

Rapport sur la pauvreté et les dettes en Suisse – les approches du désendettement et sa contribution à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

Rapport 7/17, programme national de lutte contre la pauvreté
La question méritait une meilleure réponse

Dossier préparé par Paola Stanic, juriste à l'Artias

Novembre 2018

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

RESUME

Le dernier rapport du programme national de lutte contre la pauvreté est sorti et il s'attaque à une question immémoriale : la relation entre la pauvreté et l'endettement. Au moyen de statistiques, il décrit l'endettement de certaines catégories de la population et propose ensuite des mesures individuelles et politiques avec comme objectif de permettre aux personnes touchées et menacées par la pauvreté¹ de maîtriser, d'une façon ou d'une autre, leurs dettes.

Ce rapport soulève plusieurs questions, dont la plus importante est peut-être celle de la connaissance concrète du terrain de ses auteurs, tant dans le domaine de la pauvreté que dans celui du surendettement. Son approche reste théorique et se base en substance sur l'enquête sur les revenus et les conditions de vie de l'Office fédéral de la statistique (SILC 2012). Le cadre légal est parfois esquissé (Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite), d'autres fois il n'est pas pris en compte, comme dans le cas de la Loi sur le crédit à la consommation. Le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes » s'est aussi attiré les critiques de l'association faïtière Dettes conseil Suisse², qui conteste en particulier la description du travail des services de désendettement d'utilité publique.

Cette vision de la problématique aboutit à quelques propositions intéressantes, incomplètes, et qui ne sont pas de taille, à notre sens, à tenir la promesse de l'étude, qui est de prévenir et d'endiguer la pauvreté par des instruments et des approches de désendettement.

Voici ce que nous avons lu – et ce que nous aurions aimé lire – dans le rapport de l'étude « pauvreté et dettes » du programme national de lutte contre la pauvreté.

¹ Selon l'Office fédéral de la statistique, les personnes touchées par la pauvreté sont les ménages qui vivent aux normes CSIAS. En 2016, le seuil de pauvreté se situait en moyenne à 2'247 francs par mois pour une personne seule et à 3'981 francs par mois pour un ménage de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans. 615'000 personnes se trouvaient dans cette situation, soit 7,5% de la population. Le risque de pauvreté est défini en Europe (et en Suisse) par un revenu qui correspond à 60% de la médiane du revenu disponible. En 2016 toujours, le seuil de risque de pauvreté se montait à 2'483 francs par mois pour une personne seule et 5'214 francs pour une famille de 4 avec deux enfants de moins de 14 ans. 14,7% des ménages suisses y étaient exposés en 2016, dont 7,8% des personnes actives occupées (qui travaillent), soit 290'000 personnes.

² Dettes conseil Suisse regroupe 28 services de désendettement à but non lucratif, actifs dans toute la Suisse.

Qu'est-ce qu'une dette ?

Une dette est certes un retard de paiement, un prêt ou un négatif sur un compte, mais elle représente surtout une attente sur les revenus futurs. Une dette diffère le paiement d'une charge ou d'une prestation. Une dette est une promesse, un lien entre le débiteur et le créancier. Elle ne pose pas problème lorsqu'elle est consentie librement, pour des prestations qui vont au-delà de la couverture des besoins de base, par des débiteurs dont le revenu permet de dégager un disponible pour la régler dans un temps raisonnable³. Tout endettement qui ne répond pas à ces critères est problématique. Tout endettement qui ne peut être jugulé rapidement se transforme en surendettement, qui devient le plus souvent, par le simple jeu des conditions cadre, endémique, et qui demande de se trouver dans des circonstances favorables ainsi que de fournir de très grands efforts pour en sortir.

Le budget d'une personne pauvre ou menacée de pauvreté permet tout juste de garantir les besoins de base. Je pars du postulat que ces budgets sont plus bas que le budget aux normes des offices des poursuites (OP) élargi qui permet de rembourser ses dettes (voir note 3 ; c'est le cas en réalité dans la majorité des situations). Lorsqu'une personne menacée de pauvreté a des dettes, soit elle les rembourse en puisant dans les ressources qui lui permettent de couvrir ses besoins élémentaires, avec des répercussions sur la santé et sur la vie sociale documentées par la littérature scientifique⁴, soit elle ne paie pas ses dettes et se retrouve de manière durable en tant que débitrice à l'office des poursuites, pour les raisons que nous détaillerons ci-dessous.

