

Le surendettement des particuliers en Polynésie française

É
C
L
A
I
R
A
G
E

Le ralentissement de la croissance, puis la récession à partir de 2009 ont fragilisé le tissu social et plus d'un quart des actifs sont touchés par le chômage. En raison de la faiblesse des amortisseurs sociaux, en particulier l'absence d'allocation chômage, la perte d'emploi ou toute autre cause de baisse soudaine des ressources (séparation, veuvage, retraite) peut faire basculer les personnes les plus vulnérables dans une situation de surendettement.

Le surendettement dit passif, relevant d'un accident de la vie, concerne la majorité des cas. Les Polynésiens surendettés sont en moyenne âgés de 46 ans, le plus souvent au chômage, locataires de leur logement, en couple et avec deux à trois personnes à charge. La plupart d'entre eux ont contracté au moins un prêt à la consommation et connaissent des arriérés de charges courantes.

Dans ce contexte, un dispositif de traitement du surendettement des particuliers a été institué en Polynésie française par la loi de Pays du 30 janvier 2012 et mis en place sous forme d'une Commission de surendettement des particuliers le 12 août 2012. Jusqu'à fin 2015, celle-ci a réceptionné 422 dossiers. La faiblesse relative du taux annuel de dépôt des dossiers, moins de 1 ‰, contre 1,1 ‰ en Nouvelle-Calédonie, 1,5 ‰ dans les départements d'outre-mer et 4,2 ‰ en France métropolitaine, tient à la nouveauté du dispositif par rapport aux DOM (1989), à la métropole (1989) et à la Nouvelle-Calédonie (2007).

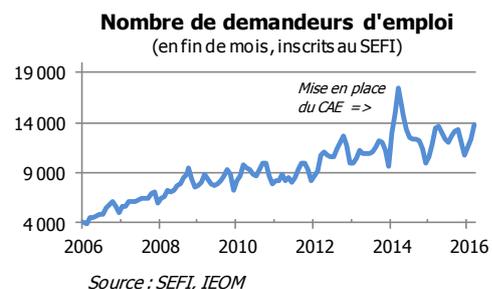
LA SITUATION FINANCIÈRE DES MÉNAGES POLYNÉSIENS

Une vulnérabilité des ménages accrue depuis la crise

En 2009, l'indice de Gini¹, qui mesure les inégalités de revenus, s'élève à 0,40 en Polynésie française, un chiffre proche de celui de la Nouvelle-Calédonie (0,43), mais bien supérieur à celui de la France métropolitaine à la même période (0,29). À cette date, près de 20 % des ménages sont en dessous du seuil de pauvreté monétaire (7,5 % pour la France métropolitaine) et parmi les chômeurs, ce taux est presque trois fois plus élevé (55 %).

Les cinq années consécutives de récession qui ont touché la Polynésie française ont amplifié la vulnérabilité des ménages. Le revenu réel par habitant a diminué significativement depuis 2008, passant de 2,15 millions de F CFP en 2008 à 1,88 million de F CFP en 2012, soit -14,4 % sur la période.

Le nombre de demandeurs d'emploi enregistrés au Service de l'Emploi de la Formation et de l'Insertion professionnelles (SEFI), a plus que doublé en dix ans, passant de 6 100 en mars 2007 à plus de 13 700 en mars 2016. Il a également connu un pic début 2014, avec la mise en place en janvier d'un nouveau dispositif d'emplois aidés, le Contrat d'Aide à l'Emploi (CAE).



Des défauts de paiement en hausse

Le taux de créances douteuses sur les crédits aux particuliers est en forte augmentation depuis la crise : de 5,4 % en 2008, il culmine à 9 % en mai 2015, pour redescendre à 7,7 % au premier trimestre 2016.

En parallèle, l'octroi de crédits aux ménages est en diminution depuis 2009, en particulier au niveau des crédits à la consommation.



¹ Cet indicateur synthétique varie entre 0 et 1 et mesure les inégalités (salaires, revenus, niveaux de vie...). Egal à 0, il exprime une égalité parfaite et plus il s'approche de 1, plus les inégalités sont importantes.

