

« Où sont les surendettés ? »

Analyse du faible recours à la médiation de dettes amiable ou judiciaire en période de crise en Belgique

E. Dehon (économiste) et C. Jeanmart (sociologue), décembre 2022

Abstract

Après la crise sanitaire, les inondations, la crise géopolitique, l'inflation en forte hausse et la crise énergétique impactent le budget des ménages. Pourtant, en 2022, les constats du secteur de la médiation de dettes (amiable et judiciaire) ne sont pas inquiétants. L'afflux redouté de nouvelles demandes se fait toujours attendre. Y-a-t-il un changement de profil chez les bénéficiaires en médiation de dette amiable et en R.C.D.? Pourquoi donc les ménages en difficulté financière ne poussent-ils pas la porte des services de médiation de dettes? Cet article avance des pistes de réponses à ces questions.

Cette analyse centrée sur la Belgique se base sur plusieurs sources de données : (1) 12 indicateurs macroéconomiques, (2) des entretiens avec une 30^{aine} de professionnels des secteurs divers (médiation de dettes, aide alimentaire, aide sociale, pauvreté, sans-abrisme...), (3) une table-ronde réunissant plus de 70 professionnels (créanciers, recouvreurs, médiateurs, magistrats, prêteurs et prêteurs sociaux,...).

Les indicateurs macroéconomiques montrent :

- une inflation sans précédent depuis 1975 ;
- une augmentation de presque tous les postes du budget des ménages ;
- une indexation qui permet de protéger le pouvoir d'achat des ménages ;
- un marché du travail relativement solide malgré les crises ;
- des faillites et des défauts de paiement en matière de crédit à des niveaux plus faibles qu'avant les crises ;
- une diminution du nombre de procédures en R.C.D. et une stagnation des demandes de médiation de dettes amiable ;
- une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, de l'aide alimentaire et du revenu d'intégration.

Les entretiens et la table-ronde permettent d'avancer 7 hypothèses pouvant expliquer en partie le non-recours ou le faible recours des personnes en difficulté financière aux professionnels de la médiation de dettes.

Une première série d'hypothèses explique que certains ménages ne sont pas fortement impactés financièrement par la crise énergétique pour 4 raisons (pouvant se combiner) : soit ils bénéficient d'aides gouvernementales ou locales, soit ils disposent d'une épargne constituée notamment durant la crise sanitaire, ou bien ils bénéficient encore d'un contrat fixe en énergie, ou encore ils n'ont pas reçu leur facture de régularisation.

Une autre série d'hypothèses explique que les stratégies mises en place par certains ménages impactés permettent de « tenir le coup » : augmenter leurs revenus, diminuer leurs charges ou leurs dépenses dans certains postes du budget ou négocier directement avec leurs créanciers sans intermédiaire.

Une dernière série d'hypothèses explique le non-recours aux professionnels de la médiation de dettes, d'une part, pour des raisons déjà présentes avant les crises (manque d'information, mésinformation, fracture numérique,...) et, d'autre part, par les effets plus macrosociologiques des crises (découragement et « chute libre », révolte, perte de confiance dans les institutions...).

L'analyse se termine par une série de réflexions sur l'avenir à court ou moyen terme et propose une série de pistes de solution avancées par les professionnels des différents secteurs.

L'Observatoire remercie toutes les personnes qui ont pris part à cette étude pour leur implication et leur disponibilité.

Table des matières

Introduction	4
1. Indicateurs des difficultés et avis critique des interprétations des statistiques macro	5
1.1. La crise énergétique et la reprise post-covid créent une inflation sans précédent depuis 1975	5
1.2. Les prix des produits énergétiques et des produits alimentaires sont en forte hausse depuis le dernier trimestre 2021	6
1.3. L'indexation automatique des salaires maintient en partie le pouvoir d'achat	8
1.4. Le marché du travail reste solide face aux crises successives	9
1.5. Les faillites n'ont pas encore retrouvé leur niveau de 2019	10
1.6. Le nombre et le pourcentage d'emprunteurs défaillants sont toujours inférieurs à leur niveau de 2019	11
1.7. Les procédures en R.C.D. en cours toujours en baisse depuis le début de la crise sanitaire	13
1.8. Le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et du revenu d'intégration est cependant en augmentation depuis plusieurs années	14
1.9. Les plans de paiement pour une facture d'énergie sont en hausse depuis mars 2022	15
1.10. Conclusion	16
2. Retours de terrain du secteur de la médiation de dettes et du secteur social	16
2.1. Retours du secteur de la médiation de dettes	17
2.2. Retours des services sociaux de première ligne (service général, cellule énergie, cellule juridique)	18
2.3. Retours du secteur de l'aide alimentaire	19
2.4. Autres secteurs : crédit social, sans-abrisme et recouvreurs	20
2.5. Conclusion	20
3. Hypothèses relatives au faible recours à la médiation de dettes	20
3.1. Une partie des ménages peu, voire pas impactée par les crises successives	20
3.2. Des stratégies pour réduire l'impact des crises successives	22
3.3. Le non-recours à la médiation de dettes, un constat indépendant des crises	26
4. Quel avenir et quelles pistes de solution ?	27

Introduction

Avec les crises successives, certains ménages ont vu leurs difficultés financières s'accroître ; d'autres dont le budget était en équilibre précédemment connaissent des situations d'endettement problématique, voire de surendettement.

Depuis 2020, le secteur du surendettement s'attend à un afflux de nouvelles demandes. Pourtant, les données relatives aux nouvelles admissibilités au R.C.D. et aux nouveaux dossiers introduits en vue d'une médiation de dettes amiable auprès des services agréés restent relativement stables, voir diminuent.

Afin de comprendre cette apparente contradiction, l'Observatoire a lancé une étude sur le (non ou faible) recours des personnes en difficultés financières aux dispositifs de traitement du surendettement.

Nous nous interrogeons sur le profil des personnes en difficultés financières, sur le type de difficultés vécues, sur leur (non ou faible) recours aux procédures de traitement du surendettement et sur les (autres) dispositifs qu'elles activent.

Pour répondre à ces interrogations, nous avons procédé en quatre temps.

a) Consultations d'acteurs-clé

En octobre et novembre, des entretiens ont été réalisés avec des acteurs clés de différents secteurs, en variant les profils et les secteurs (S.M.D., avocats, magistrats, aide sociale de 1^{ère} ligne, aide alimentaire, pauvreté, sans-abrisme, crédit social). Au total, 30 professionnels ont été consultés issus de 17 institutions différentes.

L'objectif était de collecter une première série de données, de manière exploratoire en étant le plus large possible.

Au cours des entretiens, les questions suivantes étaient abordées :

- Pensez-vous que les contextes de crise successives ont fragilisé financièrement des ménages qui ne l'étaient pas précédemment ? En quoi ? Quelles difficultés vécues ? Quels sont les constats actuels et les évolutions ?
- Constatez-vous une augmentation des demandes d'aide ? Quels types d'aide ? Quels publics ?
- Où les personnes en difficultés financières sévères trouvent-elles de l'aide ? Auprès de vous ? Ailleurs ?
- Comment expliquez-vous ces tendances/constats à la hausse, à la baisse ou statu quo ?
- A quelles évolutions vous attendez-vous dans les semaines ou les mois à venir ?

b) Compilation d'indicateurs statistiques

Parallèlement à ces consultations, des indicateurs statistiques ont été compilés. L'objectif était de confronter les hypothèses recueillies lors des entretiens avec des données chiffrées. Au total, 12 indicateurs ont été monitorés.

c) Organisation d'une table-ronde¹

Après avoir rédigé une première note d'analyse reprenant les résultats des entretiens et des indicateurs, il était essentiel de les confronter à un plus grand nombre. Une table-ronde a donc été organisée en décembre. Elle rassemblait des acteurs de différents secteurs (crédit, crédit social, créanciers publics, recouvrement, médiation de dettes, aide sociale, pauvreté, sans-abrisme...). Cette table-ronde était introduite par 5 orateurs avant de laisser la place à un travail en sous-groupes. 77 participants ont pris part à ces échanges.

d) Synthèse et monitoring

Le fruit de ces échanges a donné lieu à cet article. Sachant que la situation va évoluer dans les semaines et les mois à venir, l'objectif est de l'actualiser au fil du temps et de monitorer les différentes hypothèses et les indicateurs.

Cette analyse se structure en quatre parties. La première partie se penche sur une série d'indicateurs macroéconomiques en Belgique afin de poser le contexte. Ces indicateurs en 2022 sont rassurants, en particulier ceux liés au surendettement. Néanmoins, ils représentent des moyennes et ne se concentrent pas sur des ménages sans doute plus impactés par les crises successives. La deuxième partie dresse les constats du secteur de la médiation de dettes et de l'aide sociale. La troisième partie présente 7 hypothèses qui peuvent expliquer la stagnation des données relatives aux recours aux médiateurs de dettes amiables ou judiciaires. La dernière partie reprend les éléments partagés par les différents acteurs rencontrés au cours de cette analyse quant à leur vision de l'avenir. Elle présente également une série de pistes de solution pour gérer la suite de la crise.

