

Les Cahiers de l'Odas

*Travail social
et
surendettement*

janvier 1997

Travail social et surendettement

LES AUTRES PUBLICATIONS DE L'ODAS

Santé et précarité : du droit à la réalité

Éditions ENSP, 1991

Grand âge et dépendance

Éditions ENSP, 1992

L'action sociale décentralisée : bilan et perspectives

Odas Éditeur, ed. 1992 et 1993 (épuisées)

L'observation de l'enfance en danger :

constats et recommandations

Odas Éditeur, 1993 (épuisé)

Les mutations de l'action sociale communale

Les cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1993 (épuisé)

L'observation de l'enfance en danger :

guide méthodologique

Odas Éditeur, 1994

L'action sociale, dix ans de décentralisation

Odas Éditeur, 1994 (épuisé)

Villes, personnes âgées et emplois de proximité

Les cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1994

Vieillesse et cohésion sociale :

mieux observer pour mieux décider

Odas Éditeur, 1995

Villes et insertion

Les cahiers de l'Odas, Odas Éditeur, 1995

Action sociale, la décentralisation face à la crise

Odas Éditeur, 1996

Les Cahiers de l'Odas

Travail social et surendettement

Janvier 1997

*Étude réalisée par l'Odas
et le Ministère de l'Économie et des Finances - Direction générale
de la Concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*



Sommaire

Avertissement	5
Introduction	7

Première partie

LE CONSTAT : L'INADÉQUATION CROISSANTE DES RÉPONSES

I - UNE RESTRUCTURATION DU PUBLIC	13
A/ Une augmentation importante du nombre de dossiers	14
B/ Une évolution des caractéristiques du public	15
II - LA DÉSTABILISATION DU DISPOSITIF	17
A/ L'efficacité du dispositif demeure... ..	17
B/ ...mais le dispositif est mal préparé à l'aggravation de la crise sociale	19

Seconde partie

LES PERSPECTIVES : LE DÉCLOISONNEMENT DES DISPOSITIFS

I - LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION DES DISPOSITIFS	21
A/ Le déficit de coopération avec les services sociaux	22
B/ Le déficit d'articulation avec les dispositifs d'insertion : l'exemple du FSL	23
II - LES CONDITIONS D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE	24
A/ L'observation partagée	25
B/ L'organisation de la collaboration	27
C/ L'intégration de la problématique sociale dans l'établissement du plan	28
III - LES CHAMPS D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE	30
A/ La prévention	30
B/ Le suivi social individuel	31
Conclusion	34
Annexes	35



AVERTISSEMENT

La présente étude poursuit deux objectifs :

- contribuer à une meilleure connaissance de l'importance prise par la population en voie de précarisation dans le dispositif de traitement des situations de surendettement. En effet, toute proposition d'amélioration d'un dispositif doit s'effectuer en partant d'une bonne analyse des caractéristiques du public auquel il s'adresse ;
- rechercher les conditions permettant de renforcer l'efficacité du traitement des demandes à dominante sociale. Sur ce point on s'efforcera notamment de vérifier si la collaboration des travailleurs sociaux avec le dispositif de traitement des situations de surendettement doit et/ou peut être développé afin de mieux répondre à ce type de demandes.

La réalisation de la première partie de l'étude a été rendue possible grâce notamment à l'utilisation d'une base documentaire comprenant les rapports élaborés sur cette question¹ par le Conseil national du crédit et l'Institut national de la consommation. Ces informations ont pu être actualisées grâce à diverses statistiques recueillies localement.

Pour pouvoir mieux interpréter ces données, des entretiens avec des membres des administrations concernées par l'action sociale et la commission de surendettement ont été menés dans trois départements. Ceux ci ont été choisis à partir de critères portant sur la diversité géographique du territoire, l'importance démographique et

Tableau I
PRÉSENTATION DES STATISTIQUES DES DÉPARTEMENTS ÉTUDIÉS :
ALPES-MARITIMES, SAVOIE, YVELINES

1990-1995	Alpes-Maritimes	Savoie	Yvelines	France entière
Dossiers déposés (cumul)	6 843	2 949	10 000	474 161
Nombre de dossier par habitant	0,68 %	0,84 %	0,70 %	0,86 %

* : estimation. Le tableau ci-dessus présente au plan national ainsi qu'au plan local le rapport du nombre de dossiers déposés sur la population totale. Sur la France entière 8,6 dossiers pour 1 000 habitants ont été déposés depuis le vote de la loi.

1. Cf. *infra*.

la différence des pratiques professionnelles. Le dénominateur commun à ces trois sites a été l'intérêt porté par les responsables des services sociaux départementaux à la réalisation de cette étude, dont ils ont facilité la mise en œuvre.

Un groupe de travail a été créé, composé de responsables de l'action sociale des trois départements étudiés, de représentants de la Direction de l'action sociale du Ministère du Travail et des Affaires sociales, d'un représentant de la Direction de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et de représentants de l'Odas².

Ce groupe de travail a eu pour principal objectif de mieux appréhender la qualité des rapports entre les services sociaux et la commission de surendettement sur trois points : connaissance du dispositif, appréciation de son efficacité pour le public le plus fragilisé, axes d'amélioration de cette collaboration.

Les visites sur sites se sont déroulées dans chacun des départements durant deux jours, entre les mois de mai et juillet 1996. Elles ont permis de rencontrer la plupart des intervenants sociaux et des institutions concernées directement ou indirectement par la problématique du surendettement, soit lors d'entretiens individuels, soit lors d'entretiens collectifs. À cet effet une grille d'entretien a été réalisée et utilisée par l'ensemble des membres du groupe de travail.

Grâce aux constats ainsi effectués, il a été alors possible de présenter quelques propositions qui ont été ultérieurement examinées par un groupe de travail constitué de représentants d'une vingtaine de départements. Elles ont suscité une assez large adhésion, accompagnée de réserves sur la faisabilité de la démarche en raison des charges de travail des services sociaux départementaux.

L'exploitation et l'analyse des résultats de l'étude ont été réalisées par Claudine PADIEU et Sylvie TEYCHENNÉ. Jean-Louis SANCHEZ a assuré la synthèse des travaux et la rédaction du document final avec le concours de Karine MARTIN. La relecture et le suivi éditorial ont été effectués par Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE.

2. Voir, en annexe, composition du groupe de travail et liste des personnes rencontrées.

INTRODUCTION

La France s'est dotée avec la loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989, dite «loi NEIERTZ», relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles, d'un dispositif destiné "à offrir aux débiteurs de bonne foi, en situation de surendettement caractérisé par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble des dettes non professionnelles exigibles et à échoir, une procédure de règlement amiable et global des dettes".

Le choix d'une législation spécifique sur le surendettement est original, car les autres pays européens, soit n'ont aucun dispositif particulier, soit appliquent un régime de "faillite civile" pour les dettes des ménages.

Cette loi est née dans un contexte caractérisé par un accroissement notable des possibilités de crédit offertes aux particuliers et par l'évolution des mentalités qui amène les ménages à recourir de plus en plus fréquemment aux différentes formes de crédit, parfois pour de simples problèmes de trésorerie.

Or, le développement du "multi-endettement" s'est accompagné très vite de la multiplication des incidents de remboursement. Au moment du vote de la loi, fin 1989, le chiffre de 200 000 familles surendettées est avancé.

La question du surendettement devient alors un problème de société pour lequel l'État est sollicité pour intervenir à des fins non seulement économiques, mais également sociales.

A/ LES OBJECTIFS AFFICHÉS DU DISPOSITIF

La loi NEIERTZ qui s'adresse aux "particuliers, débiteurs de bonne foi, dans l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de leurs dettes non professionnelles" repose essentiellement sur une aspiration économique. Il s'agit de rechercher des solutions de type financier permettant aux débiteurs d'honorer leurs engagements tout en atténuant les incidences matérielles de leur situation de surendettement.

Pour y parvenir, elle propose une procédure simple essentiellement axée sur la recherche d'un règlement amiable préservant les intérêts des deux parties (cette procédure a été améliorée par la loi n° 95/125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions et à la procédure civile, pénale et administrative).

Toutefois, dès l'origine, des aspirations sociales étaient également avancées. Au moment de la discussion du projet de loi, son rapporteur déclarait "Ce qui nous préoccupe c'est le surendettement et le problème social qui lui est lié (...) Le surendettement est un mécanisme d'exclusion ; c'est une pente qui peut être inexorable vers la pauvreté et la misère".

Certains mettent alors en doute la capacité de la loi à répondre aux situations les plus difficiles. C'est d'ailleurs la recherche de l'adaptation du dispositif aux problèmes sociaux qui constituera l'une des principales préoccupations des diverses évaluations du dispositif réalisées depuis sa mise en œuvre.

B/ LES PREMIÈRES ÉVALUATIONS DU DISPOSITIF

Différents rapports élaborés ces dernières années semblent confirmer le bien fondé des inquiétudes sur l'impact social du dispositif.

1 - L'évaluation parlementaire

En 1991, une mission parlementaire dirigée par Roger LÉRON, député de la Drôme, est chargée par le parlement de présenter un bilan sur les deux premières années de fonctionnement du dispositif.

Il ressort de cette première analyse que la loi correspond à un besoin réel³. En effet, au moment de l'élaboration du rapport, 150 000 dossiers avaient déjà été déposés et traités.

Toutefois, un certain nombre de préconisations sont déjà émises. Elles portent sur :

- la nécessité de définir de façon réaliste le minimum vital laissé aux familles sous peine de compromettre la viabilité des plans ;
- la nécessité d'assurer le suivi de certains plans pour en garantir la réalisation ;
- la nécessité d'instituer un système de moratoire reconductible pour les ménages les plus en difficulté.

En conclusion, le rapporteur s'interroge sur l'adaptation de la loi aux situations des

3. Rapport sur la loi n° 89-1010, présenté par M. Roger LÉRON, Publication du Journal Officiel, n° 1634.

ménages souffrant d'une absence durable de ressources. D'autres organismes se posent cette même question, notamment le Conseil national du crédit.

