

REGARDS CROISES : DOSSIER SURENDETTEMENT



POUR COMPRENDRE LA PREVENTION ET LE TRAITEMENT DES SITUATIONS DE SURENDETTEMENT

Avant-propos

Ce document a été réalisé à la suite d'une collaboration entre la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale (MIPES) et la Mission Régionale d'Appui Droit et Ville.

Il a bénéficié du concours du service juridique de l'Association Léo Lagrange Défense des Consommateurs qui intervient dans plusieurs Maisons de Justice et du Droit de la région Ile-de-France.

Il est consacré à la compréhension de l'évolution de différentes données d'ordre économique et social, en particulier en Ile-de-France et aux modifications des textes concernant le dispositif de traitement du surendettement.

Sommaire

- L'évolution du surendettement en Ile-de-France
- Le traitement des situations jusqu'au 1/08/03
- La loi du 1^{er} août 2003
- Pour une prévention et un traitement du surendettement en Ile-de-France.

Le surendettement désigne les personnes ayant un endettement supérieur à leurs capacités de remboursement. Souvent on considère comme surendettées les personnes qui ont un taux d'endettement supérieur à 30 % du revenu annuel.

Dans ce document, nous limiterons notre propos aux personnes qui ont déposé un dossier auprès des commissions de surendettement.

1. L'EVOLUTION DU SURENDETTEMENT EN ILE-DE-FRANCE

Les 25 339 dossiers de surendettement déposés dans les comptoirs de la Banque de France ont marqué une progression de l'ordre de

14.5% en 2003 et de plus de 22% en deux ans. Cette augmentation est plus forte en petite couronne et plus faible à Paris.

La mise en œuvre des dispositions adoptées en février 2004 modifiera sensiblement la procédure, mais n'affecte en rien les données 2003.

On peut rapprocher ces chiffres de données en 1995 où le nombre de dossiers s'élevait à 12 475.

Ce tableau recense les données relatives à l'activité 2003 des commissions en Ile-de-France.

Au plan national, en 2003, 165 500 dossiers ont été déposés auprès des commissions, soit 13.8% de plus qu'en 2002.

De 1993 à 2003, la hausse est de 140%

Répartition du nombre de dossiers de surendettement traités selon l'issue de la procédure en 2003

	Paris	Hauts-de-Seine	Seine-Saint-Denis	Val-de-Marne	Petite couronne	Seine-et-Marne	Yvelines	Essonne	Val-d'Oise	Grande couronne	Ile-de-France
Dossiers déposés	3 945	3 506	3 595	3 030	10 131	3 769	2 625	1 983	2 886	11 263	25 339
Dossiers traités(*)	4 339	3 876	4 061	3 026	10 963	4 010	2 891	2 271	3 097	12 269	27 571
Irrecevabilité	66	374	202	160	736	213	189	159	86	647	1 449
Plans conventionnels conclus	1 966	1 917	2 233	1 418	5 568	2 286	1 658	1 116	1 407	6 467	14 001
Constats de non accord	1 830	918	869	925	2 712	963	476	377	1 093	2 909	7 451
Autres clôtures de dossiers	477	667	757	523	1 947	548	568	619	511	2 246	4 670

Source : Banque de France - Comptoirs d'Ile-de-France

Le profil des personnes surendettées

Une enquête nationale menée par la Banque de France en 2001 informe sur le profil régional des personnes surendettées et des causes de leurs situations.

Ce sont pour 18,6% des célibataires femmes, pour 12,3% des célibataires hommes, pour 35,9% des couples et pour 28,8% des personnes séparées ou divorcées. Leurs ressources sont en général faibles : 33,9% sont inférieures au SMIC et 64,2% inférieures à 1 524,49 €. Ils sont à 80,3% locataires, à 9,5% occupants à titre gratuit et à 8% accédants.

On passe d'un surendettement actif, causé par une consommation mal gérée de crédits, voire même à une surconsommation, à un surendettement dit passif, causé très souvent par un accident de la vie (séparation, divorce, licenciement, maladie, décès du conjoint).

Les causes du surendettement passif concernent aujourd'hui 64% des dossiers dont 27,5% suite au chômage ou un licenciement et 18,6% suite à une séparation ou un divorce. La nature des arriérés de charges fait apparaître à 70% des dépenses relatives au paiement du loyer, à l'entretien du domicile et aux impôts.

