

Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le surendettement en mars 1990, autrement dénommée "loi Neiertz", les quatre DOM Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion se sont dotés chacun d'une commission départementale de surendettement dont le secrétariat est assuré par l'IEDOM et qui, en 11 ans d'activité, ont traité plus de 11.000 dossiers.

En s'attachant à responsabiliser les **surendettés "actifs"**, le premier objectif de la loi Neiertz était économique. Depuis lors, à l'occasion des réformes de 1995 et de 1998, le rôle et les attributions des commissions se sont sensiblement élargis, pour orienter leurs actions vers le soutien de débiteurs plus souvent surendettés à la suite d'accidents de la vie (séparation de conjoints, perte d'emploi ou de ressources, etc.) que par la mauvaise gestion de leur budget.

Aujourd'hui, l'approche sociale est au cœur des travaux des commissions, en permettant aux nombreux **surendettés "passifs"** de simplement faire face aux besoins de la vie courante.

La récente enquête typologique sur le surendettement des ménages en métropole menée par la Banque de France en juin 2001, a mis en exergue ces tendances. Dans sa nouvelle publication "Note expresse", l'IEDOM, qui suit depuis l'origine un certain nombre de données statistiques pour tous les dossiers présentés en commission, a voulu rapprocher et comparer les principales caractéristiques des dossiers de surendettement traités dans les DOM et de ceux de la France métropolitaine.

Pour visualiser les points de comparaison, les paragraphes précédés d'une **flèche bleue** (→) indiquent une tendance ou une proportion équivalente à celle enregistrée en métropole.

A contrario, une **flèche rouge** (⇨) pointe une différence.

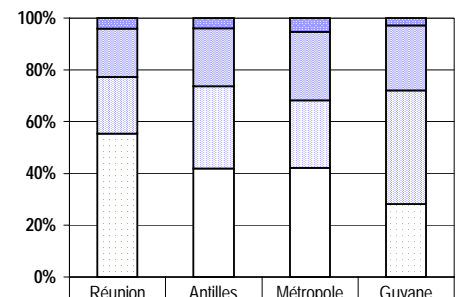
1- Situation matrimoniale

→ En **métropole**, la très grande majorité des débiteurs surendettés **vivent seuls** (58%), qu'ils soient célibataires (26%), divorcés ou séparés (26%).

→ Ce même rapport se retrouve aux **Antilles** (58%), avec cependant des célibataires plus nombreux (32%).

⇨ Cette proportion de personnes seules est nettement renforcée en **Guyane** (72%), et particulièrement celle des célibataires (44%).

⇨ La **Réunion** se distingue avec une **majorité de débiteurs surendettés vivant en couple** (55%), et proportionnellement moins de personnes divorcées ou séparées (18%).

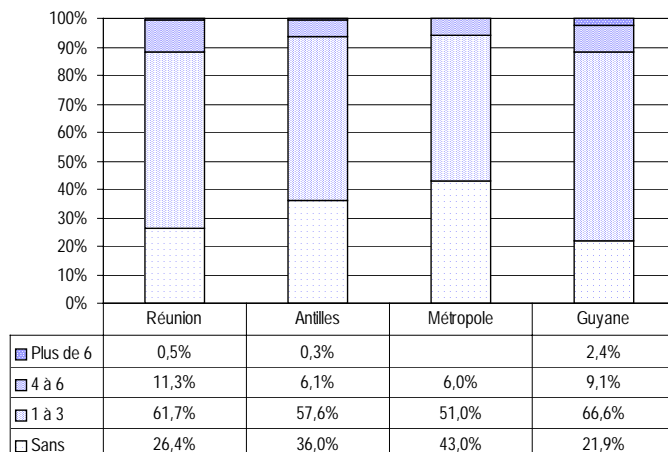


	Réunion	Antilles	Métropole	Guyane
Veufs	4,2%	4,0%	5,3%	2,9%
Divorcés ou séparés	18,6%	22,2%	26,5%	25,0%
Célibataires	21,9%	31,9%	26,0%	44,0%
Mariés ou concubins	55,3%	41,9%	42,2%	28,1%

2- Nombre de personnes à charge

➔ En **métropole**, 43% des déclarants n'ont **aucune personne à charge**, soit près d'1 dossier sur 2.

