

# SYNTHÈSE NATIONALE DES RAPPORTS D'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS DE SURENDETTEMENT

Conformément aux dispositions de l'article R. 712-12 du Code de la consommation, chaque commission de surendettement rédige un rapport annuel de son activité, portant sur le nombre de dossiers traités, les mesures prises, la typologie de l'endettement et les difficultés rencontrées, quelle qu'en soit la nature. Ces rapports sont transmis à la Banque de France qui en établit une synthèse et assure sa publication.

**LE NOMBRE DE DOSSIERS DE SURENDETTEMENT DÉPOSÉS PROGRESSE DE 10,8 % PAR RAPPORT À 2023. IL DEMEURE TOUTEFOIS SENSIBLEMENT INFÉRIEUR À CELUI DE LA PÉRIODE PRÉ-PANDÉMIQUE (– 6 % PAR RAPPORT À 2019) ET TRÈS EN DEÇÀ DU NIVEAU D'IL Y A DIX ANS (– 42 % PAR RAPPORT À 2014)**

Au total, 134 803 dossiers ont été déposés auprès des commissions de surendettement en 2024. Sur le second semestre 2024, la hausse a ralenti (+ 9 %, après + 12,6 % au premier semestre).

Concernant les redépôts de dossiers, leur proportion s'établit à 35,4 % en 2024.

S'agissant des modalités de dépôt, les dossiers peuvent être remis au guichet d'une succursale ou d'un bureau d'accueil et d'information de la Banque de France, envoyés par courrier ou déposés en ligne. En 2024, la part des dépôts effectués en ligne a progressé de 3,4 points sur un an, atteignant 20 % du total. Toutefois, l'envoi par courrier reste la méthode la plus utilisée (67 % des dossiers), suivi des dépôts à l'un des guichets de la Banque de France (13 %).

**LES SOLUTIONS CONSISTENT PRINCIPALEMENT EN MESURES IMPOSÉES AVEC EFFACEMENT PARTIEL DES DETTES OU SANS EFFACEMENT**

Le nombre de dossiers traités en 2024 (131 124) est en hausse par rapport à 2023 (119 729), en lien avec la hausse des dépôts de dossiers observée cette année.

La recherche de solutions pérennes demeure un objectif prioritaire pour les commissions de surendettement, afin de limiter autant que possible les redépôts de dossiers. La proportion de solutions pérennes dans les dossiers traités (mesures de rétablissement personnel et mesures définitives de réaménagement de dettes) a légèrement diminué en 2024 (de 1,3 point), mais représente plus de 70 % des dossiers traités.

Parallèlement, la proportion de dossiers déclarés irrecevables a légèrement augmenté pour atteindre 7,8 %. La loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante (dite loi API) du 14 février 2022 explique cette tendance, car certains débiteurs ont continué à saisir directement la commission de surendettement au lieu de déposer leur demande auprès du tribunal de commerce ou judiciaire, pour examen de recevabilité par le juge.

## PRINCIPALES DONNÉES D'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS

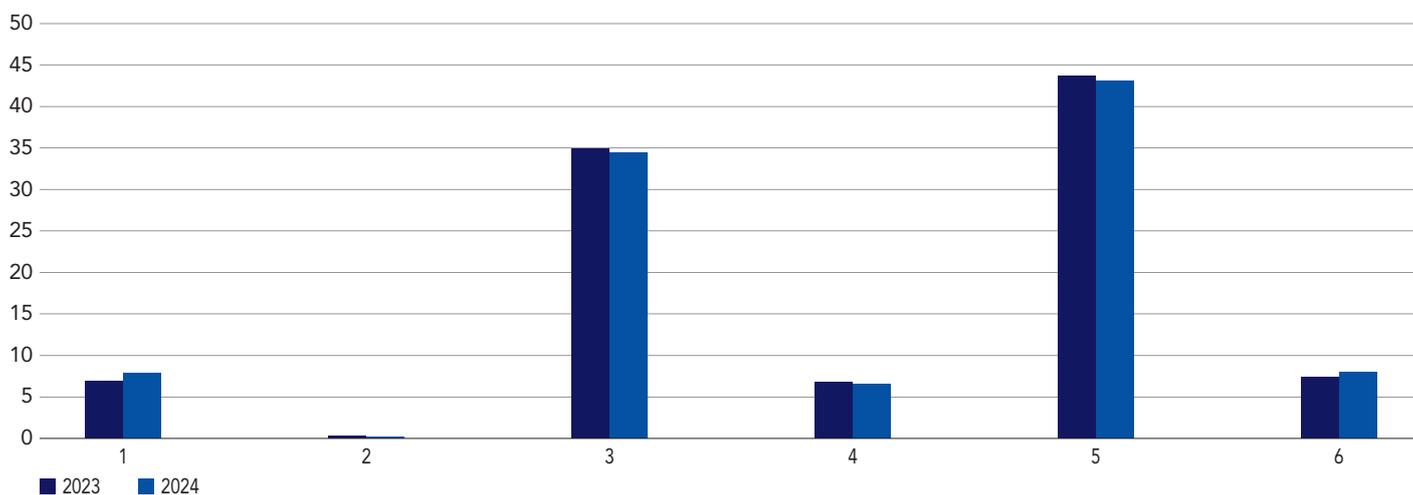
(en % du nombre de dossiers)

