



Observatoire
du Crédit et
de l'Endettement

Prévention et traitement du surendettement en Wallonie

Rapport d'évaluation

Années 2019 - 2020

Avec le soutien de
la



Wallonie

PRÉVENTION ET TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT EN WALLONIE

RAPPORT D'ÉVALUATION

ANNÉES 2019-2020

E. McGahan, économiste

Table des matières

Introduction générale	4
Prévention et traitement du surendettement en Wallonie – Chiffres-clés	5
Prévention et traitement du surendettement en Wallonie – Recommandations	8
CHAPITRE 1. L'AMPLEUR DU SURENDETTEMENT	12
Introduction	13
1. Les défauts de paiement enregistrés à la C.C.P.	15
1.1. Recul du nombre d'emprunteurs défaillants pour la quatrième année consécutive	15
1.1.1. Nombre d'emprunteurs défaillants par type de contrat	15
1.1.2. Nombre d'emprunteurs défaillants par région	16
1.1.3. Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants	16
1.1.4. Pourcentage d'emprunteurs défaillants par province	17
1.2. Les multi-défaillances toujours en recul	17
1.3. L'arriéré moyen à nouveau en diminution	18
2. Les procédures de traitement	19
2.1. Baisse drastique des admissibilités de dossiers en R.C.D.	19
2.2. Le calme avant la tempête dans les services de médiation de dettes ?	19
3. Les dettes hors crédit	20
3.1. La précarité énergétique	20
3.1.1. Qui est concerné, quelles difficultés ?	20
3.1.2. Quelle évolution des prix ?	21
3.2. La précarité hydrique	22
3.2.1. La consommation d'eau	22
3.2.2. La facture moyenne d'eau	22
3.2.3. Une politique renforcée contre la précarité hydrique	23
3.2.4. Le fonds social de l'eau (FSE)	23
3.2.5. Quelques données chiffrées	23
3.3. Les dettes alimentaires	24
3.3.1. Evolution des prix des produits alimentaires	24
3.3.2. Le Service des créances alimentaires (SECAL)	24
3.4. Les dettes fiscales	24
3.4.1. Les plans de paiement ou d'apurement	25
Conclusion	25
CHAPITRE 2. LES CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES, LES FACTEURS DÉCLENCHERS ET L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE	27
1. Le profil des ménages en médiation de dettes en Flandre et en Wallonie : approche microéconomique	28
1.1. Profil socioéconomique	28
1.1.1. Davantage d'isolés sans enfant	28
1.1.2. Un niveau d'instruction faible	29

1.1.3. Plutôt sans activité professionnelle	29
1.1.4. De faibles revenus	30
1.2. Davantage de crédits à la consommation que de crédits hypothécaires	30
1.3. Principalement des dettes hors crédit	31
1.4. Des facteurs déclencheurs plutôt exogènes	31
2. L'impact de la crise sanitaire sur les difficultés financières des ménages	35
2.1. Les mesures exceptionnelles et leurs limites	35
2.2. Impact de la crise sur les revenus	36
2.3. Impacts de la crise sur le secteur de la médiation de dettes : enquête	36
2.3.1. De nouvelles difficultés pour les bénéficiaires ?	37
2.3.2. Un afflux de nouvelles demandes ?	37
2.3.3. Un nouveau profil en médiation de dettes ?	38
2.3.4. Quelles craintes des médiateurs de dettes pour l'avenir ?	38
Conclusion	39
CHAPITRE 3. LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT	40
1. Quelles actions sont mises en place pour prévenir le surendettement ?	41
1.1. L'éducation financière	41
1.2. La protection du consommateur	41
1.3. Les types d'actions réalisées par les acteurs du surendettement	42
2. Qui sont les acteurs de la prévention ?	42
2.1. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement	43
2.2. Les centres de référence en médiation de dettes	43
2.3. Les institutions agréées pour la médiation de dettes	43
2.4. L'A.S.B.L. Crédal+	44
2.5. La F.S.M.A.	44
2.6. Le comité de coordination des actions de prévention et de lutte contre le surendettement	44
3. Quel public touché par les actions de prévention ?	45
3.1. Les « personnes relais »	45
3.2. Les profils particuliers	45
3.3. Le grand public	46
3.4. Quels défis pour les dispositifs de prévention ?	46
4. Quel budget pour la prévention du surendettement ?	47
5. Qu'apporte la crise sanitaire comme interrogations et comme remises en question ?	47
Conclusion	48
CHAPITRE 4. LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT	49
1. La médiation de dettes et ses différents types	50
1.1. Définition de la médiation de dettes	50
1.2. Deux types de médiation de dettes	50
1.3. Les procédures en R.C.D. : répartition territoriale, nouvelles admissibilités, durée des procédures et défis	51
1.3.1. La répartition territoriale	51
1.3.2. Les nouvelles admissibilités	52
1.3.3. La durée des procédures	53
1.3.4. L'objectif et les défis pour l'atteindre	53
2. Les professionnels du secteur de la médiation de dettes	53
2.1. Les avocats-médiateurs	53
2.2. Les institutions agréées : type, répartition géographique et subventions	54
2.2.1. Les types d'institutions agréées	54
2.2.2. La répartition géographique sur le territoire wallon	55
2.2.3. Les subventions	55
2.2.4. Remarque	56
3. La charge financière : quel coût pour les acteurs privés et publics ?	56

3.1. Les frais de la médiation de dettes amiable : à charge du débiteur ou à charge des institutions agréées ?	56
3.1.1. Procédure en principe gratuite pour le débiteur, si réalisée auprès d'une institution agréée par la Région wallonne	56
3.1.2. Procédure payante pour le débiteur, si réalisée auprès de professionnels de la médiation autres que les institutions agréées	56
3.1.3. Subventions des institutions agréées	57
3.2. Les frais de la médiation de dettes judiciaire : à charge du débiteur, des créanciers, du S.P.F. Economie ou des autorités fédérales ?	57
3.2.1. Le coût pour le débiteur	57
3.2.2. Le coût pour les créanciers	58
3.2.3. Le coût pour le S.P.F. Economie	58
3.2.4. Le coût pour le S.P.F. Justice	59
Conclusion	59

Introduction générale

L'objectif du présent rapport est de faire le point sur la situation du surendettement en Wallonie et sur son évolution en se focalisant sur les années 2019 et 2020.

Bien qu'il n'existe pas de définition consensuelle du surendettement, une situation d'endettement est jugée problématique à partir du moment où elle conduit à des difficultés financières persistantes dans le temps.

Les problématiques du surendettement et des défauts de paiement sont au centre de l'actualité en cette période de crise et sont associées à de nombreuses conséquences économiques et sociales. La crise du coronavirus a affecté tous les domaines de l'économie et exerce une pression importante sur l'équilibre financier de nombreux ménages. Le contexte incertain et anxieux qui a caractérisé l'année 2020 rappelle l'importance et la nécessité d'étudier le surendettement, de tenter d'en mesurer l'ampleur et d'en comprendre les causes et les conséquences afin de pouvoir prévenir et lutter contre les situations financières problématiques.

Ce rapport étudie le surendettement selon quatre axes, répartis par chapitres. Le premier chapitre porte sur l'ampleur du surendettement en Belgique, mesuré grâce à la mobilisation d'indicateurs spécifiques et de leurs évolutions : les contrats de crédit, les emprunteurs défaillants, les multi-défaillances, l'arriéré moyen, les admissibilités à la procédure en règlement collectif de dettes et les dettes hors crédit. Le second chapitre analyse les caractéristiques socioéconomiques des bénéficiaires des services de médiation de dettes ainsi que les facteurs déclencheurs de leurs difficultés financières. Il examine ensuite les impacts que la crise de 2020 a entraînés sur les revenus des ménages et sur le secteur de la médiation de dettes, en s'interrogeant sur les limites des mesures publiques de soutien et en présentant les résultats d'une enquête lancée en juin 2020 auprès des professionnels du secteur (les services de médiation de dettes et les cabinets d'avocats-médiateurs). Le troisième chapitre est consacré à la prévention du surendettement. Après un tour d'horizon des moyens d'actions mis en place en Wallonie et de leur portée, différents acteurs de la prévention sont présentés ainsi que le public qu'ils ciblent et les moyens financiers qui leur sont alloués. Le quatrième et dernier chapitre aborde le traitement du surendettement en Wallonie. Il se focalise sur les deux types de médiation de dettes et sur les acteurs les mettant en œuvre ainsi que sur la répartition de la charge financière entre les différentes parties prenantes. Les chiffres-clés et les recommandations tirés de ce rapport introduisent ces quatre chapitres.

Les lecteurs ciblés par ce rapport sont les professionnels de la médiation de dettes et les décideurs publics. Les informations sont présentées de manière synthétique, sont au fait de l'actualité et se veulent utiles à une politique de lutte et de prévention du surendettement. Les données mobilisées proviennent notamment de la Centrale des crédits aux particuliers, des statistiques de Statbel, des Baromètres de la précarité de la Fondation Roi Baudouin, de webinaires programmés durant l'année 2020 ainsi que de diverses sources de littérature.

Chapitre 1 : de l'ampleur du surendettement

Concernant la situation des ménages belges en termes de crédits :

- Deux tiers de la population majeure a un crédit en cours, dont 80% des adultes entre 35 et 54 ans.
- 33% de la population majeure est enregistrée pour un crédit hypothécaire et presque 60% pour un crédit à la consommation.
- La proportion des emprunteurs en situation d'endettement problématique est estimée à 5%.
- Entre 2019 et 2020, les octrois de nouveaux contrats de crédit ont chuté de près de 18%.
- En 2020, le PIB a connu une croissance négative pour la première fois depuis 2009 (-6,3%).
- Entre 2019 et 2020, le taux de chômage est passé de 5,4% de la population active à 6,1%.
- En décembre 2020, 84% des ménages déclaraient avoir subi une perte de revenus liée à la crise sanitaire inférieure à 10%.
- En décembre 2020, 59% des ménages déclaraient disposer d'une épargne suffisante pour couvrir leurs dépenses courantes pendant plus de 6 mois. À l'inverse, 10% a disposé d'une épargne à peine suffisante pour couvrir un mois de dépenses courantes.
- Le nombre d'emprunteurs défaillants a reculé pour la quatrième année consécutive, passant de 336.000 en 2019 à 315.000 en 2020. Le pourcentage d'emprunteurs défaillants est passé de 5,4% à 5,1%.
- Le nombre d'emprunteurs multi-défaillants recule depuis 2016 dans les trois régions. Il est passé de 129.000 en 2019 à 117.000 en 2020, soit une baisse de 9,3%.
- Le montant total des arriérés moyens est passé de 2,7 milliards d'euros en 2019 à 2,4 milliards en 2020 (diminution de 11%).

Concernant les procédures de traitement :

- Entre 2019 et 2020, le nombre de nouvelles demandes de procédures en règlement collectif de dettes a chuté de 23% et le nombre de procédures en cours enregistrées à la Centrale de 10,3%.

Concernant les dettes hors crédit :

- En 2018, plus d'un ménage sur cinq était concerné par la précarité énergétique : 11% des ménages flamands, 10,5% des ménages bruxellois et 21,1% des ménages wallons. Cette proportion est relativement stable depuis 2009.
- En 2018, 14,3% des ménages belges étaient en précarité hydrique, 9% souffraient à la fois de précarité énergétique et de précarité hydrique et 4,5% enregistraient une dette énergétique ou hydrique.
- En Région wallonne, plus de 11% des clients bénéficient du statut de « client protégé conjoncturel » en électricité et plus de 13% en gaz.
- En 2020, le Gouvernement fédéral a élargi le groupe-cible du tarif social de l'énergie à 500.000 ménages supplémentaires pour une durée d'un an.
- Le nombre de consommateurs ayant connu au moins un défaut de paiement d'une facture d'eau au 31 décembre 2019 était de 147.913 (contre 141.219 en 2018, et 47.263 en 2004).
- Le nombre d'interventions du Fonds Social de l'Eau en 2019 s'est élevé à 9.600 pour un montant total de 3,5 millions et un montant moyen de 368,8 euros, ce qui représente une augmentation de près de 52% depuis 2014.
- En 2018, le nombre de demandes d'intervention auprès du SECAL était de 3.762, ce qui représente une diminution de 9,6% par rapport à l'année précédente.
- En 2018, 55.392 créances du S.P.F. Finances faisaient l'objet d'un R.C.D. pour un montant total de 333.795.000 euros. Le ratio de recouvrement pour les dettes fiscales était de 68,75%.
- Le nombre de plans de paiement accordés par l'Administration générale de la Perception et du Recouvrement a augmenté de 17,5% entre 2018 et 2019.

Chapitre 2 : des caractéristiques socioéconomiques du bénéficiaire de la médiation de dettes, des facteurs déclencheurs de difficultés financières et de l'impact de la crise sanitaire sur le secteur

Concernant les profils des ménages en médiation de dettes :

- Parmi les bénéficiaires des institutions agréées, il y a davantage d'isolés sans enfant (43% en Wallonie et 48% en Flandre), davantage de personnes au niveau d'instruction « faible » (dont le risque de pauvreté et d'exclusion sociale s'élève à 26,8%, quatre fois plus que pour les niveaux d'instruction élevés), davantage de personnes sans activité professionnelle (plus de 70%) et/ou avec un faible niveau de revenus (51,2% des ménages en médiation de dettes vivent sous le seuil de pauvreté).

Concernant le type d'endettement des ménages en médiation de dettes :

- En moyenne, 7% des dossiers traités par les institutions agréées wallonnes et 5% des institutions agréées flamandes seraient concernés par un crédit hypothécaire (défaillant ou non).
- Le pourcentage de ménages en médiation de dettes ayant contracté un crédit à la consommation varie entre régions, principalement pour les ouvertures de crédit : 46% en Wallonie et 17% en Flandre.
- Les dettes hors crédit les plus fréquentes tant en Wallonie qu'en Flandre sont les dettes d'énergie (56% et 41%), les dettes de soins de santé (54,5% et 33%) et les dettes de télécommunication (54% et 26,5%).
- 34% des personnes admises à la procédure en règlement collectif de dettes ne sont enregistrées dans la Centrale pour aucun défaut de paiement sur un contrat de crédit.

Concernant les facteurs déclencheurs de difficultés financières :

- Les principaux éléments déclencheurs du surendettement en Wallonie sont des revenus trop faibles (43% des dossiers de médiation de dettes), une perte d'emploi d'un membre du ménage (10%), une maladie d'un membre du ménage (15%), une séparation ou un divorce (14%), des difficultés de gestion/un mode de vie en décalage avec les revenus (24,5%).

Concernant l'impact de la crise sanitaire :

- Entre janvier et décembre 2020, 103 entreprises ont annoncé leur intention de procéder à des licenciements collectifs, dont 75 qui ont clôturé la procédure. Ces licenciements collectifs concernent 9.414 travailleurs, principalement en Région flamande.
- 7.203 faillites ont été prononcées en Belgique en 2020.
- Depuis le 31 mars 2020, les banques ont accordé 140.362 reports de paiement visant des crédits aux entreprises. Ces reports correspondent à un volume total de crédit sous-jacent de 24,2 milliards d'euros, soit en moyenne 172.732 euros par crédit. Plus de 80% du total des reports de paiement ont été accordés à des PME et des travailleurs indépendants.
- Depuis le 31 mars 2020, les banques ont accordé plus de 120.664 reports de paiement aux particuliers pour leur crédit hypothécaire. Le volume total de crédit sous-jacent est de 12,6 milliards d'euros, soit en moyenne 104.255 euros par crédit.
- Entre le 20 mai et le 31 juillet 2020, 7.537 reports de paiement ont été accordés à des particuliers pour des crédits à la consommation, pour un volume de crédit sous-jacent de 157,6 millions d'euros.

Chapitre 3 : de la prévention du surendettement

Concernant le public touché par les activités de prévention :

- En 2019, 53 G.A.P.S. étaient actifs en Région wallonne. Il y a eu 12 réunions d'intervention des animateurs de ces G.A.P.S.
- En 2019, plus de 550 actions de prévention ont été organisées en Wallonie par les différents acteurs subventionnés de la prévention, touchant plus de 2.000 enfants (dans les écoles, les mouvements de jeunesse ou les plaines de vacances), 2.000 adolescents et 2.800 adultes.

Concernant certains outils à disposition du grand public :

- En 2020, le portail de la Wallonie sur le surendettement a comptabilisé 78.185 sessions ouvertes et 76.048 utilisateurs.
- En 2020, le service de consultation juridique de l'O.C.E. a dispensé 1.148 consultations.

Concernant le budget attribué :

- L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, les centres de référence et les S.M.D. (via les G.A.P.S.) reçoivent une subvention annuelle de la Région wallonne pour les actions de prévention mises en place. Celle-ci s'élève à environ 80.000 euros pour l'Observatoire et pour chaque centre de référence et à 1.500 euros pour chaque S.M.D. organisant un G.A.P.S.
- Depuis 2016 et pour une durée de quatre ans, l'A.S.B.L. Crédal reçoit un montant annuel de 235.000 euros pour poursuivre sa mission sociale d'analyse et d'accompagnement des demandeurs de crédit.

Chapitre 4 : du traitement du surendettement

Concernant les procédures en règlement collectif de dettes :

- Le pourcentage de la population admise à la procédure en R.C.D. varie entre minimum 0,1% de la population majeure dans l'arrondissement administratif d'Arlon et maximum 1,6% de la population dans les arrondissements de Liège, de Huy et de Mons.
- Les nouvelles admissibilités au R.C.D. ont chuté de 22,7% entre 2019 et 2020.
- A la fin de l'année 2020, le nombre de procédures en R.C.D. était de 74.765, ce qui correspond à une baisse de 10,3% par rapport à la même période en 2019.
- La durée la plus fréquente entre la date d'admissibilité d'un dossier et la fin de son plan de règlement se situe entre 6 et 9 ans.
- Les avocats sont désignés comme médiateurs de dettes dans 91% des dossiers.

Concernant les institutions agréées :

- En 2020, 214 institutions étaient agréées pour la médiation de dettes en Région wallonne : 15 services privés (A.S.B.L.) et 199 publics (dont 195 C.P.A.S., 3 associations chapitre XII¹ et 1 organisme d'intérêt public). Au total, ces institutions emploient 341,25 équivalents temps plein.
- En 2019, l'ensemble des institutions agréées par la Wallonie ont traité 18.295 dossiers qui répondaient aux conditions de subventionnement.
- En 2020, parmi les S.M.D. pouvant y prétendre, 21 n'ont reçu aucune subvention du fait qu'ils ne répondaient pas aux conditions relatives aux dossiers de médiation de dettes. Les autres ont bénéficié d'un subside total d'un montant de 3.139.171,72 euros.

¹ Association régie par la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976.

PRÉVENTION ET TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT EN WALLONIE

RECOMMANDATIONS

Le rapport 2020 sur le surendettement est composé de quatre parties, analysant chacune cette problématique sous un angle différent :

- l'ampleur du surendettement ;
- les facteurs déclencheurs de difficultés financières et l'impact de la crise sanitaire sur le secteur de la médiation de dettes ;
- la prévention du surendettement ;
- le traitement de la problématique.

Chaque chapitre décrit de manière synthétique la situation à l'heure actuelle (ou en mobilisant les dernières données disponibles) dans un but d'information et d'aide à la décision politique.

Cette section propose un récapitulatif non exhaustif des recommandations liées à chacune des thématiques. Ces recommandations vont au-delà du contenu du rapport et font état des préoccupations du secteur.

Chapitre 1 : de l'ampleur du surendettement

- Rester attentif aux évolutions des indicateurs chiffrés, notamment en ce qui concerne les défauts de paiement² et les multi-défaillances en matière de crédit, les admissibilités à la procédure en R.C.D. ou, en cette période de crise, à la sollicitation des moratoires et aux recours aux aides proposées. Rester attentif à un futur afflux de demandes auprès des professionnels du traitement du surendettement. S'y préparer : avoir les effectifs formés et le budget nécessaires pour y répondre ;
- Prendre conscience des limites des procédures de recouvrement et réfléchir à des solutions pour y répondre. Ces procédures peuvent s'avérer lourdes et coûteuses, peuvent être inefficaces pour les dossiers qui résultent d'une insolvabilité structurelle³ et sont critiquées pour leur manque de prise en compte de circonstances exceptionnelles (par exemple, lorsque l'accord sur le plan de paiement est révoqué dès qu'il n'est pas suivi scrupuleusement)⁴ ;
- S'appuyer sur les analyses et les recommandations des professionnels du terrain lors de la prise de mesures politiques ;
- Suivre de près la consommation des ménages en situation de précarité afin d'identifier les groupes à cibler, de mettre en lumière leurs difficultés et de proposer des solutions ou des politiques publiques adéquates.

Chapitre 2 : des caractéristiques socioéconomiques du bénéficiaire de la médiation de dettes, des facteurs déclencheurs de difficultés financières et de l'impact de la crise sanitaire sur le secteur

- Mettre en place des stratégies d'informations accessibles à tous et à grande échelle pour que le citoyen soit informé de ses droits et de ses devoirs (par exemple, concernant l'existence de mesures de soutien, de la possibilité de réaménagement des plans de paiement en cours ou des conditions nécessaires pour bénéficier d'un report de crédit⁵). Lutter contre la mésinformation en s'assurant que les renseignements ne soient pas uniquement donnés mais bien compris ;

² Pour rappel, les statistiques n'ont pas montré d'augmentation du pourcentage d'emprunteurs défaillants entre 2019 et 2020, mais les nombreux témoignages des personnes sollicitant le service de consultation de l'Observatoire laissent présager une augmentation à venir en 2021.

³ Action Vivre Ensemble, « Surendettement des précaires, une affaire publique », 2020.

⁴ De Bruecker C. et Herman G., Le Médiateur fédéral, « Dettes fiscales : la stratégie de recouvrement du S.P.F. Finances », octobre 2018.

⁵ Les reports de crédits hypothécaires et à la consommation ont été moins sollicités que ce qui était anticipé, même pour les particuliers qui répondaient aux conditions. Il convient de vérifier que la raison explicative n'est pas le manque d'informations. Source : Webinaire du Forum financier belge du 23 septembre 2020 : « Les mesures corona visant à soutenir l'économie et les affaires ».

- Rester attentif aux évolutions liées à la crise sanitaire et aux conséquences économiques. Continuer à adapter les mesures de soutien proposées (tel que ça a été le cas pour la prolongation des moratoires sur les crédits hypothécaires et professionnels en décembre 2020 et pour la prolongation des moratoires sur les crédits à la consommation en janvier 2021) ;
- Affiner la connaissance des profils les plus à risque de surendettement en prenant en compte la variété et la complexité des situations. L'objectif est de les détecter au plus tôt pour pouvoir adapter l'aide proposée et éviter une détérioration de la situation ;
- Renforcer les partenariats entre acteurs du secteur du surendettement, partager les expériences et s'inspirer des bonnes pratiques de l'étranger tout en restant cohérent par rapport à notre contexte spécifique ;
- Renforcer la formation des professionnels du secteur de la médiation de dettes afin de leur donner les outils adéquats pour accueillir les nouveaux publics en difficulté financière qui auront subi les conséquences de la crise sanitaire. La soutenir notamment par des moyens financiers dédiés ;
- Affiner la connaissance de la combinaison des facteurs de risque conduisant à des situations de surendettement. Si certaines études ont démontré les liens entre chacun des facteurs déclencheurs (mode de vie en décalage avec les revenus, absence d'éducation financière et budgétaire, pauvreté, accidents de vie, crise financière, etc.) et le risque de surendettement, elles sont néanmoins beaucoup moins nombreuses à s'intéresser à la combinaison des facteurs et aux « moments charnières », aux points de bifurcation qui font basculer une trajectoire.

Chapitre 3 : de la prévention du surendettement

- Renforcer les dispositifs de prévention en termes financiers et humains. Renforcer les équipes des services de médiation agréés pour que celles-ci aient plus de temps à consacrer à la prévention ;
- Limiter les frais et améliorer les procédures de recouvrement ;
- Développer des mesures de prévention visant, d'une part, la protection du consommateur et, d'autre part, l'éducation financière ;
- Affiner l'analyse des comportements et des situations à risque de surendettement et prendre des mesures préventives au plus tôt pour limiter les conséquences négatives de l'endettement problématique et l'effet « boule de neige » ;
- Investir dans la prévention des « rechutes »⁶ suite à une médiation de dettes amiable ou judiciaire et poursuivre l'objectif de diminuer son taux (qui était estimé à 10% en 2018 concernant le R.C.D.)⁷. Mettre en place des mesures de suivi au terme des procédures de médiation de dettes ;
- Rappeler l'importance d'une formation adéquate et de qualité des « personnes-relais »⁸ pour conseiller, orienter et accompagner les personnes ayant des difficultés financières. Adapter l'offre et le contenu des formations à la situation de crise sanitaire et le format de celles-ci au distanciel⁹ ;

⁶ Par « rechute », nous entendons les personnes qui sont arrivées au terme de leur règlement collectif de dettes, dont les difficultés financières sont revenues et qui ont refait appel aux procédures de médiation judiciaire dans les années qui suivent.

⁷ Voir à ce sujet : « Le règlement collectif de dettes, les défis de demain », présentation au XXIXe colloque de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en 2018 accessible en ligne sur <https://observatoire-credit.be> (rubrique « les colloques de l'OCE »).

