



## Rapport 2013-DSAS-1

3 septembre 2013

### du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud – Prévention de l'endettement des jeunes

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

<b>Résumé du rapport</b>	<b>2</b>
<b>Introduction</b>	<b>3</b>
<b>1. Définition des termes utilisés</b>	<b>4</b>
<b>2. Mesure et analyse de la problématique du surendettement</b>	<b>4</b>
2.1. Données quantitatives	5
2.1.1. Dans l'ensemble de la population suisse	5
2.1.2. Chez les jeunes	5
2.1.3. Dans la population fribourgeoise	6
2.2. Données qualitatives	9
2.2.1. Les raisons du surendettement	10
2.2.2. Le type de dettes contractées	13
2.2.3. Le mécanisme du surendettement	14
2.2.4. Les conséquences du surendettement	14
<b>3. Etat des lieux des mesures existantes</b>	<b>15</b>
3.1. Au niveau fédéral	15
3.1.1. Le Parlement suisse	15
3.1.2. Association Dettes Conseils Suisse	16
3.1.3. Budget-conseil Suisse	16
3.1.4. Association Plan B	16
3.1.5. Pro Juventute	17
3.1.6. Caritas Suisse	17
3.1.7. Groupement romand d'études des addictions (GREAA)	17
3.1.8. Impôts.easy.ch	18
3.1.9. Ciao.ch	18
3.1.10. Bon à savoir	18
3.2. Dans les cantons	19
3.2.1. Argovie – Soleure	19
3.2.2. Bâle	19
3.2.3. Jura	19
3.2.4. Neuchâtel	20
3.2.5. Vaud	20
3.2.6. Genève	21
3.2.7. Berne	21
3.3. Dans le canton de Fribourg	22
3.3.1. Contexte général	22
3.3.2. Etat des lieux des mesures existantes dans le canton de Fribourg	24
3.3.3. Appréciation générale de la situation fribourgeoise	28

<b>4. Plan d'action 2013–2016 pour un renforcement de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers</b>	<b>29</b>
Objectif 1: Sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques	30
Objectif 2: Encourager le recours rapide aux soutiens existants	32
Objectif 3: Coordonner la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif de manière globale	33
<b>Résumé financier du plan d'action 2013–2016 (CHF)</b>	<b>34</b>
<b>Conclusion</b>	<b>34</b>
<b>Liste des abréviations</b>	<b>36</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>36</b>

## Résumé du rapport

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

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

à surmonter pour la prévention. Enfin, l'impact considérable du surendettement sur la vie des personnes concernées, mais également sur la société dans son ensemble constitue une étape incontournable pour la compréhension des enjeux en présence.

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

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

- > Premier objectif: **Sensibiliser la population de manière ciblée en fonction des moments critiques.**  
Cet objectif comprend deux mesures, d'une part, la poursuite et le renforcement du projet «Prévention de l'endettement auprès des jeunes», et d'autre part, la diffusion d'une information spécifique à chaque moment critique via des portails particuliers.
- > Deuxième objectif: **Encourager le recours rapide aux moyens existants.**  
Pour réaliser cet objectif, un projet pilote de prévention secondaire en collaboration avec trois services sociaux d'entreprises sera mis sur pied.
- > Troisième objectif: **Coordonner la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif de manière globale.**  
L'institution d'une seule et même Commission canto-

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

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

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

entière (diminution des pertes fiscales, des coûts des prises en charge médicales et sociales, des démarches administratives de recouvrement...). La prévention favorise en outre la bonne santé de l'économie par l'autonomie que conserve la population vis-à-vis des soutiens publics.

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

## Introduction

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

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

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

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

ment futur de la politique cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers.

## 1. Définition des termes utilisés

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

Il est donc utile de définir clairement les différents termes:

### Dettes

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

### Endettement

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

Autrement dit, l'endettement est un état fréquent et n'est pas une situation préoccupante.

### Surendettement<sup>3</sup>

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

arrive régulièrement qu'elle perde la vision d'ensemble de tous ses engagements.<sup>4</sup>

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

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

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

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

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

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

Afin de répondre à cette demande, des données quantitatives et qualitatives ont été utilisées, et ceci pour deux raisons principales. D'une part, il existe peu de chiffres significatifs pour décrire la situation en matière de surendettement dans la population du canton de Fribourg, comme au niveau suisse. D'autre part, partant du constat qu'aujourd'hui le

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

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

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

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

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

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

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

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

surendettement est un risque auquel tout un chacun peut être confronté<sup>1</sup>, une approche en termes de moments critiques a été privilégiée dans ce rapport. En effet, les services de désendettement constatent que les situations personnelles, familiales et sociales rencontrées sont variées et multiples.<sup>2</sup> Dès lors, ce rapport propose de considérer tout d'abord le surendettement comme la conséquence de certains facteurs de risque, ensuite – et principalement – comme une situation qui se développe suite à des étapes charnières ou des ruptures dans le parcours de vie, et enfin, comme le corollaire d'un contexte global de valorisation de la consommation, et de crise économique qui exacerbent les risques dans l'ensemble de la population.

## 2.1. Données quantitatives

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

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

<sup>1</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Communiqué de presse du 6 novembre 2012*, Berne, Novembre 2012.

<sup>2</sup> REY M., «Combattre la spirale du surendettement?» in *Revue Reiso*, vendredi 8 mai 2009.

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

En termes de données fiables, au niveau suisse, seule l'étude SILC (Statistics on Income and Living Conditions), menée par l'Office fédéral de la statistique (OFS)<sup>3</sup> pour l'année 2008, porte sur l'ensemble de la population. Les principaux résultats montrent que:

- > 7,7% de la population suisse, soit environ 570 000 personnes, vit dans un ménage avec un volume de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement critiques<sup>4</sup>;
- > 3,3% de la population suisse (240 000 personnes env.) vit dans un ménage présentant un risque d'endettement sévère, c'est-à-dire que ces ménages cumulent crédits et découverts bancaires ou arriérés de paiement critiques.

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

### 2.1.2. Chez les jeunes

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

Tout d'abord, les études les plus connues ont été réalisées par la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse et sont basées sur des échantillons de 500 jeunes environ.<sup>5</sup> Même si ces études concernent des situations d'endettement non problématique, leurs principaux résultats sont instructifs. Ils montrent que la relation entre les jeunes et l'argent n'est pas si catastrophique. La plupart des jeunes interrogés, environ deux tiers, n'ont pas de dettes. Pour ceux qui ont contracté des dettes, elles s'élèvent à quelques centaines de francs

<sup>3</sup> OFS, *Endettement des jeunes, Analyses complémentaires de l'endettement des jeunes adultes*, Neuchâtel, août 2012.

<sup>4</sup> Cf. Définition de l'OFS, p. 6 du présent rapport.

<sup>5</sup> STREULI E., *Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*, Basel, Juin 2007. STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *Eigenes Geld – Fremdes Geld, Jugendverschuldung in Basel Stadt*, Basel, 2008.

(médiane<sup>1</sup>: 300 francs). Leurs créanciers principaux sont, en première ligne, leurs parents. Concernant des situations problématiques, une des études réalisées en ville de Bâle montre qu'un petit groupe de jeunes est véritablement concerné par le surendettement, car le montant de leurs dettes s'élève à plus de 1000 francs, sans espoir de remboursement dans les délais impartis. Ces jeunes sont pour beaucoup **issus d'un milieu défavorisé** et n'ont généralement **pas de formation post-obligatoire**. Leurs dettes s'expliquent notamment par des événements difficiles dans leur parcours de vie qui pèsent lourdement sur leurs finances, **une situation de crise ou un faible soutien de l'entourage**. Ainsi, le **contexte autour du jeune, notamment familial** s'avère important pour comprendre cette problématique.

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

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

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

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

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

Ensuite, les tendances principales sont les suivantes:

- > **Le niveau de formation est déterminant:**
  - 14,5% des jeunes adultes n'ayant terminé que l'école obligatoire ont des découverts ou arriérés critiques et 10,8% sont à risque d'endettement sévère;
  - Ces taux sont respectivement de 10% et 4,7% chez les jeunes au bénéfice d'une formation secondaire II et de 2,9% et 1,4% parmi les jeunes adultes de formation tertiaire.
- > **La nationalité joue également un rôle:**
  - 13% des jeunes adultes de nationalité étrangère ne vivant pas avec leurs parents ont des découverts ou arriérés critiques et 7,2% sont à risque d'endettement sévère;
  - Ces taux sont respectivement de 6,9% et 3,6% chez les jeunes de nationalité suisse.

Enfin, il existe une étude représentative de l'endettement des jeunes, basée sur le Panel suisse des ménages, réalisée en 2012. A nouveau cette recherche porte sur des situations d'endettement non problématique, les personnes endettées sont définies comme «remboursant des traites (de crédit, «leasing», prêt)». Selon les définitions du chapitre 1, il n'est donc pas forcément question de surendettement. Malgré cela, il est intéressant de relever certaines conclusions, en particulier le fait que les jeunes n'empruntent pas davantage que les adultes, que leur situation est sensiblement comparable à celle de leurs aînés et qu'ils sont, de plus, capables d'épargner.<sup>2</sup>

### 2.1.3. Dans la population fribourgeoise

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

#### Service cantonal des contributions

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

<sup>1</sup> La médiane est la valeur centrale qui partage l'ensemble des valeurs observées (et ordonnées selon leur grandeur) en deux moitiés de taille égale. OFS, *Définitions*, Site Internet de l'OFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/def.html>, consulté le 25.02.13 à 13h45.

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

## Offices des poursuites

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

Si l'on considère ces chiffres de manière globale, le total est clairement en hausse, passant de 77 255 en 2002 à 100 589 en 2012. Pondéré avec l'augmentation de la population, l'accroissement s'élève à près de 13%. L'augmentation du nombre de poursuites est également observée à l'échelle nationale depuis plusieurs années. Les cantons romands présentent globalement des proportions plus élevées que les cantons alémaniques. En 2011, 2,7 millions de poursuites ont été enregistrées en Suisse, dont un million environ en Suisse romande.<sup>1</sup>

Année	Réquisitions de poursuite <sup>2</sup>
2002	77 255
2003	87 755
2004	93 336
2005	91 138
2006	90 500
2007	90 496
2008	90 501
2009	94 532
2010	93 438
2011	97 986
2012	100 589

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

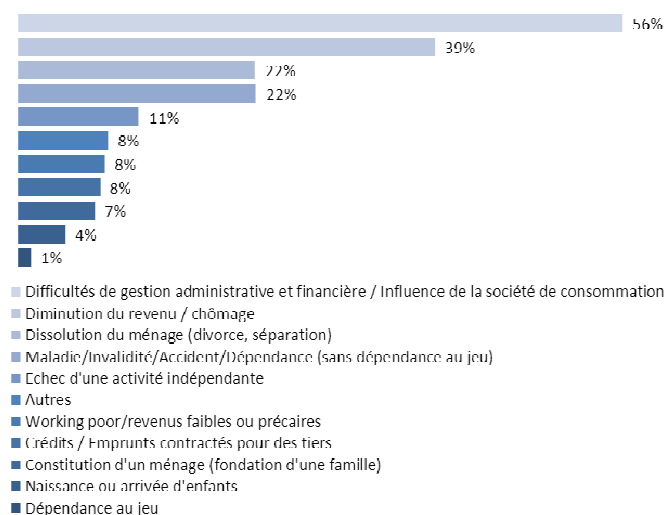
## Caritas Fribourg<sup>3</sup>

Dans le canton de Fribourg, la pierre angulaire du dispositif de prévention du surendettement comprend, d'une part, le Fonds cantonal de désendettement en faveur des personnes physiques, géré par la Commission cantonale de gestion du

Fonds et, d'autre part, les prestations du Service de désendettement de Caritas Fribourg, mandaté par l'Etat. Ce service tient des statistiques annuelles concernant les personnes qui viennent en consultation.

De 2008 à 2012, Caritas Fribourg a suivi en moyenne 540 dossiers par année. Le graphique ci-dessous montre la distribution des différentes causes d'endettement évoquées par les personnes prises en charge.<sup>4</sup> A chaque ménage peuvent correspondre plusieurs raisons, c'est pourquoi le total des pourcentages est supérieur à 100%. Dans ce graphique, il est tout de suite évident que les difficultés de gestion administrative et financière et l'influence de la société de consommation arrivent nettement en tête de classement. Plus de la moitié des dossiers présentent ces difficultés. La diminution du revenu est ensuite la cause la plus présente, suivie par la dissolution du ménage et les atteintes à la santé. L'échec d'une activité indépendante se monte à 11% des dossiers et on relève 8% pour les catégories «Autres», «Working poor/revenus faibles ou précaires» et «Maladie/Invalidité/Accident/Dépendance (sans dépendance au jeu)». Dans les occurrences les moins élevées, on trouve la constitution d'un ménage (7%), la naissance ou l'arrivée d'enfants (4%) et enfin la dépendance au jeu (1%).

**Causes d'endettement**  
Dossiers suivis par Caritas Fribourg  
(pourcentages moyens de 2008 à 2012)



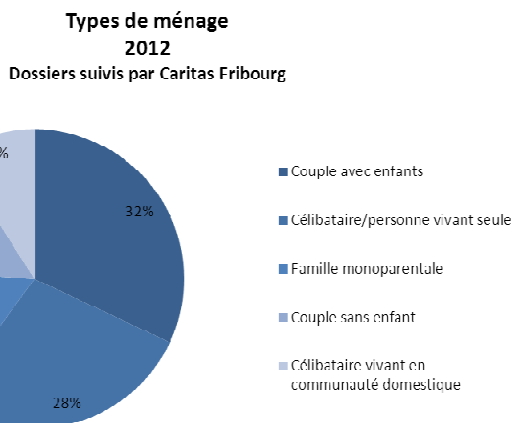
<sup>1</sup> DÉPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENÈVE, «Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse» in *Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève*, Genève, 29 juin 2012.

<sup>2</sup> SERVICE DE LA STATISTIQUE DU CANTON DE FRIBOURG (SSTAT), Site Internet du SStat, [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5), consulté le 08.04.13 à 11h00.

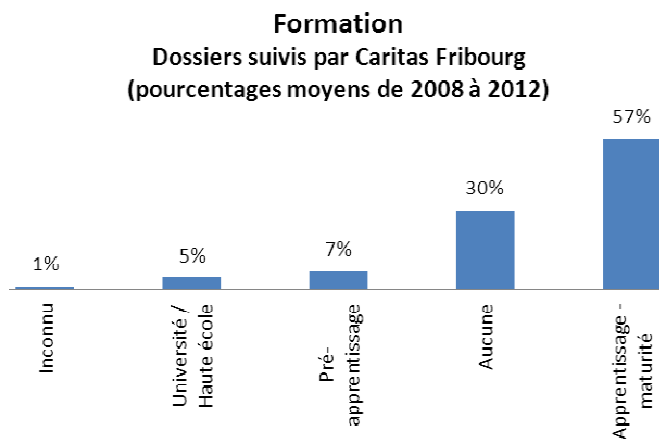
<sup>3</sup> CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENETTEMENT, *Statistiques 2008 à 2012*, Givisiez.

<sup>4</sup> Le terme d'endettement figure dans ce tableau, car il est utilisé dans les documents de l'association. Toutefois, les personnes suivies par Caritas Fribourg présentent généralement des situations de surendettement, telles que définies en début de rapport.

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

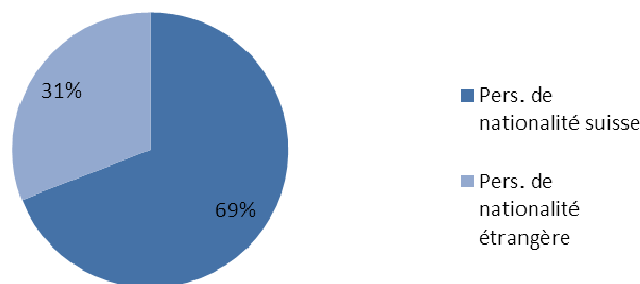


Au niveau de la formation, on distingue une prédominance des personnes au bénéfice d'un apprentissage ou d'une maturité (57%). Puis, 30% des personnes suivies par le service de désendettement n'ont aucune formation. En-dessous de 10%, viennent les personnes ayant achevé un préapprentissage (7%) ou une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



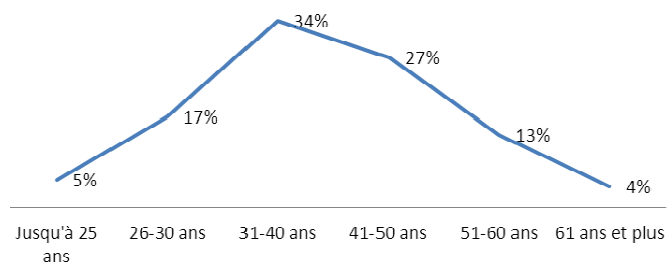
La grande majorité (69%) des dossiers suivis par le service de désendettement de Caritas Fribourg concernent des personnes de nationalité suisse.

**Nationalité**  
Dossiers suivis par Caritas Fribourg  
(pourcentages moyens 2008-2012)



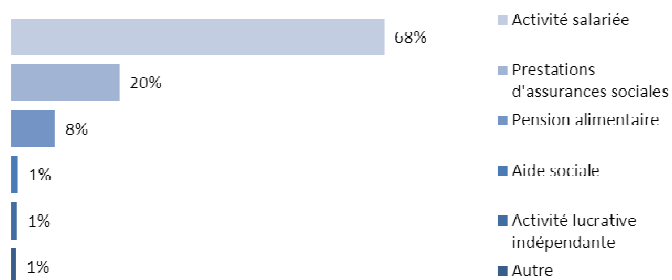
La courbe des âges montre une ascension progressive jusqu'à 31-40 ans, où un pic de fréquentation du service de désendettement se dessine, puis une baisse graduelle.

**Âge**  
Dossiers suivis par Caritas Fribourg  
(pourcentages moyens 2008-2012)



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

**Source(s) de revenu**  
Dossiers suivis par Caritas Fribourg  
(pourcentages moyens 2008-2012)

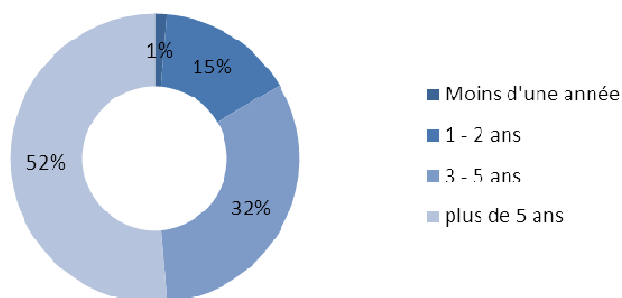


Concernant la durée, plus elle s'allonge, plus il y a de dossiers. Les proportions sont quasiment identiques depuis 2008. Le fait que les dossiers augmentent avec le nombre d'années de surendettement n'est pas très surprenant. Il y a, d'une part, la difficulté de sortir d'une situation de surendettement et,



d'autre part, la propension des personnes surendettées à ne s'adresser à un service de désendettement qu'en tout dernier recours, lorsqu'aucune autre solution ne semble possible.

### Durée d'endettement des personnes Dossiers suivis par Caritas Fribourg (pourcentages moyens 2008-2012)



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

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

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

Tout d'abord, un élément essentiel ressort des données exposées ci-dessus: le surendettement des ménages privés est **une réalité** pour près d'une personne sur dix. Selon les chiffres des Offices des poursuites, la situation aurait même **tendance à nettement s'aggraver**. Cette observation est confirmée par Caritas Suisse, qui a constaté en 2010 une augmentation de fréquentation des services d'assainissement de 30% par rapport à 2004.<sup>1</sup> De plus, les spécialistes des services d'aide à la gestion de budget et des Offices des poursuites du canton donnent une analyse pessimiste du contexte actuel et expriment leurs inquiétudes quant à une probable dégrada-

tion dans l'avenir. Certains estiment d'ailleurs qu'une intervention réparatrice n'est plus suffisante et que des mesures de prévention doivent être mises en place avant que les personnes ne soient aspirées dans une accumulation ingérable de dettes.<sup>2</sup> Ensuite, le surendettement n'est pas l'**apanage des jeunes**. A cet égard, les statistiques de l'OFS montrent effectivement que la proportion de jeunes concernés est comparable à celle des adultes. Enfin, les recherches consacrées aux jeunes ont montré que la **formation, la nationalité, ainsi que le contexte autour du jeune, notamment familial**, semblent avoir un **impact** sur le risque de surendettement.

## 2.2. Données qualitatives

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

Aujourd'hui, selon les experts et expertes de la question, plus aucun parcours de vie n'est épargné par le surendettement. Ils ont en effet observé que l'entrée dans une spirale incontrôlable de dettes survient généralement dans une vie à la suite de certains moments critiques, qui induisent des fluctuations de budget parfois importantes. Ainsi, au-delà de certains facteurs de risque qui exposent plus particulièrement certaines personnes au surendettement, le basculement dans une situation problématique dépend en grande partie du passage réussi ou non de ces moments critiques auxquels tout un chacun peut être confronté.<sup>3</sup> Il s'agit des **étapes de vie** d'une part (majorité, indépendance financière, accueil d'un enfant, retraite), et des **ruptures** d'autre part (divorce/séparation, atteinte à la santé, perte d'emploi, échec d'une activité indépendante). Raisonner en ces termes permet de déterminer plus exactement les interventions pertinentes à mettre en place.

Par ailleurs, la responsabilité d'un surendettement ne peut être attribuée unilatéralement à l'individu ou à la société, sous peine d'une analyse réductrice du phénomène. En effet, le surendettement est non seulement le fait d'événements de vie particuliers ou de difficultés individuelles, mais également le corollaire d'un contexte global de valorisation de la consommation, et de crise économique qui exacerbent les risques dans l'ensemble de la population.<sup>4</sup>

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

<sup>1</sup> CARITAS SUISSE, *Prévention et consultation contre le surendettement privé*, Prise de position de Caritas Suisse du 24 janvier 2012.

<sup>2</sup> RODARI S., *L'ampleur inquiétante du surendettement*, Revue d'information sociale (REISO), 5 décembre 2011.

<sup>3</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *op. cit.*

<sup>4</sup> DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE LAUSANNE, *Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés*, Préavis N°144, Lausanne, Avril 2000.

## 2.2.1. Les raisons du surendettement

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

Selon les spécialistes du désendettement, le basculement dans un cycle de surendettement survient suite à des moments de cassure dans des parcours de vie auparavant ordinaires et sans forcément de grandes difficultés. Généralement, un changement dans le budget d'un ménage vient bouleverser l'équilibre établi et ne permet plus de payer les traites devenues trop importantes. Ainsi, plusieurs auteurs appellent à sortir d'une explication univoque qui voit dans «les (sur)endettés des hystériques du consumérisme ambiant qui veulent tout et tout de suite parce qu'ils le valent bien».<sup>1</sup> Au contraire, il s'agit souvent de personnes sans histoires qui se retrouvent piégées dans un tourbillon inextricable de dettes.

Sur la base des personnes qui consultent son service de désendettement, le Centre social protestant du canton de Vaud a dressé une liste de moments critiques<sup>2</sup>:

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

Les spécialistes fribourgeois du désendettement<sup>3</sup> ont confirmé ces moments critiques et ont proposé d'y ajouter les éléments ci-dessous:

- > Echec d'une activité indépendante
- > Retraite
- > Invalidité/accident/dépendance

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

Etapes de vie	Ruptures
Majorité	Divorce, séparation
Indépendance financière	Atteinte à la santé (maladie, invalidité/accident/dépendance)
Accueil d'un enfant	Perte d'emploi
Retraite	Echec d'une activité indépendante

Considérer la problématique du surendettement, non seulement en fonction de facteurs de risque, mais également de **moments critiques** comporte plusieurs avantages. Raisonner en ces termes permet tout d'abord d'appréhender le phéno-

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

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

#### > **L'incapacité à gérer son argent**

L'argent, socle du mode de vie contemporain, est aujourd'hui omniprésent. Tout le monde vit à son contact. L'éducation et la sensibilisation à la gestion de budget sont donc indispensables. Malheureusement, certaines personnes rencontrées dans les services de désendettement n'ont tout simplement pas la notion de l'argent ou les compétences nécessaires à la gestion d'un budget. Le Pr Duhaime estime qu'il s'agit «d'analphabétisme en matière de finances personnelles».<sup>4</sup> Le plus surprenant est que ce manque de compétence en gestion de budget n'est pas exceptionnel. Selon les statistiques de Dettes Conseil Suisse<sup>5</sup>, 63,5% des ménages qui ont fait appel aux services cantonaux de désendettement en 2011 invoquent les **difficultés de gestion administrative et financière** comme raison de leur surendettement.<sup>6</sup> De plus, une étude de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), reproduite en Suisse par l'Université de Zürich, confirme **l'existence de telles difficultés dans l'ensemble de la population**. Cette recherche conclut que le niveau de connaissances de la population helvétique en matière de finance est très bas. Les gens ont de la peine à trouver et à comprendre les informations provenant du domaine de la finance et ont de plus tendance à surestimer leurs compétences.<sup>7</sup>

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

<sup>1</sup> REY M., *op. cit.*

<sup>2</sup> FEUSIER C., *Moments critiques*, Centre social protestant, 2006.

<sup>3</sup> Entretiens avec les responsables du service de désendettement de Caritas, du Service social inter-entreprises, du Bureau de consultation et de prévention, société et emploi Impuls à Morat.

<sup>4</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p.17.

<sup>5</sup> Présentation des activités de cette association au chapitre 3 du présent rapport.

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

<sup>7</sup> STÄHELI T., ZOBL M., *Financial Literacy in der Schweiz: Erhebung über den Stand des Finanzwissens*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2008.

## > les cas de dépendance

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

L'une des conséquences les plus visibles de ce comportement est le surendettement. Les personnes dans l'incapacité de maîtriser leurs impulsions se voient souvent réduites à emprunter de l'argent pour payer leurs achats.<sup>1</sup>

Dans un autre registre, certaines personnes font parfois face à un problème différent, celui de la **dépendance aux jeux d'argent** qui peut entraîner un individu ou un ménage dans la spirale des dettes. Selon le Dr Dimitri Kohler, Economiste de la santé, qui a consacré sa thèse de doctorat à l'étude des effets socioéconomiques du jeu et du jeu pathologique, 1,5% de la population suisse souffre de désordres comportementaux en matière de jeu. Il existe un grand nombre de conséquences liées à ces troubles, les dettes figurant parmi les plus notables.<sup>2</sup> Concernant la problématique des jeux d'argent chez les adolescents et adolescentes, une étude a été réalisée dans le canton de Neuchâtel, par l'équipe du Pr Suris de l'Université de Lausanne. Selon cette recherche, basée sur les réponses de 1102 sujets, environ un tiers (413) des répondants et des répondantes avaient joué à des jeux d'argent durant les 12 derniers mois. Parmi eux, 23 (5,6%) ont emprunté de l'argent pour jouer ou pour payer des dettes. Les joueurs endettés sont principalement des garçons (87%) et pratiquement tous des apprentis (96%). Ils consomment de manière significativement plus élevée des substances (légalles ou illégales) et sont des usagers problématiques d'Internet. Ils sont plus souvent des joueurs à risque/problématiques, des joueurs online, des joueurs fréquents qui y consacrent plus d'argent et ont des problèmes avec les emprunts auprès de leurs amis.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> DIRECTION DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES DU CANTON DE FRIBOURG (DSAS), *A quel point la dépendance aux achats compulsifs est-elle répandue en Suisse? Résultats significatifs de la première enquête représentative effectuée par la Haute école spécialisée de Berne, Verena Maag*, Site Internet de la DSAS, [http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/etudemaag\\_resutats.pdf](http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/etudemaag_resutats.pdf)

<sup>2</sup> KOHLER D., *Three essays on the socioeconomics of gambling and pathological gambling*, Institute for economic research, University of Neuchâtel, Lausanne, 2012.

<sup>3</sup> SURIS J-C, AKRE C, PETZOLD A, BERCHTOLD A, SIMON O., *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Neuchâtel*, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 2011.

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

## Les causes contextuelles

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

## Un système basé sur le crédit<sup>5</sup>

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

<sup>4</sup> BISCANTIN G., *Le jeu excessif dans le canton de Fribourg*, Analyse des besoins, Fribourg, décembre 2009, p. 27.

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

Ainsi, la sphère marchande occupe aujourd'hui une place incontournable dans la société. L'écart entre la production et la consommation est tel que quasiment tout se paie, même la préparation d'un repas à domicile nécessite l'achat de la plupart des ingrédients. Les choix en matière d'achat ne sont d'ailleurs pas anodins. Consommer est devenu une manière de se définir en tant qu'individu, car la société actuelle, pluraliste, ne donne plus de cadres clairement pré-définis auxquels les individus peuvent se référer. La consommation doit donc correspondre à l'idée que chacun se fait de la vie et de l'existence qu'il veut mener. «On est ce que l'on achète.»<sup>1</sup> Aujourd'hui, l'image véhiculée par le produit est aussi importante que le produit lui-même. Dans la mesure du possible, une personne consomme en fonction de l'image qu'elle a et qu'elle veut donner d'elle-même. Pour exister dans la société, chacun doit montrer qu'il tient les rênes de sa vie, qu'il sait faire des choix en cohérence avec sa personne et cela passe par les activités pratiquées, le style vestimentaire, l'alimentation adoptée... autrement dit, les produits consommés.

La consommation représente donc l'une des composantes essentielles du mode de vie actuel. Il faut consommer pour vivre au quotidien et pour tenir sa place dans la société. Cette position incontournable de la consommation demande aux consommateurs et consommatrices des compétences spécifiques de gestion de budget. Or, les incitations à consommer toujours davantage, couplées à la facilité de contracter un crédit, constituent un risque potentiellement important de déclenchement d'une spirale de surendettement. En effet, il arrive que, pour correspondre à une certaine image, certaines personnes achètent à crédit des biens de consommation qui ne coïncident pas avec leurs moyens effectifs. D'autres tombent dans le piège de la dématérialisation de l'argent. Entre les cartes de crédit, les achats virtuels ou les échelonnements de paiements désormais très répandus<sup>2</sup>, elles ne prennent pas conscience des sommes dépensées et se retrouvent à la fin du mois avec des factures importantes à payer.

### L'endettement pour survivre

Ensuite, le surendettement s'explique aussi par les revenus à disposition des ménages. A l'heure actuelle, un certain nombre de personnes contractent des dettes afin d'assurer leurs besoins quotidiens. De la situation actuelle au niveau économique, sur le marché du travail et dans les assurances sociales, découlent des salaires ou des prestations sociales insuffisants ou trop irréguliers pour couvrir les dépenses courantes. Selon l'OFS, en 2011, 2% de la population suisse vit dans un ménage indiquant devoir s'endetter pour faire face aux dépenses courantes de l'année et 12,8% dans un ménage

déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts.<sup>3</sup> Or, les spécialistes observent qu'avant de s'adresser aux aides de l'Etat, telle que l'aide sociale, pensant s'en sortir par elles-mêmes, **certaines personnes préfèrent se tourner vers le crédit à la consommation pour compléter leur budget.** Selon Thomas Michel, membre de la Conférence suisse d'aide sociale et responsable de la consultation sociale au Centre de consultation sociales des régions de Hochdorf et Sursee, plus de 70% des clients et clientes de l'aide sociale économique du Centre ont des dettes.<sup>4</sup>

Les jeunes semblent particulièrement concernés par les budgets serrés. Selon l'étude concernant l'endettement des jeunes en Suisse, basée sur le Panel suisse des ménages, leur situation financière est moins bonne que celle du reste de la population. Leur revenu d'équivalence est 22 à 23% inférieur, ils mentionnent un revenu minimal de 37% plus bas que le reste de la population et leur risque de pauvreté est supérieur (26% contre 16%).<sup>5</sup>

### L'incertitude face à l'avenir

Enfin, selon une étude de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, il existe aujourd'hui un fossé entre les possibilités apparentes et réelles dans la vie: tout est possible, mais rien n'est sûr. Dès lors, le surendettement peut également s'expliquer par une inquiétude profonde face à l'avenir et un manque de perspective dans la vie.<sup>6</sup>

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

<sup>1</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p. 47.

<sup>2</sup> CARITAS SUISSE, *Problèmes de dettes: attention aux phases transitoires*, Service de presse 3, Lucerne, 23 février 2012.

<sup>3</sup> OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Les difficultés financières pèsent sur la qualité de vie*, Communiqué de presse, Neuchâtel, Décembre 2012.

<sup>4</sup> CARITAS SUISSE, *Lutter contre la pauvreté par le biais du conseil en matière d'endettement*, Service de presse 2, Lucerne, 2 février 2012.

<sup>5</sup> HENCHOZ C., WERNLI B., *op. cit.*

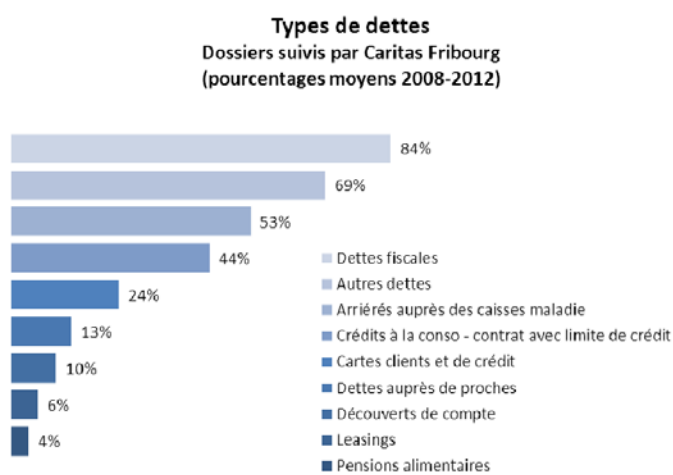
<sup>6</sup> STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *op. cit.*, p. 5.

## 2.2.2. Le type de dettes contractées

Selon différentes études et rapports, notamment du canton de Genève<sup>1</sup> et du canton de Berne<sup>2</sup>, les créances les plus fréquentes sont:

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

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



A noter que les chiffres de ce graphique ne concernent que les seuls clients et clientes du service de désendettement de Caritas Fribourg, ils ne sont pas représentatifs de toute la population fribourgeoise. Ils contribuent toutefois grandement à la réflexion et à la compréhension de cette problématique puisqu'ils concernent des personnes en situation de surendettement avéré.

De 2008 à 2012, les **dettes fiscales** arrivent systématiquement en tête de classement des statistiques de Caritas Fribourg. En moyenne, 84% des ménages pris en charge par le service de désendettement ont une créance en cours vis-à-vis de l'administration fiscale qu'elle soit fédérale, cantonale ou communale. Pour ces mêmes années, le montant moyen de la dette fiscale due par les seuls clients et clientes de Caritas Fribourg (environ 300 personnes par année) était de **4 201 487 francs**.<sup>3</sup> Pour les mêmes années, selon les comptes de l'Etat, le mon-

tant des impôts irrécouvrables était en moyenne de 8,8 millions environ.<sup>4</sup>

Concernant les arriérés auprès des caisses maladie, sur la base du budget 2013 de l'Etat de Fribourg, leur montant peut être estimé à **9,4 millions de francs** en 2013, pour l'ensemble de la population. En effet, dans son budget 2013, l'Etat de Fribourg a inscrit environ 8 millions de francs au titre du financement du contentieux de l'assurance maladie, montant qui correspond aux 85% des arriérés non recouvrables (attestés au moyen d'un acte de défaut de bien, ADB) devant être pris en charge par le canton. Les 15% restants, soit environ 1,4 million de francs, sont quant à eux à la charge des assureurs.<sup>5</sup> A noter toutefois, que ces chiffres sont principalement illustratifs, car les années 2012 et 2013 sont des exercices transitoires, qui cumulent des situations basées sur plusieurs législations. Des estimations plus solides, qui tiennent également compte des rachats des ADB par exemple, ne seront donc possibles qu'à partir des comptes 2014.

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

Il est intéressant de relever que, dans les différents rapports et études consultés, **les arriérés d'impôts et de caisse-maladie** sont **toujours** en tête de liste des **dettes les plus fréquentes**. Les autres types de dettes relevés ici sont également mentionnés à chaque fois, plus ou moins dans le même ordre. Au niveau suisse, les données disponibles en matière de poursuites offrent sensiblement la même image, une poursuite sur deux a trait aux impôts et à l'assurance maladie, suivis par les factures de leasing et de téléphone mobile.<sup>6</sup> Selon le rapport genevois concernant la lutte contre le surendettement, ce classement n'est pas surprenant, car un seul et même schéma en matière de remboursement de dettes est généralement observé. Les crédits aux taux d'intérêt les plus élevés sont payés en priorité, tout comme les services et les biens risquant d'être repris. A ces dépenses prioritaires, il faut encore ajouter les biens de première nécessité. Les impôts ou les primes d'assurance-maladie, n'appartenant à aucune de ces catégories, sont relégués à la dernière position dans l'ordre des paiements.

<sup>1</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, DÉPARTEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'EMPLOI, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE, Rapport « Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement », Novembre 2010.

<sup>2</sup> HABER G., *Konzept für die Schuldenberatung im Kanton Bern*, Nov. 2006.

<sup>3</sup> CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENDETTEMENT, *op. cit.*

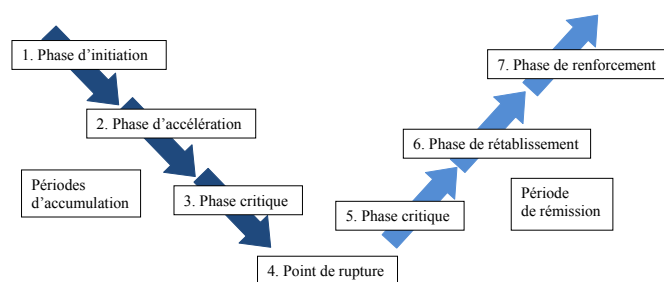
<sup>4</sup> ADMINISTRATION DES FINANCES, *Budget 2013 de l'Etat de Fribourg*, Site Internet de l'Administration des finances, [http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget\\_2013\\_WEBfascicule\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget_2013_WEBfascicule_fr.pdf), consulté le 16.04.13 à 15h42.

<sup>5</sup> SERVICE DE LA PREVOYANCE SOCIALE, *Actualités*, Site Internet de la prévoyance sociale, [http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=38525](http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38525), consulté le 16.04.13 à 15h45.

<sup>6</sup> DÉPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENEVE, «Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse» *op. cit.*

### 2.2.3. Le mécanisme du surendettement

Après avoir passé en revue les éléments individuels et contextuels explicatifs du surendettement et les dettes les plus fréquentes, il est intéressant de s'arrêter sur son mécanisme de fonctionnement. En effet, une fois entrées dans la spirale, les personnes surendettées se retrouvent prises dans un engrenage difficile à enrayer. Le Pr Duhaime a élaboré un modèle de fonctionnement<sup>1</sup> reproduit schématiquement ci-dessous.



