'un acte de défaut de biens peut à tout instant relancer les poursuites. Pour s'y opposer, le débiteur doit prouver son "non-retour à meilleure fortune". Il appartient au juge de déterminer si cet état est avéré ou si les poursuites (et les saisies) peuvent reprendre. D'autres aspects négatifs de cette procédure résident dans le fait que le failli ne peut plus assumer de charges électives ou pratiquer de professions soumises à autorisation. Enfin, le fait d'avoir donné lieu à l'émission d'actes de défaut de biens rend très problématique l'accès à un nouveau logement.

Les avantages de la faillite privée résident en particulier dans le fait que le débiteur met un terme au "harcèlement" de ses créanciers par l'intermédiaire de l'office des poursuites ainsi qu'à l'aggravation de sa dette résultant du jeu des intérêts et des frais de poursuites. Il récupère en outre son autonomie en matière de gestion des ressources de son ménage. A plus long terme, il conserve la possibilité de proposer de racheter les actes de défaut de biens en mains de ses créanciers⁵⁰.

5.4 Quelques acteurs

Durant ces cinq dernières années, plusieurs structures de désendettement ont vu le jour en Suisse. Actuellement, un peu plus d'une dizaine de services existent, essentiellement en Suisse alémanique. Ils trouvent tous leur origine dans le monde associatif. Une association faîtière s'est créée en 1996. Elle vise notamment à coordonner et uniformiser les méthodes d'assainissement financier. Un groupe de travail romand issu de cette association existe depuis mai 1999.

En ce qui concerne Lausanne, on rappellera que la Fédération romande des consommateurs est active dans le domaine de la prévention. Elle fournit aide et conseil en matière d'établissement de budgets familiaux. L'association Retravailler-Corref poursuit des objectifs analogues dans le cadre de la Communauté d'intérêts pour la formation élémentaire des adultes (CIFEA). S'inscrivant dans le cadre d'un module de formation intitulé "citoyenneté", le cours "établir son budget personnel" permet

⁴⁷ Ce pourraient être des agents d'affaires brevetés mais le recours à ces spécialistes a le désavantage de constituer une solution relativement coûteuse (plusieurs milliers de francs)

⁴⁸ Dans le cas contraire, il devrait plutôt recourir à l'arrangement à l'amiable selon art. 333 LP

⁴⁹ De l'ordre de 3 000 à 5 000 francs (y compris les frais de justice) selon l'importance des dettes et le nombre des créanciers

⁵⁰ Ce rachat s'effectue généralement à un prix correspondant à une fraction seulement du montant de l'acte de défaut de biens

d'apprendre à définir ses besoins, ses charges fixes et variables, à faire des choix, à dépenser mieux et moins ou à remplir sa déclaration de revenu. Destiné à des personnes peu qualifiées disposant de petits budgets, ce cours tente de prévenir des situations d'endettement grave.

A Lausanne, deux associations privées (Caritas et le Centre social protestant) offraient encore récemment des prestations en matière d'assainissement financier. Pour des motifs qui seront exposés plus loin⁵¹, Caritas vient d'y renoncer tandis que le Centre social protestant poursuit ses activités dans ce domaine. De manière marginale et sans chercher à donner de la publicité à leur action, la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (Secrétariat général surtout) et l'Administration générale (Unité socio-médicale du Service du personnel et des assurances) ont entrepris plusieurs dizaines de démarches d'assainissement au cours des dernières années. Elles seraient toutefois bien loin de pouvoir répondre, à elles seules, au potentiel de besoins existant à Lausanne.

6. Renforcement du dispositif lausannois

Face à l'étendue et à la gravité des problèmes relatifs au surendettement des ménages et en dépit du fait qu'elle soit directement touchée par l'impécuniosité d'un nombre appréciable d'administrés, la Ville de Lausanne ne dispose actuellement pas de moyens d'action très efficaces. Les mesures de prévention (conseil en matière budgétaire notamment) ne touchent qu'un cercle restreint de personnes et les capacités des services actifs dans le domaine de l'assainissement financier sont dérisoires. La Municipalité propose de renforcer les trois volets de la lutte contre le surendettement que sont la prévention, l'assainissement et le suivi.

