



RAPPORT D'ACTIVITÉ

DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Année 2019

Ce rapport est établi conformément aux dispositions de l'article LP17 de la loi du pays n°2012-8 du 30 janvier 2012

Préambule :

Le dispositif de traitement du surendettement des particuliers a été institué en Polynésie-française par la loi du Pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 modifiée, portant traitement des situations de surendettement des particuliers et par les textes réglementaires pris en application de cette loi du Pays (délibération n°2012-30 de l'Assemblée de Polynésie française portant mesures d'application de la loi du pays n°2012-8 du 30 janvier 2012 et modification du code de procédure civile de la Polynésie française, arrêté n° 747 en Conseil des Ministres du 18 juin 2012 portant mesures d'application de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012).

La tenue du Secrétariat de la Commission de surendettement a été confiée par le Gouvernement de Polynésie française à l'Institut d'émission outre-mer - IEOM, au travers d'une convention-cadre signée le 4 septembre 2012 et conclue pour une durée de cinq années renouvelables. Cette convention a été renouvelée par tacite reconduction pour la même durée de cinq ans, soit jusqu'au 04 septembre 2022. Le règlement intérieur de la Commission de surendettement est actualisé annuellement et il est en ligne sur le site Internet de l'IEOM.

Définition :

La situation de surendettement s'exprime comme l'impossibilité manifeste pour un particulier de faire face à l'ensemble de ses dettes, bancaires ou non bancaires (loyers, charges d'eau ou d'électricité, etc.), qu'elles soient échues ou à échoir.

Principaux éléments relatifs à l'activité de la Commission en 2019

Dépôts de dossiers :

Sur l'année 2019, le Secrétariat de la Commission de surendettement a enregistré 419 dépôts de dossiers (dont 24 dossiers représentés contre 11 l'année précédente) soit une moyenne de 35 dossiers par mois.

Par rapport à l'année précédente, le nombre de dossiers déposés a fortement augmenté (+ 37 %).

Cette évolution résulte des éléments suivants :

- D'une meilleure connaissance du dispositif par les particuliers,
- D'une présence de terrain accrue de la part des CESF et des agents de l'IEOM
- D'un relais actif et permanent du CIDFF
- De la réouverture d'une antenne à Uturoa via l'association « TE TI'A ARA » depuis fin 2018

Le nombre important d'inactif et les situations de précarité constatées constituent un vivier de dossiers potentiellement important.

Depuis l'instauration de la Commission au troisième trimestre 2012, le Secrétariat a enregistré 1.584 dépôts de dossiers, et délivré 5.181 formulaires.

Comparativement à la métropole et aux départements d'outre-mer (DOM), le nombre de dossiers de surendettement déposés, rapportés à la population du Pays, est en augmentation.

En Polynésie française, la Commission enregistre 1,5 dossier pour 1.000 habitants contre 1,4 dossier dans les DOM et 3 dossiers pour 1.000 habitants en métropole. Pour la Nouvelle-Calédonie ce ratio est de 0.3 dossier pour 1.000 habitants.

Recevabilité et orientation :

En 2019, la Commission a examiné 252 dossiers en recevabilité. Déduction faite des dossiers clôturés lors de l'instruction et des dossiers irrecevables, la Commission de surendettement a orienté 62 dossiers en procédure classique (26%) et 180 en procédure de rétablissement personnel (74%).

Le taux de recevabilité s'établit à 95%, soit, par différence, un taux d'irrecevabilité de 5% (lié à l'opportunité des débiteurs à vouloir bénéficier du dispositif juste après avoir contracté des crédits).

La forte augmentation du nombre de dossiers suivis et déposés, ont rallongé les délais moyen de recevabilité à 161 jours.

Solutions amiables, imposées ou recommandées :

Au cours de l'année 2019, 62 dossiers ont été orientés en procédure amiable. Près de 48 % des propositions adressées aux créanciers ont abouti favorablement.

Pour 10% des dossiers, la Commission a constaté (i) d'une part l'échec de la phase amiable, et (ii) d'autre part le souhait des débiteurs de solliciter des « Mesures Imposées ou Recommandées – MIR ».

Ces dossiers ont donc été définitivement traités au travers de mesures imposées (1 dossier) ou recommandées (5 dossiers).