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

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

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

### 2.2.4. Les conséquences du surendettement

Les données qualitatives présentées dans la partie précédente laissent entrevoir qu'être surendetté signifie bien plus que simplement devoir de l'argent à quelqu'un. Les pertes monétaires peuvent être plus ou moins grandes selon les individus, mais les pertes symboliques sont toujours importantes. Le surendettement est vécu comme un échec, une incapacité à s'adapter aux normes sociales actuelles.<sup>2</sup> De plus, selon Caritas Suisse, le surendettement a des conséquences sur tous les domaines de l'existence. Il implique une **vie aux limites du minimum vital** qui, très souvent, provoquera ou renforcera des **tensions familiales** et des **problèmes de santé**.

Une étude de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse montre que, lors du premier entretien de consultation, 45% des personnes surendettées considèrent leur état de santé comme mauvais, voire très mauvais.<sup>3</sup> En comparaison, dans l'ensemble de la population suisse, 87% des personnes de 15 ans et plus estiment que leur santé est bonne, voire très bonne.<sup>4</sup>

Par ailleurs, les conséquences peuvent également prendre la forme de **problèmes au travail, de chômage, de difficultés à trouver un emploi, de perte de droit aux prestations de l'assurance chômage, de dépendance à l'égard de l'Etat**.<sup>5</sup> Dans un article de mai 2013, *Le Temps* rend compte d'un phénomène méconnu et pourtant existant : les cadres en situation de surendettement, qui souvent tentent de cacher leur situation à leur employeur, voire à leur entourage.<sup>6</sup> Parfois même, les **performances scolaires des enfants** peuvent être **altérées**. Il n'est pas rare non plus qu'une personne mise en **poursuite** rencontre **des difficultés à se loger**. La situation tendue du marché, voire très tendue dans certaines régions du canton, induit une concurrence entre les personnes qui souhaitent louer un logement et pousse parfois les propriétaires ou les régies foncières à privilégier les dossiers dont l'attestation de poursuites est vierge. Dès lors, certaines personnes se retrouvent dans des situations compliquées où elles cherchent à changer de logement pour pouvoir économiser de l'argent sur leur loyer, mais ne peuvent pas déménager car leur dossier n'est accepté nulle part à cause de leur(s) poursuite(s).

En outre, la durée pendant laquelle les personnes restent en situation de surendettement est un problème de taille. Selon les statistiques de Dettes Conseil Suisse, 72,5% des personnes qui consultent un service spécialisé ont des dettes depuis 3 ans au minimum.<sup>7</sup> En effet, en général, ces personnes **ne sollicitent un soutien qu'en dernier recours**, lorsqu'elles sont **dos au mur** face à un **surendettement sévère qui les dépasse complètement** et qu'elles **ne peuvent plus faire autrement**. A ce moment-là, le montant de leurs dettes est tel qu'il devient extrêmement difficile, voire parfois impossible, de les en sortir.

Une **saisie sur salaire** a par ailleurs des **répercussions particulièrement dommageables** pour le débiteur ou la débitrice. Le fait que les personnes soient privées de la jouissance d'une part de leur revenu pendant un laps de temps assez long est particulièrement éprouvant, car elles ressentent un grand sentiment de frustration. Lors d'un séminaire de formation organisé par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Michel Ochsner, Chef du service juridique

<sup>1</sup> DUHAIME G., *op. cit.*

<sup>2</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p. 324.

<sup>3</sup> CARITAS SUISSE, *Renforcer la lutte contre l'endettement privé*, 28 juin 2012

<sup>4</sup> OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Santé et comportements vis-à-vis de la santé en Suisse 2007, Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel, 2010.

<sup>5</sup> CARITAS SUISSE, *Prévention et consultation contre le surendettement privé*, *op. cit.*

<sup>6</sup> SACCO F., «Ces cadres endettés, qui tentent de le cacher», in *Le Temps*, 2 mai 2013.

<sup>7</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Présentation des statistiques DCS 2011, Données définitives*, octobre 2012.

de l'Office des poursuites de Genève, a d'ailleurs affirmé que la saisie sur salaire s'apparente «au pas décisif pour entrer dans un **engrenage infernal** dont il est **quasiment impossible de sortir** en l'état actuel du droit positif et de la jurisprudence».<sup>1</sup> Le calcul du minimum vital actuellement utilisé dans le cadre des poursuites ne prend pas en compte le montant dû aux impôts. Vivant avec un budget minimal, les débiteurs et débitrices ne parviennent dès lors pas à s'acquitter de leurs obligations envers l'Etat. Comme les impôts sont facturés chaque année, les personnes avec une saisie de salaire peuvent voir leurs dettes se renouveler de manière quasi perpétuelle.

Ces conséquences amènent certains spécialistes à mettre en parallèle la problématique du surendettement avec celle de la pauvreté. Caritas Suisse estime que le surendettement est «synonyme de cercle vicieux de la pauvreté».<sup>2</sup> L'analogie avec la pauvreté est également soulignée par l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS), qui considère que «les dimensions de l'endettement et du surendettement présentent toutes les caractéristiques de la pauvreté: une absence de pouvoir de négociation, une impuissance à maîtriser les conditions d'existence, une disqualification sur le plan économique et social, une impossibilité de construire des projets et d'avoir des perspectives d'avenir»<sup>3</sup>.

Il faut encore ajouter à toutes ces conséquences, importantes au niveau personnel, les impacts financiers négatifs des dettes sur toute la société. Il y a en effet les pertes fiscales, le coût des prises en charge médicales, des démarches administratives (rappels, commandements de payer...) ou encore les prestations d'aide sociale. Ainsi, la prévention dans ce domaine permet non seulement d'éviter des dettes et des conditions de vie éprouvantes pour les personnes concernées, mais également de diminuer les coûts pour toute la société. L'expérience des conseillers et conseillères en désendettement montre d'ailleurs qu'un soutien en matière de gestion des dettes permet une amélioration de l'état de santé des personnes surendettées, une augmentation de leur qualité de vie, un renforcement de leurs relations familiales, de couple, et de l'ensemble de leur réseau social.<sup>4</sup>

### 3. Etat des lieux des mesures existantes

Pour prévenir et lutter contre le surendettement des particuliers différentes politiques et mesures ont été mises en place au niveau fédéral, mais également dans certains cantons. Le

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

## 3.1. Au niveau fédéral

### 3.1.1. Le Parlement suisse

Le thème du surendettement fait régulièrement l'objet de discussions sous la coupole fédérale. Durant la dernière décennie, au moins 18 objets parlementaires ont été déposés sur le sujet. Jusqu'en 2010, le Parlement n'a donné suite à aucun des objets répertoriés. Cette année-là toutefois, une initiative parlementaire intitulée «Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits» a été soutenue par les deux Conseils. Elle a été déposée par la Conseillère nationale Josiane Aubert<sup>5</sup>, et demande la modification de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) ou éventuellement de la loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD), afin d'interdire la publicité pour les petits crédits. Une consultation sur le sujet a été lancée par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) auprès des cantons et des milieux concernés en juin 2013. L'avant-projet de révision de la loi fédérale sur le crédit à la consommation prévoit d'inscrire dans la loi des dispositions interdisant la publicité agressive en faveur du crédit à la consommation, d'instaurer une réglementation fondée sur une autorégulation des institutions de crédit et de renforcer les contrôles concernant la capacité des consommateurs et consommatrices de contracter un crédit.<sup>6</sup>

En 2010, le Parlement a également donné suite à une autre initiative parlementaire: «Prévention du surendettement des jeunes» déposée par le Conseiller national Hugues Hiltbold. Il propose de prélever une part du chiffre d'affaire des sociétés proposant des contrats de crédit à la consommation pour financer programme national de prévention du surendettement des jeunes. Suite à cette initiative, la CER-N a demandé à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) de consulter les cantons, afin de dresser un aperçu des mesures existantes en matière de prévention du surendettement. Cette consultation a eu lieu auprès des responsables techniques des cantons en août 2012. L'état des lieux ainsi établi a de plus été complété en 2013 par

<sup>1</sup> OCHSNER M., *Le minimum vital*, Séminaire de formation, Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Lausanne, 15 mai 2012.

<sup>2</sup> CARITAS FRIBOURG, «Les dettes, cercle vicieux de la pauvreté» in *Caritas.mag*, N° 4, octobre 2011, p. 8.

<sup>3</sup> ARTIAS, *Le désendettement: une pratique proposée par des services spécialisés pour lutter contre un fléau socio-économique inquiétant, le surendettement des ménages*, Le dossier du mois de l'ARTIAS, sept-oct. 2005, p. 16

<sup>4</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Présentation des statistiques DCS 2011, Données définitives*, octobre 2012.

<sup>5</sup> AUBERT J., *Prévention de l'endettement par l'interdiction de la publicité en faveur des petits crédits*, Iv. pa. 10.467, Berne, 18 juin 2010.

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

une prise de position de la CDAS à la CER-N, dans laquelle elle soutient, en principe, l'initiative parlementaire Hiltbold.<sup>1</sup> Toutefois, en juin 2013, le Conseil national a décidé de classer cette initiative, préférant miser sur un projet lancé par sa Commission de l'économie suite à l'initiative Aubert.

En 2011, une motion de la CER-N, demandant au Conseil fédéral d'effectuer une enquête pour déterminer le nombre de ménages endettés, plus particulièrement des jeunes adultes, a été acceptée.<sup>2</sup> En mars 2012, le Conseil national a donné suite à l'initiative parlementaire du Conseiller national Jacques-André Maire demandant de modifier la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) dans le domaine des cartes de crédit et leur accès aux jeunes de moins de 25 ans.<sup>3</sup> Enfin, en mars 2013, le Conseil national a décidé de ne pas donner suite à la motion du CN Mauro Poggia demandant la modification de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite qui demandait de rendre les impôts fédéraux, cantonaux et communaux insaisissables.<sup>4</sup>

Au regard des éléments répertoriés ci-dessus<sup>5</sup>, il est clair que la question du surendettement est un thème de préoccupation pour les parlementaires fédéraux. Les dernières décisions laissent d'ailleurs espérer des évolutions futures positives avec notamment une intensification de la prévention ou une meilleure connaissance de la population concernée, grâce à l'initiation d'une étude nationale. Toutefois, selon certains acteurs et actrices du terrain rencontrés, des efforts supplémentaires devraient encore être consentis. Il s'agirait notamment de renforcer la protection des consommateurs et consommatrices au travers de la loi fédérale sur le crédit à la consommation (LCC) ou encore de réexaminer la méthode de calcul du minimum vital dans le cadre des saisies de salaire par les Offices de poursuites.

### 3.1.2. Association Dettes Conseils Suisse<sup>6</sup>

L'une des structures les plus actives au niveau fédéral en matière de surendettement est l'association Dettes Conseils Suisse. Elle rassemble 37 services de désendettement à travers toute la Suisse. Son but principal est de promouvoir et de viser «l'harmonisation des méthodes professionnelles de désendettement». De plus, elle «s'engage pour que toute personne en situation d'endettement puisse bénéficier d'une aide, d'un

soutien professionnel, indépendamment de sa capacité économique, de son sexe, de son âge ou de son origine.»<sup>7</sup>

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

### 3.1.3. Budget-conseil Suisse<sup>8</sup>

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

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

### 3.1.4. Association Plan B

Projet d'envergure nationale, Plan B est né d'une volonté de collaboration entre le Groupe Aduno<sup>9</sup>, Pro Juventute, Caritas Suisse et plus récemment Alphapay<sup>10</sup>. L'objectif de ces quatre partenaires consiste à promouvoir un rapport responsable à l'argent et à la consommation dans la société et l'apport d'une aide aux personnes tombées dans le cercle vicieux de l'endettement.<sup>11</sup>

<sup>1</sup> HILTPOLD H., *Prévention du surendettement chez les jeunes*, Iv. pa. 10.518, Berne, 13 décembre 2010, Berne, 18 mars 2011.

<sup>2</sup> COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL (CER-N), *Enquête sur l'endettement privé*, Mo. 11.3465, Berne, 18 avril 2011.

<sup>3</sup> MAIRE J.-A., *Cartes de crédit. Une réglementation plus stricte pour lutter contre l'endettement des jeunes*, Iv. pa.11.459, Berne, 17 juin 2011.

<sup>4</sup> POGGIA M., *Poursuite pour dettes. Permettre aux débiteurs saisis de quitter une spirale sans fin*, Iv. pa. 12.405, Berne, 7 mars 2012.

<sup>5</sup> La plupart des objets parlementaires répertoriés dans cette partie sont en cours de traitement ou en travaux au niveau fédéral.

<sup>6</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Site de Dettes Conseils Suisse*, [www.dettes.ch](http://www.dettes.ch), consulté le 23.10.12 à 14h18.

<sup>7</sup> DETTES CONSEILS SUISSE, *Statuts*, <http://www.plusminus.ch/mm/Statuts.pdf>, consulté le 31.10.12 à 10h48

<sup>8</sup> BUDGET-CONSEIL SUISSE, Site Internet de Budget-Conseils Suisse, [www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch), consulté le 23.10.12 à 15h01.

<sup>9</sup> «Le Groupe Aduno propose tous les produits et services servant au paiement sans numéraire d'un seul tenant. En tant qu'unique prestataire en Suisse, il couvre la palette entière de la carte de crédit aux terminaux de paiement en passant par le crédit privé. (...) Le Groupe Aduno réunit trois prestataires: Viseca Card Services, Aduno Payment Services et cashgate Credit & Leasing.» ASSOCIATION PLAN B, Site Internet de l'Association Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>, consulté le 28.06.12.

<sup>10</sup> Alphapay est une filiale indépendante de Swisscom, prestataire novateur en matière de gestion intégrée de crédits.

<sup>11</sup> ASSOCIATION PLAN B, Site de l'association Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>, consulté le 28.06.12.



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

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

### 3.1.5. Pro Juventute<sup>1</sup>

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

#### **Kinder-Cash**

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

#### **Pro Juventute Sapristi (Potz Tuusig)**

Destinée à l'école enfantine et à l'école primaire, l'offre Pro Juventute Sapristi comprend deux modules: l'un pour l'école, l'autre pour la famille. A l'école, un conteur ou une conteuse, spécialement formé, vient raconter aux enfants l'histoire de «Julie au supermarché» à l'aide d'un kamishibai<sup>2</sup> et d'un livre d'images. Les enfants peuvent interagir entre eux ou avec les adultes présents, il est ainsi possible d'aborder les thèmes de la transmission des valeurs, de la publicité et de l'argent. Ensuite, l'objectif est de poursuivre à la maison la sensibilisation commencée à l'école. Cette offre représente une bonne occasion pour que parents et enfants échangent sur le thème de l'argent.

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

<sup>2</sup> Théâtre de papier

### 3.1.6. Caritas Suisse<sup>3</sup>

#### **Cours pour migrantes et migrants**

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

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

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

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

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

#### **Conseil juridique**

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

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

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

<sup>3</sup> CARITAS SUISSE, Site Internet de Caritas Dettes Conseil, [www.caritas-dettesconseil.ch](http://www.caritas-dettesconseil.ch), consulté le 11.01.13 à 17h16.

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

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

### **Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif (PILDJ)<sup>2</sup>**

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

#### **3.1.8. Impôts.easy.ch**

Impôts.easy.ch<sup>3</sup> est un site Internet entièrement dédié et pensé pour les jeunes, disponible dans trois langues nationales (allemand, français, italien). Il est le fruit du travail de différentes administrations cantonales des impôts et de l'Administration fédérale des contributions, mandatées par la Conférence suisse des impôts. Très bien présenté, facile et agréable d'utilisation, ce site Internet regroupe dans un pre-

<sup>1</sup> GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS (GREA), Site Internet du GREA, <http://www.grea.ch/grea/le-grea-en-bref>, consulté le 21.05.13 à 11h10.

<sup>2</sup> GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS (GREA), *Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, Propositions pour le programme cadre 2013-2015*, Octobre 2012.

<sup>3</sup> IMPÔTS.EASY, *Informations sur les impôts pour les jeunes*, Site d'Impôts.easy, [www.impots-easy.ch](http://www.impots-easy.ch), consulté le 10.04.13 à 13h50.

mier volet des informations générales concernant le système fiscal suisse. Une seconde partie permet de se familiariser avec le monde de la fiscalité, sous la forme d'un jeu de rôle interactif. Le site propose également un quiz et des conseils. Autre atout de taille, Impôts.easy.ch comporte une page dédiée à chaque canton suisse sur laquelle les jeunes peuvent trouver des informations générales sur leur canton de domicile, mais également des liens vers les sites Internet de l'administration fiscale correspondante et vers le logiciel d'établissement en ligne de la déclaration d'impôts du canton, s'il existe.

#### **3.1.9. Ciao.ch<sup>4</sup>**

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

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

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

#### **3.1.10. Bon à savoir**

##### **Application gratuite «Alerte Budget»**

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

Simple à utiliser, cet outil permet à tout un chacun d'établir un budget personnalisé et en francs suisses. Il suffit pour cela d'entrer les revenus et les dépenses. Salaire, assurances, sorties, assurances, musique, frais bancaires et de crédit, etc.:

<sup>4</sup> CIAO.CH, Site Internet de Ciao.ch, [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch), consulté le 11.04.13 à 9h20.

grâce à un menu déroulant, il est possible de les lister dans le détail et d'en créer de nouveaux.

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

Cette application, qui a obtenu le soutien de Caritas Suisse, s'adresse en priorité aux jeunes de 16 à 25 ans.<sup>1</sup>

## 3.2. Dans les cantons

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

### 3.2.1. Argovie – Soleure<sup>2</sup>

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

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

conseiller et soutenir les personnes à risque d'endettement problématique.

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

### 3.2.2. Bâle

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

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

### 3.2.3. Jura

En 2005, le canton du Jura s'est doté d'une Commission permanente de surendettement. Réunion de différents spécialistes de la problématique, cette commission est chargée de veiller à la cohérence globale des politiques de lutte en

<sup>1</sup> BON À SAVOIR, Téléchargez l'application «Alerte Budget», Site internet de Bon à savoir, [http://www.bonasavoir.ch/alerte\\_budget.php](http://www.bonasavoir.ch/alerte_budget.php), consulté le 11.07.13 à 10h30.

<sup>2</sup> DEPARTEMENT GESUNDHEIT UND SOZIALES, GENERALSECRETARIAT AARGAU, *Pionierprojekt in der Schuldenprävention*, Communiqué, 4 décembre 2008, Site Internet de Schulden.ch, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch) MITTELLANDZEITUNG, *Nicht in die Falle tappen*, 5 décembre 2008, Site Internet de Schulden.ch, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch)

matière de surendettement et de prendre les options stratégiques en la matière. Baptisée «observatoire de l'endettement», cette structure a par ailleurs pour mandat de favoriser la collaboration interinstitutionnelle et de coordonner les actions entreprises.<sup>1</sup>

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

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

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

### 3.2.4. Neuchâtel

Dans le canton de Neuchâtel, Caritas Neuchâtel et le Centre social protestant (CSP) apportent un soutien en matière d'endettement à la population neuchâteloise depuis de nombreuses années. La sollicitation accrue de cette prestation par la population a conduit l'Etat de Neuchâtel à soutenir ces deux services sociaux par une subvention de 360 000 francs depuis 2010. Le Département de la santé et des affaires sociales (DSAS) a concrétisé cette reconnaissance par la signature d'un contrat de prestations en juin 2010. Fin 2011, un premier bilan positif de ce partenariat a pu être dressé. Près des deux tiers des dossiers suivis ont pu trouver une solution. Le DSAS en conclut que «même si c'est difficile, se désendetter, c'est possible».<sup>2</sup>

<sup>1</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA, Site du Département de la santé et des affaires sociales, <http://www.jura.ch/DSA/SAS/Aide-financiere-insertion-et-probation/Lutte-contre-le-surendettement/Lutte-contre-le-surendettement.html>, consulté le 28.06.12 à 10h40.

<sup>2</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, CARITAS NEUCHÂTEL, CENTRE SOCIAL PROTESTANT, *Désendettement dans le canton de Neuchâtel. Le partenariat public-privé porte ses fruits: «Se désendetter, c'est difficile, mais c'est possible»*, Communiqué de presse, Neuchâtel, 22 novembre 2011.

Le canton dispose en outre, depuis 1994, d'un Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement, qui a fait l'objet d'un bilan mené par l'Institut de sociologie de l'Université de Neuchâtel en 2011. Ce fonds a un statut juridique de fondation. «Il octroie des prêts au taux d'intérêt de 2% à des ménages confrontés à des situations d'endettement grave, mais qui disposent de la capacité financière de se désendetter.»<sup>3</sup> Plusieurs recommandations issues du bilan sont intéressantes à relever. L'étude remet tout d'abord en question les critères d'octroi d'un prêt. Il s'agirait pour le canton de Neuchâtel d'analyser plus précisément si ces critères sont réellement adaptés à la réalité du terrain ou s'il ne faudrait pas les élargir. Ensuite, les auteurs estiment qu'une amélioration de la visibilité du fonds serait bénéfique. Selon eux, une meilleure connaissance de l'existence du fonds dans la population renforcerait la prévention, car les interventions pourraient être plus rapides, le tabou du surendettement pourrait être brisé et une alternative concrète aux sociétés privées de désendettement serait offerte. Enfin, les auteurs ont constaté que l'action du fonds de désendettement n'est pas toujours coordonnée avec les services de l'Etat confrontés à des situations de surendettement. Ils proposent dès lors l'établissement d'un dialogue et de principes communs afin que les démarches des différents protagonistes ne deviennent pas contradictoires.<sup>4</sup>

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

### 3.2.5. Vaud

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

Concernant le tout public, plusieurs leviers de prévention ont été développés. Il y a tout d'abord une quantité importante d'informations et de conseils à disposition sur le site Internet du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS).<sup>5</sup> Le canton a également mis sur pied une permanence téléphonique: «Info Budget». Ensuite, des cours de gestion de budget, dispensés par Caritas Vaud et Retravailler-CORREF, sont accessibles gratuitement pour toute personne intéressée. Caritas Vaud encadre de plus des bénévoles prêts à aider des personnes en difficulté pour établir un budget. Enfin, le DSAS subventionne la Fédération romande des consommateurs (FRC) pour son offre de conseils en matière de budget. Grâce à ce soutien, les consultations de la FRC section Vaud sont gratuites.

<sup>3</sup> INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL, *Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*, Juin 2011, p. 5

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 82-86.

<sup>5</sup> CANTON DE VAUD, Site du Service de prévoyance et d'aide sociales, <http://www.vd.ch/themes/sante-social/prevention/surendettement>, consulté le 28.06.12 à 11h30.

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

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

### 3.2.6. Genève<sup>1</sup>

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

Le dispositif de détection/intervention précoce se base sur le constat selon lequel les personnes surendettées s'adressent beaucoup trop tardivement aux services de désendettement. Les situations dans lesquelles elles se trouvent alors sont complexes et difficiles à solutionner. Le canton a dès lors décidé de mettre en place une sorte de système d'alerte dans lequel les situations à risque sont rapidement détectées. Ce système repose sur une collaboration entre l'administration fiscale cantonale, l'office des poursuites, les Services industriels de Genève et les services mandatés pour le suivi des situations de surendettement de Caritas Genève et du Centre social protestant (CSP). Dès qu'une personne a des retards d'impôts, est en poursuite ou ne paie plus ses factures d'électricité, elle reçoit un bon et peut bénéficier gratuitement d'un accompagnement individuel auprès des services de désendettement susmentionnés. Un comité, rassemblant les partenaires des «portes d'entrées» et les deux organismes de prises en charge, est chargé du pilotage de ce dispositif. Après 6 mois de fonctionnement, la mesure a été brièvement évaluée et les pre-

miers résultats sont encourageants. 21% des personnes qui ont reçu un bon ont sollicité les services de Caritas ou du CSP. Si les seuls bons de l'administration fiscale et des offices des poursuites sont comptabilisés, ce pourcentage monte à 44% (la détection a été plus difficile pour les Services industriels). Plus de la moitié (65%) des personnes reçues par Caritas ou le CSP ont bénéficié d'un bilan approfondi de leur situation et plus de la moitié d'entre elles (63%) sont entrées dans un processus d'accompagnement au désendettement ou à la gestion de budget.

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

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

### 3.2.7. Berne

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

En 2007, le canton de Berne publie un rapport sur la situation cantonale en matière d'endettement. Il a été réalisé par le *Verein Schuldensanierung Bern* sur mandat de la Direction de la santé et de la prévoyance sociale (DSAP). Il ressort de ce document qu'un franc investit dans la prévention en rapporte au moins deux aux pouvoirs publics. Le rapport conclut également que les mesures de lutte contre le surendettement sont insuffisantes dans le canton de Berne, c'est pourquoi la DSAP a décidé d'augmenter sa contribution. L'offre doit notamment être étoffée et régionalisée.<sup>2</sup>

La DSAP a donc mandaté le *Verein Schuldensanierung Bern* pour l'élaboration d'un concept cantonal en matière de prévention de l'endettement chez les jeunes et les jeunes adultes. Ce concept a été publié en 2009. Il ressort les éléments

<sup>1</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Anne Emery-Torracinta*, Genève, 30 mai 2012.

<sup>2</sup> CANTON DE BERNE, DIRECTION DE LA SANTÉ ET DE LA PRÉVOYANCE SOCIALE, *Consultation pour personnes endettées: positives pour les pouvoirs publics*, Communiqué de presse, 22 mai 2007.

suivants. Tout d'abord, les spécialistes du surendettement et les jeunes interrogés durant la réalisation de ce concept s'accordent sur le fait que le manque de compétences en gestion de budget est l'une des causes principales de l'endettement problématique. L'association estime de plus que les grandes campagnes de prévention destinées à toute la population ne constituent pas un moyen de prévention efficace. Au contraire, il paraît plus opportun d'offrir des outils de gestion de budget pour que tout un chacun puisse gérer ses finances de manière autonome.

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

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

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

De plus, pour la réalisation de ce concept, diverses collaborations sont nécessaires. Il est clair que le rôle de la DSAP est central, comme celui des personnes actives sur le terrain, en parallèle, les Directions des finances et de l'instruction publique doivent être intégrées dans la démarche.<sup>1</sup>

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

### 3.3. Dans le canton de Fribourg

#### 3.3.1. Contexte général

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

geoises du domaine social, le groupe de travail constate un véritable besoin de créer un service de désendettement dans le canton.

Par la suite, en 1999, une interpellation est déposée devant le Grand Conseil par le député Bruno Reidy, dans laquelle il estime qu'une solution adaptée au canton doit être trouvée et qu'un groupe de travail doit être constitué pour récolter des informations et faire des propositions. Dans sa réponse du 21 juin 1999, le Conseil d'Etat se dit prêt à mettre sur pied une commission chargée de trouver une solution qui est à la fois la meilleure et la plus économique en vue d'offrir aux personnes concernées des services appropriés. En séance du 16 mai 2000, le Conseil d'Etat institue la Commission «Personnes en situation d'endettement» (ci-après la Commission) chargée, d'une part, d'analyser les structures existantes et venant en aide aux personnes en situation d'endettement, et d'autre part, d'étudier l'opportunité de créer une structure de désendettement dans le canton. La Commission est présidée par le Chef du Service social cantonal (actuellement Service de l'action sociale, SASoc). Le secrétariat est assuré par le même service.<sup>2</sup>

En juin 2001, la Commission remet son rapport final au Conseil d'Etat. Ses travaux permettent de constater l'insuffisance des moyens existants et la nécessité de mettre sur pied un service complémentaire et nouveau en matière de désendettement, tant le besoin des personnes en situation d'endettement de recevoir une aide spécialisée est réel et pressant dans le canton de Fribourg. Parmi différentes propositions, les membres de la Commission recommandent la création d'une association de droit privé et d'un service spécialisé d'intérêt public pour les questions d'endettement avec un fonds de désendettement à disposition.<sup>3</sup>

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

<sup>1</sup> VEREIN SCHULDENSANIERUNG BERN, *Konzept, «Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen»*, im Auftrag des Fürsorge- und Gesundheitsdirektion des Kantons Bern, Août 2009.

<sup>2</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Personnes en situation d'endettement. Constitution d'une commission*, Extrait du procès-verbal des séances, Fribourg, le 16 mai 2000.

<sup>3</sup> COMMISSION «PERSONNES EN SITUATION D'ENDETTEMENT», *Rapport final du 25 juin 2001 au Conseil d'Etat du canton de Fribourg*, Fribourg, juin 2001.

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

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

Le Fonds, dont la gestion a été confiée au SASoc, est pourvu de 1 400 000 francs. Il a pour but d'accorder des prêts, jusqu'à concurrence d'un montant minimal de 5000 francs et maximal de 30 000 francs par personne, pour le désendettement des personnes physiques. Les prêts sont remboursables sur une durée maximale de quatre ans. La Commission d'utilisation du Fonds décide de l'octroi et du montant des prêts.<sup>1</sup> Une personne qui entend obtenir un prêt doit s'adresser soit au service de gestion des dettes et désendettement de Caritas Fribourg soit aux services sociaux régionaux ou tuteurs généraux. Ces structures sont les seules autorisées à s'adresser directement à la Commission pour déposer une demande de prêt du Fonds cantonal de désendettement.<sup>2</sup> Durant l'année 2012, la Commission a rendu dix décisions positives pour un montant total de 225 150.65 francs. Le montant des prêts octroyés varie de 4000 francs pour le moins élevé à 30 000

francs pour le plus élevé. Les personnes remboursent les prêts qui leur sont alloués au moyen d'acomptes allant de 300 à 833 francs par mois. Le plan de remboursement s'étale sur une période de 6 mois pour le plus rapide, à 47 mois pour le plus long. Au 31 décembre 2012, vingt-et-un prêts sont en cours de remboursement. Douze prêts ont été totalement remboursés durant l'année 2012.<sup>3</sup>

Par ailleurs, en 2011, la DSAS a intensifié sa collaboration avec Caritas Fribourg en lui attribuant un mandat supplémentaire pour la prévention de l'endettement auprès des jeunes au moyen de cours de sensibilisation. Amorcé dès 2011 par un projet pilote, les cours ont pu se poursuivre en 2012 et en 2013 grâce au financement du Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Les écoles et autres structures du domaine de la formation professionnelle peuvent s'inscrire auprès de Caritas Fribourg pour organiser des interventions à l'intention de leurs élèves.<sup>4</sup> En 2012, un montant de 18 874.90 francs a été versé à Caritas Fribourg. Ce montant correspond à 109 heures d'intervention dispensées dans 59 classes, soit 1026 élèves. Vu l'augmentation des sollicitations de la part des écoles et autres structures, la DSAS a décidé d'augmenter sa contribution en 2013 à hauteur de 25 116 francs. Cette augmentation permet à Caritas Fribourg de proposer 140 heures d'intervention aux écoles et autres structures intéressées. De cette façon, environ 1400 élèves peuvent bénéficier de ces cours de prévention à l'endettement.

Enfin, en 2013, dans une question (QA 3097.12), le député Hugo Raemy demande au Conseil d'Etat s'il est prêt à soutenir la prise en compte des impôts courants de la Confédération, du canton et des communes dans le calcul du minimum vital en matière de poursuite. Le député relève en effet que cette non-prise en compte rend le paiement des impôts impossible aux débiteurs, dont les revenus sont saisis. En conséquence, ils s'endettent à nouveau et risquent de nouvelles saisies. Dans sa réponse du 12 mars 2013, le Conseil d'Etat expose les avis des instances cantonales concernées. Les préposés aux offices des poursuites s'opposent à cette idée. La Chambre des poursuites et faillites du Tribunal cantonal estime que cette problématique doit être réglée par le législateur fédéral et que la mise en place d'un système similaire aux cantons de Soleure et de Saint-Gall, lesquels prennent en compte les impôts dans le calcul du minimum vital des poursuites, n'est pas une possibilité envisagée. Le Service cantonal des contributions, quant à lui, exprime un avis favorable. Tenant compte des différents avis au niveau cantonal et des évolutions en cours sur le plan

<sup>1</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 29 novembre 2005 concernant la création d'un Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques*, Fribourg, le 29 novembre 2005.

<sup>2</sup> SERVICE DE L'ACTION SOCIALE DU CANTON DE FRIBOURG, Site Internet du Service de l'action sociale, [http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action\\_sociale/desendettement.htm](http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action_sociale/desendettement.htm), consulté le 14.01.2013 à 15h20.

<sup>3</sup> SERVICE DE L'ACTION SOCIALE DU CANTON DE FRIBOURG, *Rapport 2012 au Conseil d'Etat, Fonds de désendettement*, Fribourg, 27 février 2013.

<sup>4</sup> Les écoles et autres structures ayant participé au projet pilote sont: l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG), le Service du personnel et d'organisation de l'Etat (SPO), l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI), l'Ecole professionnelle commerciale (EPC), l'Ecole professionnelle Santé - Social (ESSG), les semestres de motivation Association REPER SEMO, le Centre de Formation professionnelle spécialisé Prof-In à Courtepin, l'Ecole professionnelle artisanale et commerciale (EPAC), l'Ecole des métiers (EMF), auxquelles il faut ajouter pour 2013, les structures de préformation Pré-Fo.

fédéral, le Conseil d'Etat répond finalement qu'il partage les doutes du député sur cette question dans la mesure où le débiteur et sa famille sont souvent pris dans un engrenage dont ils ne peuvent plus sortir. Dans ce sens, il en appelle à une modification de la législation fédérale. Pour le canton de Fribourg, le Conseil d'Etat communiquera à la Chambre des poursuites et faillites du Tribunal cantonal, compétente pour modifier les lignes directrices cantonales pour le calcul du minimum vital, son souhait de faire évoluer la pratique cantonale dans le sens appliqué par les cantons de Soleure et de Saint-Gall.<sup>1</sup>

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

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

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

#### Niveau I

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

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

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

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

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

Au troisième cycle de l'enseignement (CO), le sujet de l'endettement figure au programme au travers du cours à option «Initiation à l'économie» donné en 3<sup>e</sup> année (11<sup>e</sup> année Harmonos). Dans certaines écoles des deux parties linguistiques, des activités spéciales de nature pédagogique sont également organisées en rapport avec ce sujet, notamment par l'invitation de personnes extérieures venant apporter un témoignage au sein de l'école ou par des cours de sensibilisation dispensés par différentes structures mandatées directement par les écoles comme des Offices des poursuites, des banques, la Fédération romande des consommateurs... Les centres de documentation de la Haute Ecole pédagogique de Fribourg disposent d'ouvrages et de démarches méthodologiques qui peuvent outiller les enseignants et les enseignantes pour traiter en classe de ces thématiques, dans le sens d'une prévention mais aussi d'une éducation responsable et citoyenne. Les collaborateurs et collaboratrices pédagogiques, sur la base des actions de surendettement (Caritas, Pro Juventute, Agence nationale Education 21) peuvent conseiller et accompagner les équipes enseignantes qui souhaitent renforcer l'approche de ces problématiques via leurs projets d'établissement.

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

Dans le cadre d'un projet pilote mandaté par la DSAS, les écoles et autres structures du domaine de la formation professionnelle peuvent s'inscrire auprès de Caritas Fribourg

<sup>1</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, Question Hugo Raemy, Calcul du minimum vital en matière de poursuite; prise en considération des impôts*, Fribourg, 12 mars 2013.



pour organiser des interventions de sensibilisation à l'intention de leurs élèves et de leurs apprentis et apprenties.<sup>1</sup> En effet, depuis 2011, la DSAS a décidé d'intensifier sa collaboration avec Caritas Fribourg en lui attribuant un mandat supplémentaire pour la prévention de l'endettement auprès des jeunes au moyen de cours de sensibilisation.<sup>2</sup>

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

## 2. Cours de prévention

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

Organisations dispensant des cours de prévention du surendettement:

- > Caritas Fribourg
- > Offices des poursuites
- > Service social inter-entreprises (SSIEF)<sup>3</sup>
- > Fédération romande des consommateurs (FRC)
- > Banques

## 3. Sensibilisation

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

Organisations actives dans le domaine de la sensibilisation:

- > Caritas Fribourg
- > FRC

## 4. Prévention du jeu excessif

La dépendance au jeu peut entraîner un ménage dans la spirale des dettes. Selon le D<sup>r</sup> Dimitri Kohler, Economiste de la santé, qui a consacré sa thèse de doctorat à l'étude des effets

socioéconomiques du jeu et du jeu pathologique, 1,5% de la population suisse souffre de désordres comportementaux en matière de jeu. Il existe un grand nombre de conséquences liées à ces troubles, les dettes figurant parmi les plus notables.<sup>4</sup> En ce sens, la prévention et la lutte contre le jeu excessif sont considérées comme une forme de prévention primaire du surendettement.

Depuis 2009, le canton de Fribourg s'est doté d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif (ci-après Fonds). Ce Fonds est alimenté par le produit des taxes<sup>5</sup> sur les loteries et paris, les legs et dons consentis en sa faveur, le produit de la fortune du Fonds et toutes les autres ressources qui peuvent lui être affectées.<sup>6</sup> Il a pour but de soutenir des mesures de prévention et de lutte contre la dépendance au jeu. Les demandes de subvention sont instruites et préavisées par la Commission d'utilisation du Fonds, qui peut également élaborer et proposer des projets.<sup>7</sup>

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

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

En 2012, dans le cadre du projet de prévention, de détection et d'intervention précoces dans le domaine du jeu excessif portant sur la période 2010–2012, 35 000 francs ont été versés à REPER. L'association a organisé une nouvelle «Semaine Défi: loisirs sans écran» du 7 au 13 mai 2012, proposant aux élèves de 4<sup>e</sup> à 6<sup>e</sup> primaires francophones du canton de Fribourg d'expérimenter une semaine pendant laquelle ils n'utilisent pas d'écran durant leur temps de loisirs. En outre, un mandat de prévention de l'endettement des jeunes a été octroyé à Caritas Fribourg pour un montant de 18 874.90 francs. Enfin, un montant de 47 696.10 francs a été versé au Groupement romand d'études des addictions (GREA) au titre de participation du canton au fonctionnement du GREA selon la Convention signée par la Conférence Latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS). En résumé, 101 571 francs ont été octroyés en 2012 par le Fonds cantonal. Au 31 décembre 2012, ledit Fonds dispose d'un montant de 581 184.49 francs.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> KOHLER D., *op. cit.*

<sup>5</sup> Taxes dues en vertu de l'article 18 de la Convention intercantonale du 7 janvier 2005 sur la surveillance, l'autorisation et la répartition du bénéfice de loteries et paris exploités sur le plan intercantonal ou sur l'ensemble de la Suisse. CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 17 mars 2009.

<sup>6</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 17 mars 2009.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> COMMISSION CANTONALE D'UTILISATION DU FONDS DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LE JEU EXCESSIF, *Rapport 2012 au Conseil d'Etat, Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 4 mars 2013.

<sup>1</sup> Les écoles et autres structures ayant participé au projet pilote sont: l'Institut agricole de l'Etat de Fribourg à Grangeneuve (IAG), le Service du personnel et d'organisation de l'Etat (SPO), l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle (EPAI), l'Ecole professionnelle commerciale (EPC), l'Ecole professionnelle Santé – Social (ESSG), les semestres de motivation Association REPER SEMO, le Centre de Formation professionnelle spécialisé Prof-In à Courtepin, l'Ecole professionnelle artisanale et commerciale (EPAC), l'Ecole des métiers (EMF), auxquelles il faut ajouter pour 2013, les structures de préformation Pré-Fo.