6.1 Renforcement de la prévention

En regard des montants considérables dépensés en faveur de la promotion du crédit à la consommation, toute tentative lausannoise de sensibiliser la population aux dangers du surendettement paraît d'emblée vouée à l'échec. La Municipalité choisit par conséquent de renforcer la prévention dans ce domaine en circonscrivant son action aux personnes a priori les plus exposées à ce risque, notamment celles qui perdent leur emploi ainsi que celles qui sont confrontées à certains changements importants de leur situation familiale (naissance ou séparation par exemple).

Dans cette perspective, la Municipalité entend s'appuyer sur quelques institutions ayant acquis d'indéniables compétences en la matière : Caritas, le Centre social protestant, la Fédération romande des consommateurs et Retravailler-Corref. En tant que services sociaux polyvalents, Caritas et le Centre social protestant disposent de collaborateurs en mesure de dispenser aide et conseils à ceux de leurs usagers confrontés à ce type de difficultés. Sous cet angle, ces institutions ne seront pas appelées à modifier leurs pratiques. Tel ne sera pas le cas de la Fédération romande des consommateurs et de Retravailler-Corref, associations auxquelles la Municipalité demandera d'organiser des cours destinés aux demandeurs d'emploi ou à d'autres catégories de personnes exposées à un risque accru de difficultés financières. Différents essais seront entrepris pour déterminer les lieux et moments où se dérouleront ces cours, leur contenu exact, leur fréquence ainsi que la meilleure manière d'en signaler l'existence à leurs destinataires. Il importe en effet de tenir compte de la gêne que beaucoup éprouvent à aborder des questions de nature à la fois intime et financière. Compte tenu de ces incertitudes, les charges relatives au renforcement de cet élément du dispositif ne peuvent pas être évaluées. Elles devraient cependant demeurer relativement modiques et pouvoir être supportées jusqu'à la fin de l'exercice 2001 par la rubrique "subventions casuelles" du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement.

⁵¹ Cf. chiffre 6.3

En matière de conseil, la Municipalité pourra également compter sur l'Unité d'assainissement financier (UnAFin)⁵² dont les collaborateurs animeront une permanence téléphonique permettant de répondre à toute question en relation avec le surendettement. L'intérêt d'une telle prestation est en particulier confirmé par l'expérience zurichoise. En 1998, l'unité de désendettement de cette ville a fourni pas moins de 534 conseils par téléphone. De nombreuses questions portant sur des saisies de salaires y ont notamment été enregistrées. En outre, la permanence a souvent dû répondre aux proches de personnes surendettées. Elle a ainsi renseigné passablement de conjoints inquiets d'être tenus dans l'ignorance d'une situation financière qu'ils pressentaient alarmante. Dans bien des cas, ces interventions ont constitué une première étape offrant l'occasion d'attirer l'attention sur la gravité de la situation et sur la nécessité d'entreprendre des démarches plus approfondies.

6.2 Création d'une Unité d'assainissement financier

Le traitement des dossiers d'assainissement financier requiert un ensemble de compétences dont ne disposent pas toujours les assistants sociaux, qu'ils travaillent dans le secteur public ou privé. Des connaissances administratives, juridiques ainsi que de bonnes capacités de négociation et de rédaction sont indispensables. En outre, les assistants sociaux manquent généralement du temps nécessaire pour entreprendre des démarches de désendettement. A cet égard, le groupe de travail à l'origine de ce préavis⁵³ a estimé qu'un assainissement financier exige environ 180 heures de travail réparties sur environ trois ans. Les capacités permettant d'offrir ces prestations sont actuellement dérisoires en regard des besoins estimés. La Municipalité entend donc créer de toutes pièces une Unité d'assainissement financier (UnAFin) qui sera subordonnée au Service social et du travail. Les missions de l'UnAFin seront triples : a) outil de prévention (en particulier au moyen de sa permanence téléphonique); b) unité spécialisée en matière d'assainissement financier et c) centre de formation et de perfectionnement.

