



AIDE SOCIALE ET SURENDETTEMENT : UNE FATALITÉ ?

SUGGESTIONS DE BONNES PRATIQUES DANS L'ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES SURENDETTÉES A L'AIDE SOCIALE

Dossier du mois préparé par :

Maria José Clapasson, Cheffe d'Unité à l'Unafin

Karin Lambert Noverraz, assistante sociale spécialisée à l'Unafin

Nancy Barras, assistante sociale spécialisée à l'Unafin



Octobre 2024

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

À PROPOS DES AUTEURES

Karin Lambert Noverraz a étudié à la HETSL (anciennement EESP). Elle travaille comme assistante sociale depuis 2003, ayant exercé en premier lieu dans un centre social régional (CSR) vaudois pendant 13 ans. Son intérêt croissant pour le domaine du désendettement l'a menée à obtenir en 2011 un CAS en gestion de dettes à la HETS de Genève. Depuis 2016, elle met son expertise au service de l'Unafin, où elle occupe un poste d'assistante sociale spécialisée, accompagnant des personnes en situation de surendettement. Elle est également active dans le cadre de formations auprès de curateurs privés et professionnels et anime des séances de préventions pour des apprentis.

Nancy Barras est diplômée en folklore-ethnologie. Après un parcours professionnel dans l'humanitaire puis dans le domaine de la migration, elle s'oriente vers le domaine social. Engagée en 2010 à l'Unafin, elle suit la formation de base en désendettement du service *Budget- und Schuldenberatung* de Aargau–Solothurn puis des formations continues notamment un CAS en approche orientée solutions auprès de la HES-SO de Genève. Elle représente l'Unafin au sein du comité de Dettes Conseils Suisse (DCS).

Maria José Clapasson a étudié à la HES-SO Valais. Elle a travaillé comme assistante sociale généraliste au CSR de Lausanne 8 ans auprès des bénéficiaires RI. Praticienne formatrice depuis 2016, elle a ensuite pris les fonctions d'encadrement en tant que Cheffe d'Unité au Service Social de Lausanne auprès d'assistants sociaux généralistes actifs dans la réinsertion sociale et professionnelle. Ayant obtenu le CAS en Gestion d'équipe et conduite de projets en 2020, elle occupe depuis 2022 le poste de responsable Unafin en étroite collaboration avec la Ville de Lausanne et avec les autorités cantonales.

À PROPOS DE L'UNAFIN

L'Unité d'assainissement financier (Unafin) est l'unité spécialisée en désendettement de la Ville de Lausanne.

Membre de l'association Dettes Conseils Suisse, qui réunit les institutions suisses (à but non lucratif) d'aide au désendettement, l'Unafin est active dans trois domaines :

- Le conseil auprès des personnes dans la gestion de leurs dettes et de leur budget.
- La prévention via des actions de lutte contre le surendettement.
- La formation de professionnel-le-s à la gestion du budget et des dettes.

RÉSUMÉ

Alors que trois millions de commandements de payer sont délivrés chaque année en Suisse¹, la problématique du surendettement des particuliers ne fait pas partie des thèmes prioritaires des politiques publiques. De manière générale, les personnes surendettées sont perçues comme seules responsables de leur malheur.

Si la société de consommation pousse au cumul des crédits et aux dettes, le plus souvent, les débitrices et les débiteurs « tombent » dans le surendettement à la suite d'un évènement de la vie (divorce, chômage, maladie, mais aussi arrivée d'un enfant, p.ex.) qui déséquilibre durablement leur budget ; il s'agit de surendettement passif². La preuve en est que les dettes principales de ces ménages sont constituées par des dettes fiscales et d'assurance-maladie, des charges publiques et obligatoires.

Au sein de l'aide sociale, même si le minimum vital est insaisissable et ne permet pas d'envisager tout de suite des démarches visant à l'assainissement financier, le surendettement représente une cause d'angoisse et de honte ainsi qu'un frein important à la réinsertion sociale et professionnelle. Ainsi, il est important d'appréhender cette thématique et d'œuvrer à diminuer la charge psychologique et mentale que le surendettement fait peser sur les débitrices et les débiteurs et de leur proposer des pistes pouvant mener à la stabilisation de leur situation financière et peut-être, ultérieurement, à leur désendettement.

Ce dossier, rédigé par l'Unafin, décrit la collaboration entre les services sociaux et leur service social spécialisé en surendettement et précise quelles actions peuvent être entreprises par les services sociaux. La matière, complexe, du surendettement y est abordée de façon pratique : outre les services d'aide sociale, il peut également être utile à d'autres services sociaux ainsi qu'au domaine des curatelles.

¹ <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/actualites/quoi-de-neuf.assetdetail.31186341.html>, 10.09.2024.

² L'expression est de Jean-Jacques Duc : Actes de défaut de biens et la gestion des débiteurs récalcitrants, in : JdT 2018 II, p.102.

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|---|----|
| À PROPOS DES AUTEURES | 2 |
| À PROPOS DE L'UNAFIN | 2 |
| RÉSUMÉ | 3 |
| PRÉAMBULE | 5 |
| 1. Un horizon sans dette ? | 6 |
| 2. Accompagnement social du bénéficiaire de l'aide sociale pour éviter l'endettement et/ou le gérer | 7 |
| 2.1 Face au surendettement : agir | 7 |
| a. Arrivée à l'aide sociale – l'accompagnement à la stabilisation – respect du minimum vital..... | 7 |
| b. Pendant la période d'aide sociale – éviter les nouvelles dettes, suivre les démarches administratives. | 9 |
| c. Procédures de désendettement impossibles et faillite inutile..... | 10 |
| d. A la sortie de l'aide sociale – quelles orientations ? | 10 |
| 2.2 Aider à faire face aux maisons de recouvrement – quelles actions possibles ? | 11 |
| e. Comprendre l'origine de la dette | 11 |
| f. Identifier ce qui est réellement dû | 12 |
| g. Minimum vital et priorisation des paiements face aux rappels divers de maisons de recouvrement et autres créanciers | 13 |
| h. Beaucoup d'efforts pour peu d'impact | 14 |
| i. L'usure dite « de la boîte aux lettres pleine » | 15 |
| 3. Compétences de base..... | 16 |
| En conclusion..... | 18 |

