

Acte de la journée d'automne du 25 novembre 2010

Quand les dettes enchaînent à l'aide sociale

I. Désendetter pour pouvoir insérer

Daniel Monnin, collaborateur scientifique à l'ARTIAS

Jeudi 25 novembre 2010
Lausanne, Palais de Beaulieu

1. La logique de l'insertion

Depuis une quinzaine d'années, le principe de la réinsertion sociale et professionnelle est inscrit dans toutes les lois sur l'action ou l'aide sociale des cantons du Tessin et de Suisse romande (TI, GE, NE, VS, FR, JU). La France a elle-même donné le ton en mettant en vigueur en décembre 1989 la loi sur le revenu minimum d'insertion (RMI).

En 1996, dans son rapport au Grand Conseil neuchâtelois, le Conseil d'Etat écrivait: *«Dans un contexte de chômage important, souvent de longue durée, et de croissance de l'exclusion, nous pensons qu'il faut rompre avec la logique assistancielle de l'aide sociale. Conçue pour traiter des situations appréhendées comme des risques conjoncturels, notre pratique et notre loi actuelle ne conviennent plus pour gérer des états hélas plus durables. **Il nous faut passer d'une logique d'indemnisation à une logique d'insertion qui requiert la mise à disposition des bénéficiaires d'activités de réinsertion qui puissent valoir comme contre-prestations**».*

Quelque 15 ans après, on sait de manière plus convaincue et documentée que pour réussir ou simplement tenter l'insertion, il faut qu'un certain nombre de conditions soient remplies. A coup sûr, le désendettement fait partie de ces conditions. Mettre fin au surendettement, c'est-à-dire à l'impossibilité de rembourser ses dettes sans affecter la part de ressources nécessaires à la couverture des besoins de première nécessité, est indispensable à la réalisation de tout projet d'insertion. Pourquoi? On serait tenté de répondre par une autre question: Pensez-vous qu'il soit possible pour une personne de se réinsérer socialement et professionnellement, à long terme, tout en ayant chaque mois à rembourser des dettes à tel point que son minimum vital n'en serait pas assuré? Croyez-vous que cette personne puisse se réinsérer en subissant chaque mois une saisie de salaire qui pourrait bien être portée à la connaissance de sa hiérarchie et contribuer ainsi à entamer ce lien de confiance professionnelle qui est la base même du contrat de travail?

Le surendettement peut ainsi constituer un obstacle déterminant à l'insertion ou la réinsertion professionnelle. Il peut, pour l'employé-e, avoir un effet de démotivation dès lors que le travailleur ou le demandeur d'emploi s'interroge sur le réel avantage qu'il pourrait y avoir à réaliser un gain qui sera de toute manière saisi jusqu'à ne laisser que le minimum vital dont on sait à quel point il est restreint. Et non seulement restreint d'ailleurs, mais insuffisant, puisque ce minimum vital calculé par les offices de poursuites ne tient pas compte du paiement des impôts courants. Ceux-ci viennent alors s'ajouter aux montants déjà réclamés. Cela s'appelle boucher un trou tout en en creusant un autre souvent de même grandeur. Travailler pour s'endetter n'a jamais représenté l'élan de motivation décisif pour les personnes en recherche d'emploi, par exemple.

Il faut relever aussi que faire l'objet de poursuites représente un obstacle majeur, pour ne pas dire infranchissable en matière d'accès au logement. Etre ou même avoir été aux poursuites est un critère largement admis par les gérances immobilières pour vous refuser le logement que vous souhaiteriez occuper, notamment parce que ce nouveau loyer serait mieux adapté à vos revenus et vous aurait permis de dégager quelque argent pour amortir vos dettes ou, plus simplement encore, de ne pas en créer de nouvelles. De manière analogue, il n'est pas possible de s'affilier à une caisse maladie plus économique tant que l'on n'est pas à jour avec le paiement de ses primes.

