



# TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT : OÙ EN EST-ON AUJOURD'HUI ?

REINE-CLAUDE MADER\*

Vingt ans après que l'on ait découvert le phénomène du surendettement, dix-sept ans après que la première loi ait été votée, la question de son traitement est loin d'être réglée.

En 1989, les premiers dossiers de surendettement ont été déposés par des ménages pris au piège par des prêts immobiliers à taux progressif ; alors qu'ils espéraient voir leurs remboursements s'adapter à l'évolution de leurs revenus, l'augmentation rapide des taux les a, au contraire, fait plonger dans l'insolvabilité.

Puis, les années 90 ont vu un développement important du crédit à la consommation, et particulièrement des crédits renouvelables, auxquels ont recouru de nombreux ménages dont le budget était déjà déstabilisé par leur crédit immobilier.

Enfin, la situation socio-économique continuant de se dégrader, on

a vu apparaître l'endettement lié aux dépenses quotidiennes (dettes de logement, charges, dettes fiscales), qui est aujourd'hui à l'origine d'une majorité des dossiers de surendettement.

Dès l'origine, le phénomène du surendettement a touché toutes les catégories sociales même si les familles nombreuses étaient particulièrement concernées.

## DE LA LOI NEIERTZ À LA PROCÉDURE DE RÉTABLISSEMENT PERSONNEL

Plusieurs dispositifs législatifs ont été adoptés successivement avec un même objectif : permettre aux personnes surendettées de rester « insérées » dans la société.

La première loi, la loi Neiertz, s'est

\* Présidente de la CLCV. Membre du Comité Économique et Sociale Européen.

inspirée du modèle québécois qui à l'époque, avait déjà fait ses preuves ; elle a institué un dispositif en deux phases : une procédure de règlement amiable devant permettre aux personnes de bonne foi et en capacité de le faire, d'apurer leurs dettes dans le cadre d'un plan établi par une commission administrative, après un examen approfondi de leur situation ; et une phase judiciaire, le redressement judiciaire civil, où le juge avait la possibilité de reporter ou de rééchelonner les dettes autres que fiscales dans des délais précis et sous réserve de l'accomplissement par le débiteur de certaines mesures (vendre un bien mobilier ou immobilier par exemple) lui permettant de diminuer le montant de sa dette et par là même d'en faciliter le remboursement. À la différence cependant de la procédure québécoise, il n'était pas possible pour le juge de prononcer un quitus des dettes ; ce n'est qu'avec la loi Borloo, adoptée en 2003, que cette possibilité sera ouverte grâce à la mise en place d'un équivalent de la « faillite civile ».

Les autorités ont choisi de confier à la Banque de France la phase amiable du règlement des dossiers, considérant que celle-ci était en capacité d'y affecter les moyens nécessaires et avait les compétences requises pour la gestion administrative des dossiers de surendettement.

Très vite le nombre de dossiers déposés s'est révélé être très important. L'évaluation du nombre de personnes concernées, plus de 200 000, n'avait pas été surestimée. Les commissions, tout comme les juges d'instance, ont rapidement rencontré des difficultés pour traiter les dossiers en temps utiles,

d'autant plus que de nombreux cas nécessitaient l'intervention du juge ; de nombreux dossiers en effet reposaient sur des difficultés de remboursement liées à des crédits immobiliers, et pour lesquels des saisies des biens étaient ordonnées. Cet afflux de dossiers a provoqué un engorgement des commissions et des tribunaux avec des temps d'attente très longs, ce qui a amené les pouvoirs publics à décider de réformer la procédure.

La loi du 8 février 1995, adoptée sur proposition de Madame Lebranchu, Secrétaire d'État à la consommation, a donc eu pour objet d'alléger la charge des juges d'instance. Dans cet objectif, elle a instauré la possibilité pour les commissions de surendettement d'établir des recommandations visant à apurer les dettes dans le cadre de mesures analogues à celles précédemment mises à disposition des juges d'instance, et destinées à être homologuées par le juge de l'exécution, ce dernier conservant la possibilité de soulever une inadéquation des mesures proposées pour remédier à la situation du débiteur.