➔ Ce rapport est inversé dans les DOM. En **Guyane**, 4 dossiers sur 5 comptent plus d'une personne à charge. A la **Réunion**, ce rapport est de 3 dossiers sur 4. Les **Antilles** se distinguent légèrement des autres DOM avec plus d'1 dossier sur 3 sans personne à charge.



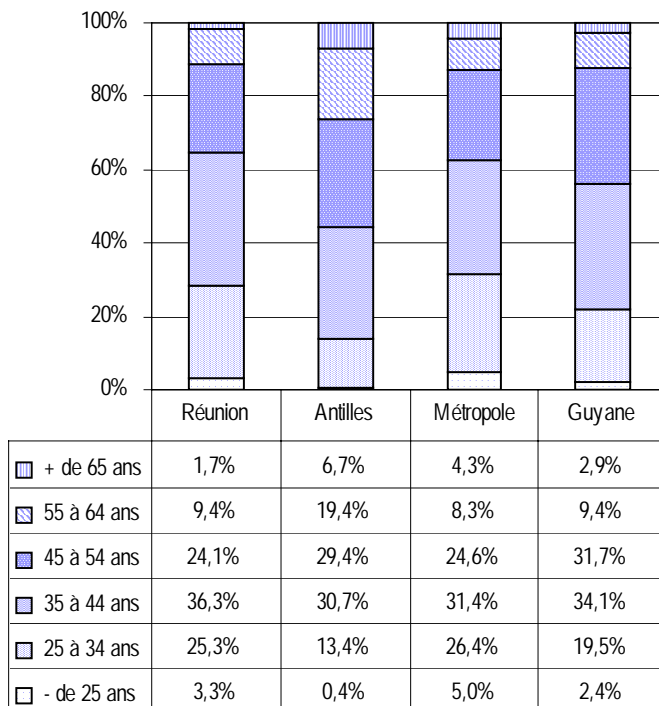
3- Age des déclarants

➔ La structure par âge des débiteurs en **métropole** dessine une majorité de débiteurs de **moins de 45 ans** (63%).

➔ La **Réunion** épouse la même structure : 65% des déclarants ont moins de 45 ans. La **Guyane** ne s'en éloigne pas trop : 56% des déclarants ont moins de 45 ans.

➔ Les **Antilles** se singularisent nettement : **la majorité des débiteurs ont plus de 45 ans** (55%). Ils sont même relativement âgés, 25% des déclarants ayant plus de 55 ans.

➔ Les jeunes déclarants - moins de 35 ans - sont proportionnellement moins nombreux dans l'ensemble des DOM qu'en métropole (31%).



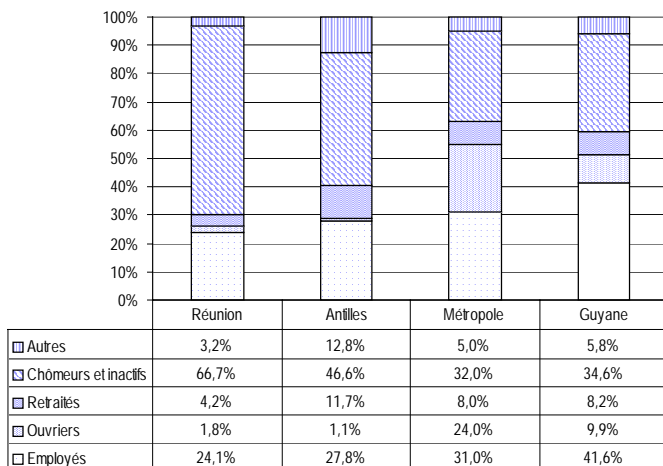
4- Catégories socio-professionnelles

➔ En **métropole**, moins d'un tiers des débiteurs surendettés sont chômeurs ou inactifs. La deuxième population concerne les Employés (31%).

➔ La **Guyane** ne s'écarte pas fondamentalement de cette structure, avec 35% de chômeurs ou d'inactifs. Les Employés constituent la principale population (42%), alors que les Ouvriers (8%) sont ici nettement plus représentés que dans les autres DOM (moins de 2%)

➔ Aux **Antilles**, près d'1 dossier sur 2 touche un **chômeur ou inactif** (47%). Les Retraités représentent une population frappée par le surendettement (12% des dossiers). Les agriculteurs, les artisans et les cadres, repris dans la catégorie "Autres", ne semblent pas non plus épargnés.