<sup>2</sup> Pour plus de détails, cf. 3.3.1 Contexte général, p. 38 et Objectif 1, Mesure 1, p. 50.

<sup>3</sup> Le SSIEF est le service social d'une trentaine d'entreprises dans le canton de Fribourg. En plus de ses activités de consultation et de conseil, ce service s'investit dans la prévention du surendettement chez les jeunes.

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

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

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

### Niveau II

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

- > Aide à la gestion de budget.

#### 1. Aide à la gestion de budget

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

Organisations actives dans la gestion de budget:

- > Caritas Fribourg
- > Budget-Beratungsstelle Sensebezirk<sup>1</sup>
- > FRC
- > Impuls, Bureau de consultation et de prévention, société et emploi<sup>2</sup>
- > SSIEF
- > Services sociaux d'entreprises

Il est à signaler qu'Impuls a reçu 10 000 francs en 2011 et 8000 francs en 2012 via le Fonds de l'action sociale.

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

### Niveau III

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

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

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

#### 1. Désendettement

Depuis 2003, l'Etat de Fribourg a confié l'aide aux personnes en situation d'endettement à l'association Caritas Fribourg. Elle est la seule organisation offrant des prestations en matière de désendettement. Le service de désendettement accueille, oriente et informe toutes les personnes ayant des questions

<sup>1</sup> En activité depuis l'été 2005, la Budget-Beratungsstelle Sensebezirk offre un soutien en matière de gestion de budget à la population du district de la Singine.

<sup>2</sup> Le bureau Impuls basé à Morat est spécialisé dans le conseil et l'accompagnement dans le domaine du droit de travail et des assurances sociales. Il prend en charge des personnes habitant le district du Lac.

liées à cette problématique et, lorsque la situation le permet, accompagne les personnes dans une procédure d'assainissement. Il propose deux types de prestations:

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

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

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

Fonds accordant des prêts:

- > Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques, décrit plus haut<sup>1</sup>
- > Fonds d'entraide de l'Etat

Le Fonds d'entraide de l'Etat (ci-après le Fonds) s'adresse à tous les collaborateurs et collaboratrices de l'Etat de Fribourg<sup>2</sup> connaissant des difficultés temporaires. Créé dès 1946, le Fonds est géré par un comité composé de trois membres, soit le directeur du Département des finances qui préside le comité, le chef du Service du personnel et d'organisation (SPO) et un représentant ou une représentante du personnel. Les collaborateurs et collaboratrices qui y font appel bénéficient d'un prêt sans intérêt qui sert uniquement à payer les dépenses nécessaires, notamment celles concernant le logement ou les assurances, leur permettant d'éviter des poursuites avec saisies de salaire. Le Comité de gestion établit dès le départ un plan de remboursement avec la personne qui requiert son soutien. Le remboursement s'échelonne en règle générale jusqu'à 48 mois au maximum. En principe, les prêts ne peuvent dépasser 10 000 francs. Ils sont octroyés sans intérêt. Exceptionnellement, eu égard à la situation matérielle du collaborateur ou de la collaboratrice, des prêts allant jusqu'à 25 000 francs peuvent être consentis. Dans

ce cas, ils sont remboursables avec un intérêt de 3% pour la somme dépassant 10 000 francs. Le Fonds est alimenté par l'Etat au gré des besoins et selon les possibilités budgétaires. Actuellement, il dispose d'environ 350'000 francs. En 2012, 28 demandes ont été adressées au Fonds, 18 ont été acceptées et 1 refusée. Pour les 7 autres, des solutions alternatives ont été envisagées. Une convention de collaboration a été établie avec Caritas Fribourg concernant les employés et employées de l'Etat. Les situations financières complexes (déficit budgétaire chronique, budget proche du minimum vital, saisie de salaire...) sont orientées vers le Service de désendettement de cette association. Celle-ci dresse un rapport écrit, dans lequel figurent le bilan de la situation financière ainsi que les perspectives et possibilités d'action de la personne endettée. En 2012, 9 personnes employées par l'Etat ont bénéficié de cette collaboration.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Cf. historique et description, chap. 3.3.1, p. 38

<sup>2</sup> Uniquement les collaborateurs et collaboratrices soumis à la Loi sur le personnel de l'Etat (LPers).

<sup>3</sup> CONSEIL D'ETAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Règlement du 13 décembre 1988 relatif au Fonds d'entraide sociale*, Fribourg, 13 décembre 1988.

Tableau récapitulatif des mesures existantes dans le canton de Fribourg

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

### 3.3.3. Appréciation générale de la situation fribourgeoise

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

D'un point de vue général, tout d'abord, il a été constaté que le surendettement est une réalité pour près d'une personne sur dix et qu'il n'est pas l'apanage des jeunes. De plus, diffé-

rents indices tendent à montrer que la situation a tendance à s'aggraver. Ainsi, certains spécialistes affirment qu'il est nécessaire de développer des mesures de prévention primaire et secondaire qui permettent de soutenir les personnes en difficulté et d'éviter qu'elles ne tombent dans une spirale de surendettement.<sup>1</sup> Concernant ce premier point, on peut remarquer que la prévention en matière de surendettement dans le canton de Fribourg est pour l'heure principalement

<sup>1</sup> RODARI S., *op. cit.*

orientée sur les mesures de prévention tertiaire, soit des mesures de soutien pour des personnes déjà surendettées, car l'essentiel des montants sont investis dans cette catégorie de prévention.

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

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

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

tion secondaire sont encore peu nombreuses dans le canton de Fribourg et probablement trop peu connues.

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

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

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

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

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

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

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

Par la suite, le Conseil d'Etat s'appuiera sur les travaux de la commission cantonale, qui sera instituée à la suite de ce rapport, en particulier sur l'évaluation de la mise en œuvre

du plan d'action 2013–2016, pour décider des orientations à suivre et des actions à mettre en œuvre.

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

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

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

Etapes de vie	Ruptures
Majorité	Divorce, séparation
Indépendance financière	Atteinte à la santé (maladie, invalidité/accident/dépendance)
Accueil d'un enfant	Perte d'emploi
Retraite	Echec d'une activité indépendante

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

L'objectif 1 est composé de 2 mesures:

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

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

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

La première mesure préconisée consiste, d'une part, à poursuivre les interventions actuellement réalisées par Caritas Fribourg dans les écoles professionnelles, les SEMO, les PréFo, l'Institut agricole de Grangeneuve (IAG), à l'Etat de Fribourg pour les apprentis et apprenties et dans d'autres structures telles la Fondation Prof-In<sup>1</sup>, et d'autre part, à augmenter progressivement le nombre d'interventions au sein des écoles professionnelles. L'objectif est que l'ensemble des élèves de 2<sup>e</sup> année inscrits dans les écoles professionnelles bénéficient de cours de sensibilisation et de prévention en matière de surendettement.

<sup>1</sup> Ecole professionnelle artisanale et commerciale Bulle (EPAC), Ecole professionnelle artisanale et industrielle Fribourg (EPAI), Ecole professionnelle commerciale Fribourg (EPC), Ecole professionnelle santé – social Grangeneuve – Posieux (ESSG), Ecole des Métiers, technique et art, Fribourg (EMF).

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

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

Ensuite, cette mesure peut être mise en place facilement puisque les cours sont déjà élaborés et dispensés dans les classes par Caritas Fribourg. Poursuivre et renforcer le mandat cette association par cette mesure permettra au canton

<sup>2</sup> Taux de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement critiques:

– Ecole obligatoire: 14,5%, Degré secondaire II: 10%, Degré tertiaire: 2,9%  
Taux de risque d'endettement sévère:

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

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Endettement des jeunes, Analyses complémentaires de l'endettement des jeunes adultes*, op. cit.

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

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

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

## Coût

Actuellement, Caritas Fribourg dispense des interventions de prévention du surendettement dans les écoles professionnelles, mais également pour les apprentis et apprenties de 1<sup>re</sup> année de l'Etat de Fribourg, les SEMO, les PréFo et dans d'autres structures telles que la Fondation Prof-In. Les cours comprennent deux interventions par classes d'une heure chacune afin d'aborder l'ensemble de la matière. De plus, chaque élève reçoit un fascicule d'informations, le «Petit manuel pour acheter et consommer sans dettes», réalisé spécialement

pour les jeunes et qui regroupe des conseils et des indications quant au risque de surendettement, ainsi que les adresses des services de soutien en cas de besoin.

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

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

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

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

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

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

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

## Coût

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

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

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

L'objectif 2 comprend une mesure.

### Mesure 1: Projet pilote de prévention secondaire

La mise en place d'un repérage précoce est essentielle afin de proposer rapidement et simplement une aide aux personnes présentant des signes annonciateurs d'entrée dans une spirale de surendettement. L'un de ces signes semble facile à détecter, il s'agit de la demande d'avance sur salaire. En effet, la demande d'avance sur salaire semble constituer un bon indicateur de risque de surendettement, car elle cache souvent des problèmes d'équilibre budgétaire ou des difficultés de gestion administrative. Il est de plus intéressant d'atteindre les personnes salariées au moyen d'une mesure de prévention, car dans la plupart des cas, pour pouvoir prendre un crédit, un leasing, une carte client ou ouvrir un compte en banque, il

faut produire une attestation de salaire. Ainsi, on observe que les personnes surendettées tirent généralement leurs revenus d'une activité salariée. Cet état de fait est d'ailleurs confirmé par les statistiques de Caritas Fribourg, qui montrent que la majorité des personnes venant consulter son service de désendettement sont salariées (68%)<sup>1</sup>. Face à cette réalité, et étant donné en outre que la majorité des personnes actives occupées dans le canton de Fribourg a le statut d'employé, le Conseil d'Etat a décidé de s'associer à des services sociaux d'entreprises afin de mettre sur pied un projet pilote de prévention secondaire. Il s'agit du care management de l'Etat de Fribourg, du service social de la Poste, région fribourgeoise et du Service social inter-entreprises (SSIEF)<sup>2</sup>. Sur le principe, ces services ont donné leur accord pour participer au projet pilote.

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

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

Ce projet pilote poursuivra plusieurs buts:

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

<sup>1</sup> CARITAS FRIBOURG, SERVICE DE GESTION DE DETTES ET DÉSENETTEMENT, *Statistiques 2008 à 2012*, Givisiez.

<sup>2</sup> Le SSIEF est mandaté par 36 entreprises fribourgeoises pour le suivi social de leurs collaboratrices et collaborateurs.



- à la prévention du surendettement auprès de leurs employés et employées;
- > Mettre cet outil à disposition des entreprises fribourgeoises;
  - > Promouvoir l'outil dans canton.

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

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

### **Coût**

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

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

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

L'objectif 3 comprend une mesure.

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

La coordination du dispositif en matière de prévention et de lutte contre le surendettement des particuliers sera assurée grâce à l'institution d'une seule et unique Commission cantonale de prévention et de lutte contre le surendettement et le jeu excessif (ci-après la Commission), rattachée à la Direction de la santé et des affaires sociales. Vu les liens étroits entre les problématiques du surendettement et du jeu excessif, il est décidé de compléter les attributions et les thèmes de réflexion de l'actuelle Commission cantonale d'utilisation du Fonds jeu excessif. Comme l'a souligné la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) en 2012, en demandant d'intégrer les questions d'endettement et de surendettement dans la planification du Programme intercantonal de lutte contre

la dépendance au jeu (PILDJ), ces deux problématiques sont étroitement liées et les mesures de prévention entreprises à leur égard vont de pair. La réunion de spécialistes du surendettement et du jeu excessif au sein d'une unique Commission constituera une plus-value certaine pour le canton, qui bénéficiera d'un large champ de vision concernant la gestion et la relation à l'argent de la population, ainsi que de vastes connaissances concernant les outils de prévention.

La Commission exercera notamment les attributions suivantes:

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

### **Coût**

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

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

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

## Conclusion

Le surendettement n'est pas qu'une question de dettes. Il touche la personne dans son entier. Lorsqu'elles prennent conscience de la gravité de leur situation, les personnes surendettées ont généralement un sentiment d'insécurité, d'échec personnel voire d'incompétence. Leur estime d'elles-mêmes chute et il arrive qu'elles se replient sur elles-mêmes et se sentent découragées.<sup>1</sup> Les conséquences tant sociales qu'économiques sont importantes pour elles, mais également pour toute la société, qui les soutient. Aujourd'hui, au regard des prévisions pessimistes formulées par les services et organisations les plus proches de cette problématique, il est clair qu'une «intervention réparatrice ne suffit plus».<sup>2</sup>

Les données tant quantitatives que qualitatives permettent une analyse approfondie de la problématique du surendettement où s'entremêlent tout à la fois des explications propres à chaque expérience de vie et des causes contextuelles. Au niveau individuel, différentes étapes de l'existence, comme l'indépendance financière, l'accueil d'un enfant, la retraite, ainsi que les ruptures brutales dans le cours de l'existence, divorce, atteinte à la santé, perte d'emploi, constituent des

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

En Suisse, tant au niveau de la Confédération que des cantons, de nombreuses mesures peuvent être relevées. Ces dernières années d'ailleurs, la problématique du surendettement connaît une prise en considération grandissante. Dans le

<sup>1</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p. 137.

<sup>2</sup> RODARI S., *op. cit.*

canton de Fribourg, comme ailleurs, la prévention existe et se développe. Toutefois, pour accentuer l'impact des efforts actuels et surtout anticiper la péjoration de certaines situations, il est nécessaire de renforcer le dispositif existant.

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

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

Chaque objectif détermine les mesures spécifiques suivantes:

### Objectif 1

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

### Objectif 2

- > *Mesure 1:* Projet pilote de prévention secondaire

### Objectif 3

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

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

En 2013, 55 166 francs seront investis dans les mesures mentionnées ci-dessus, 60 000 francs sont prévus en 2014 et 58 000 francs par année en 2015 et 2016. Ces dépenses sont assumées par le Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif. Comme l'a souligné la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) en 2012, en demandant d'intégrer les questions d'endettement et de surendettement dans la planification du Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu (PILDJ), les problématiques de jeu d'argent et de surendettement sont étroitement liées et les mesures de prévention entreprises à leur égard vont de pair.

Les spécialistes interrogés dans le cadre du rapport d'évaluation de l'utilisation de la taxe sur la dépendance au jeu réalisé par INFRAS partagent le même point de vue. Selon eux, la problématique des dettes est l'un des éléments à considérer en particulier dans l'amélioration du système de prévention du jeu excessif.<sup>1</sup> Les dettes peuvent être à la fois cause et conséquence du jeu excessif, mais également constituer un moyen de repérage efficace des situations de jeu pathologique. Le renforcement de la politique cantonale profitera non seulement aux personnes surendettées, en situation de jeu excessif, et à leur famille, mais également à la société et à l'économie fribourgeoises.

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

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

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

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

<sup>1</sup> INFRAS, FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ (FDKL), *Evaluation der Spielsuchtabgabe, Bestandesaufnahme, Schlussbericht*, Zürich, 8 mai 2013.

## Liste des abréviations

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

## Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- COMMISSION DE L'ÉCONOMIE ET DES REDEVANCES DU CONSEIL NATIONAL (CER-N), *Enquête sur l'endettement privé*, Mo. 11.3465, Berne, 18 avril 2011.
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 17 mars 2009 concernant la création d'un Fonds cantonal de prévention et de lutte contre le jeu excessif*, Fribourg, 17 mars 2009.
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Ordonnance du 29 novembre 2005 concernant la création d'un Fonds de désendettement en faveur des personnes physiques*, Fribourg, le 29 novembre 2005.
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Personnes en situation d'endettement. Constitution d'une commission*, Extrait du procès-verbal des séances, Fribourg, 16 mai 2000.
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Règlement du 13 décembre 1988 relatif au Fonds d'entraide sociale*, Fribourg, 13 décembre 1988.
- CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE FRIBOURG, *Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire, Question Hugo Raemy, Calcul du minimum vital en matière de poursuite; prise en considération des impôts*, Fribourg, 12 mars 2013.
- DÉPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENÈVE, «Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse» in *Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève*, Genève, 29 juin 2012.
- DEPARTEMENT GESUNDHEIT UND SOZIALES, GENERAL-SECRETARIAT AARGAU, *Pionierprojekt in der Schuldenprävention*, Communiqué, 4 décembre 2008.
- DETTES CONSEILS SUISSE, *Communiqué de presse du 6 novembre 2012*, Berne, Novembre 2012.
- DETTES CONSEILS SUISSE, *Présentation des statistiques DCS 2011, Données définitives*, octobre 2012.
- DIRECTION DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES DU CANTON DE FRIBOURG, *Rapport d'activités 2011*, Fribourg, Avril 2012.
- DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE LAUSANNE, *Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés*, Préavis N°144, Lausanne, Avril 2000.
- DUHAIME G., *La vie à crédit, consommation et crise*, Les presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy, 2003.
- FEUSIER C., *Moments critiques*, Centre social protestant, 2006.
- FLÜCKIGER-BÄNI S., *En finir avec l'endettement, pour protéger les tiers*, Mo. 11.3287, Berne, 18 mars 2011.
- GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS (GREAA), *Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, Propositions pour le programme cadre 2013–2015*, Octobre 2012.
- HABER G., *Konzept für die Schuldenberatung im Kanton Bern*, Nov. 2006.
- HENCHOZ C., WERNLI B., «L'endettement des jeunes est-il supérieur à celui des adultes en Suisse?» in *La Vie économique*, Revue de politique économique, 1/2-2012.
- HILTPOLD H., *Prévention du surendettement chez les jeunes*, Iv. pa. 10.518, Berne, 13 décembre 2010.
- INFRAS, FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ, *Evaluation der Spielsuchtabgabe, Bestandesaufnahme*, Schlussbericht, Zürich, 8 mai 2013.
- INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL, *Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*, Juin 2011
- INTRUM JUSTICIA, *L'endettement des jeunes en Suisse, Radar 2012*, Schwerzenbach, 2012.
- KOHLER D., *Three essays on the socioeconomics of gambling and pathological gambling*, Institute for economic research, University of Neuchâtel, Lausanne, 2012.
- MAIRE J-A., *Cartes de crédit. Une réglementation plus stricte pour lutter contre l'endettement des jeunes*, Iv. pa.11.459, Berne, 17 juin 2011.
- MITTELLANDZEITUNG, *Nicht in die Falle tappen*, 5 décembre 2008.
- OCHSNER M., *Le minimum vital*, Séminaire de formation, Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Lausanne, 15 mai 2012.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Endettement des jeunes, Analyses complémentaires de l'endettement des jeunes adultes*, Neuchâtel, Août 2012.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS), *Les difficultés financières pèsent sur la qualité de vie*, Communiqué de presse, Neuchâtel, 18 décembre 2012.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE, *Santé et comportements vis-à-vis de la santé en Suisse 2007, Enquête suisse sur la santé*, Neuchâtel, 2010.
- PFISTER G., *Pilier de prévoyance pour les jeunes*, Iv. pa. 11.3700, Berne, 17 juin 2011.
- POGGIA M., *Poursuite pour dettes. Permettre aux débiteurs saisis de quitter une spirale sans fin*, Iv. pa. 12.405, Berne, 7 mars 2012.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Ressources numériques

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

ASSOCIATION PLAN B, Site Internet de l'Association Plan B, <HTTP://WWW.VEREINPLANB.CH/FR/WER-WIR-SIND>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## Bericht 2013-DSAS-1

3. September 2013

### des Staatsrats an den Grossen Rat zum Postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud – Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher

Wir unterbreiten Ihnen hiermit einen Bericht zum Postulat Eric Collomb/Eric Menoud: Vorbeugung der Verschuldung Jugendlicher.

<b>Zusammenfassung des Berichts</b>	<b>41</b>
<b>Einführung</b>	<b>42</b>
<b>1. Begriffsbestimmung</b>	<b>43</b>
<b>2. Messung und Analyse des Überschuldungsproblems</b>	<b>44</b>
2.1. Quantitative Daten	44
2.1.1. In der Schweizer Bevölkerung insgesamt	44
2.1.2. Bei Jugendlichen	45
2.1.3. In der Freiburger Bevölkerung	46
2.2. Qualitative Daten	48
2.2.1. Gründe der Überschuldung	49
2.2.2. Schuldenarten	52
2.2.3. Der Überschuldungsmechanismus	53
2.2.4. Die Folgen der Überschuldung	53
<b>3. Die bestehenden Massnahmen: Bestandsaufnahme</b>	<b>54</b>
3.1. Auf Bundesebene	55
3.1.1. Das Schweizer Parlament	55
3.1.2. Verein Schuldenberatung Schweiz	55
3.1.3. Budgetberatung Schweiz	56
3.1.4. Verein Plan B	56
3.1.5. Pro Juventute	56
3.1.6. Caritas Schweiz	56
3.1.7. Groupement romand d'études des addictions (GREAA)	57
3.1.8. Steuern.easy.ch	57
3.1.9. Ciao.ch	57
3.1.10. Gut zu wissen	58
3.2. In den Kantonen	58
3.2.1. Aargau – Solothurn	58
3.2.2. Basel	58
3.2.3. Jura	59
3.2.4. Neuenburg	59
3.2.5. Waadt	60
3.2.6. Genf	60
3.2.7. Bern	61
3.3. Im Kanton Freiburg	61
3.3.1. Allgemeiner Kontext	61
3.3.2. Bestehende Massnahmen im Kanton Freiburg	63
3.3.3. Allgemeine Einschätzung der Freiburger Situation	68



<b>4. Aktionsplan 2013–2016 zur Verstärkung der kantonalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung</b>	<b>69</b>
Ziel 1: Die Bevölkerung den kritischen Momenten entsprechend gezielt sensibilisieren	70
Ziel 2: Zur raschen Beanspruchung der vorhandenen Unterstützungen ermuntern	72
Ziel 3: Die kantonale Politik für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht umfassend koordinieren	73
<b>Finanzierung des Aktionsplans 2013–2016: Zusammenstellung (CHF)</b>	<b>74</b>
<b>Schlussfolgerung</b>	<b>74</b>
<b>Liste des Abkürzungen</b>	<b>76</b>
<b>Bibliografie</b>	<b>76</b>

## Zusammenfassung des Berichts

Einleitend ist es nötig, die Begriffe «Verschuldung» und «Überschuldung» zu präzisieren. Die beiden häufig synonym verwendeten Begriffe bezeichnen in Wirklichkeit zwei verschiedene Realitäten. Die Verschuldung ist heutzutage eine durchaus übliche Erscheinung im Leben der Konsumentinnen und Konsumenten. Jede und jeder kann zum einen oder anderen Zeitpunkt für kürzere oder längere Zeit einem Dritten Geld schulden. Sie ist ein häufig vorkommender Zustand und keine Situation, die grundsätzlich Besorgnis erregend ist. Die Überschuldung hingegen bedeutet einen bedenklichen Prozess fortwährender Schuldenanhäufung, der die finanziellen Möglichkeiten der betroffenen Personen übersteigt. Sich aus der Schuldenfalle zu befreien ist schwierig, und ihre Auswirkungen auf die Lebensqualität des Einzelnen, aber auch auf die ganze Gesellschaft, sind beträchtlich.

Der vorliegende Bericht zentriert sich im Wesentlichen auf die Überschuldung mit ihren vielfachen Ursachen und Folgen. Die differenzierten Ausführungen in diesem Bericht ermöglichen es, ihre Hauptaspekte zu erfassen. Zunächst wird festgestellt, dass die Überschuldung kein Problem ausschliesslich junger Menschen ist, betrifft sie doch nahezu eine von zehn Personen in der Schweiz. Anhand von Statistikdaten lässt sich sodann eine Reihe von Risikofaktoren ausmachen, wie etwa der Bildungsstand oder die Staatsangehörigkeit, die bestimmte Personen für dieses Problem anfälliger zu machen scheinen. Bezüglich der Ursachen erklären eher qualitative Elemente – Lebensetappen und Brüche im Lebensverlauf –, wie gewöhnliche Lebenswege in eine Überschuldungsspirale münden können. Die kontextuellen Ursachen wiederum bieten allgemeinere Erklärungselemente, denn die Überschuldung ist auch Folge eines umfassenden Kontextes von Konsumgläubigkeit und Wirtschaftskrise, die die Risiken in der Bevölkerung insgesamt erhöhen. Unter den übrigen markanten Elementen der Untersuchung sei einerseits der Pessimismus der Fachleute bezüglich der Entwicklung der Situation hervorgehoben und andererseits, dass überschuldete Perso-

nen erst spät die bestehenden Unterstützungsmassnahmen in Anspruch nehmen. Dieser letzte Punkt gilt als eines der wichtigsten zu überwindenden Hindernisse für die Prävention. Schliesslich muss auch unbedingt die beträchtliche Auswirkung der Verschuldung auf das Leben der betroffenen Personen, aber auch auf die Gesellschaft insgesamt berücksichtigt werden, um ein volles Verständnis dessen, was hier auf dem Spiel steht, zu erlangen.

Die Themen Überschuldung und Budgetverwaltung waren in den vergangenen Jahren Gegenstand verschiedener Entwicklungen auf Bundesebene und in einigen Kantonen. Einige davon werden in diesem Bericht vorgestellt. Im Kanton Freiburg besteht der Eckstein des Dispositivs für die Überschuldungsprävention zum einen aus dem kantonalen Entschuldungsfonds, der von der Kommission für die Verwendung dieses Fonds verwaltet wird, und zum anderen aus den Leistungen des vom Staat beauftragten Schuldenberatungsdienstes von Caritas Freiburg.

Angesichts der heutigen Situation und ihrer angekündigten Verschlechterung muss das kantonale Dispositiv verstärkt werden. Daher hat der Staatsrat beschlossen, seine kantonale Politik der Überschuldungsprävention und -bekämpfung durch einen Aktionsplan 2013–2016 zu verstärken. Dieser artikuliert sich um drei Ziele:

- > **Erstes Ziel: Die Bevölkerung den kritischen Lebensmomenten entsprechend gezielt sensibilisieren.**  
Dieses Ziel umfasst zwei Massnahmen, zum einen die Weiterführung und Verstärkung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen» und zum anderen die Verbreitung einer für jeden kritischen Lebensmoment spezifischen Information über besondere Portale.
- > **Zweites Ziel: Zur raschen Beanspruchung der bestehenden Mittel ermuntern.**  
Für die Verwirklichung dieses Ziels wird in Zusammenarbeit mit drei betrieblichen Sozialberatungsdiensten ein Pilotprojekt für Sekundärprävention eingeführt.

> **Drittes Ziel: Die kantonale Politik der Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht umfassend koordinieren.**

Die Einsetzung einer einzigen kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht wird es ermöglichen, dieses dritte Ziel zu verfolgen. In Anbetracht der engen Verbindungen zwischen den Problemen Überschuldung und Spielsucht wird beschlossen, die Zuständigkeiten und Diskussions-themen der heutigen kantonalen Kommission für die Verwendung des Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht zu ergänzen.

Auf finanzieller Ebene werden die für den Aktionsplan 2013–2016 nötigen Beträge dem kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht entnommen. Wie von der Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) im Jahr 2012 unterstrichen, als sie verlangte, die Fragen von Verschuldung und Überschuldung seien in die Planung des interkantonalen Programms der Spielsucht-bekämpfung (PILDJ) aufzunehmen, sind die Probleme des Geldspiels und der Überschuldung eng miteinander verknüpft und gehen die ihnen geltenden Präventionsmassnahmen Hand in Hand. Gemäss den Fachleuten, die im Rahmen des von INFRAS erstellten Auswertungsberichts über die Verwendung der Spielsuchtabgabe befragt wurden, ist die Schuldenproblematik eines der Elemente, die insbesondere in der Verbesserung des Systems der Spielsuchtprävention zu berücksichtigen sind. Effektiv können Schulden sowohl Ursache als auch Folge der Spielsucht sein, aber auch wirksam Hand bieten, Situationen von Spielsucht zu erkennen. Im Rahmen des erwähnten Aktionsplans werden im Kanton Freiburg über den genannten Fonds im Jahr 2013 55 166 Franken, im Jahr 2014 60 000 Franken und in den Jahren 2015 und 2016 jeweils 58 000 Franken für die Prävention und Bekämpfung der Überschuldung von Privatpersonen aufgewendet.

Was die nachhaltige Entwicklung angeht, so sind die Wirkungen der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen gemäss der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» mit Hilfe der Internet-Plattform Boussole 21 evaluiert worden. Die Evaluation erlaubt es, zwei wichtige Lehren in Bezug auf die Politik für die Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung zu ziehen. Erstens ist jede Person potenziell von Überschuldung betroffen und kann zu einem bestimmten Zeitpunkt in die Falle einer unauflösbaren Schuldenspirale geraten. Zweitens wirken sich die Massnahmen der Überschuldungsprävention und -bekämpfung auf Gesellschafts-, aber auch auf Wirtschaftsebene aus. Gesellschaftlich gesehen schlagen sich die Prävention und Bekämpfung der Überschuldung in sehr unterschiedlichen Bereichen nieder. Sie tragen zur Bekämpfung von Armut und sozialem Ausschluss bei, indem sie einer Verschlechterung bestimmter Situationen vorbeugen. Sie wirken an der Prävention

im Gesundheitsbereich mit und wirken sich positiv auf die Entwicklung der Kosten aus, die in diesem Bereich anfallen. Sie begünstigen eine stabile und positive Integration in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt sowie einen guten sozialen Zusammenhalt. Darüber hinaus sind mehrere positive Auswirkungen auf wirtschaftlicher Ebene denkbar. Die Überschuldungsprävention begrenzt die negativen Auswirkungen erstens auf die Personen selber, vor allem auf Ebene ihrer Gesundheit und ihrer Produktionsfähigkeit, und zweitens für die ganze Gesellschaft (Verminderung des Verlusts an Steuererträgen, der Kosten für medizinische und soziale Betreuung, der administrativen Eintreibungsbemühungen usw.). Die Prävention ist ausserdem einer gesunden Wirtschaft zuträglich, indem die Bevölkerung ihre Unabhängigkeit von öffentlicher Unterstützung wahr.

Aus all dem lässt sich schliessen, dass das Überschuldungsproblem eine enge Zusammenarbeit des Sozial- und des Wirtschaftsbereichs erfordert. Diese könnte dank der im Bericht empfohlenen Massnahmen aufgenommen werden; dazu zählen namentlich das Pilotprojekt für Sekundärprävention und die Schaffung einer kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht. Der auf diese Weise hergestellte Dialog wird die nachhaltige Berücksichtigung der ganzen Problematik sicherstellen und der Freiburger Gesellschaft im weiten Sinne zugute kommen.

## **Einführung**

Mit ihrem am 15. Dezember 2010 eingereichten und begründeten Postulat forderten die Grossräte Eric Collomb und Eric Menoud den Staatsrat auf, das Profil der verschuldeten Personen im Kanton Freiburg zu erstellen, eine Erziehungs-, Informations- und Sensibilisierungspolitik für Jugendliche und junge Erwachsene einzuführen und die Themen Budget und Verschuldung der Jugendlichen in den Sekundar- und Berufsschulunterricht zu integrieren.

Die Postulanten machten zum einen deutlich, wie schwer es für die Bevölkerung und insbesondere für die Jugendlichen ist, dem andauernden Konsumdruck standzuhalten. Zum anderen verwiesen sie auf die verschiedenen positiven Präventionsmassnahmen, die in der Schweiz und im Ausland angewandt werden.

Der Staatsrat beantwortete dieses Postulat am 28. Juni 2011. Er unterstrich zunächst die seit mehreren Jahren von der Direktion für Gesundheit und Soziales umgesetzte Politik und auch, dass während der obligatorischen Schulzeit die Verschuldung bei Jugendlichen ein Thema sei. Nichtsdestotrotz war der Staatsrat mit den Postulanten einer Meinung, was die Problematik der Verschuldung anbelangt. Er beantragte daher die Annahme des Postulats. Er sprach sich aber dafür aus, das Augenmerk nicht nur auf die Jugendlichen,

sondern auf die ganze Bevölkerung des Kantons Freiburg zu richten. Er hielt es ausserdem für zweckmässig, die bestehende Politik zu untersuchen und zu prüfen, ob es notwendig sei, sie anzupassen bzw. durch weitere Massnahmen zu ergänzen. Der Grosse Rat nahm das Postulat am 6. September 2011 an.

Dieser Bericht umfasst vier Kapitel. Nach einer kurzen Definition der verwendeten Begriffe verschafft er einen Überblick über die im Überschuldungsbereich verfügbaren quantitativen und qualitativen Daten. Anschliessend werden die Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen vorgestellt, die auf Bundesebene, in bestimmten Kantonen und speziell im Kanton Freiburg bestehen. Der letzte Teil stellt die vom Staatsrat beschlossenen Ziele und Massnahmen für die künftige Entwicklung der kantonalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der Überschuldung von Privatpersonen vor.

## 1. Begriffsbestimmung

Zunächst ist es wichtig, die verwendeten Begriffe zu definieren. Die Begriffe «Verschuldung» und «Überschuldung» sind nicht gleichbedeutend, und das Wort «Schulden» impliziert nicht systematisch finanzielle Probleme. Wenn Darlehen und Kredite durch Einkommen oder Vermögen gedeckt werden können, kann von keiner problematischen Verschuldung die Rede sein. Wenn hingegen das Volumen der aufgenommenen Kredite so zunimmt, dass es die finanziellen Möglichkeiten einer Person oder eines Haushalts übersteigt, kann die Situation als kritisch bezeichnet werden und auf eine Überschuldung hinauslaufen.

Es ist also zweckmässig, die Begriffe klar zu definieren:

### Schulden

Im Wörterbuch Larousse werden Schulden definiert als eine «Geldsumme, die man jemandem schuldig ist, von dem man sie geliehen hat».<sup>1</sup>

### Verschuldung

Nach Prof. Gérard Duhaime von der Universität Laval in Kanada, Fachmann auf dem Gebiet, ist die Verschuldung bei Konsumentinnen und Konsumenten ein geläufiges Phänomen. Jede Person kann zum einen oder anderen Zeitpunkt für kürzere oder längere Zeit einem Dritten Geld schulden. Man kann zum Beispiel Schulden machen, um ein Auto oder Möbel zu kaufen oder um sich eine Reise zu leisten.<sup>2</sup>

Mit anderen Worten: Die Verschuldung ist ein häufig vorkommender Zustand und keine Situation, die grundsätzlich Besorgnis erregend ist.

### Überschuldung<sup>3</sup>

Die Überschuldung hingegen ist problematischer. Um sie zu beschreiben, spricht man häufig von einer fortwährenden Schuldenanhäufung, einer Schuldenfalle oder einem Teufelskreis. Die überschuldete Person kann ihre Schulden nicht mehr rückerstatten, sie kumuliert meistens verschiedene Darlehen (einen oder mehrere Kleinkredite, Leasing, Benützung von Kreditkarten oder Kundenkarten von Warenhäusern usw.), und es geschieht regelmässig, dass sie den Überblick über ihre Schulden verliert.<sup>4</sup>

Nach Prof. Duhaime müssen die beiden Phänomene also klar voneinander unterschieden werden: Eine Verschuldung an sich ist nicht problematisch, wenn die betreffenden Konsumentinnen und Konsumenten ihre Schulden im Griff haben und die von ihnen geschuldeten Beträge rechtzeitig erstatten können. Von Überschuldung hingegen ist die Rede, wenn die Höhe oder die Anhäufung der Schulden die Möglichkeiten der Rückerstattung übersteigen und demzufolge die Situation gefährlich wird.<sup>5</sup>

### Kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände und erhebliches Verschuldungsrisiko

Das Bundesamt für Statistik definiert zwei Arten von problematischen Situationen, die einer quantitativen Definition der Überschuldung entsprechen:

- > Kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände: das Vorhandensein von Kontoüberzügen und Zahlungsrückständen in Gesamthöhe von mehr als zwei Dritteln des insgesamt verfügbaren monatlichen Haushaltseinkommens<sup>6</sup>.
- > Erhebliches Verschuldungsrisiko: das gleichzeitige Vorhandensein von mindestens einem Kredit und kritischen Kontoüberzügen oder Zahlungsrückständen. Dies weist auf eine potenziell gefährliche Schuldensituation hin.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> In diesem Bericht werden die Begriffe «aus der Kontrolle geratene Verschuldung», «problematische Verschuldung», «fortlaufende Schuldenanhäufung», «Schuldenfalle», «Schuldenspirale» als Synonyme für Überschuldung verwendet.

<sup>4</sup> Socialinfo, Dictionnaire suisse de politique sociale, Internetseite von Socialinfo, <http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dico Rosso/show.cfm?id=770>, konsultiert am 23.11.12 um 13.30 Uhr.

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

<sup>6</sup> Das *verfügbare Einkommen* errechnet sich, indem die zwingenden Ausgaben (Sozialversicherungsbeiträge, Steuern, Prämien für die obligatorische Krankenversicherung, geschuldete Alimente) vom Bruttoeinkommen abgezogen werden. BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), *Einkommen, Verbrauch und Vermögen – Analyse*, Website des BFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/02.html>, konsultiert am 12.01.12 um 14.01 Uhr.

<sup>7</sup> BFS, *Einkommen, Verbrauch und Vermögen – Analyse. Verschuldung*, Website des BFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/02.html>, konsultiert am 23.11.12 um 14.15 Uhr.

<sup>1</sup> DICTIONNAIRE LAROUSSE, Site Internet du Dictionnaire Larousse, <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais-monolingue>, konsultiert am 14.12.12 um 14.21 Uhr.

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

## 2. Messung und Analyse des Überschuldungsproblems

In ihrem Postulat fordern die Grossräte, dass das Profil der verschuldeten Personen erstellt wird, um deren Alter, berufliche und soziale Situation sowie die Art der gemachten Schulden in Erfahrung zu bringen. Nach den im Postulat verwendeten Begriffen<sup>1</sup> geht es darum, Situationen problematischer Verschuldung zu beschreiben.

Um dieser Forderung zu genügen, wurden quantitative und qualitative Daten verwendet, dies aus zwei Hauptgründen. Zum einen gibt es wenig signifikante Zahlen für die Beschreibung der Überschuldungssituation in der Bevölkerung des Kantons Freiburg sowie der Schweiz insgesamt. Zum anderen wurde – ausgehend von der Feststellung, dass die Überschuldung heute ein Risiko darstellt, mit dem grundsätzlich jedermann konfrontiert sein kann<sup>2</sup> – in diesem Bericht ein Ansatz bevorzugt, der den kritischen Momenten gilt. In der Tat stellen die Schuldenberatungsstellen fest, dass die persönlichen, familiären und sozialen Situationen vielfältiger Art sind.<sup>3</sup> Demzufolge schlägt dieser Bericht vor, die Überschuldung zuallererst als Folge bestimmter Risikofaktoren zu betrachten, sodann – und hauptsächlich – als eine Situation, die sich infolge von Scharnier- oder Bruchstellen im Lebensverlauf entwickelt, und schliesslich als logische Folge eines umfassenden Kontextes von Konsumgläubigkeit und Wirtschaftskrise, welche die Risiken in der ganzen Bevölkerung verschärfen.

