

SURENDETTEMENT : UNE NOUVELLE IMPULSION

REINE-CLAUDE MADER*

La décision politique d'inscrire la réforme de la loi sur le surendettement dans la loi contre l'exclusion est révélatrice du regard posé sur le surendettement. On ne considère plus le surendettement dans sa globalité économique et sociale, on le segmente pour répondre aux carences des systèmes de protection sociale.

Le dispositif mis en place par la loi Neiertz permet de répondre aux besoins des personnes en difficultés, qui ont une capacité de remboursement. Il ne permet pas de répondre à celles des personnes qui n'ont d'autres revenus que les revenus de substitution.

C'est le constat qu'ont été amené à faire les magistrats saisis dans le cadre de la procédure de règlement judiciaire civil et les commissions qui pendant la période 1990-92 ont refusé d'instruire les dossiers dont elles étaient saisies parce qu'elles étaient dans l'incapacité de proposer un plan.

La réforme de 1995 qui préfigure la réforme actuelle, n'a pas apporté de solution satisfaisante en ce sens qu'elle n'a fait que transférer aux commissions, les pouvoirs antérieurement confiés aux juges. La question posée par l'insolvabilité restant entière.

Le projet actuel sans apporter de réelles novations, encadre les conditions de mise en oeuvre de mesures préexistantes. Ainsi, il devrait conduire les commissions à utiliser effectivement les possibilités qui leur sont ouvertes et pour les cas les plus difficiles, d'aller jusqu'à l'effacement total des dettes.

Si les commissions en respectent l'esprit, il semble qu'il y ait une volonté à cet égard, son application devrait permettre de régler les dossiers qui relèvent du traitement social. Mais améliorera-t-il de manière significative le dispositif pour l'ensemble des personnes surendettées, car il ne faut pas oublier que l'écrasante majorité des dossiers de surendettement quelles qu'en soient les causes qui sont souvent multiples, relèvent d'un traitement économique.

* Secrétaire général de la Confédération syndicale du cadre de vie.

*PEUT-ON RÉELLEMENT PARLER DE CHANGEMENT
DE NATURE DU SURENDETTEMENT ?*

Le projet de réforme de la loi sur le surendettement s'inscrit dans un discours ambiant tendant à conforter l'idée d'un changement de nature du surendettement. On n'ose plus incriminer aujourd'hui, comme on l'a fait lors de la discussion du texte en 1989, la responsabilité des prêteurs. On préfère mettre en avant les causes sociales dont on ne peut nier l'existence, mais auxquelles il ne faut pas se limiter.

Les causes du surendettement

En 1986, lorsque les discussions se sont ouvertes sur l'opportunité de créer un dispositif sur le surendettement, c'est l'endettement lié au crédit qui a été mis en avant. Cette situation résultait d'un recours plus facile au crédit à la consommation du fait de la suppression de son encadrement, alors qu'on observait par ailleurs une baisse des revenus.

On a ensuite relevé les effets de la progressivité des taux des prêts immobiliers sur l'équilibre des budgets, les causes familiales et le chômage. Les travailleurs sociaux qui ont suivi tous les travaux, ont fait remarquer à cette époque, qu'ils avaient à traiter un certain nombre de cas qu'ils n'étaient pas en mesure de résoudre.

Cette dimension n'a pas été retenue parce qu'elle était plus sociale qu'économique. On pensait que ces dossiers relevant d'un traitement purement social, n'entraient pas dans le champ du dispositif que l'on souhaitait mettre en place, qu'il fallait leur trouver un autre type de réponse.

A l'occasion de la réforme de 1995, qui visait essentiellement à désengorger les tribunaux, les commissions de surendettement dont les pouvoirs ont été considérablement étendus, ont été très fortement encouragées par voie de circulaire, à recevoir plus largement les dossiers qui leur étaient soumis, l'absence de capacité de remboursement ne devant plus constituer un cas d'irrecevabilité. On ne peut nier qu'après une phase de stabilisation, entre 1991 et 1994, le rythme de dépôt des dossiers de surendettement s'est accéléré depuis 1995.