2 - Le rapport du Conseil national du crédit

L'enquête publiée en 1995 à la demande du Comité consultatif des usagers du Conseil national du crédit par le Centre de recherche sur l'épargne (CREP) porte sur le traitement des dossiers de surendettement des ménages jusqu'en 1994⁴. Il en ressort que le phénomène de surendettement est durable dans la mesure où le rythme de dépôts de dossiers reste stable alors que l'on aurait pu imaginer qu'après une période d'afflux massif le nombre de dossiers diminuerait régulièrement.

La situation observée s'expliquerait par un changement de nature des cas de surendettement de plus en plus souvent consécutifs à une baisse de ressources due à la perte d'emploi.

3 - Le rapport de l'Institut national de la consommation

L'Institut national de la consommation s'est appuyé sur l'étude statistique du CREP pour déposer ses conclusions⁵. Le rapport met en évidence les difficultés rencontrées par les commissions pour proposer des solutions adaptées aux situations les plus compromises. Il souligne la fragilité des plans élaborés entre 1991 et 1994 qui se manifeste par un nombre relativement important d'échecs en partie consécutifs au non-respect du minimum vital lors de l'établissement du plan.

Ses auteurs mettent également en avant la faible utilisation par les commissions, et dans une moindre mesure par les juges, de l'ensemble de la palette des mesures offertes par la loi pour permettre l'élaboration de plans viables (les suppressions des intérêts sont rares ; les reports de paiement de dettes sont faiblement utilisés, les abandons de créances inexistant).

Cependant un certain nombre de mérites sont reconnus à la loi : stopper les poursuites, mettre à plat la situation financière dans sa globalité, préserver les biens autant que faire se peut.

En outre, selon les ménages interrogés en 1993 dans le cadre de cette première évaluation, la Banque de France est bien reconnue comme un interlocuteur compétent et légitime pour intervenir en matière de surendettement.

4. Rapport du Comité consultatif au Conseil national du crédit 1994-1995, Centre de recherche sur l'épargne (CREP), 1995. Cette étude a été effectuée à partir d'un échantillon de 790 dossiers présélectionnés sur des critères étroitement liés à la faisabilité de l'enquête.

5. Évaluation de la loi du 31 décembre 1989 sur le surendettement des particuliers. Analyse de 502 plans amiables et judiciaires sur la période 1991-1994. Institut national de la consommation, 1995.

Cette institution répond bien à la mission de médiation qui lui a été confiée par la loi. Les ménages de l'échantillon considèrent qu'ils y ont été bien accueillis et bien conseillés par un personnel généralement disponible.

En résumé, on peut dire que l'analyse des différents commentaires et bilans de la loi NEIERTZ rédigés jusqu'en 1995 permettent de repérer deux préoccupations au demeurant complémentaires.

D'une part, on s'inquiète de l'accroissement du nombre de personnes en situation de pauvreté et de précarité sollicitant l'intervention des commissions, sans que l'on sache mesurer très précisément l'importance réelle de cette catégorie de demandeurs dans l'ensemble des bénéficiaires du dispositif. D'autre part on s'interroge sur la capacité du dispositif à traiter de ces situations.

C/ LE DISPOSITIF DE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT DANS L'ÉVENTAIL DES RÉPONSES SOCIALES

Le problème se pose alors tout naturellement de la relation entre le dispositif de traitement des situations de surendettement et les divers acteurs chargés de la mise en œuvre des politiques sociales. Le dispositif établi par la loi du 31 décembre 1989, bien que fondé sur des préoccupations à dominante économique, ne peut échapper aux problématiques du monde du social. L'action sociale ne lui est pas étrangère, et le sera de moins en moins⁶.

Inversement les acteurs sociaux, du fait de l'émergence de «nouveaux publics» à prendre en charge, doivent multiplier leurs formes d'intervention. Actuellement la population concernée par l'action des travailleurs sociaux se compose d'un tiers de public «traditionnel» qui nécessite un accompagnement social lourd, et de deux tiers d'un nouveau public qui relève d'une orientation ou d'un suivi court.

Or, ce public est très souvent confronté à un problème de surendettement. L'intérêt d'une forte collaboration entre le travail social et la commission de surendettement semble alors indiscutable. Le dispositif de traitement du surendettement fait déjà partie des moyens d'intervention du travail social mais dans une relation souvent aléatoire.

Si l'amélioration de cette relation s'avère donc sur le plan théorique souhaitable, il faut alors vérifier si celle-ci s'impose comme une priorité pour renforcer l'impact du

6. Voir en annexe la place du dispositif dans l'éventail des réponses sociales.

Introduction

dispositif de traitement du surendettement dans les situations de pauvreté et de précarité, et à quelles conditions cette évolution serait possible.

Première partie

LE CONSTAT : UNE INADÉQUATION CROISSANTE À UN NOUVEAU PUBLIC

Afin d'appréhender le caractère d'urgence d'une plus grande implication du travail social dans le dispositif de traitement du surendettement, il convient de vérifier d'abord si l'évolution du public dans le sens d'un renforcement des situations de pauvreté et de précarité se confirme. On pourra alors s'interroger sur l'adéquation du dispositif à ces nouvelles situations.

I - UNE RESTRUCTURATION DU PUBLIC

L'analyse du public du dispositif de traitement du surendettement n'est pas aisée. En effet, chaque dispositif départemental effectue sa propre collecte d'information sans qu'une recherche de cohérence en vue d'une exploitation des données qualitatives ait été organisée sur le plan national.

On peut obtenir sur le plan national le nombre global de dossiers, mais seuls quelques dispositifs locaux pourront fournir une évaluation plus qualitative de l'évolution des caractéristiques des demandeurs.

Les seules indications nationales portent sur les années 1992 et 1993 et résultent d'une étude effectuée par le CREP à partir d'un échantillon limité [cf. *supra*].

On devra donc limiter le champ de l'étude à l'identification de tendances en analysant les données recueillies sur quelques sites. Celles-ci renforcent une impression d'ensemble, émanant déjà de l'augmentation importante et récente du nombre de dépôts de dossiers, de modification substantielle des caractéristiques du public concerné par le dispositif de traitement du surendettement

A/ Une augmentation importante du nombre de dossiers

Un premier constat s'impose. Après une longue période de stabilité, l'évolution du nombre de dossiers de surendettement déposés dans les commissions tend à s'accroître considérablement depuis le début de l'année 1996.

1 - L'importance de l'évolution

L'analyse des flux annuels de 1990 à 1995 ne laisse pas apparaître de mouvements importants en dehors de l'afflux initial de dossiers qui avaient été "stockés" dans l'attente de la mise en place des commissions. Depuis le début 1996 on relève une tendance nouvelle orientée à la hausse. Le nombre de dossiers augmente en effet par rapport à 1995 de 23 %. Selon des données recueillies par l'Association française des établissements de crédit (AFEC), en 1996 l'augmentation serait plus importante pour les départements d'Ile-de-France (+28 %) que pour la province.

Tableau II
DÉPÔTS ANNUELS DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT EN PHASE AMIABLE

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
90 174	68 075	68 830	68 863	68 608	70 112	86 806

2 - L'analyse de l'évolution

L'analyse de l'évolution par semestre permet d'en préciser le sens. En effet il est probable que les augmentations importantes du second semestre 1995 et du premier semestre 1996 par rapport aux mêmes semestres des années précédentes s'expliquent en partie par une modification des procédures avec la loi du 8 février 1995 : des dossiers qui allaient directement en contentieux chez le juge passent dorénavant au préalable par la commission.

Toutefois la persistance de cette tendance au cours du second semestre 1996 montre qu'il s'agit d'une augmentation essentiellement due à un afflux de demandes nouvelles, ce que confirme l'analyse des dossiers dans les trois départements visités.

Tableau III
DÉPÔTS SEMESTRIELS DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT
EN PHASE AMIABLE

	Premier semestre	Évolution	Second semestre	Évolution
1993	36 455	+7%	32 696	+11%
1994	37 918	+4%	30 301	-7 %
1995	33 975	-10 %	36 363	+20%
1996	44 179	+30%	42 627	+17%

NB : le cumul de données mensuelles utilisé ici donne des totaux annuels légèrement différents de ceux du tableau précédent, publiés pour les années 1990 à 1995 dans le bulletin de mars 1996 de la Banque de France.

Cette importante augmentation du nombre de demandes est donc en soi préoccupante. En effet, on était en droit d'attendre une diminution du nombre des dossiers à partir de 1992 pour deux raisons : la première liée à la réduction progressive du "stock" de demandes initiales ; la seconde liée aux mesures de contrôle et de sélection renforcées prises par les organismes bancaires à partir des années 90 concernant l'attribution de prêts. Les motifs de saisine du dispositif semblent donc s'être modifiées, comme l'indique l'analyse des demandes.

B/ Une évolution des caractéristiques du public

Dans son rapport sur l'application de la loi Neiertz, le parlementaire Roger LÉRON propose une définition des notions de surendettement "passif" et de surendettement "actif". Le surendettement "actif" "résulte de l'augmentation des charges par rapport au revenu qui provient d'une mauvaise anticipation, par l'emprunteur, de ses capacités de remboursement". Le surendettement "passif" "provient d'une cause accidentelle qui provoque une diminution de revenus ou une augmentation des charges".

Lorsque l'on analyse l'évolution des causes de surendettement on constate que ce dernier type de surendettement tend à prendre une place de plus en plus prééminente. L'accroissement du nombre de chômeurs en constitue bien évidemment la principale raison.

La fragilité du public se renforce par ailleurs avec une diminution des revenus disponibles et le développement de l'isolement des personnes.

1 - L'impact croissant du chômage

En 1990, selon les données de la Banque de France, le surendettement trouvant son origine dans une baisse de ressources liée au chômage s'élevait à 24 %. En 1993, selon les données du CREP, ce pourcentage s'élèverait à 43 %.

Cette évolution est confirmée par l'analyse des rares données locales disponibles. Ainsi selon l'étude de l'AFEC précitée [cf. *supra*], pour les huit départements d'Ile-de-France le chômage constituerait en 1995 la cause déterminante du surendettement dans près de 36 % des cas. En Savoie ce taux est passé successivement de 22 % en 1990 à 41 % en 1993 et à 43 % en 1995. Dans ces départements, l'évolution du chômage n'étant pas plus marquée qu'ailleurs, on peut supposer que le phénomène tendant à la substitution d'une partie des "surconsommateurs imprudents" par des personnes privées d'emploi se vérifierait dans le reste de la France⁷.