➔ La **Réunion** se démarque nettement avec un spectre très réduit : **plus de 2 dossiers sur 3 concernent un débiteur chômeur ou inactif** (67%) ; moins d'un tiers des dossiers sont déposés par des actifs, principalement Employés.



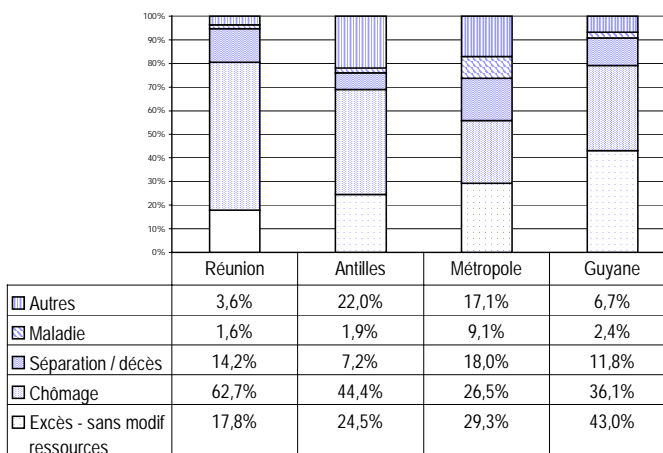
5- Causes de l'endettement

➔ En **métropole**, le surendettement "passif" est prédominant, majoritairement causé par une situation de chômage (29%), une séparation ou un décès (18%), une maladie (9%). Inversement, près d'1 dossier sur 3 trouve une situation de surendettement générée par un excès d'endettement sans augmentation des ressources.

➔ La **Guyane** présente une situation de surendettement "actif" marquée (43% des débiteurs). Les situations liées à certains accidents de la vie (chômage, séparation/décès et maladie) sont proportionnellement aussi nombreuses que celles rencontrées en métropole (respectivement 50% et 53%).

➔ Aux **Antilles**, la cause principale de surendettement provient d'une **situation de chômage** (44%), alors que moins d'1 dossier sur 4 relève d'un excès d'endettement pour un niveau de ressources inchangé.

➔ Le surendettement "passif" frappe les débiteurs de la **Réunion** dans les plus grandes proportions : **près de 2 dossiers déposés sur 3 concernent une situation de chômage** (63%). La séparation ou un décès constitue également 14% des causes de la situation de surendettement.



6- Revenus des débiteurs

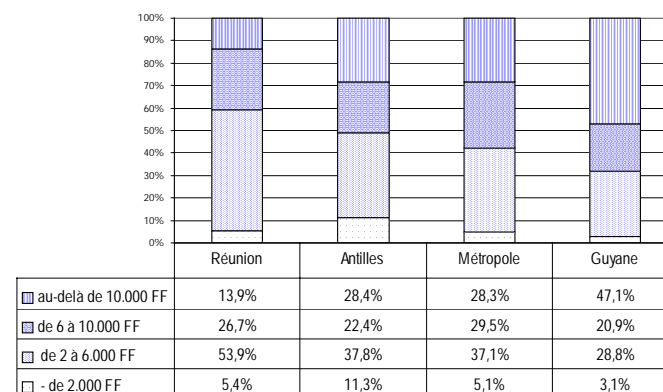
➔ En **métropole**, la majorité des débiteurs dispose d'un revenu net mensuel supérieur au SMIC (7.100 F) (1) Plus d'1 dossier sur 3 présente des revenus mensuels supérieurs à 10.000 F.

➔ En **Guyane**, près d'1 débiteur surendetté sur 2 dispose d'un revenu mensuel supérieur à 10.000 F (47%). Moins d'un tiers des dossiers concerne des débiteurs au revenu inférieur à 6.000 F.

➔ Aux **Antilles**, la part des dossiers présentant un revenu supérieur à 10.000 F est identique à celle de la métropole (28%). En revanche, la proportion de débiteurs disposant de moins de 2.000 F par mois est nettement plus forte (11%).