Les statistiques pour 1997 confirment d'ailleurs ce mouvement puisque le nombre de dossiers déposés est supérieur au total enregistré en 1990, année de mise en place du dispositif, où l'effet de stock avait amplifié le phénomène.

Mais si l'évolution quantitative est avérée, l'évolution qualitative est beaucoup plus contestable. La saisine de la commission de surendettement par des ménages dans l'incapacité de faire face à leurs dépenses de vie courante résulte, certes, pour partie de la dégradation de la conjoncture économique à partir de la fin de l'année 1992, mais aussi de l'absence de réponse sociale adaptée.

L'augmentation du nombre de dossiers ne présentant pas de dettes bancaires n'est toutefois pas, à elle seule significative d'un changement

de nature du surendettement. Il faut d'ailleurs noter que cette augmentation est toute relative. L'étude du CREP réalisée en 1994 évalue le nombre de dossiers faisant apparaître un endettement non bancaire (Trésor public, EDF, France Telecom, loyers....) supérieur à 80 % de l'ensemble des dettes déclarées lors du dépôt des dossiers aurait doublé pour atteindre 6.8 % contre 3 % antérieurement. Ce type de dossiers existait donc dès 1990, même s'ils venaient plus rarement devant les commissions.

Dans un premier temps, le dispositif mis en place a été présenté et perçu par le public comme étant de nature à régler les situations d'impayés de dettes à caractère bancaire.

Il faut se souvenir que les personnes surendettées voyaient dans le dispositif mis en place au sein de la Banque de France, une instance de refinancement global de leur endettement.

Les commissions investies d'une mission de négociation, qui devaient élaborer un plan d'apurement, étaient dans l'incapacité de le faire en présence de l'insolvabilité des débiteurs.

La réforme de 1995 correspond à la volonté de trouver une solution à toutes les situations. Elle concède des pouvoirs nouveaux aux commissions qui doivent accepter tous les dossiers.

Les travailleurs sociaux qui se trouvent démunis puisqu'ils ne disposent d'autres moyens que de distribuer des aides financières ponctuelles dérisoires au regard des besoins, prennent l'habitude de diriger vers les commissions, les ménages qui ont essentiellement des dettes de vie courante. Il est vrai qu'elles constituent le seul moyen d'obtenir pour ces familles, une suspension globale des procédures d'exécution sans avoir à saisir le juge de l'exécution au cas par cas.

Ce changement de politique se traduit dans le taux moyen de recevabilité qui passe de 86 % en 1990 à 93 % en 1996.

On retrouve dans cette augmentation, les dossiers dits sociaux autour desquels se focalise maintenant le débat.

Le recours excessif au crédit reste donc, quoi qu'on en dise, un élément essentiel du surendettement, même si par ailleurs, il faut bien reconnaître qu'il est quasiment impossible de déterminer si le recours au crédit est consécutif aux difficultés financières rencontrées par les ménages ou s'il en est la cause. Dans la plupart des cas, le surendettement est le fait de personnes déjà fragilisées qui trouvent dans le recours au crédit une réponse immédiate à leurs difficultés. Il suffit pour s'en convaincre, de voir l'évolution des crédits de trésorerie.

31.4 % des ménages déclarent faire appel au crédit de trésorerie pour faire face à leurs dépenses courantes ou à une facture exceptionnelle.

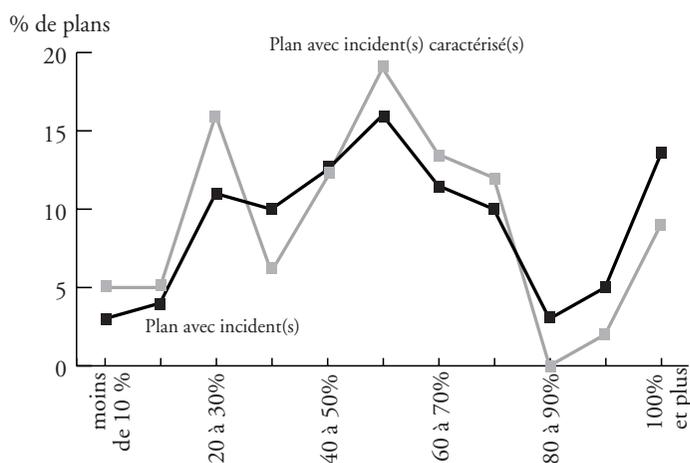
Analyse des résultats de la réforme de 1995

