



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

Année 2021

Ce rapport est établi conformément aux dispositions de l'article LP17 de la loi du Pays n°2021-7 du 28 janvier 2021.

Préambule :

Le dispositif de traitement du surendettement des particuliers est régi en Polynésie-française par la loi du Pays n° 2021-7 du 28/01/2021, portant traitement des situations de surendettement des particuliers et par les textes réglementaires pris en application de cette loi du Pays (délibération n° 2021-38 de l'Assemblée de Polynésie du 18 février 2021 et modification du code de procédure civile de la Polynésie française, arrêté n° 615 en Conseil des Ministres du 20 avril 2021)¹. Ces dernières évolutions marquent la refonte du dispositif de surendettement qui tend désormais à se rapprocher des textes prévalant au niveau national.

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, modifiée par une nouvelle convention n° 0723 du 17 septembre 2021 et conclue pour une durée de trois années renouvelables par tacite reconduction pour une durée identique. 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 2021

Dépôts de dossiers :

Sur l'année 2021, le Secrétariat de la Commission de surendettement a enregistré 242 dépôts de dossiers (dont 18 dossiers redéposés contre 11 l'année précédente), soit une moyenne de 20 dossiers par mois.

Par rapport à l'année précédente, le nombre de dossiers déposés a fortement augmenté (+ 34 %). Cette augmentation est essentiellement due à un effet de base dès lors que l'année 2020 a été marquée par l'épidémie de Covid 19 et son lot de restrictions de déplacements.

¹ La loi du Pays n° 2012-8 instaurant le dispositif de traitement du surendettement en Polynésie a été modifiée par la loi du Pays n° 2017-22 du 24/08/2017, puis modifiée par la loi du Pays n° 2020-12 du 21/04/2020, enfin modifiée par la loi du Pays n° 2021-7 du 28/01/2021. 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.

Depuis l'instauration de la Commission au troisième trimestre 2012, le Secrétariat a enregistré 2.007 dépôts de dossiers, et délivré 6.404 formulaires. Le nombre important d'inactifs et les situations de précarité constatées constituent cependant un vivier de dossiers potentiellement encore important, d'autant que les conséquences économiques de la pandémie, pour l'heure circonscrites par les aides du Pays et de l'Etat jusqu'à fin 2021, sont de nature à accentuer les difficultés des populations fragiles.

En Polynésie française, la Commission enregistre 0,9 dossier pour 1.000 habitants contre 1,5 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 2021, la Commission a examiné 265 dossiers en recevabilité. Déduction faite des dossiers clôturés lors de l'instruction et des dossiers irrecevables (15 au total), **la Commission de surendettement a orienté 64 dossiers vers un réaménagement des dettes (26 %) et 185 en procédure de rétablissement personnel (74 %).**

Le taux de recevabilité s'établit à 94 %, la différence s'expliquant par un taux d'irrecevabilité de 6 % essentiellement lié à la mauvaise foi et/ou au caractère opportuniste des débiteurs lors des saisines de la commission afin de bénéficier du dispositif.

Le nouvel applicatif dédié au dispositif de surendettement « REOARA », ainsi que les dernières évolutions législatives entérinées en avril 2021, ont grandement contribué à la baisse des délais moyens de recevabilité ramenés à 89 jours (269 jours en 2020).

En effet, ces évolutions législatives visent à alléger, simplifier, et déjudiciariser la procédure en créant :

- Une phase de conciliation pour les dossiers comportant un patrimoine immobilier ;
- Une phase de mesure imposée avec ou sans effacement pour les dossiers sans patrimoine immobilier ;
- Une phase de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire, où la Commission peut dorénavant imposer aux parties l'effacement des créances. En cas de contestation, le dossier est transmis au Tribunal.

Dans le même temps, et après la refonte et la rénovation de l'applicatif maître dédié au traitement du dispositif (REOARA), le Secrétariat a dû déployer d'importants efforts de mise à niveau de l'applicatif en procédant, dans un délai contraint, à :

- la refonte de tous les courriers débiteurs et créanciers ;
- l'adaptation des différentes phases implémentées dans l'applicatif afin de se conformer à la nouvelle procédure de traitement.

Pour les dossiers nécessitant une parution au JOPF (cf. Rétablissement Personnel), le Secrétariat a noué une convention avec le JOPF afin de pouvoir publier dans les temps requis les décisions de la Commission opposables aux tiers. Cette nouvelle obligation est pour l'heure assurée manuellement et s'avère chronophage.