2. Le surendettement, source d'exclusion(s)

Ainsi, nous pouvons dire que plus le revenu des individus est faible, plus ils cumulent les probabilités de subir des privations dans d'autres domaines de l'existence. Car au final, les débiteurs se retrouvent non seulement privés de leur capital économique, mais aussi de leur capital culturel et relationnel. La pauvreté économique caractérisée par le surendettement entraîne souvent une pauvreté sociale qui peut se définir par la «*perte de l'autonomie*», par l'impossibilité pour la personne adulte de gérer librement sa vie à l'intérieur d'un espace limité par certaines contraintes. La pauvreté, même en l'absence de dettes d'ailleurs, restreint très fortement la capacité de choix des personnes concernées qui entendent faire face à leurs inévitables obligations.

Le surendettement va donc à sens contraire de l'insertion: il conduit à l'exclusion: exclu de revenus suffisants pour faire face à ses besoins et à ses obligations financières, certes, mais encore exclu de la santé, du logement, de la formation et des réseaux sociaux.

Pour résorber ou mieux encore supprimer l'endettement qui pèse sur certaines situations, il faut se rappeler que le surendettement n'est pas un état donné, un poids qui vous tombe dessus d'un coup: il est le résultat d'un processus. Il apparaît à la suite d'une accumulation progressive de difficultés d'ordre professionnel, affectif, médical, social. D'une situation économique et sociale «*normale*», on glisse, suite à différentes difficultés (perte d'emploi, maladie prolongée, rupture familiale, comportement d'acquisition téméraire, etc.), de la précarité à la pauvreté en termes monétaires, pour se retrouver en situation de surendettement et d'exclusion.

Le surendettement peut certes résulter d'achats de biens inutiles ou surdimensionnés par rapport aux besoins et aux moyens à disposition (voitures, mobilier et appareils électroniques, vacances, etc.). Mais il serait faux de penser qu'il n'est dans tous les cas que la résultante d'acquisitions téméraires et démesurées, d'achats de biens de luxe et non raisonnables par rapport aux moyens financiers. Le surendettement résulte très souvent aussi de la volonté des personnes de faire face à leurs obligations, à leur situation familiale, d'essayer de rester inséré dans leur réseau social.

Dans leur souci de réinsérer socialement et économiquement les personnes qui viennent les trouver, les services sociaux savent très bien que les situations d'exclusion sont chaque fois la résultante d'un processus particulier et personnel. Cela n'aurait aucun sens d'essayer d'appréhender les personnes surendettées et exclues comme une catégorie homogène et monolithique. Plus que les situations elles-mêmes, à un moment donné, ce sont les processus d'exclusion qu'il faut prendre en compte. La situation des individus concernés doit en effet être comprise à partir des ruptures, des décalages et des pannes qu'ils ont vécus. L'important est donc de bien analyser la nature des trajectoires qui conduisent aux situations de surendettement et d'exclusion en tant qu'elles sont chaque fois les résultantes d'un processus particulier.

3. Origines du surendettement et catégories de dettes

Tout en sachant que les origines du surendettement peuvent être multiples, l'ARSAD (Antenne romande des services d'assainissement de dettes) a pu établir que les principales causes de surendettement correspondent, dans un ordre décroissant à:

1. Mauvaise gestion financière ou administrative / Influence de la société de consommation (28%)
2. Diminution ou absence de revenu (19%)
3. Mariage/Séparation/Divorce/Naissance (17%)
4. Maladie, invalidité, accident, dépendances (12%)
5. Crédits, emprunts, leasing (10%)

Quant aux catégories de dettes, elles sont, dans l'ordre décroissant les suivantes:

1. Impôts (28%)
2. Crédit à la consommation (22%)
3. Autres (y compris emprunts à des particuliers) (15%)

Les principaux types de créances des usagers de l'unité d'assainissement financier des services sociaux de la Ville de Lausanne étaient en 2007: les impôts (34%), le petit crédit (19%), les assurances-maladie, achats et prestations de service (5,5%).

