

Introduction



Quelle articulation entre les services de médiation de dettes et les autres services au sein des CPAS ?

Outre les rapports annuels élaborés par l'Observatoire du crédit et de l'endettement à partir des données relatives aux dossiers de surendettement traités par les services de médiation de dettes agréés par la Région wallonne, l'activité réelle des services de médiation de dettes wallons et la manière dont ils s'organisent concrètement n'avaient jamais fait l'objet d'une évaluation approfondie. Une enquête récente a donc été réalisée par l'Observatoire du crédit et de l'endettement à ces sujets, ainsi que des tables rondes à partir des résultats de l'enquête. Des éléments intéressants concernant les relations de travail entre les services de médiation de dettes et les autres services des CPAS ont pu être dégagés. En voici une présentation commentée.

Le contexte

Pour assurer ses missions, le CPAS propose un service social dit « de première ligne » qui traite de l'aide sociale et de l'octroi du revenu d'intégration sociale. Par ailleurs, il offre à l'utilisateur divers autres services pour une aide ou un accompagnement plus ciblé ; qu'il s'agisse d'une recherche de logement, d'un soutien à l'insertion socioprofessionnelle, de questions de santé, d'aide alimentaire, d'accès aux fonds énergie¹. Parmi les 262 centres publics d'action sociale de Wallonie², 196 proposent une forme d'aide sociale spécifique : ils ont créé un service de médiation de dettes, soit via un agrément direct pour 193 d'entre eux, soit, pour trois CPAS, via un agrément donné à une association « Chapitre XII »³. Notons que certains CPAS non agréés sont conventionnés avec des CPAS ou des ASBL agréées et réorientent vers ceux-ci les usagers concernés par un endettement problématique ou en situation de surendettement.

Suivant la législation et la réglementation en vigueur en Région wallonne⁴, l'agrément pour exercer la médiation de dettes est octroyée au service et non aux travailleurs sociaux qui y travaillent. Dans 92 %⁵ des services, tous les travailleurs sociaux qui travaillent dans les services de médiation de dettes ont suivi la formation de base dispensée par l'Observatoire du crédit et de l'endettement (OCE). Il est notamment indispensable qu'un travailleur du service au minimum ait suivi cette formation pour que ce dernier obtienne son agrément. Cependant l'attestation de suivi remise au participant n'octroie pas un statut spécifique au travailleur du service de médiation de dettes intégré, le cas échéant, au CPAS.

Si la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, le Code judiciaire⁶ et les décrets régionaux déterminent les exigences relatives aux modalités d'agrément et de subventionnement des services et à leur répartition géographique, il n'y a en revanche aucune disposition qui concerne l'organisation pratique de la médiation de dettes ni sa déontologie.

La relation entre le service de médiation de dettes et les autres services de l'institution prendra un caractère différent selon qu'il s'agit d'un grand ou d'un petit CPAS. Le partage du travail entre plusieurs services et personnes aura une influence sur la manière d'aborder la médiation.

- ¹ Il s'agit d'un fonds budgétaire (au sens de l'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État) créé par le gouvernement fédéral et alimenté par une redevance de raccordement au réseau électrique et gazier. Décret wallon du 19/12/2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz et arrêté du gouvernement wallon du 19/06/2003 relatif à la redevance de raccordement au réseau électrique et au réseau gazier.
- ² www.uvcw.be/espaces/cpas/86.cfm et www.wallonie.be/fr/informations-generales/institutions/autres-institutions/communes/
- ³ Données actualisées de mai 2010, Service public de Wallonie, DG05 Pouvoirs locaux, Action sociale et Santé.
- ⁴ Décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes, modifié notamment par le décret du 8 février 2007 et leurs arrêtés d'exécution.
- ⁵ Vanderbeck Séverine, Van Impe Marie-Françoise, Profil et pratique des services de médiation de dettes en Région wallonne, p. 9. Charleroi, 2010.
- ⁶ L'article 67 de ladite loi interdit la médiation de dettes sauf lorsqu'elle est pratiquée par certaines personnes ou par des institutions publiques ou privées agréées à cet effet par l'autorité compétente. .../...

