



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

Année 2022

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 2022

Dépôts de dossiers :

Sur l'année 2022, le Secrétariat de la Commission de surendettement a enregistré 204 dépôts de dossiers (dont 20 dossiers redéposés contre 18 l'année précédente), soit une moyenne de 17 dossiers par mois.

Par rapport à l'année précédente, le nombre de dossiers déposés a baissé (- 16 %). Cette baisse serait due (i) aux aides que le Pays et l'Etat avaient mis en place jusqu'à fin 2021, mais dont les effets se sont prolongés en 2022, ainsi qu'à (ii) la quatrième vague épidémique de Covid-19 qui avait sévi en juillet 2022.

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 2 211 dépôts de dossiers, et délivré 6 786 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 guerre en Ukraine font peser une inflation record au niveau mondial, également perceptible en Polynésie française (+6,4 % en moyenne annuelle contre +0,5 % en 2021).

En Polynésie française, la Commission enregistre 0,7 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 0,4 dossier pour 1000 habitants.

Recevabilité et orientation :

En 2022, la Commission a examiné 191 dossiers en recevabilité. Déduction faite des dossiers clôturés lors de l'instruction et des dossiers irrecevables (16 au total), **la Commission de surendettement a orienté 47 dossiers vers un réaménagement des dettes (25 %) et 143 en procédure de rétablissement personnel (75 %).**

Le taux de recevabilité s'établit à 97 %, la différence s'expliquant par un taux d'irrecevabilité de 3 % 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 92 jours (269 jours en 2020).

Pour rappel, 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.

Toujours dans le même ordre de rappel, suite à la refonte et à 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 particulièrement chronophage.

Enfin, il faut souligner les efforts conjoints, déployés par l'association « Te Ti'a Ara » et le Secrétariat, afin de mettre en ligne le portail débiteur. Ce portail a fait l'objet pendant un an de rodage et d'un renforcement de la sécurité. Il devrait permettre aux familles notamment des archipels éloignés un accès facilité à la procédure, son impact ne pourra être optimisé qu'avec des relais locaux.

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

Pour l'année 2022, 47 dossiers ont été orientés vers un réaménagement des dettes (procédure classique et conciliation). En tenant compte des dossiers glissants, 75 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 (6 de l'ancienne loi et 2 de la nouvelle 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 2022, aucune capacité de remboursement n'a pu être retenue. En effet, 3 dossiers sur 4 concernaient (i) des familles sans ressources, ou (ii) dont les ressources sont largement inférieures au SMIG.

Dans ces conditions, la Commission a orienté 75 % des dossiers déclarés recevables vers la procédure de rétablissement personnel (RP) sans liquidation judiciaire.

Cette proportion de RP est quasiment stable (74 % en 2021).

En 2022, le Tribunal de 1^{ère} Instance a homologué 19 dossiers en PRP selon l'ancienne procédure. Suite à la nouvelle procédure, la Commission a définitivement validé 122 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 2022 est resté contenu. Cela concerne 10 dossiers relevant de l'ancienne procédure et 3 dossiers relevant de la nouvelle procédure. La Commission observe que les créanciers bancaires ont très largement accepté et entériné les décisions de la Commission, contrairement à un des deux opérateurs de téléphonie mobile, une société de vente à domicile, et un groupe spécialisé dans le rachat des créances bancaires. **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 :

Dix 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 145 dossiers sur l'année sous revue (921 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, au travers de la mobilisation de 2 agents, est également à l'origine de 30 dossiers constitués en 2022 (474 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 Tuamotu en 2022.

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 2022 qui a pu bénéficier de l'appui rapproché du Secrétariat, est à l'origine de 6 dossiers émanant des Raromatai en 2022 (131 dossiers cumulés depuis l'origine).
D'ailleurs, cet agent a passé 2 jours en immersion auprès du Secrétariat en fin d'année 2022.

Actions à venir :

Pour l'année 2023, 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 2022 est marquée par un taux de retour des formulaires retirés en légère baisse : 204 dossiers déposés pour 382 formulaires délivrés en 2022, soit un taux de retour de 53 % contre 56 % en 2021. 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 » (75 % 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 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 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 certaines situations comme « 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 (89 %), suivi des ISLV (4 %). 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 faut noter qu'il est désormais possible de commander en ligne les états de transcriptions et inscriptions auprès de la Direction des Affaires Foncières. Cependant, son impact ne pourra être optimisé qu'avec un accompagnement.

Quelques créanciers irréductibles (opérateur de téléphonie mobile / sociétés de démarchage / groupe de rachat de créances bancaires) 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) parmi 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 (SBI) 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 indécidables et augmenter les difficultés des populations fragiles.