PRÉAMBULE

La Ville de Lausanne s'engage depuis de nombreuses années en faveur des personnes et ménages surendettés en offrant des conseils et un accompagnement spécialisé. Pour cela, elle a créé en 2001 une unité spécialisée, l'Unité d'assainissement financier (Unafin), rattachée au Service de l'inclusion et des actions sociales de proximité. Elle se compose actuellement de deux collaboratrices administratives, six assistantes sociales et une cheffe d'unité (6.4 équivalents plein temps). Elle agit principalement sur deux axes : le suivi spécialisé et celui de la prévention et la formation. Ces deux axes s'articulent autour d'un pivot central formé de l'ensemble des règles qui organisent et régissent le traitement des dettes des personnes physiques en Suisse. En ce sens, la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) constitue un élément déterminant pour accompagner les personnes surendettées et déterminer les possibilités d'actions.

L'Unafin est membre de Dettes Conseils Suisse (DCS), l'association faîtière réunissant une quarantaine de services actifs dans le domaine du désendettement. Dans ce cadre, l'Unafin conseille et accompagne les personnes surendettées qui font appel à cette institution. Elle alimente également les données statistiques suisses, susceptibles d'influencer des orientations politiques et de modifier la prise en charge des personnes. Le rapport statistique annuel de DCS constitue à ce titre une précieuse source d'information. Par exemple, il indique que les principaux créanciers sont les impôts et l'assurance maladie. Contrairement à une certaine croyance populaire, ces statistiques démontrent aussi que la problématique du surendettement reste étroitement liée à des éléments contextuels et personnels complexes, mais pas choisis (surendettement dit « passif »).

Le surendettement est aussi l'expression, d'une part, d'une société de consommation qui expose aujourd'hui particulièrement les personnes les plus précaires au cumul des crédits et des dettes ; d'autre part, il est l'expression d'une difficile compréhension des rouages administratifs et juridiques qui complexifient les rapports entre débiteurs et créanciers. De plus, les modalités actuelles de calcul du minimum vital de l'office des poursuites n'incluent pas les impôts courants³, cela constitue indéniablement un facteur aggravant.

La réalité du surendettement constitue en Suisse une problématique sociétale dont on parle peu. Dans le contexte particulier de l'aide sociale, elle constitue un écueil supplémentaire à la réinsertion sociale et professionnelle des personnes qui y sont confrontées. Malgré les difficultés structurelles évoquées ci-dessus, des actions restent possibles en matière de conseils et d'appuis sociaux, que le présent dossier du mois de l'Artias souhaite mettre en lumière sur la base de l'expérience de l'Unafin.

³ La motion 24.3000 CAJ-E Intégrer les impôts courants dans le minimum vital a été adoptée par les Chambres fédérales, le Conseil fédéral dispose de deux ans pour proposer un projet de révision de loi. Voir à ce sujet le dossier de veille de l'Artias : [Spirale du surendettement : le pour et le contre](#), rédigé par Paola Stanić.

1. Un horizon sans dette ?

En 2013, sous l'impulsion de l'Unafin, le Centre Social Régional (CSR) de Lausanne a développé un concept innovant qui perdure encore aujourd'hui : la prestation HoRizon. Comme son nom l'indique, cette initiative a pour objectif de redonner une perspective aux bénéficiaires surendettés de l'aide sociale. Ces personnes expriment très souvent leur découragement et leur crainte d'être saisies ad aeternam lorsqu'elles retrouveront un emploi. En réunissant les compétences des assistant-e-s sociales du CSR et celles des spécialistes de l'Unafin, les bénéficiaires acquièrent des connaissances en matière de gestion de budget, de dettes et de désendettement, qui pourront être actionnés le moment venu.

Le principe est le suivant. L'assistant-e social-e généraliste du CSR oriente la personne bénéficiaire du Revenu d'Insertion (RI – aide sociale vaudoise) vers l'Unafin pour un entretien unique durant lequel seront abordés le bilan des dettes ainsi que les causes et solutions possibles. La prestation se veut accessible et « à seuil bas », pour cette raison seuls deux critères comptent : avoir des dettes et que celles-ci soient une source d'inquiétude ou de démotivation au moment d'envisager la sortie de l'aide sociale.

Avant l'entretien et avec l'accord de la personne, l'Unafin collecte les informations relatives aux dettes, incluant systématiquement les extraits de poursuites de la commune de Lausanne, ainsi que des communes des domiciles précédents. A partir de ces documents, un bilan estimatif des dettes est établi, comprenant un inventaire des dettes avec le créancier, le montant, la date et le statut de chaque poursuite. Ce document servira de base de discussion et d'échange entre la-le spécialiste en désendettement et la personne endettée.

Cet entretien est une étape cruciale. Au-delà du bilan des dettes, il permet de déterminer les causes de l'endettement, en particulier les éléments du parcours de vie qui peuvent en être à l'origine. C'est aussi l'occasion d'aborder avec la personne son rapport à l'argent, comment elle établit et gère ses priorités, ce qu'elle est prête à revoir ou à consolider. Enfin, l'assistant-e social-e spécialiste rappelle également l'importance de remplir sa déclaration d'impôts même quand on bénéficie de l'aide sociale et que l'on n'est pas imposable ainsi que la possibilité de contester les frais ajoutés par bon nombre de sociétés de recouvrement (voir plus loin).