Une spécificité mal reconnue

Au travers de l'enquête réalisée par l'OCE sur le profil et la pratique des services de médiation en Région wallonne et des quatre tables rondes organisées en 2010 par l'OCE et les centres de référence en Région wallonne sur la base des résultats de l'enquête, il apparaît que de nombreux travailleurs sociaux qui pratiquent la médiation de dettes dans les CPAS en Région wallonne insistent sur la nécessité d'une collaboration entre les différents services de l'institution pour garantir un travail de médiation de qualité. Les réflexions personnelles des médiateurs issues de l'enquête précitée⁷ ainsi que les interventions des participants aux quatre tables rondes⁸ vont dans ce sens : complémentarité des services, vision globale et multidisciplinaire, partage des pratiques sont des thèmes qui reviennent comme un leitmotiv.

Par ailleurs les travailleurs sociaux des services de médiation de dettes publics affirment leur besoin d'être valorisés dans leur travail au sein du service et par les organes de l'institution qui connaissent mal leur activité, la charge qu'elle représente ainsi que la responsabilité qui en découle, quel que soit le type de médiation. Ce constat toutefois ne s'impose pas pour toutes les institutions : il varie en fonction de la manière dont la médiation de dettes est vue par le chef du service, le conseil de l'aide sociale, le secrétaire ou le président⁹.

En outre, ces mêmes travailleurs ressentent un manque de compréhension de leur travail de la part de certains de leurs collègues des autres services, mais aussi des bénéficiaires et des créanciers. Le service de médiation de dettes fonctionne logiquement de manière plus indépendante et plus autonome que d'autres services et la charge de travail d'un médiateur de dettes peut paraître inférieure à celle d'un travailleur social d'un autre service, alors que le travail de médiation couvre une période de temps variable et se décompose en de nombreuses étapes : analyse de la dette, démarches auprès des créanciers, élaboration du plan, suivi de celui-ci, éventuelle guidance budgétaire, etc. En outre, le travail du service de médiation de dettes requiert plus de technicité et implique une relation avec l'utilisateur d'un type différent : il ne s'agit pas de vérifier si celui-ci a droit à une aide sociale d'un certain type et d'une certaine importance, mais de le conseiller et d'accomplir un certain nombre d'actes en son nom et pour son compte (médiation de dettes non judiciaire) ou d'agir en tant qu'auxiliaire de justice (règlement collectif de dettes). Enfin certains concepts, comme la dignité humaine, peuvent recouvrir une réalité différente pour le travailleur du service de médiation de dettes et pour le travailleur du service social de première ligne.

Les travailleurs en charge de la médiation de dettes rappellent la spécificité de leur travail et souhaitent bénéficier d'un statut particulier en insistant pour que la dimension sociale de la médiation de dettes soit reconnue – et pas uniquement la dimension technique. Ils déplorent le manque de temps qui les empêche de se consacrer suffisamment aux aspects humains et pédagogiques de leur travail.

Enfin, dans de nombreux services de médiation de dettes, la présence du juriste, qu'il soit salarié ou conventionné, est insuffisante alors que les dossiers ne cessent de croître en nombre et en complexité. Il arrive fréquemment que le juriste ou l'agent administratif effectuent également des prestations dans d'autres services de l'institution¹⁰.

Médiation de dettes versus aide sociale de première ligne ?

La guidance budgétaire est l'accompagnement de la personne dans la gestion de son budget. Elle fait partie de la médiation de dettes non judiciaire, mais elle peut être accomplie indépendamment de celle-ci. Il convient également de différencier la guidance budgétaire de la gestion budgétaire en médiation de dettes non judiciaire ou judiciaire et de l'administration des biens qui prive la personne de la maîtrise propre de son budget.

Pour de nombreux travailleurs sociaux, la guidance budgétaire apparaît très utile comme complément à la médiation de dettes et la rend plus efficace. Le cas contraire signifiera souvent un retour rapide de la personne au surendettement au terme du processus de médiation. Il est même souvent souhaitable qu'un accompagnement budgétaire se prolonge après la médiation.

Le recours à une guidance budgétaire apparaît dans différents contextes. Dans le cadre d'un règlement collectif de dettes, elle peut constituer une mesure d'accompagnement reprise dans le plan d'apurement. Certains CPAS refusent de faire effectuer cette guidance budgétaire par

.../... L'article 1675/17 du Code judiciaire réserve à ces seules personnes et institutions la qualité de médiateur de dettes dans le cadre de la procédure en règlement collectif de dettes. Didier Noël, *La médiation de dettes – état de la situation*, fiche thématique 40/41, Observatoire du crédit et de l'endettement, Charleroi, 2005.