➔ A la **Réunion**, le revenu net mensuel des débiteurs surendettés est très inférieur à celui

rencontré en métropole ou dans les trois autres DOM : **près de 60% des débiteurs ne disposent pas d'un revenu supérieur à 6.000 F**, et moins de 14% des dossiers dépasse 10.000 F de revenu.



1-l'enquête de la Banque de France décompose les revenus dans des fourchettes différentes des statistiques IEDOM : de 0 F. au RMI (2.600 F) ; du RMI au SMIC (7.100 F) ; du SMIC à 10.000 F ; au-delà de 10.000 F. Par commodité, cette première classe métropolitaine est comparée au palier IEDOM de 0 à 2.000 F et la seconde à celui de 2 à 6.000 F. L'écart sur les faibles revenus, notamment avec les Antilles et la Réunion, est donc plus important que ne le laisse apparaître le graphique

7- Eléments de synthèse

Sur la base de ces données comparées, des différences notables existent entre les profils sociologiques et les caractéristiques d'endettement des débiteurs surendettés de métropole et ceux des DOM. Ces différences expliquent en partie les difficultés rencontrées par les commissions des DOM pour parvenir à la **conclusion de plans amiables**, qui constitue depuis l'origine le premier objectif de la loi sur le surendettement.

Le tableau de synthèse ci-après reprend les principaux éléments de chaque classification étudiée. Il pointe par les cellules en rouge les indicateurs susceptibles d'influencer défavorablement les chances d'accord financier. A contrario, les cellules en bleue marquent des indicateurs plus favorables que ceux enregistrés en métropole.

	Sit. matrimoniale		Pers. à charge		Age		Emploi		Cause endett.		Revenus	
	Seul	Couple	Sans	Avec	< 45 ans	>= 45 ans	Chômeur et inactif	Autres	Chômage	Excès	< 6.000 F	>= 10.000 F
Métropole.	58%	42%	43%	57%	63%	37%	32%	68%	27%	29%	42%	28%
Guyane	72%	28%	22%	78%	56%	44%	35%	65%	36%	43%	32%	47%
Antilles	58%	42%	36%	64%	44%	56%	47%	53%	44%	24%	49%	28%
Réunion	45%	55%	26%	74%	65%	35%	67%	33%	63%	18%	59%	14%

Durant l'année 2001, les commissions de **métropole** ont enregistré un **taux de succès de 67%** (2).

Sur toute la période couvrant les années 1998 à 2001, le taux de succès enregistré en **Guyane** a atteint le très bon score de **85%**: si la très grande majorité de dossiers est présentée par une personne seule avec plus d'une personne à charge, ce débiteur dispose cependant d'un emploi et de revenus mensuels souvent supérieurs à 10.000 F. La commission peut proposer et contractualiser des plans qui souvent redressent un excès d'endettement plutôt actif.

A l'opposé, le taux de succès enregistré à la **Réunion** a peiné autour de **35%**: si la prédominance des couples et l'âge moyen des débiteurs peuvent gager la pérennité des plans proposés, l'absence d'emploi et les faibles revenus pour la majorité des débiteurs laissent trop peu d'espace de négociation avec les créanciers.

Le cas des **Antilles** est plus difficile à appréhender. Son taux de succès sur la période est très faible : **19%**. Ces départements enregistrent les mêmes facteurs négatifs que ceux rencontrés à la Réunion, toutefois dans des écarts moins prononcés. Seule différence notable : la forte proportion de débiteurs âgés, et particulièrement de débiteurs Retraités.

D'autres écarts statistiques significatifs existent entre les commissions de métropole et celles des DOM: un nombre de dossiers déposés par habitant sensiblement plus faible dans les DOM qu'en métropole, dans le rapport de 1 à 5 ; des recours sur les décisions des commissions proportionnellement plus faibles dans les DOM. L'éloignement géographique (négociations à distance, notamment pour les crédits à la consommation) ou d'autres traits socio-culturels afférents à de petites sociétés peuvent générer d'autres difficultés ou différences. La poursuite de cette comparaison trouve donc tout son intérêt. Elle passera par une étude sur le profil d'endettement et sur les traitements proposés par les commissions.

2 Le taux de succès rapporte le nombre de plans amiables conclus au nombre de dossiers ayant été traités en conciliation (à savoir la somme des plans conclus et des constats de non accord).

