

MÉDIATION DE DETTES AMIABLE : POINTS FORTS ET OBSTACLES

Résultats d'enquête auprès des SMD et des centres de référence wallons

C. Jeanmart (sociologue), décembre 2021

L'accord de gouvernement du 30 septembre 2020 contenait une évaluation du règlement collectif de dettes (en ce compris le rôle des CPAS) et une éventuelle révision. Cet accord stipulait également que la médiation de dettes éthique serait encouragée.

Dans sa note de politique du 4 novembre 2020, le ministre Dermagne annonçait une éventuelle réforme des coûts liés au recouvrement amiable de dettes et une éventuelle modernisation de la loi du 5 juillet 1998 relative au règlement collectif de dettes.

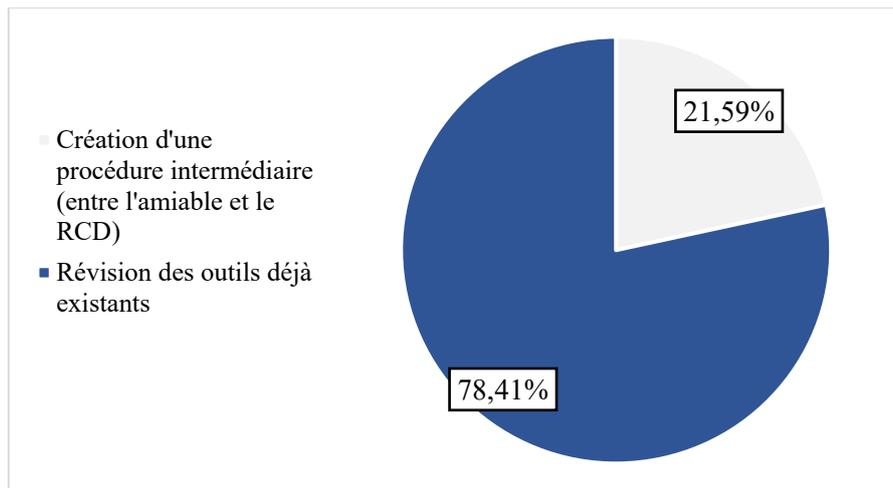
L'Observatoire du Crédit (avec le SAM, le CAMD et le BAPN) a été consulté fin novembre 2021 par le cabinet du ministre Dermagne dans le cadre d'une éventuelle réforme de la médiation de dettes amiable. À la suite de cette concertation, le cabinet a notamment interpellé l'Observatoire mi-décembre car il s'interrogeait entre autres sur les principaux obstacles à la réussite d'une médiation de dettes amiable. Pour lui fournir une réponse nuancée et proche du vécu des médiateurs eux-mêmes, l'Observatoire a adressé une enquête en ligne aux 215 services de médiation de dettes agréés par la Région wallonne et aux centres de référence. Le délai de réponse laissé par le cabinet étant court (10 jours), cette consultation, indispensable pour l'Observatoire, s'est donc réalisée à distance et avec un délai de réponse de quelques jours.

Dans sa réponse au cabinet, l'Observatoire a rappelé que les SMD ont une **expérience de plus de 25 ans** en médiation de dettes amiable, sont soumis à un **agrément**, à une **obligation de formations** spécialisées et continues et à une **inspection** de la part de la Région wallonne. Par ailleurs, leur service est **gratuit** pour le citoyen. Il a également rappelé la **pertinence** de la médiation de dettes amiable telle qu'elle est pratiquée actuellement, bien que des adaptations indispensables soient nécessaires. Il a répété l'urgence d'une réforme globale du **recouvrement** (amiable et judiciaire) de dettes ainsi que l'inadéquation des procédures de traitement du surendettement face à l'**insolvabilité** d'un nombre non négligeable de débiteurs (nécessité de « sortir » ce public des procédures de traitement du surendettement qui n'ont pas été conçues pour répondre à cette problématique).