### 2.1. Quantitative Daten

Auf den ersten Blick scheint es eine Fülle von Statistiken zu geben, die es ermöglichen, die Überschuldungssituation in der Bevölkerung zu beschreiben. Indessen muss man nach Analyse der verfügbaren Datenquellen und der verschiedenen in diesen Statistiken berücksichtigten Gruppen feststellen, dass es wenig signifikante Zahlen für die Beschreibung der Überschuldungssituation in der Schweizer Bevölkerung insgesamt und erst recht nicht für die Situation im Kanton Freiburg gibt. Den verfügbaren Statistiken wurde besondere Aufmerksamkeit geschenkt, allerdings sind sie von unterschiedlicher Qualität.

Trotz ihrer medialen Verbreitung sind die Statistiken der Inkassofirmen oder Kreditinstitute für eine Beschreibung der Situation auf Schweizer oder Freiburger Ebene unbrauchbar, und zwar aus zwei Gründen. Zum einen beruhen sie nur auf Personen, die in den eigenen Datenbanken dieser Unternehmen registriert sind. Dabei aber handelt es sich aber nicht um repräsentative Stichproben aus der Bevölkerung. Daher

ist es fragwürdig, die Resultate auf einen ganzen Kanton oder ein ganzes Land anzuwenden. Zum anderen wird in der Regel nicht deutlich, was mit Schulden gemeint ist. Demzufolge lässt sich nicht in Erfahrung bringen, ob von Verschuldung oder von Überschuldung die Rede ist, oder einfach von der Tatsache, dass ein Name in einer dieser Datenbanken erscheint. Aus diesem Grund werden diese Elemente in diesem Bericht nicht berücksichtigt. Sodann entbehren bestimmte weit verbreitete Zahlen jeglicher Grundlage. Die weit verbreitete Behauptung, wonach «80% der verschuldeten Personen ihre ersten Schulden vor dem Alter von 25 Jahren gemacht haben», konnte nicht verifiziert werden. Gemäss den zitierten Referenzen soll dieses Ergebnis aus einer im Jahr 2005 erschienenen Werbemedienforschung (WEMF) stammen. Auf Anfrage bestätigte die WEMF das Bestehen einer Studie über das Konsumverhalten der Schweizer und Liechtensteiner Einwohnerinnen und Einwohner unter dem Namen MACH Consumer. Sie präziserte aber, dass «diese Studie keine die Verschuldung betreffenden Daten enthält» und es aufgrund der erhobenen Daten «nicht möglich ist, Schlüsse auf den Prozentsatz von unter 25-jährigen verschuldeten Personen zu ziehen».

#### 2.1.1. In der Schweizer Bevölkerung insgesamt

Was zuverlässige Daten angeht, so erstreckt sich auf Schweizer Ebene nur die SILC Studie (Statistics on Income and Living Conditions) des Bundesamtes für Statistik (BFS)<sup>4</sup> für das Jahr 2008 auf die gesamte Bevölkerung. Die Hauptergebnisse zeigen, dass:

- > 7,7% der Schweizer Bevölkerung, somit rund 570 000 Personen, in einem Haushalt mit einem Volumen kritischer Kontoüberzüge oder von Zahlungsrückständen leben<sup>5</sup>,
- > 3,3% der Schweizer Bevölkerung (rund 240 000 Personen) in einem Haushalt leben, der ein erhebliches Verschuldungsrisiko aufweist, das heisst, diese Haushalte häufen Kredite und kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände an.

Die Untersuchung wurde auf Ebene der Haushalte geführt. Um dennoch Aussagen über Einzelpersonen machen zu können, wurden die pro Haushalt erhobenen Kredite, Darlehen und Zahlungsrückstände einzeln allen jeweiligen Haushaltsmitgliedern zugewiesen. Somit ist es nicht möglich, ein Standard-Profil der überschuldeten Personen zu erstellen, denn die persönlichen Merkmale jener, die die Schulden eines Haushalts wirklich gemacht haben, können nicht isoliert werden. Diese Zahlen vermitteln somit eine Vorstellung vom – erheblichen – Prozentsatz betroffener Personen, aber

<sup>1</sup> «Gesellschaftsproblem», «Geissel», «Spirale», «Problematik».

<sup>2</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Medienmitteilung vom 6. November 2012*, Bern, November 2012.

<sup>3</sup> REY M., «Combattre la spirale du surendettement ?» in *Revue Reiso*, Freitag, 8. Mai 2009.

<sup>4</sup> BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Die Verschuldung bei jungen Erwachsenen, Ergänzende Analysen bei jungen Erwachsenen*, Neuenburg, August 2012.

<sup>5</sup> S. Definition BFS, S. 6 dieses Berichts.

wenig wirklich nützliche Angaben für die Konzeption einer Präventionspolitik.

### 2.1.2. Bei Jugendlichen

Zu den jungen Erwachsenen sind mehr Daten verfügbar. Es liegen mehrere Studien mit interessanten Ergebnissen vor, vermutlich deshalb, weil sich, wenn von Verschuldung oder Überschuldung die Rede ist, die Aufmerksamkeit und Besorgnis auf die junge Generation fokussiert, die a priori als Risikogruppe bezeichnet wird. Wissenschaftler wollten deshalb der Sache auf den Grund gehen. Den Forschungsarbeiten, die den jungen Erwachsenen gelten, können erste Hinweise entnommen werden, die für die Entwicklung einer Politik der Überschuldungsprävention nützlich sind.

Die bekanntesten Studien wurden von der Fachhochschule Nordwestschweiz durchgeführt und basieren auf Stichproben von rund 500 jungen Erwachsenen.<sup>1</sup> Auch wenn diese Studien unproblematische Verschuldungssituationen betreffen, sind ihre Hauptresultate aufschlussreich. Sie zeigen, dass die Jugendlichen keine so katastrophale Beziehung zum Geld haben. Die meisten der befragten jungen Leute, rund zwei Drittel, haben keine Schulden. Bei denen, die sich verschuldet haben, betragen die Schulden einige hundert Franken (Medianwert<sup>2</sup>: 300 Franken). Hauptgläubiger sind in erster Linie ihre Eltern. Was problematische Situationen angeht, so zeigt eine der in der Stadt Basel durchgeführten Studien, dass eine kleine Gruppe junger Leute wirklich von Überschuldung betroffen ist: Die Höhe ihrer Schulden beläuft sich auf mehr als 1000 Franken, und es besteht keine Aussicht auf eine fristgerechte Rückerstattung. Diese Jugendlichen stammen vielfach **aus benachteiligten Kreisen** und haben in der Regel **keine nachobligatorische Ausbildung**. Ihre Schulden erklären sich namentlich durch **schwierige Ereignisse in ihrem Leben**, die schwer auf ihren Finanzen lasten, **eine Krisensituation** oder **eine geringe Unterstützung durch das Umfeld**. Somit erweist sich der **vor allem familiäre Hintergrund der jungen Person** als wichtig für das Verständnis dieser Problematik.

Ein Verzeichnis weiterer Elemente kann ausgehend von einer ergänzenden Analyse der Daten SILC 2008 (BFS) zur Verschuldung junger Erwachsener aufgestellt werden. Die Resultate zeigen, dass:

- > 8,8% der jungen Erwachsenen von 18–29 Jahren in einem Haushalt leben, dessen Volumen an Kontoüberzü-

gen und Zahlungsrückständen als kritisch beurteilt wird;

- > 4,3% in einem Haushalt mit beträchtlichem Verschuldungsrisiko leben.

Im Vergleich dieser Ergebnisse mit denjenigen der 30- bis 49-Jährigen kommt das BFS zum Schluss, dass die 18- bis 29-Jährigen kein anderes Verschuldungsprofil als ihre älteren Angehörigen aufweisen. Deutlicher hingegen ist der Unterschied zwischen den 18- bis 49-Jährigen und den Personen im Alter von über 50 Jahren. In der Tat sinken ab dieser Altersklasse die Prozentzahlen von Personen mit kritischen Kontoüberzügen und Zahlungsrückständen oder mit beträchtlichem Verschuldungsrisiko signifikant. Besonders niedrig sind sie bei den Personen im Rentenalter. Zwischen jungen Frauen und jungen Männern vermerkt das BFS keinerlei Unterschied.

Wie gesagt, erfolgte die Untersuchung des BFS auf Ebene der Haushalte; somit wurden die pro Haushalt erhobenen Kredite, Darlehen und Zahlungsrückstände solidarisch allen jeweiligen Haushaltsmitgliedern zugewiesen. Um die Situation der jungen Leute unabhängig von derjenigen ihrer Eltern beurteilen zu können, vertiefte das BFS deshalb seine Analysen, indem es die 18- bis 29-Jährigen ins Visier nahm, die nicht bei ihren Eltern leben.

Die erste Feststellung des BFS zeigt, dass der Umstand, ob jemand mit seinen Eltern lebt oder nicht, keinen statistisch signifikanten Einfluss auf die Darlehens- und Verschuldungssituation hat.

Die Haupttendenzen sind sodann die folgenden:

- > *Das **Ausbildungsniveau** spielt eine massgebliche Rolle:*
  - 14,5% der jungen Erwachsenen, die nur die obligatorische Schule besucht haben, weisen kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände auf und 10,8% ein beträchtliches Verschuldungsrisiko.
  - Diese Prozentzahlen liegen bei jungen Erwachsenen mit einer Ausbildung auf Sekundarstufe II bei 10 bzw. 4,7%, bei denjenigen mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe bei 2,9 bzw. 1,4%.
- > *Die **Staatsangehörigkeit** spielt ebenfalls eine Rolle:*
  - 13% der jungen Erwachsenen ausländischer Staatsangehörigkeit, die nicht mit ihren Eltern leben, weisen kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände auf und 7,2% ein beträchtliches Verschuldungsrisiko.
  - Bei den jungen Erwachsenen schweizerischer Staatsangehörigkeit sind es 6,9 bzw. 3,6%.

Schliesslich gibt es noch eine repräsentative Untersuchung über die Verschuldung junger Erwachsener. Sie basiert auf dem Schweizer Haushalt-Panel und wurde 2012 durchgeführt. Auch sie gilt Situationen unproblematischer Verschul-

<sup>1</sup> STREULI E., *Verschuldung junger Erwachsener – Zusammenfassung wichtiger Ergebnisse*, Basel, Juni 2007. STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *Eigenes Geld – Fremdes Geld, Jugendverschuldung in Basel Stadt*, Basel, 2008.

<sup>2</sup> Der Median- oder Zentralwert teilt die Gesamtheit der berücksichtigten (und nach ihrer Höhe geordneten) Werte in zwei gleich grosse Gruppen. BFS, *Definitionen*, Website des BFS <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/regionen/11/def.html>, konsultiert am 25.02.13 um 13.45 Uhr.

dung; als verschuldet werden solche Personen bezeichnet, die monatliche oder jährliche Rückzahlungen leisten (Kredite, Darlehen, Leasing). Nach den Begriffsbestimmungen des 1. Kapitels ist also nicht von Überschuldung die Rede. Trotzdem ist es interessant, bestimmte Schlussfolgerungen hervorzuheben, insbesondere die Tatsache, dass die jungen Leute nicht mehr Schulden machen als die Erwachsenen, dass ihre Situation durchaus mit jener der Älteren vergleichbar ist und dass sie zudem fähig sind, zu sparen.<sup>1</sup>

### 2.1.3. In der Freiburger Bevölkerung

Zum Kanton Freiburg besteht keine allgemeine Statistik, die für die ganze Bevölkerung Auskunft über die Überschuldungssituation gibt. Daher wurden Informationen bei Organen eingeholt, die mit dem Problem zu tun haben:

#### Kantonale Steuerverwaltung

In der Steuererklärung muss jede steuerpflichtige Person ihre Schulden angeben. Jedoch ist die Analyse der kantonalen Steuerdaten mit dem Zweck, die Höhe der Schulden von Privatpersonen sowie ihr soziodemografisches Profil zu bestimmen, nicht möglich, denn in der Steuererklärung erscheinen die Immobilienschulden nicht getrennt von den anderen Schuldenarten. Demzufolge können verschuldete Personen in einer problematischen Situation nicht von solchen unterschieden werden, die wegen des Erwerbs von Wohneigentum, den sie finanziell durchaus bewältigen können, verschuldet sind. Somit waren den Steuerdaten keine brauchbaren Zahlen zu entnehmen.

#### Betreibungsämter

Die kantonalen Statistiken geben Auskunft über die Gesamtzahl von Betreibungen, die in den letzten zehn Jahren im Kanton eingeleitet worden sind.

Berücksichtigt man diese Zahlen insgesamt, so befindet sich die Gesamtzahl im Anstieg, von 77 255 im Jahr 2002 auf 100 589 im Jahr 2012. Mit der Bevölkerungszunahme gewichtet beträgt der Anstieg nahezu 13%. Auch auf nationaler Ebene ist seit mehreren Jahren eine Zunahme der Betreibungen zu beobachten. Die Westschweizer Kantone weisen gesamthaft höhere Anteile als die Deutschweizer Kantone aus. 2011 wurden in der Schweiz 2,7 Millionen Betreibungen verzeichnet, davon rund eine Million in der Romandie.<sup>2</sup>

Jahr	Betreibungsbegehren <sup>3</sup>
2002	77 255
2003	87 755
2004	93 336
2005	91 138
2006	90 500
2007	90 496
2008	90 501
2009	94 532
2010	93 438
2011	97 986
2012	100 589

Die Zahlen der Betreibungsämter sind auf die Gesamtentwicklung gesehen interessant, sie bestätigen eine ansteigende Tendenz der Schulden in der Bevölkerung. Indessen ist nicht jede betriebene Person unbedingt überschuldet, es kann sich zum Beispiel um jemanden handeln, der seine Rechnungen nicht bezahlt, obwohl er die Mittel hierfür hätte. Somit kann keine direkte Parallele zwischen überschuldeten Personen und betriebenen Personen gezogen werden, weshalb die Standard-Profile der betriebenen Personen hier nicht erstellt werden.

#### Caritas Freiburg<sup>4</sup>

Im Kanton Freiburg besteht der Eckstein des Dispositivs für die Überschuldungsprävention zum einen aus dem kantonalen Entschuldungsfonds für natürliche Personen, der von der Kommission für die Verwendung des Fonds verwaltet wird, und zum anderen aus den Leistungen des vom Staat beauftragten Schuldenberatungsdienstes von Caritas Freiburg. Dieser Dienst führt eine Jahresstatistik über die ihn aufsuchenden Personen.

Von 2008–2012 betreute Caritas Freiburg durchschnittlich 540 Dossiers im Jahr. Die Grafik unten zeigt die Verteilung der verschiedenen von den betreuten Personen genannten Verschuldungsursachen.<sup>5</sup> In jedem Haushalt können verschiedene Gründe zugrunde liegen, daher liegt das Total der Prozentsätze über 100%. In dieser Grafik wird sofort offensichtlich, dass die Schwierigkeiten im Umgang mit administrativen und finanziellen Dingen und der Einfluss der Konsumgesellschaft deutlich an der Spitze stehen, mehr als die Hälfte der Dossiers weisen diese Schwierigkeiten auf. Der

<sup>1</sup> HENCHOZ C., WERNLI B., «Ist die Jugendverschuldung in der Schweiz höher als jene der Erwachsenen?» in *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 1/2-2012

<sup>2</sup> DÉPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENÈVE, «Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse» in *Feuille d'Avis Officielle de la République et canton de Genève*, Genève, 29. Juni 2012.

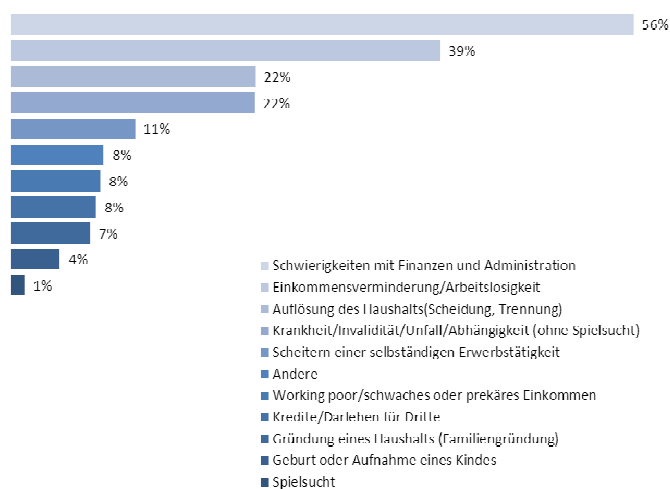
<sup>3</sup> AMT FÜR STATISTIK DES KANTONS FREIBURG (StatA), Website des StatA, [http://appl.fr.ch/stat\\_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5](http://appl.fr.ch/stat_statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5), konsultiert am 08.04.13 um 11.00 Uhr.

<sup>4</sup> CARITAS FREIBURG, SCHULDENBERATUNGSDIENST, *Statistik 2008-2012*, Givisiez.

<sup>5</sup> In dieser Tabelle findet sich der Ausdruck Verschuldung, denn er wird in den Dokumenten der Vereinigung verwendet. Die von Caritas Freiburg betreuten Personen stellen aber in der Regel Fälle von Überschuldung im Sinne dieses Berichts dar.

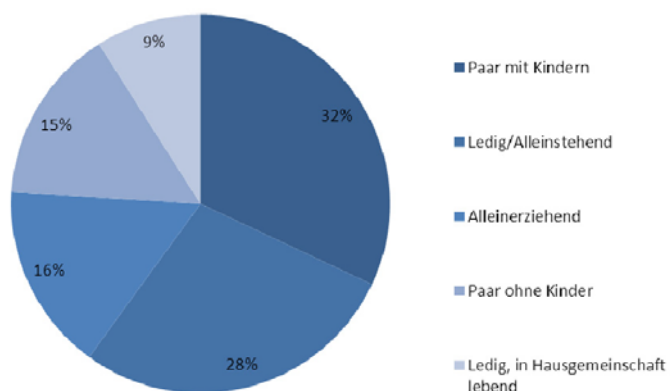
Rückgang des Einkommens folgt als zweithäufigste Ursache, gefolgt von der Auflösung des Haushalts und Gesundheitsproblemen. Das Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit findet sich in 11% der Dossiers, und 8% sind den Kategorien «Andere», «Working poor/schwaches oder prekäres Einkommen» und «Kredite/Darlehen von Dritten» zuzuordnen. In den wenigsten Fällen zu finden sind die Gründung eines Haushalts (7%), die Geburt oder Aufnahme eines Kindes (4%) und schliesslich die Spielsucht (1%).

**Ursachen der Verschuldung**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



Sodann bildet die Grafik unten die Verteilung der Haushaltstypen in den von Caritas Freiburg betreuten Dossiers ab. Rund ein Drittel sind Paare mit Kindern oder Alleinstehende. Alleinerziehende und kinderlose Paare machen 16 bzw. 15% der Dossiers aus. Die letzte Stelle nehmen Alleinstehende ein, die in einer Wohngemeinschaft leben (9%).

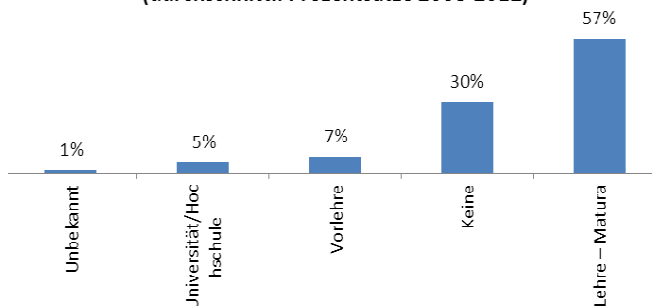
**Haushaltstypen 2012**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers



Auf Ausbildungsebene ist festzustellen, dass Personen mit einer Lehre oder einer Matura überwiegen (57%). 30% haben keine Ausbildung. Weniger als 10% bestehen aus Personen,

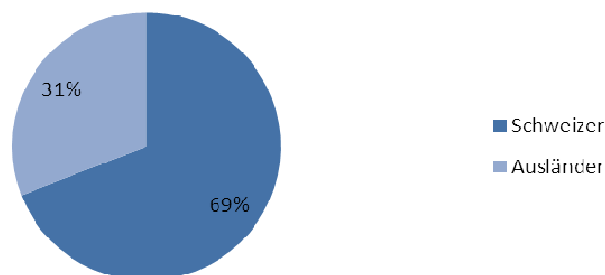
die eine Vorlehre (7%) oder eine Universitäts- bzw. Fachhochschulausbildung absolviert haben (5%).

**Ausbildung**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



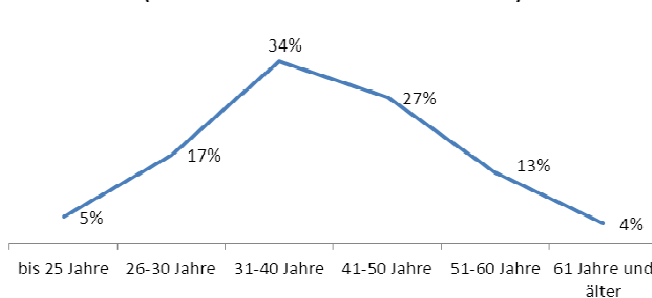
Die grosse Mehrheit (69%) der vom Schuldenberatungsdienst der Caritas Freiburg betreuten Dossiers betrifft Personen schweizerischer Staatsangehörigkeit.

**Staatsangehörigkeit**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



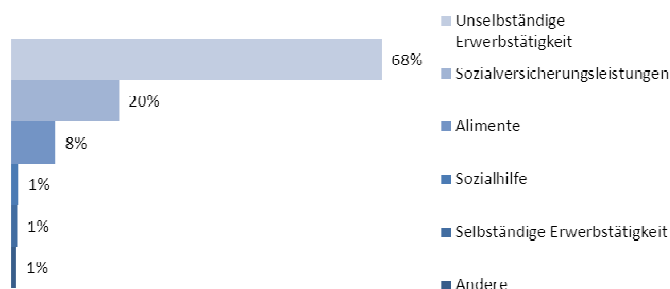
Die Alterskurve zeigt einen progressiven Anstieg bis zum Alter von 31-40 Jahren, hier zeichnet sich die Spitze der Frequenzierung des Schuldenberatungsdienstes ab, danach folgt ein gradueller Rückgang.

**Alter**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



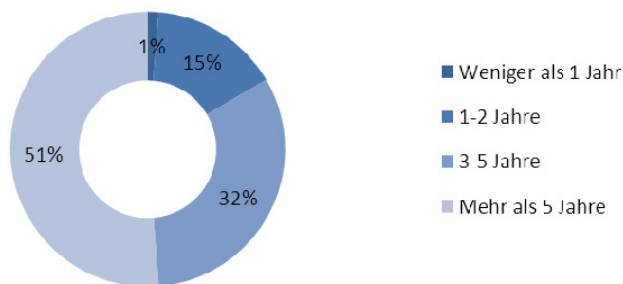
Die grosse Mehrheit der vom Schuldenberatungsdienst der Caritas Freiburg betreuten Dossiers (68%) bezieht ihr Einkommen aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit.

**Einkommensquelle(n)**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



Bezüglich der Verschuldungsdauer lässt sich Folgendes feststellen: Je länger die Dauer, umso mehr Dossiers fallen an. Die prozentualen Anteile sind seit 2008 nahezu unverändert. Die Tatsache, dass die Dossiers mit der Anzahl Überschuldungsjahre zunehmen, ist nicht sehr überraschend. Zum einen anzuführen ist hier die Schwierigkeit, einer Überschuldungssituation zu entrinnen, zum anderen die Neigung überschuldeter Personen, sich nur im äussersten Notfall an einen Schuldenberatungsdienst zu wenden, wenn gar keine andere Lösung mehr möglich scheint.

**Verschuldungsdauer der Personen**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



Der Unterschied zwischen Frauen und Männern ist minimal; zwischen 2008 und 2012 sind durchschnittlich 47% Frauen und 53% Männer zu verzeichnen.

Die oben vorgestellten Zahlen betreffen ausschliesslich Personen, die sich an den Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg gewandt haben. Sie sind daher nicht repräsentativ für die Freiburger Bevölkerung, ergeben aber interessante Hinweise für das Verständnis der Problematik, da sie nachweislich verschuldete Personen betreffen.

Alles in allem zeigt dieses den quantitativen Daten gewidmete Unterkapitel, dass Vorsicht angebracht ist, bevor man Schlüsse über die von Überschuldung betroffenen Personen

zieht. Denn nicht alle Statistiken sind wissenschaftlich valide genug, um verwendet zu werden; etliche zirkulierende Informationen sind nicht überprüfbar, und selbst unter den signifikanten Daten ist auf das behandelte Thema (Verschuldung oder Überschuldung) sowie auf die untersuchte Population zu achten. Nichtsdestotrotz sind diesen Zahlen bestimmte wichtige Hinweise zu entnehmen, die richtungweisend für die Entwicklung der Politik zur Überschuldungsprävention und -bekämpfung sein können.

Zunächst geht ein wesentlicher Punkt aus den genannten Zahlen hervor: Die private Überschuldung ist **eine Realität** für nahezu eine von zehn Personen. Nach den Zahlen der Betreibungsämter scheint sich die Situation **tendenziell sogar klar zu verschlechtern**. Diese Tendenz wird im Übrigen von Caritas Schweiz bestätigt; diese stellte im Jahr 2010 eine Zunahme in der Frequentierung der Schuldenberatungsdienste um 30% fest, verglichen mit dem Jahr 2004.<sup>1</sup> Ausserdem liefern die Fachleute der Budgetberatungsstellen und der Betreibungsämter des Kantons eine pessimistische Analyse des heutigen Kontextes und äussern sich besorgt angesichts einer mutmasslichen Verschlechterung in den kommenden Jahren. Einige sind der Ansicht, dass eine Intervention vorwiegend im Sinne der Schadensbegrenzung nicht mehr genügt und Präventionsmassnahmen ergriffen werden müssen, bevor Personen in eine Schuldenspirale verstrickt werden.<sup>2</sup> Sodann ist die Überschuldung **kein typisches Jugendphänomen**. Die Statistiken des BFS zeigen effektiv, dass der Anteil junger Menschen demjenigen der Erwachsenen vergleichbar ist. Und schliesslich haben jugendbezogene Forschungsarbeiten gezeigt, dass die **Ausbildung**, die **Staatsangehörigkeit** sowie der **namentlich familiäre Hintergrund des jungen Menschen** sich auf das Überschuldungsrisiko auszuwirken scheinen.

## 2.2. Qualitative Daten

Zur Ergänzung der ersten Indizien, die mit dem quantitativen Ansatz gewonnen wurden, wurden qualitative Daten gesammelt, um ein nuancierteres Verständnis der Überschuldungsproblematik zu erlangen.

Gemäss den Fachleuten auf dem Gebiet bleibt heute kein Lebensweg mehr vom Risiko einer Überschuldung verschont. Sie haben beobachtet, dass der Eintritt in eine unkontrollierbare Schuldenspirale im Allgemeinen infolge bestimmter kritischer Momente im Leben erfolgt, die manchmal beträchtliche Budgetschwankungen mit sich bringen. So hängt – abgesehen von gewissen Risikofaktoren, die bestimmte Personen der Überschuldungsgefahr ganz besonders aussetzen – das Abgleiten in eine problematische Situation zum

<sup>1</sup> CARITAS SCHWEIZ, *Mit Prävention und Beratung gegen private Überschuldung*, Stellungnahme von Caritas Schweiz vom 24. Januar 2012.

<sup>2</sup> RODARI S., *L'ampleur inquiétante du surendettement*, Revue d'information sociale (REISO), 5. Dezember 2011.



grossen Teil davon ab, ob diese kritischen Momente, denen sich jedermann gegenüber sehen kann, erfolgreich bewältigt werden oder nicht.<sup>1</sup> Zum einen handelt es sich um den Übertritt in einen neuen **Lebensabschnitt** (Volljährigkeit, finanzielle Selbständigkeit, Ankunft eines Kindes, Pensionierung), zum anderen um **Bruchstellen** im Lebensverlauf (Scheidung/Trennung, Gesundheitsprobleme, Arbeitsplatzverlust, Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit). Mit einem Ansatz, der sich auf diese Aspekte richtet, ist es möglich, die nötigen zweckmässigen Interventionen genauer zu bestimmen. Im Übrigen wäre es eine unzulässige Simplifizierung, die Verantwortung für die Überschuldung einseitig entweder der Einzelperson oder der Gesellschaft zuzuschreiben. Denn die Überschuldung ist nicht nur eine Folge besonderer Lebensereignisse oder individueller Schwierigkeiten, sondern auch die logische Folge eines umfassenden Kontextes von Konsumgläubigkeit und von Wirtschaftskrise, Faktoren, die die Risiken in der Bevölkerung insgesamt verstärken.<sup>2</sup>

Dieses Unterkapitel dient der Spezifizierung der kritischen Momente, der verschiedenen Schwierigkeiten, aber auch der kontextuellen Gründe, die im Überschuldungsprozess zusammenspielen.

### 2.2.1. Gründe der Überschuldung

#### *Kritische Lebensmomente und individuelle Schwierigkeiten*

Gemäss den Schuldensanierungsfachleuten beruht das Abgleiten in einen Überschuldungszyklus auf Bruchstellen in zuvor gewöhnlichen Lebensverläufen, die sich bisher nicht unbedingt durch grosse Schwierigkeiten ausgezeichnet haben. Im Allgemeinen hat eine Änderung im Haushaltsbudget das bisherige Gleichgewicht durcheinander gebracht und erlaubt es nicht mehr, zu umfangreich gewordene Raten zu bezahlen. So rufen mehrere Autoren dazu auf, von einer einstimmigen Erklärung – «die Ver- bzw. Überschuldeten der hysterischen Anhänger einer allseits präsenten Konsumgläubigkeit, die alles sofort haben wollen, weil sie glauben, es sich schuldig zu sein» – Abstand zu nehmen.<sup>3</sup> Im Gegenteil, es handelt sich häufig um unauffällige Personen ohne Vorgeschichte, die in eine Schuldenfalle geraten.

Aufgrund der Personen, die seinen Schuldenberatungsdienst aufsuchen, hat das Centre social protestant des Kantons Waadt diese kritischen Lebensmomente aufgelistet<sup>4</sup>:

- > Volljährigkeit
- > Finanzielle Selbständigkeit
- > Scheidung, Trennung
- > Krankheit
- > Arbeitslosigkeit
- > Geburt/Aufnahme eines Kindes

Die Freiburger Fachleute der Schuldenberatung<sup>5</sup> haben diese kritischen Lebensmomente bestätigt und die folgenden Ergänzungen vorgeschlagen:

- > Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit
- > Pensionierung
- > Invalidität/Unfall/Abhängigkeit

Zuletzt können diese verschiedenen Elemente in zwei Kategorien unterteilt werden: Lebensabschnitte und Bruchstellen im Lebensverlauf:

Lebensabschnitte	Bruchstellen im Lebensverlauf
Volljährigkeit	Scheidung, Trennung
Finanzielle Selbständigkeit	Gesundheitsprobleme (Krankheit, Invalidität, Unfall, Abhängigkeit)
Geburt/Aufnahme eines Kindes	Arbeitsplatzverlust
Pensionierung	Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit

Das Überschuldungsproblem in Abhängigkeit nicht nur von Risikofaktoren, sondern auch von **kritischen Momenten** zu betrachten, beinhaltet mehrere Vorteile. Mit einem Ansatz, der sich auf diese Aspekte richtet, ist es zunächst möglich, das Phänomen nuanciert zu beurteilen und die nötigen zweckmässigen Interventionen zu bestimmen. Sodann ermöglicht er es, die Stigmatisierung bestimmter Personengruppen wie zum Beispiel der jungen Menschen zu überwinden und sich vielmehr auf die schwierigen Momente zu konzentrieren, die eine Überschuldungsspirale auslösen können. In der Tat: Nicht weil man jung ist zum Beispiel, tendiert man eher dazu, sich zu verschulden, sondern es gibt Momente im Jugendalter – wie etwa der Übertritt ins Berufsleben oder der Auszug aus dem Elternhaus – die ein höheres Risiko, Schulden zu machen, beinhalten. Und schliesslich bietet die Erfassung dieser Lebensabschnitte und Bruchstellen im Lebensverlauf die Möglichkeit, Massnahmen und Interventionen gezielt und in Zusammenarbeit mit besonderen Partnern auf präzise Momente auszurichten.

Diesen kritischen Momenten können weitere individuelle Schwierigkeiten zugesellt werden, um zu erklären, warum sich bestimmte Haushalte übermässig verschulden, andere hingegen nicht:

<sup>1</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *op.cit.*

<sup>2</sup> DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE LAUSANNE, *Politique communale en matière de lutte contre le surendettement des ménages privés*, Préavis N°144, Lausanne, April 2000.

<sup>3</sup> Im Originalwortlaut: «les (sur)endettés des hystériques du consumérisme ambiant qui veulent tout et tout de suite parce qu'ils le valent bien», REY M., *op. cit.*

<sup>4</sup> FEUSIER C., *Moments critiques*, Centre social protestant, 2006.

<sup>5</sup> Gespräche mit den Verantwortlichen des Schuldenberatungsdienstes der Caritas, des Service social inter-entreprises, der Beratungs- und Präventionsstelle Impuls, Mensch und Arbeit, in Murten.

> **Unfähigkeit, mit seinem Geld umzugehen**  
 Heutzutage, wo das Leben auf dem Geldverkehr basiert, kommt jedermann mit Geld in Berührung. Die Erziehung zum Umgang mit Geld und die Sensibilisierung für die Verwaltung der persönlichen Finanzen sind daher unverzichtbar. Leider haben einige Personen, die in den Schuldenberatungsdiensten anzutreffen sind, ganz einfach keinen Begriff vom Geld oder sie verfügen nicht über die zur Verwaltung eines Budgets nötigen Kompetenzen. Nach Auffassung von Prof. Duhaime handelt es sich um einen «Analphabetismus im Bereich der persönlichen Finanzen».<sup>1</sup> Am meisten überrascht, dass dieser Mangel an Budgetverwaltungskompetenzen keinen Ausnahmefall darstellt. Nach den Statistiken von Schuldenberatung Schweiz<sup>2</sup> nennen 63,5% der verschuldeten Haushalte, die im Jahr 2011 an die kantonalen Schuldenberatungsdienste gelangten, **Schwierigkeiten im Umgang mit administrativen und finanziellen Dingen** als Grund für ihre Überschuldung.<sup>3</sup> Ausserdem bestätigt eine in der Schweiz von der Universität Zürich aufgegriffene Studie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), dass **solche Schwierigkeiten in der gesamten Bevölkerung bestehen**. Diese Forschungsarbeit kommt zum Schluss, dass der Wissensstand der helvetischen Bevölkerung in finanziellen Belangen sehr bescheiden ist. Die Leute haben Mühe, die Informationen aus dem Finanzbereich zu finden und zu verstehen und neigen ausserdem dazu, ihre Kompetenzen zu überschätzen.<sup>4</sup>

Letztendlich bildet die Kombination aus geringem Finanzwissen und kritischen Momenten einen besonders wichtigen Risikofaktor für Überschuldung.

> **Fälle von Abhängigkeit**  
 Häufig wird **zwanghaftes Kaufverhalten** als Überschuldungsgrund angeprangert. Aus einer Studie der Fachhochschule für Sozialarbeit in Bern aufgrund einer Umfrage bei 705 Schweizerinnen und Schweizern geht hervor, dass von den Antwortenden 5% ein zwanghaftes Kaufverhalten aufweisen. Im Vergleich mit einer früheren Studie stellen die Autoren fest, dass sich diese Zahl innert zehn Jahren nahezu verdoppelt hat, von 2,5% im Jahr 1994 auf 4,8% im Jahr 2003. Dieses Problem betrifft mehr Frauen als Männer. Verglichen mit Personen ohne unkontrolliertes Kaufverhalten benützen die zwanghaften Konsumentinnen und Konsumenten ausserdem ihre Kreditkarte zweimal so oft, ohne indessen über die nötigen Mittel zur Bezahlung ihrer Raten zu verfügen. Eine der sichtbarsten Folgen dieses Verhaltens ist

die Überschuldung. Personen, die unfähig sind, ihre zwanghaften Impulse zu beherrschen, sehen sich häufig gezwungen, Geld auszuleihen, um ihre Käufe zu bezahlen.<sup>5</sup>

Einige Personen stehen einem anderen Problem gegenüber, dem Problem der **Abhängigkeit von Geldspielen**. Diese kann eine Einzelperson oder einen Haushalt in die Schuldenspirale treiben. Nach D<sup>r</sup> Dimitri Kohler, Gesundheitsökonom, der seine Doktorarbeit einer Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen von Spiel und Spielsucht widmete, leiden 1,5% der Schweizer Bevölkerung an Spielsucht. Mit dieser Störung sind zahlreiche Auswirkungen verbunden, wobei Schulden zu den beachtlichsten zählen.<sup>6</sup> Was das Problem der Geldspiele bei Heranwachsenden angeht, so wurde im Kanton Neuenburg eine Studie durch das Team von Prof. Suris von der Universität Lausanne durchgeführt. Nach dieser Studie, die auf den Antworten von 1102 Befragten basiert, hatten sich rund ein Drittel (413) der Antwortenden während den letzten 12 Monaten mit Geldspielen abgegeben. Von ihnen haben 23 (5,6%) Geld ausgeliehen, um diesem «Hobby» zu frönen oder um Schulden zu zahlen. Die verschuldeten Spieler sind hauptsächlich Jugendliche männlichen Geschlechts (87%) und praktisch lauter Lehrlinge (96%). Ihr Konsum (legaler und illegaler) Substanzen ist signifikant höher, und sie sind problematische Internet-Benutzer. Häufig sind sie Risiko- bzw. problematische Spieler, Online-Spieler, Vielspieler, die mehr Geld für ihre Sucht aufwenden und Probleme mit Darlehen haben, die sie bei ihren Freunden aufgenommen haben.<sup>7</sup>

Im Kanton Freiburg bearbeitet das Suchtbehandlungszentrum (CTA) jährlich zwischen 5 und 15 Anträge auf Betreuung wegen Spielsucht. Die von der Genfer Vereinigung «Rien ne va plus» für den französischsprachigen Teil verwaltete Gratisnummer 0800 80 13 81 des PILDJ verzeichnete zwischen Januar und August 2008 158 Anrufe, von denen 5% aus dem Kanton Freiburg kamen (8 Anrufe). Ausserdem behandelt Caritas Freiburg jährlich 3–4 Dossiers dieses Typs. Diese Zahl spiegelt aber nur einen kleinen Teil der problematischen Spielerinnen und Spieler, denn vor der Aufnahme eines Schuldensanierungsprozesses muss zwingend die Beziehung zum Spiel stabilisiert worden sein. Ist dies nicht der Fall, ist es unmöglich, einen Schuldensanierungsplan einzuhalten.<sup>8</sup>

<sup>1</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p.17.

<sup>2</sup> Vorstellung der Aktivitäten dieser Vereinigung im 3. Kapitel dieses Berichts.

<sup>3</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Medienmitteilung vom 6. November 2012*, Bern, November 2012.

<sup>4</sup> STÄHELI T., ZOBL M., *Financial Literacy in der Schweiz: Erhebung über den Stand des Finanzwissens*, Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, 2008.