Outil de prévention

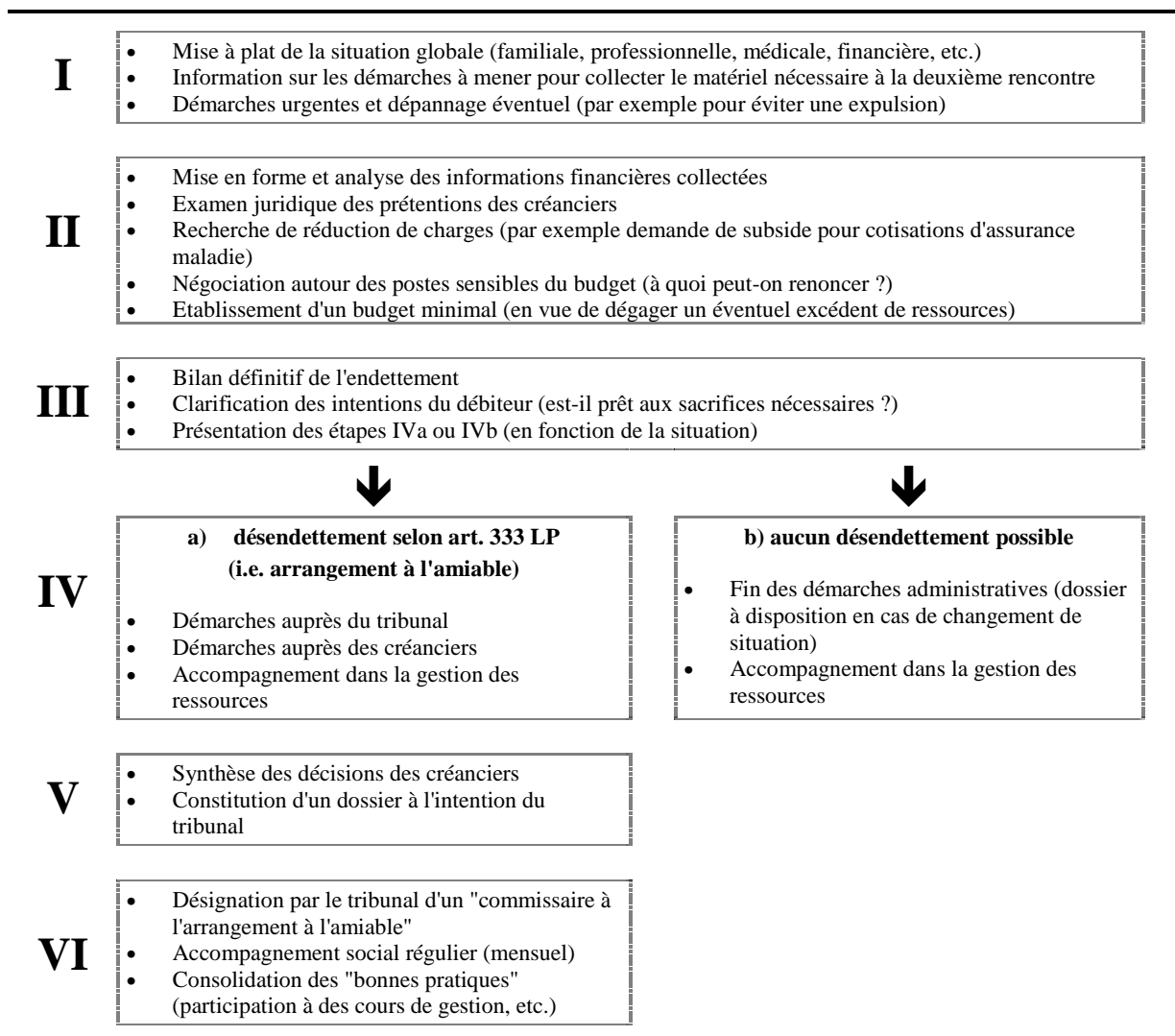
Cette dimension de l'UnAFin est partiellement décrite sous chiffre 6.1 *supra*. On complétera cet exposé en signalant que la mission de centre de formation et de perfectionnement fixée à l'UnAFin comprendra aussi une dimension préventive : diffuser des connaissances au sujet du surendettement et participer à des échanges d'informations (notamment dans le cadre de l'association faîtière suisse et de son groupe de travail romand) ne peut qu'accroître la visibilité de cette problématique dans les milieux professionnels et le public. Enfin, l'UnAFin sera systématiquement associée aux actions préventives organisées par la Fédération romande des consommateurs et Retravailler-Corref.

Unité spécialisée en matière d'assainissement financier

Le tableau ci-dessous énumère les principales étapes des opérations d'assainissement financier. Il présente le déroulement d'un arrangement à l'amiable — qui constitue la plus complexe et la plus longue de ces démarches. Il montre également après quelles opérations s'interrompt une procédure s'il devait apparaître qu'aucune solution n'existe pour améliorer la situation de la personne qui consulte. A titre indicatif, on précisera qu'une démarche de faillite privée s'achèverait à l'étape IV par l'envoi d'une demande motivée au tribunal et, éventuellement, par un suivi (conseil en matière de gestion courante) d'une durée variable.

