

# LA RÉFORME DU SURENDETTEMENT DES MÉNAGES

PIERRE SIMON\*

**L**a profession bancaire a toujours considéré que le traitement du surendettement des ménages était un enjeu social et économique majeur.

Au moment où le gouvernement met la dernière main à un projet de loi attendu sur le surendettement, ce numéro de la REF me donne l'opportunité de présenter ce que pourrait être une réforme réussie du surendettement des ménages et les propositions de la profession.

Le surendettement n'est plus ce qu'il était, il évolue, quantitativement et surtout qualitativement.

Face à ces évolutions, la profession considère cependant que le cadre législatif et réglementaire actuel est largement adapté pour traiter tous les cas de surendettement, qu'ils soient actifs (dettes bancaires) ou passifs (dettes extra-bancaires).

En revanche, une attention particulière doit être portée auprès des personnes se trouvant dans des situations financières extrêmes : notre profession, qui a activement réfléchi en concertation avec les pouvoirs publics et les associations de consommateurs sur ce que pourrait être une réforme du surendettement, attend avec intérêt les discussions qui vont s'engager au Parlement autour du projet de loi.

## *UN CONSTAT :*

### *LE SURENDETTEMENT ÉVOLUE FORTEMENT*

Il évolue quantitativement comme qualitativement.

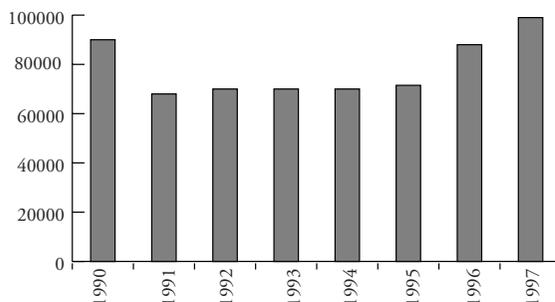
*Sur le plan quantitatif,  
le surendettement n'a jamais été aussi important.*

Le nombre de dossiers déposés en 1997 n'a jamais été aussi fort depuis le début de la procédure, en 1990 (stock total : 619 360).

---

\*Directeur général de l'Afecei

**Graphique n° 1**  
**Dépôts annuels de dossier.**

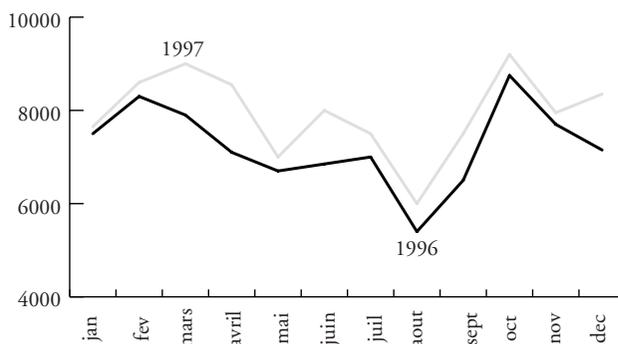


(Source : Banque de France)

Pour le seul mois de décembre 1997 (8208), on note une hausse de 5 % par rapport au mois précédent. On se situe ainsi à un niveau plus élevé qu'en décembre 1995 (5506) et qu'en décembre 1996 (7085). Le graphique ci-dessous montre bien la corrélation par rapport à 1996 et la tendance globale à une dégradation en 1997 :

88

**Graphique n° 2**  
**Nombre de dépôts de dossiers en BDF**



(Source : Banque de France)

Même si cette évolution est pour partie optique, elle tient, pour l'essentiel, à l'accroissement de la précarité. On peut aussi noter que :  
 – selon les professionnels interrogés, la procédure est aujourd'hui médiatisée, elle est connue : de la presse, des services sociaux, des collectivités locales, de tous les acteurs impliqués de près ou de loin dans le traitement du surendettement. Les réticences des uns et des autres à orienter une personne potentiellement surendettée vers les commissions sont aujourd'hui levées ;

– Il est aussi connu que la procédure est efficace : depuis l'entrée en vigueur de la loi Neiertz, le taux de signature des plans conventionnels augmente régulièrement. A 63 % en moyenne avant 1995, le taux moyen de 1997 se situe à près de 74 %. Pour le reste (26 %), les commissions proposent des solutions dans le cadre des mesures recommandées qui, sans contestation, seront homologuées par le juge.