125 répondants ont participé à l'enquête. Les résultats ci-dessous ne sont donc pas représentatifs de l'ensemble du secteur, mais reflètent certaines tendances fortes qu'il serait certainement utile d'affiner.

1. Quelles priorités ?

Les services agréés ont été interrogés sur la pertinence d'une réforme en matière de médiation de dettes amiable. La question suivante leur a été posée : « En cas de réforme, êtes-vous pour la création d'une procédure intermédiaire (entre l'amiable et le RCD) ou pour une révision des deux types de médiation de dettes existants ? ».



1.1. Une révision de l'existant

La très grande majorité des répondants (78,41%) n'est pas favorable à une réforme de la lutte contre le surendettement qui instaurerait une nouvelle procédure intermédiaire entre la médiation de dettes amiable telle qu'elle est pratiquée actuellement et le RCD.

Les médiateurs sont favorables, dans un 1^{er} temps, à une amélioration de l'existant avant d'envisager toute autre éventuelle modification.

Les deux principaux arguments avancés par les partisans d'une amélioration de l'existant sont (1) la pertinence des procédures actuelles et (2) l'importance de la lisibilité des dispositifs pour les citoyens et leur cohérence.

- (1) Les deux types de médiation actuels sont des outils efficaces. En vue de les optimiser, ils nécessitent toutefois quelques adaptations (voir les mémorandums du SAM, du CAMD, de l'OCE). La médiation de dettes amiable actuelle est une alternative essentielle au RCD permettant une plus grande **souplesse** dans l'élaboration du plan et permettant au débiteur de rester **acteur** notamment de son plan de paiement en réalisant lui-même les versements aux créanciers selon les accords conclus et en gardant la main sur ses revenus.
- (2) La création d'une procédure supplémentaire ajouterait, selon ces répondants, de la **confusion** pour les citoyens. Une majorité d'entre eux éprouve déjà des difficultés à comprendre et à distinguer la médiation de dettes amiable, le RCD, l'aide sociale de 1^{ère} ligne, le CPAS, l'ASBL, l'administration de biens, etc. Complexifier le paysage de la médiation de dettes ne serait pas bénéfique pour les citoyens en difficulté financière.

1.2. La création d'une procédure intermédiaire

Certains répondants (25,59%) sont, quant à eux, favorables à la création d'une procédure intermédiaire. Leurs arguments sont les suivants.

- (1) Une partie des dossiers en médiation de dettes amiable débouche sur une requête en RCD. La création d'une procédure intermédiaire pourrait **éviter de saisir le tribunal** du travail.