La prestation HoRizon se conclut par un compte-rendu à l'assistant-e social-e généraliste du CSR qui a déclenché la prestation. Le/la spécialiste de l'Unafin liste les possibilités de désendettement qui pourraient être envisagées à la sortie de l'aide sociale de la personne suivie.

Depuis sa création, la prestation HoRizon connaît un succès certain avec un total de 902 demandes traitées de 2013 à 2023. Le nombre de demandes est resté constant au fil du temps, avec une moyenne de 9 nouvelles demandes HoRizon par mois pour les 12 derniers mois. S'agissant d'une démarche volontaire, ne pas venir à un rendez-vous n'entraîne pas de sanction pour le bénéficiaire de l'aide sociale. Pour éviter cette situation, l'Unafin s'assure de l'adhésion des personnes à la prestation notamment lors d'un contact téléphonique préalable pour fixer le rendez-vous puis par l'envoi d'un courrier de confirmation.

2. Accompagnement social du bénéficiaire de l'aide sociale pour éviter l'endettement et/ou le gérer

En application du principe du fédéralisme, les régions et les cantons s'organisent de manière très différente. Dans le canton de Vaud, un référentiel dit « d'appui social » décrit les domaines d'intervention des assistant-e-s social-e-s dans les CSR chargés de délivrer l'aide sociale.

2.1 Face au surendettement : agir

L'assistant-e social-e généraliste a un rôle essentiel dans la prévention du surendettement. En effet, la transition vers l'aide sociale peut entraîner une baisse significative du niveau de vie, rendant difficile le paiement des factures courantes.

a. Arrivée à l'aide sociale – l'accompagnement à la stabilisation – respect du minimum vital

Trois situations peuvent poser problème lors de l'arrivée à l'aide sociale :

1. La consommation à crédit
2. Les arrangements de paiements
3. Le paiement des pensions alimentaires

Lorsque le budget se trouve au minimum vital, sa stabilisation est une priorité. Cela signifie que l'argent disponible ne peut suffire qu'à couvrir les dépenses courantes et qu'il n'y a aucune marge pour rembourser des dettes.

Lors de consommation à crédit – crédit à la consommation, carte de crédit ou leasing, le bénéficiaire va devoir stopper tout paiement. Les factures de cartes de crédit de magasin ou la tranche de leasing ne pourra/pourront plus être payées, pas même par faible mensualité.

Action : L'assistant-e social-e aide la personne bénéficiaire à faire le tri. Il/elle vérifie également l'existence d'une assurance dans le contrat de crédit permettant de prendre en charge des mensualités pendant un certain temps en cas de perte d'emploi. C'est plus courant que l'on peut l'imaginer et cela vaut la peine de s'y attarder.

➤ Important :

- Expliquez qu'il s'agit déjà de dettes et non de factures courantes et vérifiez que la personne intègre cette différence.
- Le paiement de toutes les factures courantes vitales est à prioriser.
- Expliquez qu'il ne sert rien de s'épuiser à tenter de rembourser un crédit. En effet, le paiement ne servira pas à rembourser réellement la dette, mais uniquement les intérêts de celle-ci. La personne doit comprendre qu'en bénéficiant de l'aide sociale, la dette est figée en acte de défaut de bien (ADB) et qu'elle pourra être négociée dans le futur.

- Laisser partir en poursuites ce qui est de l'ordre des crédits est normal et largement préférable dans cette situation sachant que le bénéficiaire recevra de la part de l'Office des poursuites un acte de défaut de biens (ADB) permettant de stopper les intérêts exorbitants.

Lors d'arrangements de paiements, à nouveau, il n'est pas possible d'envisager de payer des dettes lorsque l'on vit au minimum vital, il faut abandonner tout arrangement de paiement pour pouvoir se centrer sur les factures courantes.

Action : Dans l'optique de préserver le minimum vital du / de la bénéficiaire, au début du suivi, l'idéal est d'être bien attentif à cela :

- En questionnant le/la bénéficiaire : reçoit-il/elle des courriers de maison de recouvrements ? A-t-il/elle des arrangements en cours pour des factures ?
- L'aider à rédiger des courriers informant les créanciers de sa situation financière. Cela permet une communication claire sur son impossibilité actuelle de rembourser ses dettes.

Lors de règlement de pension alimentaire, il est particulièrement difficile pour un parent séparé ou divorcé de devoir en abandonner le paiement. Toutefois, il est obligé de le faire pour préserver son minimum vital, car le montant de la pension n'est pas pris en compte dans le calcul du minimum vital de l'aide sociale, même s'il a été fixé par décision judiciaire.

Action : Envisagez une orientation pour une aide au dépôt de demande de baisse de pension alimentaire, voire suppression, le temps de l'aide sociale, ce qui implique une démarche juridique.

Un jugement fixant la pension alimentaire oblige le parent à verser mensuellement cette pension tant que ce jugement n'est pas modifié. Le/la bénéficiaire de l'aide sociale ne pouvant plus faire ce paiement, il s'endettera malheureusement inévitablement.

Le parent bénéficiaire de la pension va devoir, si besoin, faire une demande au Bureau de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA dans le canton de Vaud)⁴.

L'idéal est d'accompagner le/la bénéficiaire dans les diverses démarches listées ci-dessus. L'encourager à bien suivre le paiement de toutes ses factures courantes tout en faisant le deuil de ses arriérés le temps de l'aide sociale. Ce qui ne veut de loin pas dire que cela ne sera pas revu plus tard, à la sortie de l'aide sociale.

⁴ *L'avance de pension alimentaire dépend de la situation familiale de la personne créancière ainsi que de son revenu et de sa fortune et de ceux de sa famille. Il est déterminé sur la base d'un barème prédéfini. Les avances ne sont pas limitées dans le temps.*
https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/social/Prestations_assurance_et_soutien/BRAPA_brochure_pour_WEB_finale.pdf

b. Pendant la période d'aide sociale – éviter les nouvelles dettes, suivre les démarches administratives.