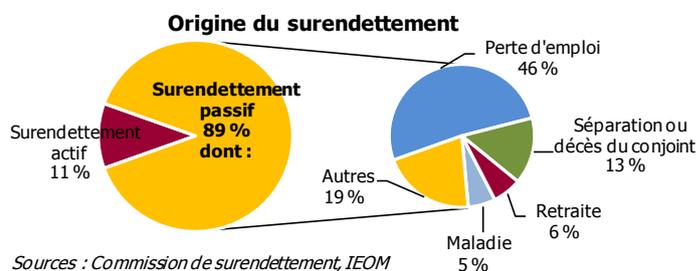
TYOLOGIE DES SURENDETTÉS

Étant donné l'instauration récente du dispositif en Polynésie française, l'analyse a porté sur l'ensemble des dossiers de la Commission de surendettement depuis sa création en 2012 jusqu'à mi 2016. Les comparaisons avec la métropole et les DOM portent sur les données de 2014².

Un surendettement majoritairement subi

En Polynésie française, le surendettement dit passif, résultant d'un accident de la vie, constitue la principale cause de surendettement. Il concerne 89 % des cas et provient d'une combinaison de facteurs tels que la perte de l'emploi (46 % des cas) ou la séparation d'avec son conjoint (13 % des cas).

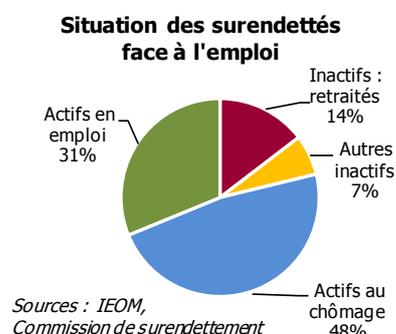
Les situations d'endettement dit actif, nées d'un excès d'endettement par le débiteur ou d'une mauvaise gestion, sont plus limitées (11 % des dossiers). Seule la catégorie des 65 ans et plus, présente un taux de surendettement actif plus élevé que la moyenne (près de 30 % d'entre eux, alors que cette situation concerne moins de 10 % des moins de 65 ans).



71 % des surendettés sans revenu

En Polynésie française, 71 % des surendettés n'ont aucun revenu (activité, allocation, patrimoine, etc.). L'écart par rapport aux DOM (moins de 20 %) s'explique principalement par la part des surendettés au chômage (48 %) conjuguée à l'absence d'assurance chômage. Seul un tiers des surendettés ont un emploi et 14 % sont retraités.

82 % disposent de ressources inférieures ou égales au salaire minimum (152 914 F CFP), contre 55 % dans les DOM. Ceux qui bénéficient d'un revenu perçoivent en moyenne 199 000 F CFP par mois (30 % de plus que le salaire minimum, mais 37 % de moins que le salaire moyen).



Des couples avec deux à trois personnes à charge

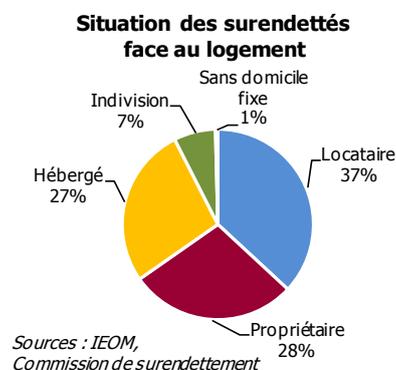
En Polynésie française, près des deux tiers des personnes surendettées vivent en couple, un taux supérieur à celui de l'hexagone. La part des surendettés ayant au moins une personne à charge est aussi plus importante (74 %, contre 50 % en métropole et dans les DOM), avec deux à trois personnes à charge en moyenne. Les ménages surendettés comportant 3 personnes à charge ou plus représentent 29 % du total en Polynésie française contre 13 % en métropole.

Les Polynésiens surendettés sont relativement plus âgés qu'en métropole : ils ont majoritairement entre 45 et 54 ans, comme dans les DOM. Les jeunes paraissent moins exposés au surendettement grâce au soutien familial et intergénérationnel : les moins de 35 ans ne représentent que 14 % des surendettés. Le chômage est le principal facteur d'explication de leur surendettement et concerne 60 % d'entre eux.