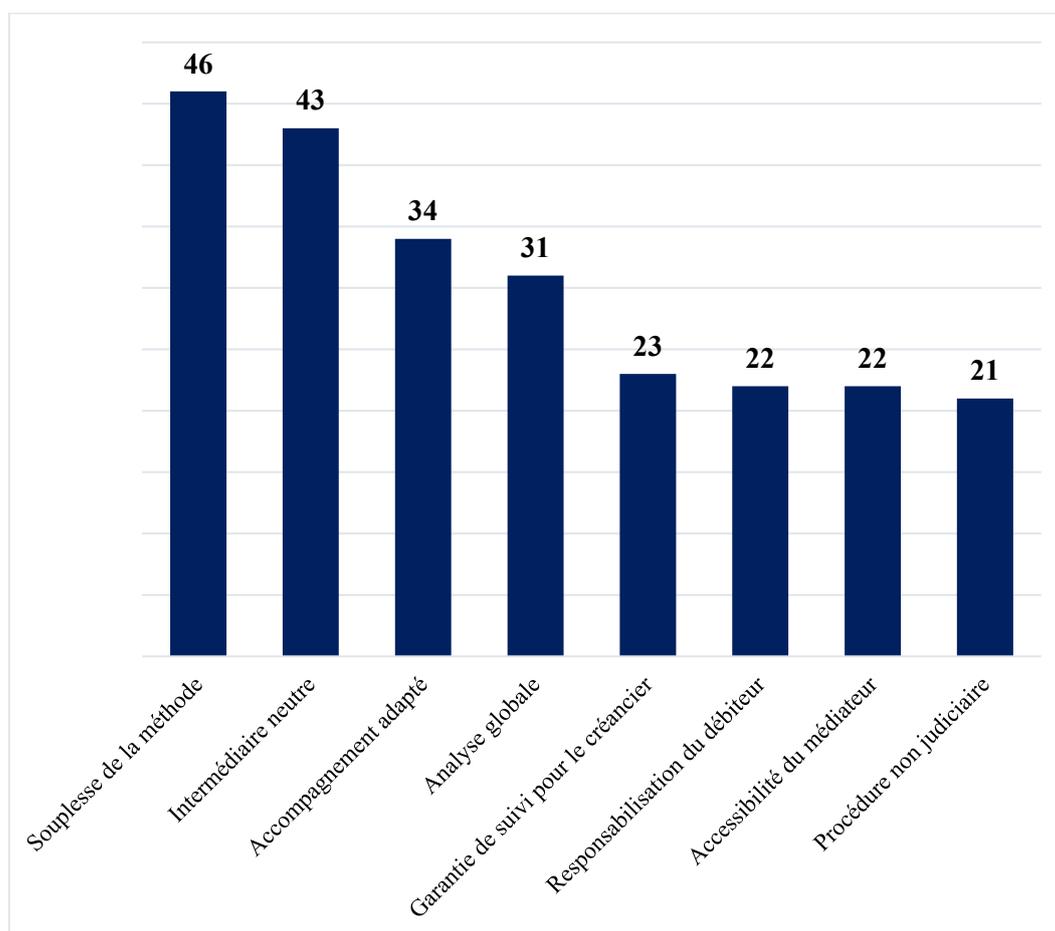
- (2) La médiation amiable est adaptée aux débiteurs qui peuvent correctement gérer un budget mais qui rencontrent une difficulté provisoire. Une procédure intermédiaire serait utile aux personnes qui présentent des difficultés de gestion (administrative, exécution de paiement...) et de solvabilité.

2. Les points forts de la médiation de dettes amiable

90 participants ont répondu à la question ouverte suivante : « Quels sont, selon vous, les avantages et points positifs de la médiation de dettes amiable (pour le débiteur, pour le créancier...) telle qu'elle est pratiquée actuellement ? ». Chaque répondant avait la possibilité d'en citer plusieurs.

Les 8 réponses les plus fréquemment citées sont reprises dans le graphe ci-dessous.

Notons d'emblée qu'un argument essentiel est la **gratuité** de la médiation de dettes amiable pour le débiteur dès lors qu'il s'adresse à un service agréé. Face à des ménages en difficulté financière, il est inconcevable d'alourdir leurs charges avec des coûts liés à un accompagnement dans la résolution de celles-ci.



- (1) La moitié des répondants estime particulièrement importante la **souplesse** et la **flexibilité** offertes par la médiation amiable en matière de négociation. Cette procédure permet aux médiateurs une **créativité** importante et des **possibilités d'aménagement** du plan d'apurement. La méthode de travail permet de **s'adapter** aux variétés de situations du débiteur et d'adapter le mode de négociation à chaque créancier.

