

1. Endettement, surendettement et crédit

Il convient de ne pas confondre, dans les développements, les notions d'endettement, de surendettement et de défauts de paiement. La quasi-totalité de la population majeure est endettée. Cet endettement concerne tant des crédits que des dettes hors crédit (dettes de logement, factures de soins de santé, factures d'énergie ou de télécommunication...). À titre d'exemple, le nombre total d'emprunteurs ayant un crédit en cours correspond à deux-tiers de la population majeure. Le surendettement concerne, quant à lui, une situation extrême d'endettement (durable dans le temps et dont les montants sont importants). Nous appelons également à ne pas confondre la guidance budgétaire, la gestion budgétaire, la médiation de dettes amiable et le règlement collectif de dettes¹. Ces différents dispositifs répondent à des objectifs et à des réalités différentes à certains niveaux et correspondent à des méthodologies spécifiques.

2. Le règlement collectif de dettes

Deux procédures existent actuellement en Belgique pour traiter le surendettement : la médiation de dettes amiable et la médiation de dettes judiciaires (RCD). Pour rappel, l'objectif de la loi sur le RCD est triple : (1) rétablir la *situation financière* du débiteur ; (2) payer ses dettes, *dans la mesure du possible* ; (3) lui garantir (ainsi qu'à sa famille) une vie conforme à la *dignité humaine*. La **dignité humaine** constitue la pierre angulaire de la procédure et est même considérée comme une finalité en soi.

Fin mars 2022, la Centrale des crédits aux particuliers (BNB) enregistrait 64.810 procédures en RCD (0,7% de la population majeure). Fin 2021, 1.730 médiateurs de dettes judiciaires étaient actifs sur le territoire belge. Les avocats sont les plus nombreux : ils représentent 89% des médiateurs de dettes judiciaires. Ils gèrent 91,5% du contentieux. 11% des médiateurs de dettes judiciaires sont donc des CPAS, des ASBL, des CAW, des associations Chapitre XII... Ceux-ci gèrent 8,5% du contentieux (CCP, BNB).

Rappelons que crédit et RCD ne sont pas synonymes. Fin 2021, 27% des personnes en RCD n'avaient aucun crédit en cours. 10,4% avaient au moins un crédit en cours mais sans défaut de paiement et 23% avait un seul contrat de crédit défaillant.

3. La proposition de loi

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement se réjouit que la question du règlement collectif de dettes soit débattue au sein du Parlement. Toutefois, une proposition **uniquement** centrée sur la fixation d'un seuil en matière de pécule de médiation de dettes n'est pas suffisante (voir section 4).

La proposition vise à remplacer les seuils actuels de détermination du pécule (montants insaisissables) par un seuil établi sur base de budgets de référence. Les objectifs de cette modification sont de (1) prendre davantage en considération la **situation spécifique** de chaque ménage en RCD, (2) garantir une **égalité de traitement** entre débiteurs et (3) permettre au débiteur de comparer son budget personnel à un « **standard** ».

Ces objectifs nous semblent **incompatibles**. De longue date, l'Observatoire soutient la nécessité d'un pécule minimum qui prenne en considération la situation spécifique de chaque débiteur et de son ménage (« pécule au cas par cas »). Pour atteindre cet objectif, il existe déjà un outil, à savoir une grille budgétaire dont chaque poste est passé en revue et chiffré **lors d'une discussion** entre le médiateur et le

¹ [Guidance budgétaire, gestion budgétaire, médiation de dettes non judiciaire, règlement collectif de dettes.](#)

débiteur. Par ailleurs, vouloir rendre les situations comparables est **contraire** au principe même de dignité humaine. En outre, l'égalité de traitement nous semble être un leurre au vu de la spécificité de chaque dossier.

Alors que la proposition semble viser la fixation de nouveaux seuils, à sa lecture, il s'agit davantage d'imposer l'utilisation de budgets de référence pour calculer le pécule de médiation de dettes (et non des seuils).

L'Observatoire s'interroge sur les éléments suivants.

3.1. La détermination de seuils

L'Observatoire soutient la nécessité de relever les seuils en-dessous desquels un pécule ne peut être fixé. Les montants insaisissables ne sont pas suffisants. Toutefois, relever ces seuils ne résoudra pas une réalité déjà soulignée par le secteur : les revenus d'un nombre non négligeable de ménages en RCD n'atteignent pas ces seuils. Les relever ne fera qu'augmenter le nombre de ménages qui ne les atteignent pas. Par ailleurs, les budgets de référence ne peuvent pas être utilisés comme seuils *stricto sensu*, mais comme une balise de discussion entre le médiateur et le débiteur.

3.2. Pertinence de la transposition d'un système étranger

La proposition souhaite transposer un système mis en place par les Pays-Bas au 1^{er} janvier 2021. Transposer un système d'un pays à un autre nécessite au minimum (a) d'évaluer son efficacité dans le contexte national, puis (b) d'évaluer les conditions de transposition. Or cela n'a pas été fait. Par ailleurs, la modification opérée aux Pays-Bas s'intègre dans un projet de réforme globale de la prévention et du traitement du surendettement initié en 2018 comprenant **40 mesures**. En reprendre une seule n'est pas pertinent.

