

## Effacement des dettes – point de vue français

Nicolas Revenu  
UNAF

Le système français du traitement du surendettement à une double finalité :

- Economique : maintenir ou réintégrer les personnes dans les circuits économiques normaux en leur conservant leur fonction de consommateurs et de créateurs de richesse par l'octroi d'une « deuxième chance ». Eviter le coût de la marginalisation
- Sociale : éviter l'exclusion et ses conséquences sur le groupe familial.

Né en 1989 un traitement très novateur, a sorti le surendettement de la seule sphère de discussion entre créancier et débiteurs en créant une Commission de surendettement . Au sein de la Commission, les droits et possibilités des parties sont évalués dans l'idée de proposer une solution financièrement viable. Depuis cette date, plusieurs modifications sont intervenues. Le principe de l'effacement des dettes prononcé par un juge pour des dettes impossibles à rembourser a été introduit en 1998. Mais, dès 2003, une nouvelle réforme a modifié le régime de l'effacement.

A l'heure actuelle, le système fonctionne globalement de la manière suivante :

Les débiteurs de bonne foi dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de leurs dettes peuvent y avoir recours. Ils s'adressent à la Commission de surendettement gérée par la Banque de France et qui existe dans chaque département.

- lorsque le débiteur a des ressources ou un actif réalisable, un plan de redressement peut être proposé, en accord avec les créanciers.
- En cas d'absence de ressources ou de patrimoine permettant d'apurer tout ou partie de la dette, la Commission peut prononcer un moratoire pour une durée maximum de deux ans. à l'issue du moratoire le dossier sera à nouveau examiné.
- En cas de situation irrémédiablement compromise (déséquilibre flagrant et irréductible entre les disponibilités du débiteur et ses obligations de paiement) il peut demander l'ouverture d'une procédure de rétablissement personnel.

Un réaménagement des dettes est donc possible à chacun des stades :

- Lors de l'élaboration du plan (qui ne peut, en principe excéder 10 ans), des réaménagements ou remises de dettes peuvent être convenus à l'amiable avec les créanciers. En l'absence d'accord, la Commission peut recommander un plan qui a pour effet de réduire les intérêts à venir.
- A l'issue du moratoire la Commission peut recommander un effacement partiel des créances.
- Par un effacement total dans le cadre d'une procédure de rétablissement personnel qui est une forme de faillite personnelle (le patrimoine du débiteur est réalisé et ses dettes passées déclarées sont effacées).

Ces procédures, dès qu'elles sont contraignantes et non plus amiables sont contrôlées par le juge. Le rôle de ce dernier est particulièrement important pour le prononcé du rétablissement personnel.

Le bilan d'application de la loi et de toutes les mesures de lutte contre le surendettement n'est toujours pas totalement satisfaisant :

- Le nombre de recours à la commission de surendettement (10 000 à 15 000 par mois) reste élevé.
- Le nombre d'effacements prononcés n'est pas au niveau de ce qui était attendu (15 % des dossiers au lieu de 30 %).
- Une assez forte disparité existe dans le traitement suivant les départements.

Une procédure d'effacement des dettes n'est donc pas étrangère à la France et est compatible avec son système juridique dès lors que l'effacement, qui a un effet sur la force obligatoire des contrats, est socialement justifié et prononcé par l'autorité judiciaire.

Le plus grand pas dans la mise en oeuvre d'une réforme du traitement du surendettement a été fait en 1998, lorsque les représentants des Etablissements de crédit ont accepté l'idée que certaines de leurs créances pourraient être définitivement effacées. Cette acceptation reposait évidemment sur le fait que les créances abandonnées seraient de toutes manières impossibles à récupérer et que cet impact financier était déjà pris en compte dans leur calcul de rentabilité. En contre partie, les Etablissements de crédit ont démontré que le crédit n'était pas si dangereux (puisque les débiteurs les plus fragiles pouvaient espérer ne pas être paralysés par un surendettement à vie) et qu'il n'y avait donc pas lieu d'accroître leur responsabilité à l'occasion de la distribution du crédit. La procédure de rétablissement personnel qui a été instituée plus tard a donné aux surendettés un accès direct un juge de façon à permettre l'utilisation plus fréquente de l'effacement.

L'habitude est prise en France de distinguer les surendettés actifs des surendettés passifs :

- les actifs sont ceux qui ont inconsidérément souscrit trop de crédit.
- Les passifs sont ceux qui sont victimes d'un accident de la vie (maladie, chômage ...)