Deux ans après l'adoption de la loi, 33 186 recommandations avaient été proposées par les commissions. Seules 28 % de ces recommandations avaient fait l'objet de contestations. Une double explication peut être apportée à ce chiffre relativement peu élevé : le fait que nombre de mesures apportait une solution plutôt satisfaisante à des situations difficiles, mais aussi le faible niveau d'informations des déposants sur les recours possibles, problème que l'on constate encore aujourd'hui.

En effet, cette réforme, si elle a



apporté une solution à la charge de contentieux des juges d'instance, n'a pas amélioré la situation de toutes les personnes en difficultés, notamment des personnes qui n'avaient aucune capacité de remboursement. Il est intéressant, à cet égard, de revenir sur le concept qui a été développé à cette époque, établissant une frontière étanche entre endettement passif et endettement actif. L'endettement « passif » représentait à cette époque une petite minorité, seuls 7 % des dossiers déposés présentant un endettement non bancaire et reposant donc essentiellement sur des problèmes liés à des « accidents de la vie ». Pour les autres, responsables d'un « endettement actif », quand bien même ils n'avaient pas de capacité de remboursement, la mise en place de mesures permettant d'apurer les dettes était difficilement envisagée. Pourtant, à l'exception de quelques cas extrêmes, il était déjà bien difficile, à l'époque, face à certains dossiers, de faire clairement la part de l'« actif » et du « passif », difficulté qui n'a fait qu'augmenter avec les années et l'évolution de la conjoncture économique.

Au cours des années suivantes, le nombre de dossiers déposés a continué à augmenter, et surtout, nombre de dossiers dont les créances avaient été gelées pour une courte période sont revenus devant les commissions, faute de capacité de remboursement. La nécessité de continuer à réformer le dispositif s'est imposée. Une première mesure a été prise dans le cadre de la loi sur l'exclusion du 29 juillet 1998, instaurant la possibilité pour la commission constatant l'insolvabilité caractérisée du débiteur de recomman-

der une suspension de l'exigibilité des créances sur une période ne pouvant excéder trois ans.

Cette mesure s'est avérée insuffisante. La situation d'un grand nombre de personnes ayant bénéficié de ce moratoire restait identique à son issue, ramenant les dossiers à leur point de départ. Par ailleurs, l'établissement de plans sur de très longues périodes, sans qu'il soit tenu compte d'évolutions de situations possibles (études des enfants, besoins de renouvellement d'équipements de base) et de leur impact sur les capacités de remboursement a contraint de nombreux débiteurs à déposer à nouveau un dossier.

La volonté de donner une deuxième chance aux ménages en difficulté, a conduit Monsieur Borloo, Ministre de la cohésion sociale, à proposer en 2003 une procédure de « faillite civile » calquée sur celle existante pour les activités professionnelles, ce que nous demandions depuis l'origine et que Madame Neiertz avait elle-même souhaité mettre en place en 1989 sans y parvenir, compte tenu de l'opposition des créanciers. Malgré la persistance des mêmes oppositions, la situation des ménages s'étant dégradée, Monsieur Borloo a pu convaincre les parlementaires d'adopter un texte, permettant, sous certaines conditions, l'effacement des dettes de débiteurs, seul moyen de les réintégrer socialement et économiquement. La procédure de rétablissement personnel est donc venue compléter le dispositif déjà existant, et c'est dans ce cadre à trois volets (plan, recommandations, procédure de rétablissement personnel) que sont aujourd'hui examinés les dossiers.