1. Indicateurs des difficultés et avis critique des interprétations des statistiques macro

Afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles les services de médiation de dettes ne sont pas surchargés après plusieurs crises successives, il est essentiel de faire le point sur une série de statistiques macro-économiques.

D'abord, nous reviendrons sur la situation macro-économique du pays notamment concernant l'inflation, le pouvoir d'achat et le marché du travail. Par la suite, nous examinerons des statistiques qui peuvent indiquer des prémices de difficultés financières et donc un basculement de ménages vers le surendettement. Il s'agit des faillites, des défauts de paiement en matière de crédit, du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire ainsi que de l'aide sociale et des plans de paiement.

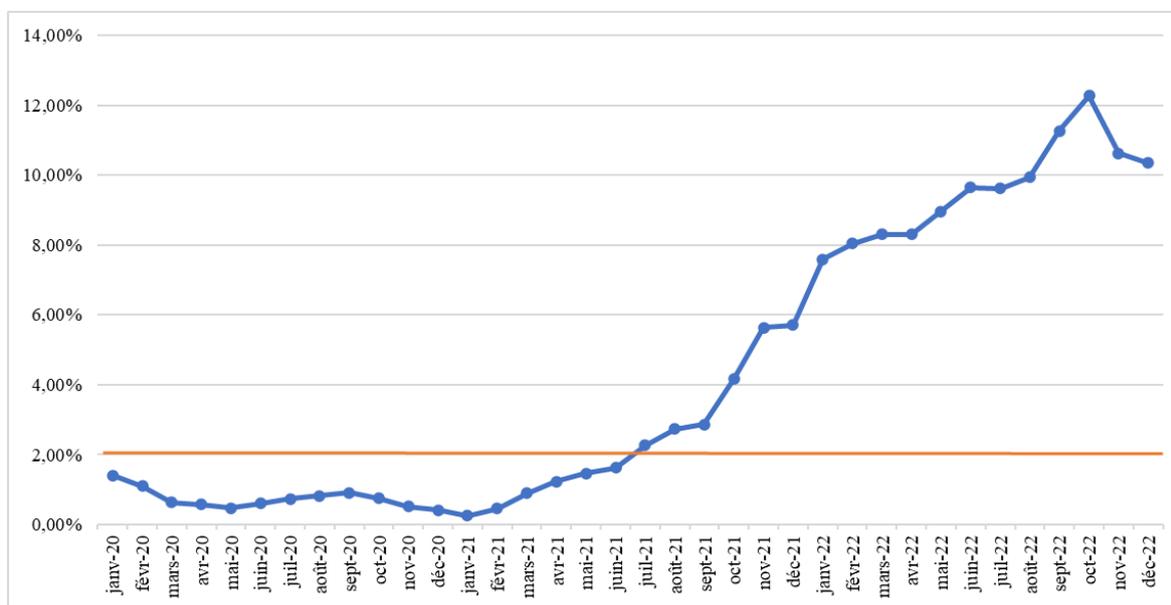
1.1. La crise énergétique et la reprise post-covid créent une inflation sans précédent depuis 1975

La crise sanitaire a conduit à un ralentissement généralisé des activités économiques. Après la fin du confinement strict et l'arrivée du vaccin en 2021, nous avons connu une reprise de la croissance. Celle-ci s'est accompagnée d'une inflation importante. Il est habituel de faire face à une inflation accrue à la sortie d'une crise car souvent l'offre n'arrive pas à suivre la demande, ce qui fait monter les prix. C'est ce qu'on a constaté à partir du dernier trimestre de 2021 avec

¹ Plus d'informations sont disponibles sur le site de l'Observatoire (rubrique « nos événements » / « événements passés ») [Observatoire du Crédit et de l'Endettement \(observatoire-credit.be\)](https://observatoire-credit.be).

des retards de livraison, une pénurie de conteneurs de transport et une non-disponibilité de certaines matières premières. La guerre en Ukraine, en mars 2022, a renforcé cette hausse attendue des prix.

Graphique 1: Evolution de l'inflation mensuelle en Belgique



Source : Statbel

Au cours de ces trente dernières années, l'inflation s'était stabilisée autour de 2% par an, ce qui correspond à l'objectif d'inflation annuel de la Banque Centrale Européenne pour la Zone Euro. Le graphique 1 montre que le dépassement de l'inflation par rapport au taux symbolique des 2% date d'avant la guerre en Ukraine avec une accélération de cette hausse à partir d'octobre 2021. Le taux d'inflation s'élevait à 12,27%² pour le mois d'octobre 2022 en Belgique. D'après Statbel, ce niveau n'avait plus été atteint depuis juin 1975, après la crise pétrolière de 1973. Pour la première fois depuis le début de la crise énergétique, l'inflation est descendue, passant à 10,63% en novembre 2022 et à 10,35% en décembre 2022.

Cette forte inflation est principalement due aux prix élevés de l'énergie et des produits alimentaires qui contribuent en décembre 2022 à 3,25 points et à 2,77 points de pourcentage de l'inflation totale.

1.2. Les prix des produits énergétiques et des produits alimentaires sont en forte hausse depuis le dernier trimestre 2021

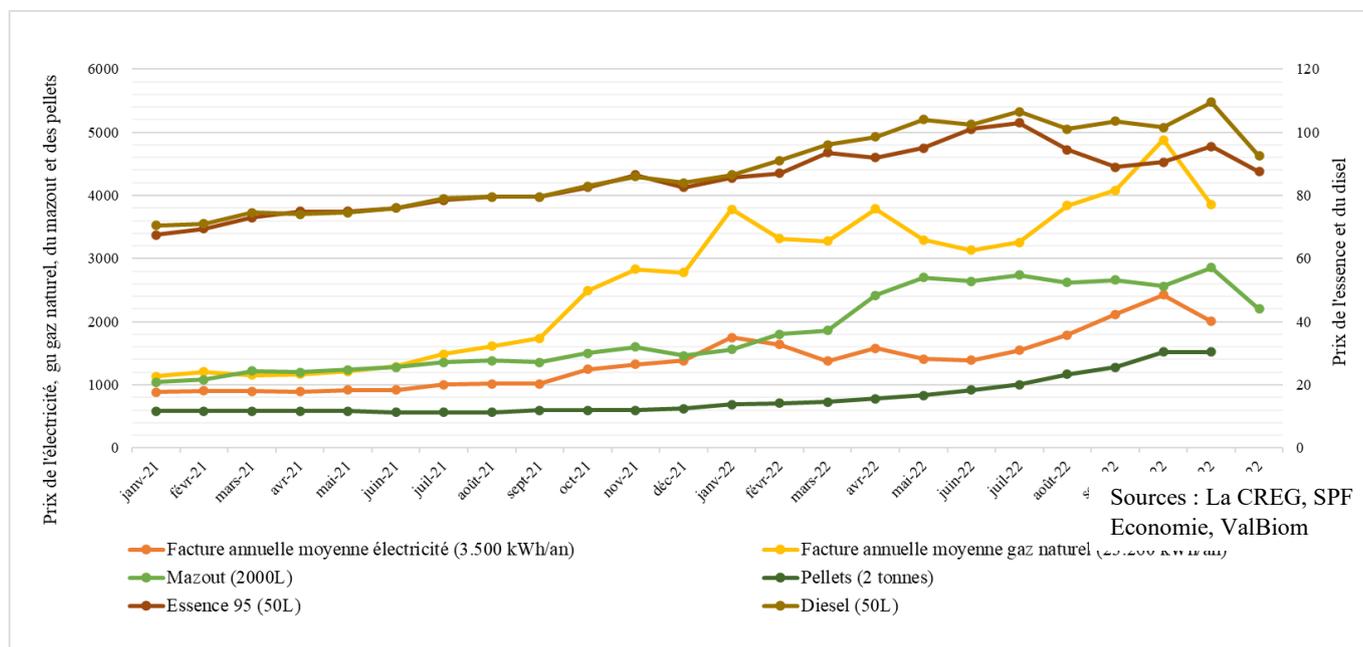
En ce qui concerne l'énergie, le graphique 2 renseigne l'évolution des différents produits énergétiques. Entre octobre 2021 et 2022, nous constatons une hausse du prix de l'ensemble de ces produits. Selon les données de la CREG, sur un an, la facture moyenne d'électricité pour

² L'interprétation de ce chiffre se fait comme suit : les prix à la consommation en octobre 2022 ont augmenté de 12,27% sur un an, c'est-à-dire par rapport à octobre 2021. Quand nous parlons d'inflation, c'est toujours une comparaison des prix à un an d'intervalle.

les clients résidentiels a augmenté de 94% et la facture moyenne de gaz naturel³ a également augmenté de 96%. D'après les information d'Energia, entre octobre 2021 et octobre 2022, les prix maximaux du mazout, de l'essence 95 et du diesel ont augmenté respectivement de 70%, 9% et de 22%. Sur cette même période, le prix pour un sac de pellets est en hausse de 156%.