Santé/éducation	4,9
Dette privée (envers la famille, les amis..)	4,5
Assurances	7,1
Loyer	23,5
Entretien du domicile (électricité, gaz, etc)	17,3
Dette publique (impôts, redevance)	29
Bailleurs privés	13,7
Total	100

2. LE TRAITEMENT DE LA SITUATION DES MENAGES JUSQU'AU 1/08/2003

En France, les années 1980 ont été marquées par une aggravation de la situation économique des familles. On assiste à cette époque à l'explosion du crédit à la consommation ; on favorise l'accession à la propriété des ménages par l'attribution d'aides permettant ainsi de solvabiliser les ménages les plus modestes. Le chômage de longue durée s'installe ; la déflation rend le remboursement des prêts progressifs difficiles (augmentation des taux d'intérêts et stagnation des salaires).

La loi Neiertz du 31/12/89 a pour objectif de venir en aide à ces ménages surendettés. Elle confie cette mission aux commissions de

La Ville de Paris intra muros présente certaines spécificités : beaucoup de personnes seules, un fort recours au crédit et notamment au crédit revolving, mais également plus de dossiers dont la dette est constituée uniquement de charges courantes et davantage de « redépôts » de dossiers.

On désigne par « capacité de remboursement » ce que l'emprunteur peut rembourser effectivement, c'est-à-dire la différence entre le total de ses revenus d'un côté, et de l'autre côté ses charges, les impôts et un minimum vital.

Beaucoup de dossiers témoignent d'une situation de pauvreté des intéressés puisque, aux deux tiers, celle-ci est inférieure ou égale au RMI.

Capacité de remboursement par dossier (chiffres franciliens) :

Capacité négative	33,1
Capacité inférieure au RMI	40,2
Capacité égale au RMI	3
RMI < capacité < 5000F	12,1
5000 < capacité < 10 000 F	9,4
Capacité > 10 000F	2,2
Total	100

Cet éclairage sur le surendettement témoigne des difficultés rencontrées par des ménages et en particulier des personnes isolées face aux accidents de la vie et à leur incapacité à faire face. Il serait intéressant de regarder comment les systèmes d'aides et l'intervention des travailleurs sociaux peuvent jouer dans de telles situations.

surendettement. Ce texte fait l'objet d'amendements en 1995, puis en 1998 dans le cadre de la loi d'orientation consacrée à la lutte contre les exclusions.

La commission départementale du lieu du domicile du débiteur est compétente. Elle instruit les dossiers, qui, pour être recevables, doivent mettre en évidence l'impossibilité matérielle pour le débiteur de bonne foi de faire face à ses dettes non professionnelles exigibles et à échoir avec ses ressources (cas de surendettement avéré).

Trois scénarii sont alors possibles :

1. Il y a accord entre le débiteur et le créancier : élaboration d'un plan de redressement conventionnel qui prévoit un rééchelonnement des dettes et / ou une réduction des taux d'intérêt et/ou un abandon des créances et/ou un moratoire des dettes.

2. Aucun accord n'est possible. La phase de recommandations ordinaires : la commission recommande et impose donc des mesures aux parties comme un rééchelonnement des dettes sur une période maximale de 8 ans, l'abandon d'une dette

3. LA LOI DU 1^{ER} AOUT 2003

La loi du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine (loi BORLOO) introduit une procédure dite de rétablissement personnel, dont l'objectif est d'apporter un traitement spécifique aux cas les plus désespérés, pour lesquels les mesures classiques de traitement (plan conventionnel, mesures homologuées) sont manifestement impossibles. Cette procédure n'est mise en place que lorsque le caractère irrémédiablement compromis de la situation du débiteur est constatée.

Elle prévoit la prise en compte des dettes fiscales au même titre que toutes les autres dettes.

Elle permet d'aller plus vite quand la situation de l'intéressé ne permet pas d'envisager un remboursement total des dettes.

Plusieurs cas sont envisageables :

La commission procède à l'instruction du dossier et constate l'impossibilité de mettre en place des mesures de traitement. Elle peut, avec l'accord du débiteur, saisir le juge de l'exécution aux fins d'ouverture de la procédure de rétablissement personnel.

Au cours de l'exécution du plan conventionnel, la situation du débiteur devient irrémédiablement compromise. La commission peut à la demande du débiteur ou avec son accord saisir le juge de l'exécution aux fins d'ouverture de la procédure. Les recommandations ou le plan dont l'exécution a été interrompue deviennent caducs.

Lorsque le débiteur conteste la décision de la commission en matière d'orientation du dossier ou en matière de vérification de créances, le juge de l'exécution peut, avec l'accord du créancier, décider de l'ouverture de cette procédure.

