

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Dettes et aide sociale

Document de base de la CSIAS

1 Introduction

L'endettement et l'aide sociale sont étroitement liés. Toute personne endettée risque une existence en marge et/ou sous le minimum vital. Des événements inattendus tels qu'une grave maladie, une séparation ou un divorce peuvent entraîner un surendettement. Une situation qui peut avoir de graves conséquences dans tous les domaines de la vie, comme par exemple pour la famille ou sur le lieu de travail. Un recours à l'aide sociale n'est pas rare.

En raison des dettes contractées, l'incitation à se libérer de l'aide sociale est faible. En cas de reprise d'une activité lucrative, la personne concernée risque une saisie de salaire ou une existence astreinte au minimum vital du droit des poursuites. En sortant de l'aide sociale, les bénéficiaires surendettés ont pour seule perspective le passage d'un minimum vital à un autre. Cette circonstance nuit au travail d'intégration de l'aide sociale.

Ce document de base met en lumière les causes et conséquences du surendettement des bénéficiaires de l'aide sociale, présente des expériences pratiques des services sociaux urbains avec les personnes concernées, discute les défis à relever par les travailleurs sociaux et ébauche enfin des propositions de solutions pratiques.

2 Notions et définitions

De nombreuses personnes sont endettées, ce qui n'est en soi pas problématique. La méthodologie adoptée par le conseil en matière d'endettement distingue entre les dettes urgentes, douteuses et ordinaires. Les dettes urgentes sont celles qui engendrent, sans aucune intervention, une dégradation directe de la situation de vie. Les dettes douteuses englobent des revendications qui ne sont pas forcément possible de faire valoir, puisque des critères tels que la solvabilité n'ont en effet pas été pris en compte lors de la conclusion d'un contrat de crédit par exemple. Les dettes ordinaires sont des revendications sans caractère d'urgence et sans priorité juridique.¹

Un endettement devient problématique lorsqu'une dette n'est pas remboursée dans les délais impartis en raison de l'absence de revenus nécessaires. Selon le nombre de créanciers et le montant des dettes, la situation peut devenir incontrôlable.

Il est question de **surendettement** lorsque la part du revenu disponible après la couverture du minimum vital ne permet pas de remplir les obligations financières dans un délai raisonnable (Caritas Suisse 2013 et centre bernois de conseil en matière d'endettement 2013).

En cas de présence cumulée d'au moins un crédit et de découverts bancaires ou arriérés de paiement critiques, l'Office fédéral de la statistique (OFS) parle de **risque d'endettement sévère**. Sont considérés comme critiques les découverts bancaires ou arriérés de paiement pour un montant supérieur de deux tiers du revenu disponible mensuel total du ménage.²

¹ Pour de plus amples explications sur les différents types de dettes, voir la publication «Schulden – was tun?» du centre bernois de conseil en matière d'endettement (2013: 39 ss.).

² Office fédéral de la statistique (2008). <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/04/02.html>

Un **conseil en matière d'endettement** englobe l'étude de la situation familiale et sociale, de la capacité de rendement économique, ainsi que de l'état de santé de la personne endettée. Afin de déterminer le montant exact de l'endettement, de distinguer les dettes urgentes des moins urgentes et d'élaborer sur cette base un plan d'aide, il convient d'identifier l'ensemble des dettes. Les perspectives sont exposées à la personne concernée après étude de sa situation économique, du montant total de ses dettes et de sa stabilité sociale: assainissement des dettes, faillite personnelle ou vivre durablement avec des dettes.³

Un **assainissement des dettes** est un processus de désendettement ayant pour objectif de libérer le débiteur de l'ensemble de ses dettes. Les conditions sont un revenu régulier, le respect du budget lié aux dépenses courantes, un arrangement avec les créanciers quant au plan de remboursement, ainsi qu'une durée d'assainissement en ligne avec la persévérance de la personne concernée. D'après les experts du conseil en matière d'endettement, une période d'assainissement de plus de trois ans est irréaliste. D'une part en raison de la pression psychosociale exercée par un tel processus, d'autre part en raison de l'absence de garantie que les personnes concernées disposent, en cas de perte d'emploi au cours de la longue période d'assainissement, d'un revenu régulier leur permettant de s'acquitter de leurs dettes.⁴ Lorsqu'un assainissement des dettes n'est pas envisageable pour les raisons précitées, les personnes concernées doivent vivre durablement avec leurs dettes.

La **faillite personnelle** est une déclaration officielle d'insolvabilité. Lors de l'ouverture de la procédure, les poursuites en cours et saisies de salaire cessent. Le produit de la vente des valeurs patrimoniales est – à l'exception des biens de première nécessité – réparti entre les créanciers. Les dettes restantes sont converties en actes de défaut de biens sans intérêts et les créanciers ne peuvent faire valoir leur créance que lorsque le débiteur revient à meilleure fortune. Les limites de revenu permettant ce retour sont définies par les tribunaux cantonaux. Les débiteurs peuvent en tout temps être confrontés à des recouvrements d'actes de défaut de biens et doivent pouvoir prouver au tribunal que leur insolvabilité persiste.⁵ La faillite personnelle ne libère pas des dettes, elle offre toutefois la possibilité aux personnes concernées de se refaire une santé économique et stabilise ce faisant leur situation de surendettement (Roncoroni 2013). Les dettes perdurent cependant sous forme d'actes de défaut de biens.

