



RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

Année 2020

Ce rapport est établi conformément aux dispositions de l'article LP17 de la loi du Pays n°2012-8 du 30 janvier 2012¹

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 jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle convention de 2021. 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 2020

Dépôts de dossiers :

Sur l'année 2020, le Secrétariat de la Commission de surendettement a enregistré 181 dépôts de dossiers (dont 11 dossiers redéposés contre 24 l'année précédente), soit une moyenne de 15 dossiers par mois.

Par rapport à l'année précédente, le nombre de dossiers déposés a très fortement diminué (- 57 %). Cette diminution tient d'une part aux restrictions de déplacements découlant de la pandémie COVID-19 et d'autre

¹ La loi de Pays n°2012-8 a été modifiée par la loi du Pays n° 2021-7 du 28 janvier 2021 portant modification de la loi du pays n° 2012-8 du 30 janvier 2012 portant traitement des situations de surendettement des particuliers. La délibération et l'arrêté ont été également modifiés en conséquence. Le nouveau dispositif est entré en vigueur à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté, soit le 28 avril 2021.

part aux aides inédites versées par l'Etat et le Pays en vue d'amortir la crise économique naissante, conséquence de la crise sanitaire.

Depuis l'instauration de la Commission au troisième trimestre 2012, le Secrétariat a enregistré 1.765 dépôts de dossiers, et délivré 5.968 formulaires. Le nombre important d'inactifs et les situations de précarité constatées constituent cependant un vivier de dossiers potentiellement encore important.

En Polynésie française, la Commission enregistre 0,6 dossier pour 1.000 habitants contre 1,4 dossier dans les DOM et 2 dossiers pour 1.000 habitants dans l'hexagone. Pour la Nouvelle-Calédonie ce ratio est de 0,3 dossier pour 1.000 habitants.

Recevabilité et orientation :

En 2020, la Commission a examiné 352 dossiers en recevabilité. Déduction faite des dossiers clôturés lors de l'instruction et des dossiers irrecevables, la Commission de surendettement a orienté 88 dossiers en procédure classique (27%) et 242 en procédure de rétablissement personnel (73%).

Le taux de recevabilité s'établit à 94%, la différence s'expliquant par un taux d'irrecevabilité de 4% essentiellement lié à l'opportunité des débiteurs à vouloir bénéficier du dispositif juste après avoir contracté des crédits et un taux de dossier clôturé de 2% (clôture avant recevabilité) à la demande des débiteurs ou en raison du décès du demandeur.

La forte augmentation du nombre de dossiers suivis et déposés en 2019 a rallongé les délais moyens de recevabilité à 269 jours. Pour autant, l'année 2020 a permis de résorber les retards de traitement.

Solutions amiables, imposées ou recommandées :

Au cours de l'année 2020, 88 dossiers ont été orientés en procédure amiable.

Pour 6% 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 (2 dossiers) ou recommandées (3 dossiers).

Mesures pérennes et mesures provisoires :

Pour une très grande majorité des dossiers déposés en 2020, 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 d'aucun revenu.

Cela a conduit la Commission à orienter 73% des dossiers déposés vers la procédure de rétablissement personnel (PRP) sans liquidation judiciaire. Cette proportion de PRP est quasiment stable (74% en 2019). En 2020, le Tribunal de 1^{ère} Instance a homologué 79 dossiers en PRP.

S'agissant des dossiers ayant connu un accord en phase amiable, il s'agit soit d'un plan de remboursement aménagé des dettes, soit d'un gel des dettes sur 24 mois (moratoire).

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 empreintes de confiance et fluides.

En ce qui concerne les contentieux, en 2020, la Commission observe que les créanciers bancaires ont très largement accepté et entériné les décisions de la Commission, à l'exception notable d'un des deux opérateurs de téléphonie mobile, et d'une société de vente à domicile. Ces positionnements contestataires, désormais historiques, sont toutefois systématiquement rejetés par le Tribunal faute de fondement juridique avéré.

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 du pays (article LP 5 de la loi du pays n°2012-8 du 30 janvier 2012 modifiée).

Relations avec les organismes et les travailleurs sociaux :

Huit années après le lancement du dispositif du surendettement, l'implication de la DSFE (Direction des Solidarités, de la Famille et de l'Égalité) auprès des familles a permis la constitution de 89 dossiers (620 dossiers cumulés depuis l'origine).

Le CIDFF (Centre d'Information des Droits des Femmes et des Familles), dont le champ d'intervention en faveur des populations est plus étendu que la seule problématique du surendettement, est également à l'origine de 39 dossiers constitués (398 dossiers cumulés depuis l'origine). Notons par ailleurs que lors d'une mission aux Iles Marquises, le CIDFF avait fait la promotion du dispositif.