<sup>5</sup> DIREKTION FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALES DES KANTONS FREIBURG (GSD), *Wie weit verbreitet ist Kaufsucht in der Schweiz? Wichtigste Ergebnisse der ersten Repräsentativerhebung der Hochschule für Sozialarbeit Bern*, Verena Maag, Webseite der GSD, [http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/studiemaag\\_resultate.pdf](http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/studiemaag_resultate.pdf)

<sup>6</sup> KOHLER D., *Three essays on the socioeconomics of gambling and pathological gambling*, Institute for economic research, University of Neuchâtel, Lausanne, 2012.

<sup>7</sup> SURIS J-C, AKRE C, PETZOLD A, BERCHTOLD A, SIMON O., *La problématique des jeux d'argent chez les adolescents du canton de Neuchâtel*, Institut universitaire de médecine sociale et préventive, Lausanne, 2011.

<sup>8</sup> BISCANTIN G., *Le jeu excessif dans le canton de Fribourg*, Analyse des besoins, Freiburg, Dezember 2009, S. 27.

## Kontextuelle Ursachen

Über die individuellen Bedingungen hinaus, die jeder Person und jeder Lebensgeschichte eigen sind, muss unbedingt der allgemeine Kontext, in dem die Einzelpersonen leben, berücksichtigt werden. Man darf nicht übersehen, dass das heutige Konsumsystem wesentlich auf monetärem Austausch und Kreditwesen basiert. Dieses System beinhaltet per se Risiken, denen sich die Konsumentinnen und Konsumenten gegenüber sehen.

### Ein auf Kredit beruhendes System<sup>1</sup>

Die Konsumgesellschaft, die sich seit dem 15. Jahrhundert mit dem Aufblühen des Handels entwickelt hat, sieht sich der allmählich stattfindenden Trennung zwischen Produktion und Konsum gegenüber. Das Arbeiten dient nach wie vor dem Konsumieren, man konsumiert aber nicht mehr direkt die Früchte seiner Mühen. Sodann markiert das Auftauchen von Erzeugnissen, die zum Überleben nicht notwendig sind, die Geburtsstunde des Massenkonsums. Das System, das sich von diesem Moment an entwickelt, ist einfach. Zum einen möchten die Produzierenden ihren Gewinn vergrössern, und hierfür müssen sie ihre Produktion unaufhörlich steigern und immer mehr Ware absetzen. Zum anderen müssen die Konsumentinnen und Konsumenten Geld haben, um kaufen zu können. Da sich die Kaufkraft nicht ebenso schnell wie die Produktion entwickelt, ist das Kreditsystem für Privatpersonen erfunden worden. Die im Lauf der Zeit immer weiter verbreitete Erteilung von Darlehen oder Krediten ist heute eine alltägliche Erscheinung, und bestimmte Handelsgesellschaften haben daraus ihre Haupttätigkeit gemacht. PrePay-Karten sind sehr leicht erhältlich, und etliche kommerzielle Akteure sind in die Bresche gesprungen (Warenhäuser, Apotheken usw.), indem sie ihren Kundinnen und Kunden eigene Kundenkarten anbieten. Im Übrigen sei unterstrichen, dass die heutige Verbreitung der Kreditbenützung durch Privatpersonen einmalig in der bisherigen Geschichte ist.

Somit nimmt die Handelssphäre einen nicht wegzudenkenden Platz in der heutigen Gesellschaft ein. Die Entfernung zwischen Produktion und Konsum ist so gross, dass praktisch alles bezahlt werden muss, selbst die Zubereitung einer Mahlzeit zu Hause erfordert den Kauf der dazu nötigen Zutaten. Die Wahlmöglichkeiten beim Kauf sind im Übrigen nicht harmlos. Konsumieren ist eine Art und Weise geworden, sich als Individuum zu definieren, denn die heutige pluralistische Gesellschaft gibt keine klar bestimmten Rahmen mehr vor, auf die sich die Einzelpersonen beziehen können. Der Konsum muss daher der Vorstellung entsprechen, die sich jeder vom Leben macht, das er führen möchte. «Man ist, was man kauft.»<sup>2</sup> Heute ist das vom Erzeugnis übermittelte Bild ebenso wichtig wie das Erzeugnis selbst. So weit

wie möglich konsumieren Personen entsprechend dem Bild, das sie von sich haben und von sich vermitteln wollen. Um in der Gesellschaft zu existieren, muss jeder zeigen, dass er sein Leben selbst bestimmt, in Übereinstimmung mit sich selbst zu wählen weiss, und dies geschieht über die ausgeübten Aktivitäten, den Kleidungs- und Ernährungsstil usw., mit anderen Worten: über die konsumierten Erzeugnisse.

Der Konsum ist also eine der wesentlichen Komponenten der heutigen Lebensweise. Um Tag für Tag leben und seinen Platz in der Gesellschaft halten zu können, muss man konsumieren. Diese zwangsläufige Stellung des Konsums verlangt den Konsumentinnen und Konsumenten spezifische Kompetenzen im Umgang mit den Finanzen ab. Es gibt aber immer mehr Konsumanreize, und diese gehen mit der Leichtigkeit einher, einen Kredit aufzunehmen. Beides zusammen bildet ein potenziell hohes Risiko für die Auslösung einer Überschuldungsspirale. Denn um einem bestimmten Bild zu entsprechen, geschieht es, dass bestimmte Personen auf Kredit Konsumgüter kaufen, die nicht ihren tatsächlichen Mitteln entsprechen. Andere geraten in die Falle der Entmaterialisierung des Geldes. Zwischen Kreditkarten, virtuellen Käufen oder den heute sehr verbreiteten Abzahlungskäufen<sup>3</sup> werden sie sich der ausgegebenen Summen nicht bewusst und stehen am Monatsende vor hohen Rechnungen, die bezahlt werden müssen.

### Sich verschulden, um zu überleben

Sodann erklärt sich die Überschuldung auch mit den Einkünften der Haushalte. Heute machen etliche Personen Schulden, um ihren täglichen Bedarf sicherzustellen. Die heutige Lage auf Wirtschaftsebene, auf dem Arbeitsmarkt und in den Sozialversicherungen führt zu Löhnen oder Sozialleistungen, die nicht ausreichen oder zu unregelmässig eingehen, um die laufenden Ausgaben zu decken. Gemäss dem BFS lebten im Jahr 2011 2% der Schweizer Bevölkerung in einem Haushalt, der angab, sich verschulden zu müssen, um die laufenden Ausgaben des Jahres decken zu können, und 12,8% in einem Haushalt, der angab, nur unter Schwierigkeiten mit dem Monatsbudget auszukommen.<sup>4</sup> Nach Beobachtung der Fachleute **ziehen es aber einige Personen vor, einen Konsumkredit aufzunehmen, um ihr Budget aufzubessern**, bevor sie sich an staatliche Hilfen wie etwa die Sozialhilfe wenden, weil sie denken, selber klar kommen zu können. Nach Thomas Michel, Mitglied der Schweizerischen Sozialhilfekonferenz und Verantwortlicher im Sozialberatungszentrum der Regionen Hochdorf und Sursee, haben

<sup>1</sup> DUHAIME G., *op. cit.*

<sup>2</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, S.47.

<sup>3</sup> CARITAS SCHWEIZ, *Für Schuldenprobleme gibt es kritische Phasen im Leben*, Mediendienst 3, Luzern, 23. Februar 2012.

<sup>4</sup> BFS, *Finanzielle Schwierigkeiten wirken sich auf die Lebensqualität aus*, Medienmitteilung, Neuenburg, Dezember 2012.

mehr als 70% der Klientinnen und Klienten des Zentrums Schulden.<sup>1</sup>

Die junge Generation scheint von knappen Budgets besonders betroffen zu sein. Nach der auf dem Schweizer Haushalt-Panel basierenden Studie über die Verschuldung der jungen Erwachsenen in der Schweiz ist ihre finanzielle Situation weniger gut als diejenige der übrigen Bevölkerung. Ihr Äquivalenzeinkommen ist 22 bis 23% niedriger, sie sprechen von einem Minimaleinkommen, das 37% unter demjenigen der übrigen Bevölkerung liegt, und sie haben ein höheres Armutsrisiko (26% gegenüber 16%).<sup>2</sup>

### Unsicherheit gegenüber der Zukunft

Nach einer Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz schliesslich besteht heute eine Kluft zwischen den scheinbaren und den wirklichen Möglichkeiten des Lebens: Alles ist möglich, aber nichts ist sicher. Demzufolge kann die Überschuldung auch durch eine Beunruhigung angesichts der Zukunft und eines Mangels an Lebensperspektiven erklärt werden.<sup>3</sup>

Die Überschuldungsfrage ist somit ein vielschichtiges Problem, in welchem sich der individuelle Lebensverlauf (der Übertritt in neue Lebensabschnitte, Bruchstellen im Lebensverlauf, die Fähigkeit zum Verwalten seiner Finanzen, Kenntnisse in finanziellen Belangen usw.) und der allgemeine Lebenshintergrund der überschuldeten Personen (das auf dem Kreditwesen basierende System, die Leichtigkeit, mit der Darlehen und Kreditkarten erhältlich sind, Höhe der Löhne usw.) vermengen. Trotz dieser Vielschichtigkeit sind Aktionen möglich, um eine Verschlechterung der Situationen zu vermeiden und bei Schwierigkeiten Unterstützung zu leisten. Mit Hilfe der im 4. Kapitel vorgestellten Massnahmen der Überschuldungsprävention und -bekämpfung ist es möglich, effizient zu handeln und Instrumente für die Budgetverwaltung und -beurteilung vorzuschlagen.

### 2.2.2. Schuldenarten

Gemäss verschiedenen Studien und Berichten, vor allem aus den Kantonen Gen<sup>4</sup> und Bern<sup>5</sup>, sind die häufigsten Schulden:

- > Zahlungsrückstände bei den Steuern,
- > Zahlungsrückstände in der Krankenversicherung,
- > Konsumkredite,
- > Kredit- und Kundenkarten,

<sup>1</sup> CARITAS SCHWEIZ, *Armut vermeiden ist besser als Armut bekämpfen, Armutsbekämpfung mit Schuldenberatung*, Mediendienst 2, Luzern, 2. Februar 2012.

<sup>2</sup> HENCHOZ C., WERNLI B., *op. cit.*

<sup>3</sup> STREULI E., STEINER O., MATTES C., SHENTON F., *op. cit.*, S.5.

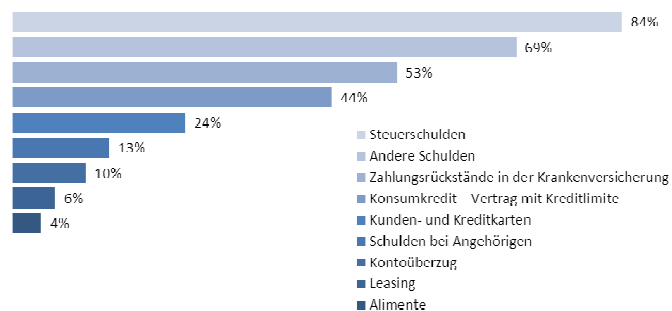
<sup>4</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, DÉPARTEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'EMPLOI, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE, Rapport « Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement », November 2010.

<sup>5</sup> HABER G., *Konzept für die Schuldenberatung im Kanton Bern*, November 2006.

- > Leasing, Hypothekendarlehen und Geschäftsschulden.

Die gleichen Elemente erscheinen in den Datenerhebungen des Schuldenberatungsdienstes von Caritas Freiburg bei seiner Klientel.

**Art der Schulden**  
Von Caritas Freiburg betreute Dossiers  
(durchschnittl. Prozentsätze 2008-2012)



Die Zahlen dieser Grafik betreffen ausschliesslich die Klientel des Schuldenberatungsdienstes von Caritas Freiburg; sie sind nicht repräsentativ für die gesamte Freiburger Bevölkerung, tragen aber weitgehend zur Diskussion und zum Verständnis des Problems bei, da sie nachweislich privat verschuldete Personen betreffen.

Von 2008 bis 2012 stehen in den Statistiken von Caritas Freiburg die **Steuerschulden** systematisch an der Spitze. Durchschnittlich 84% der vom Schuldenberatungsdienst berücksichtigten Haushalte haben eine laufende Schuld gegenüber der Steuerverwaltung, ob es sich nun um Bundes-, Kantons- oder Gemeindesteuern handelt. Für die gleichen Jahre belief sich die durchschnittliche Höhe der allein von den Klientinnen und Klienten von Caritas Freiburg (jährlich rund 300 Personen) geschuldeten Steuergelder auf **4 201 487 Franken**.<sup>6</sup> Für die gleichen Jahre beliefen sich nach den Rechnungen des Staates die uneinbringlichen Steuergelder auf durchschnittlich rund 8,8 Millionen Franken.<sup>7</sup>

Die Summe der Zahlungsrückstände in der Krankenversicherung kann aufgrund des Jahresvoranschlags 2013 des Staates Freiburg auf **9,4 Millionen Franken** veranschlagt werden (für die gesamte Bevölkerung im Jahr 2013). In seinem Voranschlag 2013 hat der Staat Freiburg rund 8 Millionen Franken für die Finanzierung der Ausstände in der Krankenversicherung eingetragen, eine Summe, die 85% der (mit einem Verlustschein bescheinigten) uneinbringlichen Zahlungsrückstände entspricht, die vom Kanton übernommen werden müssen. Die übrigen 15%, somit rund 1,4 Millionen Franken, gehen zu Lasten der Versicherer.<sup>8</sup> Diese Zahlen dienen allerdings hauptsächlich der Illustrierung, denn die

<sup>6</sup> CARITAS FREIBURG, SCHULDENBERATUNGSDIENST, *op. cit.*

<sup>7</sup> FINANZVERWALTUNG, *Voranschlag 2013 des Staates Freiburg*, Website der Finanzverwaltung, [http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget\\_2013\\_WEBfascicule\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget_2013_WEBfascicule_fr.pdf), konsultiert am 16.04.13 um 15.42 Uhr.

<sup>8</sup> SOZIALVORSORGEAMT, Aktuelles, Website des Sozialvorsorgeamts, [http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=38525](http://www.fr.ch/sps/fr/pub/actualites.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38525), konsultiert am 16.04.13 um 15.45 Uhr.

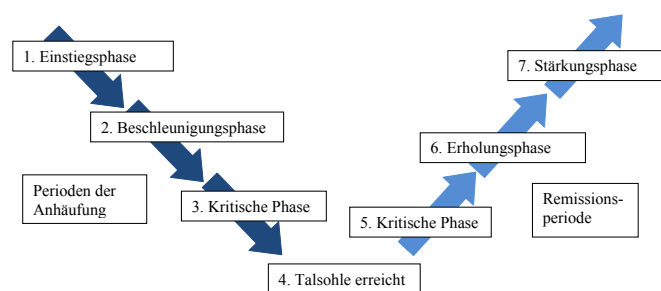
Jahre 2012 und 2013 sind Übergangs-Rechnungsjahre; diese kumulieren die Situationen, welche auf mehreren Gesetzgebungen beruhen. Solidere Veranschlagungen, die auch zum Beispiel Rückkäufe von Verlustscheinen berücksichtigen, sind daher erst ab den Rechnungsjahren 2014 möglich.

Auch bei den Gesuchen an die Kommission für die Verwendung des Entschuldungsfonds für natürliche Personen wurde festgestellt, dass es sich überwiegend um Zahlungsrückstände bei den Steuern und in der Krankenversicherung handelt.

Interessant ist, dass in den verschiedenen herangezogenen Berichten und Studien **die Zahlungsrückstände bei den Steuern und in der Krankenversicherung** in der Auflistung **der häufigsten Schulden** immer den Spitzenplatz einnehmen. Auch die übrigen hier genannten Schuldenarten werden jedes Mal aufgeführt, mehr oder weniger in der gleichen Reihenfolge. Auf Schweizer Ebene bieten die verfügbaren Daten im Betreuungsbereich deutlich dasselbe Bild. Eine von zwei Betreibungen steht im Zusammenhang mit Steuern und Krankenversicherung; es folgen die Rechnungen für Leasing und Mobiltelefon.<sup>1</sup> Gemäss dem Genfer Bericht über die Überschuldungsbekämpfung ist diese Klassierung nicht überraschend, denn im Bereich der Schuldenerstattung ist in der Regel ein und dasselbe Schema zu beobachten. Vorrangig bezahlt werden die Kredite mit den höchsten Zinssätzen, bei denen die Gefahr besteht, dass sie entzogen werden könnten. Diesen vorrangigen Ausgaben sind noch die Güter erster Notwendigkeit zuzurechnen. Steuern und Krankenversicherungsprämien, die zu keiner dieser Kategorien zählen, rücken in der Reihenfolge der Zahlungen an die letzte Stelle.

### 2.2.3. Der Überschuldungsmechanismus

Nach diesem Überblick über die individuellen und kontextuellen Faktoren, die eine Erklärung für Überschuldung und die häufigsten Schulden liefern, ist es interessant, sich mit dem Funktionsmechanismus der Überschuldung zu befassen. Denn sobald der Eintritt in die Spirale erfolgt ist, befinden sich die überschuldeten Personen in einer unlösbaren Verstrickung. Prof. Duhaime erarbeitete ein Funktionsmodell, das hier schematisch wiedergegeben wird.<sup>2</sup>



<sup>1</sup> DEPARTEMENT DES FINANCES DU CANTON DE GENEVE, « Genève accueille la conférence annuelle des préposés aux poursuites et faillites de Suisse » *op. cit.*

<sup>2</sup> DUHAIME G., *op. cit.*

Trotz der offensichtlichen Systematik dieses Modells ist der Überschuldungsmechanismus in Wirklichkeit nicht linear, denn nicht jede Phase führt automatisch zur nächsten. Er gleicht viel eher einer mehr oder weniger komplexen Aufeinanderfolge von Zyklen und Schleifen. Diese Zyklen weisen drei Komponenten auf: Anhäufungsperioden-, Remissionsperioden und absolute Tiefpunkte («points de rupture»). Prof. Duhaime hat Regeln aufgestellt, nach denen die Zirkulation in diesem Modell stattfindet. Diese illustrieren sehr gut die Spirale, in der sich überschuldete Personen verstricken.

- > Erste Regel: Die überschuldete Person kann eine unbegrenzte Zahl von Phasen und Zyklen im Modell durchqueren.
- > Zweite Regel: Keine Phase ist ein zwingender Übergang zur nächsten.
- > Dritte Regel: Die Phasen und selbst die Perioden sind potenziell umkehrbar.

Anhand dieses Modells wird verständlich, wie lang und schwierig der Weg ist, der aus einer Überschuldung herausführt. Es zeigt auch die Wichtigkeit der antizipierenden Prävention, um so weit wie möglich zu vermeiden, dass Personen in diese Spirale geraten.

### 2.2.4. Die Folgen der Überschuldung

Die im vorigen Teil vorgestellten qualitativen Daten lassen erkennen, dass eine Überschuldung weit mehr bedeutet, als jemandem Geld zu schulden. Ihrem Geldwert nach können die Verluste je nach Individuum mehr oder weniger gross sein, die symbolischen Verluste aber sind immer hoch. Die Überschuldung wird als Scheitern erlebt, als Unfähigkeit, sich den heutigen sozialen Normen anzupassen.<sup>3</sup> Nach Caritas Schweiz wirkt sich die Überschuldung zudem auf alle Existenzbereiche aus. Sie führt zu einem **Leben an den Grenzen des Existenzminimums**, wodurch sehr häufig **familiäre Spannungen** und **Gesundheitsprobleme** entstehen oder verstärkt werden. Eine Studie der Fachhochschule Nordwestschweiz zeigt, dass beim ersten Beratungsgespräch 45% der überschuldeten Personen ihren Gesundheitszustand als schlecht bis sehr schlecht erachten.<sup>4</sup> Verglichen damit, bezeichnen in der gesamten Schweizer Bevölkerung 87% der Personen ab 15 Jahren ihren Gesundheitszustand als gut bis sehr gut.<sup>5</sup>

Im Übrigen können die Auswirkungen auch in Form von **Problemen am Arbeitsplatz, Arbeitslosigkeit, Schwierigkeiten, eine Stelle zu finden, Verlust des Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, Abhängigkeit**

<sup>3</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, p.324.

<sup>4</sup> CARITAS SCHWEIZ, *Kampf gegen die private Überschuldung verstärken*, 28. Juni 2012.

<sup>5</sup> BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz 2007, Schweizerische Gesundheitserhebung*, Neuenburg, 2010.

vom Staat auftreten.<sup>1</sup> In einem Artikel vom 31. Mai 2013 berichtet die Tageszeitung *Le Temps* von einem verkannten und doch bestehenden Phänomen: überschuldete Kader, die ihre Situation vor ihrem Arbeitgeber beziehungsweise ihrer Umgebung zu verbergen suchen.<sup>2</sup> Manchmal können sich sogar die **schulischen Leistungen der Kinder** verschlechtern. Nicht selten haben Personen, gegen die eine Betreibung eingeleitet wurde, **Schwierigkeiten, eine Wohnung zu finden**. Die angespannte, in bestimmten Regionen des Kantons sehr angespannte Lage auf dem Wohnungsmarkt führt zu einer Konkurrenz zwischen Personen, die eine Wohnung mieten möchten, und veranlasst die Eigentümer oder Regien zuweilen, Bewerbungsdossiers zu bevorzugen, in denen bescheinigt ist, dass keine Betreibung vorliegt. Demzufolge befinden sich bestimmte Personen in komplizierten Situationen. Sie möchten in eine preisgünstigere Wohnung umziehen, um Mietkosten zu sparen, können dies aber nicht tun, weil ihr Dossier ihrer Betreibung(en) wegen nirgends akzeptiert wird.

Darüber hinaus ist die Dauer der Überschuldung ein beträchtliches Problem. Nach den Statistiken der Schuldenberatung Schweiz haben 72,5% der Personen, die eine Fachstelle aufsuchen, seit mindestens drei Jahren Schulden.<sup>3</sup> Denn im Allgemeinen bitten diese Personen **erst im Extremfall um Unterstützung**, wenn ihre Überschuldung solche Ausmasse angenommen hat, dass sie komplett überfordert sind und weder aus noch ein wissen. Zu diesem Zeitpunkt sind ihre Schulden so hoch, dass es extrem schwierig wenn nicht gar unmöglich ist, ihnen herauszuhelfen.

Eine Lohnpfändung hat im Übrigen **besonders schlimme Auswirkungen** für die Schuldnerin oder den Schuldner. Die Tatsache, dass die betroffenen Personen während einer ziemlich langen Zeit auf den Genuss eines Teils ihres Einkommens verzichten müssen, ist besonders hart, denn sie hat ein starkes Gefühl von Frustration zur Folge. In einem durch die Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz organisierten Ausbildungsseminar sagte Michel Ochsner, der den Rechtsdienst des Betreibungsamts von Genf leitet, dass die Lohnpfändung dem entscheidenden Schritt gleichkomme, mit dem jemand in ein **teufliches Räderwerk** gerät, aus dem herauszukommen beim heutigen Stand des positiven Rechts und der Rechtsprechung **praktisch unmöglich ist**.<sup>4</sup> Die Berechnung des heutigen betreibungsrechtlichen Existenzminimums berücksichtigt nicht die Höhe der geschuldeten Steuern. Den mit einem Minimalbudget lebenden Schuldnerinnen und Schuldnern gelingt es daher nicht, ihren Verpflichtungen dem Staat gegenüber nachzukommen. Da die Steuern alljährlich in Rechnung gestellt werden, kön-

nen Personen mit einer Lohnpfändung erleben, wie sich ihre Schulden praktisch fortwährend erneuern.

Diese Auswirkungen veranlassen einige Fachleute, die Probleme Überschuldung und Armut parallel zu setzen. Nach Caritas Schweiz ist die Überschuldung «gleichbedeutend mit dem Teufelskreis der Armut»<sup>5</sup> Die Analogie zur Armut wird auch von der Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) unterstrichen. Diese vertritt die Auffassung, dass «die Dimensionen der Verschuldung und Überschuldung alle Merkmale der Armut aufweisen: eine fehlende Verhandlungsmacht, eine Ohnmacht gegenüber den Existenzbedingungen, eine Disqualifizierung auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene, eine Unmöglichkeit, Pläne aufzustellen und Zukunftsperspektiven zu entwickeln»<sup>6</sup>.

Neben all diesen beträchtlichen Folgen auf persönlicher Ebene sind auch die negativen Auswirkungen auf die ganze Gesellschaft zu berücksichtigen. Man denke etwa an den Verlust an Steuererträgen, die Kosten medizinischer Betreuung, die administrativen Schritte (Mahnungen, Zahlungsaufforderungen usw.) oder die Sozialhilfeleistungen. Somit können durch einschlägige Prävention nicht nur Schulden und quälende Lebensbedingungen für die betroffenen Personen vermieden, sondern auch die Kosten für die ganze Gesellschaft vermindert werden. Die Erfahrung der Schuldenberatungsstellen zeigt im Übrigen, dass eine Unterstützung im Schulden-Management eine Verbesserung des Gesundheitszustands überschuldeter Personen, eine Erhöhung ihrer Lebensqualität und eine Stärkung ihrer Familien- und Partnerschaften sowie ihres ganzen Sozialnetzes ermöglicht.<sup>7</sup>

### 3. Die bestehenden Massnahmen: Bestandsaufnahme

Für die Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung bestehen sowohl auf Bundesebene als auch in einigen Kantonen verschiedene Politiken und Massnahmen. Dieses Kapitel verschafft einen Überblick. Der erste Teil beginnt mit den beim Bundesparlament eingereichten Initiativen und Motionen und stellt dann verschiedene Organismen vor, die auf die Überschuldungsprävention und -bekämpfung spezialisiert sind. Anschliessend wird die Politik (neueren oder älteren Datums) bestimmter Kantone dargestellt, die sich auf diesem Gebiet besonders eingesetzt haben. Der letzte Teil schliesslich gilt der besonderen Situation des Kantons Freiburg.

<sup>1</sup> CARITAS SCHWEIZ, *Mit Prävention und Beratung gegen private Überschuldung*, op. cit.

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

<sup>3</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Statistiken SBS 2011, endgültige Daten*, Oktober 2012.

<sup>4</sup> OCHSNER M., *Le minimum vital*, Ausbildungsseminar, Konferenz der Betreibungs- und Konkursbeamten der Schweiz, Lausanne, 15. Mai 2012.

<sup>5</sup> CARITAS FREIBURG, «Schulden, Teufelskreis der Armut» in *Caritas.mag*, Nr. 4, Oktober 2011, S. 8.

<sup>6</sup> ARTIAS, *Le désendettement: une pratique proposée par des services spécialisés pour lutter contre un fléau socio-économique inquiétant, le surendettement des ménages*, Le dossier du mois de l'ARTIAS, Sept.-Okt. 2005, S. 16

<sup>7</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Statistiken SBS 2011, endgültige Daten*, Oktober 2012.

### 3.1. Auf Bundesebene

#### 3.1.1. Das Schweizer Parlament

Unter der Bundeshauskuppel gibt das Thema Überschuldung regelmässig zu Diskussionen Anlass. Während des letzten Jahrzehnts wurden mindestens 18 Geschäfte zu diesem Thema eingereicht. Bis zum Jahr 2010 leistete das Parlament keinem davon Folge. In diesem Jahr aber wurde die parlamentarische Initiative «Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite» von National- und Ständerat unterstützt. Eingereicht wurde sie von Nationalrätin Josiane Aubert<sup>1</sup>, und sie verlangt die Änderung des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG) oder allenfalls des Bundesgesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG), um die Werbung für Kleinkredite zu untersagen. Eine diesbezügliche Vernehmlassung wurde im Juni 2013 von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-NR) bei den Kantonen und betroffenen Kreisen lanciert. Der Vorentwurf für die Revision des Bundesgesetzes über den Konsumkredit sieht vor, in das Gesetz Bestimmungen aufzunehmen, die die aggressive Werbung für den Konsumkredit untersagen, eine auf die Selbstregulierung der Kreditinstitute gestützte Reglementierung einzuführen und die Kontrollen bezüglich der Kreditfähigkeit der Verbraucherinnen und Verbraucher zu verstärken.<sup>2</sup>

2010 leistete das Parlament auch einer anderen parlamentarischen Initiative Folge. Sie wurde von Nationalrat Hugues Hiltbold unter dem Titel «Prävention der Jugendverschuldung» eingereicht.<sup>3</sup> Sie schlägt vor, einen Teil des Umsatzes von Unternehmen, die Konsumkreditverträge anbieten, für die Finanzierung von nationalen Präventionsprogrammen gegen die Verschuldung junger Menschen zu verwenden. Infolge dieser Initiative forderte die WAK-NR die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren (SODK) auf, die Kantone zu befragen, um sich einen Überblick über die bestehenden Massnahmen in Sachen Überschuldungsprävention zu verschaffen. Diese Vernehmlassung erfolgte im August 2012 bei den technischen Verantwortlichen der Kantone, und die so erhaltene Bestandsaufnahme wurde im Jahr 2013 durch eine Stellungnahme der SODK zuhanden der WAK-NR ergänzt, wonach die SODK die parlamentarische Initiative Hiltbold grundsätzlich unterstützt. Jedoch beschloss der Nationalrat im Juni 2013 die Klassierung dieser Initiative und zog es vor, auf ein Projekt zu setzen, das infolge der Initiative Aubert von seiner Kommission für Wirtschaft lanciert wurde.

<sup>1</sup> AUBERT J., *Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite*, parl. In. 10.467, Bern, 18. Juni 2010.

<sup>2</sup> KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFT UND ABGABEN. 10.467 *Parlamentarische Initiative, Verschuldungsprävention durch das Verbot der Werbung für Kleinkredite*. Schreiben vom 6. Juni 2013 an die Kantonsregierungen.

<sup>3</sup> HILTBOLD H., *Prävention der Jugendverschuldung*, parl. In. 10.518, Bern, 13. Dezember 2010, Bern, 18. März 2011.

2011 wurde eine Motion der WAK-NR angenommen. Diese forderte den Bundesrat zu einer Erhebung auf, um die Anzahl verschuldeter Haushalte insbesondere junger Erwachsener zu bestimmen.<sup>4</sup> Im März 2012 gab der Nationalrat der parlamentarischen Initiative von Nationalrat Jacques-André Maire Folge. Diese verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über den Konsumkredit (KKG) auf dem Gebiet der Kreditkarten und ihrer Zugänglichkeit für unter 25-Jährige.<sup>5</sup> Im März 2013 schliesslich beschloss der Nationalrat, die Motion von Nationalrat Mauro Poggia abzulehnen. Sie verlangt eine Änderung des Bundesgesetzes über Schuldbetreibung und Konkurs, um die Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern unpfändbar zu machen.<sup>6</sup>

Anhand der hier aufgeführten Elemente<sup>7</sup> wird deutlich, dass die Überschuldungsfrage den Mitgliedern des Bundesparlaments Sorge bereitet. Die jüngsten Entscheide lassen im Übrigen auf künftige positive Entwicklungen hoffen, wozu namentlich eine Intensivierung der Prävention und eine bessere Kenntnis der betroffenen Population dank einer nationalen Studie gehören. Nichtsdestotrotz wären nach Aussage einiger Akteure des Terrains noch weitere Anstrengungen vonnöten. Es ginge vor allem darum, den Konsumentenschutz auf dem Weg über das Bundesgesetz über den Konsumkredit (KKG) zu verstärken oder auch die Methode für die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums im Lohnpfändungsrahmen zu revidieren.

#### 3.1.2. Verein Schuldenberatung Schweiz<sup>8</sup>

Eine der auf Bundesebene aktivsten Einrichtungen im Überschuldungsbereich ist der Verein Schuldenberatung Schweiz. Als Dachorganisation vereinigt er 37 Schuldenberatungsstellen in der ganzen Schweiz. Er strebt namentlich «die Förderung und Vereinheitlichung von Schuldenbereinigungsmethoden» an. Ausserdem setzt er sich dafür ein, «dass jede Person im Verschuldungsfall unabhängig von ihrer Wirtschaftskraft, ihrem Geschlecht, ihrem Alter oder ihrer Herkunft Hilfe und professionelle Unterstützung erhalten kann.»<sup>9</sup>

Die Internetseite [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch) ist eine sehr wichtige Quelle von Informationen zu den Themen Geld und Schulden. Sie enthält alle möglichen Tipps, Links zu anderen Websites, die dem Schuldenproblem gelten, und vor allem

<sup>4</sup> KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFT UND ABGABEN DES NATIONALRATS (WAK-NR), *Erhebung von Zahlen zur Privatverschuldung*, Motion 11.3465, Bern, 18. April 2011.

<sup>5</sup> MAIRE J.-A., *Kreditkarten, Strengere Vorschriften zur Bekämpfung der Verschuldung junger Erwachsener*, parl. In. 11.459, Bern, 17. Juni 2011.

<sup>6</sup> POGGIA M., *Schuldbetreibung. Abwärtsspirale bei Pfändung durchbrechen*, Motion 12.405, Bern, 7. März 2012.

<sup>7</sup> Die Mehrzahl der hier aufgeführten Geschäfte wird derzeit auf Bundesebene behandelt.

<sup>8</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, Website von Schuldenberatung Schweiz, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch), konsultiert am 23.10.12 um 14.18 Uhr.

<sup>9</sup> SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Statuten*, <http://www.plusminus.ch/mm/Statuts.pdf>, 31.10.12 um 10.48 Uhr.

die Adressen der verschiedenen Schuldenberatungsstellen in jedem Kanton. Die deutschsprachige Version dieser Website enthält auch ein Kapitel über Prävention. Hier sind sehr viele Informationen für Eltern, junge Leute, Lehrpersonen sowie auch für Leute, die sich beruflich mit Schulden befassen, zu finden.

### 3.1.3. Budgetberatung Schweiz<sup>1</sup>

Budgetberatung Schweiz ist eine Dachorganisation von 37 Budgetberatungsstellen, die hauptsächlich in der Deutschschweiz tätig sind.

Ihre deutsch- und französischsprachige Website ([www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch)) bietet Informationen über den Umgang mit Geld, insbesondere Modelle und Beispiele für die Budgetberechnung, sowie zahlreiche Merkblätter und Budgetbeispiele. Anhand der einzelnen Blätter ist es zum Beispiel möglich, die Höhe des Taschengelds für Kinder entsprechend ihrem Schuljahr, die Ausgaben einer oder eines Studierenden in Wohngemeinschaft oder Einzelunterkunft oder den Betrag für die Pflege älterer Menschen zu veranschlagen.

### 3.1.4. Verein Plan B

Der Verein Plan B, ein Projekt nationaler Tragweite, entstand aus dem Willen zu einer Zusammenarbeit zwischen der Aduno Gruppe<sup>2</sup>, Pro Juventute, Caritas Schweiz und zuletzt auch Alphapay<sup>3</sup>. Das Ziel dieser vier Partner besteht darin, einen verantwortungsvollen Umgang mit Geld und Konsum in der Gesellschaft zu fördern und jenen Menschen zu helfen, die in eine Schuldenfalle geraten sind.<sup>4</sup>

Der Verein B unterstützt die Entwicklung von vier Projekten: Verbreitung des didaktischen Materials von Pro Juventute (Bilderbuch Potz Tuusig und Sparschwein Kinder-Cash); ein Kursangebot durch Caritas Schweiz zur Vermeidung von und zum Umgang mit Schulden; ein Internet-Portal zum Thema Budgetverwaltung und eine Beratungs-Hotline, die ebenfalls von Caritas Schweiz getragen werden.

Die Aduno Gruppe ist mit dem Management des Zusammenarbeitsprojekts, der Sammlung und Verwaltung der nötigen Finanzmittel betraut. Alphapay als Unterstützungsmitglied hat mit einem Förderbeitrag zum Projekt beigetragen.

<sup>1</sup> BUDGETBERATUNG SCHWEIZ, Website der Budgetberatung Schweiz, [www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch), konsultiert am 23.10.12 um 15.01 Uhr.

<sup>2</sup> «Die Aduno Gruppe bietet alle Produkte und Dienstleistungen für das bargeldlose Zahlen aus einer Hand an. Als einzige Anbieterin in der Schweiz deckt sie das ganze Spektrum ab: von der Kreditkarte über Zahlterminals bis hin zum Privatkredit. (...) Die Aduno Gruppe besteht aus drei Dienstleistern: Visa Card Services, Aduno Payment Services et cashgate Credit & Leasing.» VEREIN PLAN B, Website des Vereins PLAN B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>, konsultiert am 28.06.12.

<sup>3</sup> Alphapay, eine eigenständige Tochtergesellschaft der Swisscom, ist ein innovativer Anbieter für integriertes Forderungsmanagement.

<sup>4</sup> VEREIN PLAN B, Website des Vereins Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/fr/wer-wir-sind>, konsultiert am 28.06.12.

### 3.1.5. Pro Juventute<sup>5</sup>

Als Vereinigung für die Unterstützung von Kindern, Jugendlichen und Eltern auf dem Weg zur persönlichen und sozialen Verantwortung setzt sich Pro Juventute auch in der Überschuldungsprävention und -bekämpfung ein.

#### Kinder-Cash

Der Verein konzipierte speziell für die Überschuldungsprävention ein Sparschwein. Dieses hat vier Abteile: «Sparen», «Ausgeben», «Investieren» und «gute Tat». Die Kinder können Münzen in jedes Abteil einwerfen. Dieses pädagogische Instrument wendet sich an 10- bis 13-Jährige und ihre Eltern sowie an die Lehrpersonen der Primarschulstufe (4.–6. Schuljahr).

#### Pro Juventute Sapristi (Pots Tuusig)

Das für Kindergarten und Primarschule bestimmte Angebot Pro Juventute Sapristi umfasst zwei Module: eines für die Schule, das andere für die Familie. In der Schule erzählt ein/e speziell instruierte/r Geschichtenerzähler/in den Kindern mit Hilfe eines Kamishibai<sup>6</sup> und eines Bilderbuchs die Story von «Janna im Supermarkt». Die Kinder können untereinander oder mit den anwesenden Erwachsenen interagieren, auch ist es möglich, Fragen der Wertevermittlung, der Werbung und des Geldes anzusprechen. Sodann besteht das Ziel darin, die in der Schule begonnene Sensibilisierung zu Hause fortzusetzen. Dieses Angebot ist eine gute Gelegenheit, Eltern und Kinder zu veranlassen, über das Thema Geld zu diskutieren.

### 3.1.6. Caritas Schweiz<sup>7</sup>

#### Kurse für Migrantinnen und Migranten

Die Integrationsstelle von Caritas Schweiz erteilt Sensibilisierungskurse für die zahlreichen Multiplikatorinnen und Multiplikatoren in der Migrationsbevölkerung. Die an diesen Kursen Teilnehmenden werden als Kursleiter/innen geschult, so dass sie in der Folge selbständig Informationsveranstaltungen in den verschiedenen Immigrantensprachen durchführen können.

<sup>5</sup> PRO JUVENTUTE, Website von Pro Juventute, <http://www.projuventute.ch/Angebote.1786.0.html?&L=1>, konsultiert am 13.09.12 um 15.52 Uhr.