2 - La fragilité croissante des ménages

Dans les trois départements observés il ressort de l'ensemble des auditions que la première préoccupation des partenaires institutionnels du dispositif concerne la fragilité croissante des ménages, et plus particulièrement l'accroissement important des situations de chute brutale des ressources sans perspective d'amélioration qui se traduisent par des plans impossibles à construire en raison de capacités de remboursement faibles ou négatives. Seul le département de la Savoie a pu mesurer la réalité de cette intuition à travers l'analyse du revenu médian des ménages surendettés (en dessous duquel se situent la moitié des ménages). Celui-ci est passé dans ce département de 8 600 francs par mois en 1990 à 7 600 francs par mois en 1995. Le revenu médian des ménages surendettés au plan national étant déjà en 1990 inférieur de 10 % à celui de l'ensemble des ménages, on peut penser que cette différence s'est bien amplifiée.

Par ailleurs, la proportion du nombre de ménages isolés tend à s'accroître alors que l'on sait que l'isolement constitue un facteur d'aggravation du risque d'exclusion sociale. Ainsi, on observe en Savoie que l'aggravation récente du phénomène de surendettement s'accompagne d'une augmentation du nombre de personnes isolées en situation de surendettement. Dans ce département, les couples qui représentaient entre 1990 et 1993, 60 % des ménages surendettés, n'en représentent plus que 52 % en 1995.

7. En région parisienne le taux de chômage moyen est passé de 10,7 % pour le troisième trimestre 1993 à 11 % pour le troisième trimestre 1996. En Savoie pour les mêmes trimestres de référence le taux est resté stable à 10,2 %. Sur le plan national, ce taux est passé de 12 % pour le troisième trimestre 1993 à 12,6 % pour le troisième trimestre 1996.

Cette évolution doit toutefois être interprétée avec prudence car ce département, comme la plupart des départements de province, avait un pourcentage de couples dans les ménages surendettés déjà inférieur à la moyenne nationale. Il faut rappeler qu'alors qu'en 1990 deux tiers des ménages français étaient des couples, ces derniers représentaient trois quarts des ménages surendettés. Cette particularité s'explique probablement par le poids important des dettes liées à l'accession à la propriété qui concernent essentiellement les couples⁸.

Quoi qu'il en soit il reste certain que l'accroissement du nombre de familles monoparentales en France tend à se répercuter aussi sur la gestion du dispositif de traitement du surendettement. En Savoie, l'accroissement du pourcentage des personnes isolées dans le surendettement coïncide avec la progression parmi les causes principales du surendettement des séparations et des divorces (de 7 % en 1993 à 13 % en 1995).

II - LA DÉSTABILISATION DU DISPOSITIF

Il faut rappeler que les principes de fonctionnement du dispositif ont été conçus dans un contexte où le public concerné par le dispositif pouvait entrevoir avec plus de sérénité le maintien, voire l'amélioration de sa situation matérielle. Cette perspective était non seulement réaliste en ce qui concerne les "surendettés actifs" mais aussi pour la plupart des "surendettés passifs". En outre, en 1990 seule la moitié des dossiers de surendettement s'expliquait par une baisse de ressources imprévisible. La construction de plans s'inscrivait donc dans un contexte favorable.

Aujourd'hui non seulement les "surendettés passifs" constituent une large majorité du public concerné par le surendettement, mais de surcroît l'avenir est plus incertain pour tous⁹. Si le taux de signature de plans reste donc très élevé, on peut craindre que l'efficacité des dispositions et de leur mise en œuvre soit aujourd'hui fragilisée.

A/ L'efficacité du dispositif demeure...

Il faut rappeler que sur les 481 000 dossiers déposés (en données cumulées) entre le 1^{er} mars 1990 et le 1^{er} juillet 96, plus de 90 % des dossiers ont été considérés comme

8. Ainsi, dans le département de la Savoie l'existence de dettes immobilières ne concerne qu'un tiers des surendettés, alors que, selon l'étude du CREP [cf. *supra*], dans près d'un dossier de surendettement sur deux, on trouve des dettes relatives au crédit immobilier sur lesquelles se greffent le plus souvent d'autres dettes de consommation et des arriérés.

9. En Savoie on a pu comparer l'excès d'endettement initial entre les années 1990 et 1995. Le pourcentage de ce type d'endettement est passé de 40 % à 13 %. On peut donc considérer que la plus grande partie des "surendettés actifs" ont déposé leurs dossiers dans les deux premières années d'application de la loi.

recevables, et ont donné lieu à signatures de plans amiables dans 60 % des cas. En outre, sur les 40 % de dossiers n'ayant pas donné lieu à la signature d'un plan amiable, une part non négligeable de ces dossiers font l'objet d'un plan décidé unilatéralement par le juge de l'exécution. Par ailleurs, le taux de signatures de plans amiables augmente régulièrement depuis 1990 ; au 30 septembre 1996, il atteignait plus des deux tiers.

Tableau IV
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOSSIERS DÉPOSÉS ET SIGNÉS

1990	Nombre de dossiers déposés	Taux de signature des plans
1990	90 174	45 %
1991	68 075	58 %
1992	68 830	62 %
1993	68 863	62 %
1994	68 608	63,5 %
1995	70 112	66 %
1996*	51 440	67,4 %

* au 30 septembre 1996.

Toutefois, l'importance de ce taux n'est pas en soi suffisamment significative de la réussite du dispositif. C'est pourquoi l'étude réalisée par le CREP portait déjà en 1994 sur le caractère réaliste des mesures contenues dans des plans signés en 1992 et 1993. Selon cette étude, dans trois plans sur cinq, les surendettés pouvaient faire face sans difficulté majeure aux dispositions retenues. Seuls 16 % des surendettés se retrouvaient dans une situation extrêmement difficile, donnant lieu souvent à des incidents suffisamment graves pour conduire à un passage en contentieux. Toujours selon cette étude, 2 % des plans assuraient un "minimum vital forfaité" par unité de consommation inférieur¹⁰ à 1 000 francs par mois ; 58,5 % un minimum vital compris entre 1 000 et 2 000 francs ; 25,9 % un minimum vital compris entre 2 000 et 3 000 francs ; et 5,8 % un minimum vital compris entre 3 000 et 4 000 francs.

L'ensemble des représentants des institutions sociales ainsi que les travailleurs sociaux rencontrés au cours de l'étude reconnaissent généralement les progrès qui ont été rendus possibles grâce à la loi Neiertz : effectuer un traitement global des

10. Afin de pouvoir comparer les revenus de familles ne comprenant pas le même nombre de personnes, on emploie un système de pondération progressif tenant compte des économies d'échelle induites par la vie en commun. L'échelle d'Oxford, la plus souvent adoptée, donne un poids 1 à la première personne, 0,7 à chacun des autres adultes et 0,5 à chacun des enfants. Ainsi, pour un couple vivant avec deux enfants, on obtiendra le revenu par unité de consommation en divisant le revenu global par 2,7 (soit 1+0,7+0,5+0,5).

dettes, stopper les poursuites, et préserver les biens. Le dispositif de traitement des situations de surendettement constitue donc bien un recours permettant de restructurer un budget pour des personnes ayant des revenus mal organisés ou fragilisés à la suite d'un événement imprévisible.

Mais si ce dispositif peut permettre à ces ménages de passer une étape difficile sans glisser dans la précarisation, c'est à condition de conserver durablement des ressources suffisantes. Or cette hypothèse se fait plus rare aujourd'hui.

B/ ...mais le dispositif est mal préparé à l'aggravation de la crise sociale

La crainte d'une inadéquation du dispositif à son public est d'autant plus fondée que la poursuite et l'aggravation de la crise sociale risquent de multiplier le passage en commission de situations de surendettement de plus en plus inextricables, tandis que les récentes dispositions de la loi du 8 décembre 1995 qui interdisent tout rejet de dossier pour insuffisance de revenu devraient renforcer cette tendance.

On peut ainsi relever que dans les rares départements ayant effectué une analyse statistique de la capacité de remboursement, les pronostics de réussite du plan s'avèrent bien plus fragiles que ceux dégagés dans l'étude du CREP effectuée, il est vrai, sur des situations plus anciennes. Ainsi, peut-on mentionner l'exemple du département de la Loire dans lequel la capacité de remboursement par ménage, telle que définie sur le plan local¹¹, serait en 1995 négative dans 32 % des cas, et inférieure à 500 francs dans 41 % des cas. Seuls 27 % des cas auraient une capacité de remboursement supérieure à 500 francs.

Cette information est d'autant plus significative que le niveau des ressources disponibles des ménages dans ce département n'a rien d'exceptionnel. Si deux tiers des ménages surendettés y ont des ressources inférieures à 10 000 francs, cette proportion est comparable à celles d'autres départements. Ainsi, en Savoie, 63 % des ménages surendettés disposaient de moins de 9 000 francs de revenus par mois en 1995 contre 59 % en 1993. De même, dans les Alpes-Maritimes, 61 % des ménages surendettés disposaient de moins de 10 000 francs de revenus par mois en 1995, contre 57 % en 1993.

Pour permettre l'adaptation du dispositif à cette nouvelle population, une seule perspective peut être entrevue : celle d'une plus forte articulation du dispositif de traitement du surendettement avec l'ensemble des dispositifs d'action sociale en vue

11. Capacité de remboursement = Ressources (prestations diverses incluses) - (forfait de base pour la nourriture et l'habillement + loyer + pension alimentaire + impôt sur le revenu).

d'un traitement global des problèmes d'exclusion. Or, cette articulation reste encore très aléatoire, tant en ce qui concerne l'accompagnement social que l'insertion.

Seconde partie

LES PERSPECTIVES : LE DÉCLOISONNEMENT DES DISPOSITIFS

Le discours sur le nécessaire décroisement de l'économique et du social est bien connu. Il faut irriguer les préoccupations des acteurs économiques de celles des acteurs sociaux et inversement. L'évolution du dispositif de traitement du surendettement peut offrir un terrain d'expérimentation tout à fait propice au passage du discours à l'action.