7 Vanderbeck Séverine, Van Impe Marie-Françoise, *op. cit.* p. 60.

8 Tables rondes « Profil et pratique des services de médiation de dettes en Région wallonne », compte rendu des débats, Observatoire du crédit et de l'endettement, p. 8, 2010.

9 *Id.*

10 Vanderbeck Séverine, Van Impe Marie-Françoise, *op. cit.* pp. 13, 19, 62 et 63.

leur service de médiation de dettes, faute de moyens, de personnel suffisant et parce qu'elle n'est pas couverte par les subventions versées au titre de la médiation de dettes. A contrario, une guidance budgétaire peut être imposée par le comité spécial de l'aide sociale comme condition à l'octroi d'une aide financière ou comme mesure d'accompagnement indispensable à celle-ci.

À qui revient de prendre en charge la guidance budgétaire ? Au médiateur de dettes ou à un travailleur social d'un autre service ? Au travers de l'enquête et des débats lors des tables rondes, il apparaît que de nombreux travailleurs sociaux estiment que la guidance budgétaire doit être mise en œuvre par le service de médiation de dettes lui-même. Selon eux, dans le cas contraire, le rôle du service se réduirait à des tâches techniques liées à l'établissement du plan, alors que les aspects humains et sociaux de la médiation seraient mis en œuvre par une autre équipe, générant ainsi un sentiment de frustration chez le travailleur social et une discontinuité dans le travail. Certains travailleurs suggèrent plutôt que la guidance budgétaire soit le fruit d'un travail de collaboration entre différents services de l'institution. Ils déplorent le manque de temps et d'outils adéquats pour permettre au travailleur social d'amener le bénéficiaire à mieux gérer son budget¹¹.

Les personnes qui consultent un service de médiation de dettes sont souvent également bénéficiaires d'aides sociales et financières qui sont accordées sous certaines conditions par le service social de première ligne. La demande d'octroi de telles aides se fait de préférence avant d'établir le plan d'apurement ou pendant son élaboration, lorsque le travailleur social du service procède avec le demandeur à l'analyse complète des dettes. Cette demande se fait en parallèle avec le processus de médiation de dettes et si ce n'est pas à proprement parler pas son rôle de la prendre en charge, dans certains cas, le travailleur social du service de médiation effectue lui-même la démarche.

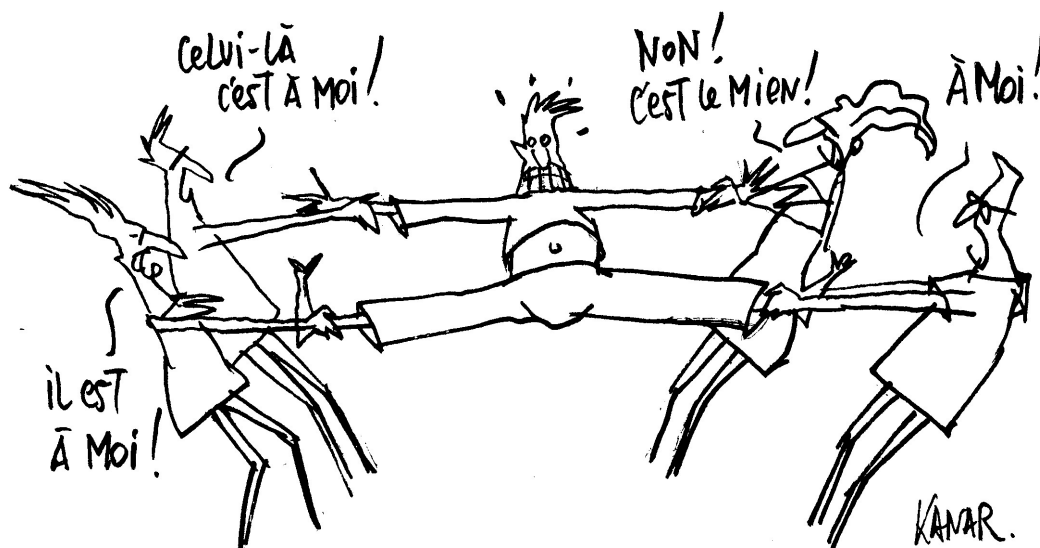
Le secret professionnel

L'enquête réalisée par l'Observatoire du crédit et de l'endettement¹² auprès des services de médiation de dettes révèle par ailleurs que 88,4 % des services au total disent ne pas rencontrer de problèmes liés au respect du secret professionnel. Le travailleur social du service de médiation de dettes est tenu au secret professionnel¹³ (voir aussi article pages 16, 17 et 18 sur cette question). Les informations transmises par le débiteur ne peuvent être divulguées ni aux créanciers ni aux travailleurs sociaux d'autres services, ni aux autres personnes en médiation. Parfois, il arrive que des informations relatives au débiteur soient « partagées » entre des travailleurs sociaux de