Plusieurs situations demandent une attention particulière : les impôts, les frais médicaux, les factures non couvertes par l'aide sociale et enfin les amendes et frais pénaux.

L'expérience liée à la prestation HoRizon montre que beaucoup de personnes ont cumulé des taxations d'office qui ont pour conséquence de créer des dettes pourtant facilement évitables en remplissant sa déclaration d'impôts. En effet, en l'absence de déclaration de la part de la personne, la taxation d'office repose sur une évaluation d'autant plus erronée des revenus qu'il n'y en a pas lorsque la personne bénéficie de l'aide sociale. En cumulant plusieurs années de taxation d'office, le montant des dettes peut être d'autant plus important que s'ajoutent les intérêts, des frais, voire des amendes.

Action : Vérifiez annuellement l'envoi de la déclaration d'impôts pour chaque bénéficiaire de l'aide sociale concernés, qu'il soit Suisse ou détenteur d'un permis C.

Pour les frais médicaux, une partie des bénéficiaires ne se fait pas, ou seulement en partie, rembourser les frais de franchise et de participations LAMal alors même que cela est prévu dans le cadre de l'aide sociale vaudoise.

Action :

- Intégrez dans les processus de suivi social une collaboration étroite avec les gestionnaires de dossiers financiers des bénéficiaires afin de régler sans délai (sans rappel) les participations des usagers.
- Un recensement des professionnels de la santé déjà connus par le bénéficiaire lors des premiers entretiens de suivi permet de préparer et de leur transmettre des cessions de créance. Cette action serait alors à renouveler annuellement en début d'année (ajout, changement de professionnels de la santé).

Les factures non prises en charge par l'aide sociale vont poser problèmes si elles ne sont pas anticipées. Cela concerne particulièrement la facture pour la redevance audio-visuelle (Serafe) et la taxe militaire pour les hommes qui doivent s'en acquitter⁵.

Action : Encouragez les bénéficiaires à provisionner tout au long de l'année pour disposer de l'épargne requise à la venue de la facture.

- Pour la redevance, la facture peut aussi être demandée de manière trimestrielle. La facture annuelle s'élevant à CHF 335.-/an, la provision peut être d'environ CHF 28.- par mois.
- Pour la taxe militaire, une personne bénéficiaire de l'aide sociale, va recevoir le montant minimum à payer, soit CHF 400.-/an. La provision peut alors être d'environ CHF 34.-/mois.

⁵ <https://www.ch.ch/fr/securite-et-droit/service-militaire-et-service-civil/taxe-d-exemption-de-l-obligation-de-servir/#qui-doit-payer->

Les dettes provenant d'amendes d'ordre ou de frais pénaux sont problématiques car elles peuvent être converties en jours de prison. S'il y a un seul arrangement qui peut être mis en place en période d'aide sociale, ce serait celui-là, dans le cas où il est inenvisageable pour le/la bénéficiaire de devoir subir des jours de prison.

c. Procédures de désendettement impossibles et faillite inutile

Les procédures de désendettement ne sont pas réalisables pour les personnes touchant le minimum vital. En effet, elles ne disposent pas d'une capacité d'épargne à proposer aux créanciers.

De son côté, la faillite n'est pas une solution adéquate en période d'aide sociale. Par ailleurs, une personne bénéficiant de l'aide sociale ne peut être saisie puisqu'elle vit au minimum vital et reçoit des actes de défaut de biens en cas de mise en poursuite ou de relance de créance déjà en poursuite.

La faillite est onéreuse et ne changera en rien la situation d'endettement d'une personne bénéficiaire du RI. Cette démarche peut donc être considérée comme totalement inutile. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'un tribunal refusera une demande de mise en faillite personnelle en faveur d'une personne qui n'a concrètement pas d'intérêt légitime à y recourir.

d. A la sortie de l'aide sociale – quelles orientations ?

Le retour à l'emploi est souvent marqué par la crainte de la saisie sur salaire en cas d'endettement et de surendettement. Pour accompagner cette phase, les personnes peuvent faire appel à des services spécialisés en désendettement, que ce soit dans le canton de Vaud comme dans les autres cantons de Suisse. Une liste est disponible sur le site Internet de Dettes Conseils Suisse⁶.

Dans le canton de Vaud, l'assistant-e social-e du CSR peut encourager son bénéficiaire à appeler la permanence téléphonique *Parlons Cash*, qui fait partie du programme cantonal de prévention et de lutte contre le surendettement. A noter que la permanence téléphonique est ouverte également aux professionnel-le-s.



PARLONS CASH!

Vous avez des soucis d'argent ?
Nous vous aidons, gratuitement
et sans jugement.

Tél. 0840 43 21 00

⁶ <https://dettes.ch/centres-de-conseil/>

Pour le reste de la Suisse :



Pour un tel suivi, le/la bénéficiaire doit être totalement autonome dans sa gestion financière. Le travail d'appui social généraliste proposé par le Centre Social Régional revêt alors toute son importance en amont pour que la personne devienne autonome et qu'elle possède une vision claire de sa situation financière.

2.2 Aider à faire face aux maisons de recouvrement – quelles actions possibles ?

Comme souvent en Suisse, le principe de la responsabilité individuelle et le devoir de s'informer du droit en vigueur prévalent et incombent aux individus. De fait, chacune et chacun se retrouve seul face à ce que d'aucuns pourraient considérer comme des intimidations. Bien que la contrainte et l'enrichissement illégitime peuvent être poursuivis en justice⁷, les personnes surendettées sont abandonnées au sort que leur réservent certaines sociétés spécialisées en recouvrement. Le Conseil fédéral opte pour une autorégulation de ce marché sans volonté d'y ajouter un quelconque *ombudsman* (ou une voie de droit spécifique) pour veiller au respect du droit et à la protection des personnes en situation de vulnérabilité.

e. Comprendre l'origine de la dette

Une maison de recouvrement est soit :

- Mandatée par un client (une entreprise, une société, une association ou un privé) qui lui a délégué le recouvrement d'un lot de créances ;
- Devenue propriétaire des créances (factures, actes de défaut de biens) rachetées au créancier original généralement pour une fraction de leur valeur nominale.