Or, la collaboration entre le dispositif de traitement du surendettement et les dispositifs d'action sociale peut être encore considérablement améliorée. Pour y parvenir il faudra mettre en place les conditions favorisant une meilleure fluidité des relations entre la Commission de surendettement et le monde du travail social. Il pourra alors s'exprimer non seulement en matière de suivi social mais aussi de prévention.

I - LE NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION DES DISPOSITIFS

Cette coopération est nécessaire tant en ce qui concerne les services sociaux dont le plus important relève aujourd'hui de la responsabilité du Conseil général, qu'en ce qui concerne les dispositifs d'insertion¹².

12. Voir description en annexe.

A/ Le déficit de coopération avec les services sociaux

Selon l'étude du CREP, en 1994, 27 % des personnes concernées avaient déposé leur dossier en commission de surendettement à l'instigation d'une assistante sociale (Conseil général, Caisse d'allocations familiales, Union départementale des associations familiales, entreprise...)¹³. On a pu vérifier que ce rôle de prescription du travail social est bien réel : dans les départements visités toutes les assistantes sociales rencontrées avaient orienté des familles vers le dispositif de traitement du surendettement...

Toutefois cette démarche des assistantes sociales ne traduit pas pour autant leur conviction de l'efficacité du dispositif. En effet, les professionnels du social ont généralement des avis très nuancés sur le caractère réaliste des plans, et leur niveau de mobilisation à l'égard du dispositif est très inégal.

Dans le département des Alpes-Maritimes, on affirme très majoritairement n'y avoir recours qu'exceptionnellement et en désespoir de cause, sans y entrevoir de solutions réalistes.

Dans le département des Yvelines, on convient généralement du caractère bien peu adapté du dispositif au public du service social, mais on cherche à en renforcer l'efficacité. Il est vrai que le Conseil général de ce département s'appuie sur un réseau de 36 conseillères en économie sociale et familiale recrutées à cette fin, et que la Caisse d'allocations familiales de son côté gère des commissions interinstitutionnelles des aides financières pouvant soutenir en aval les bénéficiaires de plans.

Dans le département de la Savoie, c'est l'ensemble des professionnels du social qui semblent mobilisés pour optimiser l'efficacité du dispositif de traitement du surendettement. Il est vrai que dans ce département la tradition partenariale est forte, et consolidée par la dimension du territoire qui favorise les rapports directs entre les professionnels du social et les autres professionnels concernés. En outre, on y relève une faible mobilité du personnel qui a permis à la collaboration de se développer dans le temps, et de renforcer la fluidité entre les cultures de l'économique et du social.

Dans ce département, la commission s'efforce d'ailleurs d'utiliser toute la gamme des possibilités offertes pour permettre l'établissement de plans réalistes comprenant souvent une forte réduction des taux d'intérêts des crédits, voire leur suppression. Elle propose parfois, dans les cas les plus délicats, la mise en place de moratoires pour une durée pouvant aller de deux à cinq ans, et l'abandon de

13. Selon l'étude du CREP, *op. cit.*

créances en particulier auprès des services des eaux, voire des services fiscaux. Si ces dispositions ne permettent pas toujours un règlement définitif des problèmes de surendettement dans les situations les plus critiques, elles favorisent une prise en charge globale des personnes.

Toutefois, même dans ce département, les travailleurs sociaux ne souhaitent pas être identifiés comme des intervenants obligés de ce dispositif (comme ils le sont pour le FSL ou le RMI...). En effet, le service social de polyvalence se retrouve depuis plusieurs années appelé à s'impliquer dans tous les nouveaux dispositifs qui se mettent en place à l'initiative de l'État sans que les moyens dont il dispose s'accroissent en conséquence.

On peut donc comprendre que les travailleurs sociaux et leurs responsables soient particulièrement réservés par rapport à tout ce qui pourrait apparaître comme une tentative d'intégration "forcée" dans le dispositif de surendettement.

B/ Le déficit d'articulation avec les dispositifs d'insertion : l'exemple du FSL

Le dispositif de traitement des situations de surendettement porte souvent sur des situations pouvant entraîner la perte de logement pour certains ménages. La commission s'efforce en général de tout faire pour éviter cette issue. C'est également à cette fin qu'a été créé par voie législative le Fonds de solidarité pour le logement (FSL). Bien que l'on constate entre les départements une grande diversité d'organisation et de modes de saisine des FSL (commissions locales déconcentrées ou non...), l'importance de leur rôle est aujourd'hui largement reconnue.

Il est donc indispensable que ces deux types de dispositifs, qui concernent souvent la même population, fonctionnent de façon harmonieuse.

Tableau V
BÉNÉFICIAIRES DU FSL

	Aide au maintien	Aide à l'accès
1992	42 000	38 500
1993	48 000	63 000
1994	53 800	88 100

Cette coordination existe, et s'est même amplifiée avec la circulaire du 22 janvier 1993 de la DGCCRF. Ainsi, d'après une enquête du ministère du logement sur

l'organisation du FSL et son articulation avec d'autres dispositifs, elle se vérifiait dans 66 départements en 1995 contre 50 en 1993.

En revanche, cette coordination est souvent assez limitée dans son contenu. En effet, cette coordination devait permettre une intervention combinée de ces structures. Or, sur les 66 départements dans lesquels existe cette coordination, seuls 41 d'entre eux organisent une véritable complémentarité de traitement qui se vérifie à travers l'existence de fiches navettes (21) et/ou de participation d'un représentant du FSL à la commission de surendettement (27). Dans les autres cas il s'agit d'un simple échange d'informations.

L'existence et les limites de cette coordination ont pu être vérifiées dans les trois départements visités. La connaissance mutuelle des dispositifs est effectivement bonne, mais la coordination fonctionnelle est inégale... Il est vrai que la cohérence est souvent renforcée par des contacts personnels qui n'apparaissent pas toujours dans les organisations. Il reste que là encore les modes d'articulation entre dispositifs pourraient être largement améliorés.

II - LES CONDITIONS D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE

Si le renforcement de cette coopération est généralement perçu comme nécessaire, les obstacles à sa mise en œuvre restent nombreux. Ainsi, bien que les partenaires institutionnels du dispositif reconnaissent l'intérêt d'un traitement davantage axé sur des problématiques de type social pour les situations de surendettement les plus difficiles, de nombreuses inquiétudes s'expriment sur le risque de "déresponsabilisation" des demandeurs de crédit. Enfin, si les acteurs sociaux conviennent de l'intérêt d'un renforcement du soutien social aux ménages déstabilisés par le surendettement, une reconnaissance plus établie de leur responsabilité en la matière se heurte à leurs inquiétudes sur l'accroissement de leur charge de travail.

Des nombreux entretiens menés avec des travailleurs sociaux dans les trois départements étudiés, il ressort que la coopération de l'ensemble des acteurs institutionnels et sociaux autour du dispositif de traitement du surendettement ne pourra se faire sans une analyse partagée de l'évolution des besoins du public, sans une organisation définie de ces relations, et sans une plus grande intégration de la problématique sociale dans l'établissement des plans.

A/ L'observation partagée

Il ne s'agit là d'une démarche aussi nécessaire que concrète. La gravité de la crise que traverse notre société appelle partout une rationalisation de la décision par l'établissement préalable d'un diagnostic individuel et collectif. Pour organiser efficacement ce diagnostic des besoins, et le faire avec le concours de tous, il convient de bien en mesurer préalablement les objectifs.

1 - Les objectifs de la démarche

On sait que cette démarche doit d'abord tendre à faciliter l'adaptation des réponses à un public de plus en plus diversifié.

Ce besoin est d'ailleurs largement ressenti par les membres des commissions et leurs secrétariats qui souhaiteraient disposer d'informations, à la fois sur l'évolution du profil des surendettés, et sur le nombre de plans ayant abouti à une solution définitive. Si les commissions disposaient de ces données, elles pourraient rechercher des solutions mieux adaptées aux différents publics qu'elles reçoivent.

C'est probablement parce que la commission de surendettement du département de Savoie a procédé à une exploitation approfondie de certaines informations disponibles qu'on relève une forte implication et une réflexion critique de l'ensemble de ses acteurs. Ceux-ci ont d'ailleurs précisé lors des entretiens que l'établissement d'un certain nombre de statistiques ne posait pas de problème technique dans la mesure où les informations nécessaires pour analyser les caractéristiques du public figurent dans les dossiers. En revanche aucune information fiable n'est disponible sur les échecs ou les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du plan car seules sont enregistrées les demandes de modification de plans.

Reste que dans ce même département, l'échange d'informations avec les institutions sociales n'est pas suffisamment organisé. Il n'existe donc pas de réflexion commune autour de l'évolution des profils des demandeurs.

On sait pourtant que le partenariat d'observation constitue un préalable au partenariat d'action. En effet, ce n'est qu'à partir d'une perception commune des besoins du public concerné que pourra se développer un climat favorable au renforcement de la coopération du travail social au dispositif de traitement du surendettement. En outre, l'échange d'informations est souvent nécessaire en raison de la dispersion des informations relatives au public et des indicateurs d'environnement socio-économiques.

Le dispositif d'observation doit donc tendre également à favoriser l'organisation d'une démarche participative de tous les acteurs concernés : aux côtés des associations concernées (tout particulièrement celles qui concernent les consommateurs et les familles), les partenaires institutionnels du dispositif de traitement du surendettement, la Caisse d'allocations familiales, le Conseil général...

2 - Le contenu de la démarche

Compte tenu de cette double finalité, l'amélioration de l'observation pourrait porter sur trois points :

a) L'exploitation normalisée des formulaires de demande

Toute analyse de données passe généralement par une approche comparative. Or, chaque dispositif départemental traite de façon particulière ses informations qualitatives. Toute comparaison s'avère donc difficile, voire impossible. Il convient donc de normaliser l'exploitation des données disponibles afin de permettre une vision comparative tant au plan local que national.