Une majorité de locataires et de personnes hébergées

Alors que plus de 70 % des Polynésiens sont propriétaires de leur logement, moins d'un tiers des surendettés le sont ; la plupart sont locataires (38 %), ce qui explique leur faible capacité de remboursement lorsque leurs ressources baissent. La part des surendettés hébergés par un tiers est élevée (27 %). De plus, les surendettés hébergés par un tiers ou locataires sont majoritairement ceux dont la situation de surendettement provient d'un licenciement ou d'une situation de chômage.

La situation des surendettés locataires concernés par des mesures d'expulsion de leur logement est susceptible d'être aggravée par leur difficulté à prétendre à un nouveau logement social par la suite : en effet, la réglementation de l'Office Polynésien de l'Habitat (OPH), principal bailleur social du Pays, interdit toute aide aux locataires exclus durant une période de dix ans.



² La dernière enquête typologique dans les DOM, publiée en octobre 2015, porte sur les données 2014.

STRUCTURE DU SURENDETTEMENT

Les Polynésiens surendettés cumulent en moyenne cinq dettes (hors dettes pénales et professionnelles).

L'encours moyen par débiteur (7,9 millions de F CFP) est bien supérieur à celui des DOM et de la métropole (4,9 millions de F CFP), en raison du poids important des crédits immobiliers.

Un encours bancaire élevé

Les dettes immobilières représentent près de la moitié du montant d'endettement global des surendettés (contre 37 % dans les DOM et 31 % en métropole). Elles concernent 22 % des surendettés (contre 13 % en métropole). Ces écarts s'expliquent par la forte proportion de propriétaires en Polynésie française qui ont souscrit un crédit immobilier.

Plus fréquentes, les dettes bancaires issues des crédits à la consommation concernent 63 % des surendettés, pour un montant moyen plus faible : 3,2 millions de F CFP par personne surendettée et 1,9 million de F CFP par dette. Elles ne représentent que 26 % du montant global d'endettement, une part significativement plus faible que dans les DOM (37 %) et dans l'hexagone (46 %), où le recours aux crédits renouvelables et aux prêts personnels est plus répandu.

Les dettes non bancaires liées aux charges courantes sont fréquentes

La part des dettes non bancaires des surendettés Polynésiens est identique à celle des DOM (24 %), légèrement plus élevée qu'en métropole (22 %).

Des arriérés de charges courantes (loyer, électricité, téléphonie, dettes de santé, dettes scolaires, dettes fiscales, etc.) et des crédits alimentaires sont recensés dans 54 % des cas de surendettement. Ils ne représentent toutefois que 8 % du montant d'endettement global, pour un encours moyen de 1,2 million de F CFP par personne surendettée et de 0,6 million de F CFP par dette. Les plus récurrents sont les créances vis-à-vis du Trésor public, les arriérés de loyers et charges locatives ainsi que les dettes aux opérateurs téléphoniques.

UN DISPOSITIF RÉCENT POUR TRAITER LE SURENDETTEMENT

Mise en place en Polynésie française en 2012, la Commission de surendettement s'adresse aux particuliers dans l'incapacité de faire face à leurs dettes bancaires et non bancaires. Elle a pour objectif de traiter et d'empêcher l'aggravation des situations d'impasse dans lesquelles se trouvent les personnes surendettées venant la consulter.

Pour que leur demande soit recevable, les surendettés doivent être de bonne foi et dans l'impossibilité de rembourser leurs dettes, qui doivent être de nature non professionnelle. En Polynésie française, le taux de recevabilité des dossiers déposés auprès de la Commission est élevé (98 % en 2014, contre 89 % en métropole, et 81 % dans les DOM).

La procédure classique de traitement des dossiers par la Commission consiste à rechercher un accord à l'amiable avec les créanciers. En l'absence de capacité de remboursement, les dossiers sont orientés en procédure de rétablissement personnel.