Par conséquent, pour une personne pauvre ou menacée par la pauvreté, être endettée représente un risque confinant à la certitude de rester, même en cas d'amélioration de sa situation, enchaînée au minimum vital de l'Office des poursuites pendant très longtemps. Les dettes maintiennent dans la pauvreté.

Les dettes : un problème individuel ?

La question est posée dans le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes » et elle est centrale : la personne surendettée est-elle seule responsable de ses dettes ? Si l'on excepte les mesures de protection des consommateurs en matière de crédit, le système juridique et moral suisse répond à cette question par l'affirmative. Et comme l'individu est responsable, il doit rembourser ses dettes avec frais et intérêts, s'il ne le fait pas volontairement, le créancier peut demander à l'Etat de le faire rembourser par des mesures d'exécution forcées (les poursuites), dont les frais sont aussi à la charge du débiteur. Si ce système fonctionne bien contre les débiteurs qui ne veulent pas payer, il est inopérant pour les débiteurs qui ne peuvent pas rembourser leurs dettes et qui se retrouvent avec une somme toujours plus importante de créances

³ Pour des raisons de clarté, je prends comme base pour la couverture des besoins vitaux une moyenne qui se base sur le minimum vital selon le droit des poursuites auquel il faut ajouter les impôts courants, car ils ne sont pas compris dans le minimum vital des poursuites. Ce budget s'appelle communément Budget OP élargi. Si le budget du débiteur en question dégage un disponible, cela veut dire que son budget est plus haut que le budget OP élargi, donc, au vu des chiffres contenus en note 1, que ce débiteur n'est, dans l'immense majorité des cas, ni pauvre ni menacé de pauvreté.

⁴ Voir notamment cet article du Dr. Caroline Henchoz et de Tristan Coste, avec sa bibliographie : <https://www.reiso.org/articles/themes/precarite/428-sante-et-sur-endettement-quels-liens>, consulté le 26.10.2018

dues⁵, dont les montants augmentent parfois notablement par le seul fait de l'écoulement du temps (les intérêts) et de l'accomplissement d'actes des poursuites (les frais). Pour donner un exemple concret, le montant moyen de l'endettement des ménages qui ont consulté un service de désendettement non lucratif en 2014 était de 64'151 francs tandis que leur revenu moyen s'élevait à 4'613 francs par mois⁶. Pour la plupart des personnes surendettées, le remboursement des dettes est impossible.

Pour ces raisons, il serait judicieux de repenser la procédure de poursuites sous l'angle de l'assainissement des particuliers⁷, de manière à offrir à toute une frange de personnes endettées la possibilité de se rétablir économiquement en sortant des saisies à répétition.

Le mythe de la banque philanthrope

La participation à la société de consommation peut aussi être une source d'endettement ou de surendettement, cela d'autant plus que les moyens de paiement différés connaissent une croissance et une diversification impressionnantes ; toute carte de crédit ou carte de magasin peut prêter de l'argent à un taux maximal de 12%. Un crédit à la consommation, faussement appelé « petit crédit » pour des raisons publicitaires, est aussi facile à obtenir ; le plus souvent, le consommateur emprunte une somme de plusieurs dizaines de milliers de francs, remboursable en plusieurs années et assortie d'un taux d'intérêt qui se rapproche du maximum de 10%. Pour le prêteur, le rendement est largement au-dessus de la moyenne et pour l'emprunteur, cet argent se révèle très cher (encore plus en cas de difficultés de paiement qui prolongeront la durée du remboursement, par conséquent la perception d'intérêts et de frais). Le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes » mentionne que « *l'endettement, sous forme de dépassement de compte, de factures de cartes de crédit impayées ou de petits crédits permet d'avoir accès à la consommation et à des symboles de consommation comme la modernité, le succès, la sportivité ou autres types de participation* », par conséquent que « *l'endettement peut être considéré comme une concession de l'Etat et de l'économie à la population pauvre*⁸. » oubliant au passage de signaler que cette « *participation* » coûte à la « *population pauvre* » très cher lorsqu'elle est financée par le biais des crédits et peut devenir un facteur d'exclusion durable en cas de surendettement !