Cette normalisation, qui devra faciliter leur traitement informatique, pourrait porter sur les données relatives à la situation familiale et professionnelle des divers adultes de la famille et sur leur situation au regard du logement, mais aussi sur les causes du surendettement. À cette fin, il conviendra d'établir une nomenclature simple d'événements constitutifs de ruptures et une typologie des dettes.

b) La création d'un fichier de suivi des plans

Ce fichier pourrait être constitué en partant des données ayant servi à l'établissement des plans en ce qui concerne la capacité de remboursement, le suivi antérieur ou non par un travailleur social, et l'intervention préalable, ou simultanée, d'autres dispositifs (FSL, commission interinstitutionnelle des aides financières...).

À partir de ces données, les situations comportant des risques d'échec de plan (capacité de remboursement trop faible ou nulle, fragilité à la suite d'une rupture, chômage, séparation, deuil...) pourraient être définies.

Pour ce type de situations, il serait souhaitable d'organiser un retour d'informations sur le déroulement du plan, en prévoyant que le bénéficiaire du plan remplisse tous les six mois une fiche sur les difficultés rencontrées. L'ensemble des informations ainsi recueillies permettrait de tenir à jour un registre permettant l'évaluation de la pertinence des plans.

Si ces situations "à risque" pouvaient bénéficier d'un accompagnement social [cf. *infra*], l'information serait alors plus facile à obtenir pour intervenir et soutenir les personnes concernées.

c) L'échange contractualisé d'informations

Il sera alors possible d'envisager la mise en place d'une observation partagée consistant en un échange régulier d'informations organisé sous forme de protocole d'accord, associant notamment aux partenaires institutionnels du dispositif le Conseil général et la Caisse d'allocations familiales, tout particulièrement dans les départements fortement peuplés. Ce protocole devrait prévoir *a minima* l'organisation d'une rencontre annuelle entre les membres de la commission et les représentants du travail social et du monde associatif concerné afin d'analyser les évolutions du public et de proposer éventuellement les adaptations nécessaires.

B/ L'organisation de la collaboration

Sans remettre en cause la prédominance du caractère économique du dispositif, on pourrait envisager la collaboration du travail social à travers sa participation aux travaux de la commission.

Cette collaboration pourrait s'effectuer aussi bien au moment de l'instruction des dossiers qu'au moment de la délibération.

1 - Dans la phase d'instruction

La phase d'instruction des dossiers est confiée exclusivement au personnel de la Banque de France, et relève d'une approche prioritairement économique des situations. Elle ne peut que très difficilement offrir aux populations concernées un soutien personnalisé relevant de professionnels du social. Elle ne permet pas non plus de prendre réellement en compte tous les éléments psychologiques et de contexte qui conditionneront la réussite des plans.

Cette situation est d'autant plus regrettable que, compte tenu des évolutions du profil des surendettés, les commissions sont de plus en plus souvent confrontées à des ménages présentant des handicaps multiples qui nécessitent ou nécessiteront, à un moment ou à un autre, l'intervention d'un professionnel du secteur social.

En outre, si le secrétariat de la commission est généralement bien préparé à l'examen des aspects financiers d'un dossier, il l'est moins en ce qui concerne les

aspects touchant à l'accès aux droits ou à leur rétablissement, et au repérage des aides financières possibles.

C'est pourquoi, compte tenu de leur formation, on pourrait envisager que dans chaque commission soit affectée un conseiller en économie sociale et familiale (CESF), dont l'emploi pourrait être cofinancé par diverses institutions (Banque de France, Conseil général, CAF...). On pourrait également lui confier la réalisation et le suivi d'un fichier exhaustif sur les institutions et les travailleurs sociaux susceptibles d'intervenir auprès des populations surendettées. Ce type de support ne faciliterait pas seulement les contacts entre professionnels, mais également les démarches des ménages surendettés désireux de se rapprocher du travailleur social compétent pour son lieu d'habitation...

2 - Dans la phase de délibération

Même si la législation ne l'a pas prévu explicitement, rien n'interdit que la commission de surendettement ouvre ses travaux sans voix délibérative à un représentant des institutions sociales du département, à définir en fonction de chaque département.

Certes, la culture du social n'est pas totalement absente des travaux de la commission puisque l'un des cinq membres est désigné par le Préfet sur proposition des associations familiales ou de consommateurs. Toutefois, la mobilisation du travail social ne pourra être réellement développée que s'il est représenté par un responsable de travailleurs sociaux.

Cette démarche avait d'ailleurs rencontré un plein succès dans le département des Yvelines¹⁴. Les différents responsables des départements interrogés sur cette hypothèse y répondent très favorablement. On peut ainsi considérer qu'avec la progression de la précarité, d'utile cette démarche devient indispensable.

C/ L'intégration de la problématique sociale dans l'établissement du plan

Le renforcement de l'implication du travail social ne peut être obtenu par des seules mesures d'organisation. On peut supposer qu'il serait favorisé par une amélioration

14. Dans ce département, les différentes institutions et administrations sociales (Caisse primaire d'assurance maladie, Caisse d'allocations familiales, Mutualité sociale agricole, DDASS, et Conseil général) déléguaient à tour de rôle un travailleur social aux réunions de la commission. Cette pratique s'est éteinte à la suite du désistement progressif de certains partenaires. Son utilité n'était en effet alors avérée que lors de l'examen des cas les plus difficiles, lesquels, très minoritaires alors, constituent désormais une proportion de plus en plus importante des dossiers.

du traitement des dossiers laissant une meilleure disponibilité financière aux familles, conformément aux recommandations de la circulaire du 28 septembre 1995.

La période y est favorable. La majorité des créanciers perçoivent mieux l'intérêt d'un dispositif qui leur permet tout à la fois de récupérer une partie de leurs créances tout en contribuant au rétablissement de situations fortement dégradées sur le plan social. Certains d'entre eux admettent la part de responsabilité des organismes de prêts dans certaines situations de surendettement qu'ils ont à connaître (notamment celles consécutives à un recours excessif aux crédits à la consommation), et la plupart sont très préoccupés par l'augmentation du nombre de ménages sans capacité de remboursement déposant un dossier. Certes, tous n'ont pas la même perception du dispositif. Mais on a pu vérifier dans les trois sites une réelle ouverture à la problématique sociale de la part des représentants du secteur bancaire au sein des commissions.

Rien ne semble donc s'opposer à ce que dans les cas des ménages aux capacités de remboursement très faibles, on puisse utiliser toutes les mesures prévues par la loi. Dans certaines situations, la réduction des taux d'intérêt à 0 %, le report de certaines dettes, le moratoire établi sur un terme relativement long (possibilité d'aller jusqu'à cinq ans) et renouvelable, la réduction du capital restant dû, peuvent constituer autant de dispositions renforçant la crédibilité de la démarche.

Toutefois, cette évolution s'effectuerait de façon encore plus consensuelle si les détenteurs de créances publiques pouvaient s'engager davantage dans les processus de restructuration des dettes, qui au demeurant concernent de plus en plus fréquemment les administrations. On commence d'ailleurs à s'interroger sur la comparaison du coût financier pour la collectivité de l'entrée d'une famille dans un processus d'exclusion au regard du montant d'un abandon de créances publiques au demeurant souvent irrécouvrables...

Si de telles mesures étaient appliquées par l'ensemble des commissions, les plans signés seraient plus souvent réalistes, car même dans les cas les plus critiques (capacité de remboursement nulle ou négative, et revenu particulièrement faible), ces mesures auraient un effet indirect : le gel ou une réduction de dettes à l'initiative des créanciers peuvent permettre au travailleur social de mieux mobiliser les institutions susceptibles d'apporter un soutien complémentaire. Dans ces situations "limites", le plan est plus social que financier et n'a de sens que si la contrepartie de ces mesures exceptionnelles est l'inscription dans un plan d'accompagnement social global. L'évolution du dispositif dans ce sens permettrait de plus d'atténuer l'intérêt du débat sur la faillite civile dans une société peu encline à accepter cette forme de stigmatisation des individus.

III - LES CHAMPS D'UNE COOPÉRATION RENFORCÉE

On sait que la mutation du public de l'action sociale a entraîné la nécessité de repenser ses modes d'intervention. Ces interrogations trouvent toute leur place à propos de l'évolution du dispositif de traitement des situations de surendettement des particuliers.

Face à l'extension des besoins, les efforts doivent être réorientés dans deux directions : celle de la prévention et celle d'un suivi social adapté.

A/ La prévention

Bien que l'on puisse entrevoir sans difficulté les limites des démarches de prévention qui ne pourront atteindre que des populations en mesure d'effectuer des choix, celles-ci sont indispensables pour compenser les appels, encore plus pressants en période de crise, à la consommation.

La participation du travail social peut considérablement renforcer leur impact, non seulement à travers les interventions des services sociaux des entreprises déjà fortement mobilisés sur cette question, mais aussi à travers les interventions des assistants sociaux de secteur.

1 - Le nécessaire renforcement de la prévention

Le nécessaire renforcement des démarches de prévention a été affirmé avec force par l'ensemble des acteurs rencontrés lors des visites sur sites. Toutefois, le même consensus a été constaté sur la nécessité de ne pas cibler un type de population. Les initiatives locales devront donc relayer des campagnes nationales de prévention du surendettement plus neutres et moins traumatisantes.

Ces campagnes devront en effet être principalement axées sur l'information sur les droits des consommateurs et les réglementations en vigueur concernant le crédit, la vente par correspondance et à domicile. Ce type d'approche est perçu comme satisfaisant car il ne traite qu'indirectement du risque de surendettement. L'endettement n'est pas le surendettement.

Dans le même esprit, les intervenants interrogés estiment risqué d'informer directement le grand public de l'existence de la commission de surendettement, car ce type d'information pourrait jouer dans certains cas un rôle incitatif.

2 - Le rôle du travail social dans la prévention

Sur ces bases les travailleurs sociaux peuvent jouer un rôle plus actif en matière de prévention, alors qu'ils se refusent à s'inscrire dans une démarche jugeante, du type : *"Vous êtes trop pauvres, ne vous endettez pas !"*

C'est dans cette perspective que des initiatives ont déjà été prises. Ainsi dans les Yvelines plusieurs circonscriptions d'action sociale ont organisé une exposition itinérante sur le surendettement avec notamment le souci de mener des opérations de conseil budgétaire et de prévention en direction des fonctionnaires. Dans ce même département les conseillères en économie sociale et familiale ont conçu une brochure intitulée "consommation et surendettement" destinée à leurs autres collègues assistants sociaux pour les aider dans leur fonction de conseil auprès des usagers du service social.