	2023	2024
Dossiers déposés	121 621	134 803
Dossiers recevables	105 658	114 266
Dossiers irrecevables (A)	8 293	10 283
Orientations vers une procédure de réaménagement des dettes	64 243	70 399
Orientations vers une procédure de rétablissement personnel	42 403	45 374
Accords des commissions pour une procédure de rétablissement personnel sans liquidation judiciaire (B)	41 804	45 175
Accords des débiteurs pour un rétablissement personnel avec liquidation judiciaire (C)	330	283
Plans conventionnels conclus (D)	8 131	8 537
<i>dont plans d'attente</i>	4 441	4 761
Mesures imposées par les commissions (E)	52 386	56 435
<i>dont mesures imposées d'attente sans effacement</i>	11 784	12 695
Dossiers clôturés (F)	8 785	10 411
<b>Dossiers traités (A + B + C + D + E + F)</b>	<b>119 729</b>	<b>131 124</b>

Source : Banque de France.

## RÉPARTITION DES ISSUES TROUVÉES POUR L'ENSEMBLE DES DOSSIERS TRAITÉS

(en % du nombre de dossiers)



- 1 Dossiers irrecevables
- 2 Accords des débiteurs pour une procédure de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire
- 3 Accords des commissions pour des mesures imposées suite à rétablissement personnel sans liquidation judiciaire
- 4 Plans conventionnels de redressement définitifs
- 5 Mesures imposées par les commissions avec effacement partiel ou sans effacement des dettes
- 6 Dossiers clôturés

Source : Banque de France.

## DES ÉVOLUTIONS LÉGISLATIVES QUI VISENT UN TRAITEMENT PLUS LARGE DES DIFFICULTÉS FINANCIÈRES

La loi API<sup>1</sup>, entrée en vigueur le 14 février 2022, a créé un statut unique protecteur du patrimoine personnel pour exercer en nom propre une activité professionnelle. En particulier, cette loi instaure une séparation des patrimoines personnel et professionnel des entrepreneurs individuels afin de mieux protéger leurs biens personnels et de favoriser le rebond de ceux qui ont connu des difficultés dans l'exercice de leur activité indépendante. Elle permet désormais aux entrepreneurs individuels de bénéficier de la procédure de surendettement pour apurer les dettes qui concernent uniquement leur patrimoine personnel s'ils en remplissent les conditions.

En 2024, pour la deuxième année pleine de mise œuvre de la loi API, la Banque de France a enregistré une hausse progressive du nombre de dossiers de surendettement concernant des entrepreneurs individuels. Ainsi, 729 dossiers relevant de l'activité professionnelle indépendante ont été pris en charge par les commissions de surendettement, après 311 en 2023. Quatre régions (Nouvelle-Aquitaine, Auvergne-Rhône-Alpes, Île-de-France et Occitanie) représentent près de la moitié de ce total. Dans l'ensemble, en 2024, les dossiers déposés par les entrepreneurs individuels représentent 1 % de l'ensemble des dossiers déposés.

## UNE PROCÉDURE DE SURENDETTEMENT PLUS ACCESSIBLE

Dans un premier temps, fin 2020, la Banque de France a ouvert la possibilité de déposer un dossier de surendettement en ligne pour les personnes déposant seules leur dossier (sans codéposant). De plus, depuis fin 2024, il est désormais possible de déposer en ligne pour un codéposant. Cette nouvelle fonctionnalité devrait engendrer une hausse des dépôts par ce canal.

La déclaration en ligne complète les solutions existantes de dépôt, que sont la remise aux guichets de la Banque de France (dans tous les départements) et l'envoi du dossier par courrier postal.