Enfin, l'antenne de l'association « TE TI'A ARA » basée à Uturoa depuis 2018, avec un nouvel agent en poste depuis le second semestre 2020, est à l'origine de 15 dossiers émanant des Raromatai (112 dossiers cumulés depuis l'origine).

Actions de la Commission de surendettement durant la crise covid-19 :

La crise sanitaire et ses conséquences sociales et économiques ont conduit à mobiliser les acteurs de la Commission de surendettement de Polynésie et à aménager ses interventions afin soutenir les populations les plus fragiles. Il convient de noter que la santé de toute l'équipe dédiée au secrétariat du surendettement à l'IEOM a été affectée par le virus dans une situation critique.

Dès le début de la crise sanitaire (mars 2020), la DGAE et l'IEOM ont été amenés à cosigner dans un courrier validé par le Pays et adressé aux créanciers institutionnels les préconisations suivantes :

- La mise en place de reports d'échéances de 6 mois pour les personnes bénéficiant d'un plan conventionnel et de mesures imposées ou recommandées en cours dès demande des débiteurs. Dans le cas où les débiteurs respectaient leur plan et ne se manifestaient pas pour bénéficier des reports, leur situation était considérée comme inchangée ;
- Si des difficultés de remboursements d'échéances par les débiteurs étaient observées, les créanciers étaient invités à les contacter sans délai pour étudier leur situation avec bienveillance et leur proposer le cas échéant des reports d'échéances ;

Par la suite, la loi du pays n° 2020-12 du 21 avril 2020 portant diverses mesures d'urgences en matière économique en raison de l'épidémie de covid-19, est venue entériner ces dispositions.

Cette crise a également conduit la Commission à tenir pour la première fois une session par visioconférence, afin d'assurer la continuité d'activité lié au dispositif et au traitement des situations fragiles.

En dépit et finalement à la faveur du contexte, le dispositif de surendettement de Polynésie s'est résolument ancré dans la modernité.

La fin d'année 2020, a ainsi vu la mise en exploitation du nouvel applicatif de gestion des dossiers de surendettement « REOARA » en remplacement de « SURENCOM », applicatif daté et dépassé. Cet applicatif, convivial et entièrement paramétrable, a permis des gains d'efficacité réels dans le traitement administratif des dossiers. Il dispose d'un noyau dur dédié au traitement des dossiers et de 3 portails (Commissaires/ Créanciers/ Débiteurs), dont le déploiement se poursuivra en 2021.

Parallèlement, au cours de l'année 2020, la DGAE et l'IEOM ont également poursuivi et finalisé les travaux de réforme de la loi du pays 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 du pays (ii) en permettant la déjudiciarisation des dossiers tout en garantissant le droit de contestation des débiteurs et créanciers devant le Tribunal de première instance seul compétent en la matière. Dans ce contexte, les décisions de la Commission portent désormais force exécutoire sans besoin d'homologation par un juge, ce qui participe à un traitement plus efficace des situations de détresse financière. Les nouvelles dispositions de la loi du pays ont été approuvées par l'Assemblée de Polynésie en décembre 2020, et ont été rendues applicables en 2021.

Enfin, il faut noter le renouvellement d'une partie des membres (2 titulaires/2 suppléants) de la Commission de surendettement par arrêté présidentiel (Arrêté n°484/PR du 21/07/20).

Actions à venir :

Pour l'année 2021, 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 Sous le Vent ;
- Achever le déploiement des portails de REOARA (notamment Créanciers et Débiteurs).

Principales difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la procédure

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

L'année 2020 est marquée par un taux de retour des formulaires retirés en net recul : 181 dossiers déposés pour 787 formulaires délivrés en 2019, soit un taux de retour de 23 % contre 86 % en 2019. Si cette situation est à rapprocher des effets induits par la crise sanitaire et des aides exceptionnelles versées ayant permis de retarder la dégradation de certaines situations, elle ne doit pas occulter des difficultés plus structurelles.

La très grande majorité des dossiers résulte d'une situation de surendettement subie dit « passif » (85 % des dossiers) provoquée par la perte d'un emploi, et/ou la détérioration de la situation familiale - (Décès d'un conjoint, longue maladie, divorce ou séparation), ainsi que la baisse des ressources du foyer (retraités).

Ces situations se traduisent par l'impossibilité pour les surendettés d'assurer le remboursement de leurs dettes, y compris lorsque leur niveau est symbolique. En effet, près de 76% des dossiers concernent des personnes qui ne disposent pas ou peu de revenus.

L'absence d'amortisseurs sociaux accentue bien souvent la situation de détresse dans laquelle se trouvent ces familles.

La jeunesse relative des débiteurs (près de 49 % ont moins de 50 ans) permettrait d'espérer un retour à l'emploi à moyen terme. Toutefois, ils sont 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 une 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).

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 (88 %), suivi des ISLV (10 %). 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.