⁸ Pour rappel, les « personnes-relais » sont les professionnels de première ligne susceptibles de jouer un rôle de relais en matière de prévention du surendettement. Par exemple : des enseignants, des éducateurs, des cadres RH, des représentants des travailleurs, des aides familiales, des assistants sociaux, des animateurs et des travailleurs du secteur médico-social.

⁹ En prenant en compte les défis et les difficultés liés aux formations données à distance : garder l'attention de tous, encourager les interactions et les questions, créer une ambiance de groupe, gérer les éventuels problèmes de connexion ou les dérangements chez chacun, etc).

- Outiller les professionnels pour qu'ils puissent travailler dans des conditions correctes et proposer un service de qualité aux bénéficiaires, malgré les circonstances exceptionnelles. Les aider à réagir en cas de situations spécifiques inhabituelles ou de difficultés psychologiques à gérer ;
- Adapter les animations et les activités de prévention au distanciel et aux nouveaux défis que celui-ci implique. D'une part, concernant le contenu : prendre en compte les difficultés financières émergentes, les nouveaux risques engendrés par la modification des habitudes de consommation, l'augmentation du nombre de personnes jugées à risque et les nouveaux besoins. D'autre part, concernant le format : réfléchir à des solutions inédites, mobiliser les technologies et les moyens de communication disponibles et créer de nouveaux outils pour répondre à la contrainte du distanciel ;
- Encourager la collaboration, la concertation et le partage d'informations entre les différents acteurs de la prévention. Partager les réflexions et les outils développés par les uns afin d'éviter toute déperdition d'énergie en multipliant des activités similaires ;
- Déterminer les publics qui sont moins ciblés¹⁰ par les actions de prévention ;
- Développer des outils validés d'évaluation des actions de prévention permettant de déterminer leur portée et leur efficacité. L'objectif est d'investir dans les actions les plus « efficaces » ;
- Sensibiliser les futurs professionnels de la médiation de dettes à la problématique du surendettement. Réagir au manque de connaissances pratiques dans ce domaine. Encourager le choix de la médiation de dettes comme option, par exemple, en mettant en avant les débouchés, l'utilité, les enjeux ou encore la qualification indispensable pour pouvoir la pratiquer ;
- Lutter contre la stigmatisation du recours à un service d'aide sociale.

Chapitre 4 : du traitement du surendettement

- Mettre en place un code de déontologie du médiateur de dettes s'appliquant à tous les médiateurs de dettes ;
- Renforcer les équipes des services de médiation de dettes agréés ;
- Valoriser le métier de médiateur de dettes, par exemple, en le classant dans la catégorie des métiers « essentiels » ;
- Accorder à la Justice des moyens adaptés ;
- Finaliser le développement de la plateforme R.C.D. afin de faciliter les échanges entre les différentes parties prenantes ;
- Être à l'écoute des professionnels du secteur de la médiation de dettes et de leurs craintes, notamment concernant l'évolution des critères de subvention. Eventuellement adapter ces critères¹¹ aux circonstances exceptionnelles ;

¹⁰ Quelques exemples non exhaustifs de profils qui sont moins souvent visés par les actions de prévention : les personnes qui ont un revenu, ceux qui viennent de perdre leur emploi et qui ne sont pas en contact avec un service social, les pensionnés, les jeunes en fin de secondaire, les élèves de l'enseignement spécialisé, les personnes migrantes, les indépendants, les personnes porteuses d'un handicap, ceux qui sont isolés géographiquement, le grand public en règle générale, etc.

¹¹ En Wallonie, la subvention prévoit une partie forfaitaire permettant de couvrir les frais fixes de l'institution et une partie variable basée sur le nombre de dossiers, les formations continuées et la mise en place de groupes d'appui de prévention du surendettement. La partie variable pourrait être modifiée étant donné les circonstances exceptionnelles.

- Adapter et développer la formation des avocats-médiateurs. Rédiger un arrêté royal qui détermine les critères et le contenu de la formation obligatoire pour tous les médiateurs de dettes (y compris les avocats, les notaires et les huissiers)¹² ;
- Revoir et mettre à jour les législations en vigueur concernant les procédures de règlement collectif de dettes ;
- Rendre les actes des huissiers plus compréhensibles au grand public, adapter les tarifs et prévoir un code de bonne conduite applicable à tous.

¹² Théoriquement, les notaires et les huissiers pourraient pratiquer la médiation de dettes. Dans les faits cependant, parmi les professions libérales, il n'y a pratiquement que des avocats qui la pratiquent.

CHAPITRE 1

L'AMPLEUR DU SURENDETTEMENT

Introduction

L'objectif de ce chapitre est d'évaluer l'ampleur du surendettement en Belgique ainsi que son évolution.

La quasi-totalité de la population majeure est endettée. Le nombre total d'emprunteurs ayant un crédit en cours correspond globalement à deux tiers de la population majeure et atteint les 80% dans les catégories d'âge entre 35 et 54 ans. Un tiers de la population majeure est enregistrée pour au moins un crédit hypothécaire et près de 60% pour au moins un crédit à la consommation¹³. L'endettement concerne donc la grande majorité de la population belge. Le surendettement et les situations de surendettement problématique sont plus difficiles à quantifier. Actuellement, les chiffres de la Centrale des crédits aux particuliers (C.C.P.) estiment à 5% minimum la proportion des personnes majeures en situation d'endettement problématique en Belgique¹⁴.

Pour rendre compte de l'ampleur du surendettement, nous avons mobilisé plusieurs indicateurs¹⁵ : l'évolution du nombre de contrats de crédit, l'évolution du nombre d'emprunteurs défaillants, les multi-défaillances, l'arriéré moyen, les admissibilités à la procédure en règlement collectif de dettes et les dettes hors crédit.

L'année 2020 a connu, parmi d'autres tendances, une baisse des défauts de paiement en matière de crédit, une baisse des nouveaux arriérés de paiement et une baisse encore plus drastique des admissibilités en règlement collectif de dettes. Si ces évolutions sont encourageantes et n'indiquent pas de renforcement du surendettement et des situations d'endettement problématique en Belgique, il convient d'attendre les statistiques de 2021 et sans doute des années suivantes pour vérifier qu'elles persistent dans le temps. Il est probable que ces évolutions presque contre-intuitives soient liées à la possibilité laissée aux emprunteurs, sous certaines conditions, de bénéficier de reports temporaires de paiements, accordés dans le cadre de la crise COVID-19.

La Banque nationale de Belgique (B.N.B.) rappelle¹⁶ que la crise sanitaire a affecté tous les domaines de l'économie et que le crédit n'a pas fait exception. L'impact sur les prêts aux particuliers est flagrant : une baisse de près de 18% d'octrois de nouveaux crédits à la consommation et hypothécaires en 2020, comparativement à 2019.

La conjoncture économique du pays en 2020 suit sans surprise des tendances radicalement défavorables. Le PIB, positif depuis 2010, a chuté pour atteindre un taux négatif de -4,5%¹⁷. Le taux de chômage, en baisse dans les trois régions du pays depuis 2015¹⁸, est désormais en train de remonter : il est passé de 5,4% de la population active âgée de 15 à 64 ans en 2019 à 6,1% en 2020.

L'enquête mensuelle auprès des consommateurs lancée par la B.N.B. en décembre 2020¹⁹ nous apprend que les indicateurs de la confiance des consommateurs fluctuent énormément au fil des mois. En décembre 2020, bien que les consommateurs soient toujours relativement pessimistes, l'indicateur de confiance a regagné son niveau précédant la crise sanitaire. Cette évolution est liée aux perspectives de campagnes de vaccination à large échelle et à l'espoir d'une sortie de la crise économique pour 2021.

Les intentions d'épargne des ménages ont atteint des sommets historiquement élevés en 2020. L'épargne a été favorisée par le recul des dépenses de consommation et par le climat d'incertitude ambiant. Les répondants à l'enquête mensuelle de la B.N.B. ont également été interrogés sur l'impact de la crise sur leurs revenus et sur l'épargne dont ils disposent pour couvrir leurs dépenses nécessaires et assurer leur subsistance.

¹³ Centrale des crédits aux particuliers, rapport statistique 2020. La C.C.P. enregistre les données concernant tous les crédits hypothécaires et les crédits à la consommation conclus par des personnes physiques à des fins privées, qu'il existe ou non un retard de paiement.

¹⁴ Carpentier S. & Van den Bosch K., 2008, *Problematische Schulden in België*, Working Papers Sociale Zekerheid.

¹⁵ Ces indicateurs doivent être pris ensemble pour rendre compte de la situation du surendettement en Belgique. Aucun d'entre eux, aussi judicieux soit-il, n'est suffisant pris isolément.

¹⁶ Banque nationale de Belgique, 26 janvier 2021, [La Centrale des crédits de la Banque nationale constate une baisse des crédits sous l'effet du COVID-19](#), Communiqué de presse de la B.N.B., Bruxelles.

¹⁷ Centrale des crédits aux particuliers, 2020, [Chiffres-clés. Centrale des crédits aux particuliers – 2020](#), B.N.B., Bruxelles.

¹⁸ Centrale des crédits aux particuliers, 2019, [Taux de chômage dans les provinces de Belgique en 2019](#), B.N.B., Bruxelles.

¹⁹ Banque nationale de Belgique, 17 décembre 2020, [Nouveau rebond de la confiance des consommateurs en décembre](#), Communiqué de presse de la B.N.B., Bruxelles.

Le tableau 1 montre qu'une large proportion des répondants estime avoir été relativement épargnée par la crise.

Tableau 1. Comparaison du pourcentage des ménages déclarant avoir souffert d'une perte de revenus en raison de la crise en juin 2020 et en décembre 2020

	Juin 2020	Décembre 2020
Aucune perte ou perte inférieure à 10%	79%	84%
Perte entre 10 et 30%	12%	9%
Perte supérieure à 30%	9%	8%

Source : enquête mensuelle auprès des consommateurs, B.N.B.

Le tableau 2 indique qu'en décembre 2020, plus d'un quart des ménages a déclaré disposer d'un coussin d'épargne relativement court (inférieur à 3 mois). Près de 15% d'entre eux disposaient d'une épargne pouvant durer entre 3 et 6 mois, tandis qu'une majorité (59%) pouvaient compter sur une épargne de plus de 6 mois.

Tableau 2. Pourcentage des ménages déclarant le nombre de mois durant lesquels ils disposent d'un coussin d'épargne pour couvrir leurs dépenses nécessaires et assurer leur subsistance. Comparaison entre juin 2020 et décembre 2020.

	Juin 2020	Décembre 2020
Moins de 1 mois	9%	10%
De 1 à 3 mois	18%	16%
De 3 à 6 mois	18%	15%
Plus de 6 mois	55%	59%

Source : enquête mensuelle auprès des consommateurs, B.N.B.

Ces proportions varient en fonction du contexte et au cours de l'année. Les statistiques ci-dessus ne montrent pas d'évolution flagrante entre les chiffres de juin 2020 et ceux de décembre 2020.

Près de 18% d'octrois de crédit en moins en 2020 par rapport à 2019

Fin 2020, la C.C.P. comptait 10.677.273 contrats de crédit en cours pour 6.199.991 Belges²⁰ enregistrés. Cela correspond respectivement à une baisse de 1,3% et de 0,5% par rapport à 2019.

Les octrois de nouveaux contrats de crédit ont quant à eux chuté de près de 18%. Cette diminution importante peut être attribuée, d'une part, à un nombre de demandes de crédit particulièrement élevé en 2019 dû à la suppression annoncée du bonus logement en Flandre à partir de janvier 2020 et, d'autre part, à la crise COVID-19. En effet, il y a eu une baisse de la demande de crédits de la part des ménages, particulièrement marquée lors des premiers mois du confinement (en avril 2020). À partir de l'été, les processus d'octroi de crédits ont repris progressivement, sans toutefois retrouver le niveau d'avant la crise sanitaire.

Pas de définition claire et partagée du surendettement

Estimer et quantifier l'ampleur du surendettement n'est pas aisé, notamment étant donné l'absence d'une définition claire et partagée de la problématique.

Cependant, trois éléments²¹ se retrouvent dans chacune des définitions adoptées par les différents Etats européens : la prise en compte de tous les engagements financiers (crédits, factures, dépenses courantes

²⁰ Environ deux tiers de la population majeure belge sont enregistrés pour au moins un crédit auprès de la C.C.P.

²¹ Une étude organisée par la Commission européenne a analysé les différentes définitions du surendettement des états membres dans le but d'obtenir une définition harmonisée. Si cet objectif n'a pas été atteint, l'étude a permis de dégager plusieurs éléments communs.

récurrentes), l'incapacité de faire face aux dépenses récurrentes (notion d'incapacité de paiement) et le caractère persistant de l'incapacité à faire face aux dépenses courantes (notion de problèmes structurels récurrents)²². Le surendettement est également étroitement lié²³ à la pauvreté. Si ces deux concepts sont distincts, ils ont de nombreux facteurs déclencheurs en commun et se renforcent mutuellement.

Etant donné que ces définitions sont limitées et ne font pas consensus, nous mobilisons trois indicateurs macroéconomiques pour rendre compte de la fréquence du surendettement et de ses évolutions récentes, sur base de trois types de données :

- des données concernant les défauts de paiement en matière de crédit enregistrés dans la C.C.P. ;
- des données ayant trait au recours aux procédures de traitement du surendettement ;
- des données concernant les défauts de paiement en matière d'énergie, d'eau ou encore de dettes fiscales (auxquelles nous faisons référence ici en tant que « dettes hors crédit »).

1. Les défauts de paiement enregistrés à la C.C.P.

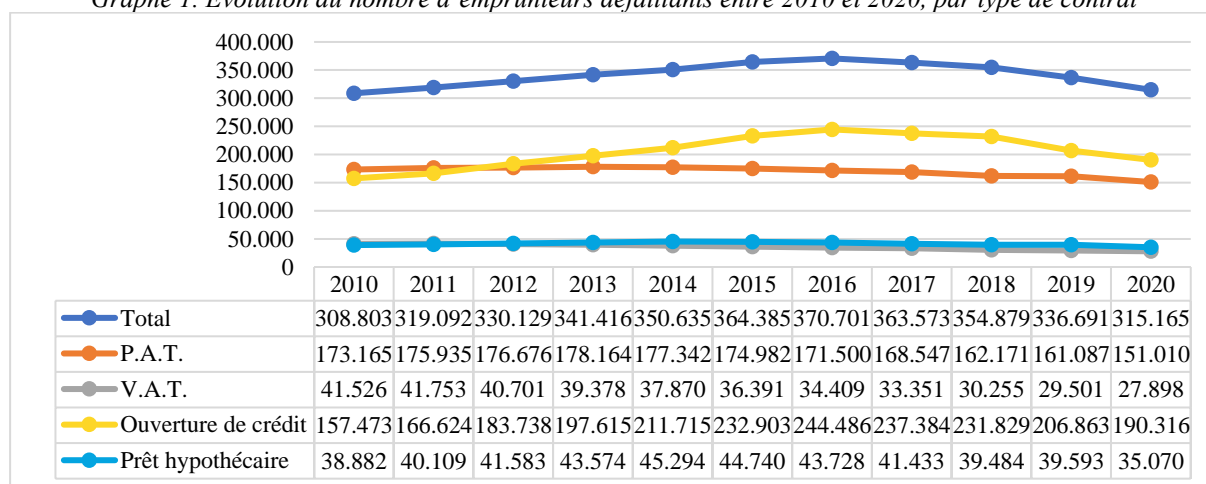
1.1. Recul du nombre d'emprunteurs défaillants pour la quatrième année consécutive

Etant donné qu'il n'existe pas de données dénombrant précisément les ménages surendettés, nous avons mobilisé plusieurs indicateurs pour tenter d'estimer l'ampleur du surendettement en Belgique. Ce sont les directions prises par ces indicateurs qui sont porteuses de sens et qui permettent d'évaluer les tendances en termes de surendettement et non pas chaque indicateur pris isolément²⁴.

Nous nous intéressons tout d'abord au nombre d'emprunteurs défaillants, c'est-à-dire au nombre de personnes enregistrées dans la Centrale pour au moins un crédit défaillant.

1.1.1. Nombre d'emprunteurs défaillants par type de contrat

Graph 1. Evolution du nombre d'emprunteurs défaillants entre 2010 et 2020, par type de contrat



Source : C.C.P. (B.N.B.)

European Commission, 2008, Towards a common operational European definition of over-indebtedness, European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.

²² European Commission, 2013, *Study on the over-indebtedness of European households*, European Commission: Directorate General Health and Consumers.

²³ Voir notamment :

- Van Menxel G., 2001, "Schulden en schuldoverlast", in Vranken, J., Geldhof, D., Van Menxel, J. & J., Van Ouytsel (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001*, Leuven: Acco, pp. 183-1998.
- Fondation Roi Baudouin., 2005, *Rapport général sur la pauvreté*. Bruxelles: Fondation Roi Baudouin.
- Mitchell J. Mouratidis K. & M. Weale, 2005, *Poverty and Debt*, NIESR Discussion Paper, n°263.

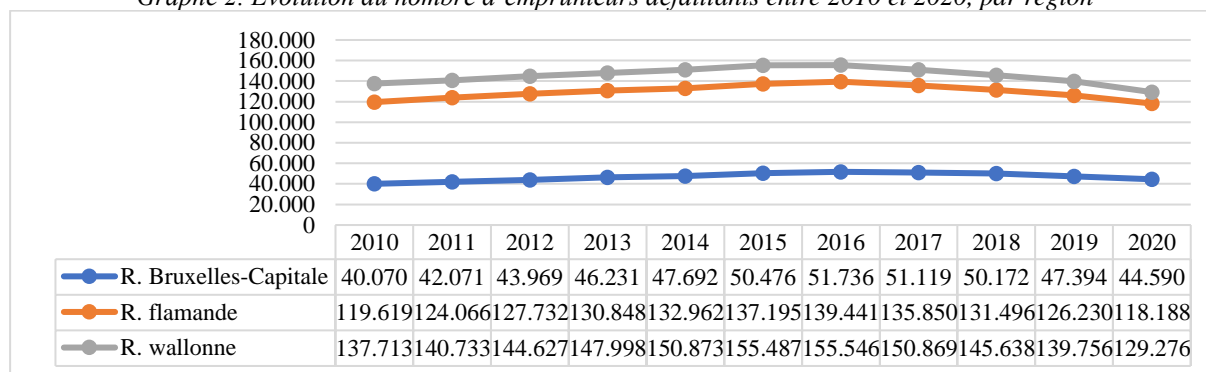
²⁴ Un indicateur pris isolément ne permet pas de rendre compte de l'ampleur du surendettement. Par exemple, les défauts de paiement enregistrés dans la C.C.P. prennent en compte les particuliers qui ont manqué un paiement sans avoir de difficultés financières profondes récurrentes, mais ne prennent pas en compte les particuliers ayant un surendettement problématique lié à des dettes hors crédit. Les premiers ne sont pas à prendre en compte dans l'évaluation du surendettement, tandis que les seconds le devraient.

Le graphe 1 montre que le nombre d'emprunteurs défaillants a augmenté de manière constante entre 2010 et 2016, avant que la tendance ne s'inverse. L'année 2020 marque le quatrième recul de cet indicateur, tous types de contrats confondus.

S'il y a eu nettement moins d'octrois de crédit en 2020 (voir point 1), il n'est pas étonnant d'observer une baisse simultanée du nombre absolu d'emprunteurs défaillants.

1.1.2. Nombre d'emprunteurs défaillants par région

Graphe 2. Evolution du nombre d'emprunteurs défaillants entre 2010 et 2020, par région



Source : C.C.P. (B.N.B.)

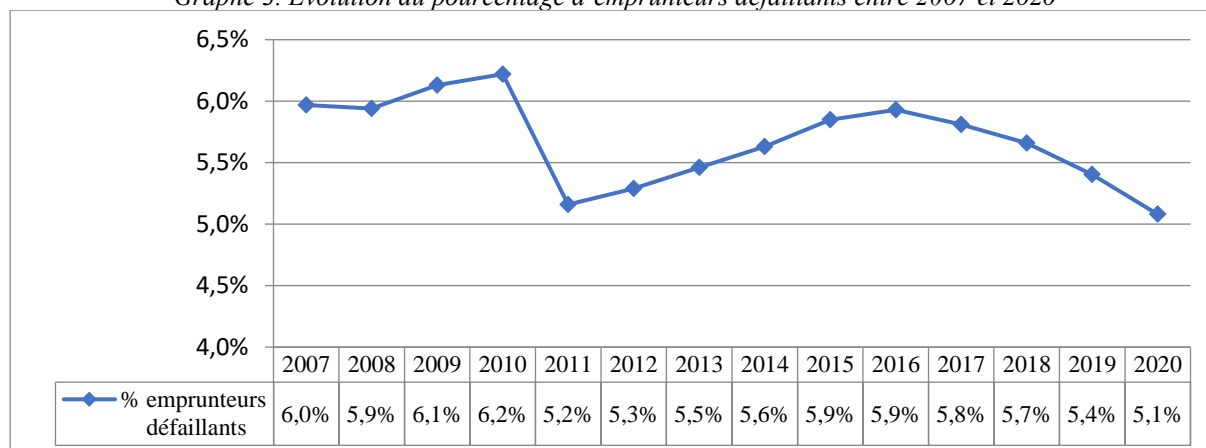
Le graphe 2 nous indique que le nombre d'emprunteurs en défaut de paiement a diminué dans les trois régions, pour la quatrième année consécutive.

La courbe de la Région de Bruxelles-Capitale est plus basse que les autres parce que cette région compte moins d'habitants. Il faut en revanche relever que la courbe de la Région wallonne se situe au-dessus de celle de la Région flamande, alors que son nombre d'habitants est près de deux fois moins élevé²⁵.

1.1.3. Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants

Un nombre d'emprunteurs défaillants en augmentation peut être le résultat de difficultés financières également à la hausse. Cependant, cela peut aussi être le résultat d'une population plus nombreuse²⁶. Le second indicateur mobilisé vise à corriger ce potentiel biais. Il s'agit du *pourcentage* d'emprunteurs défaillants, ou du rapport entre le nombre d'emprunteurs défaillants et le nombre total des emprunteurs. Nous avons retenu deux dimensions pour approcher le pourcentage d'emprunteurs défaillants : en évolution à travers le temps et par province.

Graphe 3. Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants entre 2007 et 2020



Source : C.C.P. (B.N.B.)

²⁵ Statbel : en 2020, la Région flamande comptait 6,6 millions d'habitants, pour 3,6 millions en Région wallonne.

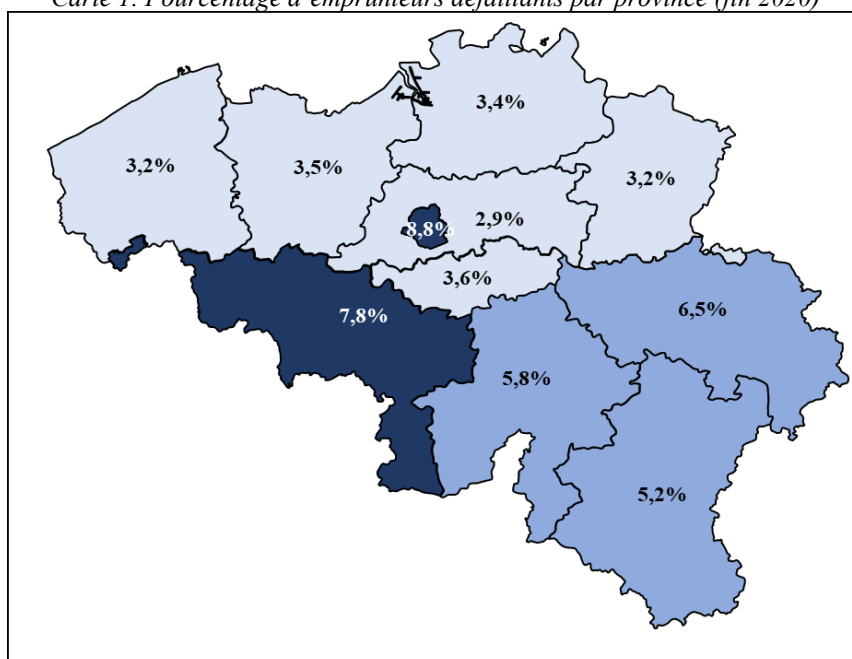
²⁶ Une population plus importante entraîne une hausse du nombre d'emprunteurs et, par conséquent, une hausse de la probabilité de compter parmi eux des emprunteurs défaillants.

On observe une évolution constante du pourcentage d'emprunteurs défaillants entre 2011²⁷ et 2016, passant de 5,2% à 5,9%. Le pourcentage d'emprunteurs défaillants diminue ensuite entre 2016 et 2020, passant de 5,9% à 5,1%. Cela vient s'ajouter au constat positif développé au point 1. Nous verrons prochainement si ces tendances vont persister ou si la crise sanitaire va au contraire faire bouger toutes les lignes.

1.1.4. Pourcentage d'emprunteurs défaillants par province

La carte 1 met en lumière la situation des différentes provinces.

Carte 1. Pourcentage d'emprunteurs défaillants par province (fin 2020)



Source : C.C.P. (B.N.B.)