<sup>6</sup> Papiertheater

<sup>7</sup> CARITAS SCHWEIZ, Website von Caritas Schuldenberatung, [www.caritas-schuldenberatung.ch](http://www.caritas-schuldenberatung.ch), konsultiert am 11.01.2013 um 17.16 Uhr.



## Informationswebsite und Beratungs-Hotline «SOS Schulden»

2011 wurde der Schweizer Bevölkerung ein neues Angebot der Unterstützung in Schuldenbelangen angeboten: das Projekt Schuldenberatung von Caritas Schweiz. Dieses umfasst: eine Internetseite in zehn Sprachen ([www.caritas-schuldenberatung.ch](http://www.caritas-schuldenberatung.ch)) sowie eine Hotline: «SOS Schulden» unter der Rufnummer 0800 708 708. Caritas Freiburg ist von der Caritas Schweiz beauftragt, die aus der Romandie kommenden Fragen zu beantworten. Jedermann kann den Dienst von Montag bis Donnerstag zwischen 10 und 13 Uhr kontaktieren.

## Verstärkung der Schuldenberatung

Die Schuldenberatungen wurden auf die Regionen der Schweiz ausgeweitet, die bisher noch kein entsprechendes Angebot hatten.

## Rechtsberatung

Den Mitarbeitenden der Mitglieder des Schweizer Dachverbands für Schuldenberatung wird eine Rechtsberatung angeboten, in einzelnen Fällen werden Mandate für Personen übernommen, die in den Diensten um Beratung ersuchen.

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

Der 1964 gegründete GREA ist eine Vereinigung von Personen, deren beruflicher Einsatz oder Interesse mit dem Suchtbereich zu tun hat. Er zählt mehr als 400 Einzelmitglieder und zahlreiche Einrichtungen der Westschweiz. Er ist das hauptsächliche Netzwerk der Suchtfachleute in der Romandie. Er vertritt die Interessen der Suchtfachleute auf nationaler Ebene, in enger Partnerschaft mit dem Fachverband Sucht, Sucht Schweiz und Ticino Addiction.

Der GREA ist eine privatrechtliche Schweizer Organisation. Seine Finanzierung beruht auf Eigenmitteln und der Durchführung von Mandaten für die öffentliche Hand. Er vertritt drei wesentliche Grundsätze:

1. Die Achtung von Personen mit Suchtproblemen, wozu auch die Eigenverantwortung des Einzelnen für seine Sucht gehört
2. Die Anwendung von diversifizierten Behandlungen entsprechend der Vielfältigkeit der Nachfragen
3. Die Einführung einer präventiven und nicht stigmatisierenden Gesundheits- und Sozialpolitik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS (GREA), Website des GREA, <http://www.grea.ch/grea/le-grea-en-bref>, konsultiert am 21.05.13 um 11.10 Uhr.

## Interkantonales Programm für die Bekämpfung der Spielsucht (PILDJ)<sup>2</sup>

Das PILDJ ist ein Programm der sechs Westschweizer Kantone, das in erster Linie danach strebt, die Bevölkerung auf das Problem der Spielsucht zu sensibilisieren, so dass die von Nahem oder Weitem von diesem Problem betroffenen Personen Hilfe bei den Fachstellen finden können. Die Steuerung des Programms wird seit seiner Lancierung vom GREA sichergestellt. Eine Begleitgruppe aus sechs kantonalen Delegierten befasst sich mit der Supervision. Sie ist das Steuerungsorgan des PILDJ. Im Rahmen dieses Programms hat der GREA verschiedene Vorschläge für die Jahre 2013–2015 erarbeitet. Zwei davon betreffen die Verschuldungsfrage. Zum einen vorgeschlagen wird eine Studie zum Thema «Spiel und Verschuldung», mit der eine Bestandsaufnahme über die gute Praxis im Verschuldungsbereich erstellt und konkrete Aktionswege ermittelt werden könnten. Zweitens möchte der GREA in Zusammenarbeit mit den Schuldenberatungsstellen und aufgrund der Ergebnisse dieser Studie Instrumente für die Sensibilisierung junger Menschen auf den Wert des Geldes entwickeln. Diese praktischen und pädagogischen Instrumente sollen dann über verschiedene Kanäle (Papier, Internet, Smartphone) bei den jungen Leuten verbreitet werden.

### 3.1.8. Steuern.easy.ch

Die Website [steuern.easy.ch](http://steuern.easy.ch)<sup>3</sup> ist gänzlich für junge Menschen konzipiert und in drei Landessprachen verfügbar (Deutsch, Französisch, Italienisch). Sie ist im Auftrag der Schweizerischen Steuerkonferenz aus der Zusammenarbeit von Mitarbeitenden aus verschiedenen kantonalen Steuerverwaltungen und der Eidgenössischen Steuerverwaltung entstanden. Diese sehr gut gestaltete, leicht und angenehm zu benutzende Internet-Seite enthält in einem ersten Teil allgemeine Informationen über das schweizerische Steuersystem. Ein zweiter Teil macht in Form eines interaktiven Rollenspiels mit dem Steuerwesen vertraut. Die Website bietet auch eine Lernkontrolle und Tipps an. Als weiteren Trumpf enthält [steuern.easy.ch](http://steuern.easy.ch) eine jedem Schweizer Kanton gewidmete Seite, auf der die jungen Leute allgemeine Informationen über ihren Wohnkanton, aber auch Links zu den Websites der jeweiligen Steuerverwaltung und zur allfälligen Software für die Online-Aufstellung der Steuererklärung des Kantons finden können.

### 3.1.9. Ciao.ch<sup>4</sup>

Die Vereinigung CIAO (computergestütztes Informationszentrum) wurde 1994 geschaffen, um gemäss der Gesund-

<sup>2</sup> GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS (GREA), *Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, Propositions pour le programme cadre 2013–2015*, Oktober 2012.

<sup>3</sup> STEUERN.EASY, *Steuererklärung für Jugendliche*, Website von [Steuern.easy](http://steuern.easy.ch), [www.steuern.easy.ch](http://www.steuern.easy.ch), konsultiert am 10.04.13 um 13.50 Uhr.

<sup>4</sup> CIAO.CH, Website von [Ciao.ch](http://ciao.ch), [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch), konsultiert am 11.04.13 um 9.20 Uhr.

heitsdefinition der Weltgesundheitsorganisation zum physischen, psychischen und sozialen Wohlbefinden der 13- bis 20-Jährigen Westschweizerinnen und Westschweizer beizutragen. Die in der Prävention oder Jugendanimation aktiven Gründerorganismen wollten einen neuen Kommunikationskanal für die Prävention bei Jugendlichen öffnen. Zunächst auf Videotex aktiv, eröffnete CIAO im Jahr 1997 eine Informations- und Präventionswebsite: [www.ciao.ch](http://www.ciao.ch)

Die Hauptziele sind, nach Rubriken geordnet: von Fachleuten redigierte und leicht zu lesende Informationen anbieten; es den Jugendlichen ermöglichen, tagtäglich rund um die Uhr anonym und unentgeltlich Fragen an erwachsene Fachleute zu richten, die innert zwei Tagen antworten (Wochenenden und Feiertage abgerechnet); Adressen öffentlicher und privater Dienste vermitteln, an die die Jugendlichen sich wenden können; Foren und Chatrooms für den Dialog der Jugendlichen untereinander anbieten.

Die Website [ciao.ch](http://ciao.ch) verfügt über eine besondere Rubrik zum Thema Geld. Hier finden die Jugendlichen zahlreiche Informationen und Tipps zum Geld selber, aber auch zu den Themen Budget, Konsum, Schulden (namentlich Leasing) und Betreuung.

### 3.1.10. Gut zu wissen

#### Gratis-App «Budget-Alarm»

Auf Wunsch zahlreicher Leserinnen und Leser lancierten die Zeitschriften *Bon à Savoir* und *Tout Compte Fait* eine Gratis-App für iPhone und Android.

Mit diesem einfach zu benützenden Instrument kann jeder ein persönliches Budget in Schweizer Franken aufstellen. Hierfür müssen nur die Einkünfte und Ausgaben eingegeben werden. Lohn, Versicherungen, Kosten für Ausgang, Musik, Bank- und Kreditkosten usw.: Dank einem Roll-Menu können sie detailliert aufgelistet und neue eingegeben werden.

Ein Barometer zeigt fortlaufend den Stand der Finanzen an. Im grünen Bereich ist das Budget ausgeglichen. Im orangen Bereich sind die zu kürzenden Posten zu prüfen. Im roten Bereich ist die Situation kritisch.

Diese von Caritas Schweiz unterstützte App wendet sich vorrangig an junge Leute von 16 bis 25 Jahren.<sup>1</sup>

## 3.2. In den Kantonen

Jeder Kanton setzt seine eigene Politik der Überschuldungsprävention und -bekämpfung ein. In diesem Teil werden einige interessante Aktionen bestimmter Kantone beschrie-

ben. Es handelt sich aber um keine abschliessende Bestandsaufnahme.

### 3.2.1. Aargau – Solothurn<sup>2</sup>

2008 wurde die *Fachstelle für Schuldenfragen Aargau* vom Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau mit der Durchführung eines Pilotprojekts von 2009 bis 2011 beauftragt. Dieses für die Laufzeit von drei Jahren mit 600 000 Franken dotierte Projekt richtet sich an vier besondere Gruppen: Eltern; Kinder; Jugendliche; Erwerbslose und Migrant/in/nen. Die Eltern müssen sich bewusst sein, dass der Umgang mit Geld hauptsächlich in der Familie erlernt wird. Um sie zu informieren, stellt die Aargauer Organisation Informationen auf Internet zur Verfügung, organisiert Elternabende, an denen spezifische Themen der Budgetverwaltung, des Konsums und der Überschuldung angesprochen werden. Um die Jugendlichen und Kinder zu erreichen, stellt die Organisation Personen, die in den Schulen arbeiten oder mit Jugendlichen zu tun haben, pädagogische Instrumente zur Verfügung. Dabei handelt es sich zum Beispiel um kleine thematische Filme, zu denen ein Link auf der Website der *Fachstelle* führt. Erwerbslose sowie Migrantinnen und Migranten werden im Rahmen der Programme für Ausbildung oder Stellensuche, an denen sie teilnehmen, über die Möglichkeiten der Unterstützung und Schuldensanierung informiert.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Projekts ist die Frühprävention. Für ihre Durchführung beschloss die *Fachstelle*, sich an die Personen zu wenden, die mit Überschuldungssituationen in Berührung kommen – wie etwa das Personal der Finanzverwaltung, Angehörige, Freunde – um sie über die Folgen einer Überschuldung und die bestehenden Lösungen für einen möglichen Ausweg zu informieren. Mit diesen Informationen können sie künftig Personen beraten und unterstützen, die Gefahr laufen, in eine Schuldenfalle zu geraten.

2011 fusionierten die beiden Solothurner Fachvereinigungen für Schuldensanierung und Überschuldungsprävention, der *Solothurnische Verein für Schuldensanierung* und die *Fachstelle für Schuldenfragen*, mit der *Fachstelle für Schuldenfragen Aargau*. Zusammen können diese Vereinigungen ihr jeweiliges Wissen und Know-how in die Waagschale werfen, um die Überschuldung effizient zu bekämpfen.

### 3.2.2. Basel

*Plusminus*, eine Basler Organisation für Budget- und Schuldenberatung, ist die erste Schweizer Organisation, die sich für

<sup>1</sup> BON A SAVOIR. Laden Sie die App «Budget-Alarm» herunter. Internetseite von Bon à savoir, [http://bonasavoir.ch/alerte\\_budget.php](http://bonasavoir.ch/alerte_budget.php). Konsultiert am 11.07.13 um 10Uhr30.

<sup>2</sup> DEPARTEMENT GESUNDHEIT UND SOZIALES, GENERALSEKRETARIAT AARGAU, *Pionierprojekt in der Schuldenprävention*, Mitteilung, 4. Dezember 2008, Website von Schulden.ch, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch) MITTELLANDZEITUNG, *Nicht in die Falle tappen*, 5. Dezember 2008, Website von Schulden.ch, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch)

die Überschuldungsprävention interessiert hat. Sie schlägt der Basler Bevölkerung mehrere Präventionswege vor. Erstens können sich Auskunftssuchende an den *Infoladen* wenden. Dort erhalten sie Informationsbroschüren, Formulare und Tipps in Budget- oder Schuldenfragen. Sodann ist es auch möglich, seine Fragen telefonisch oder per E-Mail bei *Plusminus* vorzutragen und sich beraten zu lassen. Die Organisation bietet auch Kurse an und erteilt Informationen an Unternehmen oder interessierte Personen. Das Netzwerk von Fachleuten, das sich mit überschuldeten Personen befasst, ist für diese Organisation sehr wichtig. Ihrer Auffassung nach muss das Schuldenproblem umfassend angegangen werden, in Verbindung mit anderen Schwierigkeiten, die im Leben auftreten können. *Plusminus* rät übrigens den Fachleuten des Netzwerks, so schnell wie möglich mit ihren Mitarbeitenden Kontakt aufzunehmen, wenn jemand aus ihrer Klientel Geldprobleme hat. Auf diese Weise kann die Unterstützung bei der Budgetverwaltung sehr rasch eingeleitet werden.

2004 thematisierte die Organisation durch das Projekt MAX. MONEY erstmals die Frage der Überschuldung junger Menschen. Ein Buch, eine CD sowie ein grossformatiges Heft, die Geldfragen aufgreifen und sich an Jugendliche richten, konnten von diesem Präventionsprojekt ausgehend realisiert werden. Nach Meinung von *Plusminus* konnte das Tabu der Überschuldung Jugendlicher auf diese Weise gebrochen werden. Weitere Präventionsprojekte wurden auf Initiative dieser Organisation umgesetzt: *Potz Tuusig*, verwendet von Pro Juventute, ist ein Bilderbuch für 5- bis 8-Jährige; *Budgetiert-Kapiert* ist ein Lehrmittel für die Sekundarstufe I und das *Kartenspiel* ist für die ganze Familie gedacht.

### 3.2.3. Jura

2005 setzte der Kanton Jura eine ständige Kommission für Überschuldungsfragen ein. Sie vereinigt verschiedene mit dem Problem vertraute Fachleute und hat den Auftrag, über die Gesamtkohärenz der Politiken für Überschuldungsbekämpfung zu wachen und einschlägige strategische Optionen zu treffen. Unter dem Namen «Observatoire de l'endettement» hat diese Struktur auch den Auftrag, die interinstitutionelle Zusammenarbeit zu fördern und Aktionen zu koordinieren.<sup>1</sup>

Wie in anderen Kantonen ist die Caritas Jura vom Staat beauftragt, Dienstleistungen im Bereich Budget- und Schuldenberatung anzubieten.

2010 wurde ein Konzept für die Sensibilisierung der Jugendlichen eingeführt. Es fächert sich in folgender Weise auf: in die bestehenden Unterrichtsprogramme integrierte pädagogische Module; Verteilung der vom *Cœuvre jurassienne de*

*secours* finanzierten Broschüre «Petit manuel pour acheter et consommer sans dettes»; Einsätze von Überschuldungsfachleuten im Schulunterricht.

Der Kanton Jura hat errechnet, dass sich im Jahr 2010 die Gesamthöhe der Steuerschulden von unter 30-jährigen Jurassiern auf 6,3 Millionen Franken beläuft; betroffen sind rund 1500 junge Leute. Aus diesem Grund wünscht das Département des finances, de la justice et de la police jurassien die Überschuldungsprävention bei den Jugendlichen weiterzuführen. 2010 und 2011 wurden Sensibilisierungsbroschüren in den Schulen und unter den Lernenden (zum Zeitpunkt ihrer ersten Lohnauszahlung) verteilt. Eingeführt wurde auch eine von zwei Mitarbeiterinnen der Steuerverwaltung geführte Hotline «SOS jeunes-impôts». Diese Mitarbeiterinnen sollen die Jugendlichen unterstützen, ohne ihnen Verantwortung abzunehmen. Die Jugendlichen können sich auch jederzeit an den Schuldenberatungsdienst der Caritas Jura wenden.

### 3.2.4. Neuenburg

Im Kanton Neuenburg unterstützen die Caritas Neuchâtel und das Centre social protestant (CSP) seit vielen Jahren die Neuenburger Bevölkerung in Verschuldungsfragen. Die steigende Nachfrage aus der Bevölkerung nach dieser Leistung veranlasste den Staat Neuenburg, ab 2010 diese beiden Sozialdienste mit einer Subvention in Höhe von 360 000 Franken zu unterstützen. Das Département für Gesundheit und Soziales (DSAS) konkretisierte diese Anerkennung im Juni 2010 durch die Unterzeichnung eines Leistungsvertrags. Ende 2011 wurde eine erste positive Bilanz über diese Partnerschaft aufgestellt, konnte doch für nahezu zwei Drittel der betreuten Dossiers eine Lösung gefunden werden. Die Schlussfolgerung des DSAS lautet: Es ist nicht leicht, seine Schulden loszuwerden, aber möglich ist es.<sup>2</sup>

Seit 1994 verfügt der Kanton ausserdem über einen Entschuldungsfonds, der auch der Verschuldungsprävention dient und 2011 Gegenstand einer Bilanz durch das Soziologische Institut der Universität Neuenburg war. Dieser Fonds hat die Rechtsstellung einer Stiftung. «Er gewährt hoch verschuldeten Haushalten, die aber über die Wirtschaftskraft für eine Schuldensanierung verfügen, Darlehen zu einem Zinssatz von 2%.»<sup>3</sup> Mehrere aus der Bilanz hervorgegangene Empfehlungen verdienen erwähnt zu werden. Erstens stellt die Studie die Kriterien für die Erteilung eines Darlehens in Frage. Der Kanton Neuenburg sollte näher prüfen, ob diese Kriterien der Realität des Terrains wirklich angepasst sind oder ob sie gelo-

<sup>1</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA, Site du Département de la santé et des affaires sociales, <http://www.jura.ch/DSA/SAS/Aide-financiere-insertion-et-probation/Lutte-contre-le-surendettement/Lutte-contre-le-surendettement.html>, konsultiert am 18.06.12 um 10.40 Uhr.

<sup>2</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, CARITAS NEUCHÂTEL, CENTRE SOCIAL PROTESTANT, *Désendettement dans le canton de Neuchâtel. Le partenariat public-privé porte ses fruits: «Se désendetter, c'est difficile, mais c'est possible»*, Medienmitteilung, Neuenburg, 22. November 2011.

<sup>3</sup> INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL, *Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*, Juni 2011, S. 5

ckert werden müssten. Zweitens vertreten die Autoren die Ansicht, dass ein grösserer Bekanntheitsgrad des Fonds von Vorteil wäre. Ihrer Meinung nach würde es der Prävention zugute kommen, wüsste die Bevölkerung über die Existenz dieses Fonds besser Bescheid, denn die Interventionen könnten rascher erfolgen, das Tabu der Überschuldung könnte gebrochen werden, und es würde eine konkrete Alternative zu den privaten Schuldensanierungsgesellschaften angeboten. Schliesslich stellten die Autoren fest, dass die Aktion des Entschuldungsfonds nicht immer mit den Staatsdiensten, die mit Situationen von Überschuldung konfrontiert sind, koordiniert ist. Sie schlagen daher die Aufnahme eines Dialogs und die Aufstellung gemeinsamer Grundsätze vor, damit die Bemühungen der verschiedenen Protagonisten einander nicht zuwiderlaufen.<sup>1</sup>

Ein Bericht zur Überschuldung im Kanton Neuenburg ist in Vorbereitung.

### 3.2.5. Waadt

Die Aktion des Kantons Waadt in der Bekämpfung des Verschuldungsproblems richtet sich auf drei Zielgruppen: allgemeine Öffentlichkeit, neu gegründete Familien und Jugendliche.

Für die Bevölkerung allgemein wurden mehrere Präventionsansätze entwickelt. Da gibt es zunächst eine grosse Menge von Informationen, die auf der Website des Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) zur Verfügung stehen.<sup>2</sup> Der Kanton hat auch eine Hotline: «Info Budget» errichtet. Sodann stehen für alle Interessierten von Caritas Vaud und Retravailler-CORREF erteilte kostenlose Kurse zur Budgetverwaltung zur Verfügung. Caritas Vaud betreut ausserdem Freiwillige, die bereit sind, Personen zu helfen, die Schwierigkeiten beim Aufstellen und Verwalten ihres Budgets haben. Und schliesslich subventioniert das DSAS die Fédération romande des consommateurs (FRC) in ihrem Budgetberatungsangebot. Dank dieser Unterstützung sind die Beratungen durch die FRC Sektion Waadt unentgeltlich.

Für die Familien organisiert der Kanton Waadt in regelmässigen Zeitabständen Infostände in den Beratungsstätten für das Kleinkindalter.

Für die Jugendlichen werden mehrere Massnahmen organisiert. Es finden Informations- und Sensibilisierungsanlässe für junge Erwachsene statt, die ein Eingliederungseinkommen der Sozialhilfe beziehen. Sodann finden Aktionen in verschiedenen Schulen statt. Seit 2007 und bis zum Sommer 2011 wurden auf diese Weise rund 9000 Jugendliche sensibilisiert. Dieses Programm ist das Ergebnis einer Zusammen-

arbeit zwischen Ausbildungskreisen und Sozialarbeit, die in einer Koordinationsgruppe zusammentreten. Es wurde von Prof. Doudin der Pädagogischen Fachhochschule des Kantons Waadt evaluiert. Das Ergebnis ist eher ermutigend. Aus der Evaluation gehen mehrere Pluspunkte hervor: Die Schülerinnen und Schüler sind an diesem Programm interessiert, namentlich wegen seines interaktiven Aspektes; ein solches Programm ist auch in den Gymnasialklassen nötig; auch die Familien müssen in die Prävention einbezogen werden; die Unterstützung durch Fachleute ist unverzichtbar.

### 3.2.6. Genf<sup>3</sup>

An den Genfer Staatsrat erging im Dezember 2011 eine Motion für die Einsetzung einer kantonalen Politik zur Überschuldungsbekämpfung. In seiner Antwort stellt der Staatsrat sein Programm der Überschuldungsbekämpfung (PCLS) vor, das im September desselben Jahres vom Département de l'emploi et de la solidarité lanciert wurde. Dieses Programm umfasst zwei Punkte: erstens ein Dispositiv für Früherkennung und Frühintervention und zweitens die Schaffung einer Plattform für die kantonale Koordination.

Das Dispositiv für Früherkennung und Frühintervention stützt sich auf die Feststellung, wonach sich überschuldete Personen viel zu spät an die Schuldenberatungsdienste wenden. In diesem Moment sind die Situationen, in denen sie sich befinden, komplex und schwierig zu lösen. Der Kanton hat deshalb beschlossen, eine Art Warnsystem einzuführen, dank dem Risikosituationen rasch erfasst werden. Dieses System beruht auf einer Zusammenarbeit zwischen der Steuerverwaltung, dem Betriebsamt, den Services industriels de Genève und den mit der Betreuung von Überschuldungsfällen beauftragten Diensten von Caritas Genève und des Centre social protestant (CSP). Sobald eine Person mit den Steuern im Verzug ist, betrieben wird oder ihre Stromrechnungen nicht mehr bezahlt, erhält sie einen Bon und kann sich unentgeltlich von den obgenannten Schuldenberatungsdiensten begleiten lassen. Ein Komitee, in dem die Partner der «Eingangspforten» und die beiden Betreuungsorganismen vertreten sind, sorgt für die Steuerung des Dispositivs. Nach sechsmonatigem Betrieb wurde die Massnahme kurz evaluiert, und die ersten Resultate sind ermutigend. 21% der Personen, die einen Bon erhalten haben, benützten die Dienstleistungen der Caritas oder des CSP. Rechnet man allein die von der Steuerverwaltung und den Betriebsämtern abgegebenen Bons, kommt man sogar auf 44% (bei den Services industriels war die Erfassung schwieriger). Mehr als die Hälfte (65%) der von Caritas oder vom CSP empfangenen Personen kamen in den Genuss einer eingehenden Bilanz ihrer Situation, und mehr als die Hälfte von ihnen (63%) liessen sich auf einen Begleitungsprozess

<sup>1</sup> *Ibid.*, S. 82-86.

<sup>2</sup> CANTON DE VAUD, Site du Service de prévoyance et d'aide sociales, <http://www.vd.ch/themes/sante-social/prevention/surendettement>, konsultiert am 28.06.12 um 11.30 Uhr.

<sup>3</sup> RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la motion de M<sup>mes</sup> et MM. Anne Emery-Torracinta*, Genf, 30. Mai 2012.

ein, der der Schuldensanierung oder dem Budgetmanagement diene.

Die von der Direction générale de l'action sociale geführte kantonale Koordinationsplattform besteht aus 23 öffentlichen und privaten Partnern, die sich in der Überschuldungsbekämpfung engagieren. Zusammen haben sie den Auftrag, die Einsetzung neuer Massnahmen zu steuern und zu unterstützen. Ferner sind sie damit betraut, den Informationsaustausch, die Kohärenz und die Sichtbarkeit des ganzen Dispositivs sicherzustellen. Es wurde eine Begleitgruppe eingesetzt, um die Vorschläge der Plattform zu bearbeiten und die aufgezeigten Aktionswege zu vertiefen. Dank der Schaffung dieser Plattform verfügt der Kanton Genf über eine Gesamtsicht und eine Führung aller schon bestehenden Massnahmen.

In einem Bericht über die Umsetzung eines kantonalen Programms für die Überschuldungsbekämpfung, den der Genfer Grosse Rat zur Kenntnis genommen hat, wurde die folgende Budgetplanung aufgestellt: 1. Jahr: 450 000 Franken, 2. Jahr: 675 000 Franken, 3. Jahr: 1 000 000 Franken.

### 3.2.7. Bern

Das Thema Schulden und Budgetverwaltung ist im Kanton Bern nicht neu. 2011 beging der *Verein Schuldensanierung Bern* den 25. Jahrestag seit der Eröffnung seiner ersten Beratungsstelle, deren Aktivitäten sich unablässig weiter entwickelt haben.

2007 veröffentlichte der Kanton Bern einen Bericht über die kantonale Situation im Verschuldungsbereich. Er wurde vom *Verein Schuldensanierung Bern* im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) erstellt. Aus diesem Dokument ging hervor, dass jeder in die Schuldenberatung investierte Franken der öffentlichen Hand einen Nutzen von mindestens zwei Franken bringt. Der Bericht kommt auch zum Schluss, dass die Massnahmen der Überschuldungsbekämpfung im Kanton Bern unzureichend seien. Aus diesem Grund beschloss die GEF ihren Beitrag zu erhöhen. Das Angebot sollte namentlich ausgebaut und regionalisiert werden.<sup>1</sup>

Die GEF beauftragte daher den *Verein Schuldensanierung Bern* mit der Ausarbeitung eines kantonalen Konzepts für die Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Dieses Konzept wurde 2009 veröffentlicht. Aus ihm gehen die folgenden Elemente hervor: Die Fachleute für Überschuldungsfragen und die während der Ausarbeitung des Konzepts befragten Jugendlichen sagen einstimmig, dass fehlende Budgetverwaltungskompetenzen zu den Hauptursachen der problematischen Verschuldung zählen. Nach Auffassung des Vereins sind ausserdem die grossen an die ganze Bevölkerung gerichteten Präventionskampagnen kein

effizientes Präventionsmittel. Im Gegenteil scheint es zweckmässiger zu sein, Instrumente für das Budgetmanagement anzubieten, damit jedermann in der Lage ist, seine Finanzen selbständig zu verwalten.

Im Konzept schlagen die Autoren drei Interventionsinstrumente vor:

- > Einbindung der Verschuldungsthematik in den Unterricht
- > Schaffung einer Internetplattform
- > Begleitete Einkommensverwaltung (persönlich und fakultativ)

Diese drei Interventionsinstrumente sind voneinander unabhängig, jedoch komplementär. Priorität wurde der Schaffung der Internetplattform zugesprochen.

Für die Umsetzung des Konzepts sind zudem verschiedene Zusammenarbeiten erforderlich. Zentral ist die Rolle der GEF sowie diejenige der auf dem Terrain aktiven Personen. Parallel dazu müssen die Finanzdirektion und die Erziehungsdirektion in die Bemühungen einbezogen werden.<sup>2</sup>

Im Privatsektor haben sich die Berner Raiffeisenbanken und die Helvetia-Versicherung zu einem Präventionsprojekt namens *MONEYmix* zusammengetan. Das Projekt wendet sich vorrangig an die Schülerinnen und Schüler des 9. obligatorischen Schuljahrs. Die Idee besteht darin, pro Klasse zwei Schülerinnen oder Schüler zu «Schuldenexperten» auszubilden. Anschliessend sollen sie ihr neues Wissen an ihre Klassenkameradinnen und -kameraden und in einer anderen Klasse ihrer Schule weitergeben. Jedes Jahr können rund 30 Jugendliche «Schuldenexperten» werden.

## 3.3. Im Kanton Freiburg

### 3.3.1. Allgemeiner Kontext

Im Kanton Freiburg wurde die breite Diskussion über die problematische Privatverschuldung im Jahr 1998 aufgenommen. Aufgrund der Feststellung einer Zunahme der mit einer Verschuldung zusammenhängenden Betreuungen in den Sozialdiensten und Vormundschaftsämtern beschloss die Vereinigung der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter des deutschsprachigen Kantonsteils, eine Arbeitsgruppe einzusetzen, mit dem Ziel, die Notwendigkeit einer Schuldenberatungsstelle im Kanton Freiburg zu beurteilen. Aufgrund einer Umfrage bei verschiedenen Freiburger Organisationen des Sozialbereichs stellte die Arbeitsgruppe einen echten Bedarf nach der Schaffung eines Schuldenberatungsdienstes im Kanton fest.

<sup>1</sup> KANTON BERN, GESUNDHEITS- UND FÜRSGEDIREKTION, *Schuldenberatung lohnt sich für die öffentliche Hand*, Medienmitteilung, 22. Mai 2007.

<sup>2</sup> VEREIN SCHULDENSANIERUNG BERN, *Konzept, «Überschuldungsprävention bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen»*, im Auftrag des Fürsorge- und Gesundheitsdirektion des Kantons Bern, August 2009.

1999 reichte Grossrat Bruno Reidy eine Interpellation beim Grossen Rat ein. Darin vertrat er die Auffassung, dass eine dem Kanton angepasste Lösung gefunden und eine Arbeitsgruppe eingesetzt werden müsse, um Informationen zu sammeln und Vorschläge zu erarbeiten. In seiner Antwort vom 21. Juni 1999 erklärte sich der Staatsrat bereit, eine Kommission einzusetzen. Diese sollte damit beauftragt werden, eine sowohl optimale als auch möglichst wirtschaftliche Lösung zu finden, um den betroffenen Personen geeignete Dienstleistungen anbieten zu können. In seiner Sitzung vom 16. Mai 2000 setzte der Staatsrat die Kommission «Verschuldete Personen» ein (im Folgenden: die Kommission) und beauftragte sie, erstens die bestehenden Einrichtungen zu untersuchen, die verschuldeten Personen zu Hilfe kommen, und zweitens die Zweckmässigkeit der Schaffung einer Schuldenberatungsstruktur im Kanton zu prüfen. Kommissionspräsident war der Vorsteher des kantonalen Sozialdienstes (heute Kantonales Sozialamt, KSA). Das Sekretariat wurde vom selben Dienst geführt.<sup>1</sup>

Im Juni 2001 übergab die Kommission dem Staatsrat ihren Schlussbericht. Diesem war die Unzulänglichkeit der bestehenden Mittel zu entnehmen und die Notwendigkeit, einen neuen ergänzenden Schuldenberatungsdienst einzusetzen, denn der Bedarf der verschuldeten Personen im Kanton Freiburg an fachlicher Hilfe sei real und dringend. Die Kommissionsmitglieder machten verschiedene Vorschläge, unter anderem empfahlen sie die Errichtung eines privatrechtlichen Vereins und einer Fachstelle öffentlichen Interesses für Verschuldungsfragen, der ein Entschuldungsfonds zur Verfügung stehen sollte.<sup>2</sup>

Im Juli 2002 äusserste sich der Staatsrat positiv zum Grundsatz eines Schuldenberatungsdienstes. Er beschloss ausserdem, diesen Auftrag einer schon bestehenden Einrichtung zu erteilen. 2003 wurde ein entsprechender Partnerschaftsvertrag zwischen der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und Caritas Freiburg abgeschlossen. Jedoch konnte der Staatsrat in seinem Voranschlag 2003 keinen Beitrag für die Errichtung einer Fachstelle für diese Leistung vorsehen. Er wandte sich deshalb an die Loterie Romande. Unter dem Vorbehalt der mittelfristigen Unterzeichnung eines Leistungsauftrags zwischen GSD und Caritas Freiburg willigte die Loterie Romande ein, sich finanziell zu engagieren. Somit wurden im Jahr 2003 270 000 Franken von der Loterie Romande an den Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg ausgerichtet. Für die Jahre 2004–2006 betrug diese Summe 300 000 Franken. Ab 1. Januar 2007 betraute der Staat, gestützt auf den Artikel 14 des Sozialhilfegesetzes SHG, die Caritas Freiburg mittels einer Vereinbarung mit der Hilfe an verschuldete Personen. Diese Vereinbarung bestä-

tigte auch den Transfer der Finanzierung des Schuldenberatungsdienstes an den Staat, welcher der Caritas Freiburg in ihrer Eigenschaft als Fachstelle im Jahr 2007 eine Summe von 350 000 Franken sprach. 2013 beträgt diese Summe 460 000 Franken. Nach Artikel 32a SHG werden die Kosten des Schuldenberatungsdienstes zu je 50% von Staat und Gemeinden getragen. Das KSA kann jederzeit Kontrollen vornehmen; diese gelten den Vollzugsmodalitäten, der Einhaltung der Vereinbarungsbestimmungen und der Verwendung des jährlichen Beitrags, den der Staat an Caritas Freiburg überweist.

Parallel dazu willigte der Staatsrat 2003 grundsätzlich in die Errichtung eines kantonalen Entschuldungsfonds ein. Er beauftragte die GSD, ihm einen Reglementsentwurf zu unterbreiten, der namentlich die Verwaltung des Fonds und seine Äufnung festlegen sollte. Am 1. Januar 2006 wurden mit zwei Verordnungen der Entschuldungsfonds für natürliche Personen (der Fonds) sowie die Kommission für die Verwendung des Fonds (die Kommission) eingesetzt. Die Kommission besteht aus Vertreterinnen und Vertretern verschiedener Kreise, die mit der Problematik zu tun haben: Banken, Krankenversicherungen, Kantonale Steuerverwaltung, regionale Sozialdienste, Beistandschaftsämter, Amt für Personal und Organisation des Staates Freiburg und Kantonales Sozialamt. Letzteres führt den Vorsitz sowie das Sekretariat der Kommission. Die Leistungen von Caritas Freiburg und der Kommission sind somit komplementär und sie sind nötig, um aus der Überschuldung herauszukommen.

Der Fonds unter der Verwaltung des KSA ist mit 1 400 000 Franken dotiert. Mit ihm werden für die Schuldensanierung natürlicher Personen zinslose Darlehen in Höhe von mindestens 5000 bis maximal 30 000 Franken gewährt. Die Darlehen müssen innerhalb von maximal vier Jahren rückerstattet werden. Die Kommission für die Verwendung des Fonds entscheidet über die Gewährung und die Höhe der Darlehen.<sup>3</sup> Personen, die ein Darlehen erhalten wollen, müssen sich an den Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg oder an einen der regionalen Sozialdienste oder die Amtsvormünder wenden. Nur diese Strukturen sind berechtigt, sich direkt an die Kommission zu wenden, um ein Darlehen des kantonalen Entschuldungsfonds zu beantragen.<sup>4</sup> Im Jahr 2012 fällte die Kommission sechs positive Entscheide über einen Gesamtbetrag von 225 150.65 Franken. Die Höhe der gewährten Darlehen variiert von 4000 bis 30 000 Franken. Die Personen erstatten die ihnen erteilten Darlehen mit Ratenzahlungen von monatlich 300 bis 833 Franken. Der Rückzahlungsplan erstreckt sich über einen Zeitraum von sechs bis 47 Monaten. Am 31. Dezember 2012 befanden sich 21 Darlehen in der

<sup>1</sup> STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verschuldete Personen. Einsetzung einer Kommission*, Auszug aus dem Sitzungsprotokoll, Freiburg, 16. Mai 2000.

<sup>2</sup> KOMMISSION «VERSCHULDETE PERSONEN», *Schlussbericht vom 25. Juni 2001 an den Staatsrat des Kantons Freiburg*, Freiburg, Juni 2001.

<sup>3</sup> STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verordnung vom 29. November 2005 über die Errichtung eines Entschuldungsfonds für natürliche Personen*, Freiburg, 29. November 2005.

<sup>4</sup> SOZIALAMT DES KANTONS FREIBURG (KSA), Website des KSA, [http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action\\_sociale/desendettement.htm](http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/action_sociale/desendettement.htm), konsultiert am 14.01.2013 um 15.20 Uhr.

Rückzahlungsphase. Zwölf Darlehen wurden im Jahr 2012 vollumfänglich rückerstattet.<sup>1</sup>

2011 intensivierte die GSD ihre Zusammenarbeit mit Caritas Freiburg durch einen weiteren Auftrag. Dieser galt der Verschuldungsprävention bei Jugendlichen mit Hilfe von Sensibilisierungskursen zum Thema Verschuldung. Die ab 2011 mit einem Pilotprojekt aufgenommenen Kurse konnten 2012 und 2013 dank der Finanzierung durch den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht fortgesetzt werden. Die Schulen und anderen Einrichtungen des Berufsbildungsbereichs können sich bei Caritas Freiburg für die Organisation von Interventionen bei ihren Schülerinnen und Schülern anmelden.<sup>2</sup> 2012 wurde Caritas Freiburg eine Summe von 18 874.90 Franken ausgerichtet. Dieser Betrag entspricht 109 Einsatzstunden in 59 Klassen (1026 Schülerinnen und Schüler). In Anbetracht der steigenden Nachfrage von Seiten der Schulen und weiterer Einrichtungen hat die GSD beschlossen, ihren Beitrag im Jahr 2013 auf 25 116 Franken zu erhöhen. Dank dieser Anhebung ist Caritas Freiburg in der Lage, 140 Einsatzstunden in den Schulen und weiteren interessierten Einrichtungen anzubieten. Auf diese Weise können rund 1400 Schülerinnen und Schüler von den Kursen zur Überschuldungsprävention profitieren.