⁵² Cf. chiffre 6.2

⁵³ Le groupe de travail comprenait notamment des représentants de toutes les instances — publiques et privées — actives dans le domaine de la prévention du surendettement et de l'assainissement financier en ville de Lausanne

Tableau 1 : Principales étapes d'un assainissement financier

Centre de formation et de perfectionnement

En raison de la taille de la commune de Lausanne et de l'important potentiel de problèmes de surendettement qui en découle, l'UnAFin devrait assez rapidement accumuler une expérience sans comparaison avec celle des autres structures d'assainissement existant actuellement en Suisse romande. Le troisième objectif assigné par la Municipalité consistera à faire bénéficier d'autres intervenants des connaissances de l'UnAFin. Celle-ci est donc appelée à devenir un centre de compétences dans le domaine de l'assainissement financier. Sa maîtrise de la problématique et des outils à disposition pourra ainsi être mise à contribution au profit du public et de l'ensemble des professionnels du social. Plusieurs institutions privées (notamment la Fédération romande des consommateurs et le Centre social protestant⁵⁴) ont d'ores et déjà clairement exprimé le désir de pouvoir partager leurs réflexions ainsi que la formation de leurs collaborateurs avec cette structure spécialisée. Des souhaits analogues ont par ailleurs été formulés par les responsables de plusieurs centres sociaux régionaux.

⁵⁴ Il ne faut en effet pas oublier que ce dernier poursuivra ses activités dans le domaine de l'assainissement financier dans le reste du canton

Une unité accueillant toutes les situations de surendettement de la capitale constituera par ailleurs un observatoire idéal de la problématique et de son évolution. Formation et information contribueront à uniformiser les méthodes en matière d'assainissement financier et à améliorer la compréhension du phénomène. Dans cette optique, l'UnAFin sera notamment appelée à devenir un membre actif de l'association faîtière suisse des services d'assainissement de dettes et de son groupe de travail romand.

Public cible de l'UnAFin

Les prestations en matière de prévention et d'assainissement financier seront destinées aux ménages lausannois. Du fait de la prise en charge intégrale des coûts par les finances communales, les prestations de l'UnAFin ne seront pas offertes aux habitants d'autres communes. Par ailleurs, les entreprises ne pourront pas recourir à ses services.

Afin d'éviter de déresponsabiliser certains débiteurs et d'encourager l'endettement, l'UnAFin n'interviendra en principe qu'une seule fois pour une opération d'arrangement à l'amiable (i.e. jusqu'à l'étape VI). En tout état de cause, l'accompagnement qui fera impérativement partie de la démarche devrait fournir à l'usager les instruments lui permettant de maîtriser la gestion de son budget et de ne plus en arriver à succomber sous le poids des dettes.

Moyens humains et matériels à disposition de l'UnAFin

L'ensemble des opérations requises par l'assainissement d'une situation (i.e. étapes I à VI du tableau ci-dessus) génèrent un travail administratif et social estimé à environ 180 heures réparties sur trois ans. Ce total comprend le travail social (y compris l'accompagnement "post-arrangement"), les contacts avec les créanciers et la justice ainsi que les démarches administratives y relatives. A raison de 2 000 heures de travail par année et par collaborateur, une personne pourrait théoriquement suivre une trentaine de dossiers. Ce calcul demeure toutefois purement théorique puisque toutes les situations ne présenteront pas les conditions nécessaires à un désendettement complet. Outre les tâches d'assainissement financier proprement dites, le cahier des charges des collaborateurs comportera au surplus l'animation de la permanence téléphonique ainsi que diverses missions dans le domaine de la diffusion de connaissances⁵⁵. Eu égard à ces différents paramètres, l'effectif de l'UnAFin a été fixé à cinq collaborateurs à plein temps, soit quatre intervenants spécialisés et un secrétaire-réceptionniste. Dans un premier temps cependant, seuls trois intervenants spécialisés et le secrétaire-réceptionniste seront engagés. Le quatrième intervenant ne viendra compléter l'équipe que lorsque le besoin s'en fera sentir.

En dépit des dimensions financières et juridiques prépondérantes des opérations de désendettement, ce travail requiert une grande capacité de compréhension des problèmes humains. L'expérience montre que les démarches d'assainissement financier impliquent souvent des négociations difficiles autour de problèmes fortement chargés d'émotivité⁵⁶. La composition de l'équipe de l'UnAFin devra nécessairement tenir compte de ces impératifs.