### Bilan de l'activité des commissions de surendettement de 1990 à 2006

(source Banque de France)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dossiers déposés	90 174	68 075	63 830	68 863	68 608	70 112	86 999	95 756	117 854	142 219	148 373	137 994	145 348	165 493	188 176	182 330	184 866
Dossiers recevables	64 320	60 240	55 067	57 003	59 000	56 400	71 588	80 161	94 439	107 062	125 462	118 691	118 533	144 231	153 185	155 946	157 950
Plans conventionnels conclus	13 662	36 866	35 755	32 934	37 280	32 131	43 357	55 677	62 677	67 599	81 934	81 131	81 294	93 012	94 415	97 391	95 853
Clôtures de procédures dont après décision de recevabilité*	6 334	14 029	10 470	9 317	8 895	6 847	10 865	12 859	14 118	18 539	24 328	19 832	18 832	20 221	20 506	19 859	19 296
Recommandations élaborées par les commissions et homologués par les juges						1 062	11 246	11 131	11 321	11 314	17 173	23 635	24 614	26 615	31 927	29 514	29 991
Décisions d'orientation vers la procédure de rétablissement personnel acceptées par les débiteurs**															16 321	19 259	24 190

\* Données disponibles à partir de 2002.

\*\* Procédure de rétablissement personnel instituée par la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.



## LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS

La mise en place de ces procédures, et tout particulièrement de la procédure de rétablissement personnel, s'est heurtée à beaucoup de résistance et à un certain nombre de difficultés, qui aujourd'hui non traitées, nuisent à l'efficacité du dispositif. Nombre de ces difficultés sont fortement liées au manque de moyens affectés au traitement du surendettement, manque lui-même sans doute du en partie aux réticences de fond quant à un traitement efficace de ces situations, qui, ne l'oublions pas, doivent avant tout viser à réinsérer dans l'économie et la vie sociale un certain nombre de ménages, et non uniquement à offrir aux créanciers une porte de sortie lorsque les autres moyens de recouvrement ont échoué.

Ainsi, on peut se demander comment les commissions qui sont au centre du dispositif peuvent examiner sur le fond l'intégralité des dossiers qui leur sont soumis, plus de 150 000 par an, la même question se posant pour le secrétariat administratif, lui-même doté de moyens peu importants au regard de l'ampleur de la tâche qui lui est confié.

Quelques exemples permettent d'illustrer l'impact négatif de ce manque de temps et de moyens pour le traitement des dossiers. Lors de l'instruction des dossiers, le fondement de chacune des créances devrait être examiné en détail. Pour les créances liées au crédit, présentes dans 80 % des dossiers, cela nécessite que l'on étudie les contrats, leurs conditions de souscription, leur

validité, le calcul des créances et des pénalités. Or, ceci n'est le plus souvent pas fait, faute de temps et de moyens. Pourtant, l'expérience que nous avons acquise lorsque nous préparons les dossiers pour des débiteurs démontre que ces vérifications peuvent s'avérer très utiles (dettes prescrites, calcul erroné...).

De même, le calcul du « reste à vivre », expression qui en elle-même est révélatrice de la manière dont on conçoit le règlement des questions du surendettement, pose de nombreux problèmes. Ses modalités, qui ne permettent pas de prendre suffisamment en compte la réalité des dépenses des ménages et les aléas de la vie quotidienne, conduisent à l'établissement de plans trop « optimistes » qui laissent aux débiteurs une disponibilité trop faible pour qu'ils puissent être respectés, ce qui les amène à déposer à nouveau un dossier.

Ces plans ne laissent par ailleurs aucune place aux dépenses, même raisonnables, faites par les familles lors d'une vie normale, comme le fait de permettre à des enfants d'avoir des loisirs, de participer à des sorties scolaires, à des séjours linguistiques, etc. Les enfants paient un lourd tribut dans ces situations. Ils se trouvent exclus eux aussi de la société, et ce d'autant plus qu'il faut garder à l'esprit que cette situation peut durer jusqu'à 10 ans, durée maximale des plans.