Dans ce cas, le juge de l'exécution convoque le débiteur et les créanciers connus dans un

immobilière dans le cas de la vente forcée du logement principal.

3. La commission constate l'insolvabilité du débiteur. C'est la phase de recommandation extraordinaire : moratoire d'une durée de 3 ans maximum avec un nouvel examen et recommandation ordinaire ou effacement des dettes autres que fiscales si l'insolvabilité persiste. Pour avoir force exécutoire, les mesures recommandées doivent être homologuées par le Juge de l'exécution.

délai d'un mois à une audience ouverte de la procédure de rétablissement personnel et informe la commission par lettre simple. Dans cette hypothèse, il a la faculté de convoquer un travailleur social à l'audience.

En cas de carence de décision ou d'orientation de la commission dans un délai de 9 mois après le dépôt du dossier complet devant la commission, le débiteur peut saisir le juge de l'exécution.

Ce délai court à compter du dépôt complet du dossier.

Le juge de l'exécution peut renvoyer le dossier devant la commission s'il estime que la situation n'est pas irrémédiablement compromise.

L'ouverture de la procédure :

Dès l'ouverture de la procédure, le débiteur est inscrit au FICP (Fichier des Incidents de paiement des Crédits aux Particuliers).

Le juge de l'exécution prononce la suspension des procédures d'exécution diligentées contre le débiteur et portant sur toutes les dettes autres qu'alimentaires.

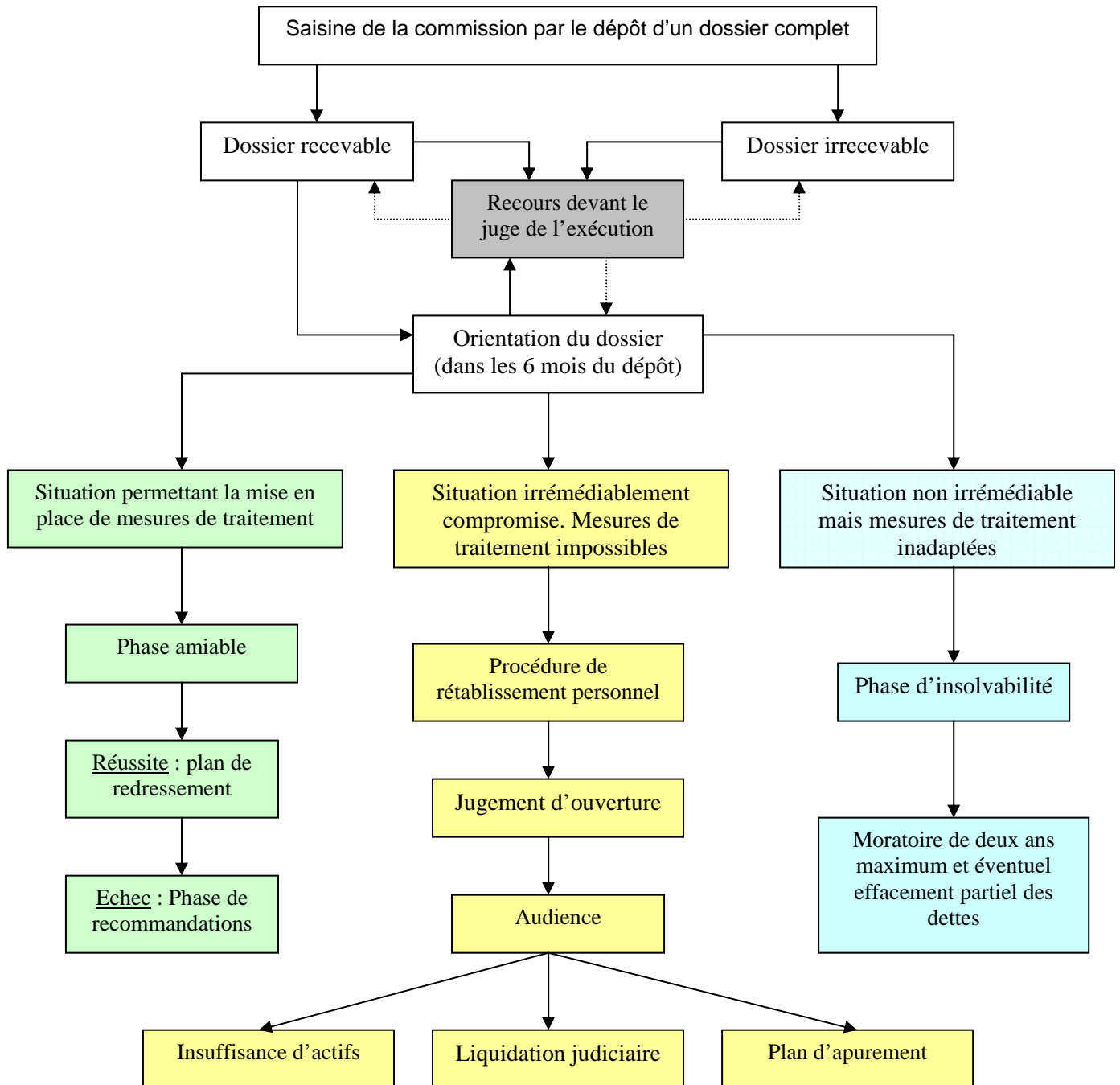
S'il existe, antérieurement à l'ouverture de la procédure, une publication aux fins de saisie immobilière, seul le juge des saisies immobilières est compétent pour prononcer la suspension de la procédure.