En ce qui concerne le financement des opérations d'arrangement à l'amiable ou des procédures de faillite privée⁵⁷, l'UnAFin pourra recourir au Fonds lausannois du 700^{ème} anniversaire de la Confédération auquel elle présentera des demandes en bonne et due forme. Les frais avancés devront en principe être remboursés par les bénéficiaires. Le conseil du Fonds du 700^{ème} demeure toutefois compétent pour accorder d'éventuels abattements.

⁵⁵ A des titres différents, les autorités politiques, les intervenants sociaux mais aussi plus généralement l'ensemble des citoyens seront intéressés par une meilleure connaissance du phénomène du surendettement

⁵⁶ Faire admettre qu'il faut par exemple renoncer à certaines activités de loisirs

⁵⁷ L'une et l'autre requièrent le paiement de frais qui peuvent aller de quelques centaines à quelques milliers de francs

6.3 Collaboration avec le secteur privé et suivi des usagers

Comme indiqué plus haut, deux institutions privées lausannoises ont été actives dans le domaine de l'assainissement financier et ont disposé de collaborateurs spécialement formés à cet effet : Caritas et le Centre social protestant. Etroitement associées à la préparation du présent préavis⁵⁸, elles ont convenu qu'elles ne parvenaient à satisfaire qu'une fraction des besoins existant à Lausanne. Elles ont salué la volonté municipale d'apporter une réponse adaptée à l'importance quantitative et à la gravité de ce problème.

Compte tenu de l'engagement des autorités communales, Caritas a décidé de renoncer à ses activités dans le domaine de l'assainissement financier pour se concentrer sur d'autres tâches sociales. Quant au Centre social protestant, il a décidé qu'il adresserait désormais à l'UnAFin les Lausannois connaissant des problèmes d'endettement. Il se réserve toutefois de continuer à offrir ses services à ceux qui, pour des motifs personnels, refuseraient de recourir au service public. Le Centre social protestant est par ailleurs intéressé à pouvoir collaborer avec l'UnAFin en matière de formation et de perfectionnement professionnel. Il continuera de son côté à offrir des prestations dans ce domaine au service de la population vaudoise et voit dans cette collaboration la garantie d'une offre de qualité à l'ensemble de la population desservie.

Caritas et le Centre social protestant ont par ailleurs exprimé le désir de pouvoir collaborer au suivi du désendettement en organisant et animant des cours ou des groupes d'entraide orientés vers une meilleure maîtrise individuelle des rapports à l'argent. Les modalités de ces actions feront l'objet de discussions ultérieures, notamment en ce qui concerne leur financement. A vues humaines toutefois, le soutien financier que la Commune pourrait accorder à ces démarches ne devrait pas entraîner de dépenses importantes. De la même manière que pour les mesures de prévention, le financement pourra être supporté jusqu'à la fin de l'exercice 2001 par la rubrique "subventions casuelles" du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement.

7. Procédure de consultation

Le problème du surendettement des ménages privés est connu des divers services sociaux lausannois depuis plusieurs années. Tandis que le Service social et du travail était contraint de se centrer sur d'autres priorités, des institutions privées telles que Caritas, le Centre social protestant ou la Fédération romande des consommateurs ont tenté d'y répondre avec leurs moyens. Reconnaisant leur investissement en la matière, la Municipalité les a étroitement associés à sa réflexion. Constitué d'intervenants spécialisés, un groupe de travail a rassemblé les expériences et réfléchi aux instruments les plus adéquats pour répondre aux problèmes existants. Dans un second temps, les responsables de ces services privés ont pu s'exprimer à propos du modèle de distribution du travail entre services privés et publics évoqué dans le présent préavis. Cette démarche traduit la prise de conscience croissante de la complémentarité entre ces deux secteurs et, surtout, de la nécessité de travailler en étroite collaboration.

⁵⁸ La Fédération romande des consommateurs a également participé à ces travaux. Elle n'intervient toutefois pas dans le domaine de l'assainissement financier proprement dit

8. Conséquences sur le personnel et les finances communales

8.1 Augmentation d'effectif

Comme indiqué à la section 6.2 du présent préavis, la création de l'UnAFin implique l'engagement de cinq nouveaux collaborateurs. Dans un premier temps toutefois, seuls quatre d'entre eux seront engagés (un responsable d'unité, deux intervenants spécialisés et un secrétaire-réceptionniste). Le cinquième collaborateur (un intervenant spécialisé) ne le sera que lorsque l'effectif des usagers pris en charge le nécessitera. On peut estimer que le dernier engagement se produira dans le courant de la deuxième année de fonctionnement de l'UnAFin.