Ce canal est sécurisé par l'utilisation de l'identifiant FranceConnect du déposant. Cette solution s'adapte aux contraintes de la personne ou des personnes : le dossier peut être saisi en plusieurs fois, à partir d'un ordinateur, d'une tablette ou d'un smartphone, 24 heures sur 24. La ou les personnes disposent d'un délai maximal de six mois pour joindre les justificatifs nécessaires, compléter et valider leur dossier.

Les déposants ont utilisé ce dispositif tout au long de l'année 2024. En cumul, les dossiers déposés en ligne ont représenté 20 % sur l'année 2024, soit une hausse de 3,4 points sur un an.

## L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL CONTINUE DE SE RENFORCER

La situation de fragilité des personnes en situation de surendettement nécessite un meilleur accompagnement à tous les stades de la procédure. Actuellement, 46,5 % des dossiers de surendettement sont suivis par un travailleur social, une proportion stable d'une année sur l'autre. Cet accompagnement par un travailleur social n'est pas obligatoire mais peut constituer une aide pour la constitution d'un dossier ou le suivi budgétaire.

Il existe actuellement 500 Points conseil budget (PCB) labellisés, assurant ainsi un maillage territorial important. Ces structures doivent permettre une détection précoce des personnes en difficulté financière et, dans bien des cas, d'éviter le dépôt d'un dossier de surendettement. Elles apportent des informations et conseils en matière de gestion du budget familial ou de droits dans le cadre d'une aide sociale. Dans un certain nombre de cas, cela permet également d'éviter le dépôt d'un dossier de surendettement. Au titre de ses missions de traitement du surendettement et d'inclusion financière, la Banque de France renseigne le public potentiellement concerné et l'oriente vers ces acteurs.

Les commissions relatent des difficultés de compréhension par les déposants des différentes étapes de la procédure. Il est donc nécessaire de renforcer l'information et l'accompagnement avant le dépôt et pendant la procédure. En réponse à ce besoin, la Banque de France propose un contact téléphonique au déposant lors de l'envoi du formulaire de dépôt pour i) permettre au futur déposant d'obtenir des réponses aux questions qu'il pourrait se poser sur la procédure, et ii) vérifier la complétude de son dossier avant son envoi. À noter également qu'en 2024, les secrétariats des commissions de surendettement ont contacté 50 % des usagers avant la recevabilité de leur dossier de surendettement afin d'assurer un meilleur accompagnement et de proposer une orientation totalement adaptée à la situation du débiteur.

En 2022, la Banque de France a déployé des Conseils départementaux d'inclusion financière (CDIF) dans chaque département. Chaque CDIF réunit, sous la présidence du directeur départemental de la Banque de France, des représentants des secteurs bancaires, associatifs et institutionnels. Parmi leurs objectifs figurent ceux de mieux faire connaître les services de la Banque auprès des particuliers et des intervenants sociaux, d'échanger sur les problématiques locales en matière d'inclusion financière, ainsi que de favoriser la coopération au bénéfice des personnes connaissant des difficultés financières. En 2024, les conseils départementaux d'inclusion financière (CDIF) se sont réunis plus de 170 fois.

De plus, pour faciliter l'accès aux informations, la Banque de France a mis en place en 2022 un numéro d'appel unique, le **3414** (prix d'un appel local, non surtaxé). Il permet aux usagers de joindre facilement les services aux particuliers, du lundi au vendredi de 8 h à 18 h.

1 Cf. <https://www.legifrance.gouv.fr/>

Ce numéro unique recouvre l'ensemble des services publics d'inclusion financière de la Banque de France. Les usagers peuvent y obtenir des réponses à leurs questions sur la procédure de traitement du surendettement et les dispositifs d'inclusion financière, tels que le droit au compte, l'offre spécifique ou le plafonnement des frais d'incidents bancaires. Il est complémentaire de la rubrique « À votre service » du site internet de la Banque de France, qui met à disposition de nombreuses informations (sur la procédure de surendettement, les frais bancaires et le dispositif « clientèle fragile », les moyens de paiement, le microcrédit, des informations sur les intervenants sociaux, etc.).

Par ailleurs, la Banque de France assure, au travers de sa mission d'éducation économique, budgétaire et financière des publics, des sessions de formation sur le surendettement et l'inclusion bancaire dans toutes les régions. Des campagnes d'information et de formation sur ces sujets se sont déroulées sur l'ensemble du territoire durant toute l'année 2024, avec l'organisation de conférences en ligne (webinaires) ou en présentiel. Il s'agit d'informer au mieux les intervenants sociaux pour les aider dans leurs missions d'accompagnement des personnes en situation de fragilité financière et dans la lutte contre les situations de surendettement. Au total, la Banque de France a rencontré plus de 30250 intervenants sociaux et assimilés issus d'organismes sociaux, centres départementaux d'action sociale, caisses d'allocations familiales, ou encore associations de consommateurs, de familles ou caritatives en 2024 (soit une hausse de près de 12 %) pour les aider à mieux accompagner les personnes lors du dépôt d'un dossier et pendant la procédure.