- (2) Le médiateur de dettes amiable, en tant qu'intermédiaire **neutre**, permet de renouer le dialogue entre les parties (alors que le dialogue et la confiance sont très souvent rompus) dans l'objectif de rembourser les dettes et de redonner confiance aux créanciers quant au respect du plan proposé.
- (3) La médiation de dettes amiable permet de mettre en place un **accompagnement adapté** (« **sur mesure** ») et **régulier** avec le débiteur. Cet accompagnement dans la durée est assuré par un professionnel ayant une formation sociale, une formation spécialisée en médiation de dettes et pouvant soutenir le débiteur tout au long de sa démarche.
- (4) La médiation de dettes amiable mise en œuvre par une institution agréée permet de prendre en considération l'ensemble des problématiques du débiteur (familiale, sociale, socioprofessionnelle...). Elle ne se limite pas aux aspects financiers et permet d'offrir un **accompagnement global** dans un but préventif pour éviter notamment les « rechutes ».
- (5) L'intervention d'un médiateur de dettes amiable (intermédiaire neutre) offre une certaine **garantie** de suivi pour les créanciers.
- (6) Contrairement au RCD, la médiation amiable permet au débiteur de rester **autonome** et de garder la main sur ses revenus et sur le paiement de ses charges et du remboursement de ses dettes. Elle **responsabilise** le débiteur, nettement plus impliqué et « acteur » qu'en RCD.
- (7) La médiation de dettes exercée par un service agréé assure une **accessibilité** du médiateur de dettes pour le débiteur et un accompagnement « de proximité ». Certains médiateurs insistent sur le caractère « humain » de l'accompagnement proposé.
- (8) L'amiable n'est pas une procédure judiciaire, offrant dès lors plus de souplesse et une absence de contraintes et de coûts liés à la justice.

Outre ces huit points forts essentiels de la médiation de dettes amiable, les répondants soulignent :

- les **remboursements** aux créanciers généralement supérieurs en médiation amiable par rapport au RCD ;
- l'importance et la nécessité de propositions d'aides pour améliorer la situation financière du débiteur et veiller au non-recours aux **droits sociaux**. Cette compétence ne peut être dans d'autres mains que dans celles de professionnels du secteur social ;
- la non-détermination d'une **durée** d'un plan de paiement dont l'objectif reste néanmoins de rembourser l'entièreté des dettes ;
- la possibilité pour le créancier de recourir à des **mesures d'exécution forcée** et la **poursuite** du cours des intérêts.

3. Les principaux obstacles à la réussite d'une médiation de dettes amiable

Les répondants ont été interrogés sur les principaux obstacles à la réussite d'une médiation de dettes amiable. Certains des obstacles cités sont liés aux procédures de recouvrement de manière générale ou aux pratiques de certains créanciers, d'autres à la situation des débiteurs ou à leur implication, d'autres encore sont spécifiques au subventionnement et à l'organisation des services agréés.

3.1. Obstacles liés aux créanciers

Les 125 répondants ont cité des obstacles liés aux créanciers. Ceux-ci sont repris dans le tableau ci-dessous.

« Quels sont, selon vous, les principaux obstacles (liés aux créanciers) à la réussite d'une médiation de dettes amiable ? »	
Refus de la proposition du plan	66,40%
Absence de réponse aux courriers de médiateur	41,60%
Non-respect du plan en cours d'exécution	30,40%
Transmission de documents incomplets ou imprécis	23,20%
Non-compréhension du statut particulier de médiateur de dettes amiable	19,20%

- (1) Le principal obstacle à la réussite d'une médiation amiable lié aux créanciers est le **refus** d'au moins l'un d'entre eux du plan proposé par le médiateur. Ce refus met dès lors à mal la poursuite de la médiation. Les médiateurs sont aussi confrontés à des procédures inflexibles de certains créanciers (formulaire à compléter, pas d'acceptation de plan supérieur à x mois, etc.).
- (2) Dans le cadre d'une médiation de dettes amiable, le créancier n'est pas contraint de prendre part à la négociation. Certains d'entre eux **ne répondent** dès lors **pas** aux courriers du médiateur, mettant à mal l'élaboration d'un plan d'apurement. Certains médiateurs amiables sont favorables à l'imposition d'une réponse de la part du créancier.
- (3) Certains créanciers, en cours d'exécution de plan, décident de **ne plus respecter l'engagement** pris et de reprendre les poursuites.
- (4) Outre l'obstacle précédent, les médiateurs font part de leurs difficultés face à des créanciers qui transmettent des **documents incomplets**, rendant impossible l'analyse complète de la situation du débiteur.
- (5) Les médiateurs amiables sont confrontés à certains créanciers qui ne comprennent pas leur **statut particulier** (intermédiaire neutre). Les créanciers les confondent avec des assistants sociaux de 1^{ère} ligne ou avec des « défenseurs » des droits des débiteurs. Ils ne sont dès lors pas enclins à la négociation. Les répondants sont demandeurs d'un statut clair et défini du médiateur amiable, les distinguant d'autres professionnels du secteur social.