Le mandataire ou le juge de l'exécution procède à la publicité en vue de la déclaration des créances par les créanciers.

Un mandataire peut être désigné pour effectuer les enquêtes relatives à la situation sociale et économique du débiteur. Il dispose d'un délai de quatre mois pour rendre son rapport sur la situation économique du débiteur au juge de l'exécution.

Sur la base de ce rapport ou après des investigations personnelles, le juge de l'exécution peut mettre en place : soit la procédure de liquidation, soit, exceptionnellement, un plan de traitement si la liquidation peut être évitée. La durée du plan ne peut excéder 10 ans.

La liquidation exclut les meubles meublants nécessaires à la vie courante et les biens non professionnels indispensables à l'exercice de l'activité professionnelle. Le liquidateur dispose d'un délai de douze mois pour vendre les biens à l'amiable ou aux enchères.



A titre indicatif et au 13/10/04, 280 dossiers de procédure de rétablissement personnel ont été déposés au TGI de Bobigny. Environ 10 % de ces dossiers seront portés à la connaissance du juge de l'exécution.

La loi a également prévu des dispositions relatives à la prévention :

Une information claire et régulière doit être fournie au client pendant toute la durée des

contrats de crédit et sur les modalités de reconduction.

Toute publicité faite, reçue ou perçue en France portant sur une opération de crédit à la consommation, quel que soit son support, doit préciser l'identité de l'emprunteur, la nature, l'objet et la durée de l'opération proposée ainsi que le coût total et s'il y a lieu le taux effectif global annuel du crédit.

4. POUR UNE PREVENTION ET UN TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT EN ILE-DE-FRANCE

Les enseignements des acteurs de terrain

La MIPES a organisé une rencontre sur le surendettement en début 2003 permettant de croiser les points de vue des différents acteurs agissant dans les situations de surendettement.

Un des premiers constats, c'est la difficulté des intéressés à se repérer dans la procédure et à réagir sans attendre que la situation ne soit devenue extrêmement difficile pour eux.

Un deuxième constat est que beaucoup de plans étaient voués à l'échec en raison de la situation des intéressés, mais une des causes d'échecs des plans était due au caractère prioritaire des dettes fiscales.

Enfin la question du maintien dans le logement était peu posée. Les situations de surendettement entraînaient souvent une impossibilité de payer le loyer et les personnes, les familles s'exposaient à des risques d'expulsions de leur logement. Pourtant, c'est un point majeur dans les processus d'exclusion.

La rencontre et les témoignages d'acteurs ont souligné la nécessité d'agir en amont pour prévenir ces situations, pouvoir privilégier la dette de loyers, et pouvoir réagir vis-à-vis des organismes de crédits qui font souvent de l'intimidation et réclament des sommes indues.

Souvent, il faut pouvoir aider ces personnes avant que le surendettement n'ait atteint le niveau déclaré acceptable par la Banque de France et les accompagner dans la durée, de façon à pouvoir redresser la situation.

Or, si en Ile-de-France existent de nombreuses ressources sur le plan de la communication, de l'information juridique et de l'aide sociale, des cloisonnements importants subsistent, d'une

part, au niveau des compétences associatives qui, souvent, fonctionnent de manière autonome pour leur public, et, d'autre part, au niveau des dispositifs locaux d'accès au droit et d'aide sociale.