3 L'endettement des personnes en situation de pauvreté

Deux tiers des ménages en Suisse sont endettés. Il n'existe pas d'analyses détaillées sur l'envergure de l'endettement chez les bénéficiaires de l'aide sociale. Si la statistique nationale suisse sur l'aide sociale établie par l'OFS recueille des données sur la situation d'endettement des bénéficiaires de l'aide sociale, leur pertinence est limitée en raison du caractère facultatif du relevé effectué par les travailleurs sociaux. De nombreux indices mettent toutefois en exergue un endettement à large échelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Deux tiers des bénéficiaires sont endettés lorsqu'ils soumettent une demande d'aide sociale (Neuenschwander et al. 2012). Les expériences du terrain montrent par ailleurs que les dettes fiscales, arriérés de primes de caisse maladie et arriérés de loyer sont majoritaires tant au niveau des bénéficiaires de l'aide sociale que des client-e-s des centres de

³ Il n'est pas possible de développer à ce stade les différentes possibilités juridiques liées à l'assainissement des dettes (concordat-dividende, comparaison des taux et paiements échelonnés). La publication «Schulden – was tun?» du centre bernois de conseil en matière d'endettement (2013) détaille les possibilités juridiques.

⁴ Cf. Dettes Conseils Suisse: <http://www.schulden.ch/dynasite.cfm?dsmid=75348>

⁵ Cf. Dettes Conseils Suisse: <http://schulden.ch/dynasite.cfm?dsmid=75350>

conseil en matière d'endettement, tandis que les crédits à consommation ne se hissent qu'à la troisième ou quatrième place des statistiques d'endettement.

Sur la base des données SILC (Statistics on Income and Living Conditions), l'OFS a procédé à une analyse détaillée de la situation d'endettement en Suisse dans le cadre d'une étude portant sur l'endettement des ménages à l'échelle européenne. Conformément à cette étude, 7,7% de la population globale (570'000 personnes) vivait en 2008 en Suisse dans un ménage présentant un volume de découverts bancaires ou d'arriérés de paiement critiques.⁶

En comparaison avec la population moyenne, certains groupes de population sont sujets à un risque d'endettement plus élevé. Ruder (2014) identifie les groupes à risques suivants: personnes à faible revenu, familles monoparentales, familles nombreuses (trois enfants ou plus), personnes au chômage et migrants. Ces mêmes groupes se retrouvent aussi plus souvent que la moyenne en situation de pauvreté.

4 Causes et conséquences de l'endettement

La cause d'une situation de surendettement est souvent une combinaison d'événements exogènes, ainsi que de facteurs structurels et individuels.

Événements exogènes: les phases de vie critiques et coups du sort peuvent ébranler la situation financière préalablement stable de familles et personnes seules et déclencher une spirale de l'endettement. Les coups du destin tels que les divorces ou séparations, les maladies ou le chômage engendrent des frais supplémentaires resp. une réduction de revenu et donc, pour certains ménages, un surendettement. Fonder une famille représente également une phase de vie critique. Chez les jeunes adultes, le passage à la majorité ou à la vie active associé à la gestion du premier budget personnel représente une phase de vie critique (Caritas 2013 et Canton de Fribourg 2013).

Facteurs individuels: la gestion des phases de vie critiques dépend également des capacités individuelles des personnes concernées. En 2011, 64% des ménages avaient fait appel à une prestation de conseil d'un service spécialisé, la raison principale de leur surendettement étant leur manque de compétences en matière de gestion budgétaire.⁷ Les accros du shopping et du jeu, ainsi que les toxicomanes sont également exposés au risque d'endettement.

Facteurs structurels: les personnes travaillant dans les secteurs à faible revenu et ne disposant que de moyens financiers restreints sont plus facilement exposées au risque d'endettement. Selon le canton, les revenus inférieurs sont imposés. Une situation difficile, qui pèse et grève le budget du ménage. Les frais de santé et de logement ont également tendance à représenter une part trop élevée du budget des ménages suisses à faibles revenus.⁸

⁶ A la demande de la CSIAS, le volume des découverts bancaires ou arriérés de paiement a également été évalué pour les personnes en situation de pauvreté. Les résultats montrent que 14,2% des dites personnes présentent des découverts bancaires ou arriérés de paiement considérables. En raison de valeurs d'observation insuffisantes et donc d'une absence de pertinence, ces résultats ne sont guère utilisables.

⁷ Communiqué de presse de Dettes Conseils Suisse du 6 novembre 2012.

http://www.sozialinfo.ch/fileadmin/customer/test/Communiqu%C3%A9_2012_06_11_2012_deutsch.pdf

⁸ Lors de l'introduction de l'assurance-maladie obligatoire, le Conseil fédéral partait d'un objectif social selon lequel les primes d'assurance maladie d'un ménage ne devraient pas excéder 8% du revenu imposable. Cet objectif social n'est pas atteint dans la plupart des cantons (Ruder 2014).

Les personnes et ménages surendettés sont exposés à un risque élevé dans divers domaines de la vie. Un surendettement est souvent perçu comme un échec personnel et une incapacité à s'adapter aux normes sociales (Duhaime 2003). Une existence en marge du minimum vital peut exercer une influence négative sur la santé ou la situation de logement et familiale. Une saisie de salaire peut avoir un impact négatif sur le poste de travail, puisque l'employeur en est d'habitude informé⁹.