On ne peut en outre pas faire l'impasse sur la réalité du recours au crédit pour financer des besoins de base, tels que des lunettes de vue ou des frais dentaires, que de nombreux ménages aux bas revenus ne parviennent plus à financer d'une autre manière. Ce phénomène est constaté à maintes reprises par les services de désendettement, de même que la tendance, amplifiée par certaines campagnes de

⁵ En particulier parce que les impôts courants ne sont pas compris dans le minimum vital des poursuites, le débiteur saisi s'endette ainsi de manière automatique chaque mois auprès du fisc, qui le mettra aux poursuites pour récupérer son dû.

⁶ [Statistiques de Dettes conseil Suisse 2014](#), consultées le 30.10.2018.

⁷ Différentes possibilités existent pour permettre l'assainissement des débiteurs surendettés. Le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes » propose l'introduction d'une procédure d'annulation du solde de la dette. Deux propositions allant dans ce sens vont être prochainement débattues au Parlement : les motions [Flach](#), acceptée au Conseil National lors de la dernière session et [Hêche](#), acceptée au Conseil des Etats lors de la même session. Elles s'appuient sur [un rapport du Conseil fédéral](#) également favorable à l'introduction d'une telle procédure.

⁸ Rapport de l'étude « Pauvreté et dettes », p.5, traduction libre.

pub agressives⁹, qui consiste à aggraver son endettement par le crédit pour régler des retards de paiement, d'autres dettes ou encore des poursuites¹⁰.

Dans tous les cas, la branche du financement à crédit se porte bien : le volume des crédits alloués augmente chaque année. En 2017, les leasings ont progressé de 3,3% et les crédits au comptant de 1,8%. Depuis des années, l'augmentation des crédits à la consommation s'explique par le prêt de sommes toujours plus importantes pour des durées toujours plus longues. Si, en 2013, la durée moyenne d'un crédit était de 54,1 mois, elle est de 57,3 mois en 2017¹¹. Il n'est pas rare de lire des offres proposant des crédits remboursables en 10 ans¹².

Réserver l'offre d'endettement à celles et ceux qui peuvent se le permettre

Pour toutes ces raisons, le premier objectif de prévention doit être d'empêcher la formation de dettes chez les personnes dont les revenus se situent au-dessous du budget OP élargi et qui ne peuvent donc les rembourser sans grever leur minimum vital. Dans ce cadre, il est certainement utile, comme le recommande le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes », de prévoir également des offres d'aide à la gestion de budget, qui existent d'ailleurs déjà dans les services de désendettement et dans d'autres associations à but non lucratif. Toutefois, la grande majorité des personnes vivant avec des revenus modestes gèrent très bien leur budget. Si, comme il est mentionné dans le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes », il existe différentes causes de surendettement et qu'il est difficile de dire quelles relations existent entre l'endettement et la pauvreté, les statistiques de Dettes conseil Suisse¹³ montrent que seuls 4% des situations de surendettement sont dues uniquement à de la mauvaise gestion : « *la plupart du temps, c'est un événement non prévu qui vient déséquilibrer à long terme l'équilibre financier du ménage (divorce, chômage, maladie/accident) et conduire au surendettement.*¹⁴ ». Dans la majorité des situations, le basculement dans le surendettement est dit passif, donc lié à des causes accidentelles qui entraînent la perte de revenus.