Selon les derniers chiffres disponibles, il semblerait que l'ensemble des produits énergétiques entament une baisse de leur prix à partir de novembre 2022 pour l'électricité, le gaz naturel et les pellets tandis que cette baisse arrive en décembre 2022 pour les produits pétroliers. Ce qui expliquent une inflation plus faible en novembre 2022 et en décembre 2022 par rapport à octobre 2022.

Graphique 2: Evolution du prix (€) des produits énergétiques en Belgique

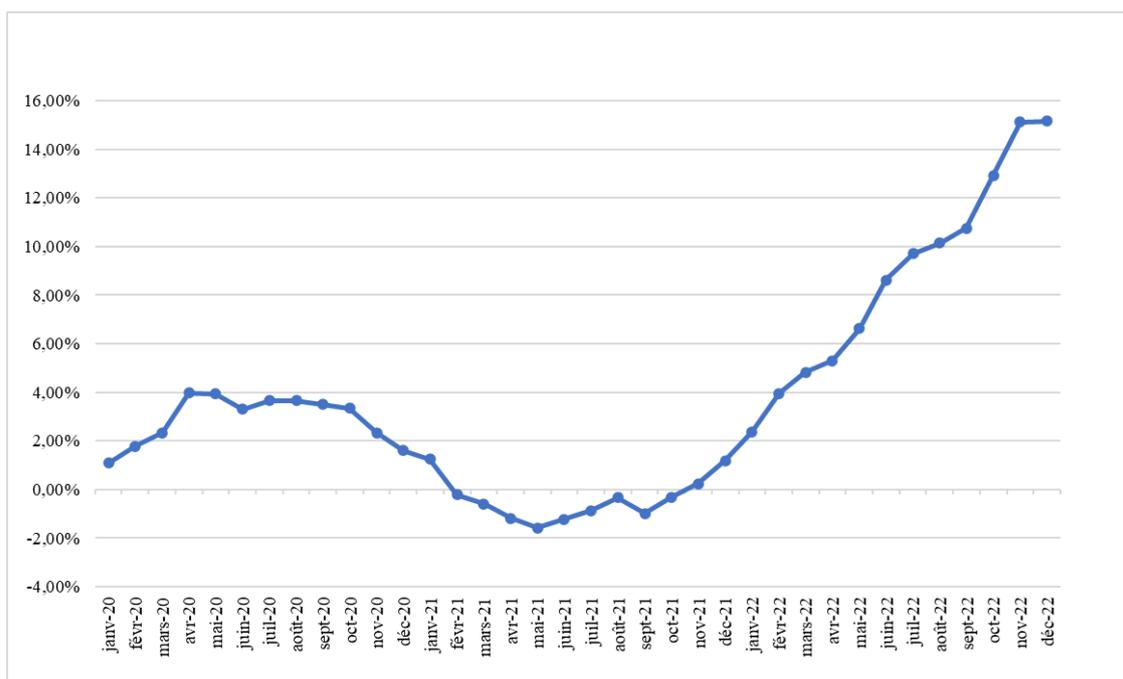


Source : LA CREG, SPF Economie, ValBiom

Après une chute de l'inflation des produits alimentaires et des boissons non-alcoolisées pendant quasiment l'entièreté de l'année 2021, l'année 2022 est associée à une forte hausse de cette inflation (voir le graphique 3). En décembre 2022, on atteint une inflation de 15,16% pour ces produits. Les quatre aliments qui ont le plus contribué à cette augmentation sont : les huiles alimentaires, les graisses, les farines et céréales et les produits laitiers.

³ À noter que la CREG a changé son standard pour la consommation moyenne annuelle de gaz naturel pour les clients résidentiels en avril 2022 suite à une enquête auprès des gestionnaires de réseaux (passant de 23.260 kWh/an à 17.000 kWh/an). Par soucis de comparaison, nous avons conservé la valeur de 23.260 kWh/an pour calculer la facture moyenne annuelle de gaz naturel après avril 2022.

Graphique 3: Inflation mensuelle des produits alimentaires et des boissons non-alcoolisées



Source : Statbel

1.3. L'indexation automatique des salaires maintient en partie le pouvoir d'achat

En Belgique, les revenus sont indexés automatiquement. Une partie des salaires⁴ et les allocations sociales suivent l'inflation en fonction du dépassement de l'indice pivot. Concrètement, dès que l'indice santé⁵ augmente de 2% (ce qui est sensé correspondre à l'inflation annuelle en situation normale), les salaires et les allocations sociales sont augmentés également de 2%. Cet indice pivot a été dépassé cinq fois en 2022: en février, en avril, en juillet, en octobre et en novembre, ce qui veut dire que les revenus bruts concernés ont déjà augmenté de 10%. Le Bureau du Plan s'attend à ce qu'il soit encore dépassé en avril 2023⁶. D'autres secteurs indexent automatiquement les salaires à une certaine date. Dans le secteur bancaire, le salaire est indexé tous les deux mois. Certains secteurs comme celui de la construction, de la consultance ou encore des agences de voyage sont indexés une fois par an en janvier.

En 2022, l'augmentation des prix de l'énergie a affecté le pouvoir d'achat des ménages. La B.N.B.⁷ estime que le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages belges en 2022 a diminué de 0,4%. Cependant, il est mieux protégé en Belgique que dans d'autres pays de la Zone Euro. Pour 2023, le pouvoir d'achat augmenterait de 3,1% pour la Belgique contre une baisse de quasiment 1% pour la Zone Euro. Cela montre que les mécanismes d'indexation automatique, qui n'existent pas dans la plupart des autres pays de la zone euro (à l'exception du Luxembourg et de Malte), protègent le pouvoir d'achat des ménages. Ce chiffre représente une moyenne de

⁴ Ceux de la fonction publique et certains du secteur non-marchand.

⁵ L'indice santé correspond à l'indice des prix à la consommation, une mesure qui représente l'évolution des prix en fonction de la consommation des ménages et qui ne tient pas compte du prix du tabac, des boissons alcoolisées, de l'essence et du diesel. Cet indice est lissé, c'est-à-dire que chaque valeur mensuelle correspond à la moyenne comprenant le mois concerné et les trois mois précédents pour éviter les variations trop importantes d'un mois à l'autre.

⁶ Bureau fédéral du Plan, *Indice des prix à la consommation – Prévisions d'inflation*, 6 décembre 2022, disponible sur <https://www.plan.be/databases/17-fr-indice-des-prix-a-la-consommation-previsions-d-inflation> (consulté le 20/12/2022).

⁷ Banque national de Belgique, *Economic projections for Belgium – December 2022*, NNB Economic Review, 2022/#23.

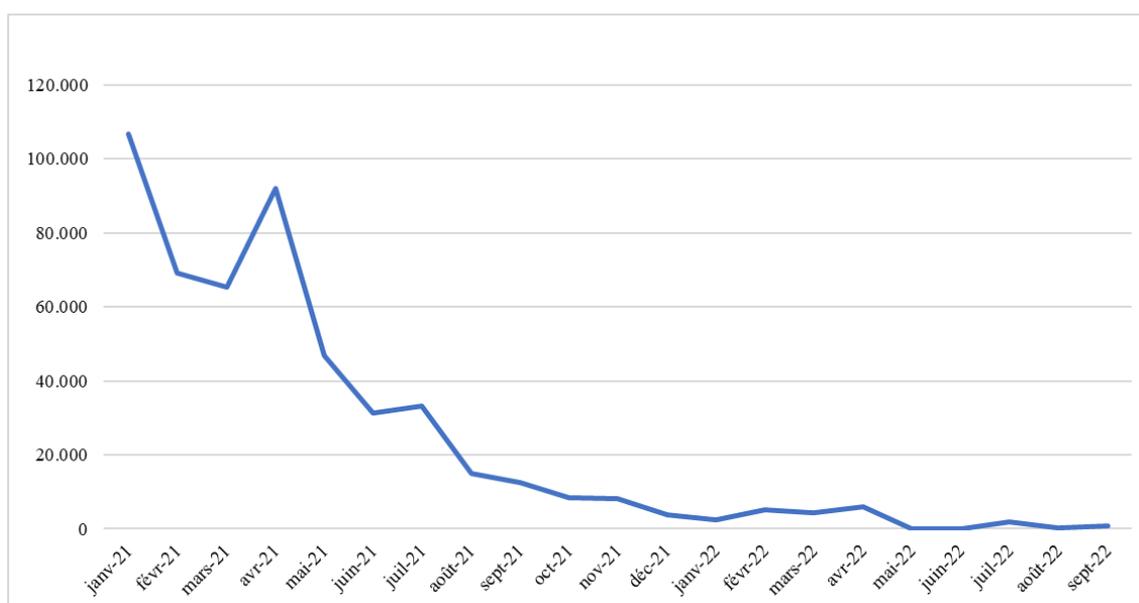
l'ensemble des ménages belges, il n'est pas exclu que certaines catégories de ménage connaissent une plus grande diminution de leur pouvoir d'achat en 2022.