Dans le département des Alpes-Maritimes, des travailleurs sociaux relevant de la Caisse d'allocations familiales ont réalisé une brochure offrant des conseils au public pour "dépenser mieux".

Pour faciliter la mise en œuvre de ce type d'initiatives en évitant la dispersion des efforts et en renforçant l'impact, il serait souhaitable de fournir à tous les acteurs locaux concernés (travailleurs sociaux, personnel des organismes financiers, des impôts, des organismes HLM...) des outils communs, comme par exemple les plaquettes d'information réalisées par l'Association française des établissements de crédit (AFEC), sur lesquels se grefferaient les initiatives locales de communication.

En outre, la formation générale des travailleurs sociaux devrait être davantage axée sur ces aspects de conseil budgétaire en s'appuyant sur l'expérience acquise avec la formation des conseillers en économie sociale et familiale. Sans essayer de faire de chaque professionnel un spécialiste de la gestion budgétaire et du surendettement, cette thématique pourrait être introduite dans le programme de formation initiale ou continue un module spécifique à cette problématique.

B/ Le suivi social individuel

Le législateur n'a pas souhaité introduire dans la loi une disposition prévoyant le suivi systématique de tous les ménages bénéficiant d'un plan de redressement. Ce choix n'est pas remis en cause. Cependant, la plupart des personnes intervenant autour du surendettement (qu'elles appartiennent au secteur économique ou au secteur social) s'accordent à penser que le succès des plans des personnes en grande difficulté dépend pour partie du soutien qui peut leur être proposé dans la mise en œuvre du plan.

1 - L'intérêt du suivi social individuel

Un suivi des personnes bénéficiaires de plans semble d'autant plus nécessaire que l'effort demandé est long (entre cinq et dix ans) et très lourd. C'est le cas pour tous les ménages dont le solde disponible par unité de consommation est très faible (500 à 1 000 francs pour 2 % des plans), et/ou qui se caractérisent par une fragilité particulière liée à une situation de rupture).

Actuellement les services sociaux polyvalents et les services sociaux spécialisés assurent de fait le suivi des plans pour les ménages qu'ils connaissent avant même le dépôt d'un dossier en commission de surendettement, dans la mesure où ce suivi est proposé ou intégré à une démarche d'accompagnement social plus global.

Dans le département de la Savoie, les travailleurs sociaux nous ont signalé qu'ils ont toujours connaissance, directement ou indirectement, des familles en difficulté bénéficiant d'un plan et qu'ils sont amenés à intervenir à un moment ou à un autre du déroulement du plan (incidents de paiement, demande de secours, d'aide alimentaire...).

Le problème du suivi se pose alors principalement pour les ménages non connus d'un service social et ceux habitant les zones fortement urbanisées. En effet, même si la commission informe les personnes présentant des difficultés multiples qu'elles peuvent s'adresser aux services sociaux, ces dernières ne le font pas systématiquement.

2 - Les modalités du suivi social individuel

Dès la mise en œuvre des plans il semble souhaitable d'apporter un soutien personnalisé aux personnes nécessitant une aide pour organiser la gestion budgétaire de leurs ressources encore disponibles. Bien évidemment cette démarche serait facilitée si la commission disposait dans son secrétariat d'un CESF.

Par ailleurs, la nécessité d'un suivi social durant toute ou partie du plan paraît s'imposer dans certaines situations. Le problème se pose alors de la définition des modalités de ce suivi tout particulièrement en ce qui concerne les personnes n'ayant pas été orientées vers le dispositif par un travailleur social.

Il est vrai que ce suivi pourrait être assuré soit par les services sociaux du département ; mais l'on peut comprendre que dans une période de pénurie de moyens, les travailleurs sociaux et leurs responsables craignent de s'engager dans un nouveau dispositif dont ils évaluent mal l'ampleur.

Les perspectives : le décloisonnement des dispositifs

C'est pourquoi cette question s'inscrit dans le cadre du débat plus général sur la réorganisation des services sociaux et l'harmonisation des interventions des nombreuses institutions impliquées dans ce domaine.

Enfin, on peut soulever l'intérêt que pourrait constituer une contractualisation de ce suivi dans les clauses annexes du plan. La technique du contrat, très utilisée par les travailleurs sociaux, par exemple pour le FSL et le RMI, permet souvent de responsabiliser et de mobiliser des personnes en grande difficulté. On peut notamment considérer cette contractualisation comme légitime dans l'hypothèse d'un plan très favorable au ménage surendetté.

CONCLUSION

Conformément aux conclusions des différents rapports du Conseil national du crédit, le surendettement change aujourd'hui de nature. Être surendetté ne signifie plus obligatoirement être imprudent. Des ménages qui ont fait des choix de consommation portés par des attentes légitimes, souvent suscitées par les pouvoirs publics, se trouvent brutalement précipités dans une situation précaire.

C'est pourquoi après avoir osé construire un dispositif apte à offrir une nouvelle chance aux débiteurs de bonne foi, il convient d'adapter ce dispositif à l'évolution de son public. Celui-ci, de plus en plus précarisé, ne pourra souvent reprendre confiance qu'au prix d'une réelle restructuration de ses dettes, même si celle-ci appelle des efforts plus substantiels des créanciers.

Cette évolution du dispositif dans le sens de la générosité et de l'efficacité pourrait constituer le socle sur lequel se greffera une mobilisation du travail social, autour de la recherche de soutiens financiers et de solutions d'accompagnement permettant de garantir la réalisation du plan.

Cette aspiration n'est pas seulement théorique. Ses effets se mesurent déjà concrètement lorsque dans un site tous les acteurs économiques et sociaux œuvrent dans la même direction, avec la même perception du nécessaire décloisonnement de l'économique et du social.

ANNEXES

Annexe I

RAPPEL DES PRINCIPAUX MODES D'INTERVENTION DANS LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET LA PRÉCARITÉ

Afin de préserver la cohésion sociale de notre société, notre pays dispose non seulement des réponses de type assurantiel fournies par la protection sociale, mais aussi de réponses offertes à ceux qui ne peuvent en bénéficier. C'est le rôle de l'action sociale à travers ses divers volets traditionnels d'intervention. Avec la progression de la précarité et la diversification du public concerné, ses moyens vont s'accroître et se formaliser autour de dispositifs d'insertion.

I - Les modes traditionnels d'intervention

Il s'agit de l'accompagnement social des personnes en difficulté, souvent complété par l'attribution d'aides financières.

A/ L'accompagnement social relève de différents organismes et institutions sociales.

• Les services sociaux des Conseils généraux

L'intervention du travail social se fait principalement à travers le maillage du service social départemental, à vocation polyvalente. Depuis la loi de décentralisation de 1983, l'État en a confié la responsabilité aux Conseils généraux.

Chaque département est découpé en secteurs d'environ 5 000 habitants regroupés dans des *circonscriptions*, entités administratives parfois dénommées "unités territoriales", composées d'environ 50 000 habitants. Dans chaque secteur, un assistant social est responsable du suivi social de la population et effectue à cet effet des permanences dans les centres médico-sociaux (CMS), et des visites auprès des familles.

À côté des assistants sociaux, on trouve d'autres types de professionnels, dont tout particulièrement les conseillers en économie sociale et familiale (CESF) qui sont notamment mieux formés à l'aide au suivi budgétaire des familles. Les éducateurs quant à eux ont avant tout la responsabilité du suivi des enfants en difficulté. En 1994, le personnel social des Conseils généraux représentait 16 000 emplois en équivalent temps plein.

À côté des services des Conseils généraux, d'autres institutions et collectivités interviennent en matière d'accompagnement social.

• **Les services sociaux des Caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA)**

Les CAF et les MSA disposent de services sociaux composés également d'assistants de service social et de conseillers en économie sociale et familiale (CESF). Ces organismes, longtemps associés aux départements dans la mise en œuvre de l'accompagnement social dans le cadre de la polyvalence de secteur, réorientent aujourd'hui majoritairement leurs services sociaux vers des activités davantage ciblées sur leurs publics spécifiques : familles pour les CAF et populations du monde agricole pour les MSA.

Par ailleurs, ces travailleurs sociaux effectuent de moins en moins d'accompagnement individuel au profit d'actions collectives dites de "développement social".

• **Les services sociaux des communes**

À partir de 10 000 habitants, les communes se dotent de plus en plus fréquemment de services sociaux qui dépendent soit des services de la ville, soit du centre communal d'action sociale (CCAS). Mais ces services sociaux se consacrent généralement davantage à l'instruction des dossiers d'aide sociale, ou à l'animation de dispositifs d'action sociale type mission locale qu'au suivi des personnes en difficulté.

• **Les services sociaux des entreprises**

Les grandes entreprises ainsi que les administrations publiques (administrations d'État, Conseils généraux, certaines municipalités...) disposent d'assistants de service social pour leurs personnels.

Ces professionnels interviennent à deux niveaux, celui de l'aide individuelle aux personnels en difficulté et celui des actions collectives (par exemple : éducation budgétaire, prévention du surendettement...). Le surendettement constitue aujourd'hui l'une de leurs principales préoccupations en matière de prévention.

• **Les autres services sociaux**

Les offices HLM disposent de travailleurs sociaux qui développent une action sociale de proximité principalement axée vers la prévention. Leur rôle est de préparer l'arrivée des nouveaux locataires, d'intervenir le plus tôt possible en cas d'impayés de loyer, et dans certains cas d'assurer le suivi social (ASEL) prévu par le FSL [*cf. infra*].

Le service social d'aide aux émigrants (SSAE) aide à régler les problèmes spécifiques d'intégration pour les familles étrangères.

Les lycées et collèges, les hôpitaux, les prisons... ont aussi leurs propres services sociaux.