Pour ces personnes, les mesures individuelles de type « aide à la gestion du budget » peuvent s'avérer nécessaires mais ne sont pas suffisantes. Seules des mesures structurelles permettent d'endiguer le surendettement des personnes dont les revenus sont proches du minimum vital. La première proposition de mesure (encadré à la fin du paragraphe) est facile à prendre, car la Loi sur le crédit à la consommation existe déjà. Il « suffirait » d'encourager son application et dans un

⁹ Quelques exemples, trouvés en cinq minutes le 30.10.2018 :

<https://mutuo.ch/fr/blog/rachat-credit/>, <https://www.sd-conseils.ch/rachat-regroupement-de-credit/>,
<https://www.creditum.ch/demande-credit-suisse/regrouper-mes-credits.html>,
<https://www.creditflex.ch/credit/rachat/rachat-de-dettes>, <https://www.credit-conseil.ch/fr/rachat-credit.html>

¹⁰ L'enquête SILC 2013 donne un aperçu des raisons principales qui poussent les gens à prendre des crédits. Le remboursement de dettes ou règlement d'autres factures se trouve en 3^{ème} position, les difficultés financières en 5^{ème} position et la couverture de frais de santé en 9^{ème} position.
<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/situation-economique-sociale-population/revenus-consommation-et-fortune/endettement.assetdetail.219554.html>

¹¹ <https://www.schuldeninfo.ch/cms/news-reader/konsumkredittrends2018.htm>, consulté le 30.10.2018

¹² Voir les sites mentionnés à la note no. 9

¹³ Organisation faîtière des services de désendettement et de conseil sur l'endettement d'utilité publique.

¹⁴ <http://www.dettes.ch/dynasite.cfm?dsmid=114186>, consulté le 26.10.2018

deuxième temps, de lui apporter des améliorations. Les autres mesures demandent des modifications législatives, certaines d'entre-elles sont contenues, sous une forme édulcorée et parfois ineffective dans le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes ».

Un bref rappel. La Loi sur le crédit à la consommation interdit l'octroi d'un crédit s'il cause le surendettement du consommateur. Il échoit au prêteur de vérifier que le consommateur a la capacité de contracter le crédit (art. 22 et 28 de la LCC). C'est le cas lorsqu'il peut rembourser le prêt avec le disponible qui lui reste une fois retranchées les charges incompressibles de son ménage. Le calcul à effectuer, à quelques nuances près, est celui du budget OP élargi.

Or, l'étude SILC de l'OFS ainsi que le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes » nous apprennent que les personnes à risque de pauvreté sont plus nombreuses que le reste de la population à recourir à l'emprunt à la consommation¹⁵. Peut-être ont-elles contracté le crédit alors qu'elles étaient dans une situation plus favorable financièrement, ce qui pose en particulier la question de la durée de ces engagements financiers. Ou peut-être ont-elles contracté le crédit alors qu'elles étaient déjà à risque de pauvreté, ce qui est interdit par la LCC.

Or, de nombreux experts¹⁶ constatent que la loi est appliquée de façon très lacunaire et que beaucoup de crédits qui n'auraient pas dû l'être sont accordés en réalisant des budgets fictifs qui ignorent ou forfaitisent certaines charges qui doivent être intégrées de manière effective dans un budget OP élargi. Par ailleurs, les personnes qui ont contracté un crédit et qui se retrouvent surendettées ne connaissent pas forcément la LCC et n'ont pas les moyens financiers d'engager un avocat pour porter l'affaire devant les tribunaux. Ainsi, il n'y a toujours pas d'arrêt du Tribunal fédéral qui se prononce sur l'étendue concrète de l'examen de la capacité de contracter un crédit alors que la LCC est entrée en vigueur depuis plus de 15 ans¹⁷. Pour les personnes surendettées en partie par le crédit à la consommation, un appui professionnel pour faire valoir leurs droits pourrait être un moyen adéquat de désendettement au moins partiel.

Certains spécialistes demandent une réforme de la LCC afin qu'elle tienne compte de l'ensemble des dettes lors de l'octroi d'un crédit à la consommation : il s'agit notamment de Jean-Jacques Duc, responsable du contentieux de l'administration fiscale vaudoise¹⁸. Pour ce praticien du recouvrement des impôts, l'examen de la capacité d'octroi de tous les crédits concernés par la LCC doit être unifié. Actuellement, l'octroi de cartes de crédits est soumis à un examen sommaire et l'octroi de leasing est également plus souple que celui des crédits au comptant. Par ailleurs, l'ensemble des dettes devraient être prises en compte lorsque le consommateur demande un crédit, y compris les arriérés d'impôts et de primes d'assurance-maladie.