3.3. Analyse des problèmes actuels

La proposition de loi impose un changement de système. Elle part du principe que les médiateurs utilisent strictement les seuils d'insaisissabilité pour déterminer le pécule. Est-ce vraiment le cas ? Il est en effet interpellant de proposer des solutions et des modifications sans investiguer et documenter les dysfonctionnements du système actuel. Par ailleurs, imposer un changement de méthode comporte un risque majeur de non-adhésion. Il nous semble que la méthode utilisée n'est pas adéquate. Il s'agirait au minimum de procéder de la manière suivante :

- Etape 1 : réaliser un cadastre des outils actuellement utilisés par les professionnels pour établir un seuil et pour calculer le pécule de médiation ;
- Etape 2 : évaluer ces outils (points forts et limites selon les différentes parties prenantes : magistrats, médiateurs et débiteurs) ;
- Etape 3 : analyser ce qui se fait à l'étranger ;
- Etape 4 : évaluer l'impact budgétaire d'un éventuel changement de système.

3.4. Choix des budgets de référence

Le choix des budgets de référence nous interpelle à différents niveaux :

- *Non mise en œuvre à l'échelle nationale* : les outils de calcul de budget de référence mentionnés dans la proposition ont été développés et mis en place principalement en Flandre. Il n'existe pas, à l'heure actuelle, de budgets de référence pour la Wallonie. Imposer l'utilisation d'un système qui est uniquement disponible et adapté à une des trois régions du pays est interpellant.
- *Non utilisation des référents actuels par les médiateurs judiciaires* : les outils cités dans la proposition sont utilisés par une minorité de travailleurs sociaux de quelques CPAS notamment. La proposition vise en majorité un public différent, à savoir des avocats. Rappelons en effet que 90% des médiateurs de dettes judiciaires sont des avocats.
- *Coût* : le coût et le temps de développement de ces budgets de référence sur l'ensemble du territoire national n'a pas été évalué. Par ailleurs, il ne suffit pas d'évaluer le coût de la mise en œuvre, mais aussi d'évaluer et de définir le financement de la pérennisation du système.

- *Actualisation* : un monitoring des budgets dans le temps est indispensable. En prenant en compte, par exemple, les postes énergie et carburant, ceux-ci nécessitent une actualisation rapide. Vu les évolutions importantes et rapides du coût de la vie, une actualisation annuelle n'est pas suffisante.
- *Accès* : rien n'est dit sur l'autorisation d'accès à ces outils par les professionnels de la médiation dettes et le coût de cet accès.
- *Hypothèses fortes* : ces budgets de référence sont constitués sur base d'hypothèses fortes qui sont loin de correspondre aux situations de vie de nombreux ménages. Par exemple, dans ces standards, les membres de la famille sont considérés comme étant en bonne santé, l'accès aux biens et services publics est considéré comme « bon », notamment en termes de transports en commun.
- *Finesse des différents standards* : ces budgets sont calculés pour l'ensemble d'un territoire régional. Quid des disparités géographiques interrégionales en matière de coûts du logement (loyer...) pour ne citer qu'un des postes principaux du budget d'un ménage ?
- *Risque d'une utilisation inadéquate* : proposer des budgets standards risque d'induire une utilisation inadéquate (sans réflexion et sans nuance), voire une imposition de ces montants par certains praticiens. Cela reviendrait à imposer des choix de consommation et d'utilisation de biens et services aux ménages en situation de surendettement.

Si toutes les réserves reprises ci-dessus trouvaient une réponse adaptée, il pourrait, avec toutes les précautions nécessaires, être envisagé de mettre à disposition des référents pour certains postes du budget comme outils optionnels.

4. Pour une réforme globale et transversale

Comme déjà mentionné, une proposition uniquement centrée sur la fixation d'un seuil en matière de pécule de médiation de dettes n'est pas suffisante, même si la question du calcul du pécule est essentielle pour qu'une médiation de dettes atteigne ses objectifs.

Les différentes crises qui se succèdent (COVID, inondations, crise énergétique et hausse du coût de la vie, guerre en Ukraine) ont amplifié les difficultés financières de ménages déjà fragiles et en ont fait basculer d'autres pour lesquels la situation financière n'était pas problématique. Il est évidemment indispensable de les soutenir, mais c'est en réformant en **profondeur** et **en parallèle** les législations relatives à la médiation de dettes (amiable **et** judiciaire) **et** au recouvrement de dettes (amiable **et** judiciaire) que l'objectif pourra être atteint. Différentes propositions ont déjà été déposées en ce sens, mais ne sont malheureusement pas étudiées globalement. Les mémorandums rédigés par l'Observatoire soulignaient déjà une série de problématiques ([RCD FR](#) - [RCD NL](#) - [recouvrement FR](#) - [recouvrement NL](#)) ainsi que ceux rédigés en collaboration avec le SAM, le BAPN et le CAMD, disponibles auprès de chacune de nos institutions.

Il est essentiel de le rappeler. Les dispositifs de médiation de dettes n'ont pas été créés pour trouver une solution pour les ménages qui ne disposent d'aucun disponible pour rembourser leurs dettes. La question des « insolubles » est spécifique et nécessite l'ouverture d'un chantier complémentaire à ceux mentionnés ci-dessus.

Personne de contact : Caroline Jeanmart, directrice

c_jeanmart@observatoire-credit.be

0478.10.00.24

[L'Observatoire du Crédit](#), institution scientifique reconnue par l'Etat, est spécialisé dans les matières relatives au crédit et au surendettement depuis plus de 25 ans. L'asbl a une double particularité. D'une part, la composition de son conseil d'administration qui est conçue pour assurer l'objectivité des études et des actions. Y sont en effet notamment représentés les prêteurs, la Banque nationale, le secteur de la médiation de dettes et les associations de consommateurs. D'autre part, son équipe multidisciplinaire (économiste, juristes, sociologue, chargés de prévention) induit des analyses croisées dans des matières pourtant souvent traitées ailleurs de manière cloisonnée.