Mesures pérennes et mesures provisoires :

Pour une très grande majorité des dossiers déposés en 2019, aucune capacité de remboursement n'a pu être retenue. Rappelons que plus d'un dossier sur deux concernait des personnes sans emploi voire des familles ne disposant pas de revenus.

Cela a conduit la Commission à orienter 74% des dossiers déposés vers la procédure de rétablissement personnel (PRP) sans liquidation judiciaire. Cette proportion de PRP est quasiment stable (75% en 2018). En 2019, le Tribunal de 1^{ère} Instance a homologué 204 dossiers en PRP.

S'agissant des dossiers ayant connu un accord en phase amiable, 37 % d'entre eux ont bénéficié d'un moratoire (soit un gel du remboursement des créances sur 24 mois) et 63 % d'un plan de remboursement aménagé des dettes.

Le nombre de moratoires proposés demeure élevé, en raison du déchirement que représente pour les familles la cession d'un actif immobilier où elles résident de façon permanente ou/et la difficulté pour les populations les plus fragiles et souvent les moins formées à retrouver un emploi.

Pour rappel, le moratoire est une mesure qui permet au débiteur de disposer d'un délai, soit pour procéder à une vente amiable d'actifs (résidence principale), soit pour retrouver un emploi.

Relations de la Commission et de son Secrétariat avec les autres acteurs de la procédure

Relations avec le Tribunal de 1^{ère} Instance :

Les relations entre le Secrétariat et le Tribunal de Papeete sont de bonnes qualités et la transmission des dossiers se déroulent normalement.

En 2019, la Commission note que les créanciers bancaires ont très peu contesté les décisions de la Commission, ce qui n'est pas le cas d'un des deux opérateurs de téléphonie mobile, et d'une société de vente à domicile. Ces contestations sont toutefois systématiquement rejetées par le Tribunal.

A la demande de la Commission de surendettement, le Tribunal a prononcé (i) 1 suspension d'expulsion (notamment de locataires de l'Office Polynésien de l'Habitat -OPH- dont le contrat de bail est résilié), et (ii) 2 remises d'adjudications.

Depuis juillet 2016, le Secrétariat de la Commission tient informé le Greffe du Tribunal de tous les dossiers déclarés recevables, afin que les saisies sur rémunérations soient immédiatement suspendues, ainsi que le prévoit la loi (article LP 5 de la loi n°2012-8 du 30 janvier 2012 modifiée).

Relations avec les organismes et les travailleurs sociaux :

Sept années après le lancement du dispositif du surendettement, l'implication de la DSFE (Direction des Solidarités, de la Famille et de l'Égalité) au travers de ses 3 CESF (Conseillère en Économie Sociale et Familiale) s'est nettement amplifiée. Il convient de souligner que ces agents ont permis la constitution de 225 dossiers, soit une augmentation notable de 44 % par rapport à l'année 2018.

Concernant les ressortissants RGS (Régime Général des Salariés), le Secrétariat de la Commission est amené à les diriger vers le CIDFF (Centre d'Information des Droits de la Femme et de la Famille), pour le traitement de leurs dossiers.

Tel que cela avait été le cas en 2018, la grande implication du CIDFF a permis la constitution de 83 dossiers pour l'année 2019. Cette structure associative dont l'objectif est l'accès au Droit, démontre année après année sa forte implication dans le domaine du surendettement et sa forte contribution à la réussite du dispositif.

Enfin, l'antenne de l'association « TE TI'A ARA » basée à Uturoa a permis la constitution de 87 dossiers en 2019. Elle devrait continuer à porter de manière durable la hausse des dossiers de surendettement des Iles Sous le Vent (ISLV). Cela démontre l'utilité de cette antenne, amenée à accompagner les populations les plus fragiles.

Sur Papeete, l'IEOM a également dispensé plusieurs sessions d'informations auprès d'acteurs institutionnels :

- Banque SOCREDO
- Banque de Tahiti ;
- Les services de la Direction des Finances Publiques ;
- 1 société de recouvrement ;
- 1 entreprise privée.

Aux ILSV, l'IEOM a également rencontré les personnalités suivantes :

- La Présidente du Tribunal de 1^{ère} instance (section détachée de Ra'iatea) ;
- Le Trésorier Payeur Général ;
- Le Maire de la Commune d'Uturoa ;
- La 3^{ème} adjointe au Maire de la Commune de Bora-Bora ;
- Les responsables d'agence des 3 banques à Ra'iatea et Bora-Bora.