8.2 Incidences financières

Elles sont de deux ordres : a) incidences sur les charges d'exploitation et b) incidences sur les investissements. Le tableau 2 ci-dessous en présente la récapitulation. Il a été établi en tenant compte des hypothèses suivantes :

- La rubrique "traitements et charges sociales" tient compte d'un équivalent-plein-temps de chef de bureau, de trois équivalents-plein-temps d'intervenant spécialisé et d'un équivalent plein-temps de secrétaire-réceptionniste.
- Les rubriques "location", "charges (chauffage et électricité)" et "nettoyages" ont été établies sur la base de la location d'une surface de 200 m² à 250 francs le m² par année, de frais de nettoyage estimés à 3.50 francs le m² par année et de dépenses d'électricité et de chauffage de 2 000 francs par année; le montant en cause a été estimé sur la base de prix pratiqués pour d'autres locaux utilisés par l'administration communale.
- La rubrique "mobiliier" a été calculée sur la base d'un forfait de 5 000 francs par poste de travail; ce montant tient également compte de la dépense à consentir pour l'ameublement d'une salle d'attente.
- La rubrique "matériel informatique et de télécommunication" a été calculée sur la base d'un forfait de 4 000 francs par poste de travail; elle comprend l'achat de cinq ordinateurs et de leurs logiciels, d'une imprimante (partagée), des appareils téléphoniques et d'un fax.
- La rubrique "divers aménagements" comprend les dépenses relatives à un éventuel rafraîchissement des locaux (peinture, sols); le montant en cause possède un caractère très aléatoire puisque l'on ignorait encore où l'UnAFin pourrait s'installer au moment de la rédaction du préavis.
- La rubrique "travaux d'installation (courant fort et câblage) a été évaluée sur la base d'expériences récentes; ce montant est susceptible d'être réduit si des locaux sont disponibles dans un immeuble déjà équipé en fonction des besoins de l'administration communale (liaison au réseau Récolte).
- La rubrique "charges financières" a été calculée selon la méthode de l'annuité constante, avec un taux d'intérêt de 5% et une durée d'amortissement de cinq ans sur le coût des dépenses d'investissement.

Tableau 2 : Dépenses découlant de la création de l'UnAFin

<u>Dépenses annuelles d'exploitation</u>		
Traitements et charges sociales	500'000.00 fr.	
Location	50'000.00 fr.	
Charges (chauffage et électricité)	2'000.00 fr.	
Nettoyages	7'000.00 fr.	559'000.00 fr.
		<hr/>
<u>Charges financières annuelles</u>		18'000.00 fr.
		<hr/>
<u>Conséquences financières sur le budget annuel de la Commune</u>		<u>577'000.00 fr.</u>
<hr/>		
<u>Dépenses d'investissement</u>		
Mobilier		25'000.00 fr.
Matériel informatique et de télécommunication		20'000.00 fr.
Divers aménagements		10'000.00 fr.
Travaux d'installation (courant fort et câblage)		25'000.00 fr.
Total des dépenses d'investissement		<u>80'000.00 fr.</u>
<hr/>		

N. B. : Des recettes pourraient être obtenues de la part de certains créanciers une fois l'efficacité de l'UnAFin démontrée.

Compte tenu du fait que l'UnAFin ne commencera pas à fonctionner avant le deuxième semestre 2000, les incidences financières de la création de cette nouvelle unité administrative sur les comptes de l'exercice en cours seront réduites en proportion. Le montant du crédit spécial de fonctionnement 2000 correspondra ainsi à 231 500 francs soit :

- 50% d'un EPT de chef de bureau, 50% de 2 EPT d'intervenant spécialisé et d'un EPT de secrétaire-réceptionniste (201 500 francs)
- 50% du loyer et des charges (26 000 francs)
- 50% des dépenses de nettoyage (4 000 francs)

9. Effets escomptés

Du point de vue des débiteurs, les effets ont déjà été rappelés. Ils sont avant tout de nature psychosociale et sanitaire : réduction des tensions liées à l'endettement, améliorations au niveau de l'alimentation et en matière d'accès aux soins sanitaires. De manière plus générale, la détente survenant dans les budgets des ménages surendettés devrait quelque peu augmenter leur consommation "solvable". Il peut donc en résulter des effets positifs globaux sur l'économie lausannoise encore qu'il ne faille sans doute pas les surévaluer.