Malgré la croissance du nombre de dossiers, la gestion des dossiers par les commissions est de plus en plus efficace : l'enjeu de la réforme ne porte pas sur la procédure de traitement des dossiers de surendettement, les chiffres le confirment.

*Sur le plan qualitatif, le surendettement change de nature.*

Cette évolution qualitative est observée par les 238 représentants de l'Afecei dans les 119 commissions depuis 1993/94, qui constitue l'année charnière. A partir de cette date, on constate une décreue du nombre de dossiers présentant exclusivement des dettes bancaires, et une croissance forte des dossiers de surendettement « passif » liée à la progression du chômage et à la précarité des ressources dont bon nombre ne sont que des ressources sociales (allocations chômage, familiales, parent isolé, RMI).

Géographiquement, le surendettement évolue peu : la plus forte proportion des ménages surendettés se trouve toujours dans des régions industrialisées marquées par un taux de chômage élevé comme le Nord-Pas-de-Calais, la Haute Normandie et la Picardie. Cette proportion est traditionnellement moins importante dans les départements à vocation agricole, et dans ceux où réside un grand nombre de retraités.

En revanche, le profil sociologique du surendetté a sensiblement évolué.

On note les évolutions qualitatives suivantes :

1 - Le nombre de surendettés actifs diminue constamment au profit des « surendettés passifs » qui sont des « accidentés de la vie » ou plus souvent encore, comme le constatent les commissions, des ménages qui subissent une contraction très sensible de leurs ressources.

Pour avoir une idée du profil type du surendetté, regardons par exemple les chiffres dans un département comme la Seine-et-Marne, qui, avec 2230 dossiers amiables déposés (12/96) se situe largement en tête au sein de l'Île-de-France.

Sur 123 dossiers présentés à la recevabilité à la commission du 5 décembre 1996, la répartition était la suivante :

Situation familiale :

26,0 % séparés et divorcés ; 18,7 % célibataires ; 1,6 % veufs.

46,3 % des dossiers sont donc présentés par des personnes vivant

seules, 6,3 % sont des couples sans enfant, 47,2 % sont des couples (mariés ou non) ayant au moins un enfant à charge.

Situation de logement :

50,4 % locataires ; 41,5 % accédants à la propriété ; 8,1 % hébergés par des proches.

Cause du surendettement : 31,7 % chômage ; 26 % séparation ; 10 % maladie ; le reste (32,3 %) est ventilé dans diverses rubriques.

La nature de l'endettement illustre bien la croissance du nombre de surendettés passifs : dans 75,6 % des dossiers présentés le 5.12.96 à Melun apparaissent des impôts non réglés, dans 52,8 % des retards de charges de la vie courante (EDF/GDF, France Télécom, ...) et les loyers impayés. 8,9 % des dossiers présentent uniquement des dettes exigibles.

Quand la commission examine enfin la capacité de remboursement des 123 dossiers présentés, elle constate que : 26,8 % des dossiers n'ont aucune capacité de remboursement, 18,9 % se situent dans une tranche de remboursement de 0F à 1.500F, 17,3 % dans une tranche de 1500F à 3 000 F, 14,2 % dans une tranche de 3000 F à 5000 F et 22,8 % au-dessus de 5000F.

Ce sont les personnes seules, avec ou sans enfant, qui ont les capacités de remboursement les plus faibles.

90

2 – Ce surendettement passif touche de plus en plus les classes moyennes, qui enregistrent plus brutalement que les autres une contraction globale de leurs ressources, notamment les employés et les commerçants, qui, la plupart du temps par dignité, tardent à déposer un dossier auprès de leur commission départementale.

3 – Enfin, le surendettement grimpe dans l'échelle sociale. Toutes les commissions observent la dégradation de la situation financière de cadres et de professions libérales (notamment le secteur médical et paramédical).

4 - On assiste ainsi à une croissance du surendettement passif, ce qui a pour effet de diffuser le surendettement auprès de tous les segments de notre société.