## **DES ÉCHANGES RÉGULIERS AVEC LES MAGISTRATS RESTENT INDISPENSABLES**

En 2024, la quasi-totalité des commissions ont échangé au moins une fois avec les juges ou les greffiers des tribunaux judiciaires de leur territoire, avec la volonté de faire converger les pratiques pour apporter des solutions financières adaptées aux personnes surendettées. Ces rencontres, complétées de points informels réguliers, ont également permis une meilleure articulation entre les acteurs. Une très grande majorité des commissions a également organisé des réunions spécifiques sur la mise en œuvre de la loi API (loi du 14 février 2022).

La loi API, qui a maintenant trois ans, pose certains problèmes d'application. Les déposants ont des difficultés à faire valoir leurs droits auprès des tribunaux compétents (tribunaux de commerce ou tribunaux judiciaires). Par ailleurs, les entrepreneurs individuels et autoentrepreneurs qui n'ont plus d'activité professionnelle sont fréquemment confrontés à des difficultés pour se faire radier et pour obtenir un certificat de radiation auprès du registre du commerce (RCS) ou du registre des métiers. Les secrétariats font également face à des difficultés en raison des actualisations différentes selon les sites consultés (Annuaire des entreprises, Infogreffe, Data INPI, etc.).

Des échanges entre la Banque de France, la direction générale du Trésor et la Chancellerie entamés fin 2022, ont conduit à la création d'un imprimé Cerfa spécifique aux entreprises. Il permet dorénavant aux entrepreneurs individuels (EI) ayant des difficultés financières (professionnelles et/ou personnelles) de déposer leur demande auprès du tribunal, facilitant ainsi le traitement de leur dossier. Ce formulaire Cerfa est mis à disposition des EI sur le site d'Infogreffe, ainsi que dans les greffes des tribunaux de commerce et tribunaux judiciaires. En pratique, ce formulaire rempli au préalable pour le tribunal n'est pas toujours envoyé au secrétariat. La commission peut donc ne pas disposer de toutes les informations nécessaires au traitement du dossier.

Par ailleurs, il est fait état de difficultés concernant le traitement des dossiers mixtes présentant des dettes personnelles ainsi que professionnelles. En effet, ils sont traités par le tribunal d'une part pour la partie professionnelle et par la commission de surendettement d'autre part pour la partie personnelle. Cependant, les informations transmises par le tribunal sont parfois insuffisantes pour traiter le dossier. Le cas échéant, la commission établit un moratoire, pour permettre au tribunal de traiter l'endettement professionnel.

Un autre problème rencontré provient de la facturation de frais à l'entrepreneur individuel par le tribunal de commerce lorsqu'il renvoie le dossier devant la commission de surendettement, bien que la procédure de surendettement soit gratuite.

Enfin, par méconnaissance de la loi, certains débiteurs continuent de saisir directement la commission alors que la recevabilité doit être prononcée par le tribunal compétent et non par la commission de surendettement. De même, les anciens entrepreneurs individuels, ayant encore des dettes professionnelles liées à leur ancienne activité, ne peuvent pas saisir la commission directement mais doivent s'adresser au tribunal compétent (tribunal de commerce ou tribunal judiciaire).

Sur l'ensemble de l'année 2024, le nombre de dossiers de surendettement dont l'irrecevabilité est imputable à l'inéligibilité des déposants représente plus de la moitié des dossiers irrecevables (57,4 %, contre 50,5 % en 2023).

## **DES DIFFICULTÉS REMONTÉES PAR LES COMMISSIONS**

Par ailleurs, depuis de nombreuses années, les dossiers comportant des biens immobiliers posent régulièrement des difficultés aux commissions et plus particulièrement dans deux cas spécifiques. Le premier tient à la nature même de la propriété lorsqu'il s'agit de la prise en compte des situations avec un bien en indivision ou le démembrement d'un bien immobilier (usufruit ou nue-propriété) lié à une séparation, un divorce ou une succession. Le second apparaît lorsque la conservation du bien est impossible et que la vente est demandée, la nature des biens, dont la valeur peut être modique en raison de leur état et/ou de leur localisation, ne permet pas toujours la vente amiable. Des redépôts découlent souvent de cette situation.