D'autres obstacles ont également été mentionnés par certains répondants, à savoir l'absence d'un **cadre « légal » minimum** sur lequel le médiateur peut s'appuyer (il n'existe pas de **statut spécifique** pour le médiateur à l'amiable, ni de **définition de ses missions** minimales), la poursuite des procédures à l'égard des débiteurs, la non-existence d'un délai (**moratoire**) en vue d'évaluer la situation d'endettement du médié et la non-compréhension des obligations du **secret professionnel**.

3.2. Obstacles liés aux débiteurs

Les 125 répondants ont cité des obstacles liés à la situation des débiteurs ou à leur implication. Ceux-ci sont repris dans le tableau ci-dessous.

« Quels sont, selon vous, les principaux obstacles (liés aux débiteurs) à la réussite d'une médiation de dettes amiable ? »

Insolvabilité	73,60%
Non-collaboration/non-respect du plan en cours d'exécution	72,00%
Situation changeante (famille, revenus...)	53,60%
Difficulté de communication et de compréhension	28,00%

- (1) L'**insolvabilité** de certains débiteurs rend impossible la mission du médiateur de dettes amiable, à savoir la proposition d'un plan de remboursement réaliste aux créanciers sur base du disponible du débiteur (dans le respect de la dignité humaine). Les répondants soulignent l'inadéquation des procédures de traitement du surendettement aux situations d'insolvabilité de nombreux ménages.
- (2) Certains débiteurs, en cours de plan, **ne respectent pas leurs engagements**, menant de fait à la fin de la médiation de dettes.
- (3) La situation de la plupart des débiteurs est bien souvent **complexe** (problématiques multiples) et **évolue** au fil du temps (aux niveaux financier, familial, socioprofessionnel...). En cas de changement dans la situation du débiteur, le plan en cours d'exécution n'est souvent pas tenable et nécessite une révision.
- (4) Certains débiteurs ont des difficultés à comprendre leurs droits et devoirs en matière de médiation de dettes amiable. Ils éprouvent aussi des difficultés de **communication** à l'égard des différentes parties.

Les répondants citent également la difficulté pour les débiteurs de pousser la porte d'un professionnel de la médiation de dettes. Lorsqu'ils entreprennent la démarche, leur situation financière est souvent déjà critique. Ils citent aussi les **difficultés de gestion** (administrative et/ou financière) des débiteurs.

3.3. Autres obstacles

Les répondants ont également cité d'autres obstacles à la réussite d'une médiation de dettes amiable.

« Quels sont, selon vous, les autres principaux obstacles à la réussite d'une médiation de dettes amiable ? »

Non-suspension des voies de recouvrement et des frais, intérêts, indemnités	72,80%
Difficultés d'un travail éducatif, donc risque de rechute	56,80%
Insuffisance d'effectifs et des ressources financières au sein du service	19,20%
Augmentation du nombre de dossiers	16,00%

- (1) La poursuite des **voies de recouvrement** et la non-suspension des **frais** et **intérêts** ne permet pas au médiateur de « figer » la situation.
- (2) Un autre obstacle est la difficulté, en raison des effectifs disponibles et des moyens des services agréés, de mettre en place un réel travail d'éducation financière, pourtant essentiel en termes de **prévention** d'un nouvel endettement et de prévention des rechutes.