Bilan de l'activité des commissions de surendettement des DOM de 1990 à 2001

NOMBRES CUMULÉS DEPUIS LA MISE EN PLACE DES COMMISSIONS		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	DOM	Métropole
1.	Dossiers déposés	2 386	1 043	1 786	5 916	11 131	1 165 580
2.	Réunions des commissions	112	100	85	139	436	37 152
3.	Dossiers soumis à la commission pour examen de recevabilité	2 145	967	1 367	4 576	9 055	1 038 564
	<i>b. dont décisions d'irrecevabilité</i>	<i>258</i>	<i>184</i>	<i>244</i>	<i>746</i>	<i>1 432</i>	<i>89 252</i>
4.	Décisions d'irrecevabilité	258	184	244	746	1 432	89 252
	<i>a. pour absence de surendettement</i>	<i>73</i>	<i>106</i>	<i>114</i>	<i>237</i>	<i>530</i>	<i>35 684</i>
	<i>b. pour dettes professionnelles</i>	<i>145</i>	<i>18</i>	<i>93</i>	<i>97</i>	<i>353</i>	<i>9 676</i>
	<i>c. pour autres motifs</i>	<i>40</i>	<i>60</i>	<i>37</i>	<i>412</i>	<i>549</i>	<i>43 892</i>
5.	Recours sur décisions de recevabilité	102	34	55	164	355	58 592
	<i>a. recours à l'initiative du débiteur</i>	<i>41</i>	<i>27</i>	<i>40</i>	<i>100</i>	<i>208</i>	<i>36 397</i>
	<i>b. recours à l'initiative des créanciers</i>	<i>61</i>	<i>7</i>	<i>15</i>	<i>64</i>	<i>147</i>	<i>22 195</i>
6.	Demandes de suspension des poursuites	169	31	198	297	695	56 486
7.	Saisines du juge aux fins de vérification des créances	37		12	13	62	11 643
8.	Plans conventionnels conclus	289	328	274	691	1 582	581 196
9.	Constats de non accord entérinés	924	169	364	1 591	3 048	277 660
10.	Clôtures de la phase amiable	608	218	656	1 113	2 595	156 334
11.	Dossiers entièrement traités en phase amiable	2 079	899	1 538	4 141	8 657	1 104 442
12.	Demandes de mise en oeuvre de la phase de recommandation	412	33	96	427	968	133 088
13.	Clôtures de la phase de recommandation	25	6	8	7	46	3 805
14.	Recommandations élaborées	356	20	71	411	858	129 314
	<i>a. dans le délai de deux mois</i>	<i>168</i>	<i>0</i>	<i>4</i>	<i>263</i>	<i>435</i>	<i>94 348</i>
	<i>b. après le délai de deux mois</i>	<i>188</i>	<i>20</i>	<i>67</i>	<i>148</i>	<i>423</i>	<i>34 966</i>
15.	Contestations des recommandations élaborées par les commissions	78	3	5	25	111	27 551
	<i>a. à l'initiative du débiteur</i>	<i>16</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>0</i>	<i>18</i>	<i>6 035</i>
	<i>b. à l'initiative des créanciers</i>	<i>62</i>	<i>3</i>	<i>3</i>	<i>25</i>	<i>93</i>	<i>21 516</i>
16.	Recommandations homologuées par le juge	315	12	70	395	792	86 783
17.	Nombre de lettres recommandées envoyées	18 798			21 485		10 010 367

Rapports							
3./1.	dossiers soumis par commission	19	10	16	33	21	28
17./3.	lettres recommandées par dossiers soumis à la commission	9			5		10
4.a./4.	taux d'irrecevabilité pour "absence de surendettement"	28%	58%	47%	32%	37%	40%
5./3.b.	taux de recours sur recevabilité	40%	18%	23%	22%	25%	66%
6./1.	taux de demandes de suspension des poursuites	7%	3%	11%	5%	6%	5%
7./3.a.	taux de saisines du juge pour vérification des créances	2%	0%	1%	0%	1%	1%
8./.(9.+8.)	taux de réussite	24%	66%	43%	30%	34%	68%
12./(*)	taux de demandes de recommandation	61%	31%	40%	41%	47%	78%
15./14.	taux de contestation des recommandations élaborées	22%	15%	7%	6%	13%	21%
(*)	non accord entérinés à partir de la loi instituant les recommandations (1995)	679	106	242	1 042	2 069	170 545

(*) Source : "indicateurs statistiques sur le surendettement" publié par la Banque de France

L'enquête typologique sur le surendettement des ménages en métropole a été réalisée en juin 2001 par la Banque de France sur la base de 14.600 dossiers examinés lors de deux séances consécutives de l'ensemble des commissions de métropole. L'intégralité de l'étude est disponible en téléchargement sur le site internet de la Banque de France (www.Banque-france.fr).