Face à la progression du nombre de dossiers déposés et au développement des cas de précarisation, la question s'est posée de savoir dans quelle mesure le dispositif actuel de traitement des situations de surendettement pouvait être adapté.

A l'initiative des pouvoirs publics, une réflexion s'est engagée avec la profession et les associations de consommateurs sur les évolutions souhaitables.

## *LA REFLEXION DE LA PROFESSION SUR LA REFORME DU SURENDETTEMENT*

L'objectif d'une réforme réussie du surendettement est de répondre aux enjeux à la fois quantitatif et qualitatif.

Notre conviction est que le cadre de traitement qu'est la commission de surendettement doit être conservé, mais qu'il doit être sensiblement aménagé pour mieux traiter les cas extrêmes.

### *La commission de surendettement a fait la preuve de son efficacité, ce cadre doit être préservé*

En 1990, le gouvernement Rocard avait souhaité, par la loi du 31 décembre 1989 relative à la prévention des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, votée à l'unanimité par les députés, apporter une réponse aux problèmes croissants des ménages se trouvant dans l'impossibilité d'assurer le poids de charges excessives, en particulier lorsqu'ils subissent une réduction imprévue de leurs ressources.

Sept ans après, notre profession constate que la procédure mise en place fonctionne bien et répond à l'objectif de la loi : privilégier l'allègement ou le rééchelonnement des dettes dans le cadre d'une phase amiable de concertation entre les créanciers et le débiteur.

L'efficacité de la procédure repose sur le respect d'équilibres :

- équilibre entre la phase amiable et la phase de recommandations (institués par la loi du 8/2/1995) : la profession a toujours privilégié la recherche de plans conventionnels amiables et le taux de succès le confirme. En cas d'échec du plan amiable, et à la demande exclusive du débiteur, la commission peut, depuis 1995, recommander des mesures en utilisant une large gamme d'instruments. Cette attribution nouvelle donnée aux commissions renforce leur rôle en héritant de certains pouvoirs précédemment dévolus aux juges de l'exécution et confirme l'efficacité du dispositif mis en place en 1990. C'est pourquoi, la profession a soutenu en 1995 le projet de loi, qui toutefois portait exclusivement surtout sur le volet quantitatif du surendettement puisque l'objectif était de désengorger les tribunaux des dossiers.

- équilibre dans la composition des commissions : créanciers, consommateurs, Etat sont représentés au sein d'une commission administrative au statut original, qui chargés d'élaborer en première phase un accord amiable, sont naturellement conduits à pratiquer un pragmatisme consensuel. A aucun moment d'ailleurs durant les débats de la loi de 1995, la composition des commissions n'a été remise en cause. On peut cependant s'interroger sur l'absence des « services publics ».

Second constat : l'arsenal des mesures prévues dans la loi Neiertz

permet de traiter efficacement tous les cas économiques de surendettement.

Tous les moyens existent pour trouver dans de très nombreux cas, une solution aux difficultés d'un surendetté quel que soit son profil : c'est vrai pour élaborer un plan conventionnel de redressement (report en rééchelonnement du paiement, réduction d'intérêts, remise de pénalités, abandon de créances, consolidation, substitutions de garantie) comme pour élaborer des recommandations (report ou rééchelonnement de dettes, imputation des paiements sur le capital, réduction du taux d'intérêt, réduction de la fraction des prêts immobiliers).

L'efficacité du dispositif a été renforcée par un travail d'harmonisation des mesures recommandées par les commissions : ce travail a été engagé au sein du Comité Consultatif des Usagers dès 1995 par les professionnels et les organisations de consommateurs afin de garantir une entière égalité de traitement entre les débiteurs. Un avis favorable a été rendu par le Comité et a permis de définir des lignes de conduite susceptibles de constituer une référence commune minimale permettant aux commissions d'harmoniser leurs pratiques, tout en les laissant libres de les compléter et de les préciser à leur gré en fonction des circonstances locales et des cas particuliers rencontrés.