Principales victimes du surendettement des ménages, les collectivités publiques et le secteur de la santé seront vraisemblablement ceux qui profiteront le plus de l'amélioration de ces situations financières. En matière fiscale notamment, la Ville de Lausanne récupérera des contribuables payant leurs impôts courants. Elle pourra ainsi limiter les démarches — coûteuses — qu'elle doit entreprendre pour récupérer ce qui lui est dû par la voie du recouvrement forcé. Les avantages ainsi obtenus sont impossibles à estimer pour le moment. Le nécessaire sera fait pour que l'UnAFin fournisse chaque année des informations précises sur les résultats financiers de son activité.

10. Inscription du projet dans la politique sociale cantonale et communale

L'administration cantonale prépare actuellement une révision de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales. Au terme de cette démarche, les missions des centres sociaux régionaux devraient être précisées. Il n'est pas totalement exclu qu'elles comprennent également l'assainissement financier, ce qui n'est pas le cas actuellement. Dans une telle hypothèse, Lausanne aura joué un rôle pionnier qui aura notamment permis de préciser quels moyens humains et matériels doivent être engagés pour accomplir ce type d'intervention. Les discussions relatives à l'allocation de moyens par l'État de Vaud pourront de ce fait se fonder sur des bases objectives.

Des réflexions sont également en cours, à l'échelon de la Commune, au sujet du contenu des prestations que les autorités estiment nécessaires de fournir à la population en matière d'action sociale. L'avenir de l'aide sociale lausannoise complémentaire fait notamment partie de cette réflexion. Cet objet donnera prochainement lieu à la présentation d'un préavis.

11. Conclusions

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité, vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

Le Conseil communal de Lausanne,

vu le rapport-préavis N° 144 de la Municipalité, du 13 avril 2000;
ouï le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;
considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

décide :

1. d'accepter la création d'une unité d'assainissement financier (UnAFin) au sein du Service social et du travail
2. d'allouer à la Municipalité un crédit d'investissement du patrimoine administratif de 80 000 francs à répartir à raison de
 - . 35 000 francs pour l'aménagement des locaux de l'UnAFin
 - . 45 000 francs pour l'acquisition du mobilier et de l'équipement informatique de l'UnAFin
3. d'amortir annuellement à raison de 16 000 francs le crédit mentionné sous chiffre 2 par la rubrique 6400.331 (Amortissements du patrimoine administratif) du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (Service social et du travail — administration du service)
4. de faire figurer sous la rubrique 6400.390 les intérêts relatifs au crédit de 80 000 francs mentionné sous chiffre 2 ci-dessus
5. d'allouer à la Municipalité un crédit spécial de fonctionnement 2000 de 201 500 francs destiné à la rétribution des collaborateurs de l'UnAFin et de le répartir entre les rubriques suivantes du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement (Service social et du travail — administration du service)
 - . 166 900 francs à la rubrique 6400.301 (Traitements)
 - . 11 200 francs à la rubrique 6400.303 (Cotisations aux assurances sociales)
 - . 23 400 francs à la rubrique 6400.304 (Cotisations à la caisse de pensions)

-
6. d'allouer à la Municipalité un crédit spécial de fonctionnement 2000 de 30 000 francs destiné à la location et au nettoyage des locaux nécessaires à l'UnAFin et de le répartir entre les rubriques suivantes du budget de la Direction des finances (Service des gérances — bâtiments administratifs)
- . 4 000 francs à la rubrique 3400.301 (Traitements)
 - . 1 000 francs à la rubrique 3400.312 (Eau, énergie, chauffage)
 - . 25 000 francs à la rubrique 3400.316 (Loyers et redevances d'utilisation)
7. de prendre acte de l'intention de la Municipalité de confier à différentes institutions privées le soin de développer des actions de prévention du surendettement et de leur accorder les moyens financiers nécessaires par prélèvements sur la rubrique 6001.365 (Subventions à des institutions privées) du budget de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement.

Au nom de la Municipalité

Le syndic :

Le secrétaire :

Jean-Jacques Schilt

François Pasche