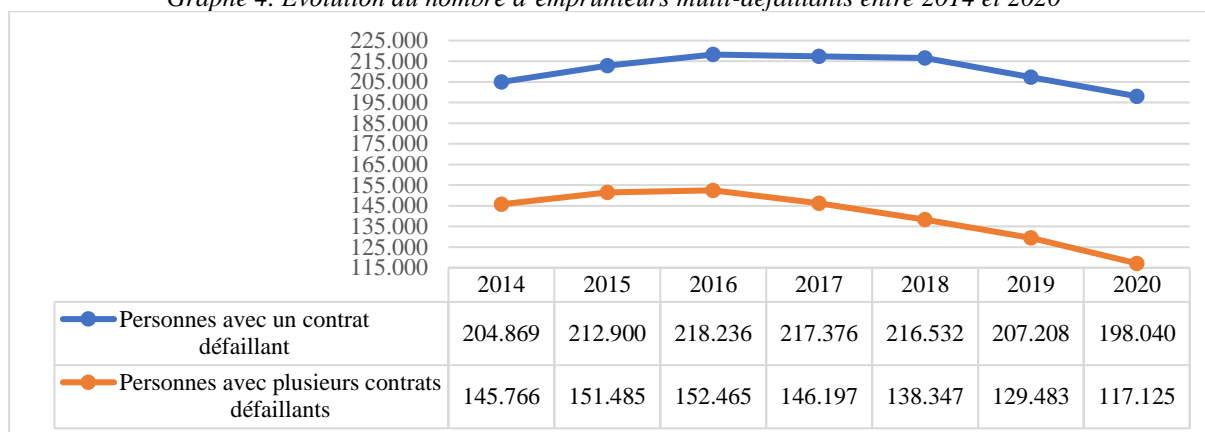
Cette carte nous montre que le risque de surendettement est inégalement réparti sur notre territoire, étant, par exemple, jusqu'à 3 fois plus élevé dans la capitale que dans les provinces flamandes. Remarquons la légère baisse qui a été observée de manière homogène dans la totalité des provinces entre 2019 et 2020 (baisse de l'ordre de 0,01% à 0,03%).

1.2. Les multi-défaillances toujours en recul

L'évolution du nombre d'emprunteurs multi-défaillants est également favorable jusqu'à présent, comme le montre le graphique 4. En effet, le nombre d'emprunteurs en défaut de paiement pour plusieurs contrats de crédit a diminué plus rapidement que le nombre d'emprunteurs en défaut pour un seul contrat. Cette évolution est positive étant donné que les emprunteurs multi-défaillants présentent un risque plus important de se retrouver en situation de surendettement.

²⁷ Rappelons que la diminution importante observée de fin 2010 à fin 2011 s'explique par l'augmentation drastique du nombre d'emprunteurs enregistrés dans la Centrale suite à la nouvelle obligation d'enregistrer les ouvertures de crédit liées à des comptes à vue.

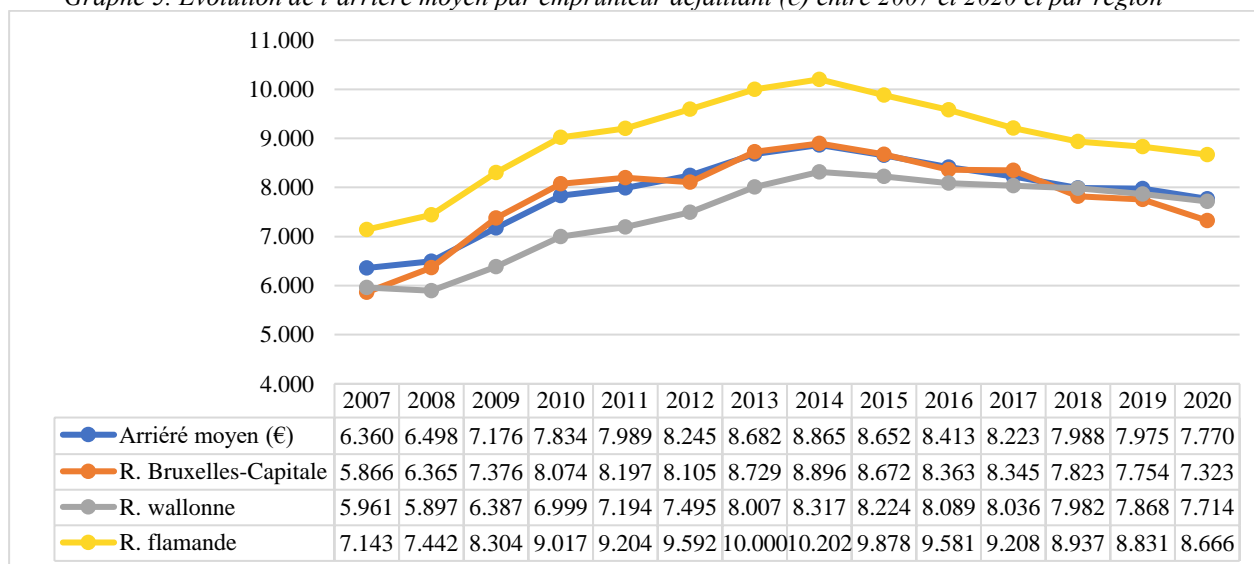
Graphe 4. Evolution du nombre d'emprunteurs multi-défaillants entre 2014 et 2020



Source : C.C.P. (B.N.B.)

1.3. L'arriéré moyen à nouveau en diminution

Graphe 5. Evolution de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant (€) entre 2007 et 2020 et par région



Source : C.C.P. (B.N.B.)

L'arriéré moyen correspond au total des sommes exigibles divisé par le nombre d'emprunteurs défaillants. On observe, sur le graphe 5, une diminution continue de l'arriéré moyen par emprunteur défaillant depuis 2014 et jusque 2020.

Le montant de l'arriéré moyen est en diminution depuis 2014, malgré la radiation des arriérés inférieurs ou égaux à 50 euros²⁸.

En 2020, le montant total des arriérés atteignait un total de 2,4 milliards d'euros (par rapport à 2,7 milliards d'euros en 2019).

Les données de la C.C.P. n'indiquent pas de difficultés plus importantes pour le remboursement des emprunts en cours depuis le début de la crise en mars 2020. Une hypothèse pour expliquer cette stabilité est la possibilité qui a été laissée, sous certaines conditions, de bénéficier d'un report d'échéances en crédit hypothécaire ou en crédit à la consommation. Cette mesure est détaillée dans la section « mesures exceptionnelles » du chapitre 2.

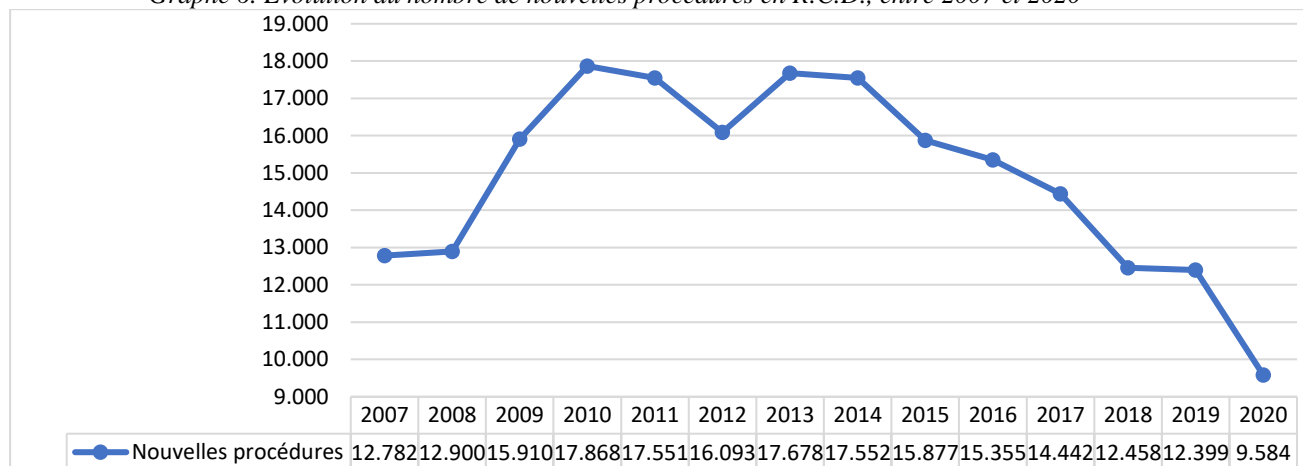
²⁸ Une modification légale est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2019 concernant le seuil d'enregistrement d'un premier défaut de paiement : celui-ci est passé de 25 à 50 euros. Cette modification, par ailleurs également appliquée aux défauts déjà enregistrés, est à garder en tête lors de la lecture des différents graphes, car il s'agit de l'un des facteurs expliquant les évolutions des chiffres. Par exemple, en 2019, le nombre de contrats défaillants en cours a diminué pour la troisième année consécutive, ce qui est encourageant. Cependant, une partie de cette diminution est expliquée par la modification du seuil d'enregistrement.

2. Les procédures de traitement

2.1. Baisse drastique des admissibilités de dossiers en R.C.D.²⁹

La Centrale enregistre les avis de règlement collectif de dettes dans son volet négatif depuis 2001³⁰. Cet indicateur, bien que limité (étant donné qu'il ne prend en compte que les personnes en difficulté financière qui démarrent cette procédure), nous aide lui aussi à évaluer l'ampleur du surendettement.

Graphe 6. Evolution du nombre de nouvelles procédures en R.C.D., entre 2007 et 2020



Source : C.C.P.

Le graphique 6 montre l'évolution du nombre de nouvelles procédures en R.C.D. au fil des années. Le recours à cette procédure et aux professionnels de la médiation de dettes a chuté drastiquement. Les statistiques de la C.C.P. indiquent une baisse de 23% des nouvelles demandes et une baisse de 10% des procédures en cours par rapport à 2019³¹.

2.2. Le calme avant la tempête dans les services de médiation de dettes ?

En 2020, selon une enquête³² réalisée par l'Observatoire auprès des médiateurs de dettes, les nouvelles demandes en médiation de dettes ont nettement diminué à partir du mois de mars et du début de la crise sanitaire. Cette tendance peut s'expliquer par de la mésinformation (la population a pensé que les services sociaux étaient fermés), par la méconnaissance des aides disponibles ou par l'impression que les difficultés rencontrées sont passagères.

La principale crainte des S.M.D. est l'afflux de dossiers qu'ils anticipent. Les services craignent d'être submergés par la charge de travail et de devoir y faire face avec un budget insuffisant, sans un renforcement des moyens ou des équipes. Etant donné les circonstances exceptionnelles en 2020, elles estiment également essentiel que la quantité de dossiers nécessaires à l'octroi de la subvention ainsi que les critères de subsidiation soient assouplis. Ces éléments sont détaillés dans le chapitre 4 concernant le traitement du surendettement.

²⁹ Le colloque de l'Observatoire a porté, en 2018, sur les 20 ans de la loi sur le règlement collectif de dettes. À cette occasion, différentes hypothèses ont été formulées pour expliquer les tendances. Pour de plus amples informations sur les hypothèses explicatives de la situation précédant la crise sanitaire, nous renvoyons le lecteur aux actes de ce colloque, disponibles sur le site de l'Observatoire (www.observatoire-credit.be, onglet « L'Observatoire » > « Événements passés ») ou via [ce lien](#).

³⁰ Loi du 10 août 2001, Moniteur belge du 25 septembre 2001.

³¹ Centrale des crédits aux particuliers, « Statistiques 2020 ». www.nbb.be

³² Enquête lancée par l'O.C.E. auprès de tous les médiateurs de dettes de Wallonie en mai 2020. Au total, 91 S.M.D. et 48 avocats médiateurs de dettes y ont répondu, disponible en cliquant sur [L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes](#).

3. Les dettes hors crédit

L'endettement des ménages en difficulté peut également être constitué de dettes hors crédit. Il s'agit d'indicateurs pertinents pour estimer l'ampleur du surendettement en Belgique.

Cette section se penche plus précisément sur les notions de précarité énergétique, de précarité hydrique, sur les dettes alimentaires et sur les dettes fiscales.

3.1. La précarité énergétique

3.1.1. Qui est concerné, quelles difficultés ?

La précarité énergétique fait référence à une « situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie »^{33 34}.

D'après le rapport de recherche sorti en 2020 par la Plateforme de lutte contre la précarité énergétique³⁵, plus d'un ménage sur cinq en Belgique était concerné par cette situation en 2018. Ce pourcentage est en augmentation³⁶. Le pourcentage de ménages considérés dans l'incapacité de chauffer convenablement leur domicile pour des raisons financières est quant à lui en diminution³⁷, notamment pour des raisons de réchauffement des températures.

Tout le monde n'est pas égal face à la précarité énergétique. Certaines caractéristiques combinées augmentent le risque de se retrouver dans cette situation. Par exemple, la localisation géographique³⁸ (11% des ménages flamands, 10,5% des ménages bruxellois et 21,1% des ménages wallons sont touchés), l'âge, le sexe (les femmes sont plus souvent concernées que les hommes), la qualité du logement, le statut d'habitation (les locataires sont plus à risque que les propriétaires) ou le montant des revenus (le revenu ne protège pas contre ce type de précarité, mais le risque s'en trouve diminué)³⁹.

Plusieurs dispositions spéciales ont été mises en place pour venir en aide aux personnes en difficulté comme, par exemple, le statut de « client protégé ». Ce statut, accessible sous certaines conditions, donne droit à un traitement particulier de la part des fournisseurs ou gestionnaires de réseau de distribution. Il est notamment accessible aux clients en défaut de paiement⁴⁰ qui sont en situation précaire⁴¹. Selon le rapport annuel de la CWaPE, fin 2019, ce sont respectivement 11,3% de l'ensemble des clients en électricité et 13,9% des clients en gaz qui bénéficient de ce statut. Le nombre total de clients protégés a augmenté progressivement au cours des cinq dernières années, tant en gaz qu'en électricité⁴². En plus d'un tarif social, ces clients protégés peuvent éventuellement bénéficier de la gratuité du placement d'un compteur à budget⁴³ ou d'une fourniture minimale garantie⁴⁴.

³³ Huybrechs et al., 2011. État des lieux de la précarité énergétique en Belgique. UA-OASeS/ULB-CEESE. 198p. + annexes. <http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energiearmoede%20finaal%20rapport%20FR%20tweede%20editie.pdf>

³⁴ Bonnard et al., op cit., p.30.

³⁵ Fondation Roi Baudouin, *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique, Analyse et interprétation des résultats 2009-2018*, Belgique, 2020.

³⁶ Pour de plus amples informations, chiffres et statistiques : voir *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique* de la Fondation Roi Baudouin.

³⁷ Stabel (fgov.be), *La privation matérielle et sociale en 2020*, Chiffres. D'après l'étude EU-SILC, 3,9% des ménages belges se disaient dans l'incapacité de chauffer convenablement leur domicile pour des raisons financières en 2019, contre 6% en 2017.

³⁸ Fondation Roi Baudouin, *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique, Analyse et interprétation des résultats 2009-2018*, Belgique, 2020.

³⁹ Delbeke et al., 2017, p.21-24.

⁴⁰ Pour en savoir plus sur les conditions à rencontrer pour bénéficier du tarif social, rendez-vous sur le site de la commission wallonne pour l'énergie.

⁴¹ Par exemple : les personnes bénéficiant de l'aide d'un C.P.A.S., ou celles qui suivent une procédure en R.C.D.

⁴² Voir le rapport annuel 2019 de la CWaPE pour plus d'informations.

⁴³ Un compteur à budget est un compteur qui fonctionne comme un compteur classique, avec la particularité de disposer d'une fonction « prépaiement ». Il faut recharger puis insérer une carte spéciale dans ce compteur avant de pouvoir consommer de l'électricité ou du gaz. Cela permet entre autres d'éviter une mauvaise surprise en découvrant le montant à payer lors de l'arrivée de la facture.

⁴⁴ Cwape.be

En 2020, afin de venir en aide aux personnes rencontrant des difficultés pour payer leurs factures d'électricité en leur proposant un tarif social, le Gouvernement wallon a mis en place un nouveau statut : celui de « client protégé conjoncturel »⁴⁵. Le Gouvernement fédéral a lui aussi prévu d'élargir temporairement le groupe-cible du tarif social de l'énergie à 500.000 ménages supplémentaires à partir de février et pour une durée d'un an⁴⁶.

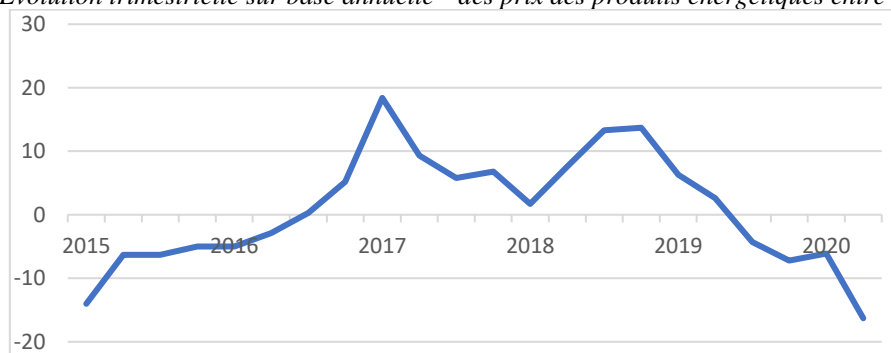
Ce nombre de clients protégés représente un indicateur additionnel de difficultés financières récurrentes. Toutefois, comme l'indique la CWaPE, la majorité des clients en défaut de paiement ne bénéficient pas de ce statut⁴⁷. Cet indicateur n'est donc pas représentatif du pourcentage de clients en situation précaire.

3.1.2. Quelle évolution des prix ?

En 2020, la crise sanitaire a entraîné des changements radicaux dans les habitudes de consommation et d'épargne des ménages. Les mesures de confinement, les pertes de revenus, le climat de profonde incertitude et les attitudes d'aversion au risque ont engendré des chocs inédits tant au niveau de la demande que de l'offre des biens et services⁴⁸.

Sans surprise, une corrélation a été observée entre les (dé)confinements et la variation⁴⁹ des prix des produits énergétiques (en particulier des combustibles liquides du gaz et de l'électricité) : une baisse au début de l'année 2020, suivie d'une remontée vers juin (lors des premières mesures de déconfinement) et d'une autre baisse particulièrement marquée au deuxième trimestre⁵⁰.

Graph 7. Evolution trimestrielle sur base annuelle⁵¹ des prix des produits énergétiques entre 2015 et 2020



Source : S.P.F. Economie

L'Observatoire des prix rappelle que la crise sanitaire mondiale, qui a affecté considérablement la demande de pétrole, a eu des conséquences directes et indirectes sur le prix des différents produits énergétiques. En effet, les prix à la consommation du mazout de chauffage et des carburants sont déterminés principalement par l'évolution du cours du pétrole sur les marchés internationaux. Quant aux prix de l'électricité et du gaz, s'ils sont pour leur part découplés explicitement par rapport aux cours du pétrole, ils en subissent indirectement les conséquences⁵².

⁴⁵ Cette mesure est en vigueur entre le 10 octobre 2020 et le 31 mars 2021. Pour plus d'informations sur les conditions du « client protégé conjoncturel » : Cwape.be, *Nouveau statut de client protégé conjoncturel*, 13 octobre 2020.

⁴⁶ Test-achats.be, *Extension bienvenue du tarif social de l'énergie*, 8 décembre 2020.

⁴⁷ En 2019, la part des clients protégés parmi les clients en défaut de paiement était de 17% pour l'électricité et de 18% pour le gaz. Cwape.be, *Rapport annuel spécifique 2019 concernant l'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseau*, p.31, 31 décembre 2019.

⁴⁸ Banque nationale de Belgique, 18 novembre 2020, *Les prix à la consommation dans le contexte de la crise du COVID-19*.

⁴⁹ La variation des prix à la consommation des produits énergétiques est notamment déterminée par deux facteurs : d'une part (et en grande partie), par l'évolution du cours du pétrole sur les marchés internationaux et, d'autre part (pour le gaz et l'électricité), par le coût de la composante énergétique et par les tarifs de réseaux (distribution et transport). Divers impôts et taxes influencent aussi l'évolution de ces prix.

⁵⁰ Van Herreweghe P., *Forte baisse des prix de l'énergie au deuxième trimestre en Belgique*, Rapport trimestriel 2 de l'ICN, S.P.F. Economie, 2020.

⁵¹ Evolution sur base annuelle : la baisse de 16,3% observée au troisième trimestre de 2020, par exemple, est une comparaison avec le niveau de 2019 à la même période.

⁵² Voir le rapport trimestriel de l'Observatoire des prix 2020 pour plus de détails concernant l'évolution des produits pétroliers, les prix mensuels à la consommation des produits énergétiques, la consommation des Belges par rapport à nos pays voisins, etc.

Les prix de l'électricité et du gaz sont fixés librement par les fournisseurs. À partir d'avril 2020, ces prix ont pu être indexés mensuellement⁵³ (plutôt que trimestriellement) pour leur faire suivre plus rapidement l'évolution du marché. En Belgique, 40% des clients résidentiels ont un contrat variable⁵⁴. Pour les personnes à risque de surendettement, les contrats variables sont à déconseiller car il est plus difficile de gérer un budget lorsque les montants des factures varient mensuellement et car ils ne protègent pas l'utilisateur contre les envolées de prix inattendues sur le marché de l'énergie.

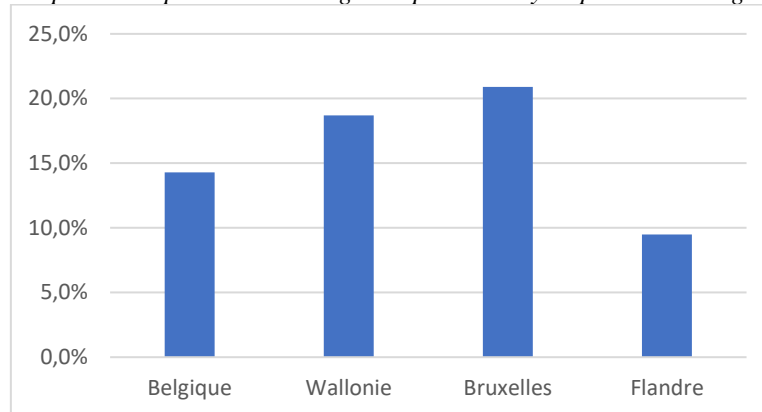
3.2. La précarité hydrique

La précarité hydrique fait référence à « une situation dans laquelle une personne ou un ménage n'a pas accès à une eau soit en quantité, soit en qualité suffisante pour répondre à ses besoins de base⁵⁵. »

En Belgique, la précarité hydrique résulte principalement d'un revenu trop faible, d'une facture d'eau trop élevée et d'un logement de mauvaise qualité⁵⁶. Un ménage sera considéré en situation de précarité hydrique également en fonction de la part de son revenu disponible qu'il dédie à sa facture d'eau.

Le graphe 8 compare la proportion des ménages considérés en précarité hydrique dans les trois régions.

Graphe 8. Proportion de ménages en précarité hydrique selon la région



Source : BE-SILC 2018

3.2.1. La consommation d'eau

La consommation d'eau quotidienne moyenne du Belge pour un usage domestique s'élève à 95 litres⁵⁷. La tendance générale est à la baisse de la consommation payante d'eau en raison notamment d'appareils plus économes, d'une utilisation plus rationnelle de l'eau et du recours croissant aux citernes d'eau de pluie⁵⁸.

3.2.2. La facture moyenne d'eau

Le zoom de la Fondation Roi Baudouin de 2019⁵⁹ sur la précarité hydrique montre par ailleurs que la facture moyenne d'eau des ménages a fortement augmenté sur les dix dernières années (surtout en Flandre)⁶⁰. Entre 2005 et 2017, la facture moyenne d'eau a augmenté de 103% en Flandre, de 83% en Wallonie et de 56% à Bruxelles.

⁵³ Sous approbation préalable du CREG et de la CWaPE.

⁵⁴ Le prix du kilowattheure varie durant la durée du contrat d'énergie variable et est indexé tous les mois (ou tous les trois mois) sur base d'un indice spécifique.

⁵⁵ Fondation Roi Baudouin, *Baromètre de la précarité énergétique et hydrique*, 2020. À parcourir pour de plus amples informations concernant l'évolution du prix de l'eau, l'évolution de la facture d'eau moyenne et les liens existants entre précarité hydrique et énergétique.

⁵⁶ Fondation Roi Baudouin, *Zoom précarité hydrique en Belgique*, 2019.

⁵⁷ Belgaqua, la fédération professionnelle des opérateurs d'eau belges.

⁵⁸ *Idem*, p.2.

⁵⁹ Fondation Roi Baudouin, *Zoom précarité hydrique en Belgique*, 2019.

⁶⁰ Les différences régionales sont notamment à attribuer aux différentes sociétés et aux prix de distribution qu'elles proposent ainsi qu'aux montants des taxes d'assainissements communales.

3.2.3. Une politique renforcée contre la précarité hydrique

Dans les trois régions, des efforts importants ont été entrepris ces dernières années pour lutter contre la précarité hydrique. « En Flandre, un tarif social a été instauré et les commissions locales d'avis fonctionnent de manière plus efficace. En Région wallonne, le Fonds social de l'Eau a reçu davantage de moyens et une initiative parlementaire a été prise en 2017 pour limiter la facture d'eau en cas de fuites cachées. En Région bruxelloise aussi, les moyens du Fonds social de l'Eau ont augmenté et un groupe de travail – comprenant des représentants des autorités régionales, de la société de distribution d'eau et d'organisations sociales – est en train d'élaborer une politique renforcée de lutte contre la précarité hydrique »⁶¹.