1.4. Le marché du travail reste solide face aux crises successives

En ce qui concerne la situation macro-économique en Belgique, les nouvelles ne sont pas toutes mauvaises. Les indicateurs pour le taux d'emploi et le taux de chômage suivent une tendance positive indiquant un marché du travail solide face aux crises successives.

En 2021, le marché du travail a été particulièrement résistant compte tenu du contexte de la crise sanitaire. Le taux de chômage⁸ avait augmenté pour passer de 5,6% en 2020 à 6,3% en 2021. Ceci s'explique en partie par l'utilisation généralisée de chômage temporaire par les entreprises en 2021 (voir le graphique 4)⁹. En effet, la mesure du taux de chômage a été modifiée entre 2020 et 2021. Les chômeurs temporaires ont été ajoutés au nombre de chômeurs alors qu'auparavant ils étaient considérés comme employés. Le taux de chômage baisserait significativement pour 2022, la B.N.B.¹⁰ prévoit qu'il est de 5,7%.

Graphique 4: Evolution du nombre de personnes en chômage temporaire en Belgique



Source : Statbel

Malgré la crise sanitaire, le taux d'emploi¹¹ a continué à croître passant de 70% en 2020 à 70,6% en 2021. Ceci s'explique notamment par la baisse du recours au chômage temporaire ainsi que la fin du droit passerelle en 2021. Selon les prévisions de la B.N.B., le taux d'emploi en

⁸ Le taux de chômage correspond à la proportion des chercheurs d'emploi dans la population belge active entre 15 et 64 ans. La population active comprend toutes les personnes qui sont disponibles sur le marché du travail, c'est-à-dire les chercheurs d'emploi et les travailleurs rémunérés.

⁹ Les personnes en chômage temporaire n'ont pas travaillé pendant la semaine de référence pour cause de chômage temporaire avec une durée d'absence de plus de trois mois.

¹⁰ Banque nationale de Belgique, *Economic projections for Belgium – June 2022*, NNB Economic Review, 2022/#08.

¹¹ Le taux d'emploi correspond à la proportion de la population en âge de travailler (20-64 ans) qui travaille au moins une heure au cours de la période de référence. La population en âge de travailler contient donc l'ensemble des belges avec ou sans emploi, même les malades de longue durée.

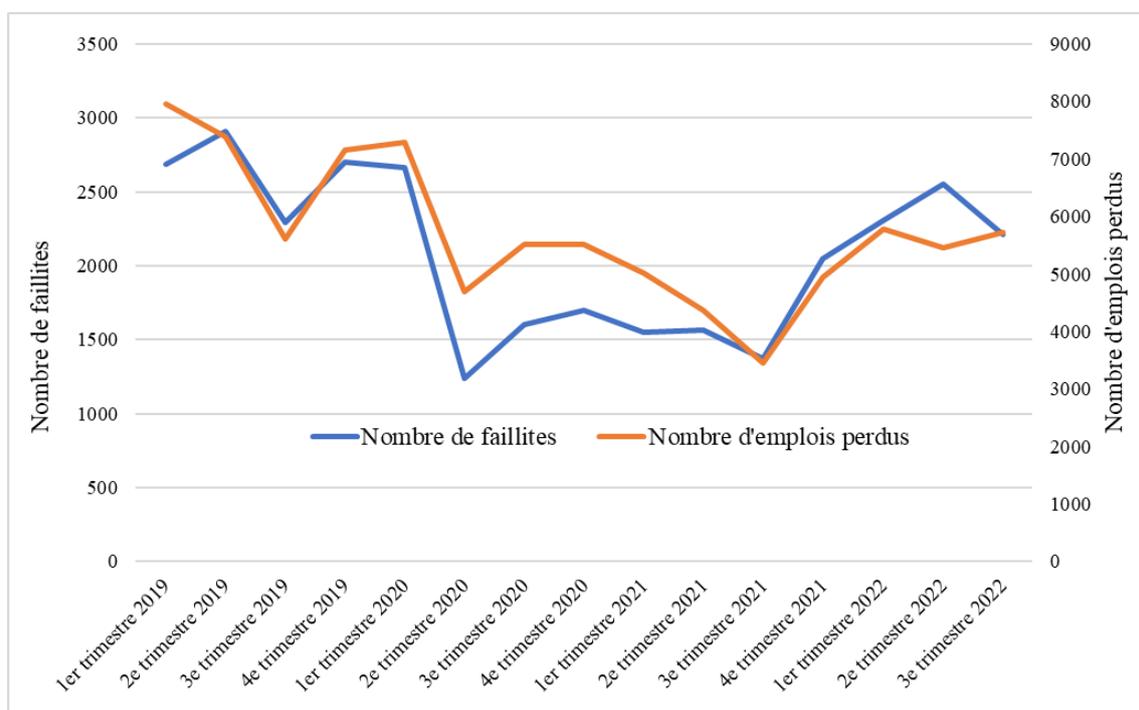
Belgique devrait s'établir à 71,6% pour 2022. En effet, la création d'emploi reste soutenue en 2022, même si le nombre d'embauches ralentit en fin d'année suite à l'indexation automatique des salaires et à la baisse de l'activité économique.

1.5. Les faillites n'ont pas encore retrouvé leur niveau de 2019

À partir du deuxième trimestre de 2020, on voit sur le graphique 5 que le nombre de faillites et les pertes d'emploi sont bien en-dessous de leur niveau pour 2019. Ce n'est qu'à partir du quatrième trimestre de 2021 que nous observons une augmentation du nombre de faillites. Cette période de faible nombre de faillites au cours de 2020 et 2021 correspond aux mesures étatiques visant à aider les entreprises dans le cadre de la crise sanitaire. On retient notamment le moratoire sur les faillites qui s'est étendu d'avril 2020 à fin novembre 2021¹² : « les sociétés n'avaient plus obligation de faire aveu de faillite, les saisies étaient suspendues et il n'était plus possible de résilier un contrat pour défaut de paiement. L'ONSS et le fisc se sont également engagés durant cette période à ne plus citer les entreprises en faillite ».

Après ce moratoire, le nombre de faillites et de pertes d'emploi ont augmenté même s'ils restent bien en deçà de ceux de 2019. Ceci est dû à un effet de rattrapage, il s'agit essentiellement d'entreprises structurellement en mauvaise santé avant la crise qui auraient dû faire faillite sans les mesures d'aide.

Graphique 5: Nombre de faillites et de pertes d'emploi par trimestre en Belgique



Source : Statbel

¹² Keskei N., 10 novembre 2021, *Fin du moratoire, l'ONSS cite à nouveau en faillite*, l'Echo, disponible sur <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/fin-du-moratoire-l-onss-cite-a-nouveau-en-faillite/10345208.html> (consulté le 29/11/2022).

1.6. Le nombre et le pourcentage d'emprunteurs défaillants sont toujours inférieurs à leur niveau de 2019

Les statistiques concernant les crédits donnent une idée partielle des difficultés financières des ménages en Belgique. Il s'agit de données mensuelles sur les défauts de paiement qui proviennent de la Centrale des Crédits aux Particuliers (C.C.P.). Les prêteurs doivent, en effet, renseigner à la Banque nationale quand un débiteur est en défaut de paiement, c'est-à-dire a un retard de paiement non régularisé pour un crédit.

D'un point de vue global, le nombre d'emprunteurs défaillants avec un défaut de paiement est en nette diminution depuis trois ans. Cette diminution s'explique en partie par la possibilité d'obtenir un report de paiement concédé par le législateur dans le cadre de la crise de la COVID-19. D'après la C.C.P.¹³, 145.000 prêts hypothécaires ont bénéficié de ce report en 2021. Cette mesure semble avoir bien fonctionné. En effet, à partir de juillet 2021, cette règle temporaire a été levée avec la reprise des échéances normales de remboursement. On ne constate pas de hausse du nombre d'emprunteurs défaillants depuis lors. Pour la crise énergétique, cette mesure de report de paiement a été réitérée au 1^{er} octobre 2022 uniquement pour les prêts hypothécaires. Au 30 octobre, Febelfin recense plus de 5.000 reports de paiement accordés¹⁴.