Enfin, certaines des préconisations faites lors de l'élaboration des plans, comme celle de changer de logement, ne manquent également pas de surprendre lorsque l'on sait qu'il existe une réelle pénurie de logement, qu'il est souvent difficile de trouver un logement moins cher du fait des rééva-

luations de loyer possibles lors des changements de locataire, qu'un déménagement coûte cher et coupe des solidarités de voisinage.

Ces différents éléments devraient être mieux appréciés et pris en compte, mais il faudrait pour cela accorder plus de temps à chaque dossier, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas, le traitement et la préconisation des solutions étant de plus en plus « automatisés ». En effet, actuellement, dans la grande majorité des cas, le devenir du dossier est déjà arrêté au niveau de l'instruction, et la commission ne fait qu'entériner. Or, les créanciers potentiels sont majoritaires dans la commission même si depuis la loi Borloo, deux membres, l'un juriste, l'autre travailleur social, lui ont été adjoints ; c'est en tout cas ce qui est prévu au niveau des principes, car l'on constate que toutes les commissions n'en disposent pas. Le manque de moyens de financement permettant leur recrutement est souvent avancé. Cependant, en ce qui concerne les travailleurs sociaux, une présence en commission relève pleinement de la mission de suivi social qui est la leur au quotidien, et ne devrait donc pas être soumise à l'existence d'un financement supplémentaire.

Par ailleurs, seuls les dossiers pour lesquels le secrétariat estime n'avoir pas pu apporter de solution satisfaisante sont soumis à l'examen de la commission, et ils ne constituent qu'une petite minorité. Certes la commission ne peut pas examiner l'intégralité des dossiers, sauf à siéger de façon permanente, mais une meilleure information leur permettrait certainement d'avoir une vision plus précise des situations qui leur sont soumises.

Aujourd'hui, seule une synthèse est remise aux membres de la commission ce qui ne leur permet pas d'émettre une opinion étayée, voire de procéder à certaines vérifications. Plus symptomatique, les dossiers leur sont désormais, dans certaines commissions, présentés sous forme informatique, par l'intermédiaire d'une projection sur écran, sans support papier, ce qui rend tout contrôle impossible sauf à demander la production du dossier.

Enfin, pendant toute cette période, les débiteurs eux-mêmes, s'ils sont présents par leur dossier, restent absents des discussions, ce qui ne leur permet pas d'exposer leur point de vue surtout s'ils ne maîtrisent pas l'écrit et ce qui, d'autre part, enlève à la procédure toute vertu pédagogique. Par ailleurs, cette distance mise entre le surendetté et la procédure, qui pourtant le concerne au premier chef, aboutit souvent à ce qu'il n'exerce pas les recours à sa disposition, quand bien même la possibilité lui en est signalée par la commission. Enfin, les débiteurs ne sont souvent pas informés sur la nécessité de demander à la Commission l'interruption des poursuites en cours.

Ce sont des constats que nous faisons quotidiennement dans notre association, lorsque nous aidons à la constitution des dossiers, que nous suivons les personnes tout au long de la procédure. Cela plaide à nos yeux en faveur de l'organisation d'un suivi des personnes surendettées, sans que cela puisse s'apparenter d'une manière quelconque à une procédure de tutelle, et nous conduit d'autre part à nous interroger sur l'articulation du rôle tenu par le secrétariat et la commission elle-même dans le système actuel.



Quant à la procédure de rétablissement personnel, obtenue de haute lutte, sa mise en œuvre se heurte à de très fortes réticences. Il ne fait aucun doute que le traitement du surendettement est un sujet difficile, tout à la fois social, économique et juridique, et qui reflète la conception que l'on a de la société. Ainsi, l'appréciation portée sur les personnes surendettées est aujourd'hui encore très négative. Elles sont très souvent jugées comme ayant eu un comportement irresponsable et devant en supporter les conséquences, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays, en particulier de culture anglo-saxonne. D'autre part, il faut reconnaître que les créanciers (petits propriétaires, commerçants...) peuvent eux-mêmes être en difficulté du fait du non remboursement ou de l'effacement des créances. Enfin, difficulté supplémentaire, l'appareil judiciaire, déjà très sollicité, s'est montré réticent à la prise en charge de ce nouveau contentieux, pour le traitement duquel aucun moyen supplémentaire ne lui a été accordé.