Recevoir un courrier ou un appel téléphonique d'une maison de recouvrement est un stress à plusieurs titres :

- Le/la débiteur-trice et/ou bénéficiaire de l'aide sociale n'a pas été informé-e en amont de l'intention du créancier de déléguer le recouvrement à cette société ou de revendre la créance ; à la réception de ce type de courrier ou d'un appel, la première réaction est la surprise et probablement l'incompréhension ;
- Dans le courrier, le montant effectivement dû est généralement augmenté de frais contestables ; l'addition des montants cumulés est exprimée dans un total, mis en gras, qui est un montant bien supérieur à la dette connue ;

⁷ Le Tribunal fédéral a notamment qualifié pénalement les pratiques de certaines maisons de recouvrement de tentative d'extorsion (6B_1236/2021 et 6B_1246/2021) et de contrainte (120 V 17).

- Des erreurs et des fraudes sont possibles :
 - en cas d'homonymie (tiers ayant le même prénom et nom), en cas de commandes par des tiers abusant de la personnalité du/de la débiteur-trice bénéficiaire de l'aide sociale
 - ou encore en cas de prescription de la créance. Les maisons de recouvrement n'émettent aucun doute quant à la validité de la créance (voir point b ci-dessous)
- Le/la débiteur-trice vulnérable (ex. souffrant d'une maladie psychique, d'une maladie en phase terminale ou d'addiction) n'est pas protégée spécifiquement dans le cadre du recouvrement ; à notre connaissance, les maisons de recouvrement ne forment pas leur personnel à identifier la vulnérabilité de la personne débitrice, à adapter leur attitude lors de la prise de contact et à identifier les risques de suicide et agir en conséquence.

Action : face à un débiteur/un bénéficiaire de l'aide sociale stressé par un courrier et/ou des appels de maisons de recouvrement et qui ne comprendrait pas la cause, appuyez-le dans la rédaction d'un courrier pour demander à la maison de recouvrement *la copie du mandat ou de la cession de créance et la copie de la créance originale*.

Cela permet :

- De vérifier si un mandat de recouvrement existe effectivement ou si la maison de recouvrement est devenue propriétaire de la créance.
 - De clarifier avec le débiteur/le bénéficiaire de l'aide sociale s'il reconnaît avoir une dette envers le créancier original ou pas.
- Précisez un délai de réponse de 20 jours.
- Sans réponse de la maison de recouvrement, il peut être utile d'orienter le débiteur/trice bénéficiaire de l'aide sociale vers une consultation juridique.

f. Identifier ce qui est réellement dû

Une créance peut avoir diverses formes, il peut s'agir :

- D'une facture, qui selon sa nature sera prescrite au bout de 2, 5 ou 10 ans⁸, des intérêts (5% selon le CO, plus si et selon contrat écrit et conditions générales.)
- D'un acte de défaut de bien qui se prescrit au bout de 20 ans. Ce document est établi par un office des poursuites au terme d'une saisie de 12 mois pour la valeur qui reste due au créancier (si la dette n'a été que partiellement payée ou pas du tout), intérêts et frais de poursuite compris.

Action : à l'aide de la copie de la créance originale, il est possible de déterminer si la créance reste due ou si elle est prescrite.

Cette simple information, en créant de la compréhension, peut permettre au débiteur de regagner du pouvoir d'agir car il/elle pourra décider de la suite à donner.

Si la créance originale est prescrite, il est préconisé de demander par écrit la clôture du dossier concerné.

Précisez qu'il est attendu confirmation de la clôture du dossier dans les 20 jours.

⁸ Des délais spéciaux s'appliquent en fonction des cas et de la nature de la créance. Une fiche « Prescription des créances » est disponible sur le site www.guidesocial.ch.

Les maisons de recouvrement ont une pratique largement répandue de reporter des frais administratifs, juridiques, etc. sur les débiteurs. Ceci n'est pas légal. Cette pratique est une forme d'abus de faiblesse puisqu'elle est construite sur un objectif de profit de l'ignorance des débiteurs/trices.

Seuls le montant de la créance de base,

- + Les frais de rappels et la sommation facturés par le créancier original,
- + Et les intérêts moratoires selon le contrat avec le créancier original (si contrat oral, alors selon CO, 5%) sont dus.

Lorsqu'une poursuite a été introduite, les frais des poursuites sont également dus.

Il est illégal de rajouter des frais ou des intérêts à un acte de défaut de biens.

Action : il est important d'aider le débiteur/le bénéficiaire de l'aide sociale à contester par écrit les frais illégaux, illicites, voire usuriers.

Le CSP-Neuchâtel met, par exemple, à disposition un modèle de courrier sur son site internet : <https://csp.ch/neuchatel/services/questions-dargent/>.

En cas de relance par voie de poursuite, il est important de savoir cocher « opposition partielle » au dos du commandement de payer et de mentionner le montant des frais contestés. Si l'on ne le fait pas tout de suite auprès de l'employé-e postal-e, il est possible de former opposition dans les dix jours directement à l'office des poursuites.

g. Minimum vital et priorisation des paiements face aux rappels divers de maisons de recouvrement et autres créanciers

Une personne au bénéfice de l'aide sociale touche un revenu qualifié de « minimum vital ». En voulant payer une vieille facture, elle va diminuer son disponible mensuel (ou les provisions pour une charge semestrielle/annuelle). En conséquence, elle ne parviendra plus à tout payer... ce qui alimentera un cycle pernicieux avec une nouvelle facture impayée sous forme de rappel et des frais supplémentaires, puis un deuxième rappel qui pourra être suivi d'une sommation et enfin cette facture arrivera sous forme de poursuite (avec cumul des frais supplémentaires).