Lors d'une journée d'information, et à la demande de l'Association des Familles Catholiques, une session d'information sur le dispositif fut aussi présenté aux familles de la capitale. (une trentaine de participants)

Au cours de l'année 2019, la DGAE et l'IEOM ont entamé les travaux de réforme de la loi sur le dispositif de surendettement en Polynésie française.

Ces évolutions sont d'ordre techniques et visent à (i) alléger et simplifier les modalités de mise en œuvre de la loi (ii) en permettant la déjudiciarisation des dossiers à l'exception des dossiers faisant l'objet de contestation où seul le Tribunal de première instance reste compétent.

La Commission a émis unanimement le souhait de cette évolution législative afin de proposer au Gouvernement une évolution de la loi du Pays dans le même sens que celle de la Métropole (Lois SAPIN II et Justice 21).

Actions à venir :

Pour l'année 2020, la Commission et le Secrétariat envisagent de :

- Rencontrer les services contentieux en charge des dossiers de surendettement auprès des principaux créanciers ;
- Mener des actions d'information aux Iles Marquises ;
- Renforcer la pédagogie auprès de certains créanciers pour limiter les recours fréquents en contestation ;
- Rendre compte des activités de la Commission devant le Gouvernement et l'Assemblée de la Polynésie-française ;
- Moderniser l'outil informatique SURENCOM qui gère le traitement des dossiers de surendettement ;
- Mener les travaux d'évolutions de la loi du Pays sur le dispositif de surendettement ;
- Favoriser la mise en place d'une réglementation des sociétés de recouvrement avec l'interdiction de facturer les frais de recouvrement au débiteur, en absence de titre exécutoire, comme cela se pratique en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

Principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la procédure

Principales difficultés rencontrées au regard de la situation des personnes surendettées :

La très grande majorité des dossiers résulte d'une situation de surendettement subie (85 % des dossiers) provoquée par la perte d'un emploi (licenciement, chômage, pour 58 % des dossiers), et/ou la détérioration de la situation familiale - (Décès d'un conjoint, longue maladie, divorce ou séparation).

Ces situations ferment toute possibilité aux surendettés d'assurer le remboursement de leurs dettes, y compris lorsque leur niveau est symbolique. En effet, près de 89% des dossiers concernent des personnes qui ne disposent plus de revenus.

L'absence d'amortisseurs sociaux, et la difficulté d'accéder à un habitat social à prix modéré, accentuent bien souvent la situation de détresse dans laquelle se trouvent ces familles

La jeunesse relative des débiteurs (près de 46 % ont moins de 50 ans) permettrait d'espérer un retour à l'emploi à moyen terme. Toutefois, ils se montrent généralement sans qualification, ce qui compromet, même après retour à l'emploi, la possibilité de rembourser des dettes antérieurement contractées.

Le dépôt d'un dossier demeure toujours démarche difficile pour le public considéré, tant dans sa constitution (rassemblement des pièces nécessaires), que dans les conséquences induites (exposition de la vie privée à un tiers, inscription au fichier interbancaire FICP).

Dans certaines îles, on perçoit de la part des autorités municipales et religieuses une forme de défiance par rapport à ce dispositif du surendettement qui est jugé dans certaine situation « amoral ».

Il convient aussi de ne pas occulter le coût financier que représente la constitution du dossier pour des personnes sans ressources (coût des photocopies – dont les relevés bancaires, pièces obligatoires pour tout dossier- et de certains actes administratifs).

Le taux de retour des formulaires retirés est en forte augmentation : 419 dossiers déposés pour 486 formulaires délivrés en 2019, soit un taux de retour de 86 %, contre 38 % en 2018.

Par ailleurs, le Secrétariat éprouve régulièrement des difficultés à joindre les débiteurs notamment ceux qui ne possèdent pas de boîte postale, ou qui redoutent de retirer les envois en recommandé. Parfois, ils ne disposent simplement plus de téléphone.

L'essentiel des dossiers est déposé par des particuliers résidant à Tahiti (74 %), suivi des ISLV (22 %). L'éloignement géographique de Tahiti, la difficulté d'obtenir les états de transcriptions et inscriptions, un manque d'accompagnement dans la constitution des dossiers, un manque de connaissance du dispositif, pourraient expliquer ce déficit de dossiers en provenance des autres archipels.