4. Comment faire face aux obligations financières ou le recours au petit crédit

La réduction des ressources d'une personne ou d'un ménage devrait normalement appeler celle-ci à un changement rapide de ses comportements de consommation. Mais, pour différents motifs, cela n'est pas toujours possible, malgré souvent une ferme volonté de prendre toutes les mesures utiles et nécessaires pour faire face à la nouvelle situation financière. Il y a des charges qu'on ne peut ni supprimer, ni même réduire comme on le souhaiterait. On pense en particulier aux contrats de leasing, aux diverses taxes et abonnements, au loyer, aux primes d'assurance maladie, aux

frais de déplacements pour se rendre au travail. Il faut penser aussi à la nourriture pour l'ensemble de la famille dont l'agrandissement par la venue de nouveaux enfants peut aussi être la source même du surendettement. Dans ces conditions, certains choisissent de recourir au petit crédit qui leur tend les mains et les accueille à bras ouverts, alors que d'autres personnes, que l'on aurait tendance à presque qualifier de raisonnables, cessent (momentanément espèrent-ils) d'honorer leurs obligations. Parmi celles-ci, le paiement des impôts. Elles diffèrent aussi certaines dépenses, telles que les soins dentaires et autres prestations médicales, ce qui, à terme, revient à devoir payer davantage en raison de la détérioration sanitaire importante qu'un tel report peut engendrer.

5. Quand on vous «offre» le produit et le crédit vous permettant de l'acquérir

Par ailleurs, dans notre société à culture de consommation, il est de plus en plus fréquent de se voir offrir, si l'on peut dire, simultanément le produit et le crédit permettant de l'acquérir. Des slogans souvent agressifs ne cessent de proposer la suppression de l'écart entre le rêve et la réalité. Mais c'est aussi, pour certaines personnes, la seule manière, à court terme, de supprimer un autre écart: celui qui s'est fait de plus en plus grand entre leurs obligations financières, les engagements qu'elles ont pris et leur revenu réellement disponible. Le petit crédit, ce n'est pas seulement: «*Partez en vacances, vous paierez plus tard*». C'est aussi: «*Essayer d'honorer aujourd'hui vos obligations en espérant pouvoir les payer demain*», plus cher évidemment.

Et qu'est-ce que demain sinon le moment du triste et inquiétant constat que l'on se trouve dans la spirale de devoir encore et toujours payer ce que l'on a terminé de consommer depuis longtemps et qu'à ces charges décalées viennent continuellement s'ajouter des charges nouvelles.

Demain, c'est souvent aussi le moment où le recours aux services sociaux publics et privés est devenu la seule sortie, le seul espoir pour essayer de trouver une solution à une situation dont on ne voit aucune issue autre qu'un gain de loterie substantiel. Avec une probabilité de 1 chance sur 7 millions pour la loterie à numéros, 1 sur 42 millions pour l'Euromillion, le slogan «*Grattez, grattez*», est une manière sûre non seulement de toucher.... le fond mais, en plus, de tourner en rond.

Ainsi, il est malheureusement assez simple aujourd'hui de dépenser l'argent que l'on n'a pas et que l'on emprunte à d'autres à un prix dont on se garde de mesurer le poids, tant nos besoins sont vitaux ou, de manière toujours plus fréquente, tant nos envies peuvent être conditionnées par une publicité subtile, subjective et somme toute agressive. Mais cette facilité présente le risque de déresponsabiliser les personnes dont les moyens financiers devraient pourtant les inciter, pour ne pas dire les contraindre, à consommer moins. Pour ces personnes, le crédit dévoile alors rapidement son paradoxe: présenté par les instituts bancaires et financiers comme

un moyen de parvenir à l'égalité de traitement face à la consommation, il se transforme rapidement pour certaines personnes en un mécanisme d'exclusion durable si les mesures et les instruments de désendettement ne sont pas actionnés.

J'ai dit tout à l'heure qu'il est malheureusement assez simple aujourd'hui de dépenser l'argent que l'on n'a pas et que l'on emprunte à d'autres à un prix dont on se garde de mesurer le poids. De quel poids s'agit-il?

6. Quelques exemples de crédits à la consommation

Chez Crédits Conseils, par exemple, établissement qui propose des crédits en ligne, c'est-à-dire via internet, le taux pratiqué va de 9,15% à 15%, soit le maximum légal. Le montant emprunté et la durée de remboursement choisie vont déterminer le taux, donc le poids mensuel de l'emprunt ou, en d'autres termes et vu sous un autre angle, le poids mensuel de l'achat effectué grâce au crédit accordé.