Sans remettre en cause l'intérêt de la procédure amiable initiée par la loi du 31 décembre 1989, nous sommes plus nuancés que les profession-

nels ne le sont, sur ses résultats. Le taux de conclusion de plans amiables ne nous paraît pas constituer un indice de satisfaction des débiteurs. Ils sont en général de bonne foi, veulent réellement s'acquitter de leurs dettes et s'en libérer au sens psychologique du terme. Ils ne mesurent pas toujours le poids de l'engagement qu'ils prennent surtout sur le long terme. L'acceptation du plan est aussi un moyen d'échapper aux poursuites, d'arrêter la prolifération des dettes et dans certains cas de conserver son habitation.

Cette attitude se retrouve également dans la phase de recommandation. Seuls 5 % des débiteurs contestent les mesures recommandées.

Graphique n°1 : L'influence du taux d'effort initial sur les incidents caractérisés



Source : CREP Etude sur les ménages surendettés. Approfondissement des causes d'incidents après plan (Janvier 1996).

La réforme de 1995 a confié aux commissions les pouvoirs antérieurement mis en oeuvre par le judiciaire. Elle n'a pas résolu les problèmes de fonds posés par le dispositif.

Les commissions qui en étaient la pierre angulaire, sont devenues responsables y compris des décisions judiciaires qui sont prises, en ce sens qu'elles les initient. A cet égard, il faut insister sur le rôle dévolu à leur secrétariat. Il est assuré par la Banque de France qui emploie près de 1 000 agents à cette tâche. Il reçoit les demandes, instruit les dossiers, donne un avis sur la recevabilité, négocie avec les créanciers, établit le document de synthèse à partir duquel la commission valide le plan proposé.

Compte tenu du rôle d'interface que jouent les commissions, on peut

regretter qu'elles fassent montre de timidité dans l'emploi des mesures contenues dans les textes.

La loi de 1995 leur permet de demander la vérification des créances. Ce n'est qu'exceptionnellement qu'elles usent de cette faculté. Il est vrai que la circulaire d'application de la loi restreint la demande aux seuls cas de difficultés sérieuses liées à la validité de la créance et exige des commissions qu'elles motivent juridiquement leur demande alors même qu'elles n'en ont pas les moyens. Une circulaire interne à la Banque de France précisant par ailleurs, que dans un souci d'efficacité, ce n'est qu'occasionnellement que le juge doit être saisi aux fins de vérification de la validité et du montant des créances.

De même pour les demandes de suspension des voies d'exécution, qu'elles utilisent avec beaucoup de parcimonie. Selon les statistiques de la Banque de France, on en enregistre 5 % environ. On peut penser qu'elles analysent souvent ces procédures comme un moyen d'alléger le passif, et ne voient pas l'utilité de les suspendre.

Il ne s'est pas dégagé de consensus pour utiliser toutes les possibilités offertes par la procédure, que ce soit dans la phase de conciliation par le recours à la remise de dettes ; ou dans la phase de recommandation par l'imputation des paiements sur le capital.

En règle générale, il a été préféré de développer des techniques de moratoires remettant à plus tard des décisions que l'on ne voulait pas prendre.

Ce constat nous conduit à nous interroger sur l'efficacité du nouveau dispositif envisagé.

LE PROJET DE RÉFORME

Aménagement du dispositif général.

Les nouvelles dispositions envisagées sont significatives de l'orientation dans laquelle s'insère la réforme de la loi.

Élargir la composition de la commission au président du conseil général et au directeur des services fiscaux s'inscrit bien dans la logique du nouveau dispositif, qui vise à apporter une réponse aux situations de surendettement relevant du traitement social.

La présence du représentant du conseil général qui est en charge de tout le dispositif d'aides sociales, doit permettre d'assurer la coordination entre le travail de la commission et celui des ses services.

On peut par contre s'interroger sur les pouvoirs dont disposera le directeur départemental des services fiscaux, redevable devant la Cour des Comptes des remises qu'il consent, à moins que des directives précises ne soient données dans ce sens par le ministère de l'économie.