Les inscriptions au registre des poursuites peuvent par ailleurs nuire à la recherche d'un emploi et d'un logement (Bochsler et al. 2015). En règle générale, les situations de vie de personnes surendettées sont particulièrement fragiles. Elles souffrent souvent d'absence de perspectives d'avenir et d'évolution et disposent de ressources économiques restreintes. La profonde insécurité des personnes surendettées se reflète au final dans leur prise de contact tardive avec le service social compétent par rapport aux personnes non endettées (Neuenschwander et al. 2012).

5 La gestion des dettes dans l'aide sociale

Lorsqu'une spirale d'endettement entraîne la perte d'emploi et l'absence de revenus, le dépôt d'une demande à l'aide sociale devient tôt ou tard inéluctable. D'une part, l'aide sociale offre la garantie du minimum vital aux personnes en situation de pauvreté. Il est question de caractère existentiel aigu lorsque les créances nuisent directement à l'existence du ménage, par exemple en cas de loyers impayés ou d'arriérés de primes de caisse maladie. La question décisive est alors de savoir dans quelle mesure l'aide sociale tient compte des dettes dans la pratique afin de remédier à la suspension des prestations de la caisse maladie ou de maintenir une situation de logement adéquate.

D'autre part, l'aide sociale favorise l'intégration sociale et professionnelle. Elle accorde des franchises sur le revenu provenant d'une activité lucrative et des suppléments d'intégration afin de récompenser financièrement les efforts d'intégration des bénéficiaires. Les effets de telles incitations financières sur les bénéficiaires de l'aide sociale sont néanmoins limités en ce sens que la saisie de salaire débute au terme d'une sortie de l'aide sociale et que les personnes concernées se voient parfois astreintes, selon le montant total de leurs dettes, au minimum vital du droit des poursuites durant de longues années. Cette perspective resp. cette absence de perspective nuit à la motivation des dites personnes de sortir de la précarité. Lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale n'entrevoient pas d'amélioration de leur situation d'endettement, il est difficile pour l'aide sociale d'œuvrer en faveur de leur meilleure intégration et autonomie économique.

⁹ En cas de saisie de salaire, l'office des poursuites compétent calcule le minimum vital fixé par le droit des poursuites et saisit directement auprès de l'employeur la part de salaire excédant ce minimum vital (Caritas 2013).

Les normes CSIAS se prononcent à plusieurs reprises au sujet de la gestion des dettes:

Les normes CSIAS au sujet de la gestion des dettes

- En principe, les dettes ne sont pas prises en compte dans le calcul du budget. L'aide sociale s'oriente au principe de couverture des besoins et ne fournit des prestations que pour faire face à la situation de détresse concrète actuelle. Elle ne fournit pas de prestations rétroactives (A.4).
- Les normes stipulent explicitement que ni les impôts courants ni les impôts arriérés sont payés par l'aide sociale (C.1.5). Les éventuelles dettes alimentaires (F.3.1) ne sont pas prises en compte, puisqu'elles ne sont pas destinées au propre entretien ni à celui du ménage du bénéficiaire. Exceptionnellement l'aide sociale prend en charge des dettes lorsqu'il est possible de remédier à une situation de détresse imminente (par exemple loyers impayés).
- Lorsque les bases légales cantonales sont données, le remboursement de prestations d'aide sociale perçues est admissible tant pour la période durant laquelle une aide est versée qu'une fois la personne sortie de l'aide sociale (E.3). Dans ces cas, l'office de l'aide sociale compétent devient créancier et les prestations d'aide sociale perçues sont converties en dette. La CSIAS recommande d'octroyer de généreuses limites de revenu et de limiter la durée du remboursement afin de ne pas compromettre la sortie de l'aide sociale.
- Quant à l'accompagnement social, la prise en charge des prestations des centres de conseil en matière d'endettement doit être financée dans ces cas par l'aide sociale, lorsque les travailleurs sociaux se voient confrontés à leurs limites et qu'un conseil spécialisé externe est requis (H.5).

Les normes CSIAS fixent un cadre clair en matière de prise en compte des dettes dans l'aide sociale. Elles reconnaissent la grande complexité des situations de surendettement et le besoin de conseils spécialisés y relatif. L'incitation négative de sortir de l'aide sociale, induite au regard de la menace de poursuites et de saisies de salaire, n'est pas mentionnée dans les normes. Etant donné que cette incitation négative découle directement du système de référence (droit des poursuites), cette problématique ne peut pas être résolue au niveau des normes CSIAS. Ces dernières tiennent compte du risque de remboursement des prestations perçues légalement dans la mesure où il est recommandé de ne pas nuire au retour à l'autonomie économique des ménages sortis de l'aide sociale par l'exigence d'un remboursement (E.3.1).

Premières solutions issues de la pratique

Afin de mettre en exergue la gestion de la problématique de l'endettement par l'aide sociale, quatre villes ont fait l'objet d'une étude approfondie.¹⁰ Parmi les thèmes analysés figuraient la prise en compte des dettes dans le calcul du budget, la consultation sociale de bénéficiaires surendettés et la collaboration avec des services de conseil spécialisés en matière d'endettement. Les résultats montrent que les normes CSIAS liées à la prise en compte des dettes dans le calcul du budget sont appliquées de manière uniforme. Les dettes ne sont prises en compte qu'à de rares exceptions. Les services sociaux appliquent à ce titre des critères clairs selon lesquels des loyers impayés ou autres dettes considérables sont prises en charge dans des cas exceptionnels.