¹⁵ Illustration 7 du rapport de l'étude « Pauvreté et dettes », p. 13, qui se base sur SILC 2013, tableau excel « présence et cumul de types de dettes, selon différentes caractéristiques socio-démographiques ».

¹⁶ Un article très complet sur le sujet, rédigé par Me Rausan Noori: <https://www.plaidoyer.ch/article/f/lacunes-de-l'examen-de-la-capacite-de-contracter-un-credit-au-comptant/>, un article de Me Mario Roncoroni paru en 2013, pour les 10 ans de la révision de la LCC : https://www.schuldeninfo.ch/cms/tl_files/documents/uebrige_dokumente/kreditfaehigkeitspruefung_kinderkrankenheiten.pdf

¹⁷ Voir l'article de Me Noori en note 16

¹⁸ Les propositions de M. Duc ont été formulées lors de la journée lausannoise du droit des poursuites du 6 septembre 2017 organisée par le CEDIDAC, dans l'article « Actes de défaut de biens et gestion des débiteurs récalcitrants. »

Proposition de mesure :

Encourager l'application effective de la Loi sur le crédit à la consommation (LCC) : pas d'octroi de crédit à la consommation pour celles et ceux qui ne peuvent pas le rembourser.

Casser la spirale du surendettement

Lorsqu'un débiteur pauvre et/ou fortement surendetté est convoqué à l'office des poursuites, il y a de forts risques pour que la saisie devienne chronique et qu'il ne sorte plus de l'engrenage des poursuites, en particulier parce la charge fiscale, obligatoire, ne figure pas dans le calcul du minimum vital selon le droit des poursuites¹⁹. Il s'agit d'un problème de type législatif qui doit être réglé en droit des poursuites²⁰. Le Tribunal fédéral a rappelé aux cantons qui souhaitaient modifier le calcul du minimum vital que cette compétence ne leur appartenait pas²¹.

Au point de vue fiscal, le rapport de l'étude « Pauvreté et dettes » mentionne deux mesures : la première demande aux cantons d'aligner leur législation fiscale sur les enjeux de lutte contre la pauvreté par le biais de remises d'impôts, la seconde consiste à permettre le « prélèvement direct et volontaire des impôts sur le salaire. » Prenons tout d'abord la question du prélèvement fiscal volontaire à la source : dans le cadre du rapport de l'étude « pauvreté et dettes », il eût été intéressant de répondre à la question de l'utilité de ce prélèvement pour un ménage dont les revenus font l'objet d'une saisie de salaire. En clair, l'Office des poursuites pourra-t-il tenir compte de la volonté du contribuable de régler ses impôts courants par prélèvements volontaires ou devra-t-il l'ignorer en vertu d'impératifs du droit des poursuites ? Dans l'hypothèse où cette mesure ne permet pas au débiteur saisi d'intégrer l'ensemble de ses charges incompressibles dans son budget, elle ne permet pas de réduire l'endettement des débiteurs saisis et n'a plus qu'une portée préventive, limitée à la gestion budgétaire.

Ensuite, le rapport de l'étude « pauvreté et dettes » fait curieusement l'impasse sur le fait que la loi fédérale définit la remise d'impôt comme une mesure extraordinaire qui prévoit, sur demande motivée, de libérer une personne du paiement de l'impôt s'il tombe dans le dénuement. Elle a pour but d'assainir durablement sa situation économique et doit profiter au requérant et non à ses créanciers²². Il est difficile d'imaginer, notamment pour des raisons d'égalité de traitement entre les contribuables, qu'une personne menacée par la pauvreté puisse chaque année bénéficier d'une remise d'impôts lorsque la charge fiscale a été évaluée de manière correcte sur la base de ses revenus.