11 Tables rondes, op. cit. pp.5 et 6.

12 Vanderbeck Séverine, Van Impe Marie-Françoise, op. cit. pp.52 et 53.

13 Article 458 du Code pénal et Prévention et traitement du surendettement en Région wallonne, pp. 44 à 51, Observatoire du crédit et de l'endettement, Charleroi, 2001.



différents services. Ces situations se révèlent à travers les témoignages exprimés lors des tables rondes précitées et des commentaires transmis lors de l'enquête.

Hormis si le bénéficiaire de la médiation de dettes transmet lui-même l'information, le secret professionnel « partagé » est dans les faits une violation du secret professionnel dont certains n'ont pas toujours conscience :

- En toute logique, les informations reçues dans le cadre de la médiation de dettes ne peuvent être rapportées auprès du service social général [...], mais pour une meilleure gestion du dossier [...], le service social et le service de médiation de dettes travaillent en collaboration en partageant les données utiles (application du secret professionnel partagé).
- Avec les autres services [...], les informations communiquées concernent uniquement les éléments indispensables à leur travail.
- On a rencontré des problèmes de violation du secret professionnel avec certains travailleurs du service social qui estimaient avoir accès d'office aux dossiers de médiation.
- Les dossiers sont consultables par tous et il est parfois difficile de faire comprendre aux collègues d'autres services que même s'ils travaillent dans la même institution, il y a un secret professionnel à respecter.

Les limites du secret professionnel et du secret professionnel « partagé » sont parfois difficiles à établir, en particulier dans certaines institutions où les services semblent peu compartimentés les uns par rapport aux autres. Dans les CPAS de plus petite taille, il arrive fréquemment que le travailleur social (phénomène de la « double casquette »)¹⁴ soit amené à se partager entre le service de médiation de dettes et d'autres services de la même institution. Cette situation est problématique : dans le cadre de l'enquête sociale à laquelle il devrait procéder avant qu'une aide (autre que la médiation de dettes) soit accordée à la personne concernée, le travailleur peut détenir des informations qu'il aurait recueillies dans le cadre de la médiation de dettes, *ipso facto* couverte par le secret professionnel et dont la divulgation est pénalement (notamment) réprimée. La théorie du « secret partagé » ne peut trouver à s'appliquer, étant donné que le service de médiation de dettes se trouve dans une position différente de celle que connaissent les autres services auxquelles une aide est demandée et qui doit apprécier s'il convient ou non de l'accorder. Ces autres services ne sont pas soumis à l'obligation de préserver le secret professionnel.

Le travailleur social doit dans la mesure du possible diriger vers un collègue la personne avec laquelle il travaille en médiation de dettes car il ne peut en principe pas introduire lui-même une demande d'aide pour cette même personne. La mise en œuvre de cette réorientation n'est pas toujours aisée car elle implique que l'institution dispose d'un personnel, de locaux et de matériels suffisants. Quand les ressources humaines se réduisent à une ou deux personnes, elles ne permettent pas ce transfert vers un autre travailleur social. En outre, dans certains cas où cette réorientation est effectivement possible, elle peut provoquer de l'incompréhension dans le chef du bénéficiaire. Celui-ci accepte difficilement de devoir raconter ses problèmes successivement à plusieurs personnes, particulièrement dans les institutions où les travailleurs sociaux sont en petit nombre.

Une manière de résoudre cette difficulté est d'établir une convention de collaboration entre CPAS ou de regrouper les services de médiation de dettes de plusieurs CPAS (par exemple sous la forme d'une association « Chapitre XII »). Une solution de ce type s'est déjà concrétisée avec succès dans certaines communes rurales. Un statut juridique propre d'une part, une plus grande autonomie du service de médiation de dettes d'autre part, permettraient sans doute d'éviter les conflits d'intérêts avec les autres services du centre public d'action sociale, notamment en termes de secret professionnel, et de clarifier le rôle de travailleur social affecté à la médiation de dettes, aux yeux des autres travailleurs, des usagers et des créanciers.

> 480

Marie-Françoise Van Impe et Denis Martens,
Observatoire du crédit et de l'endettement

¹⁴ Tables rondes, op. cit. p. 3.