Les lieux de proximité que sont les maisons de justice et du droit, les mairies, les centres sociaux, les maisons de services publics, les maisons de quartier doivent pouvoir favoriser les rencontres entre les compétences techniques et les responsables des lieux qui accueillent un public fréquemment confronté à ces problèmes d'endettement et de surendettement. L'enjeu est l'efficacité de l'accès au droit dans un domaine prioritaire pour la cohésion sociale.

L'engagement de la MIPES et de la Mission Régionale d'Appui Droit et Ville

La MIPES poursuit son travail de recueil des données, d'observation et d'échanges sur les populations en grande précarité.

Par ses publications et par les Rencontres qu'elle organise entre acteurs institutionnels et acteurs de terrain, elle participe à la diffusion d'informations utiles à tous ceux qui agissent dans la prévention du surendettement.

Conformément à son programme de travail, la Mission régionale d'appui droit et ville organisera, pendant l'année 2005, une information régulière sur les textes, les ressources ou les initiatives permettant de prévenir ou de traiter le surendettement.

Un inventaire de l'offre de coopération du secteur figure dans ce dossier afin de soutenir les maisons de justice et du droit et les points d'accès au droit ; une session de formation destinée aux greffiers des M.J.D et aux travailleurs sociaux s'est déroulée les 1^{er} et 2 février 2005 avec le concours de la Banque

de France, d'associations et de juristes dont un juge de l'exécution. Elle a rassemblé 15 greffiers de M.J.D., 8 agents d'accès au droit et 22 travailleurs sociaux. Une autre session est prévue en mai 2005.

La mission s'attachera également à faciliter la mise en œuvre d'une liaison et d'une communication efficaces entre l'action administrative ou sociale et l'intervention judiciaire pour accompagner dans le respect des prérogatives propres de chaque acteur l'application des nouveaux textes.

- Le lecteur pourra trouver auprès de la Mission Droit et Ville un guide pratique donnant les références des coopérations possibles, les contacts pour des ressources pédagogiques, les indications sur les publications essentielles et les principaux textes juridiques. Enfin, il propose les adresses des associations qui travaillent sur la prévention et le traitement du surendettement ainsi que des différentes commissions de surendettement en Ile-de-France. Demande auprès de la Mission : Mission-ville.dacg@justice.gouv.fr.

DOCUMENTATION

- Numéro spécial de la Revue Actualités Sociales Hebdomadaires Décembre 2004 : Le traitement du surendettement supplément.
- Numéro double de la revue de l'UNAF : Réalités familiales N° 66-67-2003 - Le surendettement - 9 € Tel : 01 49 95 36 00.

Un dossier pédagogique «Gérer son budget sans dérapier» et un livret pour l'animateur permettent d'aborder, avec un public de 16-25 ans, différentes questions générales : la maîtrise du budget, du crédit, les moyens de paiement réalisés par cinq associations. Tél. : 01 47 00 02 40

- « Le surendettement : l'expo guide pratique budget familial » (assec, CFDT, ALLDC, CGL, UNAF, UFCS) (projet en cours de réactualisation, publication prévue en 2005).
- « Le crédit à la consommation » réalisé par l'association des sociétés financières en collaboration avec 16 associations de consommateurs agréés.
- Le compte-rendu de la rencontre sur le surendettement (MIPES) sur les sites Internet de la Région ou de la Préfecture Ile-de-France.
- « Endettement et Surendettement des ménages » Etudes et Résultats DREES n° 251 août 2003.

-

« Rapport sur la prévention et le traitement du surendettement des ménages ». Un document de synthèse rédigé par le comité consultatif du conseil national du crédit et du titre sur l'évolution des textes entre 1989-2003, les principales propositions des trois dernières années. www.banque-France.fr/telechar/infobafi/rappcc02_03chap2.pdf

DERNIERE MINUTE

LA LOI DE COHESION SOCIALE

comprend un volet consacré au surendettement :

Le « reste à vivre » laissé aux ménages après le remboursement de leurs dettes intègre dorénavant, dans la limite d'un plafond qui sera fixé par décret, le montant des dépenses de logement, de scolarité et de nourriture (art 124).

En outre, les personnes surendettées n'auront plus à payer les frais de leur inscription au fichier de la Banque de France (art 126).

Enfin, pour sécuriser le paiement des loyers et charges locatives aux bailleurs privés et publics, la nouvelle loi donne au remboursement des créances locatives la priorité sur celui des prêts et crédits à la consommation lors des procédures d'apurement des dettes menées par les commissions de surendettement(art 125).