Cependant, le SBI n'encadre que la saisie attribution (créance civile) et ne s'applique pas aux saisies administratives (Avis à Tiers Détendeur), ce qui constitue encore un décalage de traitement entre les familles polynésiennes et celles de l'Hexagone et des DOM. Il faut rappeler que la quasi-totalité des saisies sur compte concernent des créances publiques.

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

- rendant **strictement insaisissables** les allocations familiales, les allocations spéciales handicapées ou allocations adultes handicapés.
- en étendant le **solde bancaire insaisissable à toutes les créances publiques**, 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 2022

	Dossiers déposés	204	
	Dossiers examinés	197	
	<i>dont recevables</i>	191	97%
A	<i>dont irrecevables</i>	6	3%
A1	<i>dont clôturés</i>	0	0%
	Dossiers orientés	190	
	<i>dont Procédure classique*</i>	47	25%
B1	<i>dont PRP sans LJ</i>	143	75%
B2	<i>dont PRP avec LJ</i>	0	0%
	Plans adressés	47	
C	Plans signés	75	
	Non accord	8	
E	Autres dossiers clôturés	42	
	Demandes recommandations	37	
D1	Recommandations élaborées	9	
D2	Mesures imposées**	28	
	Homologations PRP sans LJ	19	
	Homologations PRP avec LJ	0	
	Suspensions de poursuite	2	
	Recours sur décision recevabilité	0	
	Délai moyen de passage en recevabilité	92	
	Délai moyen d'orientation	91	
	Dossiers définitivement traités par les Commissions	303	
	<i>* 17 conciliations et 30 Mesures imposées avec ou sans effacement</i>		
	<i>** Mesures imposées avec ou sans effacement</i>		

2/ELEMENTS DE TYPOLOGIE - ANNÉE 20221- Type de surendettement

Cause du surendettement	Total	Part en %
ACTIF	18	9%
PASSIF (1)	186	91%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

(1) dont 16 dossiers pour cause de licenciement/chômage

2- Situation familiale

Situation familiale	Total	Part en %
Célibataire	44	22%
Divorcé	18	9%
En concubinage	42	20%
Marié	63	31%
Séparé	9	4%
Veuf	28	14%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

3- Nombre de personnes à charge

Nombre de personnes à charge	Total	Part en %
0	82	40%
1	51	25%
2	33	16%
3	19	9%
4	10	5%
5	5	3%
6 et +	4	2%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

4- Situation professionnelle

Situation professionnelle	Total	Part en %
Chômeur	59	29%
Retraité	52	26%
Congé maladie longue durée	2	1%
Salarié à mi-temps	2	1%
Salarié en CDI	27	13%
Salarié en CDD	7	3%
Sans activité	37	18%
Stage Travailleur Handicapé	6	3%
Travailleur temporaire	9	4%
Autres	3	2%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

5- tranches d'âge

Age	Total	Part en %
moins de 30 ans	12	6%
entre 30 et 39 ans	32	16%
entre 40 et 49 ans	49	24%
entre 50 et 59 ans	58	28%
60 ans et plus	53	26%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

6- Situation du logement

Situation du logement	Total	part en %
Hébergé	44	21%
Indivision	24	12%
Locataire	83	41%
Propriétaire	27	13%
En maison de retraite ou spécialisé	2	1%
Occupant à titre gratuit	24	12%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

7- Localisation

Localisation géographique du débiteur	Total	part en %
Iles du vent	181	89%
Iles sous-le-vent	9	4%
Marquises	2	1%
Tuamotu	7	3%
Australes	5	3%
Gambier	0	0%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

8- Revenu mensuel

Revenu mensuel	Total	part en %
Sans revenu	34	17%
Inférieur au SMIG	122	60%
153 000 à 250 000 XPF	35	17%
250 000 à 350 000 XPF	9	4%
350 000 et au-delà	4	2%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

9- Catégorie socio-professionnelle

Catégorie socio-professionnelle	Total	part en %
Chômeur	59	29%
Employés	27	13%
Fonctionnaire	11	5%
Retraité	52	26%
Sans profession	37	18%
Professions libérale	0	0%
Autres	18	9%
<i>Total général</i>	<i>204</i>	

3/TYPOLOGIE DE L'ENDETTEMENT**Tableaux de données RA commission de surendettement PF données 2022**

	Encours en F CFP	Nb dossiers	Nb dettes	Part endettement global	Endettement moyen en FCFP	Nb moyen de dettes
Dettes bancaires	322 008 260	151	294	49%	2 132 505	1,95
dont Prêts immobiliers	157 558 250	15	39	24%	10 503 883	2,60
dont Prêts à la consommation	148 120 873	57	120	23%	2 598 612	2,11
dont Autres dettes bancaires	16 329 137	79	135	3%	206 698	1,71
Vie courante	237 449 895	164	325	36%	1 447 865	1,98
Autres dettes non bancaires	92 245 670	94	188	14%	981 337	2,00
Total	651 703 825	409	807	100%	1 593 408	1,97