La recherche d'un accord amiable pour rééchelonner le remboursement

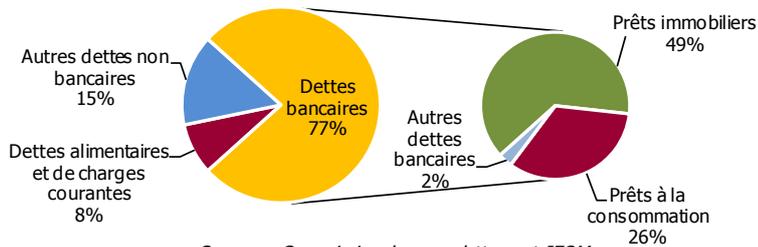
La procédure dite « classique » concerne les surendettés présentant une capacité de remboursement ou des perspectives de retour à meilleure fortune (possibilité de retrouver un emploi, biens ayant une valeur marchande). La Commission cherche à établir un accord à l'amiable avec les créanciers sur un plan de remboursement de l'ensemble des dettes et adapté à la situation du débiteur.

Pour les créanciers, le compromis peut porter sur le report ou le rééchelonnement du remboursement de la dette, la réduction du taux d'intérêt, voire l'abandon de tout ou partie de la dette. Le surendetté s'engage à améliorer sa capacité de remboursement par la réduction de certaines dépenses, l'engagement à ne pas souscrire de nouveaux crédits, la recherche d'un emploi, ou encore la vente de certains de ses actifs (en évitant celle de sa résidence principale et des biens indispensables à son activité professionnelle). Si aucun accord à l'amiable n'est trouvé, la Commission peut imposer certaines mesures aux créanciers.

En Polynésie française, 66 % des dossiers orientés en procédure classique aboutissent à un accord. À l'inverse, en métropole, la majorité des dossiers orientés en procédure classique doit faire l'objet de mesures imposées aux créanciers (58 %).

Le recours à la procédure classique est moins important en Polynésie française (47 % des dossiers) qu'en métropole (62 %) et dans les DOM (73 %), et il tend à diminuer au profit des procédures non conventionnelles de rétablissement personnel.

Structure de l'endettement des Polynésiens surendettés
(en % du montant global)



Sources : Commission de surendettement, IEOM

Un effacement des dettes en l'absence de capacité de remboursement

La procédure dite de rétablissement personnel vise à accorder une seconde chance aux surendettés dont la situation, irrémédiablement compromise, ne peut être traitée par des mesures de traitement classique. La Commission peut dans ce cas proposer au juge l'effacement total des dettes du débiteur.

La part des dossiers concernés par cette procédure est en augmentation constante et atteint 53 % en 2015. Ce taux, significativement plus élevé que dans les DOM (27 %) et en métropole (38 %), reflète des situations financières très dégradées. Pour la grande majorité de ces dossiers, l'effacement total des dettes s'est fait sans recourir à la vente des biens du surendetté, qui étaient soit dépourvus de valeur, soit indispensables à sa vie courante et professionnelle.

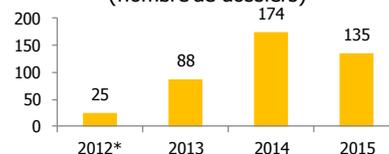
Un dispositif utile, mais encore trop peu sollicité

La hausse du nombre de dossiers, plus de 400 déposés auprès de la Commission depuis sa création, résulte principalement de la diffusion progressive du dispositif auprès de la population, en particulier grâce aux actions de communication menées en 2014 et aux efforts d'accompagnement de la CPS et de la Direction des affaires sociales.

Le nombre annuel de dossiers déposés par habitant reste faible, inférieur à 1 ‰ en 2014, par rapport aux DOM (1,5 ‰) ou à la métropole (4,2 ‰). Cet écart s'explique non seulement par le caractère récent du dispositif en Polynésie française, mais également par une moindre bancarisation de la population (0,8 compte bancaire par habitant contre 1,2 en métropole). La dispersion géographique des îles constitue aussi un frein : les Iles du Vent concentrent neuf dossiers sur dix, la plupart de Tahiti. De plus, la constitution du dossier demeure un acte difficile pour le public considéré, tant par souci de dignité et d'image que pour rassembler les pièces justificatives nécessaires ; le caractère onéreux de certaines auprès des créanciers reste parfois dissuasif.