Il faut enfin rappeler que la plupart des services déconcentrés de l'État, [la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), la Direction départementale de l'équipement (DDE), la Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation

professionnelle (DDTEFP), le service RMI de la Préfecture], même s'ils sont chargés de missions d'animation, et de gestion de divers dispositifs d'intervention sociale (RMI, FSL) ne disposent pas de travailleurs sociaux chargés de l'accompagnement individuel. Ils peuvent jouer un rôle de médiation avec les organismes employeurs de travailleurs sociaux ou de montage de dispositif.

B/ Les aides financières facultatives

Un certain nombre d'organismes publics sont susceptibles d'accorder, sous certaines conditions, une aide financière pour aider à résorber certaines dettes :

- les Conseils généraux, principalement au titre de la protection de l'enfance à travers le recours aux allocations mensuelles, et accessoirement les secours d'urgence,
- les CCAS, les ASSEDIC, les CAF, les organismes caritatifs... : ils peuvent accorder des aides financières facultatives après examen de chaque situation particulière,
- les commissions interinstitutionnelles des aides financières lorsqu'elles ont été mises en place dans un département. Ces commissions, regroupant notamment le Conseil général, la CAF et les services extérieurs de l'État, ont pour but de permettre une vision globale de la situation financière à court et à moyen terme (notamment l'étude de l'accès à l'ensemble des droits sociaux et si nécessaire leur rétablissement), et la construction d'un plan d'aide financière concertée ayant une chance d'apporter une solution réelle et durable.

II - Les nouveaux dispositifs d'intervention

Ces dispositifs ont été élaborés en partant d'une nouvelle conception de l'action sociale : préserver le droit à la citoyenneté de tous en garantissant à chacun un droit à un revenu minimum et un droit au logement.

A/ Le Fonds de Solidarité Logement (FSL)

Dans le cadre de la politique en faveur du logement des défavorisés, le parlement a voté le 31 mai 1990 la loi "Besson" visant à la mise en œuvre de ce droit. Son article 6 prévoit la constitution, dans chaque département, d'un fonds de solidarité logement (FSL) dont la mission est d'accorder des aides financières et de mettre en place des mesures d'accompagnement social (ASEL) pour les personnes connaissant de graves difficultés. Ces aides financières sont destinées à aider les ménages défavorisés à accéder à un logement locatif, ou à se maintenir dans leur logement locatif en cas d'impayés. Le FSL est cofinancé par l'État et les départements. Il est le plus souvent géré par la CAF.

Le nombre de bénéficiaires du FSL qui s'élevait en 1992 à 88 500, a presque doublé en 1996.

B/ Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI)

La loi relative au revenu minimum d'insertion, votée le 1^{er} décembre 1988, a pour objectif de fournir des moyens minimum d'existence accompagnés de mesures d'insertion sociale et professionnelle.

Pour financer la politique d'insertion le Conseil général est tenu d'affecter 20 % des sommes dépensées par l'État au titre de l'allocation. Par ailleurs, les bénéficiaires du RMI ont un accès

privilegié à certaines actions de lutte contre le chômage, et à certains logements très aidés.

Ce sont les commissions locales d'insertion (CLI) qui jouent le rôle pivot pour l'insertion professionnelle, dans le cadre du programme départemental d'insertion (PDI) construit en concertation entre les différentes institutions partenaires.

Rappelons que fin 1995, 950 000 ménages bénéficiaient du RMI (soit avec leurs ayant droits, 1 835 000 personnes, départements d'outre mer compris).

En outre, il faut noter qu'à côté du RMI, certains types de populations bénéficient de minima sociaux plus élevés (personnes âgées ou handicapées, jeunes mères isolées, certains chômeurs de longue durée, qui représentent au total 2,5 millions de bénéficiaires).

Théoriquement ces ménages ne devraient se retrouver que rarement face à la commission de traitement du surendettement car elles ne peuvent guère accéder aux crédits.

Annexe II

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL ANIMÉ PAR L'ODAS

Mme Solange ALIDIÈRES, Ministère du Travail et des Affaires sociales, Direction de l'Action Sociale
Direction du Développement social local

Mme Marie-France BESNARD, Conseillère technique, Ministère du Travail et des Affaires sociales,
Direction de l'Action Sociale

M. Michel BESSO, Conseil général des Alpes-Maritimes, Directeur-adjoint chargé de la coordination
territoriale

Mme Anne-Marie DALBERA-CARRAND, Conseil général des Alpes-Maritimes, Adjointe à la
Conseillère technique

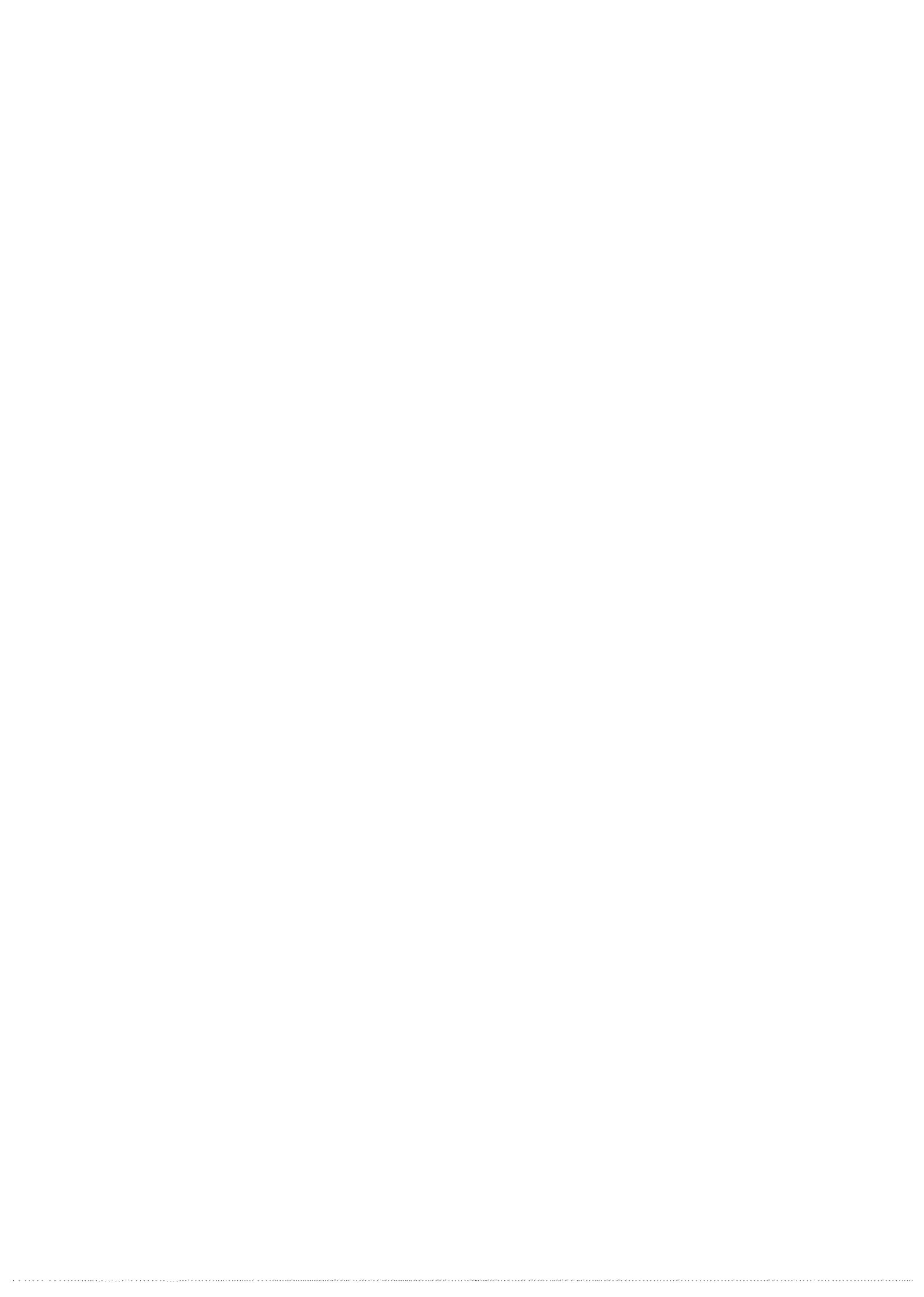
M. Jean-Marc GILONNE, Secrétaire général adjoint chargé des Affaires sociales de la ville de Sainte-
Geneviève des Bois

Mme Marie-Joëlle GORISSE, Conseil général des Yvelines, Direction de l'Action sociale des
Yvelines, Conseillère technique

Mme Geneviève LLUANSI, Conseil général de Savoie, Direction de la Vie Sociale, Adjointe à la
Conseillère technique

M. Jean-Luc MORTIER, Ministère de l'Économie et des Finances, Direction générale de la
concurrence de la Consommation et de la répression des fraudes, Adjoint au Chef de Bureau

ODAS : **Mlle Anne GÉRARDIN**, Chargée d'études ; **M. Alexis HLUSZKO**, Chargé de mission ;
Mlle Karine MARTIN, Chargée de mission ; **M. Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE**, Directeur des
opérations ; **Mme Claudine PADIEU**, Directeur scientifique ; **M. Jean-Louis SANCHEZ**, Délégué
général ; **Mme Sylvie TEYCHENNÉ**, Chargée d'études.