¹⁹ Deux opinions s'affrontent sur cette question. Le refus de la prise en compte des impôts courants est parfois considéré comme une inégalité de traitement entre les créanciers. Or, l'impôt courant est dû, mais il n'est exigible qu'après sa taxation définitive. De ne pas prendre cette obligation en compte dans le calcul du minimum vital peut aussi être perçu comme un privilège accordé aux autres créanciers, notamment privés, au détriment du fisc.

²⁰ Le Parlement a refusé à deux reprises de modifier la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Une nouvelle [motion](#) a été déposée au Conseil national le 26 septembre 2018.

²¹ Arrêt 5A_890/2013, cité par Jean-Jacques Duc, réf. voir note 18

²² Art. 167 de la Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD).

En matière de fiscalité, il semble plus intéressant de s'attaquer aux effets de seuils fiscaux en fixant, par exemple, un montant exonéré d'impôt afin d'éviter de percevoir de l'argent sur le montant dont les ménages ont besoin pour vivre et d'éviter qu'une personne qui se désendette ne se retrouve plus pauvre qu'avant – ou se réendette – parce que la taxation de son revenu met ce dernier au-delà du minimum vital selon le droit des poursuites.

En effet, dans le cas de personnes vivant avec des budgets proches du minimum vital, la problématique des effets de seuils joue un rôle central. Parfois, une charge qui augmente ou un subside qui diminue déséquilibre le budget du ménage. Dans ce cadre, il faut garder en mémoire que les deux dettes les plus importantes pour les particuliers sont les dettes d'impôt et de caisse-maladie et que les personnes menacées par la pauvreté ont nettement plus de risques que le reste de la population d'être endettées auprès de ces institutions²³.

En matière de prime de caisse-maladie, une première mesure permettrait de libérer certains jeunes adultes d'un endettement causé lorsqu'ils étaient mineurs serait d'instituer les parents seuls débiteurs des primes de la famille.

Actuellement, l'enfant mineur est considéré comme personnellement débiteur des primes d'assurance-maladie, au même titre que des assurés majeurs²⁴. Les parents ou les représentants légaux concluent certes les contrats d'assurance en leur nom et doivent, en vertu de l'obligation d'entretien de droit civil, payer les primes de leurs enfants. Toutefois, s'ils ne parviennent pas à les régler, les assureurs-maladie peuvent agir contre l'enfant devenu adulte et lui demander de payer les arriérés de primes le concernant.

Cette situation frappe les jeunes adultes au moment où ils prennent leur indépendance ou entament ou poursuivent une formation pour des dettes dont ils ne sont nullement responsables au sens économique du terme. Cet endettement purement passif de personnes vraisemblablement issues de familles qui ont subi la précarité contribue à l'héritage de la pauvreté. Un document de l'ARTIAS consacré à ce sujet avait montré en outre que les montants en cause n'étaient pas négligeables : l'endettement de ces jeunes oscillait entre 2'000 et 10'000 francs, avec des maxima à 25'000 francs²⁵.

²³ Voir les chiffres de l'étude SILC, Arriérés de paiement, selon différentes caractéristiques socio-démographiques, repris par le rapport sur l'étude « pauvreté et endettement », p.13.

²⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 9C_660/2007 du 25 avril 2008

²⁵ Veille ARTIAS « Jeunes endetté-e-s à la majorité parce que leurs parents n'ont pas payé leurs primes d'assurance-maladie ». Par Florence Meyer, en collaboration avec Martine Kurth et Sébastien Mercier, 2 octobre 2017, consulté le 13.11.2018

https://www.artias.ch/wp-content/uploads/2017/10/Artias_Veille_Jeunes_endett%C3%A9s_primes_assurance-maladie-oct.2017.pdf,

Une motion a été déposée au Parlement pour faire des parents seuls les débiteurs des primes d'assurance-maladie de leurs enfants²⁶. Elle n'est pas encore passée devant le Parlement, mais a fait l'objet d'un avis défavorable du Conseil fédéral. Cette mesure mérite d'être mise en lumière lorsque l'on traite du sujet de la pauvreté et des dettes.