Phase amiable, conciliations, mesures imposées avec ou sans effacement :

Pour l'année 2021, 64 dossiers ont été orientés vers un réaménagement des dettes (procédure classique et conciliation), dont 34 dossiers ont définitivement abouti (soit un plan de remboursement aménagé des dettes (76 %), soit vers un gel des dettes sur 24 mois (moratoire : 24 %)).

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.

Pour 8 dossiers (selon l'ancienne loi), la Commission a constaté l'échec de la phase amiable, et le souhait des débiteurs de solliciter des « mesures imposées ou recommandées ».

Ces dossiers ont donc définitivement été traités au travers des mesures imposées (3) ou recommandées (5).

Mesures pérennes :

Pour une très grande majorité des dossiers déposés en 2021, aucune capacité de remboursement n'a pu être retenue. En effet, plus d'un dossier sur deux concernait des personnes sans emploi voire des familles ne disposant d'aucun revenu.

Dans ces conditions, la Commission a orienté 74 % des dossiers déclarés recevables vers la procédure de rétablissement personnel (RP) sans liquidation judiciaire.

Cela correspond à 68 dossiers de l'ancienne loi et 117 dossiers pour la nouvelle loi.

Cette proportion de RP est quasiment stable (73 % en 2020).

En 2021, le Tribunal de 1^{ère} Instance a homologué 59 dossiers en PRP selon l'ancienne procédure.

Suite à la nouvelle procédure, la Commission a définitivement validé 20 mesures imposées suite au rétablissement personnel.

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 demeurent fluides.

Le nombre de contentieux observés en 2021 est resté contenu. Cela concerne 8 dossiers relevant de l'ancienne procédure et 20 dossiers relevant de la nouvelle procédure. 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, au demeurant 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° 2021-7 du 28 janvier 2021).

Relations avec les organismes et les travailleurs sociaux :

Neuf années après le lancement du dispositif du surendettement, l'implication de la DSFE (Direction des Solidarités, de la Famille et de l'Egalité) auprès des familles, a permis la constitution de 156 dossiers sur l'année sous revue (776 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 46 dossiers constitués en 2021 (444 dossiers cumulés depuis l'origine). Il convient de relever que le CIDFF constitue par ailleurs un relai efficace en terme de promotion du dispositif au travers des différentes interventions ou missions comme par exemple celle réalisée aux Iles Marquises en 2021.

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 qui a pu bénéficier de l'appui rapproché du secrétariat, est à l'origine de 13 dossiers émanant des Raromatai en 2021 (125 dossiers cumulés depuis l'origine).

Actions à venir :

Pour l'année 2022, 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, d'appui et de formation aux Iles Sous le Vent ;
- Procéder au déploiement à grande échelle des portails de REOARA (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 2021 est marquée par un taux de retour des formulaires retirés en nette hausse : 242 dossiers déposés pour 436 formulaires délivrés en 2021, soit un taux de retour de 56 % contre 23 % en 2020 (année atypique). 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 voire, pour certains débiteurs, accentuées par la crise économique induite.

La très grande majorité des dossiers résulte d'une situation de surendettement subie dit « passif » (93 % 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 durables accentue bien souvent la situation de détresse dans laquelle se trouvent ces familles. La fin des aides du Pays et de l'Etat post COVID 19 pourrait de ce point de vue accentuer le recours au dispositif en 2022.

La jeunesse relative des débiteurs (près de 45 % 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 et Moorea (91 %), suivi des ISLV (7 %). 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. Le déploiement à grande échelle du portail débiteurs est une réponse mais ne pourra vraisemblablement solutionner à lui seul le problème à défaut de relais locaux.

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 de 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.

A ce titre, l'initiative d'auto-saisine du CESEC pour l'instauration du solde bancaire insaisissable en Polynésie, entérinée à l'unanimité en décembre 2021, est à saluer dès lors que l'instauration de cette mesure viendrait combler un vide juridique ayant pu occasionner certaines indécidités et augmenter les difficultés des populations fragiles.

L'Assemblée de la Polynésie devrait par la suite se prononcer sur cette mesure au travers d'une loi de Pays, à charge pour le Gouvernement d'en fixer le seuil en Conseil des Ministres.

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.
- fixant le seuil du **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.

Il est donc vraisemblable que l'adoption de telles mesures soit de nature à fluidifier le traitement de certains dossiers, notamment de petits montants, et donc permettre à la Commission de traiter sereinement des situations plus complexes et délicates.