3.2.4. Le fonds social de l'eau (FSE)

Il s'agit d'un système d'aide financière intervenant dans le paiement des factures d'eau à usage domestique des consommateurs wallons⁶² en difficulté de paiement et dans le financement d'interventions visant à améliorer les conditions techniques⁶³ du logement.

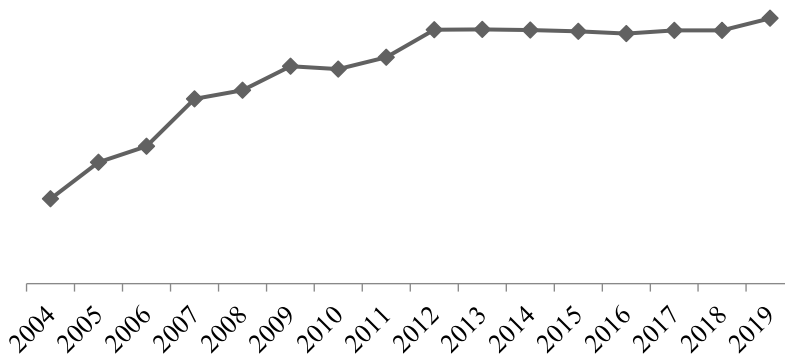
Ce fonds repose sur la participation de la Société Publique de Gestion de l'Eau (qui en assure la coordination), des distributeurs d'eau et des C.P.A.S. Il est alimenté grâce à une contribution prise en charge par les distributeurs d'eau, dont le montant⁶⁴ est indexé annuellement.

Le lecteur est invité à se reporter au Rapport Annuel du FSE⁶⁵ pour plus de détails à ces sujets.

3.2.5. Quelques données chiffrées

Le nombre de consommateurs ayant connu au moins un défaut de paiement d'une facture d'eau au 31 décembre 2019 était de 147.913 (contre 141.219 en 2018 et 47.263 en 2004).

Graphie 9. Evolution du nombre de consommateurs en difficulté de paiement entre 2004 et 2019



Source : FSE

Depuis 2012 et jusqu'en 2018, le nombre de consommateurs en difficulté de paiement s'était stabilisé. Le FSE explique cette stabilité par la possibilité de bénéficier d'autres aides pour certaines dépenses spécifiques (telles que les primes d'énergie) et par les différentes actions du FSE.

Le nombre d'interventions du FSE en 2019 s'est élevé à 9.600, pour un montant total de 3,5 millions et un montant moyen de 368,8 euros, ce qui représente une augmentation de près de 52% depuis 2014.

⁶¹ Fondation Roi Baudouin, *Zoom précarité hydrique en Belgique*, 2019.

⁶² Le FSE s'applique à l'ensemble de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Communauté germanophone.

⁶³ Les fuites des conduites d'eau et des installations domestiques nécessitant une rénovation sont des facteurs fréquents de factures d'eau élevées.

⁶⁴ La contribution est fixée à 0,025€ par m³ d'eau facturé. Ce montant est indexé chaque année sur base de l'indice des prix à la consommation, soit 0,0271 € en 2019.

⁶⁵ Voir le rapport annuel 2019 de la Société Publique de Gestion de l'Eau : www.spge.be/fr/fonds-social-de-l-eau

Ces informations et ces données chiffrées concernant la précarité hydrique sont un autre outil utile pour déterminer les difficultés financières des ménages.

Suivre de près la consommation des ménages en situation de précarité hydrique permet d'identifier les groupes cibles, de mettre en lumière leurs difficultés et de proposer des solutions ou des politiques publiques adéquates.

3.3. Les dettes alimentaires

3.3.1. Evolution des prix des produits alimentaires

« L'inflation alimentaire se trouve en phase ascendante depuis la fin de 2019, une tendance qui s'est poursuivie pendant le confinement du printemps 2020 et les mois qui l'ont suivi. Cette orientation à la hausse peut être attribuée tant à des facteurs liés au COVID-19 qu'à des éléments indépendants de la crise sanitaire »⁶⁶. Parmi les facteurs déclencheurs de cette hausse, il y a les nombreux problèmes logistiques engendrés par la crise sanitaire ainsi que la sécheresse et la canicule de l'été 2020 qui ont durement impacté les récoltes de cultures. Si l'inflation des prix des produits alimentaires a augmenté significativement en Belgique au cours du second trimestre de 2020, elle est toutefois restée moins élevée que dans les pays voisins⁶⁷.

3.3.2. Le Service des créances alimentaires (SECAL)

Les données du Service des créances alimentaires peuvent également donner un signal de potentielles difficultés financières, limitée toutefois à un groupe cible précis (les parents séparés).

Ce service a été créé dans le but de prévenir et de corriger les non-paiements des pensions alimentaires, et les non-exécutions des décisions judiciaires ou des actes notariés⁶⁸. Il intervient pour réclamer une pension alimentaire non payée ou pour verser des avances auprès du créancier d'aliments.

Tableau 3. Evolution du nombre de demandes d'intervention entre 2014 et 2018

	2014	2015	2016	2017	2018
Demandes d'intervention	3.692	3.921	3.595	4.160	3.762

Source : Service Public Fédéral des Finances

3.4. Les dettes fiscales

Les difficultés de certains ménages à honorer leurs dettes fiscales est un autre indicateur de l'importance de l'endettement avec défaut de paiement.

Les personnes incapables de régler leurs dettes fiscales sont dirigées vers une procédure de surséance indéfinie au recouvrement ou vers un règlement collectif de dettes.

Le tableau ci-dessous permet d'identifier les contribuables pour lesquels une créance du S.P.F. Finances a été introduite dans le cadre d'un R.C.D. Ainsi, en 2018 (dernières données disponibles), 55.392 créances faisaient l'objet d'un R.C.D. pour un montant total de 333.795.000 euros.

⁶⁶ Banque Nationale de Belgique, *Les prix à la consommation dans le contexte de la crise du COVID-19*, novembre 2020.

⁶⁷ Observatoire des prix 2020.

⁶⁸ Voir le site internet du Service Public Fédéral des Finances.

Tableau 4. Evolution du nombre et de l'encours des créances par catégorie de créances en matière de contributions directes et de TVA (2014-2018, Belgique)

	Nombre de créances					Montants (en milliers d'euros)				
	2014	2015	2016	2017	2018	2014	2015	2016	2017	2018
Règlement collectif de dettes	68.595	68.962	62.331	60.241	55.392	349.311	359.186	323.371	321.150	333.795
Demande de surséance indéfinie	1.175	1.016	810	1.206	850	13.259	12.610	13.996	12.118	17.691
Décision de surséance indéfinie ^{69, 70}	3.499	3.329	2.851	2.819	2.554	47.687	43.196	32.223	29.459	27.615

Source : S.P.F. Finances, Perception et Recouvrement

« En 2018, le ratio de recouvrement pour les dettes fiscales était de 68,75%. Ce ratio, en légère augmentation, est obtenu en calculant le montant total perçu après 12 mois par rapport aux montants initiaux des articles échus (CD) et des articles inscrits au CTRI (TVA)⁷¹. »

3.4.1. Les plans de paiement ou d'apurement

L'Administration générale de la Perception et du Recouvrement (A.G.P.R.) accorde des plans de paiement sous conditions aux personnes rencontrant des difficultés temporaires à régler leurs dettes.

Le S.P.F. Finances indique que le nombre de plans de paiement accordé a augmenté de 17,5% entre 2018 et 2019⁷². Près de 98% de ces plans ont une durée inférieure à 12 mois⁷³. Les plans d'une durée supérieure à 15 mois représentent 1% du total et ont un plus faible taux de respect⁷⁴.

Conclusion

Les indicateurs chiffrés de la Centrale des crédits aux particuliers (dont les emprunteurs défaillants, l'arriéré moyen des contrats défaillants ou encore les admissibilités en procédure de règlement collectif de dettes) qui ont été utilisés pour évaluer l'ampleur du surendettement suivent une tendance relativement favorable depuis plusieurs années et jusqu'en 2020.

Les indicateurs portant sur la précarité énergétique et hydrique sont plus interpellants : la proportion de ménages concernés est en augmentation dernièrement, ainsi que le nombre d'interventions du FSE (fonds social de l'eau). Le nombre de demandes d'intervention du SECAL (service des créances alimentaires) a quant à lui connu une diminution entre 2017 et 2018, mais nous manquons de données plus récentes pour vérifier la continuité de cette tendance.

⁶⁹ Ce mécanisme permet à un redevable personne physique ou à son conjoint sur les biens duquel l'imposition est mise en recouvrement, d'introduire auprès du directeur régional une demande de surséance indéfinie au recouvrement des impôts sur les revenus. Les accroissements, amendes et intérêts, à l'exclusion des précomptes établis restent à sa charge. Cette demande n'est recevable que pour autant que le redevable n'ait pas manifestement organisé son insolvabilité. Il doit se trouver dans une situation où il n'est pas en état, de manière durable, de payer ses dettes exigibles ou encore à échoir. Enfin, il ne peut avoir bénéficié d'une décision de surséance indéfinie au recouvrement dans les cinq années qui précèdent sa demande. Depuis le 18.05.2007, ce mécanisme est également entré en application dans le secteur de la TVA. (Source : S.P.F. Finances).

⁷⁰ Le directeur régional du recouvrement détermine les conditions auxquelles il accorde la surséance indéfinie au recouvrement, totale ou partielle, d'une ou plusieurs cotisations. Cet accord suppose toutefois le paiement par le demandeur d'un montant préalable déterminé par le directeur régional compétent. La surséance indéfinie ne peut être accordée pour des impôts contestés, encore susceptibles de réclamation ou d'action en justice, ni pour des impôts ou des suppléments d'impôts établis à la suite de la constatation d'une fraude fiscale (source : S.P.F. Finances).

⁷¹ S.P.F. Finances, Perception et Recouvrement, recouvrement des dettes fiscales.

⁷² Rapport Annuel 2019 du S.P.F. Finances : le nombre de plans de paiement accordés est passé de 28.127 en 2018 à 33.057 en 2019.

⁷³ Michel M., *Qu'arrive-t-il au contribuable qui n'honore pas ses dettes ?*, L'Echo, 14 janvier 2019.

⁷⁴ Service public de Wallonie, « Circulaire 2018/C/69 concernant la stratégie en matière de plans de paiement », 1^{er} juin 2018, p.3.

Il s'agit de rester critique avant de qualifier les évolutions des indicateurs chiffrés de la C.C.P. d'encourageantes. D'une part, ces indicateurs comportent la limite de ne pas prendre en compte tous les pans de la population (les indicateurs concernant le crédit ne prennent pas en compte les ménages dont les difficultés financières concernent des dettes hors crédit par exemple) et, d'autre part, le secteur des professionnels de la médiation de dettes s'attend à ce que les conséquences négatives de la crise sanitaire soient vécues à retardement, c'est-à-dire dans les années à venir. Il est nécessaire de rester attentif à l'évolution de ces chiffres et de mettre en place les mesures adéquates pour limiter leur impact sur la population fragilisée.

Les professionnels du secteur s'attendent à un potentiel afflux de demandes auprès des institutions agréées. Selon l'enquête⁷⁵ à destination des médiateurs de dettes de Wallonie lancée par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en mai 2020, près de la moitié d'entre eux a constaté une baisse des nouvelles demandes durant cette période exceptionnelle, ce qui prédit une activité intensifiée par la suite.

Les défis sont multiples et certains existaient déjà bien avant l'arrivée de la crise sanitaire et des mesures de confinement. La situation actuelle rappelle l'importance d'investir dans la prévention au surendettement, dans la lutte contre la faiblesse structurelle des revenus, dans l'information auprès des publics à risque, dans la détection des difficultés financières et dans l'éducation budgétaire.

⁷⁵ Enquête lancée par l'O.C.E. auprès de tous les médiateurs de dettes de Wallonie en mai 2020. Au total, 91 S.M.D. et 48 avocats médiateurs de dettes y ont répondu, disponible en cliquant sur [L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes.](#)

CHAPITRE 2

LES CARACTÉRISTIQUES SOCIOÉCONOMIQUES, LES FACTEURS DÉCLENCHEURS ET L'IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE

Ce chapitre relève un ensemble de caractéristiques communes aux ménages en situation de surendettement en se basant sur le profil des personnes consultant les services de médiation de dettes. Dans la première partie de ce chapitre, leur profil socioéconomique est analysé ainsi que le type d'endettement et les facteurs déclencheurs de difficultés financières les plus fréquents. La seconde partie examine différents impacts de la crise de 2020. Nous y discutons des mesures exceptionnelles mises en place par les pouvoirs publics, de leurs limites ainsi que des conséquences de la crise sur les revenus des ménages et sur le secteur de la médiation de dettes (les bénéficiaires et les professionnels).

1. Le profil des ménages en médiation de dettes en Flandre et en Wallonie : approche microéconomique

Cette section se focalise sur le profil socioéconomique⁷⁶ des personnes sollicitant l'aide d'une institution agréée pour la médiation de dettes⁷⁷ (S.M.D.) ainsi que sur les facteurs déclencheurs des situations de surendettement (année 2018)⁷⁸. Elle se base sur des enquêtes réalisées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en Wallonie (mises en œuvre annuellement) et par le Steunpunt Mens en Samenleving en Flandre (réalisées annuellement pour la « basis registratie » et tous les 5 ans la « uitgebreide registratie »)^{79 80}, ce qui permet une comparaison intéressante entre ces deux régions.

Le public des S.M.D. constitue notre échantillon principal pour analyser les caractéristiques des ménages surendettés ou en grande difficulté financière, bien qu'il ne représente que la partie visible de l'iceberg. En effet, toute personne surendettée ne passe pas la porte d'une institution agréée (pour causes de méconnaissance du service, de difficultés à évoquer ses problèmes, d'une volonté de s'en sortir seule, d'une représentation négative des services sociaux, d'une zone géographique mal desservie...).

Dans la section qui suit, la pauvreté est souvent abordée (notamment lors de l'analyse du profil socioéconomique du public des institutions agréées). Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que les problématiques de la pauvreté et du surendettement ne sont pas des synonymes. La première est multidimensionnelle, tandis que la seconde est exclusivement liée à une balance économique. Bien qu'ils puissent se renforcer mutuellement ou conduire à des conséquences similaires, il est possible de vivre des épisodes de surendettement sans qu'il soit question de pauvreté ou d'être en situation de pauvreté sans être surendetté.

1.1. Profil socioéconomique

1.1.1. Davantage d'isolés sans enfant

Tableau 1. Type de ménages des personnes faisant appel à une institution agréée (comparaison régionale)

	Wallonie	Flandre
Adultes isolés sans enfant	42,8%	48,4%
Adultes isolés avec enfants – famille monoparentale	25,1%	19,9%
Couple avec ou sans enfant	28,3%	24,8%
Autres	3,8%	6,9%

Source : Enquêtes O.C.E. et S.A.M. (2018⁸¹)

⁷⁶ Pour information, le SPP Intégration Sociale a réalisé un rapport de suivi de l'impact social de la crise sur les C.P.A.S. en octobre 2020. Ce rapport examine entre autres l'évolution du profil socioéconomique des bénéficiaires qui font appel à ces institutions spécifiques, ainsi que l'évolution du nombre de demandes. Pour plus d'informations, voir : *Monitoring des C.P.A.S. – troisième rapport de suivi de l'impact social pour les C.P.A.S. sur le site www.mi-is.be.*

⁷⁷ En Belgique, la médiation de dettes a été définie dans le cadre de la loi sur le crédit à la consommation comme « la prestation de services, à l'exclusion de la conclusion d'un contrat de crédit, en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle totalement ou partiellement d'un ou de plusieurs contrats de crédit » (Article I.9, 55° du Code de droit économique).

⁷⁸ Dernières données complètes disponibles à l'heure de la rédaction de ce rapport.

⁷⁹ Les questions posées dans chacune de ces enquêtes ne sont pas identiques. Lorsque les questions étaient différentes, une estimation a été réalisée pour les données flamandes pour pouvoir les comparer aux données wallonnes. Cette estimation a été réalisée en collaboration avec Hans Ledegen du Steunpunt Mens en Samenleving.

⁸⁰ Aucune enquête de ce type n'est réalisée en région de Bruxelles-Capitale.

⁸¹ Dernières données disponibles au niveau régional. Pour accéder à des données à l'échelle nationale, se rendre sur statbel.be.

Les S.M.D. sont principalement sollicités par des personnes isolées sans enfant (ménages d'une seule personne)⁸² : 42,8% en Wallonie et 48,4% en Flandre. Ce résultat n'a rien de surprenant pour deux raisons :

- Les isolés sans enfant constituent le type de ménage le plus fréquent dans les deux régions du pays⁸³. Ils représentent environ un tiers des ménages en Wallonie et en Région flamande.
- Ils sont parmi les plus à risque de pauvreté⁸⁴. Ils sont d'ailleurs dans une situation économique qui les contraint à assurer les charges de la vie courante avec un seul revenu.

Dans les deux régions du pays, les couples sans enfant sont les moins fréquents à solliciter une médiation de dettes auprès d'une institution agréée. Ce type de ménage présente les caractéristiques d'avoir une situation économique plus favorable et un risque de pauvreté plus faible que les autres, ce qui contribue à leur faible représentation auprès des institutions. Leur situation économique est généralement plus favorable car ils partagent les charges de la vie courante sans devoir s'acquitter de frais liés à l'éducation d'enfants. Ceci est d'autant plus vrai lorsque le ménage dispose de deux revenus.

Alors que les adultes isolés avec enfant(s) constituent le deuxième public majoritaire des institutions agréées par la Wallonie, ce n'est pas le cas en Flandre. Celle-ci se démarque par le fait qu'en seconde position arrivent les ménages constitués de couples avec enfant(s). Comment expliquer cette différence ? Un premier élément de réponse peut se trouver dans le fait que les couples avec enfant(s) sont davantage représentés en Région flamande qu'en Wallonie. Leur plus forte présence en Flandre dans la population générale pourrait donc, en partie, expliquer la proportion plus importante de ces ménages dans la population qui sollicite une institution agréée.

Le résultat wallon est plus surprenant lorsque l'on sait que les familles monoparentales constituent le type de ménage le moins fréquent en Wallonie⁸⁵. Cela pourrait être lié à deux caractéristiques :

- elles sont dans une configuration économique plus défavorable que les autres types de ménage, étant donné qu'elles doivent subvenir avec un seul revenu aux charges courantes traditionnelles et aux charges liées à l'éducation d'un ou plusieurs enfant(s).
- elles sont la population avec le plus haut taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale⁸⁶.

1.1.2. Un niveau d'instruction faible

La majorité des ménages qui sollicitent un S.M.D. ont un faible niveau d'instruction, ce qui est problématique car un faible niveau d'instruction augmente le taux de risque de pauvreté et constitue un obstacle à l'accès à un emploi. Selon le Baromètre de la pauvreté⁸⁷, en 2020, 18,9% des ménages belges sont à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale⁸⁸. Statbel précise que ce risque est d'autant plus important pour les personnes à faible niveau d'instruction (26,8%) que pour celles à niveau d'instruction élevé (5,9%)⁸⁹.

1.1.3. Plutôt sans activité professionnelle

Malgré des différences importantes des taux de chômage ou d'incapacité de travail selon la région⁹⁰, les personnes sollicitant les institutions agréées sont majoritairement sans activité professionnelle⁹¹ (à plus de 70%).

⁸² Par adulte isolé sans enfant, nous entendons les personnes vivant seules et n'ayant aucun enfant à leur charge (hébergé par eux en permanence ou une partie du temps et/ou pour le(s)quel(s) des aliments ou des frais d'hébergement sont payés à l'autre parent ou à un tiers).

⁸³ Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

⁸⁴ Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

⁸⁵ IWEPS, « Indicateurs statistiques: nombre et taille des ménages », 1^{er} janvier 2020. www.iweps.be.

⁸⁶ Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

⁸⁷ SPPIS, Baromètre de la pauvreté, www.chiffrespauvrete.be.

⁸⁸ Le risque de pauvreté ou d'exclusion sociale est le pourcentage de personnes qui sont à risque de pauvreté et/ou vivent dans la privation matérielle sévère et/ou vivent dans un ménage à faible niveau d'intensité de travail.

⁸⁹ Statbel, « Risque de pauvreté en Belgique en 2020 », statbel.fgov.be.

⁹⁰ Au dernier trimestre de 2020, le taux de chômage est de 4,4% en Flandre, 7,7% en Wallonie et 15% dans la capitale. Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

⁹¹ Dans les enquêtes menées auprès des institutions agréées, la catégorie « sans activité professionnelle » comprend les demandeurs d'emploi, les personnes sans emploi, les personnes percevant un revenu d'intégration, les personnes en incapacité de travail, les étudiants, etc.

Il existe effectivement une corrélation entre le niveau d’instruction, le statut professionnel et le niveau de revenus. Le taux de risque de pauvreté augmente à mesure que le niveau d’instruction des personnes diminue. En Belgique, le statut d’activité principale est notamment un indicateur du risque de pauvreté d’une personne. L’enquête EU-SILC⁹² indiquait d’ailleurs qu’en 2019, le risque de pauvreté monétaire était onze fois plus élevé pour un chômeur que pour un travailleur. De même, les chômeurs étaient près de onze fois plus nombreux que les travailleurs à vivre dans un ménage confronté à une privation matérielle grave.

1.1.4. De faibles revenus

Concernant spécifiquement les ménages consultant un S.M.D. en Wallonie, ils sont nettement plus touchés par la pauvreté monétaire que le reste de la population. Ainsi, en 2018 (dernières données disponibles), plus de la moitié (51,2%) des ménages en médiation de dettes vivait sous le seuil de pauvreté. Cette donnée n’est pas disponible pour la Région flamande.

En Région flamande, ces ménages auraient des revenus moyens quelque peu plus élevés qu’en Wallonie. Cette différence régionale s’explique certainement en partie par les facteurs suivants (souvent corrélés) :

- le taux de chômage est plus élevé en Wallonie qu’en Flandre ;
- le risque de pauvreté des chômeurs est plus élevé en Wallonie qu’en Flandre⁹³ ;
- le pourcentage d’adultes vivant dans un ménage au sein duquel aucun membre n’exerce un emploi rémunéré est deux fois plus élevé en Wallonie qu’en Flandre ;
- les données relatives au droit à l’intégration sociale, au revenu d’intégration, à une aide financière et à l’aide médicale indiquent que la population de Wallonie vit dans une plus grande précarité que la Flandre⁹⁴ ;
- les dépenses fixes des ménages sont plus élevées en Flandre,
- tandis que les dépenses moyennes liées au logement, à l’eau et à l’énergie sont plus élevées en Wallonie⁹⁵.

1.2 Davantage de crédits à la consommation que de crédits hypothécaires

L’endettement des ménages en médiation de dettes au sein d’un S.M.D. n’est pas homogène. Certains ont uniquement contracté des dettes hors crédit, d’autres uniquement des dettes de crédit, d’autres encore sont concernés par les deux.

Le type de crédit le moins fréquemment contracté par ces ménages est le crédit hypothécaire (ce qui n’est pas surprenant sachant qu’une minorité d’entre eux est propriétaire de son logement). En moyenne, 7% des dossiers traités par les institutions agréées wallonnes et 5% des institutions agréées flamandes seraient concernés par un crédit hypothécaire (défaillant ou non).

Des différences régionales se marquent en revanche au niveau des crédits à la consommation :

Tableau 2. Pourcentage des ménages ayant contracté un crédit à la consommation (comparaison régionale)

	Wallonie	Flandre
Prêt à tempérament	32,5%	21,9%
Vente à tempérament	11,0%	9,2%
Ouverture de crédit	46,2%	17,4%

Source : Enquêtes O.C.E. et S.A.M. (2018)

⁹² Enquête EU-SILC (S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie - Direction générale Statistique et Information économique). L’enquête EU-SILC est une enquête sur les revenus et les conditions de vie des ménages (European Union – Statistics on Income and Living Conditions).

⁹³ EU-SILC 2011, Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

⁹⁴ S.P.P. intégration sociale et Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

⁹⁵ Enquête sur le budget des ménages (2018).

1.3 Principalement des dettes hors crédit

Tant en Flandre qu'en Wallonie, le trio de tête des dettes hors crédit les plus fréquentes dans les dossiers des institutions agréées sont :

- les dettes d'énergie ;
- les dettes de soins de santé ;
- les dettes de télécommunication.

Tableau 3. Pourcentage des ménages ayant contracté une dette hors crédit (comparaison régionale)

	Wallonie	Flandre
Dettes fiscales	28,4%	26,5%
Dettes d'énergie	56,2%	40,8% (y compris l'eau)
Dettes de logement	16,8%	25,6%
Dettes d'eau	33,9%	compris dans dettes d'énergie
Dettes de télécommunication	53,6%	26,5%
Dettes de santé	54,5%	33,4%
Dettes d'assurance	30,4%	6,6%

Source : Enquêtes O.C.E. et S.A.M. (2018)

Ce n'est pas le crédit qui est le facteur déclencheur principal des situations de surendettement, mais les dettes contractées en dehors d'un contrat de crédit (comme celles de charges de la vie quotidienne). La Banque nationale de Belgique précise que plus de 34% des personnes qui font appel à une procédure de règlement collectif de dettes ne sont enregistrées pour aucun défaut de paiement sur un contrat de crédit⁹⁶.