Pour autant, la hausse du nombre de dossiers traités et de plans de remboursement amiables conclus révèle que la Commission de surendettement répond à un besoin existant. Refusées systématiquement au démarrage du dispositif, les propositions d'effacement total ou partiel sont de mieux en mieux acceptées par les créanciers, témoignant de la reconnaissance de l'utilité du dispositif par l'ensemble des acteurs concernés. Au total, chaque année, plus de 80 % des dossiers connaissent une issue favorable.

Dossiers déposés auprès de la Commission de surendettement
(nombre de dossiers)



* Mise en place de la commission en août 2012
Sources : IEOM, Commission de surendettement

Une prévention du surendettement nécessaire en amont

En amont, il convient de mettre l'accent sur la prévention, en adaptant l'offre bancaire et en accompagnant les publics fragiles. La charte d'inclusion bancaire et de prévention du surendettement, signée par l'Association française des établissements de crédit et des établissements d'investissement (AFCEI), entrée en vigueur en métropole fin 2015, y contribue. De même, le projet de loi sur l'égalité réelle entre les outremer et la métropole, inspiré du rapport Lurel de mars 2016, inclut des mesures liées à la baisse des tarifs bancaires, au soutien à l'épargne des classes moyennes et populaires, et à la mise en place d'une offre de crédit adaptée.

Des évolutions législatives sont aussi à envisager pour une meilleure protection des surendettés, comme la définition d'un plafond de saisie sur compte bancaire et la réduction de la période probatoire de dix ans imposée par l'OPH aux locataires sociaux exclus.

La Commission de surendettement apparaît comme l'ultime recours pour les particuliers en situation de surendettement subi et sans capacité de remboursement, grâce aux suspensions de saisie et d'expulsion prononcées par la justice à sa demande, mais elle déplore que son action soit encore insuffisamment connue de certains protagonistes concernés par le sujet (créanciers, huissiers).

CADRE LÉGAL RELATIF AU SURENDETTEMENT DES PARTICULIERS EN POLYNÉSIE FRANÇAISE

En vertu du statut d'autonomie de la Polynésie française, la mise en place d'un dispositif de traitement du surendettement relève de la compétence du Pays :

- La **loi du Pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012** a institué le dispositif et créé une Commission de surendettement des particuliers, chargé du traitement du surendettement.
- Le dispositif est opérationnel depuis l'adoption du **règlement intérieur de la Commission, le 16 août 2012**.
- La tenue du Secrétariat de la Commission a été confiée à l'IEOM, au travers de la **convention-cadre du 4 septembre 2012**, conclue pour une durée de cinq ans renouvelable.
- L'**ordonnance n° 2013-421 du 23 mai 2013** a étendu à la Polynésie française le dispositif national qui prévoit l'inscription au FICP (fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers) 1) des particuliers ayant déposé un dossier de surendettement, et 2) des décisions de traitement du surendettement prises par la Commission de surendettement ou le Tribunal.

La Commission est composée du directeur de la DGAE, du directeur de l'agence IEOM, du directeur des Affaires sociales, ainsi que de trois membres désignés par le Président du Pays : un représentant des établissements de crédit, un représentant des associations familiales ou de consommateurs, et un spécialiste du domaine juridique ou social. Un conseiller en économie sociale et familiale participe aux réunions. L'IEOM accueille les personnes surendettées et assure le traitement de leur dossier. Son agence de Papeete abrite le siège de la Commission.

Pour en savoir plus : www.ieom.fr/polynesie-francaise/particuliers/surendettement/

Toutes les publications de l'IEOM sont accessibles et téléchargeables gratuitement sur le site www.ieom.fr

Directeur de la publication : H. GONSARD – Responsable de la rédaction : Claude PERIOU

Éditeur et imprimeur : IEOM

Achévé d'imprimer : Août 2016 – Dépôt légal : Août 2016 – ISSN 1968-6277