Prévoir pour le débiteur la possibilité d'être entendu par la commission, à sa demande est une novation intéressante. Il faut que cette possibilité soit portée systématiquement à la connaissance du débiteur

dans la lettre de recevabilité. On peut en effet craindre qu'en raison du nombre de dossiers traités par séances, les commissions ne soient pas tentées de faire beaucoup de publicité à cette mesure.

Limiter la vérification des créances aux cas de discordance entre les sommes déclarées par le débiteur et celles produites par le créancier ne répond pas à notre exigence, d'autant qu'elle est conditionnée par une demande motivée du débiteur. Or, on sait qu'ils sont pour la plupart dans l'incapacité de le faire.

L'expérience des règlements judiciaires civils a pourtant prouvé l'intérêt de cette vérification.

Autoriser le président de la commission à décider seul, dans les situations d'urgence, la saisine du juge, d'une demande de suspension des procédures d'exécution peut s'avérer efficace notamment dans les cas de saisies immobilières, et ce en lien avec la réforme mise en place par la loi du 23 janvier 1998 qui donne désormais compétence aux commissions pour saisir d'une telle demande, y compris le tribunal de grande instance.

On aurait certes préféré que les voies d'exécution soient suspendues de plein droit dès l'acceptation du dossier.

Allonger la durée des plans de 5 ans à 8 ans peut par contre, suivant l'utilisation qui en sera faite, se révéler une fausse bonne idée. Tout dépendra de l'esprit dans lequel cette mesure sera appliquée. En effet, ce délai supplémentaire peut être mis à profit pour alléger la charge de remboursement mensuelle, ou pour maintenir des taux d'intérêts qui n'auraient pas été compatibles avec un plan plus court.

Il est regrettable que cette mesure ne soit pas accompagnée d'une autre fixant le taux applicable au taux de base bancaire plus un ou deux points.

Procéder à l'inscription au fichier des incidents de paiements dès le dépôt du dossier nous semble par contre contestable, même si nous comprenons l'intérêt que peuvent y voir les prêteurs, et si nous partageons leur souhait de bénéficier d'une information la plus complète possible sur la situation financière des emprunteurs. Pourquoi dans ce cas, ne pas avoir opté pour la mise en place d'un fichier positif recensant la totalité de l'endettement.

L'expérience montre que l'ouverture d'une procédure de surendettement ouvre pour le débiteur, une période difficile pendant laquelle il est harcelé par certains créanciers qui n'hésitent pas à lancer ou à relancer des procédures de recouvrement forcé. Ou alors, il faudrait assortir cette inscription, d'une mesure de suspension automatique des procédures d'exécution.

L'urgence de l'inscription ne semble pas telle, qu'il ne puisse être attendu la décision de recevabilité.

Encadrer la détermination de la part des ressources nécessaires aux

dépenses courantes des ménages en soumettant les commissions au respect de la quotité insaisissable des rémunérations telles qu'elles sont établies par le code du travail constitue une mesure essentielle. Sous réserve des modalités d'application qui seront déterminées par décret, cette disposition constitue la clé de voûte, et la condition d'efficacité du nouveau dispositif.

La généralisation depuis 1995, des forfaits de charges (système retenu par 98 % des commissions), même si elle s'inscrit dans une tentative louable d'harmonisation des pratiques des différentes commissions, ne permet pas de prendre en compte les situations spécifiques de chacun des débiteurs. Elle aboutit par contre, à l'établissement de plans ne permettant pas aux familles de mener une vie « normale ».

Il faut noter à ce sujet, que l'avis adopté par le CNC est beaucoup plus contraignant en ce qu'il précise tout d'abord que les ressources s'entendent hors prestations sociales, et qu'il met en place une deuxième garantie qui consiste à faire obligation aux commissions, de s'assurer que la part insaisissable des rémunérations est suffisante pour permettre au débiteur d'avoir les moyens de vivre sans générer de nouvelles dettes de la vie courante.

L'esprit dans lequel les commissions de surendettement travaillent actuellement se situe dans l'optique d'établir des plans qu'ils soient amiables ou recommandés, même s'ils sont très contraignants.