Tableau 1 : Evolution du nombre d'emprunteurs avec au moins un crédit défaillant (2019-2022)

Nombre (évolution par rapport à 2019)	Novembre 2019	Novembre 2020	Novembre 2021	Novembre 2022
Total	337.000	319.285 (-5,3%)	294.588 (-12,6%)	277.583 (-17,6%)
Prêt à tempérament	161.637	152.877 (-5,4%)	140.223 (-13,2%)	132.712 (-17,9%)
Vente à tempérament	29.736	27.966 (-5,9%)	27.373 (-7,9%)	27.720 (-6,8%)
Ouverture de crédit	207.988	193.323 (-7,0%)	175.495 (-15,6%)	160.323 (-22,9%)
Crédit hypothécaire immobilier	38.223	35.647 (-6,7%)	30.681 (-19,7%)	27.908 (-27,0%)
Crédit hypothécaire mobilier	133	200 (+50,4%)	192 (+44,4%)	190 (+42,9%)

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

¹³ Rapport statistique annuelle de la CCP 2021

¹⁴ Febelfin, *Crise énergétique : plus de 5.000 reports de paiement de crédits hypothécaires octroyés en un mois*, 10 novembre 2022, disponible sur <https://www.febelfin.be/fr/communiquede-presse/crise-energetique-plus-de-5000-reports-de-paiement-de-credits-hypothecaires> (consulté le 28/12/2022).

D'après le tableau 1, en novembre 2022, le nombre d'emprunteurs défaillants a baissé de 17,6% par rapport à 2019. En allant voir plus précisément les types de crédit, le nombre d'emprunteurs défaillants avec un crédit hypothécaire mobilier¹⁵ est la seule statistique qui a augmenté sur trois ans (+42,9%). Il s'agit, cependant, d'un type de crédit très peu distribué par rapport aux autres types de crédit (190 emprunteurs défaillants sur un total de 337.000).

Un nombre d'emprunteurs défaillants en augmentation peut être le résultat de difficultés financières à la hausse. Cependant, cela peut aussi être le résultat d'une population plus nombreuse d'emprunteurs¹⁶. Pour corriger ce biais, nous utilisons un autre indicateur : le pourcentage d'emprunteurs défaillants, le rapport entre le nombre d'emprunteurs défaillants et le nombre total des emprunteurs.

Tableau 2 : Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants (2019-2022)

	Novembre 2019	Novembre 2020	Novembre 2021	Novembre 2022
Total	5,41%	5,15%	4,78%	4,51%
Prêt à tempérament	6,90%	6,55%	6,18%	5,96%
Vente à tempérament	18,69%	18,90%	19,03%	20,47%
Ouverture de crédit	4,70%	4,47%	4,18%	3,89%
Crédit hypothécaire immobilier	1,25%	1,17%	1,00%	0,91%
Crédit hypothécaire mobilier	2,84%	3,65%	3,33%	3,11%

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

Selon le tableau 2, le pourcentage d'emprunteurs défaillants est uniquement en augmentation sur trois ans pour les ventes à tempérament. Cela veut donc dire que la baisse d'emprunteurs avec au moins une vente à tempérament défaillante est due principalement à une baisse du nombre d'emprunteurs pour ce type de crédit. En effet, entre novembre 2019 et novembre 2022, le nombre d'emprunteurs avec au moins une vente à tempérament passe de 159.127 à 135.428.

On constate également que le pourcentage d'emprunteurs défaillants avec au moins un crédit hypothécaire mobilier augmente de novembre 2019 à novembre 2020 pour ensuite diminuer pour les mois de novembre 2021 et 2022. Ces résultats nuancent donc les chiffres du tableau 1. La forte hausse entre 2019 et 2020 du nombre d'emprunteurs défaillants pour le crédit hypothécaire mobilier s'explique par des difficultés financières accrues tandis que l'augmentation en novembre 2022 du nombre d'emprunteurs défaillants trouve son explication dans un nombre plus important d'emprunteurs.

¹⁵ Un crédit hypothécaire mobilier est un crédit réservé aux propriétaires d'un bien immobilier qui leur permet d'emprunter de l'argent afin de financer des projets importants (ex : acquisition d'un véhicule, réaménagement d'un logement).

¹⁶ Une hausse du nombre d'emprunteurs entraîne plus de chance de compter parmi eux des emprunteurs défaillants.

La seule source d'inquiétude sur les défauts de paiement de crédit concernent donc les ventes à tempérament, qui constituent une faible part du nombre total d'emprunteurs et qui sont des crédits qui portent sur de faibles montants¹⁷.

1.7. Les procédures en R.C.D. en cours toujours en baisse depuis le début de la crise sanitaire

La médiation de dettes judiciaire, nommée règlement collectif de dettes (R.C.D.), est une procédure judiciaire ouverte aux personnes en situation de surendettement, qui ne sont pas des entreprises¹⁸, moyennant certaines conditions. Elle doit être introduite par le dépôt d'une requête auprès du greffe du tribunal du travail. Le nombre de procédures en cours et de nouvelles procédures en R.C.D. permet de nous indiquer directement les personnes en grosse difficulté d'endettement, même si cela concerne uniquement les personnes qui commencent cette procédure.

Le recours à cette procédure a chuté drastiquement à partir de 2015 et cette baisse a continué pendant la crise sanitaire ainsi que pour l'année 2022 (voir le graphique 6).

La diminution des nouvelles procédures depuis 2015 pourrait s'expliquer par différents facteurs, 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.

D'autres facteurs inhérents à la crise sanitaire peuvent expliquer la baisse importante des nouvelles procédures en R.C.D. en 2020 et en 2021 :

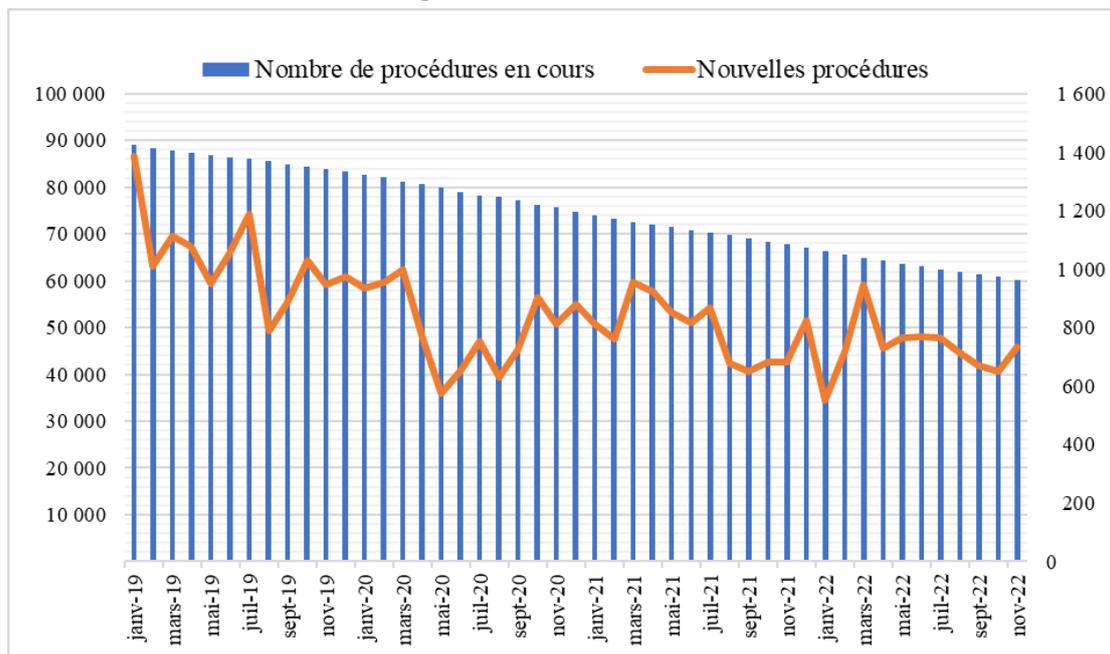
- l'accès à la justice a été plus complexe (absence pour maladie, non compréhension de la continuité des services, suspension des audiences...) ;
- l'Etat a demandé plus de souplesse vis-à-vis des procédures de recouvrement, ralentissant le passage du recouvrement amiable au recouvrement judiciaire (suspension des saisies).

¹⁷ Selon le rapport statistique de la C.C.P. en 2021, le montant médian des ventes à tempérament s'élève à 765€ contre 12.455€ pour les prêts à tempérament et 2.000€ pour les ouvertures de crédit.

¹⁸ Les indépendants ont accès à la procédure de R.C.D. uniquement s'ils ont cessé leur activité depuis au moins 6 mois ou si la faillite est clôturée.

Les professionnels du secteur s’attendaient à un changement de tendance et à voir la courbe remonter en 2022. Force est de constater que ce n’est pas le cas, on assiste plutôt à une stagnation des nouvelles procédures en R.C.D. Entre novembre 2021 et novembre 2022, le nombre de procédures de R.C.D. en cours a baissé de 11% (de 67.736 à 60.149). Le nombre de nouvelles procédures diminue de 8% pour l’instant en 2022 avec certes un pic en mars 2022 avec 945 nouvelles procédures, mais qui s’est vite résorbé. On constate aussi une ré-augmentation du nombre de nouvelle procédure en R.C.D. en novembre 2022 (734) par rapport à novembre 2021 (682).