Le stress causé par l'accumulation de factures, rappels et sommations voire de poursuites amène de nombreuses personnes à faire des choix illogiques et préjudiciables tels que régler une poursuite (qui peut être la relance d'un vieux ADB) au lieu de payer une facture reçue dans le courant du mois pour des participations aux frais médicaux (10% LAMal), voire pire, manquer de payer un loyer pour rembourser une dette.

Une poursuite, ou la menace d'une poursuite (ce qui parfois s'apparente à une tentative de contrainte) fait très peur. Enfoncées dans un sentiment de peur, de stress, les capacités analytiques sont diminuées et certaines personnes ne parviendront pas à se souvenir des factures à régler à la fin du mois, pour lesquelles le cash actuellement ou prochainement disponible sera requis.

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale mais également pour les personnes au bénéfice de rentes (AI, AVS) complétées par les prestations complémentaires, il est recommandé de conserver leurs revenus pour régler leur loyer, leurs participations d'assurance maladie, leurs factures du mois et de provisionner pour les charges trimestrielles et semestrielles puis de conserver le cash disponible pour s'alimenter correctement. Ce n'est qu'une fois toutes ces factures payées, et à la fin du mois,

qu'il est possible de déterminer s'il reste un montant disponible sur les revenus du mois qui se termine à réserver pour prioritairement faire face à un imprévu et - peut-être, si aucun imprévu ne survenait au fil des mois- pour un projet de rachat d'une dette.

Ainsi, au minimum vital, la priorité est de régler les charges courantes.

Action : Dans la masse de documents cumulés en cas de nombreuses dettes, faire un tri pour y voir clair peut permettre un apaisement.

Le tri et le classement permettent de s'assurer de disposer, si requis, des preuves de paiement (pour les factures courantes) et des montants corrects des dettes.

Un soutien au tri et au classement implique un appui social qui est long selon la quantité de paperasse accumulée mais qui aura un impact positif dès que le/la bénéficiaire de l'aide sociale acquiert la capacité de continuer la démarche seul. En ce sens, il représente un investissement bien compris pour les organismes délivrant l'aide sociale.

Caritas Vaud propose des ateliers en soirée sur les thématiques administratives⁹. Dans les régions où cette offre n'existe pas, il serait utile que les CSR mettent sur pied des ateliers spécifiques.

h. Beaucoup d'efforts pour peu d'impact

Les maisons de recouvrement proposent de régler la dette (augmentée des frais contestables) en 10, 20 voire plusieurs dizaines de mensualités. L'offre de paiements échelonnés sera facturée en supplément de la dette au débiteur/au bénéficiaire de l'aide sociale. Quand bien même le montant de la mensualité serait faible (ex. CHF 10.-), il manquera cette somme au disponible mensuel pour vivre au minimum vital. Dans un contexte d'augmentation des prix des biens essentiels (alimentation, électricité, etc.), nous conseillons de renoncer à tout arrangement durant la période où le revenu est au minimum vital.

Prendre dans son forfait une petite somme chaque mois pour régler par mensualité une dette est lourd de conséquences :

- Quelle que soit la mensualité convenue, la somme en question ne sera plus disponible le mois courant pour les dépenses du mois et les imprévus ;
- Pour le débiteur, cette mensualité deviendra une nouvelle dépense régulière à ne pas oublier, une forme de fardeau économique supplémentaire ;
- Du côté du créancier, encaisser une petite somme chaque mois est peu intéressant ; en effet l'encaissement, le contrôle, et la comptabilisation représentent un coût en ressources humaines d'env. CHF 30.- par encaissement comptabilisé ; cet encaissement a donc un coût ;
- De facto, si le débiteur manquait une mensualité, voire plusieurs, le coût du contrôle ne serait plus rentable pour le créancier qui aurait comme réaction de déduire que le débiteur n'a pas une moralité de paiement suffisante ; la patience du créancier serait mise à l'épreuve et il pourrait mettre son veto à un futur arrangement ; il est donc risqué d'entreprendre un arrangement sans avoir l'assurance de pouvoir le maintenir jusqu'à son terme.

⁹ <https://caritas-regio.ch/fr/a-propos-de-caritas/vaud/caritas-mag/ateliers-gestion-administrative>

Action : si un-e bénéficiaire dit absolument vouloir se désendetter, encouragez cette personne à économiser chaque mois.

- CHF 80.- : c'est le montant recommandé de réserve pour les imprévus par ménage.
- Cette somme devra être cumulée au fil des mois (tirelire ou compte épargne). La réserve pourra être utilisée en cas de besoin nécessaire (imprévu, non pris en charge par l'aide sociale, par exemple racheter une poêle pour cuisiner).
- Au bout de 12 mois, invitez la personne à calculer le disponible restant en réserve. En fonction du montant disponible, un rachat d'ADB négocié avec un rabais et avec la gratuité de la radiation est à privilégier.
- Un texte pour ce type de courrier est disponible sur le site du CSP Neuchâtel, dans la brochure suivante : https://csp.ch/neuchatel/wp-content/uploads/sites/7/2015/10/v1.1_NE_dossierA5_Dettes_CSP13.pdf
- Spécialement dans les ménages avec des enfants, il est utile de rappeler au bénéficiaire de l'aide sociale que le minimum vital perçu vise à permettre des activités culturelles pour lui et ses enfants ; aidez à demander la CarteCulture (canton de Vaud)¹⁰ et à rechercher les offres dans la région, renseignez sur les offres gratuites dans la commune de domicile (ex. musées le premier samedi/dimanche du mois selon la ville, certaines bibliothèques prêtent gratuitement, ...).

i. L'usure dite « de la boîte aux lettres pleine »

Lorsqu'une personne figure dans le registre des débiteurs d'une ou de plusieurs maisons de recouvrement, elle reçoit des courriers de manière répétitive. Pour le/la bénéficiaire de l'aide sociale qui ne peut pas rembourser, le remplissage de sa boîte aux lettres par ces courriers peut représenter une source de charge mentale importante et contre-productive : on lui rappelle chaque mois qu'il a une dette, et il se rappelle chaque mois qu'il ne peut pas la payer parce qu'il est au minimum vital.