Crédit Conseils, comme tous les autres sites de petits crédits que j'ai eu l'occasion de visiter propose un outil permettant de calculer la charge mensuelle du crédit. On se garde bien par contre d'indiquer à quel taux d'intérêt correspond cette charge mensuelle. Seule la fourchette générale est indiquée (de 9,15% à 15% selon le montant et la durée du crédit).

Si l'on y regarde d'un peu plus près, on voit tout de suite dans quel piège la personne peut tomber. Ainsi, on va vous indiquer que pour un prêt de: 10'000 francs remboursable en 2 ans, la charge mensuelle sera de 484 francs. Pour 20'000 francs soit le double, remboursable cette fois-ci sur 5 ans, la charge mensuelle sera de 475 francs, soit légèrement inférieure au montant du remboursement mensuel demandé pour un prêt pourtant de 50% inférieur!!!!

Mais on se gardera bien de vous dire, du moins spontanément, que si la durée de remboursement du prêt de 20'000 francs était elle aussi de 2 ans, la charge mensuelle serait alors de 969 francs. Ou que pour un crédit 10'000 francs remboursable en 5 ans, la charge mensuelle sera de 237 francs.

Jouer sur le montant et sur la durée n'a rien de pervers, encore moins d'illégal. C'est une manière de pouvoir répondre aux besoins et aux moyens des clients. Mais on peut ainsi nettement brouiller les cartes en comparant des situations qui ne sont pas comparables. Élémentaire me direz-vous: et pourtant combien de personnes avons-nous vu tomber dans ce piège et en prendre conscience au bout de 2 ans, alors que durant 3 années encore une ponction non négligeable sera opérée sur le budget.

J'ai également parlé tout à l'heure d'une publicité subtile, subjective et somme toute agressive. A titre d'exemple, qui n'a rien d'exceptionnel, voici ce qu'on peut lire sur la page d'accueil de CREDIT-now Express.

Idéal

Pour tous ceux et celles qui souhaitent obtenir de l'argent en 4 heures et réaliser leurs rêves immédiatement.

Montant du crédit en CHF

De 1'000. -- à 10'000. --

Durée de 6 à 12 mois.

Versement

Dans les 4 heures après visite de la succursale BANK-now proche de chez vous, par carte Easy Cash gratuite.

Modalités de remboursement

Remboursement flexible du crédit pendant la durée du contrat

Paiement des intérêts et remboursement du crédit restant à l'échéance

Taux d'intérêt annuel effectif

Taux fixe de 13.9 %

Garantie de crédit en cas de décès

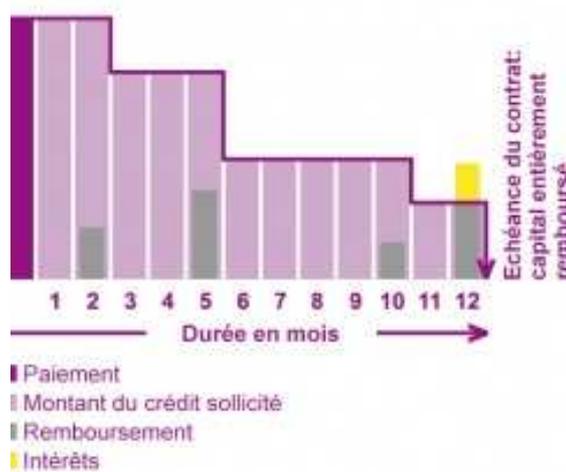
Incluse

Garantie de crédit en cas d'incapacité de gain

Non, facultative

Avantages:

- Argent disponible en 4 heures sur une carte Easy Cash chargée
- Remboursement flexible du crédit pendant la durée du contrat
- Ni frais d'ouverture, ni commissions



7. Désendettement: rôle des pouvoirs publics

Pour limiter un tant soit peu le nombre de personnes qui glissent dans le piège du surendettement, il ne fait aucun doute qu'il faut accentuer la prévention et travailler

en amont de manière systématique et conséquente. D'autres exposés au cours de cette journée développeront cet aspect.

La réinsertion des personnes surendettées n'a de chance de réussite que si celles-ci arrivent à se désendetter. A vrai dire, dans la grande majorité des situations, que dans la mesure où les institutions sociales publiques et privées peuvent proposer des outils performants pour procéder au désendettement. Ces outils se présentent soit sous la forme d'un prêt, soit sous la forme d'un don, voire d'une combinaison des deux, assorti de conditions propres à s'assurer que ces prêts ou ces dons seront utilisés conformément au but poursuivi.