¹⁰ Des interviews ont été réalisées avec des experts des services suivants: service social de la ville de Berne et centre bernois de conseil en matière d'endettement, centre social de Selnau et service spécialisé en matière d'endettement du canton de Zurich, service social de la ville de Fribourg et commission cantonale du fonds de désendettement, «Unité d'assainissement financier» du service social de la ville de Lausanne. Deux entretiens ont par ailleurs été menés avec deux experts reconnus issus du milieu de la recherche (Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest) et de la consultation en matière d'endettement (Caritas Suisse).

Prestations aux bénéficiaires d'aide sociale surendettés

Dans le cadre des premiers entretiens, une analyse de la situation exhaustive est réalisée qui, outre la clarification de la demande d'aide financière, permet d'identifier les dettes importantes et de mettre un frein à l'endettement supplémentaire pendant la perception des prestations d'aide sociale. Les bénéficiaires jouissent d'une aide pour informer les créanciers de leur insolvabilité.¹¹ En cas de dettes fiscales, il est possible de demander un sursis ou une remise de l'impôt. En cas de dettes alimentaires, la possibilité est investiguée de réduire le montant de la pension alimentaire, soit après discussion avec l'ex-époux ou par voie de justice. En cas de loyers impayés menaçant gravement la situation de logement, ces derniers sont pris en charge afin d'éviter une expulsion. Tous les services sociaux questionnés soumettent cette prise en charge des dettes à des conditions. Premièrement, la personne doit pouvoir prouver qu'il ne lui était pas possible de s'acquitter du loyer au cours des derniers mois. Deuxièmement, la personne doit vivre dans un logement adéquat, c-à-d. que le montant du loyer doit se situer dans les prix habituels du marché de l'immobilier.¹² Troisièmement, la garantie doit subsister que le contrat de location ne sera pas au final résilié, même si les loyers impayés sont pris en charge. A ce titre, Fribourg va encore plus loin que les autres cantons. La prise en charge des loyers impayés n'est pas seulement soumise aux trois conditions précitées, mais la prise en charge des coûts doit de surcroît être remboursée par la personne concernée.

Parmi les autres dettes importantes susceptibles d'être prises en charge par l'aide sociale figurent les arriérés de primes de caisse maladie ou de franchises liées à des frais médicaux en cas de risque de suspension des prestations des assureurs.¹³ Un conseil approfondi en matière d'endettement tel que l'élaboration d'un plan d'assainissement, des négociations avec les créanciers ou l'aide aux personnes concernées lors de l'ouverture de la procédure de faillite personnelle n'est pas proposé par les services sociaux étudiés. De telles tâches sont transférées aux services de conseil en matière d'endettement, puisqu'elles requièrent des connaissances juridiques spécifiques et relevant du travail social, ainsi que des ressources temporelles suffisantes qui ne sont pas disponibles dans la plupart des services sociaux. L'objectif de l'aide sociale est d'assurer un minimum vital et une intégration sociale et professionnelle.

La problématique de l'endettement ne peut pas être uniquement résolue par l'aide sociale. Ce n'est que lorsque l'autonomie économique de l'ex-bénéficiaire est rétablie qu'elle fait l'objet – dans un 2ème temps - d'une discussion sur le long terme. Une première solution à cette problématique est appliquée par le service social de la ville de Lausanne, qui propose un conseil exhaustif en matière d'endettement aux bénéficiaires surendettés grâce à son service spécialisé intégré (Unité d'assainissement financier). Lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale surendettés se montrent coopératifs, la situation d'endettement est alors analysée à Lausanne pendant la perception des prestations et les perspectives (assainissement, faillite personnelle) sont discutées. Cette démarche permet d'apaiser les craintes des personnes concernées face aux saisies de salaire durables à leur sortie de l'aide sociale et de garder leur motivation intacte quant à leur intégration professionnelle.

¹¹ Lorsque les créanciers ne renoncent pas à recouvrer leurs créances par voie de poursuites, l'insolvabilité du bénéficiaire de l'aide sociale est constatée par l'office des poursuites.

¹² A Lausanne, des facteurs tels que le contexte social ou l'accès à d'autres biens comme les transports publics ou la formation sont également pris en compte lors de l'évaluation.

¹³ Depuis l'entrée en vigueur (1 janvier 2012) du nouvel article 64a LAMal, les assureurs ne peuvent plus différer la prise en charge des coûts en cas de non paiement des primes. Il y a dès lors lieu de partir du principe que la prise en charge des arriérés de primes relèvera moins souvent de l'aide sociale (interview avec des experts des centres sociaux de Selnau et Lederrey 2014).

Le service social de la ville de Lausanne considère cette prestation comme un investissement social dans la perspective d'une reprise de l'activité lucrative.

Collaboration conseil en matière d'endettement et aide sociale

L'assistance aux personnes privées surendettées incombe aux services de conseil en matière d'endettement spécialisés. Ils analysent la situation financière des personnes concernées, procèdent aux contrôles et optimisations budgétaires, négocient avec les créanciers, accompagnent les personnes concernées dans le cadre du processus d'assainissement et soumettent les requêtes pour l'ouverture d'une procédure de faillite personnelle. La condition pour ces prestations est un revenu excédant le minimum vital. Par définition, les bénéficiaires de l'aide sociale ne satisfont pas à cette condition.