Graphique 6: Evolution mensuelle du nombre de procédures en cours et de nouvelles procédures en R.C.D.



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

1.8. Le nombre de bénéficiaires de l’aide alimentaire et du revenu d’intégration est cependant en augmentation depuis plusieurs années

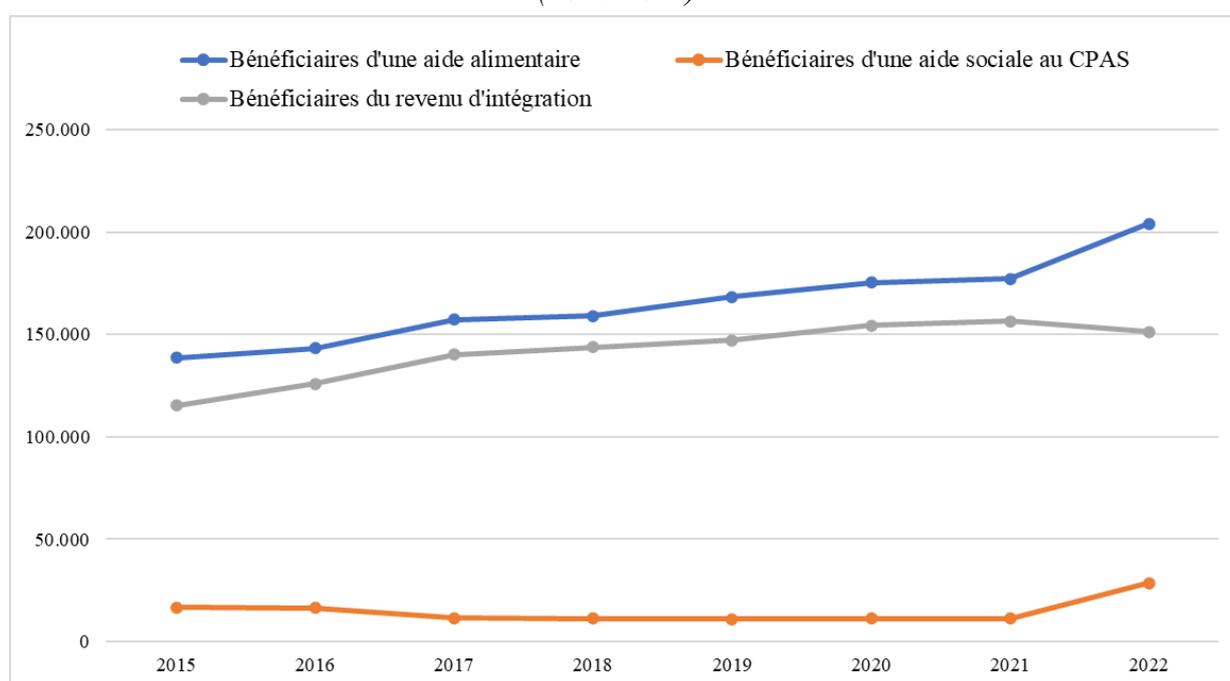
Si on considère les défauts de paiement en matière de crédit, les faillites et les procédures en R.C.D, il y a finalement peu d’indices de nouvelles difficultés financières. Cependant, en 2022, il semblerait que les recours à l’aide alimentaire et à l’aide sociale se multiplient. Entre 2015 et 2021, le nombre de bénéficiaires de l’aide alimentaire a augmenté de 27%, passant de 138.557 à 175.402 bénéficiaires (voir le graphique 7). D’après une enquête de la Fédération belge des banques alimentaires¹⁹, en juin 2022, 204.000 personnes sont venues frapper à la porte de leur service, ce qui représente une augmentation de 15% par rapport à la fin de 2021. C’est ce chiffre qui est référencé dans le graphique 7 pour l’année 2022. Il ne représente donc pas l’ensemble des bénéficiaires pour cette année.

¹⁹ Fédération Belge des Banques Alimentaire, *De vraag om voedselhulp is sinds januari met 15% gestegen, terwijl de donaties dalen*, Communiqué de presse du 14/07/2022, disponible sur <https://www.foodbanks.be/fr/press-documentation> [consulté le 28/12/2022].

Du côté de l'aide sociale, les données de la Fédération des CPAS concernant le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration et d'aide sociale renseignent le nombre de bénéficiaires au mois de juin de chaque année (graphique 7).

Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration au CPAS est également en hausse depuis 2015 (+35% entre juin 2015 et juin 2021) tandis que le nombre de personnes recevant une aide sociale directe est en baisse entre juin 2015 et juin 2019 (-34%). Pour juin 2022, ces deux dispositifs suivent des tendances à nouveau opposées par rapport à juin 2021. Le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration diminue alors que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est en hausse.

Graphique 7: Evolution du nombre de bénéficiaires d'aide alimentaire et sociale en Belgique (2015-2022)



Source : Fédération des banques alimentaires belges et Fédération des CPAS

1.9. Les plans de paiement pour une facture d'énergie sont en hausse depuis mars 2022

Un autre indicateur de difficultés financières est l'évolution des plans de paiement. Ceux-ci sont accordés aux personnes ayant des difficultés temporaires à régler une dette. Même s'il s'agit d'une étape qui précède un état de surendettement et qui ne conduit pas forcément à une situation problématique, une augmentation des plans de paiement, en particulier pour les factures d'énergie au vu de l'inflation, peut être révélatrice d'une situation financière future plus difficile pour certains ménages.

En mars 2022, plusieurs fournisseurs d'énergie mentionnaient déjà une augmentation des plans de remboursement²⁰. La porte-parole d'Engie-Electrabel indiquait une hausse de plus 50% du nombre de plans de remboursement. Elle précise que cette augmentation n'est pas seulement la

²⁰ Adriaen D., (2022), De plus en plus de Belges veulent un délai pour payer leur facture d'énergie. *L'Echo* [en ligne]. 15 mars 2022. Disponible sur : <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/economie/de-plus-en-plus-de-belges-veulent-un-delai-pour-payer-leur-facture-d-energie/10373541.html>

conséquence de la flambée du prix de l'énergie, mais aussi de la crise covid et des inondations de l'été 2021.

En mai 2022, Mega²¹ soulignait que le nombre de clients qui bénéficiaient d'un plan de paiement avait doublé. Cela ne concerne toutefois que 1% de leur clientèle. Octa + indique qu'entre avril 2021 et 2022, le nombre de plans de paiement a triplé et 60% des plans de paiement ne sont pas respectés.

Plus récemment, en août 2022, TotalEnergies²² indiquait que les demandes de plans de paiement étaient 2,5 fois plus nombreuses par rapport à 2021. Les autres fournisseurs d'énergie évoquent une « augmentation significative » des plans de paiement et cela concerne aussi bien les clients bénéficiant du tarif commercial que du tarif social.

Le nombre de défauts de paiement en matière d'énergie (non-réaction suite à un rappel et une mise en demeure) attesterait directement de la difficulté financière des citoyens, mais aucune donnée récente et agrégée pour tous les fournisseurs n'est disponible sur ce sujet.

1.10. Conclusion

Au vu de la situation macroéconomique en Belgique, l'inflation en forte hausse continue à impacter le budget des ménages. Cette inflation est due principalement à l'augmentation des prix des produits énergétiques et des produits alimentaires. Néanmoins, notre système d'indexation automatique des salaires protège en partie le pouvoir d'achat, l'évolution du taux d'emploi reste positive et le taux de chômage entame une baisse importante en 2022. En ce qui concerne les statistiques plus spécifiques liées à l'analyse du surendettement, nous ne voyons pas encore de signaux alarmants en 2022 par rapport aux faillites, aux défauts de paiement de crédits et aux procédures en R.C.D.

Tous ces indicateurs ne montrent pas de problème majeur à l'échelle nationale. Cependant, il convient de constater que ces agrégats ne donnent aucune indication sur des ménages plus spécifiques qui sont sans doute plus impactés par les crises successives et dont la situation financière s'est dégradée. L'augmentation des demandes en aide alimentaire, de l'octroi de l'aide sociale du CPAS et de plans de paiement pour les factures d'énergie indiquent des difficultés financières pour un certain pan de la population. De plus, ces situations particulières sont difficiles à monitorer faute de données précises et récentes.

Quelles personnes sont en difficultés actuellement ? Pourquoi donc les services de médiations de dette sont désertés ? Ces questions restent ouvertes au vu du manque de données spécifiques sur le sujet et seront monitorées par l'Observatoire au fil des mois à suivre.