Elles se montrent très soucieuses de préserver les intérêts des créanciers. La question est de savoir si elles vont changer d'état d'esprit.

Il ne faut pas perdre de vue qu'il est difficile pour certains de s'abstraire d'un jugement moral sur les personnes surendettées. Il faut faire en sorte qu'il ne puisse s'exercer.

Une nouvelle possibilité : l'effacement des dettes

A l'instauration d'une véritable procédure collective pour les particuliers, telle qu'elle existe pour les entreprises, le gouvernement a préféré introduire dans le dispositif, au niveau des recommandations, une possibilité, à l'issue d'un moratoire de 3 ans, de prononcer sur décision spéciale et motivée, la réduction des créances autres qu'alimentaires, fiscales, parafiscales ou envers les organismes de sécurité sociale qui feront l'objet de mesures spécifiques.

Cette disposition est très décevante. Elle apportera une réponse aux cas extrêmes, comme l'a déclaré le secrétaire d'état, mais elle ne permettra pas à ceux qui traversent des difficultés passagères, de lever l'hypothèque que fait peser sur eux et pour de nombreuses années, un surendettement contracté sans volonté délibérée. On évoque souvent le coût financier de la faillite, on oublie de s'attarder sur les conséquences sociales du surendettement.

Les professionnels mettent en avant l'idée que la faillite civile a un

caractère infamant pour ne retenir que le fait qu'elle déresponsabiliserait les emprunteurs, ce qui est contradictoire. Ils font abstraction des difficultés réelles à vivre cette situation.

Prononcer la faillite civile telle qu'elle existe en Alsace Moselle qui est une transposition de la procédure commerciale, n'est certes pas sans inconvénients. Reste qu'elle peut être aménagée et adaptée à la situation des particuliers, ce que nous souhaitons.

Nous croyons pour notre part, qu'elle n'est pas plus stigmatisante pour un chef de famille victime de la situation économique ou de problèmes sociaux, que pour un chef d'entreprise.

Nous avons dans ce sens, proposé que l'article L 331.7 du code de la consommation soit complété de manière à ce qu'un débiteur qui n'a aucune capacité de remboursement puisse se déclarer en état de cessation de paiement, que la procédure de liquidation de l'actif réalisable soit confiée au greffe, la désignation d'un administrateur judiciaire ne se justifiant pas, enfin, qu'à l'issue de cette procédure, le débiteur se voit donner quitus de ses dettes sauf en cas de fraude manifeste ou d'organisation volontaire de son insolvabilité. Nous avons assorti cette procédure, d'une inscription au fichier central pour une durée de 5 ans.

106

C'est à l'occasion d'une réunion du Conseil National de la Consommation le 30 juin 1989, que Mr Bérégovoy Ministre d'Etat, Ministre de l'Économie, des Finances et du Budget, et M^{me} Neiertz, Secrétaire d'Etat chargée de la consommation ont saisi le Conseil National de la Consommation et le Comité des Usagers des Services Bancaires du Conseil National du Crédit, d'une mission de réflexion sur les problèmes liés à l'endettement des ménages.

Ce sont les travaux de ces instances qui ont permis de cerner l'ampleur du phénomène et de préparer la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles. On avait envisagé la mise en place d'une procédure de faillite civile à laquelle il a été renoncé. Les mentalités n'étaient pas prêtes pour cette procédure. On lui a préféré une procédure qui conciliait amiable et judiciaire. Lors de la discussion qui a eu lieu au Parlement après que le projet de loi ait été déclaré d'urgence; Mme Neiertz avait dit « les Français attendent de nous une réponse concrète et rapide à leurs difficultés quotidiennes ».

Près de 10 ans plus tard, le dispositif mis en place a certes permis de solutionner bon nombre de situations, mais les mêmes blocages subsistent. On n'accepte toujours très difficilement l'idée que certains puissent être exonérés de payer leurs dettes. Or, ce n'est que s'ils sont levés que le dispositif prévu actuellement se révélera efficace car il procède de la même logique.

Gageons que chacun saura faire preuve d'un esprit d'ouverture.