Les surendettés passifs sont de loin les plus nombreux et c'est pour cette catégorie qu'il faut trouver des solutions qui permettent de sortir du surendettement et de ne pas y retomber. Le surendettement peut générer un découragement qui dissuade de toute recherche de solution dans la mesure où les améliorations financières possibles de la situation seraient captées par les créanciers. On sait, par ailleurs, les dégâts irréparables sur l'éducation des enfants que peut créer la précarité.

Une attention particulière doit être portée au logement. La procédure française est souvent dérogatoire lorsque le domicile est en cause de façon à préserver l'équilibre familial et éviter les surcoûts liés à des modifications dans le logement : déménagements avec éloignement des lieux de travail et d'éducation, vente du domicile et relogement au prix élevé du marché ...

Le système en vigueur aux Pays-Bas semble avoir la même finalité que ce qui a été institué en France : encourager une intermédiation entre débiteurs et créanciers et permettre un effacement

des dettes des débiteurs de bonne foi favorisant la reprise du lien social. Toutefois, la différence entre l'effacement et la faillite personnelle n'apparaît pas clairement.

Pourtant les modes opératoires ne sont pas les mêmes :

- la France donne beaucoup de pouvoir à une Commission et non pas à un curateur.
- Depuis la réforme de 2003, le recours à une procédure qui débouchera sur un effacement peut avoir lieu directement sans passer par une phase de moratoire ou de règlement partiel.
- L'entrée dans la procédure de surendettement donne lieu à inscription dans un Fichier national des Incidents de remboursement de Crédits aux Particuliers. C'est un obstacle pratique (sans être une interdiction de droit) à l'accès au crédit et à l'utilisation de moyens bancaires de paiement comme la cartes ou le chèque.

Dans la Commission de surendettement où siègent des représentants de l'administration et des créanciers on trouve également un représentant des consommateurs ou des familles (plus un professionnel juriste et un autre de l'économie sociale et familiale mais à titre simplement consultatif). La Commission ne fait que proposer des mesures d'effacement partiel ou de rétablissement personnel qui seront traitées par le juge. L'accord nécessaire de l'ensemble de ces intervenants (y compris le juge) fait que le nombre d'effacement réellement proposé n'est pas au niveau des besoins sociologiques. Cette mauvaise « performance » est une différence sensible avec l'expérience Néerlandaise. Les dossiers traités en Commissions de surendettement pour lesquels il n'y a aucune capacité contributive de la part du surendetté pour construire un plan de remboursement est de l'ordre de 30 % alors que les effacements par rétablissement personnel sont de 15 % des dossiers traités.

Le principal obstacle au transfert en France de l'exemple du pays hôte réside certainement dans le financement du système. En France, le coût des procédures et des contrôles repose sur la Banque de France (Etablissement public relevant d'un budget de l'administration) et sur l'administration judiciaire pour toutes les phases qui se déroulent devant le juge. Les échecs sont d'ailleurs dus à l'absence d'accompagnement c'est à dire de personne référent auprès de qui le surendetté pourrait prendre conseil et se sentir en bonne voie pour exécuter un plan de remboursement ou retrouver un équilibre après un effacement. Lorsque ces services existent c'est à l'initiative d'une association ou d'un département qui ont dédié un budget à cette activité, qu'il faut reconduire d'année en année. L'administration se montre soucieuse de faciliter la création de services d'accompagnement social notamment en recensant et diffusant les bonnes pratiques qui peuvent déjà exister.

La loi de 2003 a fait l'objet d'une première évaluation qui a mis en évidence des difficultés que nos sociétés occidentales doivent résoudre :

- Le rôle des tribunaux :

La nouvelle procédure du rétablissement personnel dépendant largement du judiciaire provoque un engorgement qui génère des retards dans le traitement des dossiers. Les associations qui sont amenées à jouer un rôle d'auxiliaires de justice en rendant compte de la situation financière et sociale des familles concernées sont très mal défrayées de cette mission.