2. Retours de terrain du secteur de la médiation de dettes et du secteur social

Après notre constat d'un manque de données précises et du peu d'indices chiffrés sur des difficultés financières croissantes des ménages, il était évident de se tourner vers des acteurs de

²¹ Sury C., (2022), Les étalements de paiement de factures d'énergie se multiplient. *L'Echo* [en ligne]. 11 mai 2022. Disponible sur <https://www.lecho.be/economie-politique/belgique/general/les-etalements-de-paiement-des-factures-d-energie-se-multiplient/10387231>

²² Belga, (2022), Prix de l'énergie: les demandes de plans de paiement multipliées par deux. *Le Soir* [en ligne]. 12 août 2022. Disponible sur <https://www.lesoir.be/459289/article/2022-08-12/prix-de-lenergie-les-demandes-de-plans-de-paiement-multipliees-par-deux>

terrain pour connaître leur avis et ressenti sur la question. Cette démarche visait à mieux comprendre les constats concrets dans le secteur de la médiation de dette et de l'aide sociale.

Deux sources ont été mobilisées : les entretiens réalisés auprès de 30 professionnels et les échanges organisés au cours de la table-ronde.

Nous allons revenir sur trois aspects dans cette partie : résumer la situation des services consultés face à la crise énergétique, observer l'afflux ou non de nouveaux bénéficiaires et voir s'ils constatent un changement de profil des demandeurs.

2.1. Retours du secteur de la médiation de dettes

Pour gérer son surendettement avec un spécialiste, un particulier peut se tourner vers la médiation de dettes en Belgique. Cette procédure vise à analyser sa situation budgétaire pour établir un plan de paiement à négocier avec ses créanciers, dans le but de maîtriser son budget et de rembourser ses dettes. On distingue deux types de médiation de dettes²³ : la médiation amiable et la médiation judiciaire (Règlement collectif de dettes, R.C.D.)

a) *Médiation amiable*

Le secteur constate une stagnation, voire une baisse du nombre de nouveaux dossiers. Seul l'un ou l'autre service indique connaître une augmentation des ouvertures de dossiers. L'effet de la crise énergétique se fait déjà sentir par la baisse du disponible suite à l'augmentation de certains postes du budget, mais le nombre de dossiers avec une dette d'énergie n'est pas en augmentation.

Les services sont sollicités par des profils un peu différents. Ils constatent une augmentation des sollicitations de la part de travailleurs qui sont moins habitués à réclamer de l'aide, d'indépendants, de personnes en insolvabilité structurelle et de jeunes qui entrent dans la vie active.

Au niveau du type de dettes, certains médiateurs constatent :

- une augmentation des défauts de paiement pour les crédits ;
- un recours plus important à l'ouverture de crédit et aux regroupements de crédit ;
- la présence plus importante de saisies du SECAL ;
- des difficultés plus importantes des médiés face aux arnaques et aux démarcheurs qui proposent des fausses bonnes solutions pour rééquilibrer leur budget.

b) *Règlement collectif de dettes*

Les tendances constatées par les médiateurs judiciaires (avocats ou Services de Médiation de Dettes, S.M.D.) confirment les statistiques présentées précédemment. Le nombre de requêtes et de désignations est en diminution de manière générale, à l'exception de l'un ou l'autre cabinet ou S.M.D. Cette tendance était déjà présente avant les crises successives. Un médiateur nous indique qu'il n'y a pas moins de demandes mais que le délai entre la requête et l'admissibilité est plus long.

²³ Nous invitons le lecteur qui ne connaît pas ses différentes procédures à s'informer sur le portail sur le surendettement en Wallonie : <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=accueil-je-gere-mon-surendettement>.

En ce qui concerne le profil des nouveaux médiés, deux tendances émergent. D'un côté, certains médiateurs judiciaires ne voient pas encore de changement. Pour eux, il s'agit principalement de personnes avec des difficultés de gestion. D'un autre côté, des médiateurs sont sollicités par des profils spécifiques : des familles avec plusieurs revenus qui veulent éviter une saisie, plus de familles monoparentales et plus de travailleurs à temps partiel.

Dans les dossiers en cours, il y a également une augmentation des demandes de révision de plans et des demandes de budgets extraordinaires, notamment liées à l'énergie.

c) Guidance budgétaire²⁴

Les services remarquent une hausse des sollicitations. Toutefois, cette augmentation pourrait être expliquée par un autre facteur que les difficultés financières. Il devient effectivement plus fréquent de demander une guidance budgétaire comme condition d'admissibilité en R.C.D.

d) Autres constats

Le secteur regrette la succession et la superposition de mesures politiques d'urgence difficiles à comprendre tant pour le médié que pour le médiateur.

Certains constatent qu'un nombre non-négligeable de personnes demandent des informations par rapport à la médiation de dettes, fixent même un premier rendez-vous, sans aller plus loin.

Concernant les créanciers, ils ne seraient pas plus cléments malgré la crise. Les saisies auraient repris après une période d'accalmie.

Les bénéficiaires de médiation de dettes sembleraient également plus résignés face à leur situation. Quelques médiateurs mentionnent des problèmes de piège à l'emploi : des allocataires sociaux seraient prêts à renoncer à une recherche d'emploi pour conserver les aides mises à leur disposition. Cet avis n'est pas partagé par l'ensemble du secteur.

Deux autres constats déjà présents avant la crise énergétique et sanitaire sont soulignés. D'un côté, la population belge ne connaît pas ou peu les dispositifs de médiation de dettes. D'un autre côté, le médiateur et le médié appréhendent différemment la temporalité d'une médiation de dettes. Le médié est en urgence, il veut absolument résoudre ses difficultés d'endettement rapidement alors que le médiateur doit élaborer un budget, obtenir des décomptes, établir une proposition de plan, négocier avec les créanciers, ce qui prend du temps. Cet écart entre les réalités du médié et du médiateur crée une certaine frustration et parfois des tensions.

2.2. Retours des services sociaux de première ligne (service général, cellule énergie, cellule juridique)

Le service social de première ligne consiste à aider les publics fragilisés en donnant des informations sur les aides auxquelles ils peuvent avoir accès et/ou les orienter vers un service plus adapté. Ces associations et CPAS disposent de services de première ligne généralistes ; mais ont aussi parfois des cellules liées à l'énergie et aux questions d'ordre juridique. On parle de première ligne car bien souvent c'est le premier contact que la personne en difficulté rencontre dans le cadre de sa demande d'aide.

²⁴ La guidance budgétaire est une assistance pour mieux gérer son budget, il ne s'agit pas de mettre en place des plans de paiement avec ses créanciers. Ce service est généralement proposé dans les services de médiation de dettes.

Les constats dans le secteur de l'aide sociale de première ligne sont bien différents de ceux du secteur de la médiation de dettes. Les professionnels indiquent une saturation et un afflux important de demandes d'information et d'aide. Certains services expriment leur désarroi face au manque de temps pour examiner les dossiers en profondeur et aux retards de prise en charge du fait de cet afflux (notamment des listes d'attente). D'autres soucis viennent s'ajouter à la hausse des sollicitations, ces problèmes sont surtout constatés au sein des CPAS. On souligne le manque de travailleurs sociaux suite à un absentéisme massif, des burnouts, une crise de sens et un découragement généralisé face à la complexification des nouvelles aides énergie à attribuer. Cela est notamment lié au rôle qu'ont dû occuper les CPAS dans chacune des crises successives. Des retours d'autres services nous confirment la difficulté de joindre les CPAS pour obtenir des informations ou renvoyer une personne vers leur service.

Les cellules énergie regrettent le manque d'accessibilité et de disponibilité des fournisseurs d'énergie et des gestionnaires de réseau pour répondre à des questions sur une facture d'énergie ou proposer un étalement de paiement. Obtenir une réduction des acomptes devient également compliqué.

Des nouveaux profils en plus de ceux déjà connus ont recours aux services de première ligne : davantage d'indépendants, davantage de salariés²⁵ (présentés comme étant de la « classe moyenne inférieure »), davantage de familles monoparentales avec un revenu « correct », davantage de pensionnés avec une « bonne retraite ». Du fait de la crise énergétique, on observe également davantage de conflits entre locataires et propriétaires. Pour l'ensemble des bénéficiaires, les travailleurs sociaux constatent qu'ils sont angoissés par rapport à la crise énergétique et ressentent que la santé mentale des demandeurs s'est détériorée après la crise sanitaire.

Les acteurs interrogés soulignent deux constats similaires à ceux du secteur de la médiation de dettes. La multiplication des mesures des différents gouvernements rend leur travail difficile et complexifie l'analyse des dossiers. De plus, la communication par rapport à ces mesures apparaît souvent dans la presse avant que les services reçoivent l'entièreté des informations ou que les aides soient disponibles, ce qui conduit à beaucoup d'incompréhensions et de mécontentements chez les bénéficiaires. Ils remarquent aussi que beaucoup de rendez-vous sont fixés mais qu'aucune suite n'est donnée par le bénéficiaire.