Ces chiffres vont à l'encontre de l'idée reçue que le surendettement est forcément lié à un recours trop fréquent à des contrats de crédit ou à une mauvaise gestion budgétaire.

La dernière enquête annuelle de l'O.C.E.⁹⁷ lancée auprès des services de médiation de dettes en 2019 indiquait que les deux éléments déclencheurs de difficultés financières les plus fréquents étaient plutôt l'insuffisance structurelle des revenus et les accidents de parcours (voir point 1.4 ci-dessous).

1.4 Des facteurs déclencheurs plutôt exogènes

Les médiateurs de dettes ont été interrogés sur les facteurs qui, selon eux, semblaient les plus pertinents pour expliquer la situation de surendettement des ménages qui les sollicitent.

Selon les médiateurs de dettes interrogés⁹⁸, les principaux éléments déclencheurs du surendettement sont :

- des revenus trop faibles (43%) ;
- une perte d'emploi d'un membre du ménage (10%) ;
- une maladie d'un membre du ménage (15%) ;
- une séparation ou un divorce (14%) ;
- des difficultés de gestion / un mode de vie en décalage avec les revenus (24,5%).

La **faiblesse structurelle des revenus** du ménage (voire l'irrégularité des revenus) est l'un des éléments déclencheurs des difficultés financières durables fréquemment cité par les médiateurs de dettes. Cela n'a rien de surprenant au vu des caractéristiques socioéconomiques des personnes en médiation de dettes. Nous l'avons souligné précédemment : ces personnes perçoivent de faibles revenus et, pour une

⁹⁶ Centrale des Crédit aux Particuliers, Rapport Statistique 2019.

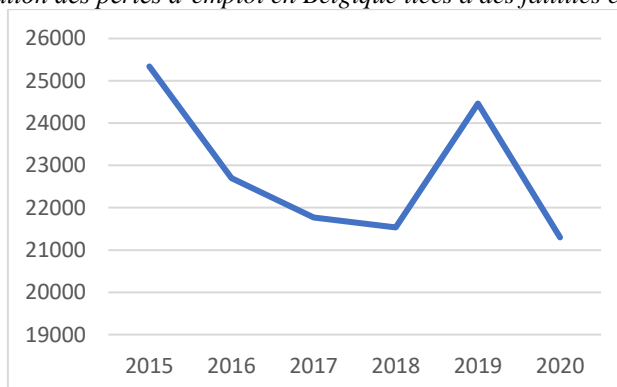
⁹⁷ C. Jeanmart, « Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières », décembre 2019. observatoire-credit.be

⁹⁸ Les résultats proviennent des réponses de 119 S.M.D. qui ont répondu à l'enquête de 2019 en se basant sur un échantillon de 6.220 dossiers.

part non négligeable, vivent sous le seuil de pauvreté. Alors que l'on sait que le niveau des revenus est corrélé avec une série de variables socioéconomiques (notamment le niveau d'instruction), il n'est pas étonnant que ces ménages ne parviennent pas toujours à joindre les deux bouts.

La **perte d'un emploi** conduit inévitablement à une baisse de revenus, d'une importance et d'une durée variables. Le graphe ci-dessous montre l'évolution des pertes d'emploi liées à des faillites entre 2015 et 2020, toutes régions confondues.

Graphe 1. Evolution des pertes d'emploi en Belgique liées à des faillites entre 2015 et 2020



Sources : Fonds d'indemnisation des travailleurs licenciés en cas de fermeture des entreprises, ONEM

La crise sanitaire ne va certainement pas améliorer la situation. Selon les perspectives de la B.N.B.⁹⁹, de l'IWEPS¹⁰⁰ ou celles du BFP et d'IBSA¹⁰¹, les pertes d'emploi attendues fragilisent déjà et fragiliseront la situation financière des ménages dans les trimestres à venir. Tout comme d'autres acteurs, l'Observatoire redoute d'ailleurs une explosion des situations très préoccupantes dans les mois à venir, en particulier pour les travailleurs indépendants en situation de faillite et les travailleurs salariés ayant perdu leur emploi.

Selon les statistiques du S.P.F. Emploi¹⁰², entre janvier et décembre 2020, 103 entreprises ont annoncé leur intention de procéder à des licenciements collectifs, dont 75 qui ont clôturé la procédure. Ces licenciements collectifs concernent 9.414 travailleurs, dont la moitié en Région flamande. Les secteurs les plus touchés sont ceux des transports, de la pétrochimie, de l'Horeca, de la transformation du métal, et de la distribution¹⁰³. Les impacts de la crise se font déjà sentir et vont se renforcer dans les trimestres à venir.

À titre de comparaison, entre janvier et décembre 2019, 81 entreprises avaient annoncé leur intention de procéder à des licenciements collectifs, 65 d'entre elles ont clôturé la procédure et 5.087 travailleurs étaient concernés.

Les données concernant le nombre de faillites en 2020 ne sont pas révélatrices des difficultés financières rencontrées par les entreprises. Comme le précise Statbel¹⁰⁴, toutes les mesures de soutien de l'Etat (détaillées au point 2 de cet article) ont exercé un effet modérateur sur le nombre de faillites prononcées depuis le début de la pandémie. Le tableau ci-dessous montre que ce nombre de faillites prononcées a atteint son niveau le plus bas en 2020¹⁰⁵ (ce nombre n'avait pas été aussi faible depuis 2001).

⁹⁹ NBB Economic Review, June 2020, Economic projections for Belgium – Spring 2020, accessible via ce lien : www.nbb.be/doc/ts/publications

¹⁰⁰ Notamment dans son rapport de recherche n°40 « Indice de la situation sociale de la Wallonie. Focus sur les impacts de la crise COVID-19 sur les conditions de vie et les inégalités sociales en Wallonie », accessible via ce lien : <https://www.iweps.be/publication/indice-de-situation-sociale-de-wallonie-iss-7e-exercice-focus-impacts-de-crise-covid-19-conditions-de-vie-inegalites-sociales-wallonie/>

¹⁰¹ BFP, IBSA, IWEPS, Statistiek Vlaanderen, juillet 2020, « Perspectives économiques régionales 2020-2025 », accessible via ce lien : https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2020/07/FOR_HermReg_2020_12182_F.pdf

¹⁰² Statistiques du S.P.F. Emploi, Travail et Concertation sociale concernant les licenciements collectifs : emploi.belgique.be.

¹⁰³ Pour plus d'informations, voir l'article de Keszi N., *Les licenciements collectifs explosent en juin*, L'Echo, 14 juillet 2020.

¹⁰⁴ Statbel, <https://statbel.fgov.be/fr/themes/entreprises/faillites/faillites-mensuelles>

¹⁰⁵ Le nombre de faillites prononcées n'avait en effet pas été aussi faible depuis 2001. Voir les statistiques de statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/entreprises/faillites/faillites-mensuelles>

Tableau 4. Evolution du nombre de faillites prononcées entre 2010 et 2020 (comparaison régionale)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Région flamande	4.918	4.908	5.356	5.742	5.285	4.769	4.760	4.688	4.415	4.920	3.744
Région de Bruxelles-Capitale	1.915	2.348	2.263	2.652	2.203	2.142	1.954	2.639	3.033	2.978	1.502
Région wallonne	2.737	2.968	2.968	3.346	3.248	2.851	2.456	2.641	2.430	2.700	1.957
Belgique	9.570	10.224	10.587	11.740	10.736	9.762	9.170	9.968	9.878	10.598	7.203

Source : Statbel -Direction générale Statistique – Statistics Belgium

La survenue d'une **maladie** est également un des éléments déclencheurs des difficultés financières durables des ménages. Les recherches portant sur les inégalités sociales de santé ont démontré depuis longtemps qu'il existait des inégalités importantes en matière de santé en fonction du profil socioéconomique des individus. Certaines caractéristiques socioéconomiques des individus influencent leur état de santé et leur accès aux soins, c'est notamment le cas du niveau d'instruction¹⁰⁶. Ce moins bon état de santé des personnes à faible niveau d'instruction implique des dépenses en soins de santé plus élevées que les autres, ayant pour conséquence, pour certaines d'entre elles, de devoir reporter des soins nécessaires pour des questions financières (notamment les ménages avec de plus faibles revenus ou les familles monoparentales). Certains ménages à revenus plus élevés peuvent, par contre, ne pas connaître de difficultés à faire face à ces coûts supplémentaires : d'une part, en raison d'une épargne ou de revenus suffisants et, d'autre part, en raison de certaines précautions préalables, notamment celle d'avoir contracté des assurances complémentaires en soins de santé couvrant une partie de ces frais.

Nous venons de passer en revue les trois principaux éléments identifiés par les institutions agréées comme prépondérants dans le déclenchement des difficultés financières durables des ménages en médiation de dettes. Il ne faut pas oublier que ces facteurs peuvent se combiner et se renforcer mutuellement au sein d'un même ménage, ne faisant qu'alourdir leur impact sur son équilibre financier.

Cette combinaison de facteurs et la complexité des situations semble rendre peu pertinente la comparaison régionale des éléments déclencheurs du surendettement. Il s'agit d'histoires de vie qui ne semblent pas directement corrélées à un territoire géographique spécifique, si ce n'est lorsque des politiques publiques mises en œuvre sur un territoire donné entrent en jeu ou lorsque des phénomènes économiques spécifiques caractérisent une région.

Evolution des facteurs déclencheurs : résultats d'enquête¹⁰⁷

Les S.M.D. et les avocats-médiateurs ont été interrogés pour déterminer si les facteurs déclencheurs des bénéficiaires faisant appel à leurs services ont évolué depuis le début de la crise sanitaire (mars 2020). Pour eux, il n'y a pas eu de différences significatives entre les origines des difficultés financières de leurs « anciens » bénéficiaires (pré-crise) et celles des « nouveaux » (post-crise). Ils rajoutent à la liste des éléments déclencheurs précédents (revenus structurels trop faibles, perte d'emploi ou de revenus, difficultés de gestion, séparation ou divorce) des difficultés liées à une addiction, des difficultés à faire face à l'augmentation des charges et du panier de la ménagère¹⁰⁸ ou des difficultés liées à une activité d'indépendant.

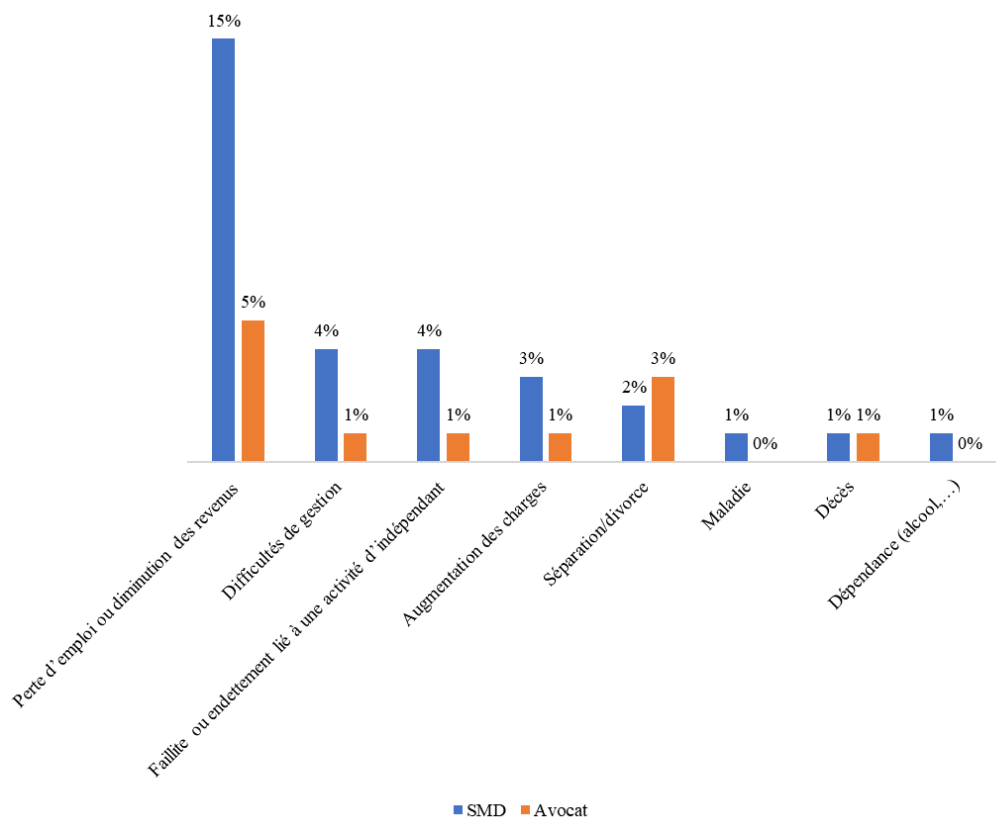
Les graphes ci-dessous comparent les facteurs déclencheurs déclarés des nouveaux bénéficiaires en lien avec la crise COVID et sans lien avec la crise.

¹⁰⁶ Sciensano, « enquête de santé », 2018. his.wiv-isp.be.

¹⁰⁷ Voir les résultats complets de la dernière enquête menée par l'Observatoire en 2020 « L'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes » sur le site www.observatoire-credit.be, rubrique « nos analyses ».

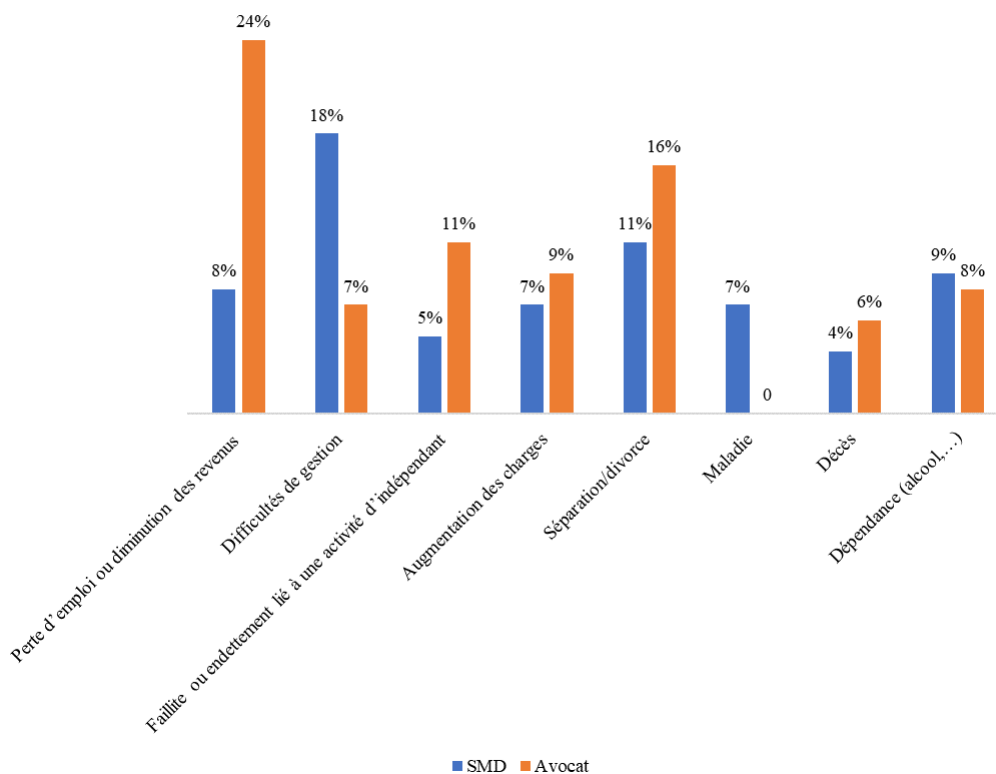
¹⁰⁸ Augmentation des prix en 2020 selon l'observatoire des prix : voir chapitre 1.

Graphe 2. Origines des nouvelles demandes liées à la crise COVID



Source : enquête O.C.E. (2020)

Graphe 3. Origines des nouvelles demandes sans lien avec la crise COVID



Source : enquête O.C.E. (2020)

2. L'impact de la crise sanitaire sur les difficultés financières des ménages

Cet article s'est jusqu'ici focalisé sur l'évaluation et la compréhension des situations de surendettement dans une perspective comparative. Les données présentées reflètent principalement la situation qui prévalait avant 2020. Or, 2020 est une année tout à fait particulière. Outre les conséquences économiques d'une ampleur sans précédent, la population a été exposée à des conditions de vie inédites, renforçant les inégalités. Il est encore difficile, à l'heure actuelle, de quantifier l'impact de cette crise sur l'endettement et le surendettement des ménages.

2.1. Les mesures exceptionnelles et leurs limites

Les différents niveaux de pouvoir ont pris des mesures afin :

- d'éviter les faillites ;
- de renforcer les liquidités des entreprises ;
- de limiter une baisse du pouvoir d'achat des ménages et l'apparition ou le renforcement de difficultés financières.

Les créanciers institutionnels ou publics ont pris d'autres mesures afin d'assouplir le paiement et le recouvrement de leurs créances.

Parmi les mesures prises par l'Etat belge se retrouvent notamment la suspension des coupures de gaz, d'électricité et d'eau (jusque juin 2020), la suspension des saisies (jusque juin 2020, suivie par une augmentation des seuils d'insaisissabilité jusque juin 2021), l'interdiction des expulsions de logement (jusque août 2020 et prolongée jusqu'au 8 janvier 2021), la possibilité de reporter le paiement de mensualités de prêts hypothécaires ou encore l'allongement des délais de paiement des impôts.

Les entreprises et les ménages touchés par la COVID-19 ont eu la possibilité, sous certaines conditions¹⁰⁹, de solliciter un report de paiement auprès de leur prêteur.

Tableau 4. Nombre et encours des reports accordés aux emprunteurs en crédits à la consommation et en crédits hypothécaires en raison de la crise COVID-19

	Crédits hypothécaires	Crédits à la consommation
Nombre de reports accordés	121.453	7.063
Encours sous-jacent total	12,7 milliards €	146,6 millions €
Encours moyen des crédits ayant bénéficié d'un report de paiement	104.702 €	n.a.

Source : Febelfin (données au 11 septembre 2020)

Comme le montre les chiffres du tableau ci-dessus, ce report a été largement utilisé, principalement pour les prêts hypothécaires. Il a toutefois été moins sollicité que ce qui était anticipé pour les prêts à la consommation¹¹⁰, même pour les emprunteurs qui remplissaient les conditions. Cela peut s'expliquer par le montant des mensualités autrement plus important pour les crédits hypothécaires ou par la mise en place plus tardive du moratoire en ce qui concerne les crédits à la consommation.

Sur base d'informations provenant de la C.C.P., Febelfin a communiqué les chiffres suivants en novembre 2020¹¹¹ :

- plus de 140.000 crédits hypothécaires profitent ou ont profité du moratoire, ce qui correspond à 4,4% des crédits hypothécaires en cours ;
- près de 8.300 crédits à la consommation profitent ou ont profité du moratoire, presque tous des crédits à tempérament (sur un total de 2,3 millions) ;

¹⁰⁹ Banque nationale de Belgique, [Fonctionnement du report de paiement](#), Moratoire, Bruxelles.

¹¹⁰ Forum financier belge, « Webinaire : les mesures corona visant à soutenir l'économie et les affaires », 23 septembre 2020.

¹¹¹ Données étudiées pour la période considérée dans cette publication.

- une prolongation a été demandée pour près de 10% des crédits hypothécaires et des crédits à la consommation ayant obtenu un moratoire ;
- pour 97% des crédits ayant obtenu un moratoire, les remboursements ont repris leur cours conformément à ce qui était prévu à la fin du report des paiements.

Concernant les reports de paiement des crédits aux entreprises, Febelfin constate que plus de 80% du nombre de reports ont été accordés à des PME et des travailleurs indépendants.

Ces mesures de soutien, qui poursuivaient l'objectif initial de protéger les publics exposés aux difficultés financières, comportent plusieurs limites. D'abord, certaines aides proposées ne sont accessibles que sous certaines conditions, parfois strictes. Ensuite, tout le monde n'est pas outillé pour accéder à l'information à temps ou pour déjouer les arcanes administratifs. Aussi, certaines des mesures prises en urgence ont été réévaluées et parfois adaptées par la suite, conduisant à une incertitude et à une difficulté de se projeter. Et surtout, elles proposent des solutions provisoires : les paiements sont reportés (parfois avec des intérêts qui continuent à courir), mais ne sont, pour certains, ni réduits, ni annulés. Les mesures de soutien ne s'attaquent pas aux origines structurelles de la précarité financière ou du surendettement.

2.2. Impact de la crise sur les revenus

La Banque nationale de Belgique a réalisé une enquête en ligne à grande échelle sur l'impact de la crise sur les revenus des ménages. Les résultats ont été publiés en juin 2020¹¹². Il en ressort que les ménages ayant subi les pertes de revenus les plus significatives en raison de la crise sont les ménages composés d'au moins un indépendant, d'un chômeur temporaire ou d'un étudiant jobiste. En moyenne, leurs pertes de revenus sont de l'ordre de plus de 30% (par rapport au revenu mensuel net à un moment précis et non sur une année complète). Elles sont plus importantes pour les ménages à bas revenus. L'enquête souligne également que les ménages aux revenus les plus faibles ont été plus vulnérables et ont eu une moindre capacité à faire face aux dépenses nécessaires (loyer, achats...) afin d'assurer leur subsistance en raison d'une épargne plus faible. Les ménages constitués d'un indépendant ayant répondu à l'enquête disposent globalement d'une épargne plus importante leur permettant de faire face à une situation prolongée de diminution de leurs revenus. Les répondants à l'enquête ont également indiqué avoir perçu une augmentation des prix durant la crise. Les ménages à plus faibles revenus ont perçu cette augmentation de manière plus forte, sans doute car ils consacrent une part importante de leur budget à l'achat de biens de consommation alimentaires, comparativement aux ménages plus aisés.

2.3. Impacts de la crise sur le secteur de la médiation de dettes : enquête

La crise a et aura des impacts sur l'équilibre budgétaire des ménages et sur le secteur de la médiation de dettes. Afin d'évaluer cet impact, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement a lancé une enquête en ligne à destination des médiateurs de dettes de Wallonie, qu'il s'agisse d'institutions agréées ou de cabinets d'avocats-médiateurs¹¹³. Une première enquête a été lancée en mai 2020 alors que le déconfinement s'amorçait et porte sur la période de mars à juin 2020¹¹⁴. Cette section revient sur certains des résultats de cette enquête¹¹⁵.

Bien que cette enquête se soit focalisée sur la situation en Wallonie, les constats et les craintes des médiateurs de dettes sont également partagés dans les autres régions du pays.

¹¹² Banque nationale de Belgique, « Communiqué de presse : la crise du coronavirus a un impact négatif sur les revenus de certains ménages », 17 juin 2020. <https://www.nbb.be/fr/articles/la-crise-du-coronavirus-un-impact-negatif-important-sur-les-revenus-de-certains-menages>.

¹¹³ AVOCATS.BE a réalisé une enquête auprès des avocats francophones et germanophones sur les conséquences de la crise sanitaire sur leur activité professionnelle. Les résultats de cette enquête sont disponibles via ce lien : <https://mailchi.mp/avocats.be/rsultats-du-questionnaire-sur-les-rpercussions-de-la-crise-covid-19-avocatsbe>

¹¹⁴ Afin de sonder l'évolution de la situation, deux autres vagues d'enquête sont planifiées : un 1^{er} sondage en mai-juin 2020 ; un 2^{ème} dans le courant du 4^{ème} trimestre 2020 et un 3^{ème} dans le courant du 1^{er} semestre 2021.

¹¹⁵ Les résultats complets ainsi qu'une note méthodologique relative à l'enquête sont disponibles sur le site de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (rubrique « Nos analyses ») : www.observatoire-credit.be

2.3.1. De nouvelles difficultés pour les bénéficiaires ?

Un peu plus de 50% des institutions agréées et 70% des cabinets d'avocats ayant participé à l'enquête ont constaté de nouvelles difficultés financières en lien avec la crise sanitaire chez leurs bénéficiaires déjà suivis.

Les baisses de revenus constatées sont principalement liées à la mise au chômage économique, à la difficulté de trouver un emploi ou, plus rarement, à un licenciement du bénéficiaire ou d'un membre de son ménage. Des demandes d'aides supplémentaires, telles que l'accès à des colis alimentaires, ont également augmenté durant cette période.

Les difficultés financières liées à la crise les plus fréquemment citées sont :

- des difficultés à payer des factures ou des charges ;
- des difficultés à poursuivre un plan de paiement ;
- des difficultés à rembourser un crédit.

Certaines dépenses ont effectivement diminué durant le confinement, mais les charges ont augmenté. Sont citées par les médiateurs l'augmentation du budget pour l'eau, pour l'électricité et surtout pour l'alimentation. La hausse des prix de différents biens (notamment alimentaires)¹¹⁶ et la suppression des réductions dans les supermarchés¹¹⁷ ont eu un impact non négligeable sur le budget des ménages, notamment les plus vulnérables. Concernant l'énergie spécifiquement, les fournisseurs ont pu constater, depuis le début du confinement, une hausse des demandes de plans de paiement, de reports et de diminutions de factures d'acompte¹¹⁸. La Febeg indique que « les demandes de report de paiement ont été 2,5 fois plus nombreuses entre avril et mai 2020 qu'entre février et mars. Les demandes de diminution de factures d'acompte ont plus que doublé par rapport au mois de février, tant pour les professionnels que pour les particuliers »¹¹⁹.