Selon les cas, les services de conseil en matière d'endettement apportent tout de même leur soutien aux services sociaux afin de stabiliser les situations d'endettement, en informant par exemple les créanciers de l'insolvabilité des personnes concernées, en soumettant des demandes de remise de l'impôt et en présentant les solutions à la sortie de l'aide sociale. Lorsque la conclusion non conforme d'un contrat de crédit de consommation est suspectée, cette collaboration s'avère également primordiale, puisque des connaissances spécifiques sont requises dans ce contexte. En principe, l'assistance aux personnes bénéficiaires surendettées reste néanmoins du ressort des services sociaux. Les services de conseil en matière d'endettement proposent à cet effet des formations continues aux travailleurs sociaux.

Berne, Fribourg et Zurich ont conclu des conventions de prestations avec des services régionaux de conseil en matière d'endettement. Conformément à cette convention, le centre bernois de conseil en matière d'endettement accepte chaque année – outre les cas courants – au maximum 25 nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale. L'unité zurichoise de désendettement ne dispense que des conseils téléphoniques aux bénéficiaires. A Zurich, le conseil et l'assistance personnalisés dispensés par un service spécialisé se limitent aux personnes ayant un revenu saisissable. A Fribourg également, les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont que rarement adressés au bureau de consultation en matière d'endettement de Caritas.

Le service social de la ville de Lausanne constitue à nouveau une exception à la règle avec son service spécialisé intégré. Ce faisant, Lausanne se distingue fondamentalement des autres villes sur le plan structurel. La proximité institutionnalisée entre l'aide sociale et les spécialistes du conseil en matière d'endettement permet une collaboration directe et une répartition des tâches claire. Lorsque des situations de surendettement complexes sont constatées, les travailleurs sociaux compétents informent les client-e-s des prestations du service spécialisé. Il est laissé au libre choix des personnes concernées de faire ou non appel à cette unité de conseil. La campagne d'information destinée aux bénéficiaires de l'aide sociale surendettés en 2013 est un parfait exemple de cette démarche coordonnée.¹⁴ Les expériences du service spécialisé montrent l'importance des prestations de conseil et leur effet «soulageant», puisque les dettes exercent une forte pression psychique sur les personnes concernées et nuisent à leurs recherches d'emploi.

Assainissement de petites dettes

En principe, aucun assainissement des dettes n'est réalisé pour les bénéficiaires de l'aide sociale surendettés, ni par l'aide sociale ni par les services de conseil en matière d'endettement. Un

¹⁴ Dans le cadre de cette action, 500 bénéficiaires de l'aide sociale âgés entre 26 et 50 ans ont été contactés par écrit et rendus attentifs aux prestations de conseil du service spécialisé.

assainissement des dettes présuppose un revenu régulier, un montant de dettes raisonnable, une situation familiale et un état de santé stable au regard du long processus de désendettement. A de rares exceptions, il est toutefois possible d'envisager des assainissements même pour les bénéficiaires de l'aide sociale. En 2013, le centre bernois de conseil en matière d'endettement a par exemple été à même d'assainir les dettes de 4 bénéficiaires de l'aide sociale sur 25 grâce à des fonds institutionnels. A Lausanne, les bénéficiaires peuvent procéder à l'assainissement partiel de leurs dettes, lorsque des proches octroient un prêt destiné au remboursement de ces dernières ou qu'ils sont eux-mêmes disposés à consacrer à cette fin une partie de leur forfait pour l'entretien. Dans certains cas, le service social de Davos prend en charge l'assainissement des dettes de ses clients (ZESO 2/14). Le cas échéant, la condition est que le nombre de créanciers et le montant total de l'endettement soient restreints. Les fonds de désendettement cantonaux ne changent rien à cette situation initiale, comme le démontre l'exemple du canton de Fribourg:

Un fonds de désendettement existe depuis 2006 dans le **canton de Fribourg**. Ce fonds est accessible à tous les citoyen-ne-s domicilié-e-s dans le canton. Les demandes de prêt doivent être soumises par l'intermédiaire d'un service de désendettement ou d'un service social. Un montant minimal de 5'000 francs est octroyé. Le montant maximal du prêt est plafonné à 30'000 francs. Au-delà de cette somme, un assainissement des dettes ne s'applique pas du point de vue professionnel, en raison de la longueur du processus et de la pression psychique exercée sur les personnes concernées. Les bénéficiaires sont les personnes en phase finale du processus de désendettement, évoluant dans une situation de vie stable avec un revenu régulier.

Le fonds de désendettement du canton de Fribourg s'oriente par conséquent prioritairement aux personnes sans droit à l'aide sociale. A Neuchâtel, les prêts relevant du fonds cantonal de désendettement ne sont octroyés qu'aux personnes surendettées au bénéfice d'un revenu régulier excédant le minimum vital et d'un plan d'assainissement élaboré au préalable (Cecchini 2011: 6). Le canton de Vaud cependant a créé un fonds destiné aux bénéficiaires de l'aide sociale:

En 2015, le **canton de Vaud** a introduit un fonds cantonal de désendettement pour une période d'essai de trois ans. A la différence du canton de Fribourg, ce dernier s'adresse explicitement aux bénéficiaires de l'aide sociale. Aucun montant minimal n'est prévu. De petites dettes peuvent ainsi être remboursées à l'aide d'un prêt. Le montant maximal du prêt est plafonné à 30'000 francs. Lors du dépôt d'une demande, les situations de vie sont analysées et soumises à un contrôle exhaustif afin de déterminer si le remboursement est gérable pour les personnes concernées. Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent rembourser les prêts sur une durée déterminée par le biais du forfait pour l'entretien ce qui représente donc un empiètement sur leur minimum vital social. Les expériences de la phase d'essai vont montrer, si le modèle fera ses preuves. Le contexte politique du fonds repose en particulier sur l'effet inhibiteur exercé par les dettes sur l'accessibilité des personnes concernées au marché de l'emploi et du logement.