2013 erkundigte sich Grossrat Hugo Raemy in einer Anfrage (QA 3097.12) beim Staatsrat, ob dieser bereit sei, die Berücksichtigung der laufenden Bundes-, Kantons- und Gemeindesteuern in der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums zu unterstützen. Er wies darauf hin, dass die Nichtberücksichtigung es den Schuldnerinnen und Schuldnern mit gepfändeten Einkünften unmöglich mache, regelmässig ihre Steuern zu zahlen. Dadurch würden sie sich immer neu verschulden und müssten erneute Pfändungen befürchten. Der Staatsrat schilderte in seiner Antwort vom 12. März 2013 die Haltung der betroffenen kantonalen Instanzen. Die Betriebsbeamten sprechen sich gegen eine Einrechnung der laufenden Steuern in das Existenzminimum aus. Die Schuldbetreibungs- und Konkurskammer des Kantonsgerichts ist der Meinung, dass diese Problematik bundesrechtlich geregelt werden müsse und dass die Einführung eines Systems wie in den Kantonen Solothurn und St. Gallen, wo die Steuern in der Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums berücksichtigt werden, kein gangbarer Weg sei. Die kantonale Steuerverwaltung schliesslich sprach sich für die Idee aus. In Berücksichtigung der verschiedenen Haltungen auf Kantonsebene und der auf Bundesebene lau-

fenden Entwicklungen antwortete der Staatsrat, er teile die Sorgen des Grossrats insofern, als die Schuldnerinnen und Schuldner und ihre Familien häufig in eine Schuldspirale gerieten, aus der sie nicht mehr herauskämen. Auch wünsche er sich eine Änderung der Bundesgesetzgebung. Darüber hinaus werde er der Schuldbetreibungs- und Konkurskammer des Kantonsgerichts, die für eine Änderung der kantonalen Richtlinien für die Berechnung des Existenzminimums zuständig sei, seinen Wunsch nach einer Änderung der kantonalen Praxis im Sinne der in den Kantonen Solothurn und Sankt Gallen üblichen Praxis mitteilen.<sup>3</sup>

### 3.3.2. Bestehende Massnahmen im Kanton Freiburg

Auf diesem allgemeinen Hintergrund sind weitere Aktionen zu verzeichnen, die von verschiedenen Organisationen ausgehen. Um einen Gesamtüberblick über die Situation zu vermitteln, werden im folgenden Unterkapitel die oben genannten Massnahmen sowie weitere mit dem Thema zusammenhängende Interventionen nach den drei gemeinhin anerkannten Präventionsstufen vorgestellt:

- > **Stufe I:** Personen ohne finanzielle Probleme.
- > **Stufe II:** Personen mit finanziellen Schwierigkeiten.
- > **Stufe III:** Überschuldete Personen.

#### Stufe I

Im Bereich der **Primärprävention** konnte ein Inventar von fünf Massnahmentypen mehr oder weniger grosser Bedeutung erstellt werden:

1. Überschuldungsprävention in der Schule
2. Kurse zur Überschuldungsprävention
3. Sensibilisierung
4. Prävention der Spielsucht
5. Rasche Bearbeitung der Steuererklärungen und Unterstützung beim Ausfüllen der Steuererklärung

#### 1. Überschuldungsprävention in der Schule

Im Rahmen der obligatorischen Schule werden wirtschaftliche Aspekte in Verbindung mit gesellschaftlich relevanten Problemen (Armut, Schulden, Überschuldung usw.) transversal während des ordentlichen Unterrichts auf allen Schulstufen und in verschiedenen Unterrichtsfächern angesprochen. Für die Kleinsten kann dies bedeuten, dass sie sich bewusst werden, welche Kosten der Besitz eines Haustiers verursacht; bei den Grösseren geht es um die Verwaltung eines Handy-Budgets, wobei ein gesamthafter Ansatz verfolgt wird (graue

<sup>1</sup> SOZIALAMT DES KANTONS FREIBURG, *Bericht 2012 an den Staatsrat, Entschuldungsfonds*, Freiburg, 27. Februar 2013.

<sup>2</sup> Die am Pilotprojekt beteiligten Schulen und anderen Einrichtungen sind: landwirtschaftliches Institut des Staates Freiburg in Grangeneuve (LIG), Amt für Personal und Organisation des Staates Freiburg (POA), Gewerbliche und Industrielle Berufsfachschule (GIBS), Kaufmännische Berufsfachschule (KBS), Berufsfachschule Gesundheit – Soziales (ESSG), Motivationssemester Verein REPER (MoSe), spezialisiertes Berufsbildungszentrum Prof-in in Courtepin, Berufsfachschule Technik und Kunst (EMF); hinzu kommen im Jahr 2013 die Strukturen der Préformation Pré-Fo.

<sup>3</sup> STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss, Anfrage Hugo Raemy, Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums; Berücksichtigung der laufenden Steuern*, Freiburg, 12. März 2013.

Energie, Rohstoffe, Recycling, Risiken für die Gesundheit ... und für den Geldbeutel).

Auf Ebene der Geistes- und Sozialwissenschaften werden Fragen von Produktion, Konsum und Preisen im Geografie- und Geschichtsunterricht, in der Erziehung zu gesunder Ernährung usw. behandelt. Zu diesen Kenntnissen globaler gesellschaftlicher Probleme treten spezifische Themen, die im Plan d'études romand unter der Bezeichnung «Formation Générale» aufgeführt sind. Die Geld- und Schuldenfrage taucht als eines der unter der Bezeichnung «Interdépendances» beschriebenen Themen auf. Diese spezifischen Themen werden aus verschiedenen Blickwinkeln behandelt: unter dem wirtschaftlichen, sozialen und Umweltaspekt und in Verbindung mit dem, was hier und anderswo geschieht, wie es früher war, was man heute feststellen kann und was morgen passieren könnte. Die vorgeschlagenen Ansätze sind als Erziehung im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung konzipiert und bewegen sich vom Lokalen zum Globalen hin: ich, ich und die anderen, ich und die Welt. Auf Deutschschweizer Seite wird der in Vernehmlassung befindliche «Lehrplan 21» eine vergleichbare Systematik übernehmen.

Im dritten Unterrichtszyklus (OS) erscheint das Verschuldungsthema im Lehrplan des Wahlfachs «Einführung in die Wirtschaft», das im dritten Jahr (11. obligatorischen Schuljahr nach HarmoS) erteilt wird. In bestimmten Schulen beider Sprachgemeinschaften werden auch spezielle, mit diesem Thema verbundene Aktivitäten pädagogischer Art organisiert, zum Beispiel in Form von Einladungen aussenstehender Personen, die in der Schule über ihre Erfahrungen berichten, aber auch mittels Sensibilisierungskursen, erteilt von Vertreterinnen oder Vertretern verschiedener Instanzen wie dem Betreibungsamt, Banken oder dem Westschweizer Konsumentenschutz, die von den Schulen direkt beauftragt werden. Die Dokumentationsstellen der Pädagogischen Hochschule Freiburg verfügen über Literatur und Unterrichtsmaterialien, mit deren Hilfe die Lehrpersonen diese Themen in der Klasse behandeln können – im Sinne einer Prävention, aber auch im Sinne einer Erziehung zu Verantwortungsbewusstsein und Mitbürgertum. Auf der Grundlage von Aktionen zum Thema Überschuldung (Caritas, Pro Juventute, Nationale Fachagentur Education21) können die pädagogischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Lehrerteams, die diese Probleme über ihre Schulprojekte vertieft behandeln möchten, beraten und begleiten.

Aktionen erfolgen zudem auf der Sekundarstufe II, darunter die Einführung in Wirtschaft und Recht bei den Schülerinnen und Schülern des ersten Gymnasialjahrs und des dritten Jahrs der Fachmittelschule. Dieses Programm umfasst mehrere Elemente, die es ermöglichen, auf die Verschuldungsfrage einzugehen. Übrigens ist das Thema auf der Sekundarstufe II nicht im Lehrplan aufgeführt, deshalb ist es

schwierig, ein einheitliches Bild von der Situation zu geben, denn die Bedeutung, die dem Thema zugemessen wird, hängt stark von der jeweiligen Lehrperson oder der Schule ab.

Im Rahmen eines von der GSD in Auftrag gegebenen Pilotprojekts können sich Schulen und andere Berufsbildungszentren bei Caritas Freiburg für die Organisation von Interventionen zur Sensibilisierung für ihre Schülerinnen, Schüler und Auszubildenden einschreiben.<sup>1</sup> Seit 2011 hat die GSD ihre Zusammenarbeit mit Caritas Fribourg intensiviert und ihr ein zusätzliches Mandat zur Verschuldungsprävention bei Jugendlichen mittels Sensibilisierungskursen erteilt.<sup>2</sup>

Schliesslich bieten verschiedene Unternehmen wie Die Post ihren Auszubildenden verschiedene Sensibilisierungskurse an.

## 2. Präventionskurse

Mehrere Organisationen des Kantons Freiburg bieten Präventions- und Sensibilisierungskurse insbesondere für Jugendliche an. Der SSIEF erteilt allen im letzten Lehrjahr stehenden Lernenden seiner Partnerunternehmen und den Mitarbeitenden, die kurz vor der Pensionierung stehen, Kurse zur Überschuldungsprävention und zur Budgetverwaltung. Ausserdem wurde die FRC von Pro Juventute mit einem Kurs beauftragt, der sich an alleinerziehende Mütter richtet.

Organisationen, die Kurse zur Überschuldungsprävention anbieten:

- > Caritas Freiburg
- > Betreibungsämter
- > Service social inter-entreprises (SSIEF)<sup>3</sup>
- > Fédération romande des consommateurs (FRC)
- > Banken

## 3. Sensibilisierung

Über ihre Website, durch ihre Aktionen und Interventionen in den Medien sind bestimmte Organisationen in grossem Stil im Sensibilisierungsbereich tätig.

Im Sensibilisierungsbereich aktive Organisationen:

- > Caritas Freiburg
- > FRC

<sup>1</sup> Die am Pilotprojekt beteiligten Schulen und anderen Einrichtungen sind: landwirtschaftliches Institut des Staates Freiburg in Grangeneuve (LIG), Amt für Personal und Organisation des Staates Freiburg (POA), Gewerbliche und Industrielle Berufsfachschule (GIBS), Kaufmännische Berufsfachschule (KBS), Berufsfachschule Gesundheit – Soziales (ESSG), Motivationssemester Verein REPER (MoSe), spezialisiertes Berufsbildungszentrum Prof-in in Courtepin, Berufsfachschule Technik und Kunst (EMF); hinzu kommen im Jahr 2013 die Strukturen der Préformation Pré-Fo.

<sup>2</sup> S. Entstehung und Beschreibung, Kap. 3.3.1, S. 39; Ziel 1, Massnahme 1, S. 52.

<sup>3</sup> Der SSIEF ist der Sozialberatung von rund dreissig Unternehmen im Kanton Freiburg. Über seine Beratungsaktivitäten hinaus setzt sich dieser Dienst in der Überschuldungsprävention bei den Jugendlichen ein.



#### 4. Prävention der Spielsucht

Die Spielsucht kann einen Haushalt in die Schuldenfalle treiben. Nach Dr. Dimitri Kohler, Gesundheitsökonom, der seine Doktorarbeit der Untersuchung der sozioökonomischen Auswirkungen von Spiel und Spielsucht widmete, leiden 1,5% der Schweizer Bevölkerung an Spielsucht. Mit diesen Störungen sind zahlreiche Folgen verbunden, zu denen vor allem Schulden zählen.<sup>1</sup> In diesem Sinne können die Prävention und die Bekämpfung der Spielsucht als eine Form von Primärprävention der Überschuldung gelten.

Seit 2009 verfügt der Kanton Freiburg über einen kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht (der Fonds). Alimentiert wird der Fonds durch den Ertrag der Abgaben auf die Lotterien und Wetten<sup>2</sup>, Legate und Schenkungen, den Ertrag aus dem Vermögen des Fonds und alle weiteren Mittel, die ihm zugeteilt werden können.<sup>3</sup> Er bezweckt die Unterstützung von Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht. Die Beitragsgesuche werden von der Kommission für die Verwendung des Fonds geprüft. Die Kommission kann auch Projekte erarbeiten und vorschlagen.<sup>4</sup>

Vom kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht im Jahr 2012 subventionierte Organisationen:

- > REPER
- > Caritas Freiburg
- > Groupement romand d'études des addictions

2012 wurden dem Verein REPER im Rahmen des Projekts für die Prävention sowie die Früherkennung und -intervention im Bereich der Spielsucht, das sich über den Zeitraum 2010–2012 erstreckt, 35 000 Franken ausgerichtet. Der Verein organisierte vom 7. bis 13. Mai 2012 eine neue «Bildschirmfreie Woche», in der den Schülerinnen und Schülern der französischsprachigen vierten bis sechsten Primarschulklassen des Kantons Freiburg das Experiment vorgeschlagen wurde, eine Woche lang in ihrer Freizeit auf die Bildschirmbenutzung zu verzichten. Ausserdem wurde Caritas Freiburg ein Mandat in Höhe von 18 874.90 Franken für die Prävention der Verschuldung Jugendlicher erteilt. In der Tat ist die Verschuldung die erste schädliche Folge von Geldspielaktivitäten. Dieses Thema zählt im Übrigen zu den Handlungsachsen des interkantonalen Programms zur Bekämpfung der Spielsucht für den Zeitraum 2012–2015. Schliesslich wurde

<sup>1</sup> KOHLER D., *op. cit.*

<sup>2</sup> Abgaben, die aufgrund der interkantonalen Vereinbarung vom 7. Januar 2005 über die Aufsicht sowie die Bewilligung und die Ertragsverwendung von interkantonal oder gesamtschweizerisch durchgeführten Lotterien und Wetten geschuldet werden. STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verordnung vom 17. März 2009 über den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht*, Freiburg, 17. März 2009.

<sup>3</sup> STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verordnung vom 17. März 2009 über den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht*, Freiburg, 17. März 2009.

<sup>4</sup> *Eb. da.*

dem Groupement romand d'études des addictions (GREA) ein Betrag von 47 696.10 Franken als Beteiligung des Kantons am Betrieb des GREA ausgerichtet, entsprechend der von der Conférence Latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) unterzeichneten Vereinbarung. Alles in allem wurden im Jahr 2012 101 571 Franken vom kantonalen Fonds ausgerichtet. Am 31. Dezember 2012 verfügte der Fonds über eine Summe von 581 184.49 Franken.<sup>5</sup>

Am 21. Februar 2013 organisierten die GSD und die kantonale Kommission für die Verwendung des Fonds zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht eine kantonale Tagung zum Thema «Jugendliche und Spielsucht». Dieser Anlass trug zur Verstärkung der Verbindung und des Austauschs zwischen den verschiedenen in diesem Bereich aktiven Organisationen bei. Unter den gebotenen Beiträgen wurden die Präsentationen von Dr. Suris und Prof. Jeanrenaud, die das Problem des Geldspiels bei Heranwachsenden bzw. die sozialen Kosten der Geldspiele in der Schweiz behandelten, besonders geschätzt, und sie ermöglichten es, die Realität der Geldspiele in der Schweiz genauer zu erfassen. Im Gefolge dieser Tagung wurde eine neue Zusammenarbeit zwischen Caritas Freiburg, dem GREA und REPER initiiert mit dem Ziel, die der Überschuldungsprävention geltenden Kurse von Caritas Freiburg bei den Jugendlichen dahingehend auszubauen, dass sie auch die Spielsucht mit einbeziehen. Um diese Kurse inhaltlich nicht noch mehr und somit übermässig zu befrachten, besteht die Idee darin, ein Sensibilisierungsinstrument zu schaffen, mit dem die Jugendlichen interagieren und das sie mitnehmen könnten, wie etwa eine Smartphone-App oder eine Website zum Thema. Dieses in Ausarbeitung befindliche Projekt wird es ermöglichen, eine grosse Anzahl Jugendlicher auf die mit dem Geldspiel verbundenen Risiken zu sensibilisieren.

#### 5. Rasche Bearbeitung der Steuererklärungen und Unterstützung beim Ausfüllen der Steuererklärung

Die Steuerverwaltung des Kantons Freiburg (KSTV) bemüht sich, die Steuererklärungen der Freiburger Steuerpflichtigen rasch zu bearbeiten, um der aktuellen Situation der Leute bestmöglich gerecht zu werden und zeitliche Verschiebungen zu vermeiden. Zudem organisiert die KSTV acht zweistündige Sitzungen (davon sechs auf Französisch und zwei auf Deutsch) an verschiedenen Orten des Kantons, um den Personen beim Ausfüllen ihrer Steuererklärung behilflich zu sein.

##### Stufe II

Im Sinne der **Sekundärprävention** konnte ein einziger Massnahmentyp verzeichnet werden:

- > Hilfe bei der Budgetverwaltung

<sup>5</sup> KANTONALE KOMMISSION FÜR DIE VERWENDUNG DES FONDS ZUR PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG DER SPIELSUCHT, *Bericht 2012 an den Staatsrat, Kantonaler Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht*, Freiburg, 4. März 2013.

## 1. Budgetberatung

Die Budgetberatung ist im Allgemeinen für jede Person gedacht, die einen Überblick über ihre finanzielle Situation gewinnen möchte. Das Hauptziel besteht darin, die Kompetenzen der Personen, die von dieser Unterstützung Gebrauch machen, zu stärken, um eine allfällige Verschlechterung ihrer Situation bzw. den Eintritt in eine Schuldenspirale zu vermeiden. Die Hauptherausforderung dieses Massnahmen-typs besteht darin, jene Personen, die sich in einer heiklen Situation befinden, zum Aufsuchen der Budgetberatungs-stelle zu motivieren, bevor ihre Finanzen völlig aus dem Gleichgewicht geraten sind.

In der Budgetberatung aktive Organisationen:

- > Caritas Freiburg
- > Budget-Beratungsstelle Sensebezirk<sup>1</sup>
- > FRC
- > Impuls, Beratungs- und Präventionsstelle, Mensch und Arbeit<sup>2</sup>
- > SSIEF

Impuls erhielt übrigens im Jahr 2011 10 000 Franken, im Jahr 2012 8 000 Franken über den kantonalen Sozialhilfefonds.

Ausserdem haben Caritas Freiburg und der Verein REPER im Jahr 2011 eine Zusammenarbeit aufgenommen. In den Räumen von REPER bietet die Caritas Freiburg Beratungen für 18- bis 25-Jährige an, die finanzielle Schwierigkeiten haben. Im Februar 2012 unterzeichnete die Budget-Beratungsstelle Sensebezirk eine Zusammenarbeitsvereinbarung mit Caritas Freiburg, dank der die beiden Einrichtungen einander ergänzen und in ihrer Aktion verstärkt werden. Die Budget-Beratungsstelle kann zum Beispiel bei Überlastung auf eine Verstärkung durch Caritas Freiburg zählen, von einem Know-how-Transfer oder einer Vertretung bei Abwesenheit profitieren. Caritas Freiburg wiederum profitiert von der Unterstützung der Budget-Beratungsstelle für Klientinnen und Klienten des Sensebezirks, die Hilfe in Budgetfragen brauchen. 2011 erhielt die Budget-Beratungsstelle ausserdem aus dem kantonalen Sozialhilfefonds einen Betrag von 15 000 Franken sowie 20 000 Franken im Jahr 2012.

## Stufe III

In der **Tertiärprävention** finden sich zwei Massnahmen-typen:

1. Schuldenberatung
2. Darlehen für überschuldete Personen zum Zweck einer Schuldensanierung

<sup>1</sup> Die seit Sommer 2005 tätige Budget-Beratungsstelle Sensebezirk bietet der Bevölkerung des Sensebezirks Unterstützung in der Budgetverwaltung.

<sup>2</sup> Die in Murten ansässige Fachstelle Impuls ist auf die Beratung und Begleitung im Bereich des Arbeitsrechts und der Sozialversicherungen spezialisiert. Sie betreut Personen, die im Seebezirk wohnen.

In der Präventionsstufe III sind zwar nicht viele Massnahmen anzutreffen, jedoch konzentrieren sich die umfangreichsten Investitionen des Kantons auf diesen Bereich.

## 1. Schuldenberatung

Seit 2003 betraut der Staat Freiburg die Vereinigung Caritas Freiburg mit der Hilfe an verschuldete Personen. Sie ist die einzige Organisation, die Leistungen der Schuldenberatung anbietet. Der Schuldenberatungsdienst empfängt, orientiert und informiert alle Personen, die Fragen in Verbindung mit dem Schuldenproblem haben, und begleitet, wenn die Situation es erlaubt, die Personen in einem Schuldensanierungsprozess. Er bietet zweierlei Leistungen an:

- > *Betreuung verschuldeter Personen*  
Der Schuldenberatungsdienst steht allen im Kanton wohnhaften Personen offen.
- > *Ausbildung in Schuldenberatung*  
Die Fachpersonen von Caritas Freiburg organisieren zuhanden der Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter sowie der Beistände des Kantons Grundausbildungs-sessions für die Intervention bei verschuldeten Personen. 2012 fand eine zweitägige Grundausbildung zum Thema «Intervention bei verschuldeten Personen» statt. Sie wurde von 23 Personen absolviert, die beruflich mit verschuldeten Personen zu tun haben.

## 2. Darlehen für überschuldete Personen zum Zweck einer Schuldensanierung

Überschuldete Personen sehen sich sehr bedeutenden Schuldenvolumen gegenüber. Damit sie sich aus der Schuldenspirale lösen können, wurden Fonds für die Gewährung von Darlehen errichtet.

Fonds für die Gewährung von Darlehen:

- > Der weiter oben beschriebene Entschuldungsfonds für natürliche Personen<sup>3</sup>
- > Sozialfonds des Staates

Der Sozialfonds des Staates (der Fonds) wendet sich an alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Staates Freiburg<sup>4</sup>, die sich vorübergehend in Schwierigkeiten befinden. Der 1946 errichtete Fonds wird von einem dreiköpfigen Vorstand verwaltet (Verwaltungsorgan); dieser besteht aus der Finanzdirektorin oder dem Finanzdirektor als Präsident/in, der Vorsteherin oder dem Vorsteher des Amtes für Personal und Organisation (POA) und einer Vertreterin oder einem Vertreter des Staatspersonals. Mitarbeitende, die sich an den Fonds wenden, erhalten ein zinsloses Darlehen, das ausschliesslich zum Bezahlen der notwendigen Ausgaben dient, namentlich

<sup>3</sup> S. Entstehung und Beschreibung, Kap. 3.3.1, S. 40

<sup>4</sup> Nur die dem Gesetz über das Staatspersonal (StPG) unterstellten Mitarbeitenden.

der Ausgaben für Wohnung oder Versicherungen, so dass Betreibungen mit Gehaltspfändungen vermieden werden können. Das Verwaltungsorgan erstellt zunächst mit der um Unterstützung ersuchenden Person zusammen einen Rückzahlungsplan. Die Rückerstattung erstreckt sich in der Regel über maximal 48 Monate. Prinzipiell können die Darlehen 10 000 Franken nicht übersteigen. Sie werden zinslos gewährt. Ausnahmsweise können in Berücksichtigung der materiellen Lage der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters Darlehen bis in Höhe von 25 000 Franken gewährt werden. In diesem Fall ist die Summe, die 10 000 Franken übersteigt, mit 3% Zinsen rückzuerstatten. Der Fonds wird vom Staat entsprechend dem Bedarf und den Budgetmöglichkeiten geäufnet. Derzeit verfügt er über rund 350 000 Franken. 2012 wurden 28 Gesuche an den Fonds gerichtet, 18 wurden bewilligt und eines abgelehnt. Für die 7 übrigen Gesuche wurden alternative Lösungen ins Auge gefasst. Mit Caritas Freiburg wurde eine die Staatsangestellten betreffende Zusammenarbeitsvereinbarung abgeschlossen. Komplexe finanzielle Situationen (chronisches Budgetdefizit, Budget dicht am Existenzminimum, Gehaltspfändung usw.) werden an den Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg weitergeleitet. Diese erstellt einen schriftlichen Bericht, der eine Bilanz der finanziellen Situation sowie die Perspektiven und Handlungsmöglichkeiten der verschuldeten Person enthält. 2012 profitierten neun Staatsangestellte von dieser Zusammenarbeit.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Reglement vom 13. Dezember 1988 über den Sozialfonds*, Freiburg, 13. Dezember 1988.

## Zusammenstellung der im Kanton Freiburg bestehenden Massnahmen

Eigene Massnahmen des Kantons Freiburg		
Stufen	Massnahmen	Verfügbare Leistungen/Ressourcen
<b>Stufe I Primärprävention</b> Personen ohne finanzielle Probleme (s. S.41)	Überschuldungsprävention im Rahmen des Erziehungswesens	Schulen Caritas Freiburg Betreibungsämter Fédération romande des consommateurs Banken
	Kurse für Überschuldungsprävention	Caritas Freiburg Betreibungsämter Service social inter-entreprises Fédération romande des consommateurs Banken
	Sensibilisierung	Caritas Freiburg Fédération romande des consommateurs
	Prävention der Spielsucht	Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht REPER Caritas Freiburg Groupement romand d'études des addictions
	Rasche Bearbeitung der Steuererklärungen und Unterstützung beim Ausfüllen der Steuererklärung	Kantonale Steuerverwaltung
<b>Stufe II Sekundärprävention</b> Personen mit finanziellen Schwierigkeiten (s. S. 45)	Hilfe bei der Budgetverwaltung	Caritas Freiburg Budget-Beratungsstelle Sensebezirk Fédération romande des consommateurs Impuls Service social inter-entreprises Regionale Sozialdienste Betriebliche Sozialberatung
<b>Stufe III Tertiärprävention</b> Überschuldete Personen (s. S. 46)	Schuldenberatung	Caritas Freiburg
	Darlehen für überschuldete Personen zum Zweck einer Schuldensanierung	Kantonaler Entschuldungsfonds für natürliche Personen, der von der kantonalen Kommission für die Verwendung des Fonds verwaltet wird Sozialfonds des Staates

Im Kanton Freiburg verfügbare, auf nationaler Ebene bestehende Massnahmen		
Stufen	Massnahmen	Leistungserbringer/verfügbare Ressourcen
<b>Stufe I Primärprävention</b> (s. Kap. 3.1)	Internetseiten zur Information	www.schulden.ch www.budgetberatung.ch www.caritas-schuldenberatung.ch www.steuern.easy.ch www.ciao.ch
	Präventionsmaterial für Kinder	Pro Juventute
	Kurse für Migrant/in/nen	Caritas Schweiz
	Beratungs-Hotline SOS Schulden: 0800 708 708	Caritas Schweiz Caritas Freiburg
	Prävention der Spielsucht	Groupement romand d'études des addictions
<b>Stufe II Sekundärprävention</b> (s. Kap. 3.1)	Beratungs-Hotline SOS Schulden: 0800 708 708	Caritas Schweiz Caritas Freiburg

### 3.3.3. Allgemeine Einschätzung der Freiburger Situation

Um die Situation auf Freiburger Ebene beurteilen zu können, lohnt es sich, auf die hauptsächlichen Lehren zurückzukommen, die aus diesem Bericht gezogen werden können.

Allgemein wurde festgestellt, dass die Verschuldung eine Realität für nahezu eine von zehn Personen und kein jugendspezifisches Phänomen ist. Zudem weisen verschiedene Anzeichen darauf hin, dass sich die Lage tendenziell verschlechtert. So behaupten einige Fachleute, es sei nötig, primäre und

sekundäre Präventionsmassnahmen zu entwickeln, mit denen Personen in Schwierigkeiten unterstützt werden können, damit sie gar nicht erst in eine Überschuldungsspirale geraten.<sup>1</sup> Bezüglich des ersten Punktes ist zu bemerken, dass die Überschuldungsprävention im Kanton Freiburg derzeit hauptsächlich auf die Tertiärprävention ausgerichtet ist, das heisst auf Massnahmen der Unterstützung schon überschuldeter Personen. In diese Präventionskategorie wird der Hauptteil der gesprochenen Beträge investiert.

<sup>1</sup> RODARI S., *op. cit.*

Sodann wirkt sich gemäss den Daten des BSF der Ausbildungsstand auf das Überschuldungsrisiko junger Menschen aus, insbesondere jener mit einem auf Sekundarschulstufe oder darunter liegenden Ausbildungsstand. Daher ist es wichtig, die Kompetenzen dieser Jugendlichen im Umgang mit ihren Finanzen zu stärken. Auf diesem Gebiet erteilen verschiedene Einrichtungen Präventionskurse vor allem bei Lernenden. Die von der GSD in Auftrag gegebene Aufstellung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen» ermöglichte es, diesen Präventionstyp zu entwickeln. Indessen erreichen die Interventionen der verschiedenen Strukturen bisher nur eine begrenzte Gruppe Jugendlicher und folgen nicht wirklich einer vorgegebenen Systematik, da sie hauptsächlich entsprechend der Nachfrage erteilt werden.

Eine der wichtigsten Lehren aus diesem Bericht betrifft die kritischen Momente, wo das Verschuldungsrisiko besonders hoch ist. Es handelt sich um spezifische Momente im Leben, die sich auf das Budget auswirken, wenn sie schlecht bewältigt werden. In der Folge kann die betreffende Person in den Teufelskreis der Überschuldung geraten. Diese Momente wurden in zwei Kategorien unterteilt: Beginn eines neuen Lebensabschnitts (Volljährigkeit, finanzielle Selbständigkeit, Geburt oder Aufnahme eines Kindes, Pensionierung) und Bruchstellen im Lebensverlauf (Scheidung/Trennung, Gesundheitsprobleme, Verlust des Arbeitsplatzes, Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit). Diese Elemente stellen sehr interessante Indikationen für die Prävention dar, denn sie bieten die Möglichkeit, Massnahmen und Interventionen gezielt und in Zusammenarbeit mit besonderen Partnern auf bestimmte Momente hin zu erarbeiten. Die Bestandsaufnahme über die heutige Situation im Kanton Freiburg zeigt aber, dass die bisherige Prävention nicht nach dieser Logik erfolgt ist. Die bestehenden Massnahmen wenden sich entweder unterschiedslos an die ganze Bevölkerung oder speziell an die Jugendlichen.

Ausserdem besteht einer der besonders wichtigen Faktoren für das Überschuldungsrisiko im Zusammentreffen von geringem Finanzwissen in der Bevölkerung insgesamt mit kritischen Momenten. Hier zeigen die Untersuchungen im Zusammenhang mit diesem Bericht, dass das Freiburger Dispositiv noch verbesserungsfähig ist. In der Tat wurde beobachtet, dass Personen, die mit Schulden zu kämpfen haben, sich erst dann Unterstützung holen, wenn sie sozusagen schon mit dem Rücken zur Wand stehen und keinen anderen Ausweg mehr sehen. Zu diesem Zeitpunkt sind sie schon so in Schulden verstrickt, dass es extrem schwierig wenn nicht gar unmöglich ist, sie daraus zu befreien. Für solche Personen ist die Sekundärprävention von grösster Bedeutung. Dabei handelt es sich namentlich um Massnahmen der Budgetberatung, denn die Personen brauchen Unterstützung, bevor sie die Talsohle erreichen. Im Kanton Freiburg gibt es aber zu wenig Massnahmen der Sekundärprävention, und vermutlich sind sie nicht bekannt genug.

Auch die verschiedenen Schuldenarten liefern einen Hinweis für die Beurteilung. Zahlungsrückstände bei Steuern und in der Krankenversicherung sind die häufigsten Schulden. Im Zusammenhang mit den Steuern hat die Kantonale Steuerverwaltung schon bestimmte Massnahmen eingeführt. Indessen sind die Fachleute der Schuldenberatung der Meinung, dass eine Verstärkung in diesem Bereich nötig wäre, so häufig tritt diese Schuldenart auf.

Schliesslich zeigen die Geschichte und der Katalog der heute im Kanton Freiburg bestehenden Massnahmen die Dynamik der in diesem Bereich aktiven Organisationen, ihren Einsatz und die Initiativen bei der Suche nach Lösungen sowie die wichtige und aktive Mitwirkung des Staates auf. Angesichts der Komplexität und der Tragweite des Problems ist aber für die Kohärenz des Ganzen und die Führung des Dispositivs eine Koordination auf Kantonsebene erforderlich.

#### **4. Aktionsplan 2013–2016 zur Verstärkung der kantonalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung**

Im Kanton Freiburg besteht der Eckstein des Dispositivs für die Überschuldungsprävention zum einen im kantonalen Entschuldungsfonds für natürliche Personen, der von der kantonalen Kommission für die Verwendung des Fonds verwaltet wird, und zum anderen aus den Leistungen des vom Staat beauftragten Schuldenberatungsdienstes von Caritas Freiburg.

In Anbetracht der heutigen Situation und ihrer angekündigten Verschlechterung muss das kantonale Dispositiv konsolidiert werden. Aufgrund der Ergebnisse dieses Berichts sprach sich der Staatsrat für den folgenden Aktionsplan zur Verstärkung der kantonalen Politik der Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung aus:

Drei Ziele bestimmen die im Zeitraum 2013–2016 zu entwickelnden Massnahmen:

1. Die Bevölkerung den kritischen Momenten entsprechend gezielt sensibilisieren
2. Zur raschen Beanspruchung der vorhandenen Unterstützungen ermutigen: Pilotprojekt für Sekundärprävention
3. Die Politik der Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht umfassend koordinieren

Künftig wird sich der Staatsrat auf die Arbeiten der kantonalen Kommission stützen, die infolge dieses Berichts eingesetzt wird, insbesondere auf die Evaluation der Umsetzung des Aktionsplans 2013–2016, um über die weiteren Ausrichtungen und umzusetzenden Massnahmen zu entscheiden.

## **Ziel 1: Die Bevölkerung den kritischen Momenten entsprechend gezielt sensibilisieren**

Die Fachleute sind der Ansicht, dass das Problem der Überschuldung heute in jedem Leben auftreten kann. Grundsätzlich läuft jede und jeder Gefahr, sich an bestimmten Wendepunkten ihres oder seines Lebens zu überschulden, wenn die persönlichen Finanzen aufgrund bestimmter Änderungen der Lebensverhältnisse durcheinander geraten.

Diese kritischen Momente werden in zwei Kategorien eingeteilt: Übertritt in einen neuen Lebensabschnitt und Bruchstellen im Lebensverlauf:

<b>Lebensabschnitte</b>	<b>Bruchstellen im Lebensverlauf</b>
Volljährigkeit	Scheidung, Trennung
Finanzielle Selbständigkeit	Gesundheitsprobleme (Krankheit, Invalidität, Unfall, Abhängigkeit)
Geburt/Aufnahme eines Kindes	Arbeitsplatzverlust
Pensionierung	Scheitern einer selbständigen Erwerbstätigkeit

Diese Hinweise sind besonders interessant für eine gezielte Prävention entsprechend der Lebensphase und -situation der Freiburgerinnen und Freiburger.

Das Ziel 1 besteht aus 2 Massnahmen:

**Massnahme 1:** Fortsetzung und Erweiterung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen».

**Massnahme 2:** Über besondere Portale Verbreitung einer spezifischen Information entsprechend jedem kritischen Lebensmoment.

### **Massnahme 1: Fortsetzung und Erweiterung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen»**

Die erste empfohlene Massnahme besteht darin, die bisherigen Interventionen von Caritas Freiburg in Berufsschulen, MoSe, PréFo, im Landwirtschaftlichen Institut von Grangeneuve (LIG), bei den Lernenden des Staates Freiburg und in weiteren Strukturen wie der Stiftung Prof-In fortzusetzen.<sup>1</sup> Zum anderen darin, die Zahl der Interventionen in den Berufsschulen progressiv zu erhöhen. Ziel ist, dass alle Schülerinnen und Schüler des zweiten Berufsschuljahres in den Genuss von Sensibilisierungs- und Präventionskursen kommen, die dem Thema Überschuldung gewidmet sind.

Heute werden diese Kurse rund 1400 Schülerinnen und Schülern der Berufsschulen erteilt. Sie erreichen die Hälfte der Klassen des zweiten Jahres. Für eine kohärente Prävention ist

<sup>1</sup> Ecole professionnelle artisanale et commerciale Bulle (EPAC), Gewerbliche und industrielle Berufsfachschule Freiburg (GIBS), Berufsfachschule Gesundheit – Soziale Grangeneuve – Posieux (ESSG), Berufsfachschule Technik und Kunst (EMF).

es aber wichtig, alle Klassen des zweiten Jahres abzudecken, damit jede und jeder Jugendliche während seiner Berufsausbildung zumindest einmal auf das Überschuldungsrisiko sensibilisiert wird und sich zweckmässige Instrumente für den Umgang mit den persönlichen Finanzen aneignet.

Für diese erste Massnahme sprechen mehrere konvergierende Gründe. Erstens: Zieht man die im 2. Kapitel aufgeführten Lebensabschnitte in Betracht, in denen die Überschuldungsgefahr ziemlich hoch ist, sowie die Ergebnisse der BFS-Statistik über die Verschuldung junger Erwachsener, so zeigt sich, dass die Schülerinnen und Schüler der Berufsschulen eine besonders interessante Zielgruppe für die Prävention darstellen. Denn zum einen ist die grosse Mehrheit der Personen in beruflicher Erstausbildung zwischen 15 und 20 Jahre alt, das heisst, diese Schülerinnen und Schüler sind potenziell von drei der obgenannten Lebensabschnitte betroffen: Erreichung der Volljährigkeit, der finanziellen Selbständigkeit und Geburt eines Kindes. In dieser Lebensphase können also erhebliche Änderungen eintreten. Die ersten Erfahrungen mit der Verwaltung eines eigenen Budgets werden in Regel zu diesem Zeitpunkt gemacht, und es ist äusserst wichtig, dass sich die jungen Leute der Risiken, die auf sie lauern, bewusst und selber in der Lage sind, die eine und andere Wahl entsprechend ihren verfügbaren Mitteln zu treffen. Zum anderen wirkt sich nach den Ergebnissen der BFS-Statistik über die Verschuldung junger Erwachsener der Ausbildungsstand auf die Verschuldungssituationen aus. In der Tat weisen junge Leute, die höchstens auf Sekundarstufe ausgebildet sind oder deren Bildungsstand darunter liegt, in höherem Ausmass kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände und ein grösseres ernsthaftes Verschuldungsrisiko auf als solche mit einer Ausbildung auf Tertiärstufe.<sup>2</sup> Daher ist es wichtig, diesen Jugendlichen besondere Aufmerksamkeit zu widmen, ihnen konkrete, nützliche Informationen zur Verfügung zu stellen und sie mit den Ressourcen bekannt zu machen, die ihnen bei Bedarf zur Verfügung stehen. Mit dieser Massnahme kann ein breites Spektrum junger Menschen erreicht werden, die Schülerinnen und Schüler der Berufsschulen des Kantons Freiburg, aber auch die Jugendlichen der MoSe, der PréFo, des LIG, die Lernenden des Staates sowie die jungen Leute, die von Strukturen wie der Stiftung Prof-In betreut werden.