Les données de l'IEDOM concernent 2.400 dossiers examinés entre 1998 et 2001. Cette approche sur quatre années permet de pondérer les statistiques des années 2000 et 2001 qui, pour les DOM, sont marquées de l'empreinte très forte des dossiers relevant des mesures gouvernementales d'effacement des dettes fiscales (décembre 1999 à février 2000).

Déroulement de la procédure de surendettement

Les **commissions départementales de surendettement** sont composées de six membres : le préfet qui la préside ; le trésorier-payeur-général, son vice-président ; le directeur départemental des services fiscaux ; le représentant local de l'IEDOM qui en assure le secrétariat ; un représentant des organisations de consommateurs ; un représentant des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Les commissions traitent les dossiers de **débiteurs surendettés** : des personnes physiques de bonne foi qui se trouvent dans l'incapacité manifeste de faire face à leurs dettes (hors dettes professionnelles). L'examen de ces critères permet à la commission de statuer sur la **recevabilité** du dossier.

Dès lors que le dossier est accepté, la **phase amiable** est amorcée. Il s'agit alors pour la commission de rapprocher les deux parties, débiteur et créanciers, afin de dresser l'état des dettes, puis d'élaborer par la conciliation un **plan conventionnel**. Ce plan dispose des mesures de réduction d'intérêts, de rééchelonnement ou report de dettes, de abandon de créances. La signature d'un plan marque le succès de cette procédure : elle nécessite l'accord du débiteur et de chacun des créanciers. A défaut, l'échec sera constaté au travers d'un **non accord**. Parfois, les dossiers seront simplement **clôturés**, le plus souvent à l'initiative du débiteur.

Dans le délai de quinze jours qui suit le constat de non accord, le débiteur peut demander à la commission d'ouvrir la **phase de recommandation** - seconde phase instaurée par la réforme de la loi en 1995 -. Dans le délai de deux mois, et après avoir recueilli les observations des parties, la commission

formule des **mesures de réaménagement** du passif, qui obtiennent force exécutoire après que le juge de l'exécution en aura contrôlé la légalité tout comme la régularité de la procédure, et, dans certains cas, examiné leur bien-fondé. Les mesures de réaménagement vont du rééchelonnement des remboursements à la diminution des taux d'intérêt. Elles sont limitativement énumérées dans le **Code de la consommation**, où le dispositif sur le surendettement se trouve par ailleurs intégralement codifié.

Depuis la réforme de la loi en 1998, la commission dispose des moyens de traiter des dossiers difficiles : ceux qui touchent les débiteurs notoirement **insolvables**. Les simples mesures de redressement se révélant insuffisantes dans ces cas, la commission est alors amenée à élaborer des recommandations **extraordinaires** qui, après une étape obligatoire de moratoire des dettes sur une durée maximum de trois ans, comprennent l'effacement total ou partiel des dettes, autres qu'alimentaires ou fiscales.

L'ensemble des étapes décrites sont susceptibles de recours auprès du juge de l'exécution, à l'initiative des débiteurs ou des créanciers. En outre, dans le souci d'améliorer la sécurité des établissements de crédit prêteurs, la loi sur le surendettement a instauré un fichier national des incidents de paiement sur remboursement de crédits (**FICP**), géré par la Banque de France et l'IEDOM. Y sont notamment inscrites les décisions de recevabilité et, le cas échéant, les mesures élaborées dans le cadre des phases amiable ou de recommandation, selon leurs durées.

Contacts des Secrétariats de surendettement des DOM:

Guadeloupe : 05.90.93.74.00 Guyane : 05.94.29.36.50 Martinique : 05.96.59.44.00
Réunion : 02.62.94.11.43 Saint-Pierre-et-Miquelon : 05.08.41.43.57