8. Le Fonds de désendettement neuchâtelois

Accorder un prêt signifie que la personne bénéficiaire dispose d'une capacité de remboursement. En d'autres termes, elle doit avoir un revenu lui permettant de couvrir non seulement son minimum vital et d'honorer toutes ses obligations, mais doit aussi pouvoir dégager quelques moyens pour rembourser le prêt qui lui a été accordé. Ainsi par exemple, l'Etat de Neuchâtel a créé en 1993 une fondation qui a pour but de venir en aide aux personnes confrontées à des difficultés financières importantes en leur accordant des prêts destinés à favoriser leur désendettement. Les demandes d'aide doivent être présentées par l'intermédiaire d'un service social reconnu.

Cette aide a pour but l'assainissement total de la situation financière des bénéficiaires. Elle revêt un caractère subsidiaire et n'est accordée que dans la mesure où, sans elle, le désendettement est impossible à réaliser et qu'aucune autre solution ne peut être envisagée.

Le débiteur ou la débitrice doit être engagé-e dans un processus de désendettement depuis au moins six mois avec un service social agréé avant que celui-ci ne puisse déposer une demande. Le même service social s'occupera du dossier jusqu'au complet remboursement de la dette, de même que le ou la bénéficiaire s'engage à demeurer en relation avec le service qui a présenté la demande, et ce jusqu'au remboursement complet du prêt accordé.

Le plan de désendettement contenu dans la demande doit démontrer:

1. que les créanciers sont disposés à accorder des remises conséquentes du fait que le prêt accordé par la fondation permettra le paiement en une seule fois du solde de la dette;
2. que les créanciers accorderont tous le même pourcentage de rabais;
3. que le prêt de la fondation permettra le rachat du solde (après remise des créanciers) de toutes les dettes (désendettement total);
4. que le débiteur sera en mesure (revenu suffisant) d'exécuter le plan de remboursement prévu.

Précisons encore que:

- le taux d'intérêt (actuellement 2%) est réclamé au débiteur à la fin du remboursement de son prêt
- le montant d'un prêt est de 30'000 francs au maximum et doit pouvoir, dans tous les cas, être remboursable dans un délai de cinq ans

Ce fonds qui fonctionne depuis 17 ans, répond à quelques principes de base d'un instrument de désendettement. Premièrement, il permet au service en charge du dossier d'offrir une contrepartie intéressante aux créanciers lors de la négociation. Celle-ci n'a en effet de sens que si le débiteur a quelque chose à offrir en contrepartie du rabais qu'il entend obtenir. Cette contrepartie, c'est le paiement immédiat d'une partie de la dette pour solde de tout compte.

«Je ne peux certes pas vous rembourser l'entier de ma dette, mais vous avez l'assurance d'encaisser immédiatement un montant correspondant à X pourcents de celle-ci». Les rabais obtenus jusqu'ici vont de 30 à 80% pour des dettes qui elles vont de 10'000 à 100'000 francs. C'est d'ailleurs le pourcentage le plus haut qui a été obtenu pour la dette la plus haute: 80% pour une dette de 100'000 francs. Dans certaines situations, les créanciers ont tout intérêt à n'encaisser qu'une partie, fut-elle petite, car les risques de ne finir qu'avec un acte de défaut de biens est la seule autre issue visible à l'horizon des créanciers.

Il faut rappeler ici ce que nous avons déjà signalé précédemment: les dettes d'impôts représentent généralement une part importante dans les situations de surendettement. Pour solutionner cette question, le canton de Neuchâtel a prévu dans le règlement des remises d'impôt que l'Etat devra (et non pas pourra, mais bien devra) accorder un rabais du même pourcentage que tous les autres créanciers aux personnes auxquelles le fonds de désendettement aura accordé un prêt.