Action : appuyez le/la bénéficiaire de l'aide sociale afin qu'il se ressaisisse du pouvoir d'agir en renvoyant les courriers de rappels aux maisons de recouvrement après y avoir ajouté à la main, en couleur « je vis au minimum vital ».

- Si des frais illégaux avaient été ajoutés, ceux-ci peuvent être barrés (X) suivis d'un « NON ».
- Communiquer, c'est agir.
- Renvoyer les courriers à la maison de recouvrement représente aussi un allègement en paperasse qu'il n'est pas utile de stocker à plus d'un exemplaire par dette.
- Certaines personnes peuvent également avoir besoin d'aide pour apprendre à bloquer les appels indésirables. Un appui en ce sens leur apportera un meilleur être au quotidien.

En conclusion, la mise en œuvre des mesures proposées amène une meilleure protection des bénéficiaires durant la période passée au bénéfice de l'aide sociale. L'objectif est que les concernés vivent mieux leur impossibilité actuelle à régler leurs dettes et soient valorisés pour le règlement des charges courantes.

¹⁰ <https://www.carteculture.ch/vaud/qui-sommes-nous/la-carteculture-dans-le-canton-de-vaud>

3. Compétences de base

Les bénéficiaires de l'aide sociale forment un public très hétérogène ; de ce fait les parcours ayant mené à recourir à une aide financière sont très divers. Parmi ces bénéficiaires, certain-e-s disposent de compétences de base insuffisantes, que ce soit une faible maîtrise de la langue, des difficultés à comprendre ou à traiter les aspects administratifs usuels même lorsque la langue est maîtrisée.

Plus les années de précarité imposant des limitations financières augmentent, plus le risque que le stress ait un impact sur les capacités cognitives s'accroît¹¹. Sur la durée, ces limitations - et le stress qu'elles engendrent - créent une fatigue au niveau neurologique. Cela peut provoquer des difficultés de mémorisation à court terme. Selon des études, grandir dans la pauvreté peut avoir de graves conséquences pour le développement de l'enfant et sur sa capacité, devenu adulte, à faire face aux difficultés¹².

Dans ce but, il est important de redonner aux bénéficiaires la capacité d'agir et les outils pour éviter que leur situation ne se dégrade de manière durable. Ces personnes doivent ainsi avoir intégré que la période à l'aide sociale ne doit pas aggraver leurs dettes. Mieux, cette période doit, au contraire, permettre de stopper, même de manière indirecte, les causes de l'endettement.

L'une des premières actions à entreprendre consiste à souligner, dans l'échange avec les bénéficiaires, leur volonté de vouloir régler leurs dettes. Dans le cas de ménages avec des enfants, nous pensons que le rôle des assistant-e-s sociales est aussi de valoriser la parentalité et la prévalence des besoins quotidiens de l'enfant avant le règlement des dettes.

La deuxième action à entreprendre est de rappeler les outils à disposition :

- Recourir aux prestations sociales rapidement (subsides LAMal, PC Familles, etc.) ;
- Résilier les contrats trop chers, par exemple des assurances complémentaires (par écrit et en courrier recommandé) ;
- Provisionner pour les charges trimestrielles, semestrielles, annuelles ;
- Couper dans les postes de loisirs ou recourir aux fonds d'aides (via les assistants sociaux des écoles pour les activités des enfants),
- Etc.

En plus de ces outils utiles à l'ensemble des bénéficiaires, des actions spécifiques doivent être prises pour pallier les compétences de bases plus faibles ou absentes.

11

https://www.ted.com/talks/rutger_bregman_poverty_isn_t_a_lack_of_character_it_s_a_lack_of_cash?subtitl e=en&lng=fr&geo=fr et https://en.wikipedia.org/wiki/Scarcity:_Why_Having_Too_Little_Means_So_Much (consultés le 15.10.2024).

12

Evans G. Childhood poverty and adult psychological well-being. *Proceedings of the National Academy of Sciences*. 2016;113(52):14949-14952. doi:10.1073/pnas.1604756114 cité sur le lien (consulté le 04.06.2024) <https://www.verywellmind.com/impact-of-poverty-on-mental-health-5199556>

Ainsi :

- Pour les personnes issues de la migration qui peinent à apprendre une langue nationale, elles seront orientées vers des cours de langue, voire d'alphabétisation proposées par les associations ou collectivités publiques (par exemple la Ville de Lausanne propose des cours gratuits en été et subventionne des associations spécialisées dans ce domaine¹³) ;
- Pour les personnes souffrant de troubles cognitifs (impacts sur la mémoire, le langage, la perception/compréhension, l'attention et sur les actions coordonnées de type organisation), pouvant être causés par une maladie non diagnostiquée, une première orientation vers un médecin en vue d'une consultation chez un neuropsychologue est à conseiller ;
- Les personnes comprenant bien le français mais souffrant d'une vulnérabilité qui ne sont pas en capacité d'agir seules peuvent avoir besoin d'une curatelle ;
- Les personnes illettrées peuvent être invitées à se rendre auprès de l'association Lire et écrire.

Durant ce temps, un appui social est souvent requis pour éviter une aggravation de la situation et une évolution de l'endettement, ceci notamment dans le but d'autonomiser et de faciliter une réinsertion future.