Il convient de partir du principe que ce sont avant tout les bénéficiaires de l'aide sociale qui évoluent déjà dans des situations de vie relativement stables, disposent de bonnes chances sur le marché de l'emploi et présentent des dettes raisonnables qui profiteront de cette opportunité. Les bénéficiaires

fortement surendettés ne pourront guère profiter de tels prêts, étant donné que les montants ne peuvent pas être remboursés.

6 Défis

L'étude a montré que deux principaux défis se posent au sujet des bénéficiaires de l'aide sociale surendettés.

6.1 Mise en place du mandat d'intégration pour les bénéficiaires surendettés

L'aide sociale peut remédier à des situations de détresse imminentes liées à un endettement. Elle honore ainsi son mandat d'offrir la garantie du minimum vital. Lorsqu'il s'agit toutefois de motiver les bénéficiaires d'aide sociale à reprendre ou développer leur activité lucrative, elle doit faire face à des incitations négatives induites par le système (saisie de salaire en cas de sortie de l'aide sociale) qui limitent son travail d'intégration avec les personnes concernées. L'aide sociale doit ainsi faire face au défi considérable d'atteindre une intégration aussi durable que possible malgré les conditions complexes. Pour ce faire, deux instruments ont fait leurs preuves dans la pratique à l'heure actuelle, qui devraient faire partie intégrante du travail d'intégration avec des personnes surendettées.

Conseil en matière d'endettement: dans certaines régions, l'accès au conseil pour les bénéficiaires de l'aide sociale surendettés est limité, étant donné que les ressources nécessaires à l'accomplissement de cette tâche font défaut au sein des services sociaux. Les expériences montrent que la demande est importante: les services spécialisés refusent régulièrement les personnes qui leur sont adressées par l'aide sociale.¹⁵ Les unités spécialisées intégrées au sein d'un service social favorisent le déploiement d'un conseil complet aux bénéficiaires de l'aide sociale surendettés et facilitent le travail d'intégration. Le conseil minimal à fournir en matière d'endettement par l'aide sociale comprend la clarification de la situation d'endettement (montant des dettes et type d'endettement), la prévention des dettes (conseil budgétaire et organisation des finances), un conseil de base quant à la relation avec les offices des poursuites, créanciers et dettes spécifiques telles que les pensions alimentaires, les impôts, les caisses maladie, les loyers ou crédits à la consommation et, le cas échéant, la recommandation d'offres de conseil spécialisé.

Information en cas de sortie: la sortie de l'aide sociale de bénéficiaires surendettés représente une phase particulièrement critique. Lorsqu'une personne surendettée parvient à améliorer sa situation professionnelle et à sortir de l'aide sociale, elle risque – selon le volume de l'endettement et en raison de l'entrée en vigueur des saisies de salaire – d'être astreinte durablement au minimum vital du droit des poursuites. Dans de telles phases de transition, des conseils en matière d'endettement et un éventuel suivi par des services spécialisés sont indispensables afin d'exposer aux personnes concernées les possibilités juridiques et leur ouvrir des perspectives d'avenir personnelles. Cette démarche permet d'éviter un retour à l'aide sociale au sens de la prévention de la pauvreté.

6.2 Réduction des dettes durant la perception de l'aide sociale

Les bénéficiaires surendettés évoluent dans des situations de vie complexes. Les actes de défaut de biens représentent un rappel de «l'échec antérieur». Afin de créer des incitations en vue de la reprise d'une activité lucrative, un assainissement des dettes pendant la perception de l'aide sociale

¹⁵ Expert FHNW, centre bernois de conseil en matière d'endettement, service spécialisé en matière de désendettement de Zurich.

constituerait la solution optimale. La plupart du temps, cette solution ne s'offre toutefois pas aux bénéficiaires de l'aide sociale. Malgré l'absence de possibilités d'assainissement, l'aide sociale a pour objectif d'ouvrir des perspectives d'avenir aux ménages dans le besoin et d'éviter que la réduction des dettes s'effectue par le biais des prestations consenties.

Vivre avec des dettes: en l'absence de possibilités de désendettement, un conseil en matière d'endettement est indiqué pour les bénéficiaires surendettés au sens d'une stabilisation et d'une aptitude à vivre durablement avec les dettes. Le minimum vital social évite l'exclusion sociale des personnes en situation de pauvreté et ne devrait en principe pas être affecté à la réduction des dettes.

7 Conditions cadre nationales

Les bénéficiaires surendettés représentent un grand défi pour l'aide sociale, surtout en l'absence de possibilités d'assainissement. L'aide sociale s'emploie donc à la stabilisation de la situation des personnes concernées et se concentre sur leur aptitude à accepter de vivre avec les dettes. Cette situation n'est pas satisfaisante et découle du cadre juridique qui ne peut pas être modifié par les services sociaux. Les solutions suivantes pourraient contribuer au champ d'action de l'aide sociale à l'échelle nationale en matière d'assistance aux bénéficiaires surendettés.