Enfin, comme signalé les années précédentes, le Secrétariat de la Commission a constaté parmi les dossiers déposés, que la CPS procédait indûment à la saisie des allocations familiales, afin de rembourser les dettes de cotisations liées à des patentés ou ex-patentés, alors que cette allocation était la seule source de revenu du foyer. Cette saisie avait lieu même lorsque les parents étaient séparés, sans lien de mariage, ou vivaient en concubinage.

La Commission rappelle que toute saisie sur rémunération (hors dettes alimentaires) est suspendue ou interdite, dès lors que le dossier est déclaré recevable, mais aussi que la solidarité légale des arriérés de cotisations obligatoires ne vaut qu'entre époux.

Principales difficultés rencontrées auprès des créanciers ou avec d'autres acteurs de la procédure :

Les débiteurs qui n'ont pas conservé leurs documents administratifs éprouvent des difficultés à obtenir les pièces justificatives pour constituer leurs dossiers, notamment lorsque ces pièces sont payantes. A ce titre, il serait utile que la Conservation des hypothèques puisse délivrer à titre gratuit les copies des états de transcriptions et inscriptions hypothécaires aux particuliers déposant un dossier de surendettement (ces copies constituent des pièces justificatives obligatoires pour tout dossier de surendettement). A défaut, une solution palliative pourrait consister en l'obtention d'un accès dédié à l'IEOM pour obtenir les actes.

Il serait aussi utile, comme nous avons pu le constater aux ISLV, de revoir les modalités de commande de ces états. En effet, bien qu'une antenne de la Direction des Affaires Foncières (DAF) soit implantée à Raiatea, les débiteurs doivent commander directement leurs états auprès de la DAF de Tahiti ; puis se rendre dans une banque de la place pour effectuer le virement afin de procéder au règlement de ces états, tout en multipliant les frais engendrés.

Quelques créanciers irréductibles (opérateur de téléphonie mobile et sociétés de démarchage) restent peu réceptifs au dispositif et ont adopté une posture de contestation quasi-systématique des mesures qui ne permettraient pas de solder rapidement et intégralement les créances détenues.

Par ailleurs, les sociétés de démarchage refusent de fournir un état détaillé des créances aux débiteurs. Cela a pour conséquence d'accroître les délais de traitement définitif des dossiers concernés. De plus, ces créanciers continuent leurs actions en recouvrement auprès des débiteurs afin qu'ils règlent leurs créances, alors que celles-ci sont gelées, ou ont été effacées, ou font l'objet d'un plan de remboursement.

De nombreux dossiers comportent un endettement important envers l'OPH en raison d'impayés de loyers importants. La majorité d'entre eux est orientée vers des procédures de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire (effacement des dettes). Bien souvent, l'OPH résilie les contrats de bail, empêchant par voie de conséquence toute possibilité d'accès aux aides au relogement avant une période probatoire de 10 ans. Il serait opportun que l'opérateur social unique du Pays, puisse reconsidérer cette disposition, en la supprimant pour les bénéficiaires ayant déposé des dossiers de surendettement.

Depuis 2018, la Commission a constaté un rétablissement quasi-généralisé de l'Aide Forfaitaire au Logement (AFL) dans la plupart des dossiers. Cette initiative de la direction de l'OPH est à saluer, car elle permet aux familles de réduire considérablement le montant des loyers.

La Commission de Polynésie française pratique les niveaux de « reste à vivre » (somme minimale devant être laissée au débiteur pour pouvoir vivre décemment) les plus faibles du territoire national, alors même qu'il n'existe pas de minimas sociaux sur le territoire.

Dès lors, il semble indispensable que la législation locale puisse évoluer en :

- rendant **strictement insaisissables** les allocations familiales, les allocations spéciales handicapées ou allocations adultes handicapés.
- mettant en place le **solde bancaire insaisissable**, afin d'éviter la possibilité de prélever l'intégralité des ressources d'un débiteur, pour lui laisser la possibilité de payer ses dépenses alimentaires urgentes.