Le mode d'élaboration des plans d'apurement de la dette illustre bien cette approche fondamentalement pragmatique : les minimums vitaux (« le reste à vivre ») sont calculés département par département et non pas au niveau national. De plus, on note que la quasi totalité des commissions (98%) ont une approche forfaitaire des dépenses, un nombre marginal de commissions (2%) appréciant toutes les dépenses du débiteur de manière réelle, c'est-à-dire en fonction des justificatifs fournis sur les dépenses payées, ce qui est évidemment contraignant.

92

**Tableau n° 1**  
**Forfaits appliqués par les commissions pour le calcul du reste à vivre**  
**et déterminer la capacité de remboursement**

Situation familiale	Forfait couvrant les dépenses d'alimentation et d'habillement		Forfait couvrant les dépenses d'alimentation, d'habillement et l'essentiel des charges courantes hors loyer, impôts et charges exceptionnelles	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
Célibataire	900,00 F	2.300,00 F	2.000,00 F	4.000,00 F
Couple avec 2 enfants (1 de + de 15 ans, 1 de - de 15 ans)	3600,00 F	5.600,00 F	4.000,00 F	6.660,00 F

(Source : Banque de France)

Le dispositif actuel présente donc d'incontestables points forts, qui doivent être préservés, sinon le risque serait pris de bouleverser les équilibres subtils qui se sont établis depuis huit ans au sein de chaque commission.

Il reste que ce dispositif présente des points faibles, qui conduisent aujourd'hui tous les acteurs concernés par le surendettement (pouvoirs publics, consommateurs, créanciers, Banque de France) à souhaiter un aménagement des procédures.

Le principal point faible est la difficulté à régler la situation obérée d'un petit nombre de nos concitoyens, qui, la plupart du temps, n'ont aucune capacité de remboursement. 7000 à 9000 ménages sont dans ce cas, par an.

Le second point faible est l'inégalité de traitement entre les dettes privées et publiques, ces dernières étant appelées en priorité, ce qui rend plus difficile l'élaboration d'un plan d'apurement global de la dette du surendetté et surtout sa bonne exécution.

Pour ces deux raisons, la profession a appuyé la volonté des pouvoirs publics de réformer la procédure de traitement du surendettement et a formulé ses propositions.

### *Des propositions de réforme des procédures de traitement du surendettement*

93

La réflexion s'est engagée dès l'été 1997 avec les pouvoirs publics en vue d'élaborer de concert avec les associations de consommateurs, un nouveau projet de loi sur le surendettement, d'une portée politique et technique plus forte que la loi votée en 1995.

Rapidement, un consensus s'est fait au sein de la profession autour des idées suivantes :

- certes le surendettement évolue dans sa nature, les représentants de l'Afecei dans les commissions le constatent concrètement depuis trois ans au moins, mais l'acquis du cadre actuel doit être préservé et adapté pour les cas graves mais limités de surendettement passif ;
- la commission de surendettement doit continuer d'être le point d'entrée de tous les dossiers présentant des charges financières excessives ;
- l'extension du régime alsacien-lorrain de faillite civile au territoire national a été jugée dangereuse et surtout inutile :
  - dangereuse, car malgré son apparente séduction, elle comporte de nombreux effets pervers : elle coûte cher au débiteur, elle l'exclut quasiment du crédit, elle est infamante pour le débiteur mais profite en revanche aux débiteurs de mauvaise foi, elle va conduire à un nouvel engorgement des tribunaux : c'est le type même de la fausse bonne idée,

• mais surtout inutile : le dispositif actuel permet dans la très grande majorité des cas de traiter les situations de surendettement, et évite aux débiteurs les graves inconvénients de la faillite civile.

Sur ces bases, la profession a proposé aux pouvoirs publics à l'automne 1997 un aménagement au dispositif actuel en proposant d'instituer à côté des deux procédures existantes, la phase amiable et la phase de recommandations, une phase de moratoire. Bien évidemment, le recours au moratoire et à l'abandon de créances ne peut que revêtir un caractère exceptionnel.

Pour en bénéficier, le débiteur devra,

- obligatoirement avoir déposé un dossier éligible en commission (donc être de « bonne foi », ce qui suppose que ce point puisse être contesté par les créanciers),
- avoir montré sa bonne foi en acceptant un plan conventionnel et en s'y conformant,
- démontré son impossibilité d'appliquer les mesures du plan conventionnel (aggravation de sa situation, accumulation de dettes privées,...),
- avoir redéposer une demande de moratoire à la commission.