Le remboursement des crédits a également été problématique pour certains. Bien que la possibilité de report pour les crédits hypothécaires ait été votée assez rapidement, les mesures concernant les crédits à la consommation ont tardé à être votées.

D'autres difficultés ont aussi été rencontrées par certains bénéficiaires. Les médiateurs citent notamment :

- le retard dans les paiements des revenus (allocations, mutuelle, chômage ou salaires) ;
- des suspensions de guidances budgétaires ;
- des frais médicaux importants liés au COVID-19 ;
- des difficultés pour gérer ou pour faire garder ses enfants.

Certaines mesures mises en place ont permis de répondre en partie à ces difficultés, principalement par la possibilité de reports de crédit (possibilité par ailleurs saluée par plusieurs d'entre eux), par l'aménagement des plans de paiement ou par des négociations pour une attitude flexible et compréhensive de la part des créanciers.

2.3.2. Un afflux de nouvelles demandes ?

Près de la moitié des répondants a observé une baisse du nombre de nouvelles demandes pendant le confinement par rapport à la situation antérieure. Lors de la réception d'une nouvelle demande, toutes

¹¹⁶ L'Observatoire des prix, « Analyse des prix. Deuxième rapport trimestriel 2020 de l'Institut des Comptes Nationaux », 5 août 2020. <https://economie.fgov.be/fr/publications/analyse-des-prix-2020-icn-0>

¹¹⁷ Test-achats, « Effet coronavirus sur les prix en supermarché jusqu'à 6% plus cher », 14 avril 2020. <https://www.test-achats.be/famille-prive/supermarches/news/effet-coronavirus-prix-supermarches>.

¹¹⁸ M. VANDE WEYER, « Les Belges peinent à payer leur facture d'énergie », *L'Echo*, n°155, 5 août 2020, p.1. et M. VANDE WEYER M., « Le risque financier des fournisseurs d'énergie a triplé depuis février », *L'Echo*, n°155, 5 août 2020, p.4.

¹¹⁹ M. VANDE WEYER M., « Le risque financier des fournisseurs d'énergie a triplé depuis février », *L'Echo*, n°155, 5 août 2020, p.4.

les démarches possibles ont été réalisées et tout ce qui nécessitait une rencontre ou un contact a été postposé ou mis en attente.

Le secteur s'attend à ce que l'impact de la crise ne s'observe concrètement que dans plusieurs mois et que le nombre de nouvelles demandes explose par la suite.

2.3.3. Un nouveau profil en médiation de dettes ?

Pour l'écrasante majorité des médiateurs (92% des institutions agréées et 100% des avocats), le profil des nouveaux demandeurs (en termes de type de ménages, de type d'endettement) ne diffère pas de celui des personnes recourant à leurs services avant la crise sanitaire. Il s'agit de ménages en équilibre budgétaire instable avant la crise qui ont basculé dans des difficultés financières plus importantes en raison du confinement.

Les répondants qui ont observé un profil différent ont vu arriver des ménages à revenus plus modestes et une part plus importante d'indépendants. Plusieurs craignent d'ailleurs ce dernier profil, ne se sentant pas suffisamment armés pour les aider. Il y a une réelle volonté de leur part de développer des compétences spécifiques aux indépendants et aux faillites.

2.3.4. Quelles craintes des médiateurs de dettes pour l'avenir ?

Plus de la moitié des institutions agréées et un quart des avocats-médiateurs ont des craintes concernant la reprise « normale » de leur activité. Ces craintes sont différentes en fonction du profil du répondant.

Tableau 5. Craintes des médiateurs de dettes travaillant dans une institution agréée :

Afflux de nouvelles demandes	34%
Conséquences des « mauvaises habitudes de gestion budgétaire » adoptées en confinement	9%
Retard à rattraper	8%
Nécessité d'assurer un service de qualité malgré la mise en place de mesures sanitaires strictes entre collègues et avec les bénéficiaires	7%
Gestion des dossiers d'indépendants	5%
Complexité accrue des dossiers à gérer	2%
Collaboration des bénéficiaires	2%

Source : enquête O.C.E.

La principale crainte est l'afflux de dossiers à venir. Cet afflux pourrait provenir de nouveaux publics en difficulté en raison de la perte ou de la baisse de revenus de certains ménages, du manque d'informations ou du fait que certains ont reporté les démarches pour faire appel à un médiateur de dettes.

Les services craignent d'être submergés par la charge de travail et de devoir y faire face avec un budget insuffisant, sans un renforcement des moyens ou des équipes. Un refinancement du secteur (des C.P.A.S. et des A.S.B.L.) ou l'agrément de nouvelles institutions est indispensable de leur point de vue pour pouvoir répondre à la demande et continuer à délivrer un service de qualité.

Le secteur espère également une attitude compréhensive de la part des créanciers, huissiers et avocats (même après la levée des mesures exceptionnelles), ainsi qu'une attitude conciliante de la part des administrations. Ils espèrent une communication plus précise et plus fréquente à l'avenir.

Les médiateurs d'institutions agréées craignent également une reprise avec des conditions sanitaires très strictes, ayant un impact sur le rythme de travail et sur la relation de confiance avec les bénéficiaires.

Tableau 6. Craintes des avocats-médiateurs de dettes :

Diminution des désignations pouvant entraîner un déséquilibre financier pour le cabinet	9%
Augmentation des délais de fixation entraînant une lenteur dans la gestion des dossiers	5%
Afflux massif de dossiers à moyen ou long terme	2%
Retard à rattraper	2%
Difficultés financières plus importantes des débiteurs	2%

Source : enquête O.C.E.

Pour les avocats, la diminution des désignations a, et si elle se poursuit, aura, un impact sur l'équilibre budgétaire du cabinet. Par ailleurs, vu l'annulation des audiences durant le confinement, la reprise risque d'être compliquée avec « *un retard non négligeable à rattraper* » et les délais de fixation (déjà longs dans certains arrondissements avant la crise) seront certainement allongés.

Tout comme les institutions agréées, les avocats craignent l'afflux de nouveaux dossiers à moyen et à long termes et des difficultés financières accrues pour les bénéficiaires qui étaient déjà en médiation.

Conclusion

L'étude des caractéristiques socioéconomiques communes aux personnes faisant appel aux services de médiation de dettes permet de repérer les profils les plus à risque. Cela donne des indications sur les profils auxquels il faut particulièrement prêter attention, par exemple, lors de la mise en place d'actions de prévention ou de mesures d'aides sociales.

Les statistiques concernant le profil type de la personne surendettée et le type d'endettement le plus fréquent en Wallonie et en Flandre permettent de comparer ces deux régions. L'écart régional s'explique notamment par les différences en termes de politiques publiques (concernant l'aide à l'emploi, les aides sociales disponibles, etc.).

L'analyse des principaux facteurs déclencheurs de difficultés financières au sein des ménages belges rappelle une fois de plus la variété et la complexité des situations. Il y a rarement un facteur unique à l'origine des difficultés. Si de nombreuses études ont démontré les liens entre chacun des facteurs (mode de vie en décalage avec les revenus, absence d'éducation financière et budgétaire, pauvreté, accidents de vie, crise financière) et le risque de surendettement, elles sont néanmoins beaucoup moins nombreuses à s'intéresser à la manière dont la combinaison de plusieurs facteurs de vulnérabilité conduit à des situations de surendettement.

Il est encore tôt pour déterminer le poids et les multiples impacts de la crise sanitaire de 2020 sur les difficultés financières des ménages. Il faudra rester attentifs à l'évolution pour pouvoir mettre en place des réponses adéquates et limiter les dégâts sur le quotidien des Belges touchés.

Les mesures exceptionnelles temporaires mises en place dès le début de la crise méritent qu'on s'attarde sur leurs avantages et leurs limites pour pouvoir les adapter dans le futur. Ces dernières ont dû être proposées rapidement pour répondre à une problématique urgente et ne prétendent pas lutter contre les sources du surendettement ou contre les difficultés financières d'origine structurelle.

À l'avenir, l'idéal serait de travailler sur des mesures publiques à plus long terme, compléter la liste des profils les plus à risque de surendettement avec ceux des personnes touchées par la crise (notamment grâce aux enquêtes lancées dès le début de la crise auprès du secteur de la médiation de dettes par la B.N.B. et par l'O.C.E., dont les résultats sont détaillés dans la seconde section de ce chapitre) et renforcer les dispositifs de prévention, d'information et de traitement.

CHAPITRE 3

LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT

Ce troisième chapitre est consacré à la prévention du surendettement. Après un tour d'horizon des moyens d'action mis en place en Wallonie et de leur portée, différents acteurs de la prévention sont présentés ainsi que le public qu'ils ciblent et les moyens financiers qui leur sont alloués. Le chapitre se clôture par les interrogations et les remises en question engendrées par la crise sanitaire.

1. Quelles actions sont mises en place pour prévenir le surendettement ?

Le surendettement renvoie à des situations variées et complexes. Il trouve son origine dans des facteurs multiples et entremêlés. Prévenir et éviter les situations problématiques demande donc la mise en place de moyens d'action de tous types. Les actions de prévention sont nécessaires à plusieurs niveaux, notamment pour :

- une meilleure compréhension du système économique et financier ;
- un rappel régulier de certaines attitudes à adopter (budget, épargne, etc.) ;
- des 'trucs et astuces' pour faire des économies quand c'est possible ;
- une vigilance accrue par rapport à la gestion budgétaire ;
- un partage de « bons » réflexes à avoir en cas de difficultés ;
- une information sur les procédures de médiation de dettes ;
- la déculpabilisation des personnes en difficulté ;
- la motivation et l'encouragement pour s'en sortir.

La lutte contre le surendettement nécessite des mesures préventives visant à la responsabilisation des consommateurs et des prêteurs, à la régulation du marché, à la qualité des services financiers, à l'information des consommateurs, etc. Ces mesures s'intègrent dans deux volets : l'éducation financière et la protection du consommateur.

La prévention du surendettement peut également se focaliser plus spécifiquement sur l'information pertinente à l'attention de divers types de publics, relative, par exemple, aux comportements à risque, aux droits et obligations des citoyens en matières financières ou encore aux dispositifs d'accompagnement et de traitement du surendettement.

1.1. L'éducation financière

Depuis plusieurs années, certaines instances internationales (Commission européenne, OCDE, etc.) ont fait de l'éducation financière une de leurs priorités. La plupart des pays européens lui accorde un intérêt grandissant, particulièrement en ce qui concerne les jeunes en âge scolaire.

Il s'agit de proposer un ensemble d'actions pédagogiques, dès le plus jeune âge, allant de l'initiation à la gestion budgétaire jusqu'à la maîtrise de produits et services financiers plus complexes.

L'éducation financière tente d'apporter suffisamment de connaissances mais aussi d'esprit critique pour que chacun puisse parcourir son « chemin financier » en évitant au mieux les écueils et ce, quels que soient son profil, son identité et ses valeurs.

1.2. La protection du consommateur

En Belgique, la prévention s'opère, entre autres, à travers diverses législations fédérales protectrices des intérêts des consommateurs¹²⁰. En effet, une série de contraintes imposées aux prêteurs tendent à éviter que le poids des engagements contractés par un consommateur excède ses capacités de remboursement.

¹²⁰ Loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur, désormais intégrée dans le Livre VI du Code de droit économique relatif aux pratiques du marché et à la protection du consommateur ; Loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, Loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire et Loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers, désormais intégrés dans le Livre VII du Code de droit économique portant sur les services de paiement et de crédit, qui traite entre autres du crédit à la consommation, du crédit hypothécaire et de la Centrale des Crédits aux Particuliers ; Loi du 11 mars 2003 sur certains aspects des services de

Par exemple, la loi relative au crédit à la consommation impose notamment :

- l'obligation pour le prêteur de remettre gratuitement au consommateur un fichier standardisé d'informations reprenant les caractéristiques essentielles du crédit proposé ;
- la possibilité pour le consommateur, durant un certain délai, de renoncer gratuitement à un crédit déjà contracté ;
- l'obligation pour le prêteur, préalablement à la conclusion d'un contrat de crédit, d'informer le consommateur de manière exacte et complète, de consulter la Centrale des crédits aux particuliers, de solliciter auprès du consommateur tous les renseignements qui doivent être considérés comme nécessaires à une appréciation correcte de sa situation financière et de ses capacités financières et de lui recommander le type et le montant du crédit le plus adapté à sa situation et à son objectif ;
- l'obligation, pour le prêteur, d'informer du coût total du crédit englobant tous les intérêts et les frais liés au crédit ;
- l'obligation pour le consommateur, au terme d'un certain délai, de rembourser les sommes prélevées dans le cadre de certaines ouvertures de crédit avant tout nouveau prélèvement ;
- la possibilité pour le consommateur dont la situation financière s'est détériorée depuis la conclusion d'un ou de plusieurs contrats de crédit, de solliciter du juge des facilités de paiement lorsque le prêteur les lui refuse.

En mai 2020, la loi relative au crédit à la consommation¹²¹ a été modifiée pour aider les emprunteurs à faire face à la crise. Sous certaines conditions, les emprunteurs ont pu notamment bénéficier de reports temporaires de remboursement sans frais de dossiers et sans intérêts supplémentaires ou encore de prolongation de délai de zérotage.

1.3. Les types d'actions réalisées par les acteurs du surendettement

Les acteurs subventionnés du surendettement en Wallonie développent des animations variées pour sensibiliser à la problématique du surendettement, aux dangers du crédit et de la société de consommation. Ils organisent, par exemple, des animations et des formations s'adressant à différents publics, partagent des outils pédagogiques, des dépliants, des brochures ou affiches, gèrent des sites internet s'adressant notamment au grand public, endossent un rôle de conseil et de soutien à l'égard d'autres initiatives de prévention ou du grand public (par exemple, par la mise à disposition de documentation, le prêt de matériel pédagogique ou l'organisation de consultations téléphoniques juridiques et techniques).

2. Qui sont les acteurs de la prévention ?

Certains acteurs sont spécifiquement subventionnés pour mettre en place des actions de prévention du surendettement ou des actions d'éducation financière en Wallonie. Cinq acteurs sont principalement identifiés :

- l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (O.C.E.) ;
- les centres de référence en médiation de dettes ;
- les institutions agréées pour la médiation de dettes (S.M.D.) ;
- l'A.S.B.L. Crédal+ par le biais du crédit social accompagné (tant en Wallonie qu'en Région de Bruxelles-Capitale) ;
- l'autorité des services et marchés financiers¹²² (F.S.M.A.) via certains outils (sur l'ensemble du territoire belge).

la société de l'information et Arrêté du 4 avril 2003 visant à réglementer l'envoi de publicité par courrier électronique, désormais intégrés dans le Livre XII sur le droit de l'économie électronique.

¹²¹ Insertion de nouveaux articles dans l'article VII.3, § 2, du Code de droit économique.

¹²² En anglais 'Financial Services and Markets Authority' (F.S.M.A.).

2.1. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement

Dans le cadre de sa reconnaissance par le Gouvernement wallon, l'une des missions de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement est « de contribuer au travail de prévention en matière de surendettement en diffusant toute information utile auprès du public et des professionnels de l'action sociale ou du crédit »^{123, 124}.

2.2. Les centres de référence en médiation de dettes

Les centres de référence sont organisés par province¹²⁵. Il en existe quatre à l'heure actuelle en Wallonie :

- le CRÉNo¹²⁶ pour la province du Hainaut ;
- le G.I.L.S.¹²⁷ (Groupement d'Initiative pour la Lutte contre le Surendettement) pour la province de Liège ;
- le G.A.S.¹²⁸ (Groupe Action Surendettement) pour la province de Luxembourg ;
- MEDENAM¹²⁹ pour la province de Namur.

Leur mission¹³⁰ générale de prévention du surendettement se concrétise notamment via l'organisation d'animations de prévention sur leur territoire, via l'organisation de plateformes de concertation locales, et via l'accompagnement des groupes d'appui de prévention du surendettement (les G.A.P.S., détaillés ci-dessous).

L'objectif des plateformes locales de concertation est de favoriser les rencontres et les échanges entre les différents acteurs engagés ou impliqués dans la lutte contre le surendettement (magistrats, avocats, huissiers, organismes bancaires et financiers, services publics, etc). En 2019, sur l'ensemble de la Wallonie, 11 réunions de ces plateformes de concertation se sont tenues.

2.3. Les institutions agréées pour la médiation de dettes

La principale mission des institutions agréées pour la médiation de dettes consiste en la prestation de services en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle d'un ou plusieurs contrats de crédit.

Toutefois, elles peuvent également mener des actions en organisant des groupes d'appui de prévention du surendettement. Les G.A.P.S. sont des espaces de parole où les personnes touchées par le surendettement ou intéressées par la gestion budgétaire s'échangent leurs points de vue et leurs expériences avec l'aide d'un animateur.

Concrètement, chaque service de médiation de dettes peut manifester son intention d'organiser un G.A.P.S. Il porte son projet et reçoit une subvention spécifique de la Région wallonne à cet effet. Il travaille toutefois en collaboration avec le centre de référence de sa province qui supervise, coordonne et soutient les projets.

La mission des centres de référence est également de mettre en place les réunions d'intervision des animateurs de ces G.A.P.S. En 2019, 12 réunions de ce type ont pris place en Wallonie. Leur but est

¹²³ Article 130 §1 4° du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé.

¹²⁴ Pour en savoir plus sur les missions de l'O.C.E., voir www.observatoire-credit.be, onglet « missions ».

¹²⁵ Leur ressort territorial est déterminé par le Gouvernement wallon, mais doit au minimum comprendre 8 communes et au total au moins 200.000 habitants.

¹²⁶ <http://www.creno.be>.

¹²⁷ <http://www.cdr-gils.be>.

¹²⁸ <http://www.gaslux.be>.

¹²⁹ <http://www.medenam.be>.

¹³⁰ Portail du SPW Service Public Wallonie.

d'échanger sur les expériences mutuelles et de chercher des pistes de solution si le groupe en question rencontre des difficultés¹³¹.

Au total, 53 G.A.P.S. étaient actifs en Wallonie en 2019.

Parmi les exigences demandées aux G.A.P.S. pour être subventionnés, se tient l'obligation d'organiser annuellement au minimum 5 activités pédagogiques en vue d'améliorer les situations des personnes surendettées ou connaissant des problèmes de gestion budgétaire. Pour l'année 2020, en raison des conditions exceptionnelles, cette exigence a été réduite à 2.

2.4. L'A.S.B.L. Crédal+¹³²

Fondée en 1984, Crédal est une coopérative de financement alternatif qui a pour finalité sociale de promouvoir une société plus juste et solidaire, particulièrement en ce qui concerne l'usage de l'argent. En partenariat avec la Région wallonne, Crédal a, en 2003, lancé le crédit social accompagné, c'est-à-dire un crédit alternatif avec deux principaux objectifs : d'une part, lutter contre le surendettement des ménages et, d'autre part, procurer un accès au crédit à un public précarisé pour lui permettre de mener une existence conforme à la dignité humaine. Le but est de permettre à des personnes aux revenus limités, souvent exclues des crédits bancaires, d'accéder à un « microcrédit » afin de réaliser un projet de vie ou d'améliorer leur bien-être quotidien.

Elle s'inscrit donc dans un axe de prévention du surendettement via un accompagnement financier des demandeurs et une analyse budgétaire réalisée avec eux.

2.5. La F.S.M.A.

La F.S.M.A.¹³³ est un organisme public autonome qui veille, pour les trois régions, à la protection du consommateur de services financiers. Elle opère de manière indépendante vis-à-vis des acteurs financiers privés.

Outre ses missions de surveillance des marchés financiers et des sociétés cotées, d'agrément et de contrôle de certaines catégories d'établissements financiers, de veille sur les règles de conduite par les intermédiaires financiers, de supervision de la commercialisation des produits d'investissement destinés au grand public et de contrôle dit « social » des pensions complémentaires, le législateur a également chargé la F.S.M.A. d'apporter une contribution à l'éducation financière des épargnants et des investisseurs.

Bien que la prévention du surendettement ne soit pas la mission première de la F.S.M.A., l'organisme a mis en place le programme d'éducation financière Wikifin en 2013, visant à prévenir les situations d'endettement problématique. L'objectif était triple : développer l'information auprès du grand public (notamment via l'outil Wikifin¹³⁴), travailler en partenariat avec le monde de l'enseignement et créer un centre d'éducation financière interactif et digital visant les élèves de secondaires (le Wikifin Lab¹³⁵). L'ouverture du centre, initialement prévue pour septembre 2020, a été retardée par la crise sanitaire, mais est désormais ouvert pour recevoir des classes de secondaire.

2.6. Le comité de coordination des actions de prévention et de lutte contre le surendettement

Certains dispositifs de prévention réunissent plusieurs acteurs. Le comité de coordination des actions de prévention et de lutte contre le surendettement, par exemple, réunit le Ministre de l'Action sociale, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, l'Administration régionale et les centres de référence. Sa

¹³¹ CréNo, Rapport d'Activité 2019.

¹³² <http://www.credal.be>.

¹³³ <https://www.fsma.be/fr>.

¹³⁴ Wikifin est un portail d'aide aux décisions financières à destination de tous les citoyens. Ce portail propose des outils pratiques tels qu'un simulateur de comptes d'épargne, des quizz ou encore des checklists visant à aider à la gestion de l'argent.

¹³⁵ <https://www.wikifin.be/fr/wikifin-lab>.

mission est de coordonner les actions de prévention menées par chacun de ces acteurs. L'Observatoire assure le secrétariat des réunions de ce comité.

Les thèmes abordés sont variables et diversifiés : les actualités législatives régionales, fédérales ou européennes, les pratiques liées à la médiation de dettes, les groupes d'appui de prévention du surendettement, des projets communs ou des sujets divers.

En 2020, ce comité s'est réuni à une reprise.

3. Quel public touché par les actions de prévention ?

La prévention se décline par public-cible. Actuellement, il existe principalement trois publics visés par les actions de prévention en Wallonie : les « personnes relais », les personnes présentant des profils particuliers et le grand public.

3.1. Les « personnes relais »

Les acteurs de la prévention cherchent davantage à cibler des « personnes relais » plutôt que le grand public. Il s'agit de professionnels de première ligne susceptibles de jouer un rôle de relais en matière de prévention du surendettement (par exemple, des enseignants, des éducateurs, des cadres RH, des représentants des travailleurs, des aides familiales, des assistants sociaux, des animateurs et des travailleurs du secteur médico-social). Que ce soit sur le lieu de travail, dans le cadre de services sociaux, ou encore dans le milieu scolaire, l'idée est de démultiplier au mieux l'accès à une information correcte et pertinente, en vue d'un accompagnement rapide des problèmes de surendettement. La formation des agents relais poursuit un objectif d'information et d'orientation des personnes en difficulté financière afin d'améliorer la mise en œuvre d'un traitement efficace réalisé par les professionnels de la médiation de dettes. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ainsi que les quatre centres de référence organisent des séances d'information et de formation principalement destinées aux personnes relais.

3.2. Les profils particuliers

Le type d'animations et d'outils proposés par les acteurs de la prévention sont adaptés en fonction notamment du profil, du contexte ou de l'âge du groupe de personnes ciblé.

Trois publics cibles principaux participent aux formations et aux animations de prévention : des enfants, des adolescents et des catégories spécifiques d'adultes (les personnes à risque, les bénéficiaires des services sociaux, les futurs assistants sociaux).

En 2019, plus de 550 actions de prévention ont été organisées en Wallonie, touchant plus de 2.000 enfants (dans les écoles, les mouvements de jeunesse ou les plaines de vacances), 2.000 adolescents et 2.800 adultes¹³⁶. Les centres de référence ont relevé une augmentation de la demande dans les écoles.

Les principaux thèmes abordés avec le jeune public sont l'éducation à la consommation, la responsabilité par rapport à l'argent, l'inclusion infantile et le développement de l'esprit critique. Avec les adolescents et les adultes, les animations portent sur le budget, le surendettement, la consommation, le crédit, la publicité, la pauvreté infantile, l'inclusion sociale et la représentation de l'argent.

Les adultes visés par les animations sont principalement les futurs assistants sociaux et les personnes ayant un profil plus vulnérable ou plus à risque de surendettement (tels que des bénéficiaires d'allocations sociales, des articles 60, des chercheurs d'emploi, des isolés, etc.). Les formations pour ces derniers se font principalement sur demande des services sociaux.

Un point d'attention particulier est la sensibilisation à la problématique du surendettement auprès des futurs assistants sociaux. Il semblerait que ces derniers manquent de connaissances pratiques en ce

¹³⁶ Voir les rapports d'activité 2019 des centres de référence et de l'O.C.E.

domaine et connaissent peu le secteur de la médiation de dettes. Il ne s'agit pas non plus de l'option la plus fréquemment choisie par les étudiants durant leurs études.

3.3. Le grand public

Les actions de prévention à destination du grand public sont variées : dépliants d'informations, interventions auprès des acteurs de terrain dans le cadre de manifestations, création d'une campagne radiophonique sur les ondes des radios locales, distribution de supports d'information au travers d'œuvres d'art détournées, modules d'animation avec un jeu de société, quizz ou encore sites internet.