Processus de libération des dettes résiduelles

Le cadre juridique en vigueur n'offre pas de possibilités de désendettement aux personnes fortement surendettées. La procédure de faillite n'engendre pas la libération des dettes résiduelles mais limite uniquement la revendication des créances. En principe, une procédure de libération des dettes résiduelles permet l'acceptation juridique d'un plan d'assainissement, même sans l'accord des créanciers (Meier/Hamburger 2014 et Roncoroni 2013). L'initiation d'une telle procédure offrirait de nouvelles possibilités d'assainissement pragmatiques aux personnes en situation de pauvreté surendettées et permettrait à l'aide sociale d'honorer ses tâches clé et ce, même pour les cas surendettés: la garantie du minimum vital et l'intégration. Les ménages durablement surendettés n'ont aucune chance de prendre un nouveau départ. La nécessité d'une réforme est donc confirmée par de nombreux experts.¹⁶

Meilleure coordination des systèmes

Une meilleure coordination entre le système fiscal, le droit des poursuites et l'aide sociale remédierait à la spirale d'endettement des personnes concernées, resp. permettrait à un nombre croissant de personnes d'avoir la possibilité de se sortir d'une telle spirale. Pour les personnes astreintes aux saisies de salaire, de nouvelles dettes fiscales viennent souvent s'ajouter. Les impôts ne sont en effet pas pris en compte dans le calcul du minimum vital du droit des poursuites. Une exonération fiscale du minimum vital pourrait désamorcer la situation et remédier à ce problème.¹⁷

Dans la

pratique, il arrive par ailleurs que des bénéficiaires de l'aide sociale présentent un revenu saisissable selon le droit des poursuites. Dans ces cas, l'effet stimulant des franchises sur le revenu et des suppléments d'intégration est menacé par l'entrée en vigueur des saisies de salaire.

¹⁶ Interviews avec des experts FHNW, Caritas Suisse, Unité d'assainissement financier (VD), Commission du fonds cantonal de désendettement (FR) et service spécialisé en matière d'endettement (ZH)

¹⁷ Cf. position CSIAS relative à l'imposition des prestations d'aide sociale:

http://csias.ch/uploads/media/2013_BesteuerungSozialhilfeleistungen_Stellungnahme_f.pdf

Prévention au moyen d'une déduction directe volontaire de l'impôt sur le revenu

Un peu plus de 10% des ménages suisses ont du retard dans le paiement de leurs dettes fiscales.¹⁸ Rien que dans le petit canton de Bâle-Ville, 10'000 réquisitions de poursuite par an sont déposées pour dettes fiscales. L'administration fiscale de la Confédération ou des cantons est la créditrice dans environ une poursuite sur trois. On peut en déduire que pour de larges groupes de la population, l'actuel système de recouvrement des impôts ne permet pas d'atteindre l'objectif recherché. De nombreux ménages ont des difficultés à anticiper les factures fiscales en termes de montant et de délai et un non-paiement n'entraîne pas de perte de prestations. Du point de vue de la prévention des dettes et de la pauvreté, une adaptation du système s'impose de toute urgence.

La déduction directe volontaire de l'impôt sur le revenu constitue une proposition intéressante en vue de diminuer le nombre d'endettements à moyen terme. Les impôts seront déduits du salaire, donc à la source. Les ménages disposeront donc un revenu disponible moindre, mais en contrepartie, leurs factures fiscales baisseront elles aussi. Le nombre de ménages qui s'endettent en raison de factures fiscales non anticipées diminuera. Tout comme le nombre de réquisitions de poursuite déposées par les autorités fiscales. Des sondages récents font ressortir qu'une majorité des personnes interrogées est favorable à l'idée de faire déduire les impôts sur le revenu directement du salaire sur une base volontaire. Lors du dernier sondage en date, réalisé en ligne par le Tages-Anzeiger du 12 juillet 2012, 75% des personnes interrogées déclarent qu'elles consentiraient à une telle déduction pour elles-mêmes.

Contrairement à un impôt à la source classique, la déduction directe volontaire est un paiement d'avance des impôts. A la fin de l'année, les acomptes versés par le biais des déductions fiscales sont pris en compte dans le calcul de la dette fiscale et déduits de celle-ci. La proposition n'entraîne dès lors pas une simplification du système fiscal – et il sera toujours nécessaire de remplir la déclaration d'impôts. Les impôts sur la fortune continueront à être facturés comme par le passé. Tout comme les impôts des deux autres échelons fiscaux (avec les propositions cantonales actuelles, celui de la Confédération et celui des communes).

Jusqu'à présent, des initiatives correspondantes ont été lancées dans quatre cantons, dont deux ont été refusés et une est passée au prochaine stade de l'élaboration d'un projet de loi.¹⁹ En examinant celles-ci dans le contexte du système fiscal suisse, où tous les trois échelons étatiques perçoivent des impôts sur le revenu et sur la fortune, on constate toutefois que la mesure n'a pas un impact suffisamment large. Elle ne peut être mise en œuvre que pour les personnes qui habitent et travaillent dans le même canton et qui ne sont pas soumises à l'impôt à la source. L'impact est limité encore davantage par le caractère volontaire, exigé dans toutes les initiatives mentionnées. Bien que la proposition bâloise prévoie d'influencer positivement le taux d'assentiment au moyen du paramétrage (il faudra se prononcer explicitement contre une déduction, à défaut, le consentement sera admis). Le canton de Bâle-Ville offre à ses fonctionnaires dès aujourd'hui la possibilité d'une déduction directe volontaire automatisée. Seuls 23 % des employé/es sont d'accord avec une telle déduction.²⁰ Le Conseil fédéral suppose que ce sont justement les personnes ayant des difficultés à régler leurs dettes fiscales qui renonceraient à cette déduction tant que celle-ci à un caractère

¹⁸ Les chiffres sont basés sur l'enquête SILC et valables pour 2013.