Annexe III

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES AU COURS DES VISITES DE SITES DANS LES DÉPARTEMENTS DES ALPES-MARITIMES, DE LA SAVOIE ET DES YVELINES

I - ALPES-MARITIMES : 21 et 22 mai 1996

A - COLLECTIVITÉS LOCALES

Conseil général des Alpes-Maritimes : M. René GILLY, Président de la commission des Affaires sociales ; M. Antoine GHIBAUDO, Directeur des Actions Médicales et Sociales ; Mlle BROUCHER, Chef du Service Social Départemental ; Mme Anne-Marie DALBERRA CARAND, Adjointe à la Conseillère technique

Ville de Nice : Mme SLAMA, Maire-adjoint chargé des Affaires sociales ; Mme PAMPALONI, Directeur du CCAS

Ville d'Antibes : M. MEIFFRET, Directeur du CCAS ; Mlle LAMBERTO, Service social municipal

B - SERVICES DE L'ÉTAT, INSTITUTIONS

Perception : M. Joseph DUPLOUY, Trésorier Payeur Général

Banque de France : Mme SANCHEZ, Chef du Service des Études

DDCRF : M. Francis FILIPPI, Directeur

DDASS : Mlle ROUSSEL, Conseillère technique ; Mme MAVIC, Chargée de mission RMI

DDE : Mme LOPEZ, Chef du bureau "Politiques sociales du logement"

CAF : Mme GUARESI, Responsable du Service Interventions Sociales

C - COMMISSION ET AUTRES PARTENAIRES

MSA : Mme OLLIER, Responsable Action Sanitaire et Sociale

Office HLM (OPAM) : Mme FARHI, Assistante sociale ; Mme ATTAL, Assistante sociale

Société générale : M. Christian DESBORDE, Directeur

UDAF : M. René DUPUIS, Président

D - ENTRETIENS COLLECTIFS AVEC LES ASSISTANTS SOCIAUX

Service Social Départemental du conseil général : Mme BERGER-BRUYAS, Assistante Sociale
CAMS de Villefranche-sur-Mer - Mme LEMARGUE, Responsable de la CAMS Grasse-sud -
Mme PAYMAL, Chef de service de l'Aide Sociale à l'Enfance et à la Famille - M. PEUFFIER, Responsable

de la CAMS de Villefranche-sur-Mer ; M. SALMERON, Assistant Social CAMS de Saint-André - Mme THOMAS-BERNARDI, Responsable de la CAMS d'Antibes - Mme VANDEVOORDE, Chef de service des Actions Spécifiques

II - SAVOIE : 27 et 28 juin 1996

A - COLLECTIVITÉS LOCALES

Conseil général : M. Hervé GAYMARD, Président de la commission des Affaires sociales ; Mme Mireille MONTAGNE, Directeur de la Vie Sociale ; Mme Elysa MÉTIFIOT, Conseillère technique ; Mme Hélène CHARVET, Inspecteur Service Enfance Famille ; Mme VIVET, Chef du bureau "Politiques sociales du logement"

Ville de Chambéry : Mme Christiane JOMAIN, Maire adjoint chargé de l'Action sociale, Vice-Présidente du CCAS ; M. Gérard TOMASI, Secrétaire général adjoint chargé de l'Action sociale

B - SERVICES DE L'ÉTAT, INSTITUTIONS

Banque de France : M. Jean-Marc WATTIER, Responsable du Secrétariat de la commission de surendettement ; M. Robert GELON, Secrétariat de la commission de surendettement, Responsable de l'Instruction des dossiers

CAF : M. Pierre VAN STYVENDAEL, Responsable du Service de l'Économie Sociale et Familiale ; Mme Jeanine CHÊNE, Responsable du Secrétariat du FSL

DDDCRF : M. Yves BERBEY, Directeur

MSA : Mme Françoise REYNAUD, Assistante sociale chef

DDASS : M. Jean-Claude VALLIER, Directeur

C - COMMISSION ET AUTRES PARTENAIRES

OPAC de Chambéry : Mme Josiane GIRARD, Responsable locatif

SNCF : Mme BOIS, Responsable du Service social ; Mme FERRE-FEZZI, Responsable du Service social

D - ENTRETIEN COLLECTIF AVEC LES MEMBRES DE LA COMMISSION DE SURENDETTEMENT

Banque de France : M. Jacques GAIRARD, Directeur ; M. Jean-Marc WATTIER, Responsable du Secrétariat de la commission de surendettement

Trésorerie Générale : M. Pierre MAS, Trésorier payeur général, Président de la commission de surendettement ; M. Jean-Claude TROTEL, Vice-Président de la commission ; M. Marc GUERRESCHI, Vice-Président de la commission ; M. Émile BLANC, Vice-Président de la commission

Orgeco : Mme Marie-Thérèse LOTHIER, Membre de la commission de surendettement

DDCRF : M. Yves BERBEY, Directeur départemental

CRCA Afec : M. Serge ARNAUD, commission de surendettement - Représentant des organismes de consommateurs ; Mme Jeanine BRUN, Membre de la commission de surendettement

Crédit immobilier - Afec : Mme Marie-Claude LALLEMAND, Membre titulaire de la commission de surendettement

Préfecture : M. François LEONELLI, Préfet de SAVOIE, Président de la commission de surendettement ; M. Serge GOUTEYRON, Directeur de Cabinet de M. le Préfet ; M. Didier FRANCOIS, Secrétaire général de la Préfecture

C - ENTRETIENS COLLECTIFS AVEC LES CONSEILLÈRES EN ÉCONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE ET LES ASSISTANTS SOCIAUX

Une trentaine de Conseillères en économie sociale et familiale et d'Assistants sociaux ont été auditionnés en deux sous-groupe par les membres du groupe de travail de l'Odas.

III - YVELINES : 3 et 4 juillet 1996

A - COLLECTIVITÉS LOCALES

Conseil général des Yvelines : M. Alain GOURNAC, Vice-Président, Délégué aux Affaires Sociales ; M. Michel MASSAT, Directeur de l'action sociale ; Mme Marie-Joëlle GORISSE, Conseillère technique ; Mme ROUSSEAU, Sous-Direction de l'Insertion et du Développement social Plan Départemental Logement ; Mme GASTAUD, Sous-Direction de l'Insertion et du Développement social Plan Départemental Logement ; M. BORDONNE, Sous-Direction de l'Insertion et du Développement social - Sous-Directeur ; Mme BENOIT-MUSSET, Sous-Directeur des Espaces Territoriaux d'Action Sociale et Médico-Sociale ; Mme BAUDÈRE, Sous-Direction de l'Insertion et du Développement social - Cellule Pauvreté-Précarité

CCAS de Versailles : Mme Jeannette COUVAL, Directeur ; Mme CHESNEL, Coordination des Actions familiales et sociales

Ville de Mantes-la-Jolie : M. le Dr Marc SCHWOB, Maire-Adjoint chargé des Affaires Sociales

B - SERVICES DE L'ÉTAT, INSTITUTIONS ET AUTRES PARTENAIRES

Préfecture : Mme BASLE, Directeur des Actions de l'État

DDCRF : M. Jean-François COZ, Directeur

DDASS : Mme BARRAU, Conseillère Technique

Banque de France : Comptoir de Mantes-la-Jolie : Mme Josefa LIVROZET, Adjointe à la Responsable de la commission de surendettement ; Comptoir de Versailles : Mme BAUER, Responsable du secrétariat de la commission de surendettement

Trésorerie Générale : M. Christophe MOREAU, Inspecteur principal ; M. Vincent LEGRIS, Inspecteur principal

CAF : M. TANGUY, Directeur

UDAF : M. VICARD, Directeur

SOFINCO : Mme Nelly BENHAIM

C - ENTRETIENS COLLECTIFS AVEC LES CONSEILLÈRES EN ÉCONOMIE SOCIALE ET FAMILIALE ET LES ASSISTANTS SOCIAUX DES CIRCONSCRIPTIONS

• Aubergenville-Meulan : Mlle CHATEAU, CESF ; Mlle JAMIN, CESF ; M. MATHIEUX, Assistant social ; • Conflans-Sainte-Honorine : Mme HALOUX, CESF • Guyancourt : Mme BONNET CESF ; Mme REGENT Assistante sociale • Les Mureaux : Mme BRIAND, CESF • Mantes-la-Ville : Mme LORENTZ, Assistante sociale Mme MEZEOLA, CESF • Mantes-la-Jolie : Mme PARROT, Assistante sociale encadrante • Plaisir : Mme GATTI, Mme CHASSE, Mme GESNEL, CESF • Rambouillet : Mme MELOU, Mme GUERIN, Mme ROBLIN, Assistantes sociales • Saint-Germain-en-Laye : Mme KEISER, Assistante sociale • Sartrouville : Mmes SAMPFON, Mme SURBLED, CESF • Trappes : Mme DESFORGES, CESF • Vélizy : Mme HUBER, Assistante sociale, Mme DUHEC, CESF.

Composition : Odas,
réalisée par Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE
Achévé d'imprimer sur les presses de l'imprimerie GERFAU - Paris XVIII^{ème}
Dépôt légal : février 1997

CRÉÉ FIN 1989 dans un contexte favorable au développement de la consommation, le dispositif de traitement des situations de surendettement a globalement rempli son rôle avec efficacité, tant qu'il s'agissait d'apporter une réponse aux errements nés de choix irrationnels de la part de particuliers.

Aujourd'hui, ce dispositif se trouve confronté à un double phénomène : quantitatif, avec l'augmentation importante du nombre de dossiers, et qualitatif, avec une profonde évolution des caractéristiques des personnes concernées, liée à l'impact du chômage et à la fragilité croissante des ménages.

Mal préparé à l'aggravation de la crise, il lui est donc nécessaire d'évoluer, sinon dans les textes, au moins dans la pratique, afin d'aménager des réponses sociales appropriées à ce nouveau public.

Il convient notamment d'assurer une meilleure articulation avec les dispositifs de l'aide sociale, ce qui favorisera le développement de l'implication du travail social dans ce domaine.

Après avoir mesuré le déficit de coopération entre dispositif de lutte contre le surendettement et services sociaux, cette étude propose les bases du développement d'une coopération renforcée, tant en ce qui concerne la phase de diagnostic sur l'ensemble d'un territoire, qu'une collaboration pleinement opérationnelle sur le plan de la gestion des dossiers (instruction, délibération), du suivi social individuel et de la prévention du surendettement.

Elle montre ainsi à la fois qu'il appartient au travail social de se rapprocher d'un dispositif à l'origine fondé sur des préoccupations financières et qu'il revient aux acteurs économiques en charge de ce dispositif d'intégrer de plus en plus la problématique sociale dans le traitement des situations qu'ils ont à connaître.

Réalisée conjointement par l'Odas et le Ministère de l'Économie et des Finances (DGCCRF), avec le concours actif des responsables de trois départements, les Alpes-Maritimes, la Savoie et les Yvelines, cette étude illustre ainsi concrètement la nécessité du décloisonnement de l'économie et du social.



Pierre MÉHAIGNERIE

Pierre MÉHAIGNERIE, ancien Ministre, président de l'Odas, est député-maire de Vitré, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine et président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.