(3) et (4) Les institutions agréées sont débordées. L'effet de la crise sanitaire n'est pas encore totalement tangible dans les services. L'effet retard des impacts de la crise sanitaire et des inondations qui ont frappé la Wallonie est attendu sans pouvoir être réellement évalué. Les **effectifs** actuels et les **subventions** allouées risquent de ne pas être suffisants pour absorber et répondre efficacement à ces différents chocs.

Outre ces obstacles, les répondants mentionnent l'absence de services de **guidance budgétaire** dans certaines régions liée au manque de moyens et d'effectifs. Or cette guidance est essentielle dans bon nombre de dossiers.

4. Quelles pistes d'amélioration ?

En vue d'une éventuelle réforme visant à améliorer les procédures existantes (avant d'envisager si nécessaire d'aller plus loin), les services agréés ont listé une série de pistes.

Limitation des frais liés au recouvrement	75,47%
Suspension des voies de recouvrement	74,53%
Reconnaissance légale et définition d'un statut pour le médiateur amiable de dettes	66,04%
Possibilité de proposer un moratoire aux créanciers pour rédiger une proposition de plan	37,74%
Définition légale des différentes tâches du médiateur amiable de dettes	36,79%
Intervention d'un juge pour « forcer » l'acceptation d'une proposition de plan non abusive	22,64%

Outre ces pistes, quelques répondants ont suggéré les outils suivants :

- la possibilité pour un médiateur de dettes amiable de dresser un **constat d'insolvabilité**.
- l'obligation d'une **guidance budgétaire** en complément d'une médiation de dettes amiable en s'assurant que les moyens humains et financiers soient suffisants pour mettre en place cette mesure.
- la création d'une **plateforme d'échange** entre médiateurs amiables, créanciers et débiteurs. Celle-ci doit notamment apporter toutes les **garanties** en termes de secret professionnel, de respect de la protection des données personnelles et d'accès à tous les citoyens souhaitant entamer une médiation de dettes amiable. Selon eux, elle doit être gérée par un organisme indépendant.

5. Points d'attention concernant une éventuelle réforme de la médiation amiable de dettes

Les répondants insistent sur les points d'attention suivants à prendre en considération en vue d'une réforme de l'existant.

- La nécessité d'un service **gratuit** pour le débiteur ;
- L'importance d'une relation de confiance entre le débiteur et le médiateur qui ne peut s'instaurer que dans un accompagnement dans la **proximité** et dans la **durée** ;
- La création d'un **cadre "légal"** pour les médiateurs de dettes amiables, la nécessité d'un **statut** spécifique défini apportant des garanties aux créanciers (cf. différencier un assistant social de 1^{ère} ligne, par ex.) ;

- L'instauration d'un **moratoire** et d'une **suspension** automatique des procédures de recouvrement forcées pendant 3 mois le temps que le médiateur analyse la situation du débiteur ;
- La limitation des frais et intérêts réclamés (**réforme globale des procédures amiable et judiciaire de recouvrement**) ;
- L'obligation, pour les créanciers, de **donner suite** aux demandes du médiateur de dettes amiable ;
- La **simplification** des obligations administratives des services agréés en médiation de dettes ;
- La nécessité de trouver des **solutions structurelles pour les débiteurs insolubles en-dehors des dispositifs de traitement du surendettement** qui n'ont pas cet objectif ;
- La nécessité d'une **revalorisation** des institutions agréées (en termes financiers et d'effectifs) ;
- L'imposition d'une **guidance budgétaire** en plus de la médiation amiable en vue de **prévenir les rechutes** tout en garantissant des moyens financiers et humains suffisants pour assurer cette mission ;
- La nécessité d'un **accompagnement global** des problématiques du débiteur qui ne se limitent pas aux questions financières. L'importance de fournir aux débiteurs toutes les informations concernant les **aides sociales** disponibles (voire de les aider dans leurs démarches en vue d'en bénéficier).

L'Observatoire remercie tous les participants à l'enquête dont les résultats sont présentés dans cet article ainsi que les partenaires qui l'ont diffusée à leur réseau.