Au surplus, il semble que les démarches de conciliation amiable d'apurement des dettes avec les créanciers ne soient pas institutionnalisées localement, ce qui peut conduire la Commission à devoir traiter des dossiers de faibles montants dont l'issue favorable du traitement des dettes aurait pu être anticipée. Il pourrait être souhaitable que les travailleurs sociaux accompagnent davantage les débiteurs concernés à privilégier cette démarche avant toute saisine de la Commission.

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).

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 historiques. 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 2020

	Dossiers déposés	181	
	Dossiers examinés	352	
	<i>dont recevables</i>	331	94%
A	<i>dont irrecevables</i>	14	4%
A1	<i>dont dossiers clôturés</i>	7	2%
	Dossiers orientés	330	
	<i>dont Procédure classique</i>	88	27%
B1	<i>dont PRP sans LJ</i>	242	73%
B2	<i>dont PRP avec LJ</i>	0	0%
	Plans adressés	88	
C	Plans signés	11	
	Non accord	10	
E	Autres dossiers clôturés	29	
	Demandes recommandations	5	
D1	Recommandations élaborées	3	
D2	Mesures imposées	2	
	Homologations PRP sans LJ	79	
	Homologations PRP avec LJ	0	
	Suspensions de poursuite	0	
	Recours sur décision recevabilité	0	
	Délais moyen de passage en recevabilité	269 jours	
	Délais moyen d'orientation	269 jours	
	Dossiers traités par la Commission (A+A1+B1+B2+C+D1+D2+E)	308	

2/ELEMENTS DE TYPOLOGIE - ANNÉE 20201- Type de surendettement

Cause du surendettement	Total	part en %
ACTIF	28	15%
PASSIF (1)	153	85%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

(1) dont 14 dossiers pour cause de licenciement/chômage

2- Situation familiale

Situation familiale	Total	part en %
Célibataire	32	18%
Divorcé	9	5%
En concubinage	43	24%
Marié	59	32%
Séparé	9	5%
Veuf	29	16%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

3- Nombre de personnes à charge

Nombre de personnes à charge	Total	part en %
0	61	34%
1	42	23%
2	32	18%
3	17	9%
4	16	9%
5	7	4%
6 et +	6	3%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

4- Situation professionnelle

Situation professionnelle	Total	part en %
Chômeur	67	37%
Retraité	40	22%
Salarié à mi-temps	0	0%
Salarié contrat suspendu	1	0,5%
Salarié en activité	33	18%
Salarié en arrêt maladie	1	0,5%
Salarié en CDD	3	2%
Salarié intérimaire	2	1%
Sans profession	34	19%
Travailleur temporaire	0	0%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

5- tranches d'âge

Age	Total	part en %
moins de 30 ans	10	5%
entre 30 et 39 ans	30	17%
entre 40 et 49 ans	47	26%
entre 50 et 59 ans	45	25%
plus de 60 ans	49	27%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

6- Situation du logement

Situation du logement	Total	part en %
Hébergé	45	25%
Indivision	26	14%
Locataire	62	34%
Propriétaire	27	15%
Sans domicile fixe	1	1%
En maison de retraite ou spécialisée	2	1%
Occupant à titre gratuit	18	10%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

7- Localisation

Localisation géographique du débiteur	Total	part en %
Iles du vent	160	88%
Iles sous le vent	18	10%
Marquises	1	0,6%
Tuamotu	1	0,6%
Hors PF	1	0,6%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

8- Revenu mensuel

Revenu mensuel	Total	part en %
Sans revenu	50	28%
Inférieur au SMIG	86	47%
153 000 à 250 000 XPF	30	17%
250 000 à 350 000 XPF	10	5%
350 000 et au-delà	5	3%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

9- Catégorie socio-professionnelle

Catégorie socio-professionnelle	Total	part en %
Chômeur	67	35%
Employés	36	21%
Fonctionnaire	2	2%
Retraité	40	22%
Sans profession	34	18%
Profession libérale	1	0,6%
Ouvrier	1	0,6%
<i>Total général</i>	<i>181</i>	

3/TYPOLOGIE DE L'ENDETTEMENT**Tableaux de données RA commission de surendettement PF données 2020**

	Encours en F CFP	Nb dossiers	Nb dettes	Part endettement global	Endettement moyen en FCFP	Nb moyen de dettes
Dettes bancaires	814 881 316	353	1 425	59%	2 308 446	4,04
dont Prêts immobiliers	365 264 262	23	127	26%	15 881 055	5,52
dont Prêts à la consommation	407 674 809	135	705	29%	3 019 813	5,22
dont Autres dettes bancaires	41 942 245	195	593	3%	215 088	3,04
Vie courante *	384 418 500	279	563	28%	1 377 844	2,02
Autres dettes non bancaires	183 425 966	178	290	13%	1 030 483	1,63
Total	1 382 725 782	810	2 278	100%	1 707 069	2,81