Les résultats obtenus démontrent que ce fonds est un outil performant en matière de désendettement. Performant, oui, mais pour des situations qui remplissent certaines conditions. La principale consiste à ne pouvoir utiliser cet instrument que dans les situations où le débiteur a un revenu au-dessus du minimum vital. Ce *«surplus»* (terme un peu abusif dans ce cas), va servir au remboursement de la dette. C'est dire que tous les bénéficiaires de l'aide sociale n'ont par définition pas accès à cet instrument, puisque les revenus de chacun d'eux, en l'absence d'une aide matérielle, n'atteignent pas le minimum vital selon les normes en vigueur dans ce secteur.

9. Désendetter les bénéficiaires de l'aide sociale par l'instauration d'un supplément

Faut-il alors penser que toutes les mesures d'insertion mises en place n'auront d'effet que pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui ne présentent aucune dettes, les autres étant condamnés à rester enchaîné-es faute d'instrument de

désendettement approprié à leur situation? A ce stade, il faut rappeler que l'aide matérielle versée par les services sociaux n'est pas un don, mais un prêt. Certes, l'obligation de son remboursement est limitée à des situations bien précises et des conditions peu fréquentes. Selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), ces situations de remboursement se présentent lorsque:

- l'aide a été versée indûment;
- la fortune n'est pas réalisable immédiatement, mais pourra être encaissée plus tard;
- un héritage est touché par un bénéficiaire de l'aide sociale;
- toute autre situation d'entrée en possession d'une fortune par le bénéficiaire.

Pour désendetter les bénéficiaires de l'aide sociale, condition essentielle pour les réinsérer, ne faudrait-il pas dès lors prévoir dans le budget d'aide sociale un montant que l'on pourrait appeler «*Supplément pour remboursement du prêt accordé par le fonds de désendettement*» ou, plus simplement, «*Supplément désendettement*»? Ce supplément servirait à rembourser mensuellement le fonds qui aura accordé le prêt ayant permis de négocier avec les créanciers et d'obtenir un rabais conséquent. Cette aide matérielle supplémentaire viendrait alors s'ajouter à l'aide matérielle «*habituelle*» qui elle-même, comme nous venons de le voir, représente un prêt accordé aux bénéficiaires.

Ainsi l'avance faite par le fonds de désendettement serait remboursée mois après mois par l'aide sociale. Les coûts pour celle-ci seraient certes importants. L'augmentation des charges d'aide matérielle qui en résulterait devrait cependant être atténuée par le fait que le désendettement favoriserait la réinsertion et donc l'autonomie financière.

Dès lors, à terme, l'économie qui en résulterait globalement pour les charges d'aide matérielle serait-elle au moins aussi élevée que les montants non remboursés des prêts faits aux bénéficiaires endettés? Je ne vous surprendrai pas en vous disant que je n'ai pas de réponse à cette question. Une réponse honnête nécessiterait à l'évidence une étude documentée dans laquelle on prendrait en compte non seulement les économies du secteur de l'aide sociale, mais aussi celles qui pourraient certainement être réalisées dans le domaine de la santé, du logement, des mesures d'insertion, ainsi que les frais administratifs liés aux poursuites. La sortie de l'aide sociale assortie d'un désendettement provoquerait un mieux-être induit par une vision devenue socialement et psychologiquement moins contraignante, par une autonomie financière qui efface le sentiment de culpabilité.

Feraient encore partie des économies indirectes le retour à la qualification sociale et la reprise des liens sociaux, sans parler, à un autre niveau, de l'éventuelle satisfaction de l'ex-créancier qui voit l'une de ses situations délicates réglée. Parmi ces créanciers se trouvent les pouvoirs publics qui pourraient eux aussi encaisser une partie des impôts impayés jusqu'ici, opération neutre financièrement puisque

nous aurions une dépense d'aide matérielle identique à l'impôt encaissé, mais opération positive néanmoins au sens où l'économie serait de nature administrative.

10. Très brève conclusion

Retenir la tête des gens sous l'eau ne leur a jamais permis de respirer comme ils le souhaiteraient. Leur donner un masque et un tuba est un début vers une vision plus sereine de la situation et représente peut-être de grands pas sur chemin qui mène à la sortie du bassin pour rejoindre les autres personnes bien au sec. Il faut savoir nager dans la vie, mais on ne peut le faire qu'en ayant la possibilité de respirer aussi et en sachant que cette situation n'est que provisoire, car la terre ferme nous est possible à défaut de nous être promise.