Face à toutes ces oppositions, la procédure que nous avons appelée de nos vœux peine à atteindre pleinement les objectifs recherchés. L'esprit de la loi - permettre à des ménages de retrouver une vie économique et sociale normale - a été perdu de vue : de nombreuses commissions et certains magistrats l'interprètent comme une procédure réservée aux personnes sans ressources alors qu'elle doit être « ouverte » à toute personne surendettée. Ainsi, nous avons pu noter que les procédures de rétablissement personnel sont proposées essentiellement aux personnes sans ressources, âgées, sans chance de retrouver du travail quel qu'il

soit, ajoutant en cela des critères qui ne sont pas prévus par la loi. On assiste également à la proposition de plan à des personnes dont la quotité disponible est très minime, parfois de l'ordre de 50 €, ce qui n'est pas tenable pour les débiteurs et ne s'explique pas au regard des moyens de recouvrement à mettre en œuvre. Les personnes qui ont certes des revenus mais qui sont sans aucune mesure avec leurs dettes, parce qu'elles ont subi des revers ou se sont portées cautions et dont on sait, de toute façon qu'elles ne pourront pas les payer, en sont exclues. Nous sommes loin de l'esprit de la loi qui voulait que la PRP soit une voie pour une deuxième chance.

Depuis 2004, sur 610 021 dossiers déclarés recevables, seuls 100 072 ont été orientés vers une PRP par la commission. Et pourtant, lorsque l'on observe les chiffres, on se rend compte que de plus en plus de personnes, auxquelles on propose cette procédure, l'acceptent malgré les inconvénients qu'elle peut présenter (vente du bien immobilier, fichage...), ce qui balaie l'argument selon lequel ce sont les surendettés eux-mêmes qui n'en veulent pas.

L'avantage de la PRP réside dans le fait qu'un magistrat instruit au fond le dossier qui lui est présenté sous ses aspects économiques et juridiques. Il vérifie l'origine et le bien fondé des créances et procède à une évaluation de la situation du débiteur. À l'inverse de la commission qui peut rechercher un accord amiable ou recommander certaines mesures, il peut trancher sur les dispositions à prendre. Les magistrats ont les moyens d'appliquer la loi dans son esprit, celui de la deuxième



chance. Encore faut-il que tous soient convaincus que c'est dans cet esprit que cela doit se faire.

Il n'entre pas dans notre propos de défendre les personnes de mauvaise foi mais les faits prouvent que pour un nombre non négligeable de consommateurs, la situation de surendettement est largement subie, soit du fait d'accidents de la vie, soit de leur imprévoyance car ils ont surestimés leur capacité de remboursement. Entamer une procédure de surendettement n'est pas une démarche facile et a des effets de long terme qui font qu'elle n'est jamais anodine. Psychologiquement, les gens sont touchés par le parcours que représente cette procédure, mais qui, malgré les imperfections que nous avons relevées, présente une réelle « porte de

sortie ». Pour perfectible qu'elle soit, la loi est très intéressante. Les questions sont davantage liées à sa mise en œuvre qu'aux principes qu'elle édicte. Nous sommes très attachés au maintien des deux phases de la procédure, amiable et judiciaire, qui permet un traitement différencié et adapté en fonction de chaque dossier ; mais il faut que le « tri » des dossiers fonctionne mieux que ce n'est le cas aujourd'hui, surtout dans le contexte actuel où la situation économique et sociale est difficile et où le recours au crédit et notamment à de nouvelles formes de prêts, laisse à penser que jamais il n'aura autant été nécessaire de disposer d'un moyen de recours qui permette de résoudre les accidents de parcours que peut rencontrer tout un chacun.