Sodann kann diese Massnahme leicht eingesetzt werden, da die Kurse schon von Caritas Freiburg ausgearbeitet sind und in den Klassen erteilt werden. Mit der Weiterführung und Verstärkung dieses Mandats an diese Vereinigung kann der Kanton Freiburg den in Berufsausbildung stehenden Jugendlichen eine seriöse und gute Sensibilisierung auf das Thema

<sup>2</sup> Prozentzahlen für kritische Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände: Obligatorische Schule: 14,5%, Sekundarstufe II: 10%, Tertiärstufe: 2,9%

Prozentzahlen für schwereres Verschuldungsrisiko: Obligatorische Schule: 10,8%, Sekundarstufe II: 4,7%, Tertiärstufe: 1,4%  
BFS, *Die Verschuldung bei jungen Erwachsenen, ergänzende Analysen bei jungen Erwachsenen, op. cit.*

Überschuldung bieten. Dank ihrer Erfahrung auf dem Gebiet der Überschuldungsprävention und -bekämpfung verfügt die Vereinigung über ein wertvolles Know-how in diesem Bereich. Seit 2006 besteht zwischen dem Staat Freiburg und Caritas Freiburg eine Vereinbarung, welche die Vereinigung mit der Hilfe an verschuldete Personen betraut. 2012 bearbeitete deren Schuldenberatungsdienst 600 Fälle, alle Leistungen zusammengenommen (Beratungen, Kurzgespräche und eigentliche Schuldensanierungsprozesse). Der Schuldenberatungsdienst von Caritas Freiburg ist die Haupteingangspforte, wenn es darum geht, bei der kantonalen Kommission ein Gesuch um ein Darlehen des Entschuldungsfonds einzureichen. Was die von den Mitarbeitenden der Caritas Freiburg erteilten Kurse angeht, so wurden diese im Ausgang des von der GSD in Auftrag gegebenen Pilotprojekts evaluiert. Bei dieser Gelegenheit sagten die Schülerinnen und Schüler, sie hätten Neues gelernt, das ihnen im künftigen Erwerbsleben von Nutzen sei, und sie seien sich des Verschuldungsproblems vermehrt bewusst geworden. Auch seien sie auf die verschiedenen Ausgaben wie etwa Steuern oder Krankenversicherungsprämien sensibilisiert worden. Die Lehrpersonen unterstrichen das Interesse der Schülerinnen und Schüler am Thema. Die GSD hat übrigens das Mandat bestätigt, indem sie seine Finanzierung im Jahr 2013 erneuerte.

Der Wille der Berufsschulen und der Organisatoren von Motivationssemestern, die Zusammenarbeit mit Caritas über das Pilotprojekt hinaus fortzusetzen, zeigt den Enthusiasmus und das Interesse der Verantwortlichen dieser Einrichtungen an diesen Einsätzen.

2013 wurde im Gefolge der kantonalen Tagung zum Thema «Jugendliche und Spielsucht» eine neue Zusammenarbeit zwischen Caritas Freiburg, dem GREA und REPER initiiert mit dem Ziel, die der Überschuldungsprävention geltenden Kurse von Caritas Freiburg bei den Jugendlichen dahingehend auszubauen, dass sie auch die Spielsucht mit einbeziehen. Um diese Kurse inhaltlich nicht noch mehr und somit übermässig zu befrachten, besteht die Idee darin, ein Sensibilisierungsinstrument zu schaffen, mit dem die Jugendlichen interagieren und das sie mitnehmen könnten, wie etwa eine Smartphone-App oder eine Website zum Thema. Dieses in Ausarbeitung befindliche Projekt wird es ermöglichen, eine grosse Anzahl Jugendlicher auf die mit dem Geldspiel verbundenen Risiken zu sensibilisieren.

## **Kosten**

Heute leistet die Caritas Freiburg ihre Einsätze zur Überschuldungsprävention in den Berufsschulen, aber auch für die Lernenden des Staates im 1. Lehrjahr, im Rahmen der MoSe und der PréFo sowie in anderen Einrichtungen wie der Stiftung Prof-In. Die Kurse umfassen zwei Interventionen pro Klasse von je einer Stunde, um den ganzen Themenbereich abzuschreiten. Darüber hinaus erhält jede Schülerin

und jeder Schüler eine Informationsbroschüre «Schuldenfrei kaufen und konsumieren», die speziell für Jugendliche konzipiert wurde und Ratschläge und Hinweise zum Thema Überschuldungsrisiko sowie die Adressen der Dienste enthält, die bei Bedarf Unterstützung leisten.

Der Staatsrat hat also beschlossen, die Zahl der Interventionen von Caritas Freiburg in den Berufsschulen schrittweise zu erhöhen und die Kurse in den übrigen obgenannten Einrichtungen beizubehalten. Das Ziel besteht darin, im Schuljahr 2013–2014 die Hälfte der Klassen des zweiten Jahres zu erreichen und im Schuljahr 2014–2015 in allen zweiten Klassen zu intervenieren.

2012 wurden Caritas Freiburg 18 874, 90 Franken vom kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtet. Für die Weiterführung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen» und damit die Hälfte der Klassen des zweiten Berufsschuljahres Sensibilisierungskurse erhalten, hat sich die GSD im Jahr 2013 für eine Summe von 25 166 Franken verpflichtet, die über den Fonds ausgerichtet wird. Um wie in dieser Massnahme vorgesehen sämtliche Klassen des zweiten Berufsschuljahres zu erreichen, werden Caritas Freiburg in den Jahren 2014, 2015 und 2016 jährlich 50 000 Franken ausgerichtet. Diese Beträge werden dem Fonds entnommen.

## **Massnahme 2: Über besondere Portale Verbreitung einer spezifischen Information entsprechend jedem kritischen Lebensmoment**

Das 2. Kapitel zeigt verschiedene kritische Momente im Leben jedes Menschen auf, wo die Gefahr, in eine Schulden Spirale zu geraten, besonders gross ist.

Die hier vorgeschlagene Massnahme besteht darin, über besondere Portale und in Zusammenarbeit mit verschiedenen Strukturen des Freiburger Gesundheits- und Sozialsystems eine spezifische Information entsprechend jedem kritischen Lebensmoment zu verbreiten. Jeder dieser kritischen Momente kann zumindest einer Struktur zugewiesen werden. Diese Strukturen könnten es demnach übernehmen, gezielt Präventionsbroschüren abzugeben, die speziell für jeden kritischen Lebensmoment erarbeitet worden sind. Zum Beispiel müssen Personen, die sich trennen oder scheiden lassen wollen, notwendiger Weise vor die Präsidentin oder den Präsidenten des Zivilgerichts treten, und in diesem Moment könnte ihnen eine Broschüre überreicht werden, die sie auf das Risiko einer Überschuldung nach einer Trennung oder Scheidung sensibilisiert. Als weiteres Beispiel seien die Stellensuchenden genannt. Hier soll die Sensibilisierung im Rahmen der Gespräche mit den Beraterinnen und Beratern der regionalen Arbeitsvermittlungszentren verstärkt werden. Der Inhalt dieser Broschüren wird in Zusammenarbeit mit

den im Kanton Freiburg tätigen Fachleuten für Schuldenberatung konzipiert.

Die folgende Tabelle listet die hautsächlichen Strukturen und Akteure auf, die in diesem Zusammenhang zugezogen werden könnten (nicht abschliessende Liste).

	Kritische Momente	Vorgesehene Strukturen
Lebensabschnitte	Volljährigkeit	Schulen der Sekundarstufe II, Arbeitgeber/in
	Finanzielle Selbständigkeit	Schulen der Sekundarstufe II, Arbeitgeber/in, Kantonale Steuerverwaltung
	Geburt/ Aufnahme eines Kindes	Geburtsabteilungen Geburtshäuser Jugendamt (Adoptionen)
	Pensionierung	Ausgleichskasse
Bruchstellen	Scheidung, Trennung	Präsident/in des Zivilgerichts
	Gesundheitsproblem	Ärzeschaft Invalidenversicherungsstelle
	Arbeitsplatzverlust	Regionale Arbeitsvermittlungszentren
	Scheitern einer selbständigen Tätigkeit	Handelsregisteramt

## Kosten

Die Kosten dieser Massnahme werden für das Jahr 2014 auf 10 000 Franken veranschlagt, für die Jahre 2015 und 2016 auf 8000 Franken. Diese Beträge werden vom kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht übernommen.

## Ziel 2: Zur raschen Beanspruchung der vorhandenen Unterstützungen ermuntern

In der Regel werden die Budgetberatungsstellen zu einem sehr späten Zeitpunkt beansprucht. Personen in einer problematischen Verschuldungssituation suchen erst dann professionelle Unterstützung, wenn sie keinen anderen Ausweg mehr sehen. Dies ist ein grosses Problem, denn zu diesem Zeitpunkt ist es schwierig wenn nicht gar unmöglich, ihre Situation zu sanieren.

Das Ziel umfasst eine Massnahme.

### Massnahme 1: Pilotprojekt für Sekundärprävention

Die Einführung einer Früherfassung, um Personen mit Anzeichen einer drohenden Verschuldungsspirale rasch und einfach Hilfe anbieten zu können, ist von wesentlicher Bedeutung. Eines dieser Anzeichen ist offenbar leicht zu erkennen, nämlich das Gesuch um einen Lohn- oder Gehaltsvorschuss. In der Tat scheint ein solches Begehren ein guter Indikator für das Verschuldungsrisiko zu sein, denn dahinter verbergen sich häufig finanzielle oder administrative Probleme. Es ist ausserdem von Interesse, die Arbeitnehmerinnen und

Arbeitnehmer mit Hilfe einer Präventionsmassnahme zu erreichen, denn um einen Kredit aufzunehmen, ein Leasingvertrag abschliessen, eine Kredit- oder Kundenkarte beantragen oder ein Bankkonto eröffnen zu können, muss meistens eine Einkommensbescheinigung vorgelegt werden. Es ist zu beobachten, dass überschuldete Personen ihr Einkommen in der Regel aus einer unselbständigen Erwerbstätigkeit beziehen. Dies wird übrigens durch die Statistiken von Caritas Freiburg bestätigt. Sie zeigen, dass die den Schuldenberatungsdienst aufsuchenden Personen mehrheitlich Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind (68%)<sup>1</sup>. In Anbetracht dieser Realität und der Tatsache, dass die im Kanton Freiburg beschäftigten aktiven Personen mehrheitlich Arbeitnehmende sind, hat der Staatsrat beschlossen, sich mit der betrieblichen Sozialberatung zusammenzutun, um ein Pilotprojekt für Sekundärprävention zu lancieren. Es handelt sich um das Care Management des Staates Freiburg, der Sozialberatung der Post, Region Freiburg, und den Service social inter-entreprises (SSIEF)<sup>2</sup>. Dem Grundsatz nach haben diese Dienste in die Mitwirkung am Pilotprojekt eingewilligt.

Der von einer Praxis des SSIEF inspirierte Grundgedanke ist einfach: Wenn eine Person einen Lohn- oder Gehaltsvorschuss verlangt, wird ihr empfohlen, mit der Sozialberatung oder einer Budgetberatungsstelle Kontakt aufzunehmen, um sich Klarheit über ihre finanzielle Situation zu verschaffen. Denn das Verlangen nach einem Lohn- oder Gehaltsvorschuss gilt als Warnsignal für ein potenzielles Risiko, dass die betreffende Person in eine Verschuldungssituation gerät oder sich schon in einer solchen befindet. Das Ziel besteht darin, aufgrund eines geeigneten Indikators, der es ermöglicht, Personen in Schwierigkeiten rasch zu erfassen, um ihnen Unterstützung anzubieten, bevor ihre Lage zu katastrophal ist, oder sie gegebenenfalls schneller an eine Fachstelle zu verweisen, Zeit zu gewinnen.

Bevor man aber dieses Vorgehen allen Unternehmen des Kantons nahe legt, geht es darum, sich seiner Zweckmässigkeit zu vergewissern und dann ein einfaches und leicht zu verwendendes Instrument zu entwickeln, damit sie an der Verschuldungsprävention bei ihren Angestellten mitwirken. Deshalb hat der Staatsrat beschlossen, zunächst ein Pilotprojekt einzuführen.

Dieses Pilotprojekt verfolgt einen mehrfachen Zweck:

- > Evaluieren, ob das Verlangen nach einem Lohn- oder Gehaltsvorschuss effektiv ein guter Indikator für finanzielle Schwierigkeiten ist;
- > Das beste Mittel finden, mit dem die Lohnzahlungsverantwortlichen veranlasst werden können, die Angestellten an die Sozialberatung des Unternehmens oder eine Budgetberatungsstelle zu verweisen;

<sup>1</sup> CARITAS FREIBURG, SCHULDENBERATUNGSDIENST, *Statistik 2008-2012*, Givisiez.

<sup>2</sup> Der SSIEF ist von 36 Freiburger Unternehmen mit der sozialen Betreuung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beauftragt.



- > Die Gründe, Argumente, Worte, die die Angestellten überzeugt haben, eine Budgetberatung zu verlangen, verstehen und detailliert zusammenstellen;
- > Für die Freiburger Unternehmen ein einfaches und leicht zu verwendendes Instrument entwickeln, damit sie an der Verschuldungsprävention bei ihren Angestellten mitwirken;
- > Dieses Instrument den Freiburger Unternehmen zur Verfügung stellen;
- > Das Instrument im Kanton fördern.

Eine erste Phase wird darin bestehen, das Konzept des Pilotprojekts zu erstellen, es praktisch anzuwenden und das Instrument für die Unternehmen zu erarbeiten. Die zweite Phase des Pilotprojekts soll der Propagierung dieses Instruments bei den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern des Kantons gelten.

Diese Massnahme wird es ermöglichen, zahlreiche Situationen zu erkennen, in denen das Risiko von Verschuldung bzw. zugleich auch von Spielsucht besteht, bevor sie allzu bedenklich werden, damit die entsprechenden indirekten Kosten vermieden werden können. Das Engagement der Unternehmen in der Verschuldungsprävention wird einen besonderen Trumpf des Kantons in diesem Bereich darstellen.

### **Kosten**

Die mit der Umsetzung des Pilotprojekts verbundenen Kosten werden auf 30 000 Franken veranschlagt. Sie werden vom kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht übernommen.

### **Ziel 3: Die kantonale Politik für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht umfassend koordinieren**

Um zu einer effizienten kantonalen Politik für die Prävention und Bekämpfung der Überschuldung zu gelangen, ist es nötig, die Aktionen auf Kantonsebene zu koordinieren. Der Staatsrat hat daher beschlossen, eine einzige kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht einzusetzen.

Das Ziel 3 umfasst eine Massnahme.

### **Massnahme 1: Kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht**

Die Koordination des Dispositivs für die Prävention und Bekämpfung der Überschuldung von Privatpersonen wird mit der Einsetzung einer einzigen kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht (die Kommission) sichergestellt. Diese wird

administrativ der Direktion für Gesundheit und Soziales zugewiesen. Aufgrund der engen Verbindungen zwischen den Problemen Überschuldung und Spielsucht wird beschlossen, die Zuständigkeiten und Diskussionsthemen der heutigen kantonalen Kommission für die Verwendung des Spielsucht-Fonds zu ergänzen. Wie von der Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) im Jahr 2012 unterstrichen, als sie verlangte, die Fragen von Verschuldung und Überschuldung seien in die Planung des interkantonalen Programms zur Spielsuchtbekämpfung (PILDJ) aufzunehmen, sind diese beiden Probleme eng miteinander verflochten und gehen die ihnen geltenden Präventionsmassnahmen Hand in Hand. Die Vereinigung von Fachleuten in Sachen Überschuldung und Spielsucht in einer einzigen Kommission bedeutet einen Mehrwert für den Kanton, der auf diese Weise von einem weiten Blick auf den Umgang der Bevölkerung mit Geld und ihre Beziehung zu Geld sowie von breiten Kenntnissen in Bezug auf die Präventionsinstrumente profitieren wird.

Die Kommission wird namentlich die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- > Instruktion und Begutachtung der Beitragsgesuche an den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht;
- > Erarbeitung und Vorschlag von Projekten;
- > Überwachung der angemessenen Verwendung der Mittel;
- > Koordination der im Kanton umgesetzten Interventionen;
- > Beratendes Organ des Staatsrats für alle Fragen, die mit Überschuldung und/oder Spielsucht zu tun haben.

### **Kosten**

Diese Massnahme hat keine finanzielle Auswirkung, denn für die Verwaltungskosten der Kommission für die Verwendung des kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht ist sie schon im laufenden Budget des Kantonalen Sozialamts eingetragen.

## Finanzierung des Aktionsplans 2013–2016: Zusammenstellung (CHF)

	2013	2014	2015	2016	Total	
Ziel 1 Sensibilisieren	<b>Massnahme 1</b> Fortsetzung und Ausweitung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen» (s. Seite 52)	25 166.00	50 000.00	50'000.00	50 000.00	175 166.00
	<b>Massnahme 2</b> Über besondere Portale Verbreitung einer spezifischen Information entsprechend jedem kritischen Lebensmoment (s. Seite 54)	/	10 000.00	8 000.00	8 000.00	26 000.00
Ziel 2 Ermuntern	<b>Massnahme 1</b> Pilotprojekt für die Sekundärprävention (s. Seite 55)	30 000.00	/	/	/	30 000.00
Ziel 3 Koordinieren	<b>Massnahme 1</b> Kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht (s. Seite 57) + <i>Koordination des ganzen Aktionsplans</i>	ohne finanzielle Auswirkung	idem	idem	idem	ohne finanzielle Auswirkung
<b>Total</b>	55 166.00	60 000.00	58 000.00	58 000.00	<b>231 166.00</b>	

Die zur Verstärkung der kantonalen Politik zur Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung nötigen Mittel werden für den Aktionsplan 2013–2016 dem kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht entnommen.

### Schlussfolgerung

Schulden führen nicht zwangsläufig zu einer Überschuldung, sofern sie unter Kontrolle bleiben. Die Überschuldung aber untergräbt die Existenz des ganzen Menschen. Wenn sie sich der Ernsthaftigkeit ihrer Lage bewusst werden, haben überschuldete Personen regelmässig ein Gefühl der Unsicherheit, des persönlichen Scheiterns bzw. ihrer Unfähigkeit, das Leben zu meistern. Ihr Selbstwertgefühl sinkt rapide, häufig kapseln sie sich ab und fühlen sich entmutigt.<sup>1</sup> Sowohl die sozialen als auch die wirtschaftlichen Auswirkungen sind beträchtlich, nicht nur für diese Personen selber, sondern auch für die ganze Gesellschaft, die sie unterstützt. Nimmt man die pessimistischen Prognosen der Fachstellen und Organisationen, die diese Problematik aus nächster Nähe erleben, zur Kenntnis, so wird sofort klar, dass eine auf die Schadensbegrenzung begrenzte Intervention nicht mehr genügt.<sup>2</sup>

Sowohl quantitative als auch qualitative Daten ermöglichen eine eingehende Analyse des Überschuldungsproblems. Dieses lässt sich sowohl aus Faktoren erklären, die jedem individuellen Lebensweg eigen sind, als auch aus kontextuellen

Ursachen. Auf individueller Ebene stellen der Übertritt in verschiedene Lebensphasen wie etwa die finanzielle Selbstständigkeit, die Geburt eines Kindes, die Pensionierung, sowie Einbrüche im Lebensverlauf – Scheidung, Gesundheitsprobleme, Arbeitsplatzverlust – besonders kritische Momente dar, wo die Gefahr, in die Schuldenfalle zu tappen, gross ist. Hinzu kommen je nach persönlicher Lebensgeschichte weitere Faktoren wie fehlende oder geringe Ausbildung, Spielsucht, Schwierigkeiten im Umgang mit Finanzen, die bestimmte Personen in eine unkontrollierte Verschuldung stürzen. Indessen spielt sich nicht alles auf individueller Ebene ab. Um eine simplifizierende Erklärung zu vermeiden, müssen auch kontextuelle Faktoren berücksichtigt werden. In der Tat gehört zum Verständnis des Überschuldungsproblems die Berücksichtigung des Rahmens, in dem es sich entwickelt. Heute bildet der Konsum eine der wesentlichen Komponenten des Lebens in den sogenannten entwickelten Ländern. Um Tag für Tag leben und seinen Platz in der Gesellschaft halten zu können, muss man konsumieren. Die Konsumentinnen und Konsumenten werden aber angereizt, immer mehr zu konsumieren und Kredite aufzunehmen, wenn es ihnen an den nötigen Mitteln zur direkten Bezahlung ihrer Anschaffungen fehlt. Der immer leichtere Zugang zu Krediten bildet ein erhebliches Risiko für die Auslösung einer Überschuldungsspirale. Hinzu kommen die Entmaterialisierung des Geldes, die eine grosse Wachsamkeit bezüglich der ausgegebenen Beträge erfordert, sowie die Tatsache, dass bestimmte Haushalte Konsumkredite aufnehmen, um ihr Budget aufzubessern, weil ihr Einkommen zum Leben nicht ausreicht. Alle diese Aspekte zeigen die Vielschichtigkeit des Überschuldungsproblems auf und rufen nach der Entwick-

<sup>1</sup> DUHAIME G., *op. cit.*, S. 137.

<sup>2</sup> RODARI S., *op. cit.*

lung geeigneter Massnahmen aufgrund einer koordinierten Politik.

In der Schweiz bestehen auf Bundes- wie auch auf kantonaler Ebene zahlreiche Massnahmen. In den letzten Jahren ist das Überschuldungsproblem auf steigendes Interesse gestossen. Im Kanton Freiburg wie andernorts besteht und entwickelt sich die Prävention. Um aber die Wirkung der heutigen Anstrengungen zu verstärken und vor allem der Verschlechterung bestimmter Situationen vorzubeugen, ist es nötig, das bestehende Dispositiv zu verstärken.

Zu diesem Zweck hat der Staatsrat einen Aktionsplan 2013–2016 beschlossen, der drei Ziele verfolgt:

- > **Ziel 1:** Die Bevölkerung entsprechend den kritischen Lebensmomenten gezielt sensibilisieren
- > **Ziel 2:** Zur raschen Beanspruchung der bestehenden Unterstützungen ermutigen
- > **Ziel 3:** Die Politik für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht umfassend koordinieren.

Aus den drei Zielen leiten sich die folgenden spezifischen Massnahmen ab:

#### Ziel 1

- > *Massnahme 1:* Weiterführung und Ausweitung des Projekts «Verschuldungsprävention bei Jugendlichen»
- > *Massnahme 2:* Über besondere Portale Verbreitung einer spezifischen Information entsprechend jedem kritischen Lebensmoment

#### Ziel 2

- > *Massnahme 1:* Pilotprojekt für Sekundärprävention

#### Ziel 3

- > *Massnahme 1:* Kantonale Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht

Anhand dieser drei Ziele ist es möglich, eine klare Richtlinie zu ziehen und die Bemühungen gezielt auf bestimmte Gebiete zu konzentrieren. Die Ausweitung der Rolle der kantonalen Kommission für die Verwendung des Fonds zur Prävention und Bekämpfung der Spielsucht auf das Überschuldungsproblem ist eines der wichtigsten Instrumente dieses Aktionsplans. Sie ermöglicht es, das Dispositiv zu steuern und die Einsetzung der vorgesehenen Massnahmen zu unterstützen, aber auch eine Gesamtkohärenz sicherzustellen und Änderungen vorzugreifen.

Im Jahr 2013 werden 55 166 Franken in die obgenannten Massnahmen eingesetzt. 60 000 Franken werden für das Jahr 2014 und 58 000 Franken für die Jahre 2015 und 2016 vorgesehen. Diese Ausgaben werden vom kantonalen Fonds

für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht übernommen. Denn wie von der Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) im Jahr 2012 unterstrichen, als sie verlangte, die Fragen von Verschuldung und Überschuldung in die Planung des interkantonalen Programms der Spielsuchtbekämpfung (PILDJ) aufzunehmen, sind die Probleme des Geldspiels und der Überschuldung eng miteinander verknüpft und gehen die ihnen geltenden Präventionsmassnahmen Hand in Hand. Gemäss den im Rahmen des Evaluationsberichts von INFRAS über die Verwendung der Spielsuchtabgabe befragten Fachleuten ist das Schuldenproblem ein Element, das insbesondere in der Verbesserung des Systems für die Spielsuchtprävention zu berücksichtigen ist.<sup>1</sup> Die Verstärkung der kantonalen Politik wird nicht nur den überschuldeten Personen und ihren Familien, sondern auch der Gesellschaft und der Freiburger Wirtschaft zugute kommen. Eine Auswertung des Aktionsplans 2013–2016 wird an dessen Ende erfolgen.

Bei der Annahme des Postulats wurde unterstrichen, wie wichtig die Verantwortung der Familien in der Erziehung zum Umgang mit Geld ist. In diesem Sinne werden spezifische Aktionen in den Rahmen der kantonalen Familienpolitik integriert. Ausserdem ist im Hinblick auf die Unterstützung im Zusammenhang mit der Steuererklärung derzeit eine Zusammenarbeit zwischen der Kantonalen Steuerverwaltung und «Freiburg für alle, soziale Information und Orientierung» im Gespräch.

Was die nachhaltige Entwicklung angeht, so sind die Wirkungen der in diesem Bericht empfohlenen Massnahmen mit Hilfe der Internet-Plattform Boussole 21 evaluiert worden, wie von der kantonalen Strategie «Nachhaltige Entwicklung» vorgesehen. Die Evaluation erlaubt es, zwei wichtige Lehren in Bezug auf die Politik zur Prävention und Bekämpfung der privaten Überschuldung zu ziehen. Erstens ist jede Person potenziell von Überschuldung betroffen und kann zu einem bestimmten Zeitpunkt in die Falle einer unauflösbaren Schuldenspirale geraten. Zweitens wirken sich die Massnahmen der Überschuldungsprävention und -bekämpfung auf Gesellschafts-, aber auch auf Wirtschaftsebene aus. Daher ist eine enge Zusammenarbeit des Sozial- und des Wirtschaftsbereichs erforderlich. Diese könnte dank der im Bericht empfohlenen Massnahmen aufgenommen werden; dazu zählen namentlich das Pilotprojekt für Sekundärprävention und die Schaffung einer kantonalen Kommission für die Prävention und Bekämpfung von Überschuldung und Spielsucht. Der so hergestellte Dialog wird die nachhaltige Berücksichtigung dieser Fragen sicherstellen und der Freiburger Gesellschaft im weiten Sinne zugute kommen

Im Übrigen muss das Problem der Überschuldung von Privathaushalten im Gesamtkontext der heutigen Gesellschaft

<sup>1</sup> INFRAS, FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ (FDKL), *Evaluation der Spielsuchtabgabe*, Schlussbericht, Zürich, 8. Mai 2013.

gesehen werden. Man darf nicht ausblenden, dass sich bestimmte Personen übermässig verschulden, weil es ihnen an den zum Überleben nötigen Mitteln fehlt. Deshalb ist es über die in diesem Bericht vorgeschlagenen Massnahmen hinaus nötig, weiterhin in der Armutsbekämpfung aktiv zu sein.

Abschliessend lädt der Staatsrat den Grossen Rat ein, diesen Bericht zur Kenntnis zu nehmen.

## Liste des Abkürzungen

ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
BA	Betreibungsamt
BFS	Bundesamt für Statistik
CIAO	Computergestützte Informationsstelle
CLASS	Conférence latine des affaires sanitaires et sociales
CSP	Centre social protestant
DSAS	Département de la santé et des affaires sociales, Kanton Waadt und Kanton Neuenburg
FRC	Fédération romande des consommateurs
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion, Kanton Bern
GREA	Groupement romand d'études des addictions
GSD	Direktion für Gesundheit und Soziales, Kanton Freiburg
KKG	Bundesgesetz über den Konsumkredit
KSA	Kantonales Sozialamt
KSTV	Kantonale Steuerverwaltung
LIG	Landwirtschaftliches Institut Grangeneuve
MoSe	Motivationssemester
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OS	Orientierungsstufe
PCLS	Programme de lutte contre le surendettement, Kanton Genf
PILDJ	Programme intercantonal de lutte contre le jeu excessif
POA	Amt für Personal und Organisation
PréFo	Semestre de préformation
SHG	Sozialhilfegesetz vom 14. November 1991
SILC	Statistics on Income and Living Conditions
SODK	Schweizerische Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SSIEF	Service social inter-entreprises
UWG	Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb
VZAE	Vollzeitäquivalent
WAK-NR	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats
WEMF	Werbemedienforschung

## Bibliografie

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

AUBERT J., *Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite*, parl. In. 10.467, Bern, 18. Juni 2010.

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

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), *Die Verschuldung bei jungen Erwachsenen, Ergänzende Analysen bei jungen Erwachsenen*, Neuenburg, August 2012.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), *Finanzielle Schwierigkeiten wirken sich auf die Lebensqualität aus*, Medienmitteilung, Neuenburg, 18. Dezember 2012.

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), *Gesundheit und Gesundheitsverhalten in der Schweiz 2007, Schweizerische Gesundheitsumfrage*, Neuenburg, 2010.

CARITAS FREIBURG, «Schulden, Teufelskreis der Armut» in *Caritas.mag*, Nr.4, Oktober 2011.

CARITAS FREIBURG, «Pilotprojekt: Verschuldungsprävention bei Jugendlichen», Bericht zu Handen des Kantonalen Sozialamts, Givisiez, August 2012.

CARITAS FREIBURG, SCHULDENBERATUNGSDIENST, *Statistik 2008-2012*, Givisiez.

CARITAS SCHWEIZ, *Armut vermeiden ist besser als Armut bekämpfen, Armutsbekämpfung mit Schuldenberatung*, Mediendienst 2, Luzern, 2. Februar 2012.

CARITAS SCHWEIZ, *Mit Prävention und Beratung gegen private Überschuldung*, Stellungnahme von Caritas Schweiz vom 24. Januar 2012.

CARITAS SCHWEIZ, *Für Schuldenprobleme gibt es kritische Phasen im Leben*, Mediendienst 3, Luzern, 23. Februar 2012.

CARITAS SCHWEIZ, *Kampf gegen die private Überschuldung verstärken*, 28. Juni 2012

DEPARTEMENT GESUNDHEIT UND SOZIALES, GENERALSEKRETARIAT AARGAU, *Pionierprojekt in der Schuldenprävention*, Mitteilung, 4. Dezember 2008.

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

DIRECTION DE LA SÉCURITÉ SOCIALE ET DE L'ENVIRONNEMENT DE LA VILLE DE LAUSANNE, *Politique communale en matière*

- de lutte contre le surendettement des ménages privés, Préavis N°144, Lausanne, April 2000.
- DIREKTION FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALES DES KANTONS FREIBURG, *Tätigkeitsbericht 2011*, Freiburg, April 2012.
- DUHAIME G., *La vie à crédit, consommation et crise*, Les presses de l'Université de Laval, Sainte-Foy, 2003.
- FEUSIER C., *Moments critiques*, Centre social protestant, 2006.
- FLÜCKIGER-BÄNI S., *Schluss mit der Schuldenwirtschaft auf Kosten anderer*, Motion 11.3287, Bern, 18. März 2011.
- GROUPEMENT ROMAND D'ETUDES DES ADDICTIONS (GRE), *Programme intercantonal de lutte contre la dépendance au jeu, Propositions pour le programme cadre 2013-2015*, Oktober 2012.
- HABER G., *Konzept für die Schuldenberatung im Kanton Bern*, November 2006.
- HENCHOZ C., WERNLI B., «Ist die Jugendverschuldung in der Schweiz höher als jene der Erwachsenen?» in *Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik*, 1/2-2012.
- HILTPOLD H., *Prävention der Jugendverschuldung*, parl. In.10.518, Bern, 13. Dezember 2010.
- INFRAS, FACHDIREKTORENKONFERENZ LOTTERIEMARKT UND LOTTERIEGESETZ (FDKL), *Evaluation der Spielsucht-Tabgabe, Bestandesaufnahme*, Schlussbericht, Zürich, 8. Mai 2013.
- INSTITUT DE SOCIOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL, *Bilan du Fonds de désendettement et de prévention à l'endettement du canton de Neuchâtel*, Juni 2011
- INTRUM JUSTITIA, *Jugendverschuldung in der Schweiz, Radar 2012*, Schwerzenbach, 2012.
- KANTON BERN, GESUNDHEITS- UND FÜRSORGEDIREKTION, *Schuldenberatung lohnt sich für die öffentliche Hand*, Medienmitteilung, 22. Mai 2007.
- KANTONALE KOMMISSION FÜR DIE VERWENDUNG DES FONDS FÜR DIE PRÄVENTION UND BEKÄMPFUNG DER SPIELSUCHT, *Bericht 2012 an den Staatsrat, Kantonaler Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht*, Freiburg, 4. März 2013.
- KOHLER D., *Three essays on the socioeconomics of gambling and pathological gambling*, Institute for economic research, University of Neuchâtel, Lausanne, 2012.
- KOMMISSION «VERSCHULDETE PERSONEN», *Schlussbericht vom 25. Juni 2001 an den Staatsrat des Kantons Freiburg*, Freiburg, Juni 2001.
- KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFT UND ABGABEN DES NATIONALRATS (WAK-NR), 10.467 Parlamentarische Initiative, *Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite*, Brief an die Kantonsregierungen, 6. Juni 2013.
- KOMMISSION FÜR WIRTSCHAFT UND ABGABEN DES NATIONALRATS (WAK-NR), *Erhebung von Zahlen zur Privatverschuldung*, Motion 11.3465, Bern, 18. April 2011.
- MAIRE J-A., *Kreditkarten, Strengere Vorschriften zur Bekämpfung der Verschuldung junger Erwachsener*, parl. In .11.459, Bern, 17. Juni 2011.
- MITTELLANDZEITUNG, *Nicht in die Falle tappen*, 5. Dezember 2008.
- OCHSNER M., *Le minimum vital*, Séminaire de formation, Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, Lausanne, 15. Mai 2012.
- PFISTER G., *Die junge Säule. Sparanreize für junge Menschen*, Motion 11.3700, Bern, 17. Juni 2011.
- POGGIA M., *Schuldbetreibung. Abwärtsspirale bei Pfändung durchbrechen*, Motion 12.405, Bern, 7. März .
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, DÉPARTEMENT DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'EMPLOI, DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ACTION SOCIALE, *Rapport «Proposition pour la mise en œuvre d'un programme cantonal de lutte contre le surendettement»*, November 2010.
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, *Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil sur la motion de Mmes et MM. Anne Emery-Torracinta*, Genf, 30. Mai 2012.
- RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL, CARITAS NEUCHÂTEL, CENTRE SOCIAL PROTESTANT, *Désendettement dans le canton de Neuchâtel. Le partenariat public-privé porte ses fruits: «Se désendetter, c'est difficile, mais c'est possible»*, Medienmitteilung, Neuenburg, 22. November 2011.
- REY M., «Combattre la spirale du surendettement ?» in *Revue Reiso*, 8. Mai 2009.
- RODARI S., *L'ampleur inquiétante du surendettement*, *Revue d'information sociale (REISO)*, 5. Dezember 2011.
- SACCO F., « Ces cadres endettés, qui tentent de le cacher », in *Le Temps*, 2 mai 2013.
- SCHULDBETREIBUNGS- UND KONKURSKAMMER, *Bericht zum Geschäftsjahr 2011 an den Staatsrat*, Freiburg, 15. März 2012.
- SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Medienmitteilung vom 6. November 2012*, Bern, November 2012.
- SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Statistiken SBS, endgültige Daten*, Oktober 2012.

SOZIALAMT DES KANTONS FREIBURG, *Bericht 2011 an den Staatsrat, Entschuldungsfonds*, Freiburg, 12. April 2012.

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verordnung vom 17. März 2009 über den kantonalen Fonds für die Prävention und Bekämpfung der Spielsucht*, Freiburg, 17. März 2009.

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verordnung vom 29. November 2005 über die Errichtung eines Entschuldungsfonds für natürliche Personen*, Freiburg, 29. November 2005.

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Verschuldete Personen. Einsetzung einer Kommission*, Auszug aus dem Sitzungsprotokoll, Freiburg, 16. Mai 2000.

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Reglement vom 13. Dezember 1988 über den Sozialfonds*, Freiburg, 13. Dezember 1988.

STAATSRAT DES KANTONS FREIBURG, *Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss, Anfrage Hugo Raemy, Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums; Berücksichtigung der laufenden Steuern*, Freiburg, 12. März 2013.

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

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

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

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

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

## Digitale Ressourcen

AMT FÜR STATISTIK DES KANTONS FREIBURG (SSTAT), Website des SStat, <http://appl.fr.ch/stat/statonline/standards/etape2.asp?Tableau=178&Contexte=5>

BON À SAVOIR, *Téléchargez l'application «Alerte Budget»*, Site internet de Bon à savoir, <http://www.bonasavoir.ch/alerte-budget.php>

BUDGETBERATUNG SCHWEIZ, Website der Budgetberatung Schweiz, [www.budgetberatung.ch](http://www.budgetberatung.ch)

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (BFS), *Einkommen, Konsum und Vermögen – Analyse. Verschuldung*, Website des BFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/20/02/blank/dos/02.html>

BUNDESAMT FÜR STATISTIK, *Definitionen*, Website des BFS, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/def.html>

CARITAS FREIBURG, Website von Caritas Freiburg, <http://www.caritas-fribourg.ch/de/f0112000389.html>

CARITAS FREIBURG, Website von Caritas Freiburg, <http://www.caritas-fribourg.ch/de/f0112000347.html>, Jahresbericht 2011.

CARITAS SCHWEIZ, Website von Caritas Schuldenberatung, [www.caritas-schuldenberatung.ch](http://www.caritas-schuldenberatung.ch)

CIAO.CH, Website von Ciao.ch, <http://www.ciao.ch>

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

DIREKTION FÜR GESUNDHEIT UND SOZIALES DES KANTONS FREIBURG (GSD), *Wie weit verbreitet ist Kaufsucht in der Schweiz? Wichtigste Ergebnisse der ersten Repräsentativerhebung der Hochschule für Sozialarbeit Bern*, Verena Maag, Website der GSD, [http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/studie-maag\\_resultate.pdf](http://www.fr.ch/dsas/files/pdf3/studie-maag_resultate.pdf)

FINANZVERWALTUNG DES KANTONS FREIBURG, *Voranschlag 2013 des Staates Freiburg*, Website der Finanzverwaltung, [http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget\\_2013\\_WEBfascicule\\_fr.pdf](http://www.fr.ch/afin/files/pdf48/Budget_2013_WEBfascicule_fr.pdf)

GROUPEMENT ROMAND D'ÉTUDES DES ADDICTIONS (GRE), Website des GRE, <http://www.grea.ch/grea/le-grea-en-bref>

KANTON WAADT, Website des Service de prévoyance et d'aide sociales, <http://www.vd.ch/themes/sante-social/prevention/surendettement>

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

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

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

STEUERN.EASY, *Steueraufklärung für Jugendliche*, Website von Steuern.easy, [www.steuern.easy.ch](http://www.steuern.easy.ch)

SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, Website von Schuldenberatung Schweiz, [www.schulden.ch](http://www.schulden.ch)

SCHULDENBERATUNG SCHWEIZ, *Statuten*, <http://www.plus-minus.ch/mm/Statuts.pdf>

SOZIALAMT DES KANTONS FREIBURG (KSA), Website des KSA, [http://www.fr.ch/sasoc/de/pub/soziale\\_aktion/entschuldung.htm](http://www.fr.ch/sasoc/de/pub/soziale_aktion/entschuldung.htm)

SOZIALVORSORGEAMT DES KANTONS FREIBURG (SVA), *News*, Website des SVA, [http://www.fr.ch/sps/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction\\_pre=Detail&NewsID=38525](http://www.fr.ch/sps/de/pub/aktuelles.cfm?fuseaction_pre=Detail&NewsID=38525)

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

VEREIN PLAN B, Website des Vereins Plan B, <http://www.vereinplanb.ch/wer-wir-sind>