Le moratoire ne pourrait être proposé par la commission aux juges de l'exécution qu'une fois constatée l'impossibilité de recourir à une autre procédure (notamment la remise de dettes), en fonction de critères budgétaires objectifs.

La phase de moratoire ne pourrait être mise en œuvre qu'après avoir étendu les remises de dettes aux dettes courantes : loyers, eau, impôts.

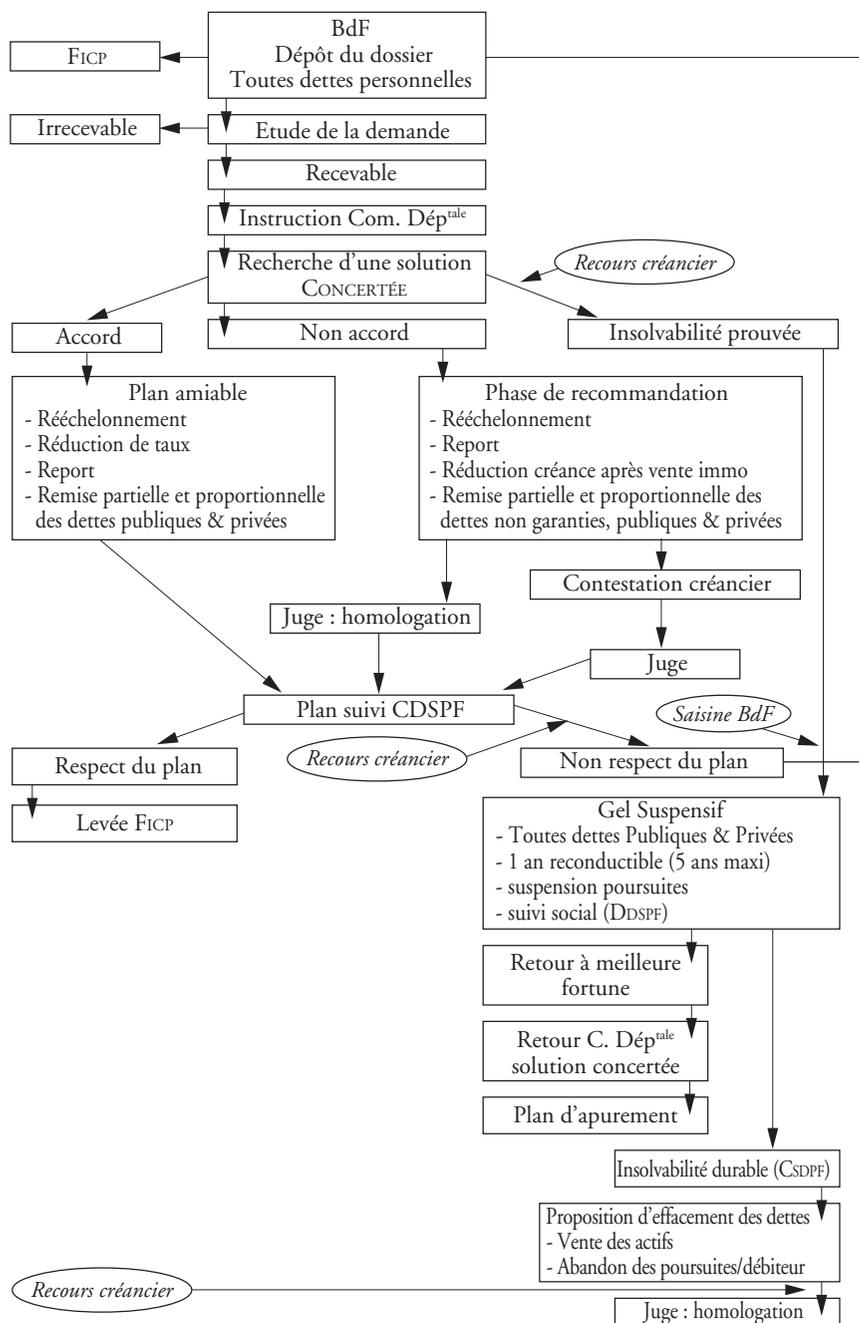
Tous les créanciers doivent être mis sur un strict plan d'égalité.