Propositions de mesures :

- inclure les impôts courants dans le minimum vital selon le droit des poursuites ;
- empêcher que les personnes et les ménages se retrouvent avec des revenus en-dessous du minimum vital OP élargi par le jeu des effets de seuils. Par exemple, exonération fiscale du minimum vital OP élargi ;
- interdire le report sur les enfants des primes d'assurance-maladie que leurs parents n'ont pas réussi à payer.

Dettes et aide sociale : comment favoriser la réinsertion des personnes endettées qui sont à l'aide sociale ?

Le rapport de l'étude « pauvreté et dettes » reprend une autre étude menée en Suisse alémanique en 2012²⁷ auprès de quatre services sociaux. Il y est montré que deux tiers des personnes qui demandent l'aide sociale sont endettées. Une seconde étude réalisée avec les données du service social de Winterthur montre que les personnes qui ne sont pas endettées sortent plus rapidement de l'aide sociale que celles qui sont endettées²⁸.

Le document de base de la Conférence suisse des institutions d'action sociales « Dettes et aide sociale²⁹ », rappelle comment le phénomène du surendettement des bénéficiaires de l'aide sociale est traité dans les normes CSIAS³⁰ : En règle générale, les dettes ne sont pas prises en compte dans le calcul du budget. Exceptionnellement, l'aide sociale prend en charge des dettes lorsque leur paiement permet de remédier à une situation de détresse imminente (par exemple loyers impayés). Selon les cantons, les prestations d'aide sociale peuvent être remboursables et se transformer elles-mêmes en dette. En matière de recouvrement de la dette d'assistance, la CSIAS recommande « *d'octroyer de généreuses limites de revenu et de limiter la durée de remboursement, afin de ne pas compromettre la sortie de l'aide sociale.* » Enfin, les normes prévoient le recours aux centres de conseil en matière d'endettement en cas de besoin d'un conseil spécialisé externe.

Dans ce document, la CSIAS expose les possibilités et les limites de l'aide sociale en matière de conseil relatif aux dettes et au désendettement. En particulier, tant qu'une personne n'a pas de perspectives réelles de retrouver un emploi qui lui permette de payer ses dettes, il ne lui est pas possible de rembourser ses créanciers et cette

²⁶ Motion de Mme Bea Heim déposée le 04.05.2017, no 17.3323, <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173323>, consulté le 13.11.2018

²⁷ Il s'agit de l'étude « Der schwere Gang zum Sozialdienst », citée en page 13.

²⁸ Rapport de l'étude « pauvreté et dettes », p. 14.

²⁹ https://www.csias.ch/uploads/media/2014_Schulden_und_Sozialhilfe-f.pdf, consulté le 2 novembre 2018.

³⁰ Document de base CSIAS « Dettes et aide sociale », p.6.

absence de perspective peut se révéler démoralisante pour les personnes concernées et constituer un frein à la réinsertion professionnelle. Toutefois, la collaboration avec les services de désendettement (que ce soit avec les bénéficiaires ou avec les assistant-e-s sociaux-ales) peut donner de bons résultats, notamment en présence de dettes litigieuses ou afin d'éclaircir les différentes étapes de la procédure de poursuites³¹. L'assainissement de petites dettes au moyen de remise de dettes et de recours à des fonds institutionnels peut aussi être envisagé. Cependant, lorsque le remboursement se fait au moyen de prélèvement ou de remboursement sur le forfait d'entretien, cela pose la question centrale de l'égalité de traitement entre le débiteur qui ne se trouve pas à l'aide sociale et dont le minimum vital, en général plus élevé que celui de l'aide sociale, est protégé par le droit des poursuites et le débiteur à l'aide sociale qui voit son minimum vital amputé d'un montant servant à payer ses dettes. En matière de remboursement de dettes, il est à notre avis primordial de s'en tenir aux exigences de la Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite afin d'éviter tout risque de surenchère des créanciers et de détérioration de la situation, déjà reconnue comme précaire, des ménages surendettés.