Deux exemples d'actions destinées au grand public :

- le portail sur le surendettement de la Wallonie¹³⁷ :

Il s'agit d'un espace citoyen qui poursuit un but informatif auprès du grand public, en complétant l'aide que peuvent fournir les professionnels. Il est destiné aux particuliers qui font face à des difficultés financières, à leurs proches, à des indépendants, etc. Les informations à disposition sont formulées de manière à être accessibles à tous et sont mises à jour régulièrement en fonction des actualités législatives.

En 2020, le nombre de sessions ouvertes était de 78.185, pour 76.048 utilisateurs¹³⁸. Les pages les plus visitées étaient « crédit social », « mesures spéciales Covid19 » et « je n'arrive plus à gérer mes dettes ». La fréquentation du portail sur le surendettement augmente d'année en année, ce qui illustre la nécessité de ce type de plateforme. Une F.A.Q. dédiée spécifiquement aux questions relatives au covid-19¹³⁹ a été mise en place pour prévenir et gérer les difficultés financières. Les informations sont mises à jour quotidiennement en fonction de l'actualité.

- les consultations juridiques et le soutien technique :

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement dispense des consultations juridiques (par mail ou par téléphone) à destination des professionnels et du grand public. En 2020, 1.148 consultations ont été dispensées. Ce chiffre, en constante augmentation, illustre la nécessité de ce service.

Les centres de référence, ayant également une mission d'assistance juridique et méthodologique des institutions agréées en médiation de dettes, proposent aussi des consultations aux S.M.D. agréés de leur province.

3.4. Quels défis pour les dispositifs de prévention ?

L'un des objectifs poursuivis par les acteurs de la prévention du surendettement est d'informer et de sensibiliser un maximum de personnes. L'idéal est donc de multiplier et de diversifier leurs différentes actions, tant au niveau de leur contenu que du canal par lesquels elles sont organisées.

Cependant, les rapports d'activité des principaux acteurs de la prévention semblent indiquer que la majorité des animations sont réalisées auprès d'un même public : les élèves scolarisés et les bénéficiaires sociaux. En effet, collaborer avec des structures existantes telles que les écoles ou les services sociaux permet de faciliter l'organisation d'animations et de formations et de toucher rapidement un nombre élevé de personnes parmi les profils les plus à risque.

Dès lors, le défi est de mettre en place des activités et des dispositifs de prévention qui visent les profils à risque de surendettement qui ne sont pas touchés via les canaux « classiques ». Il s'agit d'abord de déterminer quels sont ces profils, avant de développer des animations et des outils qui leur correspondent.

¹³⁷ socialsante.wallonie.be/surendettement.

¹³⁸ Pour plus de détails, voir le rapport d'activité 2020 de l'O.C.E.

¹³⁹ socialsante.wallonie.be/surendettement.

Parmi les profils qui sont moins souvent ciblés par les campagnes de sensibilisation, il y a notamment :

- les salariés ;
- les pensionnés ;
- les élèves de l'enseignement spécialisé¹⁴⁰ ;
- les personnes migrantes¹⁴¹ ;
- les indépendants ;
- les personnes porteuses d'un handicap ;
- les personnes isolées géographiquement.

Il est difficile d'élaborer des actions de prévention sachant la variété et la complexité des situations de surendettement. Ces situations sont notamment fonction de l'ampleur et de l'historique de l'endettement, du nombre et du type de créanciers, de causes multiples et entremêlées, de la capacité de la personne à mobiliser des ressources, de sa motivation à s'en sortir, de l'existence de problèmes connexes.

4. Quel budget pour la prévention du surendettement ?

La politique de lutte contre le surendettement est une matière communautaire dont l'exercice a été confié à la Wallonie par la Fédération Wallonie-Bruxelles depuis le 1^{er} janvier 2014. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, les centres de référence et les S.M.D. (via les G.A.P.S.) reçoivent une subvention annuelle de la Région wallonne pour les actions de prévention mises en place. Celle-ci s'élève à environ 80.000 euros pour l'Observatoire et pour chaque centre de référence et à 1.500 euros pour chaque S.M.D. organisant un G.A.P.S. Les A.S.B.L. « Osiris-Crédal Plus » et « Crédal A.S.B.L. » reçoivent des financements publics pour poursuivre leurs missions sociales d'analyse et d'accompagnement des demandeurs de crédit. Entre 2013 et 2016, le montant fixé dans le cadre d'un marché public était de 239.000 €/an. Ce marché public a été renouvelé en décembre 2016 pour une durée de quatre ans, à hauteur de 235.000 €/an¹⁴².

Parallèlement aux activités mises en place par ces institutions, une multitude d'actions de prévention du surendettement sont réalisées par divers acteurs en lien avec des publics spécifiques. Au niveau des enfants ou des jeunes, des mouvements de jeunesse, des associations, etc. conseillent et outillent leur public. La grande majorité de ces initiatives ne sont pas répertoriées et dépendent de divers budgets.

5. Qu'apporte la crise sanitaire comme interrogations et comme remises en question ?

Le coronavirus a entraîné de profondes modifications dans tous les pans de notre société. Le secteur de la médiation de dettes ne fait pas exception. La crise ayant apporté de nouveaux défis, la prévention du surendettement doit se réinventer pour y faire face.

D'une part, il est nécessaire de prendre en compte les difficultés financières émergentes, les nouveaux risques engendrés par la modification des habitudes de consommation, l'augmentation du nombre de personnes à risque pour adapter l'offre d'animations de prévention du surendettement et de répondre aux nouveaux besoins. D'autre part, les activités ne pouvant plus s'organiser en présentiel, les organismes d'aide et de prévention ont dû rapidement se réinventer, réfléchir à des solutions inédites, mobiliser les technologies et les moyens de communication disponibles et créer de nouveaux outils.

¹⁴⁰ En 2019, le G.A.S. a, par exemple, développé des actions spécifiques dans plusieurs écoles d'enseignement spécialisé.

¹⁴¹ Notons que, depuis 2016, le G.I.L.S., par exemple, a organisé des animations sur la consommation, le crédit, le budget et le surendettement à l'attention des personnes migrantes. Les centres de référence constateraient d'ailleurs une demande grandissante d'animations à l'attention de ce public.

¹⁴² Crédal SC, « Prospectus relatif à l'offre continue de Parts de catégorie B et C de la coopérative Crédal SC pour un montant de 8.000.000 € », 19 mars 2018. www.credal.be

Conclusion

La prévention du surendettement concerne des thématiques variées à l'attention de tous types de publics. Les acteurs de la prévention sont amenés à traiter toute une série de sujets, depuis l'initiation à la gestion budgétaire jusqu'à la sensibilisation aux économies d'énergie, en passant par l'information sur les droits et obligations en matière d'aide sociale.

Pour parvenir à toucher le plus grand nombre, les acteurs de la Région wallonne privilégient les actions de prévention destinées aux professionnels en première ligne (les « personnes-relais »). L'idée est de multiplier au maximum l'accès à une information correcte et pertinente. Les acteurs de terrain doivent mener une véritable politique d'éducation financière auprès du grand public, parfois mal informé en termes de gestion financière. Leur rôle indispensable va de pair avec une formation de qualité lors de leur engagement et de la mise à disposition d'outils et de documentation régulièrement adaptés.

La crise sanitaire et les nouveaux défis qu'elle a entraînés rendent d'autant plus essentiel un travail de concertation entre les différents acteurs de la prévention afin que les réflexions et les outils développés par les uns puissent profiter à tous. Il est primordial d'éviter toute déperdition d'énergie en multipliant des activités similaires.

Un dernier point d'attention est l'évaluation des actions de prévention, peu développée jusqu'à présent. Un système d'évaluation uniforme permettrait de comparer les résultats et d'adapter les actions existantes afin qu'elles soient le plus efficaces possible et qu'elles remplissent les objectifs qu'elles se fixent.

CHAPITRE 4

LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT

Ce chapitre aborde le traitement du surendettement en Wallonie. Il se focalise sur les deux types de médiation de dettes et sur les acteurs les mettant en œuvre ainsi que sur la répartition de la charge financière entre les différentes parties prenantes.

Les données concernant le recours aux procédures de traitement du surendettement nous donnent une nouvelle indication permettant de mesurer l'ampleur du surendettement. Cependant, cet indicateur est limité car il peut conduire à sous-estimer l'effectif réel des ménages surendettés. En effet, il ne prend pas en compte les personnes qui ont des difficultés financières sévères et récurrentes mais qui ne recourent pas à ces procédures.

1. La médiation de dettes et ses différents types

1.1 Définition de la médiation de dettes

En Belgique, la médiation de dettes a été définie dans le cadre de la loi sur le crédit à la consommation comme « la prestation de services, à l'exclusion de la conclusion d'un contrat de crédit, en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle totalement ou partiellement d'un ou de plusieurs contrats de crédit »¹⁴³.

Exercer cette activité est réservée à certaines catégories de professionnels, à savoir les avocats, les officiers ministériels¹⁴⁴, les mandataires de justice¹⁴⁵ ainsi que les institutions publiques ou privées agréées¹⁴⁶ par l'autorité compétente : des centres publics d'action sociale (C.P.A.S.), des associations de C.P.A.S.¹⁴⁷ et des associations sans but lucratif (A.S.B.L.) dans les quatre entités fédérées, des « Centra Algemeen Welzijnswerk »¹⁴⁸ (C.A.W.) en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale et un organisme d'intérêt public¹⁴⁹ (O.I.P.) en Wallonie (l'Office Central d'Action Sociale et Culturelle de la Défense).

Tant les statistiques collectées par la Centrale des crédits aux particuliers concernant le règlement collectif de dettes que celles du Steunpunt Mens en Samenleving et de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement concernant les ménages sollicitant une institution agréée pour la médiation de dettes en Flandre et en Wallonie, attestent de la croissance de la présence de dettes non liées à un contrat de crédit dans les dossiers de médiation de dettes¹⁵⁰. Dès lors, l'accès à la pratique de la médiation de dettes est restreint aux catégories de professionnels précités lorsque l'endettement est constitué d'au moins une dette de crédit à la consommation.

1.2 Deux types de médiation de dettes

Les personnes en difficulté financière ont la possibilité de recourir à l'aide d'un professionnel de la médiation de dettes. Deux procédures existent actuellement en Belgique : la médiation de dettes amiable et judiciaire¹⁵¹.

¹⁴³ Article I.9., 55° du Code de droit économique.

¹⁴⁴ Un officier ministériel est une personne titulaire de la puissance publique qui lui est conférée par l'autorité publique pour accomplir certaines tâches telles que l'introduction de procédures judiciaires par voie de citation, la signification de décisions judiciaires, la mise à l'exécution forcée de titres exécutoires dans le cas des huissiers de justice ou la rédaction d'actes soumis à certaines formes de publicité dans le cas des notaires.

¹⁴⁵ Un mandataire de justice est une personne investie par décision de justice d'une charge publique pouvant relever de l'administration, de l'assistance ou de la surveillance (exemples : médiateur de dettes, administrateur, curateur...).

¹⁴⁶ Ces institutions sont également dénommées « institutions agréées » ou « services de médiation de dettes » (S.M.D.) dans ce rapport.

¹⁴⁷ Les associations de C.P.A.S. sont des associations régies par la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976. Cette loi prévoit la possibilité, pour les C.P.A.S. de former une association avec un ou plusieurs autres C.P.A.S., avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, en vue de réaliser une des tâches confiées aux C.P.A.S. par cette même loi.

¹⁴⁸ Les Centra Algemeen Welzijnswerk (dont la traduction est « centres d'action sociale globale ») sont des centres de service social généralistes ayant pour objectif d'améliorer les relations entre leurs bénéficiaires et la société. Ils tentent de favoriser l'accès de leurs bénéficiaires aux droits fondamentaux ainsi qu'aux ressources sociales, sanitaires, économiques, culturelles, etc. (source : Fédération des Services Sociaux).

¹⁴⁹ Un organisme d'intérêt public (O.I.P.) est un organisme de droit public indépendant des administrations (source : Centre de recherche et d'information sociopolitique).

¹⁵⁰ En 2020, sur l'ensemble des personnes admises à la procédure en règlement collectif de dettes, 9,5% avaient des crédits en cours, mais sans défaut de paiement, et 26,3% n'étaient pas renseignées dans la C.C.P. pour un crédit en cours. Ces personnes avaient donc uniquement des dettes hors crédit. Ces chiffres sont par ailleurs en constante augmentation. En 2016, la proportion de personnes concernées était respectivement de 6,3% et de 22,4% (source : rapport annuel 2020 de la C.C.P. (B.N.B.)).

¹⁵¹ Pour le lecteur peu familier avec ces notions, le Centre d'Appui aux Services de Médiation de Dettes de Bruxelles-Capitale compare ces deux types de médiation sous forme d'un tableau simplifié sur son site : www.mediationdedettes.be.

La médiation de dettes amiable¹⁵², dès lors qu'elle s'inscrit en dehors de tout cadre judiciaire, consiste en une aide individualisée concrétisée par l'intervention du professionnel de la médiation de dettes destinée à analyser, à conseiller et à faciliter la recherche et la négociation avec les créanciers d'un plan d'apurement de dettes.

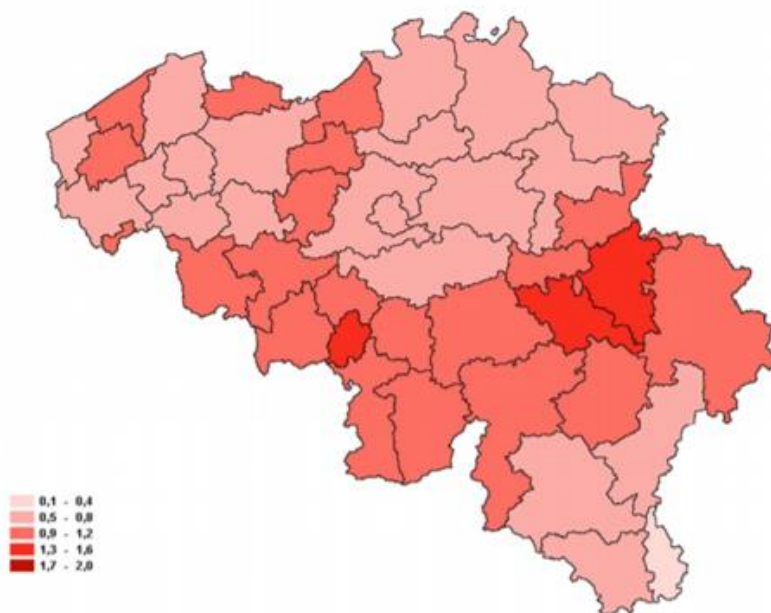
La médiation de dettes judiciaire, nommée règlement collectif de dettes (R.C.D.), est une procédure judiciaire ouverte aux personnes non commerçantes en situation de surendettement moyennant certaines conditions. Elle doit être introduite par le dépôt d'une requête auprès du greffe du tribunal du travail. Dès que cette requête est déclarée admissible par le tribunal, celui-ci désigne un médiateur de dettes chargé de proposer un projet de plan de règlement amiable au débiteur et à ses créanciers. Si le médiateur désigné n'y parvient pas, il invite le tribunal à imposer un plan de règlement judiciaire ou, dans certains cas, à octroyer au débiteur une remise de dettes. Le médiateur agit sous le contrôle du tribunal. Il est également chargé de la mise en œuvre du plan.

1.3 Les procédures en R.C.D. : répartition territoriale, nouvelles admissibilités, durée des procédures et défis

1.3.1. La répartition territoriale

La carte 1 illustre la répartition territoriale des procédures en R.C.D. et nous montre que le pourcentage de la population belge ayant entamé cette procédure varie entre minimum 0,1% de la population adulte dans l'arrondissement administratif d'Arlon et maximum 1,6% de la population adulte dans les arrondissements de Liège, de Huy et de Mons.

Carte 1. Pourcentage de la population belge en procédure de R.C.D. (fin 2020)



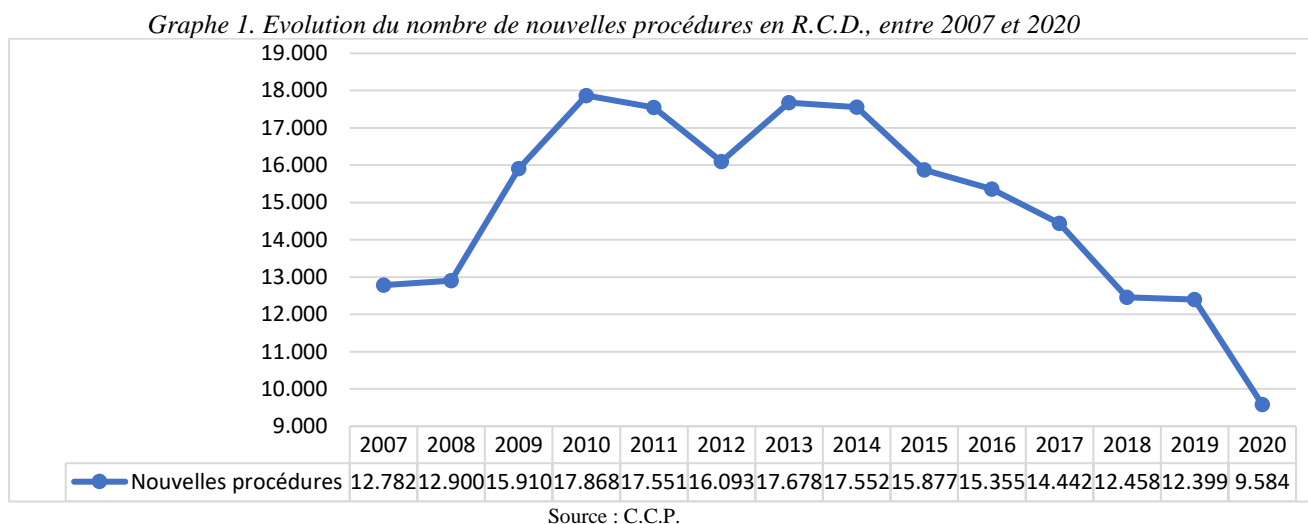
Source : C.C.P.

¹⁵² Dans ce chapitre, pour désigner cette médiation non judiciaire, seront utilisées indifféremment les expressions « médiation amiable », « médiation hors R.C.D. » ou « médiation non judiciaire ». Le lecteur doit être attentif à ne pas confondre le processus de médiation qui s'inscrit dans le cadre non judiciaire (ici appelé « médiation amiable ») et la phase dite amiable dans le cadre de la procédure en R.C.D. Cette dernière constitue la phase durant laquelle le médiateur désigné dans le cadre de la procédure en R.C.D. est amené à établir un projet de plan de règlement à soumettre à l'ensemble des créanciers et au requérant et qui, le cas échéant, fera l'objet d'une homologation par le juge du tribunal du travail.

1.3.2. Les nouvelles admissibilités

Le graphe 1 nous renseigne sur l'évolution du nombre de personnes entamant une nouvelle procédure en R.C.D., entre 2007 et 2020¹⁵³. Le recours à cette procédure et aux professionnels de la médiation de dettes a chuté drastiquement. Les statistiques de la B.N.B. indiquent une baisse de 22,7% des nouvelles admissibilités au R.C.D. en 2020 par rapport à 2019.

Ces nouvelles procédures s'ajoutent à celles en cours, pour atteindre un nombre de 74.765 à la fin de l'année 2020 (une baisse de 10,3% par rapport à la même période en 2019).



Cette diminution pourrait s'expliquer par différents facteurs¹⁵⁴, tels que :

- un durcissement dans l'application des conditions d'admissibilité par les magistrats de certains arrondissements ;
- une « attractivité » plus faible du R.C.D. pour les particuliers et donc un nombre moins important de requêtes introduites. Certains médiateurs de dettes témoignent d'ailleurs d'un bouche-à-oreille qui jouerait en défaveur de la procédure. Il y aurait, selon eux, des ménages « déçus du R.C.D. » qui en feraient une publicité négative, décourageant d'autres ménages à introduire une requête. Ayant été vanté dans le courant des années 2000 comme une « solution miracle » par certains ménages, le R.C.D. n'aurait peut-être plus autant la cote actuellement ;
- cette « attractivité » plus faible se traduirait également dans le chef des médiateurs de dettes : un certain nombre de médiateurs privilégierait la médiation non judiciaire ou recourraient de manière moins systématique au R.C.D. qu'auparavant ;
- un retour progressif au niveau qui existait avant la crise financière de 2008 ;
- un palier atteint par la procédure. En moyenne, les ménages sont admis pour une durée de sept ans. Il arriverait donc un moment où le nombre d'entrées dans la procédure devrait se réduire ;
- l'impact de l'entrée en vigueur du Livre XX du Code de droit économique en 2018, qui ne permet plus aux indépendants d'introduire un R.C.D..

L'évolution du nombre de nouvelles admissibilités au règlement collectif de dettes renseigne sur le nombre de personnes qui ont eu recours à cette procédure d'aide. Cependant, elle ne correspond pas nécessairement à l'évolution du nombre de personnes en situation d'endettement problématique. En effet, la courbe du graphe 6 sous-estime l'ampleur du surendettement pour les années durant lesquelles un faible pourcentage des personnes en difficulté a demandé de l'aide et a démarré les démarches, tandis

¹⁵³ Centrale des crédits aux particuliers, 2020, *Chiffres-clés. Centrale des crédits aux particuliers – 2020*, B.N.B., Bruxelles.

¹⁵⁴ Pour aller plus loin, voir : L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, *Le règlement collectif de dettes, les défis de demain*, Actes du colloque, Bruxelles, 22 novembre 2018.

qu'elle surestime cette ampleur pour les années où un pourcentage important des personnes s'est tourné vers la procédure.

Les professionnels du secteur s'attendaient à un changement de tendance¹⁵⁵ et à voir la courbe remonter en 2020.

1.3.3. La durée des procédures

La durée totale des procédures est extrêmement variable, allant de moins de 3 ans à plus de 15 ans. La durée la plus fréquente entre la date d'admissibilité du dossier et la fin du plan de règlement se situe entre 6 et 9 ans (pour 53% des dossiers en procédure amiable et 44,2% des dossiers en R.C.D.)¹⁵⁶.

Tableau 1. Répartition des dossiers en amiable et en R.C.D. selon la durée totale de la procédure (fin 2020)

Période entre la date d'admissibilité et...	Fin du règlement amiable	Fin du règlement judiciaire
Date de fin inconnue	28,1%	22,3%
≤ 3 ans	0,8%	0,5%
> 3ans et ≤ 6ans	8,5%	25,5%
> 6ans et ≤ 9ans	53,0%	44,2%
> 9ans et ≤ 12ans	6,4%	5,0%
> 12ans et ≤ 15ans	2,2%	1,8%
> 15ans	1,0%	0,7%

Source : C.C.P. (B.N.B.)

1.3.4. L'objectif et les défis pour l'atteindre

L'article 1675/3 §3 du Code judiciaire indique que « le plan de règlement a pour objet de rétablir la situation financière du débiteur, en lui permettant notamment dans la mesure du possible de payer ses dettes et en lui garantissant simultanément ainsi qu'à sa famille, qu'ils pourront mener une vie conforme à la dignité humaine. » L'article 1675/12 §5 du Code judiciaire prévoit que « le juge doit veiller au remboursement prioritaire des dettes qui mettent en péril le respect de la dignité humaine du requérant et de sa famille. » L'objectif est donc bien le rétablissement de la situation financière du ménage, impliquant, dans certaines situations, l'impossibilité de rembourser, partiellement ou totalement, l'ensemble des dettes. La négociation avec les créanciers pourra dans ce cas avoir pour objectif d'aboutir à une remise partielle ou, plus rarement, à une remise totale des dettes.

Le défi est de déterminer ce que signifie précisément « conforme à la dignité humaine »¹⁵⁷ : le Code judiciaire fait référence à cette notion de dignité humaine mais n'en donne pas la définition. Il existe autant d'appréciations de cette notion que de médiateurs de dettes.

2. Les professionnels du secteur de la médiation de dettes

2.1 Les avocats médiateurs

En Wallonie, l'organisation des avocats médiateurs de dettes varie d'un arrondissement judiciaire à l'autre et même d'une division à l'autre. Toutefois, dans chaque division, il existe une personne relais

¹⁵⁵ Selon l'enquête réalisée auprès des professionnels de la médiation de dettes par l'O.C.E. au début de la crise sanitaire. Pour plus d'informations, cliquer sur : observatoire-credit.be

¹⁵⁶ Centrale des crédits aux particuliers, 2020, *Statistiques 2020. Centrale des crédits aux particuliers*, B.N.B., Bruxelles.

¹⁵⁷ La notion du respect de la dignité humaine pourrait faire l'objet de longues discussions. Elle est notamment discutée par l'équipe de l'O.C.E. dans le Manuel de la médiation de dettes aux pages 72 et 73, édition 2021. Pour plus d'informations concernant ce manuel, cliquer sur : [Manuel de la médiation de dettes 2021](#)

entre les avocats médiateurs de dettes et le tribunal du travail. Celle-ci est parfois désignée par ses pairs et porte le titre de « syndic ». Dans d'autres cas, il n'y a pas d'élection à proprement parler. Son rôle est d'être le relais entre l'ensemble des avocats médiateurs de sa division et le Président du tribunal du travail (qui comporte plusieurs divisions). Il s'agit d'un double relais : d'une part, il transmet au Président du tribunal du travail les avis et les propositions des avocats médiateurs de dettes de sa division et, d'autre part, il diffuse les instructions et les informations transmises par le tribunal du travail aux avocats médiateurs de dettes.