- Créer un observatoire du surendettement :  
Un tel outil qui permettrait de mieux connaître les causes du surendettement ainsi que la nature des dettes permettrait d'agir en amont dans la prévention.
- L'éducation des consommateurs :  
Les gestionnaires de dossiers de surendettement constatent souvent que les surendettés n'ont pas géré leur budget avec précaution et ils se sont très vite trouvés noyés. Chez les jeunes, certains considèrent leur salaire comme de l'argent de poche n'ayant pas reçu l'éducation de base nécessaire à la gestion.
- Rang des différentes créances  
Comment peut-on reconnaître une position privilégiée à certaines créances parce qu'elles émanent de créanciers (privés) qu'il faut protéger aussi ou parce qu'elles émanent de fournisseurs de produits de nécessité (carburant de chauffage) qui cesseront leurs approvisionnements s'ils ne sont pas payés.
- Créer un fichier des crédits ?  
Un tel fichier recensant les encours des crédits souscrits par chaque consommateur n'est pas en vigueur en France qui ne connaît que des fichiers recensant des incidents de paiement. La société française y est encore assez hostile mais on peut se demander si ce qui est tellement pratiqué dans les autres pays européens ne va pas finalement s'imposer en France aussi. Il faudrait avoir des garanties sur l'impossibilité d'utiliser le fichier comme instrument de promotion commerciale.
- Le micro-crédit :  
Ce type de crédit souvent utilisé pour la création d'entreprise pourrait rendre des services en crédit social, adapté aux populations démunies grâce à un accompagnement assuré par une association veillant au bon déroulement de l'opération.

## Typologie des personnes concernées

182 000 dossiers ont été acceptés par les Commissions de surendettement pour l'année 2005. Le nombre de dossiers acceptés (qui devrait être à peu près stable en 2006) est en lente progression depuis 1990. A partir des traitements de dossiers effectués par les Commissions depuis leur origine et par recoupement avec d'autres fichiers, la Banque de France estime aujourd'hui à quelque 680 000 le nombre des surendettés étant engagés dans la procédure gérée par les Commissions. Il est impossible de chiffrer précisément le nombre de personnes en grande difficulté financière car elles ne se déclarent pas nécessairement craignant l'effet des procédures de surendettement.

## Enquete typologique surendettement de la Banque de France

L' enquête triennale qui a été rendue publique par la Banque de France sur la base de données de 2004 ne tient pas compte de la réforme introduisant la procédure de rétablissement personnel dont les effets n'avaient pas encore pu se faire sentir.

A l'avenir, c'est un baromètre du surendettement qui sera mis en place permettant d'analyser des résultats au fil du temps et qui fonctionnera sur une base de gestion conçue pour produire des enquêtes statistiques.

Par rapport à l'enquête de 2001, l'enquête est donc fondée sur les mêmes bases et ne révèle pas de bouleversement profond des tendances déjà observées.

L'enquête peut être consultée sur [www.banque-France.fr](http://www.banque-France.fr)

Elle fait ressortir que :

- 64 % concernent des personnes seules ou ménages mono-parentaux. C'est un chiffre en augmentation surtout du fait du plus grand nombre de personnes divorcées ou séparées parmi les déposants de dossiers
- 57 % ont entre 35 et 54 ans. L'augmentation de ce pourcentage par rapport à 2001 est due à l'augmentation de la part des 45 – 54 ans. Corrélativement les plus jeunes (moins de 34 ans) sont moins nombreux.
- 70 % (en diminution) gagnent moins de 1500 € par mois (45 % touchent le SMIC ou moins et 5% le RMI).
- 4 % sont totalement propriétaires de leur logement et 6 % accédants. La valeur des biens augmente avec les prix du marché.
- 73 % du surendettement est qualifié de passif (chiffre en augmentation, mais est estimé de façon nécessairement subjective). La perte d'emploi et le divorce sont désignés comme les causes principales.
- Le surendettement est constitué de dettes bancaires et d'arriéré de charges courantes. 3 % seulement de dossiers ne comportent pas de crédit mais très souvent un découvert bancaire.
- La part du crédit immobilier diminue encore et le crédit renouvelable augmente mais chez un moins grand nombre de surendettés : le crédit renouvelable se concentre donc.
- 32 % au lieu de 27 précédemment n'ont pas de capacité de remboursement. Ces dossiers ont vocation à suivre la procédure de rétablissement personnel (PRP).
- Des plans sont donc conclus entre 67 et 70 % des cas. Les moratoires diminuent de 6 % (du fait des nouvelles procédures) ;
- Le « reste à vivre » est dans 72 % des cas supérieur au minimum légal. Il est entre 800 et 1500 € par mois.
- Les re-dépôts de dossiers concernent encore 1/3 des dossiers en 2004.

En dehors de l'enquête, les quelques informations dont on dispose maintenant sur la PRP font ressortir que 16 % des dossiers sont orientés vers cette procédure. C'est la moitié des dossiers sans capacité de remboursement. Sachant que 14 % des surendettés concernés refusent la

procédure et que 30 % (pourcentage en diminution mais encore très important) des dossiers sont renvoyés par les juges devant les Commissions, il ne reste plus qu'un nombre très diminué de surendettés qui accèdent à la PRP. Il est à noter qu'il est possible de re-déposer un dossier en Commission après avoir suivi une PRP mais que ce phénomène est marginal.