De même, lorsque la commission de surendettement demande la vente d'un bien en indivision, et que l'un des indivisaires refuse ou est absent lors de la signature d'un mandat, la vente est bloquée.

Également dans le cas des débiteurs divorcés/séparés présentant des dettes communes (immobilier, crédits, etc.), il est très fréquent que l'une des parties ignore son devoir de solidarité sur les crédits, et davantage encore lorsqu'un jugement de divorce a prononcé la répartition des charges et des dettes. De ce fait, certaines dettes ne sont pas déclarées par le déposant, ce qui entraîne également des redépôts ultérieurs.

L'**accompagnement social**, bien que présent au dépôt du dossier dans près de la moitié des cas, reste un élément d'amélioration lors de la mise en œuvre des mesures, y compris lorsque cela est préconisé par la commission; car son absence entraîne des difficultés dans leur application (incompréhension du plan ou des mesures, problème de mise en place des remboursements) et de ce fait aboutit à des redépôts. Cette amélioration est rendue difficile dans certaines zones géographiques compte tenu du nombre de travailleurs sociaux disponibles.

Dans ce contexte, en 2025, les secrétariats des commissions de surendettement se sont fixé pour objectif d'entrer en contact avec 50 % des personnes ayant obtenu un plan ou des mesures contenant un échéancier de remboursement, afin de leur expliquer les mesures mises en œuvre.

**Certaines créances** sont difficiles à traiter, en particulier dans le cas où leur recouvrement a été confié à un cabinet spécialisé ou à un huissier. Les difficultés rencontrées concernent notamment le non-respect de la suspension des poursuites durant la phase d'instruction du dossier ou les cessions de créances. Il est ainsi parfois difficile d'identifier leur propriétaire. Les débiteurs peuvent alors faire face à des obstacles pour mettre en place leur plan ou leurs mesures lorsque des dettes ont été cédées par certains créanciers à un organisme ou une société spécialisée dans le rachat de créances, sans les informer de l'existence du dossier de surendettement.

#### **Des difficultés sont remontées régulièrement au secrétariat des commissions par les débiteurs :**

- qui doivent restituer le véhicule pour lequel ils ont souscrit un contrat de location avec option d'achat (LOA) alors que ce véhicule leur est nécessaire pour exercer leur activité professionnelle. Lorsque la capacité de remboursement est positive – suffisante pour payer le loyer de LOA – mais ne permet pas de régler l'ensemble des dettes, la commission peut, sur examen du dossier, demander le maintien du véhicule et effacer partiellement ou totalement les autres dettes. À l'inverse, lorsque la capacité de remboursement est positive mais insuffisante pour payer le loyer de la LOA, la commission propose au débiteur la possibilité de faire une demande de microcrédit pour l'achat d'un véhicule d'occasion lui permettant ainsi de conserver son emploi.

Par ailleurs, en cas de demande de restitution du véhicule ou d'un autre bien en LOA/LDD (location de longue durée), des frais prévus au contrat viennent alourdir les sommes restant dues par le débiteur.

- qui n'arrivent pas à faire respecter par leurs créanciers les mesures d'effacement total ou partiel de dettes validées par la commission ou le juge. C'est aussi ponctuellement le cas des créanciers non déclarés par les débiteurs dans le cadre des procédures de rétablissement personnel;
- qui sont concernés par l'illectronisme<sup>2</sup> et ont des difficultés à récupérer leurs demandes de justificatifs ou de droits (aide personnalisée au logement [APL] par exemple), car la plupart des demandes se réalisent désormais uniquement en ligne;
- qui doivent déménager à la demande de la commission lorsque le loyer est trop élevé. La difficulté est observée dans différents départements français lorsque le secteur locatif est en tension, ou lorsque le logement social est inexistant;
- qui ont des difficultés pour comprendre les courriers envoyés par la commission de surendettement.

Par ailleurs, certains banquiers teneurs de compte, lorsqu'ils sont informés du dépôt d'un dossier, ne proposent pas systématiquement l'offre « clientèle fragile » aux personnes surendettées alors qu'il s'agit d'une obligation légale.

Enfin la mise en œuvre des procédures de rétablissement personnel avec liquidation judiciaire est toujours difficile. En dépit du recrutement de mandataires judiciaires, les procédures restent ouvertes très longtemps, les plus anciennes datant de 2007-2008.

<sup>2</sup> Est l'incapacité à utiliser des appareils numériques.