En 2020, la Wallonie comptait 16 avocats ayant le titre de syndic ou jouant le rôle de relais entre les différents tribunaux du travail et les avocats médiateurs de dettes.

De manière générale, les avocats sont plus fréquemment désignés comme médiateurs judiciaires dans le cadre du règlement collectif de dettes que les institutions agréées ou les autres professionnels précités¹⁵⁸. Selon les données de la C.C.P., les avocats ont pris en charge 91% de ces dossiers en Belgique en 2020.

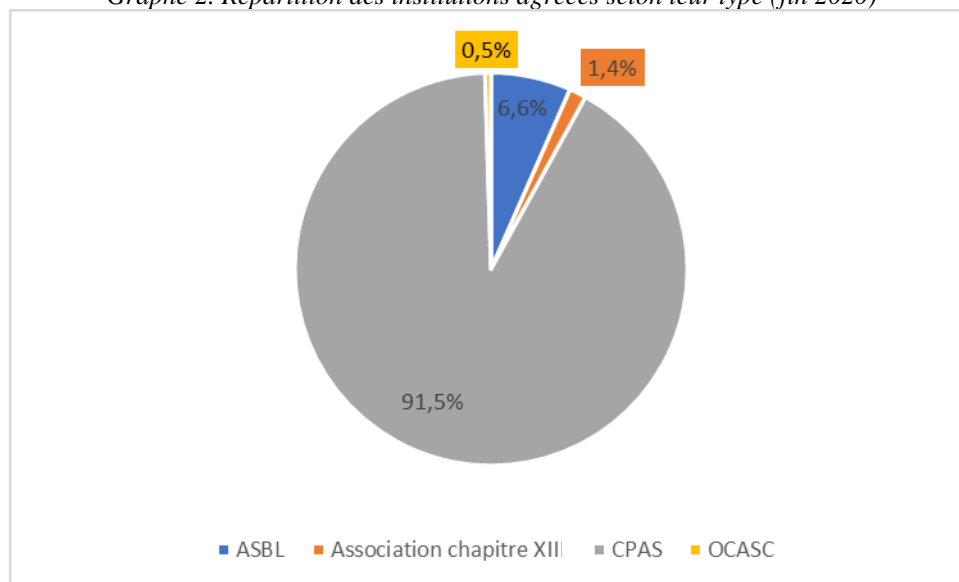
2.2 Les institutions agréées¹⁵⁹ : type, répartition géographique et subventions

Chaque institution agréée¹⁶⁰ par la Wallonie est constituée, au minimum, d'un travailleur social et d'un titulaire d'une licence ou un master en droit, tous les deux devant disposer d'une formation spécialisée en matière de médiation de dettes. Concernant le juriste, celui-ci peut être lié à l'institution agréée par un contrat de travail, par statut ou par voie de convention¹⁶¹.

2.2.1. Les types d'institutions agréées

En 2020, 214 institutions étaient agréées pour la médiation de dettes en Région wallonne : 15 services privés (A.S.B.L.) et 199 publics (dont 195 C.P.A.S., 3 associations chapitre XII¹⁶² et 1 organisme d'intérêt public). Au total, ces institutions emploient 341,25 équivalents temps plein.

Graph 2. Répartition des institutions agréées selon leur type (fin 2020)



Source : SPW Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale

¹⁵⁸ Données collectées par l'Observatoire auprès des greffes des tribunaux du travail, notamment dans le cadre de la rédaction de l'Annuaire juridique du crédit et du règlement collectif de dettes.

¹⁵⁹ Source : SPW Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale.

¹⁶⁰ Les autorités pouvant délivrer l'agrément sont la Région wallonne, la Communauté flamande, la communauté germanophone, la Commission communautaire française et la Commission Communautaire commune pour la Région de Bruxelles-Capitale.

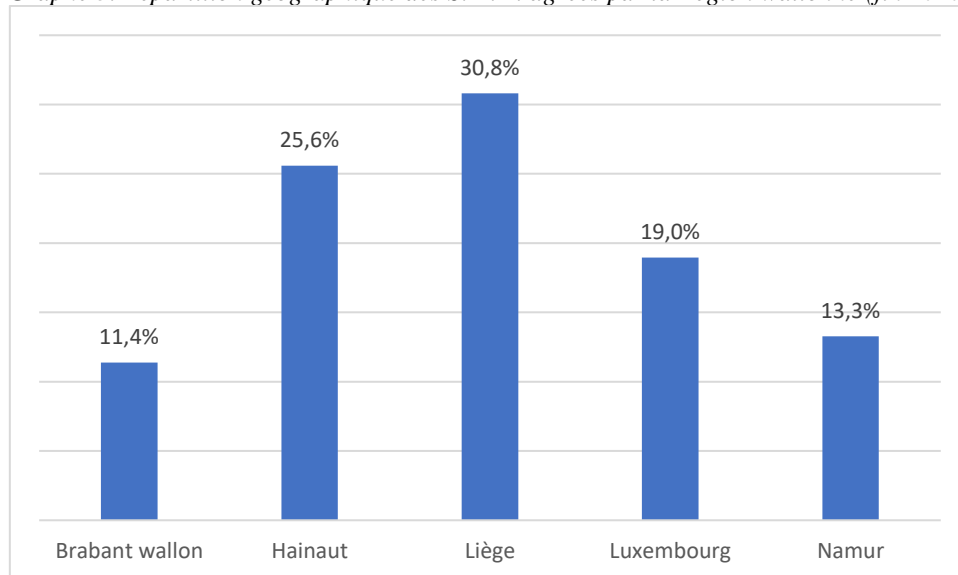
¹⁶¹ Voir la circulaire du 11 juin 2013 relative à la médiation de dettes – réforme de la réglementation.

¹⁶² Association régie par la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976.

2.2.2. La répartition géographique sur le territoire wallon

Les institutions agréées sont diversement réparties sur le territoire de la Wallonie. En 2020, près d'un tiers d'entre elles était situé en province de Liège.

Graph 3. Répartition géographique des S.M.D. agréés par la Région wallonne (fin 2020)

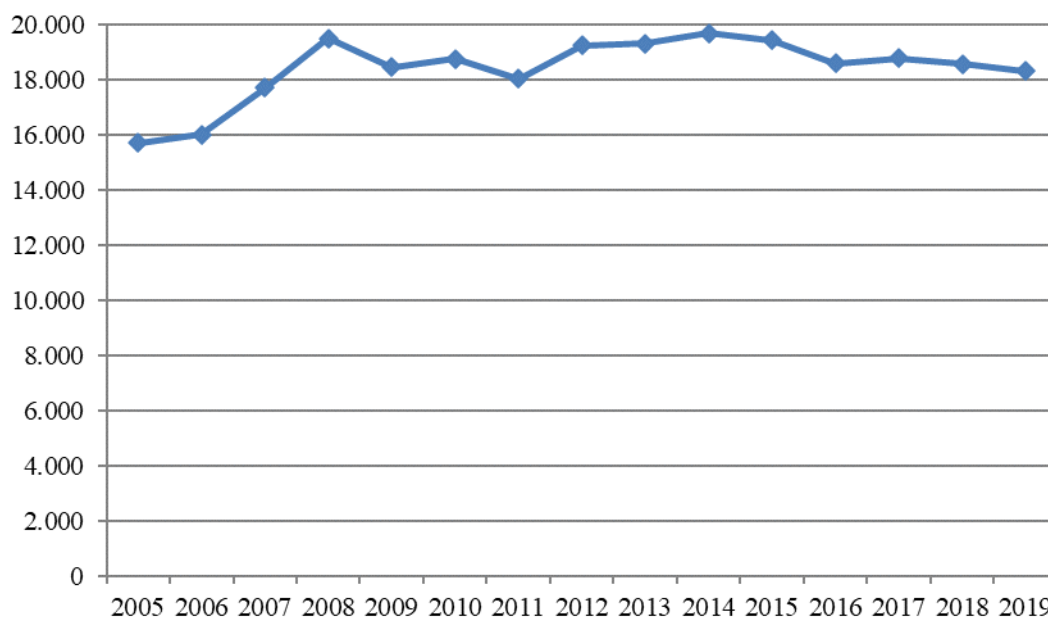


Source : SPW Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale

2.2.3. Les subventions

En 2019 (dernières données disponibles), l'ensemble des institutions agréées par la Wallonie ont traité 18.295 dossiers qui répondaient aux conditions de subventionnement¹⁶³.

Graph 4. Evolution du nombre de dossiers subventionnés traités par les S.M.D. wallons agréés (2005-2019)



Source : SPW Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale

¹⁶³ Art. 144 à 154 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

En 2020, parmi les S.M.D. pouvant y prétendre, 21 n'ont reçu aucune subvention du fait qu'ils ne répondaient pas aux conditions relatives aux dossiers de médiation de dettes. Les autres ont bénéficié d'un subside total d'un montant de 3.139.171,72 euros.

2.2.4. Remarque

Rappelons que ces chiffres ne sont pas le reflet de l'activité « réelle » des S.M.D. Ils rendent davantage compte de l'évolution de la subvention allouée aux S.M.D. au fil du temps. En effet, le nombre de dossiers subventionnés ne correspond pas au nombre de dossiers traités par les S.M.D. (ou sur liste d'attente). En outre, certains S.M.D. n'introduisent pas de demande de subvention à la Région wallonne car ils ne répondent pas aux conditions de subventionnement (notamment en termes de nombre de dossiers par 1.000 habitants). Le nombre de dossiers traités par ces S.M.D. agréés mais non subventionnés ne sont dès lors pas non plus comptabilisés dans le graphique ci-dessus.

Lors d'une enquête¹⁶⁴ lancée par l'Observatoire en mai 2020 auprès des institutions agréées, ces dernières ont notamment été interrogées sur leurs craintes par rapport à l'avenir. En matière d'objectifs annuels et de subsides, elles espèrent de la souplesse de leur hiérarchie et des pouvoirs subsidiaires. Étant donné les circonstances exceptionnelles en 2020, elles estiment nécessaire que les critères d'éligibilité des dossiers à la subvention soient assouplis. Une nouvelle manière d'octroyer les subsides serait souhaitée : par exemple, que les nombreuses demandes d'informations qui parviennent aux services soient comptabilisées dans les actes subsidiés.

3. La charge financière : quel coût pour les acteurs privés et publics ?

Cette section s'interroge sur le coût financier du traitement du surendettement en Wallonie et sa répartition entre les différentes parties prenantes. Pour déterminer la répartition entre les acteurs privés et publics, nous distinguons ci-dessous les deux types de médiations de dettes.

3.1. Les frais de la médiation de dettes amiable : à charge du débiteur ou à charge des institutions agréées ?

3.1.1. Procédure en principe gratuite pour le débiteur, si réalisée auprès d'une institution agréée par la Région wallonne

La médiation de dettes amiable auprès d'une institution agréée par la Région wallonne est, en principe, gratuite pour la personne qui en fait la demande. Ainsi, les institutions privées et publiques autres qu'un C.P.A.S. ou une association de C.P.A.S., ne peuvent réclamer aucune rétribution, ni indemnité sous quelque dénomination que ce soit¹⁶⁵. En théorie, les C.P.A.S. et les associations de C.P.A.S. peuvent, eux, réclamer une contribution aux frais des aides sociales¹⁶⁶, en fonction des revenus de la personne introduisant une demande de médiation de dettes¹⁶⁷. En pratique, ces frais sont rarement réclamés.

3.1.2. Procédure payante pour le débiteur, si réalisée auprès de professionnels de la médiation autres que les institutions agréées

Les professionnels pratiquant la médiation amiable autres que les institutions agréées sont principalement rémunérés sur base d'honoraires, variables en fonction des prestations accomplies. La médiation de dettes amiable est alors totalement à charge du débiteur¹⁶⁸. Toutefois, celui-ci peut recourir

¹⁶⁴ Enquête lancée par l'O.C.E. auprès de tous les médiateurs de dettes de Wallonie en mai 2020 pour déterminer l'impact de la crise sur le secteur de la médiation de dettes. Les résultats sont disponibles sur notre site www.observatoire-credit.be.

¹⁶⁵ Article 124 du Code wallon de l'action sociale et de la santé.

¹⁶⁶ Articles 97 et 108 de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.

¹⁶⁷ Les frais qui pourraient éventuellement être réclamés devraient comprendre les frais directement liés à la procédure de médiation (frais de courriers et d'huissiers) et les frais et honoraires relatifs à la prise en charge partielle ou totale du coût de la médiation (établissement initial du bilan financier global du débiteur, la négociation du plan d'apurement avec les créanciers, la préparation des conclusions en vue d'une comparution en justice).

¹⁶⁸ Par médié, nous entendons la personne bénéficiant d'une médiation de dettes.

aux services d'un bureau d'aide juridique pour bénéficiaire, sous certaines conditions¹⁶⁹, d'une aide juridique (de sorte que la médiation est partiellement ou totalement gratuite). Par exemple, dans le cas d'une personne souhaitant négocier un plan de paiement avec divers créanciers, l'aide juridique couvre les frais d'avocat. Les frais et honoraires liés à la médiation amiable sont alors pris en charge par le Service Public Fédéral Justice.

3.1.3. Subventions des institutions agréées

Les institutions agréées (faisant partie de la programmation), si elles en font la demande, peuvent recevoir une subvention pour la médiation de dettes de la Région wallonne, sur base de conditions spécifiques¹⁷⁰. Cette subvention sert à couvrir les frais de personnel, les frais de fonctionnement directement en lien avec l'activité de médiation de dettes et les frais d'équipement (principalement l'amortissement du mobilier et du matériel durable).

Outre cette subvention régionale, les C.P.A.S. (uniquement) peuvent bénéficier d'un financement connexe accordé par les autorités fédérales. De fait, les services de médiation de dettes intégrés dans un C.P.A.S. peuvent indirectement bénéficier d'une subvention accordée aux C.P.A.S. en vertu de la loi du 4 septembre 2002 visant à leur confier la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies (communément appelée « Fonds Energie »). Cette subvention est habituellement destinée à couvrir les frais de personnel en lien avec leur intervention (sans que celle-ci soit obligatoirement affectée à la médiation de dettes).

Certaines institutions agréées (ne faisant pas partie de la programmation de la Région wallonne) bénéficient d'autres sources de financement¹⁷¹. La Verbraucherschutzzentrale Ostbelgien (V.S.Z.) reçoit notamment une subvention annuelle du SPW Intérieur et Action sociale (selon un accord de coopération). Le centre de référence en médiation de dettes de la province de Luxembourg (le G.A.S.) bénéficie d'une subvention de la Région wallonne pour d'autres missions relatives à son statut de centre de référence. L'O.C.A.S.C. bénéficie d'une subvention fédérale de la Défense nationale. Le service social des services du gouvernement wallon, quant à lui, reçoit une subvention afférente aux compétences du Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative.

Certains S.M.D. agréés bénéficient d'un financement interne, c'est-à-dire propre à leurs institutions. C'est notamment le cas de quelques C.P.A.S. de petites communes de Wallonie ne répondant pas aux conditions de subventionnement de la Région wallonne.

3.2. Les frais de la médiation de dettes judiciaire : à charge du débiteur, des créanciers, du S.P.F. Economie ou des autorités fédérales ?

3.2.1. Le coût pour le débiteur

Les frais et honoraires du médiateur judiciaire (qu'il soit une institution agréée ou un autre professionnel de la médiation de dettes) sont à la charge¹⁷² du débiteur. Le Code judiciaire¹⁷³ a fixé les règles de paiement des honoraires, des émoluments et des frais du médiateur judiciaire¹⁷⁴. Les tarifs fixant la rémunération du médiateur judiciaire ont, quant à eux, été fixés par arrêté royal¹⁷⁵.

¹⁶⁹ Les informations sur les conditions d'accès à l'aide juridique sont disponibles sur le Portail sur le surendettement de la Wallonie.

¹⁷⁰ Art. 144 à 154 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

¹⁷¹ Source : SPW Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale.

¹⁷² Article 1675/19§2 du Code judiciaire.

¹⁷³ Article 1675/19 du Code Judiciaire.

¹⁷⁴ Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes, Limal : Anthémis, p.369. Ces honoraires et ces frais consistent principalement en des indemnités forfaitaires. Seules les prestations visées par le barème peuvent justifier une « taxation » par le tribunal. Aucun frais ou honoraire ne peut, en principe, être perçu sans avoir été préalablement taxé par le juge, c'est-à-dire sans la délivrance préalable par celui-ci d'un titre exécutoire à concurrence du montant qu'il fixe. Toutefois, « certaines juridictions, confrontées à un arriéré de fixation, ont mis en place des régimes de prélèvement anticipé en faveur des médiateurs de dettes, lors du dépôt de la demande d'homologation ou du procès-verbal de carence, moyennant plusieurs garanties ».

¹⁷⁵ Arrêté royal du 18 décembre 1998.

Les frais et honoraires sont payés par préférence, c'est-à-dire avant toute autre créance. Toutefois, « dans le rang des priorités, le versement du pécule de médiation et des dépenses exceptionnelles liées au respect de la dignité humaine du demandeur demeure prépondérant, par rapport à l'état de frais et honoraires du médiateur de dettes »¹⁷⁶.

En vue du paiement de ces frais et honoraires, au moment de l'élaboration du plan, le médiateur de dettes judiciaire a notamment la charge de constituer, au départ du disponible effectif du débiteur, une réserve¹⁷⁷ sur le compte de médiation.

3.2.2. Le coût pour les créanciers

Selon certains observateurs, le montant retenu pour les frais et honoraires n'est pas réellement à charge du débiteur, mais plutôt à charge des créanciers si l'on considère que le disponible représente le montant dont « le juge peut disposer pour assurer l'apurement, dans la mesure du possible, des dettes »¹⁷⁸. L'état de frais et honoraires est donc déduit de la partie réservée au remboursement des créanciers. Les créanciers se partageront le disponible entre eux. Le coût de la médiation judiciaire est pour eux proportionnel aux créances qui seront perdues après l'homologation du plan de paiement¹⁷⁹.

3.2.3. Le coût pour le S.P.F. Economie

Dans le cas où le compte de médiation n'est pas suffisamment provisionné pour que le médiateur puisse payer ses frais et honoraires, le Code judiciaire prévoit, sous certaines conditions, l'intervention du S.P.F. Economie (anciennement le Fonds de traitement du surendettement).

Le fonds d'intervention est financé sur base d'une cotisation annuelle, par certains créanciers¹⁸⁰ : les prêteurs en crédit hypothécaire et en crédit à la consommation, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.), l'Autorité des services et marchés financiers (F.S.M.A.) et la Commission des jeux de hasard. En 2020, les recettes de ce Fonds se sont élevées à 6.923.370,12 euros¹⁸¹.

Lorsque le juge met les honoraires et frais du médiateur de dettes à charge du S.P.F. Economie, ce dernier n'est pas compétent pour contester la décision judiciaire. Il ne peut refuser une demande de paiement que lorsque celle-ci est incomplète quant à sa forme et à son contenu¹⁸².

Le montant des honoraires et frais du médiateur de dettes ne peut dépasser 1.200 euros par dossier, à moins que le juge n'en décide autrement par une décision spécialement motivée^{183,184}.

Le S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie présente les montants alloués et le nombre de créances qui ont été approuvées. Les dernières données dont nous disposons, à mettre à jour, comptent qu'en 2015, le S.P.F. Economie a approuvé les créances des médiateurs de dettes dans 7.884 dossiers (néerlandophones et francophones compris) pour un montant total de 7.224.497,07 euros¹⁸⁵.

¹⁷⁶ Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes*, Limal : Anthémis, p.408.

¹⁷⁷ « Une telle retenue ne peut toutefois être envisagée qu'après l'attribution au débiteur d'une part d'un pécule de médiation conforme au minimum légal, dans le respect du montant protégé en fonction des règles de saisie et de cession de rémunération et à tout le moins du montant du revenu d'intégration sociale majoré du montant des prestations familiales, d'autre part, le cas échéant, de sommes destinées à couvrir des dépenses exceptionnelles, avalisée par le juge, en particulier au nom de la dignité humaine » (Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes*, Limal : Anthémis, p.408).

¹⁷⁸ Idem.

¹⁷⁹ Duvivier R., *Quels coûts pour les acteurs privés et publics ?*, Les Echos du crédit et de l'endettement, 2015.

¹⁸⁰ Duvivier R., *Quels coûts pour les acteurs privés et publics ?*, Les Echos du crédit et de l'endettement, 2015 et Jeanmart C., Sautier V., Thibaut S., *La médiation de dettes en question (2021)*, L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 1^{er} mars 2021, p.332, note 584.

¹⁸¹ La répartition entre les différents contributeurs pour 2020 est la suivante : 4.923.370,12 euros de la part des prêteurs, 1.200.000 de l'I.B.P.T., 600.000 euros de la F.S.M.A. et 200.000 euros de la Commission des jeux de hasard. Source : Anne Sansterre, S.P.F. Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

¹⁸² Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes*, Limal : Anthémis, p.417

¹⁸³ Tel que modifié par l'article 18 de la loi du 29 décembre 2010 portant sur des dispositions diverses.

¹⁸⁴ S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, 2012, *Le règlement collectif de dettes. Vue d'ensemble de la législation*, Bruxelles.

¹⁸⁵ Source : S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie.

3.2.4. Le coût pour le S.P.F. Justice

Le règlement collectif de dettes engendre un coût non négligeable à charge du S.P.F. Justice.

L'un des principaux coûts est lié à la charge de travail (en termes de personnel) induite par le R.C.D. au sein des tribunaux du travail. Les statistiques du dernier rapport du Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail de 2013, à mettre à jour, permettaient d'estimer cette charge de travail en mesurant la proportion du personnel juridique et administratif affectée au R.C.D. Des différences nettes apparaissaient en fonction de l'arrondissement.

D'autres coûts financiers sont également pris en charge par le S.P.F. Justice, à savoir les frais d'équipement et de fonctionnement des tribunaux du travail (notamment les coûts liés aux immobilisations - matériels, bâtiments, etc. -, les frais d'entretien des bâtiments, les frais postaux). À titre d'illustration, sur la base des statistiques obtenues du tribunal du travail de Liège et du Hainaut et en extrapolant au niveau national, le coût des timbres dans le cadre du R.C.D. s'élèverait à près de 6,3 millions d'euros par an pour les greffes des tribunaux du travail. Ces derniers envoient environ 1.300.000 lettres par an¹⁸⁶.

Les présidents d'avocats.be et de l'O.V.B. militent pour la mise en place effective d'une plateforme en ligne, d'un format similaire à la plateforme « Regsol »¹⁸⁷. L'objectif est que toute la communication et les documents transitent via ce canal et que le recours à cette plateforme soit obligatoire pour les juges, les médiateurs de dettes et les créanciers ayant un numéro BCE. L'informatisation des dossiers et des procédures de R.C.D. permettrait des gains de temps et financiers. Selon leurs prédictions, cela permettrait jusqu'à 85% d'économies annuellement rien que pour les frais postaux¹⁸⁸. Ce projet est pour l'instant retardé par manque de financement.

Conclusion

Ce chapitre s'est focalisé sur les deux types de médiations de dettes existants à l'heure actuelle en Wallonie pour rétablir la situation financière d'un débiteur. La médiation amiable ou la médiation judiciaire sera préférée en fonction de l'objectif à atteindre et de l'ampleur des dettes concernées.

Ces procédures peuvent s'avérer lourdes et contraignantes, en particulier dans la durée. Pour maximiser les chances d'arriver au bout de ces procédures de plusieurs années, il est essentiel que le débiteur soit correctement informé sur ce qui l'attend. Le rôle du médiateur de dettes est de proposer un plan de paiement visant simultanément à rétablir la situation financière du débiteur, à lui permettre de payer ses dettes (dans la mesure du possible) et à lui garantir, ainsi qu'à sa famille, une vie conforme à la dignité humaine. Cette notion de dignité humaine, pourtant centrale dans la mise en application de plans de paiement, n'a pas de définition consensuelle. Dès lors, il revient à chaque médiateur de relever le défi d'appréhender ce concept de la manière la plus adéquate possible.

Depuis 2015, la Wallonie (et la Belgique en règle générale) enregistre une baisse des recours aux procédures de traitement du surendettement. Entre 2019 et 2020, cette baisse a été particulièrement marquée pour les procédures de règlement de dettes : une diminution de 22,7%, d'après les statistiques de la Banque nationale de Belgique.

Dans ce chapitre, nous avons émis plusieurs hypothèses pouvant expliquer cette chute drastique, telles que les impacts de la crise sanitaire et des mesures de confinement qui ont conduit à un ralentissement des procédures administratives et des activités des greffes et des tribunaux ainsi qu'à une communication moins efficace entre les différents acteurs, ou aux mesures d'aides sociales exceptionnelles qui ont potentiellement conduit à retarder un afflux de nouvelles demandes.

¹⁸⁶ Source : exposé de Me G. Saerens au colloque de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement du 22 novembre 2018 « Le R.C.D., les défis de demain », consultable sur le site de l'O.C.E. (rubrique Nos colloques).

¹⁸⁷ La plateforme du Registre Central de la Solvabilité : regsol.be

¹⁸⁸ Balboni J., *L'informatisation des règlements collectifs de dettes coince et ça coûte de l'argent*, L'Echo, août 2020.