Enfin, une clause de retour à meilleure fortune devrait être inscrite dans tout moratoire, notamment pour éviter d'organiser l'insolvabilité du ménage ; cette procédure ne pourrait en outre s'appliquer qu'à des emprunteurs ne disposant pas de patrimoine (après vente du patrimoine) ou de liquidation de l'épargne placée (hors un montant minimum d'épargne de précaution type  $x$  fois le RMI).

Le moratoire gèlerait l'ensemble des dettes publiques et privées durant trois ans maximum.

Au terme de ce moratoire, la commission réexamine le dossier pour déterminer la possibilité d'établir un nouveau plan amiable. A défaut, elle propose un effacement partiel ou total des dettes qui est prononcé par le juge.

Le tableau ci-après présente de façon simplifiée la proposition de réforme de l'Afecei.



Nota bene :

CDSPF : Commission Départementale de Suivi de la Précarité Financière (suivi des Plans et de la PSLD)

Projet approuvé par l'AFECEI

Cette nouvelle procédure présente tous les avantages de la faillite civile sans en avoir les défauts.

Cette réforme, si elle était retenue par le législateur, renforcera sensiblement les attributions des commissions de surendettement, qui disposent d'une expérience unanimement reconnue et unique pour concilier les intérêts des débiteurs et des créanciers. La réforme est donc particulièrement attendue.

### *LA REFORME VA ETRE PROCHAINEMENT DISCUTEE AU PARLEMENT*

Au printemps de cette année, le gouvernement déposera devant le Parlement un projet de loi qui reformera la procédure de traitement des situations de surendettement. Ce projet de loi devrait reprendre l'essentiel des propositions formulées par la profession et par le Conseil National de la Consommation, qui a rendu un avis sur le sujet, le 4 décembre 1997.

#### *Le surendettement est une priorité des pouvoirs publics*

La diffusion du surendettement et son caractère multiple font qu'aujourd'hui le surendettement n'est plus un phénomène marginal, limité à des cigales du crédit, portés par la vague de consommation des années 80, et qui souvent, vivaient au dessus de leurs moyens. Ce surendettement là est en voie de résorption. En changeant de nature, le surendettement a changé de dimension ; il est devenu un phénomène social. Miroir de l'exclusion, reflet d'une société inquiète, le surendettement qui touche 600000 ménages en France mobilise de plus en plus les pouvoirs publics, la presse, les parlementaires, l'opinion publique.

En 1995, le Premier Ministre Alain Juppé annonçait dans sa déclaration de politique générale que le traitement des dossiers de surendettement devait être accéléré. En octobre 1997, une mission sénatoriale conduite par Messieurs Hiest et Loridant publiait un rapport « Surendettement : Prévenir et Guérir » qui concluait à l'efficacité du dispositif de traitement du surendettement, écartait la faillite civile et la création d'un fichier positif de l'endettement, mais estimait que face à la dégradation de la situation financière des débiteurs, le dispositif devait être aménagé en recourant davantage à la collaboration auprès de la commission des travailleurs sociaux, reprenant les conclusions intéressantes du rapport de l'Observatoire de l'Action Sociale Décentralisée (ODAS – Janvier 1997), réalisé pour le Ministère de l'Economie et des Finances. Les sénateurs soulignaient aussi la nécessité de la prévention : en améliorant l'information des particuliers et en sécurisant l'accession à la propriété.

Le nouveau gouvernement a pris lui aussi l'initiative : Marylise Lebranchu, secrétaire d'Etat aux PME, au Commerce et à l'Artisanat, a saisi à l'automne 1997 le Conseil national de la Consommation pour avis sur les réformes législatives du dispositif de surendettement des ménages. Un groupe de travail animé par Bernard Drot (collège professionnels) et Gérard Montant (collège consommateurs) a été constitué pour proposer des mesures destinées à améliorer la prévention, le traitement et le suivi des situations de surendettement.