ANNEXES

COMMISSION DE SURENDETTEMENT DE POLYNÉSIE FRANÇAISE

1/STATISTIQUES D'ACTIVITÉ – ANNÉE 2021

	Dossiers déposés	242	
	Dossiers examinés	265	
	<i>dont recevables</i>	249	94%
A	<i>dont irrecevables</i>	15	6%
A1	<i>dont dossiers clôturés</i>	1	0%
	Dossiers orientés	249	
	<i>dont Procédure classique</i>	64	26%
B1	<i>dont PRP sans LJ</i>	185	74%
B2	<i>dont PRP avec LJ</i>	0	0%
	Plans adressés	64	
C	Plans signés	34	
	Non accord	7	
E	Autres dossiers clôturés	22	
	Demandes recommandations	8	
D1	Recommandations élaborées	5	
D2	Mesures imposées	3	
	Homologations PRP sans LJ	59	
	Homologations PRP avec LJ	0	
	Suspensions de poursuite	1	
	Recours sur décision recevabilité	1	
	Délais moyen de passage en recevabilité	89 jours	
	Délais moyen d'orientation	88 jours	
	Dossiers traités par la Commission (A+A1+B1+B2+C+D1+C	265	

2/ELEMENTS DE TYPOLOGIE - ANNÉE 20211- Type de surendettement

Cause du surendettement	Total	Part en %
ACTIF	16	7%
PASSIF (1)	226	93%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

(1) dont 19 dossiers pour cause de licenciement/chômage

2- Situation familiale

Situation familiale	Total	Part en %
Célibataire	57	24%
Divorcé	12	5%
En concubinage	47	19%
Marié	93	38%
Séparé	11	5%
Veuf	22	9%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	<i>100%</i>

3- Nombre de personnes à charge

Nombre de personnes à charge	Total	Part en %
0	70	29%
1	60	25%
2	52	21%
3	27	11%
4	13	5%
5	12	5%
6 et +	8	3%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

4- Situation professionnelle

Situation professionnelle	Total	Part en %
Chômeur	90	37%
Retraité	58	24%
Congé maladie longue durée	2	1%
Salarié à mi-temps	2	1%
Salarié en CDI	41	17%
Salarié en CDD	7	3%
Salarié intérimaire	2	1%
Sans activité	33	14%
Stage Travailleur Handicapé	1	0%
Travailleur temporaire	3	1%
Autres	3	1%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

5- tranches d'âge

Age	Total	part en %
moins de 30 ans	15	6%
entre 30 et 39 ans	34	14%
entre 40 et 49 ans	59	24%
entre 50 et 59 ans	64	26%
60 ans et plus	70	29%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

6- Situation du logement

Situation du logement	Total	part en %
Hébergé	63	26%
Indivision	43	18%
Locataire	81	33%
Propriétaire	31	13%
Sans domicile fixe	1	0%
En maison de retraite ou spé	3	1%
Occupant à titre gratuit	20	8%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

7- Localisation

Localisation géographique du débiteur	Total	part en %
Iles du vent	220	91%
Iles sous-le-vent	16	7%
Marquises	0	0%
Tuamotu	6	2%
Gambier	0	0%
Australes	0	0%
Hors PF	0	0%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

8- Revenu mensuel

Revenu mensuel	Total	part en %
Sans revenu	41	17%
Inférieur au SMIG	142	59%
153 000 à 250 000 XPF	37	15%
250 000 à 350 000 XPF	15	6%
350 000 et au-delà	7	3%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

9- Catégorie socio-professionnelle

Catégorie socio-professionnelle	Total	Part en %
Chômeur	90	37%
Employés	45	19%
Fonctionnaire	9	4%
Retraité	58	24%
Sans profession	33	14%
Professions libérale	0	0%
Ouvrier	0	0%
Autres	7	3%
<i>Total général</i>	<i>242</i>	

3/TYPOLOGIE DE L'ENDETTEMENT**Tableaux de données RA commission de surendettement PF données 2021**

	Encours en F CFP	Nb dossiers	Nb dettes	Part endettement global	Endettement moyen en FCFP	Nb moyen de dettes
Dettes bancaires	588 607 334	179	379	49%	3 288 309	2,12
dont Prêts immobiliers	286 559 420	21	52	24%	13 645 687	2,48
dont Prêts à la consommation	232 616 951	77	160	19%	3 020 999	2,08
dont Autres dettes bancaires	69 430 963	81	167	6%	857 172	2,06
Vie courante	260 912 198	213	411	22%	1 224 940	1,93
Autres dettes non bancaires	362 800 568	142	235	30%	2 554 934	1,65
Total	1 212 320 100	534	1025	100%	2 270 262	1,92