Le point de vue des services de désendettement

Le rapport de l'étude « pauvreté et dettes » part du postulat que les offres des services de conseil en désendettement s'adressent en premier lieu aux ménages qui ont les capacités financières pour se désendetter via des versements à leurs créanciers et que « *ces services spécialisés ne sont par conséquent pas d'une grande aide pour les personnes touchées par la pauvreté.* »

Plusieurs services de conseil en désendettement ainsi que leur faïtière, Dettes conseil Suisse, ont pris position sur les allégations du rapport³², en rappelant que la majorité des personnes qui cherchent conseil auprès d'un service de désendettement ne sont pas en mesure de se désendetter. Parmi eux, plus de 10% sont des travailleurs pauvres, environ 15% bénéficient de prestations de l'aide sociale ou de prestations complémentaires AVS/AI. Au total, environ 40% des ménages suivis par les services de désendettement sont menacés par la pauvreté³³. Regrettant vivement de multiples erreurs ainsi que de ne pas avoir été consulté de manière satisfaisante dans le cadre de l'étude « pauvreté et dettes », le secrétaire général de la faïtière a demandé à l'OFAS le retrait du rapport.

Faciliter le désendettement demande de changer le regard que la société porte sur les personnes surendettées

La question la plus importante en matière de désendettement est celle de l'instauration d'une procédure d'annulation de dettes pour les particuliers surendettés, qui leur permette de se rétablir économiquement et de disposer à nouveau de l'entier de leurs revenus.

³¹ Document de base CSIAS (op.cit.), p.8ss, et le point de vue d'un service de désendettement et de conseil (Berner Schuldenberatung), <https://www.schuldeninfo.ch/cms/news-reader/sozihilfeundschulden.htm>, consulté le 2 novembre 2018.

³² Voir les positions de la Berner Schuldenberatung et la Fachstelle für Schuldenfragen de Lucerne sur le site de Dettes conseil Suisse, <http://schulden.ch/dynasite.cfm?dsmid=121853>, consulté le 2 novembre 2018.

³³ Selon les statistiques de dettes conseil suisse transmises par leur secrétariat général.

Une telle démarche demande de trouver un équilibre politique entre les intérêts des débiteurs, ceux des créanciers et ceux de la collectivité, dans l'objectif de permettre l'assainissement financier des ménages surendettés. Rappelons ici qu'actuellement, Dettes conseil suisse préconise qu'un désendettement doit comprendre l'ensemble des dettes et ne doit pas durer plus que trois ans, eu égard à la pression que la situation d'endettement fait peser sur la santé psychique et psychosociale du débiteur³⁴. Rappelons aussi que la faillite des entreprises permet, contrairement à la faillite personnelle, d'effacer totalement une ardoise, alors qu'il s'agit généralement de montants sans commune mesure avec les dettes que peuvent produire les ménages privés. Dans le cas des entreprises, il semble que ce soit l'argument de la liberté économique qui prime, selon lequel un Etat se doit de faciliter la bonne marche des affaires. Ne serait-ce pas aussi une raison à faire valoir dans le cas de particuliers surendettés, condamnés à une existence mesurée à l'aune du minimum vital des poursuites, inscrits dans un registre qui entrave leur liberté de mouvement, sans possibilités de réhabilitation ?

Cette procédure demande de sortir du paradigme du paiement total des dettes et de ses accessoires ; elle soulève des questions éthiques fondamentales et permet aussi de s'interroger sur le pouvoir de la définition du montant et de la nature de la dette et, qui sait, de la nature des liens que l'argent tisse entre créanciers et débiteurs.

Dans la situation actuelle, environ un Romand sur 10 vit dans un ménage qui fait l'objet d'une procédure de poursuites³⁵ : il est important de chercher maintenant des solutions à leur situation avant de se retrouver avec une population bien plus nombreuse de personnes surendettées pour lesquelles aucune solution effective ne sera prévue.

Proposition de mesure :

Permettre l'assainissement des particuliers qui ne peuvent pas se désendetter par une procédure d'annulation des dettes

* * *

³⁴ Voir à ce sujet les lignes directrices de Dettes conseil suisse, http://schulden.ch/mm/lignes_directrices_DCS_.pdf, consulté le 2 novembre 2018.

³⁵ Jean-Jacques Duc (op.cit.), p.21