Au-delà de la question des capacités de base, la complexité du système administratif helvétique et les disparités cantonales, voire communales rendent difficile la gestion des affaires courantes. L'absence de communication systématique entre l'aide sociale communale et les offices d'impôt peut engendrer des taxations d'office, une des sources d'endettement. Dans le même ordre d'idées, la méconnaissance de l'existence des subsides à l'assurance-maladie ainsi que les conditions d'octroi et les délais pour obtenir une décision favorisent des retards de paiement. En ce sens, les administrations publiques ont aussi pour tâche d'utiliser un langage simplifié (FALC) pour être mieux comprises.

Par ailleurs, l'inclusion des acomptes d'impôts dans le minimum vital de l'office des poursuites serait de nature à prévenir l'endettement. La saisie – pour peu qu'elle ait bel et bien lieu, sur la base de ce nouveau calcul - permettrait ainsi de rembourser tous les créanciers sans créer de nouveau retard d'impôt. La collectivité en serait bénéficiaire, puisque le contribuable serait en mesure d'honorer ses acomptes tout en payant les créanciers avec la saisie.

De manière très ambiguë, la société permet des dépenses au-delà des limites de revenus : les cartes clients, cartes de crédit, achats à crédit, « petits » crédits restent possibles. Il est important que l'assistant-e social-e questionne annuellement le bénéficiaire sur ce type de créances car la proposition de payer plus tard (avec un taux d'intérêt de 14% en très petite police de caractères) est récurrente dans de nombreux magasins.

¹³ www.lausanne.ch/bli et www.lausanne.ch/cifea

En conclusion

L'appui social a comme objectif principal de redonner aux individus la capacité d'agir. En ce sens, les actions possibles s'inscrivent dans un contexte donné qui n'est pas uniquement celui de la personne endettée, mais aussi d'une vision de ce qu'implique être dépendant des aides publiques dans un contexte économique favorable. Facteur aggravant, en toile de fond, la responsabilité individuelle exacerbée qui sert d'axe central autour duquel s'articulent toutes sortes de représentations sociales à l'égard de personnes en situation de surendettement et de pauvreté. De ce point de vue, les personnes surendettées et bénéficiaires de l'aide sociale doivent vivre avec une double peine, face à laquelle ils ont des moyens d'action limités par la sanction sociale qui pèse sur eux.

La faïtière des services publics et privés de désendettement, d'utilité publique, Dettes Conseils Suisse (DCS) soutient l'introduction d'une procédure d'assainissement avec libération des dettes résiduelles ou « procédure de faillite des personnes physiques par assainissement des dettes » (selon la proposition du Conseil fédéral). Une telle procédure, dans les cantons dans lesquelles l'aide sociale n'est pas remboursable (sauf cas exceptionnels de fortune soudaine), offrirait des perspectives de réhabilitation à de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale qui, malgré une aide financière au niveau du minimum vital, ne font pas de nouvelle dette. En donnant l'espoir d'un avenir sans dettes, elle pourrait permettre le déclenchement de nouvelles motivations pour planifier son futur, s'intégrer professionnellement, améliorer ses relations, etc. ce qui est une base pour retrouver son autonomie financière.

Pour cette population particulièrement exposée à la critique, il y a donc un enjeu majeur à pouvoir retrouver une certaine marge de manœuvre en se saisissant elles-mêmes des problèmes. L'accompagnement professionnel de ces personnes est essentiel, et ce quels que soient le lieu et l'intensité du suivi. En plus de redonner confiance aux bénéficiaires, les actions amènent une meilleure protection des bénéficiaires durant la période passée au bénéfice de l'aide sociale. L'objectif est que d'une part ces personnes vivent le mieux possible ce moment où elles éprouvent des difficultés à régler elles-mêmes leurs dettes. D'autre part il s'agit aussi de les valoriser pour le règlement des charges courantes.

Toutefois, pour rendre cela possible, un certain nombre de prérequis sont nécessaires. Premièrement cela passe par la formation des assistant-e-s sociales qui permettra de démystifier la problématique du surendettement et du rapport à l'argent. Ensuite, la transmission d'information et le colmatage de certaines lacunes administratives et financières dans une partie au moins de l'accompagnement peuvent se faire de manière collective. Le développement d'ateliers collectifs permettrait de transmettre des nombreux contenus en matière de dettes. Cela pourrait prendre la forme de permanences dans les bibliothèques, tel que cela est fait à Zurich, mais également des permanences sociales dans les offices de poursuites par exemple.

À cela pourraient s'ajouter des mesures de type structurel pour lutter contre le surendettement, comme l'imposition à la source, la simplification (voire l'automatisation) de l'accès aux prestations sociales (obtention et remplissage des formulaires) ou encore la diminution des délais de traitement de ces mêmes demandes. Ainsi, en donnant accès aux informations pertinentes au bon moment et en assurant un traitement rapide des demandes, le filet social gagnerait en efficacité en limitant non seulement le surendettement durant la période de dépendance à des aides publiques, mais également en donnant les moyens aux personnes concernées d'agir sur leur propre destin.

Au final, c'est l'intérêt bien compris de la société dans son ensemble de permettre aux personnes surendettées – ceci quelles que soient les raisons à l'origine de leur endettement – de sortir de l'ornière dans laquelle elles se retrouvent inéluctablement et qui les dissuade parfois de regagner leur autonomie financière vis-à-vis de l'aide sociale.

* * *

IMPRESSUM ARTIAS

Mise en page et gestion web

Sonia Frison

Rédaction

Karin Lambert Noverraz,
Nancy Barras et Maria José Clapasson

Lectorat

Paola Stanić, Amanda Ioset et Camille
Zimmermann

Editrice

Artias
Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale
Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains

Tél. 024 557 20 66

info@artias.ch

www.artias.ch

www.guidesocial.ch