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/20/02/blank/dos/04/02.html>, eingesehen am 9.8.16.

¹⁹ Refusé dans les cantons de Berne et Lucerne, ouvert dans le canton de Zurich, en phase parlementaire en Bâle-Ville.

²⁰ Conseil d'Etat du Canton de Bâle-Ville (juin 2016): Recommandation relative au projet de loi. P. 9.

volontaire.²¹ Par ailleurs, le caractère volontaire représente une charge de travail supplémentaire pour les employeurs.

Du point de vue de la politique en matière de pauvreté, les initiatives allant dans ce sens méritent d'être examinées sérieusement. Le taux d'endettement élevé des ménages suisses doit être combattu par tous les moyens. L'introduction d'une déduction directe sur le plan national permettrait une mise en œuvre plus efficace et plus apte à atteindre l'objectif. L'introduction du projet sur le plan cantonal peut ouvrir la voie au projet national.

8 Conclusion

Outre la garantie du minimum vital, l'aide sociale a pour mandat d'œuvrer en faveur de l'intégration des personnes dans le besoin - lorsque cela s'avère possible - par la reprise d'une activité lucrative. Honorer ce mandat s'avère particulièrement difficile dans le cas de bénéficiaires surendettés, d'une part en raison de la pression psychosociale exercée par le volume de l'endettement et d'autre part en raison de l'incitation négative induite par le système suite à la saisie de salaire entrant en vigueur à la reprise d'un nouvel emploi. Au regard de ce contexte, le conseil en matière d'endettement dispensé aux bénéficiaires de l'aide sociale évoluant dans des situations de surendettement revêt une importance prépondérante. Dans le cadre de ses possibilités, lors des premiers entretiens par exemple, l'aide sociale exerce déjà une fonction stabilisatrice importante et contribue à briser la spirale de l'endettement. Elle ne peut toutefois pas régler la problématique de l'endettement à elle seule. L'aide sociale dépend d'une bonne collaboration avec les services spécialisés et, à moyen terme, du développement des possibilités de désendettement juridiques pour les personnes surendettées en situation de pauvreté.

²¹ Réponse du Conseil fédéral du 19.11.2014 à la motion 14.3967 de Margret Kiener Nellen.

9 Bibliographie

- Berner Schuldenberatung (2013). *Schulden – Was tun? Der Weg aus der Schuldenfalle*. 4. Nouvelle édition révisée. Berne: Edition Soziothek.
- Canton de Fribourg (2013). *Rapport 2013 –DSAS-1 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2083.10 Eric Collomb/Eric Menoud – Prévention de l'endettement des jeunes*.
- Caritas Suisse (2013). *Quand les dettes menacent le quotidien. La problématique du surendettement et de la pauvreté. Prise de position de septembre 2013*.
- Cecchini Amaranta (2011). *Bilan du fonds de désendettement et de prévention à l'endettement dans le canton de Neuchâtel*. Juin 2011.
- Duhaime, Gérard (2003). *La vie à crédit, consommation et crise*. Sainte-Foy : Les presses de l'Université de Laval.
- Léderrey, Marc (2014). *Non-paiement des primes de l'assurance maladie – évolution de la réglementation*. Dans: *Sécurité sociale CHSS 1/2014. Dettes et Etat social*. Office fédéral des assurances sociales.
- Meier, Isaak; Hamburger, Carlo (2014). *Die Entschuldung von Privathaushalten im schweizerischen Recht*. *Revue de la société suisse des juristes*. 15 février 2014. 110ème édition.
- Neuenschwander, Peter et al. (2012). *Der schwere Gang zum Sozialdienst*. Zurich: Editions Seismo, Sozialwissenschaften und Gesellschaftsfragen.
- Roncoroni, Mario (2013). *Der Weg in die garantierte Schuldenfreiheit. Ein Plädoyer für die Restschuldbefreiung in der Schweiz*. Dans: *ActualitéSociale*. No 2/Février 2013.
- Ruder, Rosmarie (2014). *Verschuldungsrisiken im Sozialstaat : structurelle Faktoren*. Dans: *Sécurité sociale CHSS 1/2014. Dettes et Etat social*. Office fédéral des assurances sociales.
- Dettes Conseils Suisse (2012). *Communiqué de presse du 6 novembre 2012*. Berne. Novembre 2012
- Wagner, Thomas (2010). *Armut und Schulden*. Dans: *Wege aus der Armut. Strategien der Sozialen Arbeit*. Mattes, Christoph (Hrsg.). Freiburg im Breisgau: Lambertus. p. 86-94.
- Zeitschrift für Sozialhilfe* (2014). *Dettes et aide sociale*. Edition 02/14. CSIAS.
- Bochsler, Yann et al (2015). *Wohnversorgung in der Schweiz*. Office fédéral des assurances sociales et Office fédéral du logement. Octobre 2015.