ANNEXES

COMMISSION DE SURENDETTEMENT DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

1/STATISTIQUES D'ACTIVITÉ – ANNÉE 2019

	Dossiers déposés	419	
	Dossiers examinés	252	
	<i>dont recevables</i>	240	95%
A	<i>dont irrecevables</i>	12	5%
	<i>dont dossiers clôturés</i>	0	0%
	Dossiers orientés	242	
	<i>dont Procédure classique</i>	62	26%
B1	<i>dont PRP sans LJ</i>	180	74%
B2	<i>dont PRP avec LJ</i>	0	0%
	Plans adressés	62	
C	Plans signés	30	
	Non accord	6	
E	Dossiers clôturés	20	
	Demandes recommandations	6	
D1	Recommandations élaborées	5	
D2	Mesures imposées	1	
	Homologations PRP sans LJ	204	
	Homologations PRP avec LJ	0	
	Suspensions de poursuite	3	
	Recours sur décision recevabilité	0	
	Délais moyen de passage en recevabilité	161 jours	
	Délais moyen d'orientation	181 jours	
	Dossiers traités par la Commission (A+B1+B2+C+D1+D2+E)	248	

2/ELEMENTS DE TYPOLOGIE - ANNÉE 20181- Type de surendettement

Cause du surendettement	Total	part en %
ACTIF	63	15%
PASSIF (1)	356	85%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

(1) dont 36 dossiers pour cause de licenciement/chômage

2- Situation familiale

Situation familiale	Total	part en %
Célibataire	68	16%
Divorcé	34	8%
En concubinage	75	18%
Marié	177	42%
Séparé	16	4%
Veuf	49	12%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

3- Nombre de personnes à charge

Nombre de personnes à charge	Total	part en %
0	106	25%
1	81	19%
2	86	21%
3	58	14%
4	31	7%
5	25	6%
6 et +	32	8%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

4- Situation professionnelle

Situation professionnelle	Total	part en %
Chômeur	153	37%
Retraité	84	20%
Salarié à mi-temps	6	1%
Salarié contrat suspendu	2	0%
Salarié en activité	67	16%
Salarié en arrêt maladie	2	0%
Salarié en CDD	11	3%
Salarié intérimaire	1	0%
Sans profession	88	21%
Travailleur temporaire	5	1%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

5- tranches d'âge

Age	Total	part en %
moins de 30 ans	17	4%
entre 30 et 39 ans	68	16%
entre 40 et 49 ans	111	26%
entre 50 et 59 ans	136	32%
plus de 60 ans	87	21%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

6- Situation du logement

Situation du logement	Total	part en %
Hébergé	103	25%
Indivision	63	15%
Locataire	136	32%
Propriétaire	85	20%
Occupant à titre gratuit	32	8%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

7- Localisation

Localisation géographique du débiteur	Total	part en %
Iles du vent	310	74%
Iles sous le vent	94	22%
Marquises	6	1%
Tuamotu	7	2%
Australes	2	1%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	<i>100%</i>

8- Revenu mensuel

Revenu mensuel	Total	part en %
Sans revenu	375	89%
Inférieur au SMIG	19	5%
153 000 à 250 000 XPF	16	4%
250 000 à 350 000 XPF	6	1%
350 000 et au-delà	3	1%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

9- Catégorie socio-professionnelle

Catégorie socio-professionnelle	Total	part en %
Chômeur	77	18%
Employés	161	38%
Fonctionnaire	9	2%
Patenté	10	3%
Retraité	65	16%
Sans profession	90	21%
Autres	7	2%
<i>Total général</i>	<i>419</i>	

3/TYPOLOGIE DE L'ENDETTEMENT**Tableaux de données RA commission de surendettement PF données 2018**

	Encours en F CFP	Nb dossiers	Nb dettes	Part endettement global	Endette- ment moyen en FCFP	Nb moyen de dettes
Dettes bancaires	659 045 342	303	378	55%	2 175 067	1,25
dont Prêts immobiliers	255 071 373	25	29	21%	10 202 855	1,16
dont Prêts à la consommation	271 402 163	96	127	23%	2 827 106	1,32
dont Autres dettes bancaires	132 571 806	182	377	11%	728 417	2,07
Vie courante *	164 937 492	144	305	14%	1 145 399	2,12
Autres dettes non bancaires	366 083 181	79	120	31%	4 633 964	1,52
Total	1 190 066 015	526	803	100%	2 262 483	1,53