*L'avis du Conseil national de la Consommation a fixé les lignes d'une réforme consensuelle*

L'avis a été publié à l'unanimité des deux collèges, début décembre. Ce document est important, car il propose une approche globale du problème dans ses dimensions sociales, sociologiques et humaines, seule de nature, comme le dit l'avis, « à responsabiliser l'ensemble des acteurs ».

Les deux collèges considèrent que la situation économique et sociale que connaissent nombre de nos concitoyens -chômage, temps partiel non choisi, faiblesse des minima sociaux,...- est une des causes de l'explosion des situations de surendettement et que sans un traitement politique de ces questions, la situation actuelle ne pourra que perdurer. Les deux collèges ont été amenés à avancer une série de propositions assises sur le principe de la solidarité.

Le CNC a rendu un avis consensuel qui affine les propositions formulées par les établissements de crédit aux pouvoirs publics.

Le cœur de la réforme – la mise en place d'un moratoire au sein de la commission et l'effacement de dettes – est confirmé. Il est souligné que le recours à ces mesures revêt un caractère exceptionnel qui doit être encadré par des conditions strictes. La procédure d'effacement des dettes ne pourra intervenir moins de 10 ans après un premier effacement. Les décisions de moratoire et d'effacement de dettes sont susceptibles d'appels.

D'autres points du dispositif seraient adaptés : la composition de la commission serait élargie, la nouveauté étant la participation du Directeur départemental des impôts, ce que souhaite la profession pour rendre plus courantes les remises de dettes publiques et respecter l'égalité entre les créanciers.

Les dettes de loyers faisant souvent problème dans l'élaboration des plans, le CNC recommande que des dispositions réglementaires soient prises afin que la suppression du versement des APL ne soit pas automatique comme c'est le cas en cas de retard dans les versements d'un loyer ou d'échéance d'un prêt immobilier. Il suggère que les allocations soient directement versées aux créanciers concernés.

La détermination du « reste à vivre » est un autre sujet sensible : le CNC considère que la part des ressources consacrées aux remboursements ne soit pas supérieure à la quotité saisissable sur salaire -hors prestations sociales- telle que définie par le code du travail, mais laisse à la commission la possibilité de moduler le reste à vivre, afin de permettre au débiteur d'avoir les moyens de vivre sans générer de nouvelles dettes de la vie courante.

Pour éviter l'établissement de plans trop draconiens, le CNC propose en outre que le délai de rééchelonnement de dettes, actuellement de 5 ans où la moitié de la durée restant à courir, soit porté à 7 ans, avec la possibilité d'un plan plus long pour les remboursements de dettes immobilières. Toute possibilité est ouverte à la commission pour constater l'extinction de tout ou partie des dettes de certains créanciers qui auraient donné leur accord pour cet effacement dans le cadre d'un plan conventionnel.

Le CNC propose des mesures d'accompagnement des personnes en situation de précarité financière croissante. Le groupe du CNC a donc proposé l'instauration d'une structure d'aide, de conseil et de suivi mis en place au niveau départemental, qui informerait les personnes pressentant des difficultés financières, les aiderait dans leurs démarches auprès des secrétariats de Banque de France et les conseillerait durant l'exécution du plan. Les deux collèges se sont aussi accordés sur le fait qu'être surendetté ne doit pas entraîner une clôture automatique du compte. Le service offert doit permettre un fonctionnement normal d'un compte à vue en position créditrice dans des conditions financières qui ne soient pas plus onéreuses que celles consenties aux autres titulaires de comptes bancaires.

Voici les grandes lignes d'un avis que la profession juge bon, équilibré et consensuel.

Les établissements ont toutefois conditionné leur accord à la reconnaissance d'une parfaite égalité de traitement entre les créanciers privés et publics, et notamment les créances de santé (dettes hospitalières). On voit mal en effet comment ce principe ne pourrait pas être retenu par les pouvoirs publics et l'administration fiscale, alors que tout le monde comprend bien aujourd'hui que le traitement du surendettement et de la précarité financière relève de la solidarité et donc, au premier chef, de l'État.

Le Parlement va prochainement se saisir du dossier. Notre profession aborde cette discussion dans un large esprit d'ouverture, sur la base de propositions consensuelles. Je suis convaincu que cette réforme va réussir.