2.3. Retours du secteur de l'aide alimentaire

L'aide alimentaire est aussi considérée comme une aide de première ligne, mais avec un but plus précis venir en aide pour l'alimentation des personnes en difficulté. Cette aide se décline en trois services : la distribution de colis alimentaire, la vente de produits alimentaires en épicerie sociale et la mise à disposition de repas chauds dans un restaurant social.

Les services constatent une hausse des demandes d'aide alimentaire depuis le début de la crise sanitaire alors que les dons de nourriture diminuent et que les coûts (énergétiques, salariaux) augmentent. Un service nous explique devoir refuser du monde faute de nourriture disponible.

Le public qui vient demander de l'aide alimentaire a changé depuis la crise sanitaire : davantage de travailleurs « pauvres », davantage d'étudiants, davantage de familles avec deux salaires

²⁵ Il s'agit d'individus qui n'ont pas l'habitude de solliciter de l'aide. On nous a souligné lors de la table-ronde que pour cette classe sociale, demander de l'aide au CPAS équivaut à une perte de statut social.

(présentés comme étant de la classe moyenne), davantage de personnes avec un niveau de scolarité plus élevé.

2.4. Autres secteurs : crédit social, sans-abrisme et recouvreurs

Pour ces trois secteurs, l'impact de la crise énergétique ne se fait pas encore ressentir dans les difficultés financières.

Pour le crédit social, le contentieux n'augmente pas. Les reports de crédit accordés pendant la crise sanitaire ont sûrement permis à certains ménages de ne pas connaître de retards de paiement. Par ailleurs, la demande pour le crédit vert (utilisé pour rénover sa maison ou installer une méthode de chauffage alternative) explose et la demande d'information pour faire un crédit social augmente également.

Dans le secteur du sans-abrisme, on note une hausse du nombre de bénéficiaires, celle-ci est liée à la crise sanitaire, pas à la crise énergétique. Ces services nous expliquent se considérer comme étant la toute dernière ligne, il est donc normal pour eux de pas encore voir arriver des personnes qui sont à la rue à cause d'une facture d'énergie.

Les huissiers avaient connu une baisse du nombre de leurs dossiers pendant la crise sanitaire. La reprise a seulement été ressentie à partir de septembre 2022. Les créanciers feraient également moins appel à eux en améliorant leur procédure de recouvrement en interne.

2.5. Conclusion

Nous constatons un faible recours à la médiation de dettes (amiable et judiciaire) et une augmentation significative du recours à l'aide sociale et alimentaire depuis la crise sanitaire dans la première section. Les retours de terrain confirment les tendances macro analysées. D'après nos entretiens, la crise énergétique vient déjà bouleverser l'organisation des services d'aide social et alimentaire ainsi que certains dossiers en médiation de dettes. Des nouveaux profils, souvent avec de meilleurs revenus (la classe dite « moyenne ») et plus d'indépendants, poussent les portes des services d'aide.

3. Hypothèses relatives au faible recours à la médiation de dettes

Après avoir échangé avec les acteurs de terrain sur leurs constats dans leur secteur, nous avons demandé ce qu'ils pensaient du non-recours actuel aux services de médiation de dettes. Comment peuvent-ils expliquer cette réalité ? Dans cette section, nous présentons les hypothèses avancées par les acteurs de terrain quant au faible recours à la médiation de dettes alors que nous sommes en pleine crise énergétique. Ces hypothèses se combineraient pour expliquer la situation et ne devraient pas être prises comme étant isolées. Quand c'était possible, nous avons confronté ces hypothèses à des données pouvant les éprouver.

3.1. Une partie des ménages peu, voire pas impactée par les crises successives

a) Les aides des gouvernements

La médiation de dettes n'est pas encore sollicitée car la population la plus touchée par la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires bénéficie d'aides assez conséquentes (tarif social, aide directe, indexation automatique des allocations sociales). Cette population est

également habituée d'aller demander de l'aide au CPAS et ceux-ci peuvent intervenir dans les factures énergétiques grâce aux fonds covid et inondations encore disponibles.

Ces mêmes particuliers ont également été aidés pendant la crise covid (revenu garanti, suspension des saisies, délais de paiement élargi). Certaines de ces mesures ont d'ailleurs été renouvelées comme le report de paiement pour les crédits hypothécaires en octobre 2022 ou la hausse des seuils d'insaisissabilité.

b) L'épargne des ménages

La classe moyenne inférieure qui n'a pas accès aux aides (revenus au-dessus des seuils définis pour en bénéficier) dans le cadre de la crise énergétique puiserait dans son épargne pour payer ses factures d'énergie. Pendant la crise covid, les mesures de confinement ont rendu difficile voire impossible la consommation de certains produits et services. Ces ménages, de la classe moyenne inférieure, dont les revenus ont été protégés, ont donc épargné.

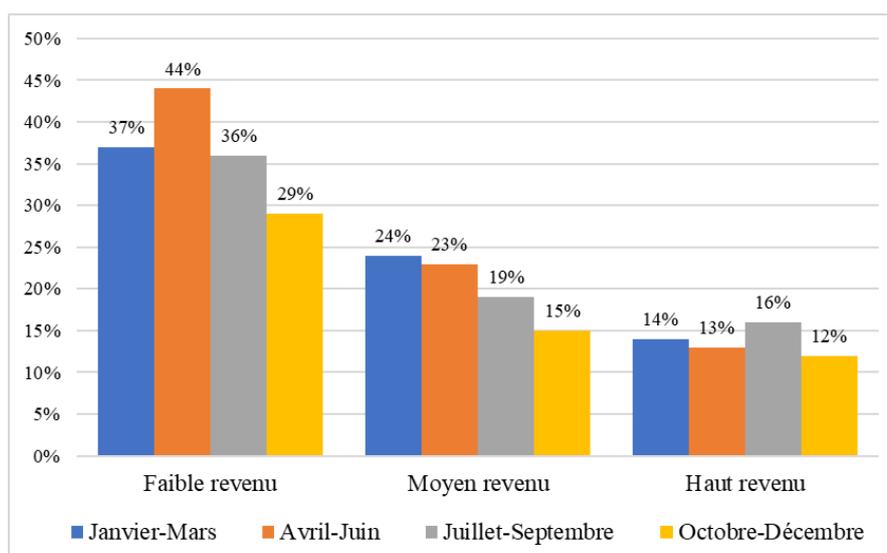
D'après la BNB²⁶, le taux d'épargne a atteint 20% du revenu disponible pour 2020 représentant 23 milliards d'euros (ou 4700 euros par ménage), ce qui est un record comparé au 18% de la crise de 2008-2009.

Cependant, tout le monde n'a pas bénéficié du contexte du confinement pour augmenter son épargne, en raison notamment de perte de revenus. D'après une enquête de la BNB, 13% des répondants ont vécu une perte d'au moins 30% de leur revenu en avril 2020. Ce chiffre est descendu à 5% en octobre 2021. Les allocataires sociaux comme les pensionnés font partie de la catégorie de personnes dont le revenu a été préservé pendant la crise covid. A l'inverse, les ménages avec de faibles revenus, particulièrement avec un flexi-job et/ou des contrats à durée déterminée ou intérimaires ainsi que les indépendants ont le plus souffert d'une perte de revenu.

Il est évident qu'ayant souffert d'une perte de revenus, ces ménages ont moins épargné que d'autres dans le contexte de la crise du covid, voire ils n'ont pu constituer aucune épargne. Il ressort de l'enquête de la BNB que les faibles revenus ont le moins épargné en 2020. Entre avril et juin 2020, 44% des faibles revenus n'ont pas épargné contre 23% pour les moyen revenus et 13% pour les hauts revenus.

²⁶ Basselier R. et Minne G., *Household savings during and after the COVID-19 crisis : lessons from surveys*, December 2021, NBB Economic Review.

Graphique 8: Proportion de répondants par catégorie de revenu n'ayant pas épargné en 2020



Source : B.N.B.

En 2022, cette épargne accumulée par certains est utilisée pour faire face à l'augmentation de la facture énergétique alors que les ménages à faibles revenus, disposant d'un faible coussin d'épargne, doivent répercuter cette hausse par une diminution de leurs dépenses²⁷.

Il est difficile de confirmer que cette classe moyenne qui a épargné pendant la crise sanitaire correspond à celle qui n'a pas accès aux aides liées à la crise énergétique. Il se pourrait qu'il existe un nombre non négligeable de ménages qui n'a pas accès aux aides actuelles et qui n'a pas pu épargner pendant les confinements. Faute de données précises, nous ne savons pas les mettre en évidence.

c) L'effet de retard des factures d'énergie

Certains ménages n'auraient pas encore reçu leurs factures de régularisation. Par ailleurs, certains bénéficieraient encore de contrats fixes en cours. Ces ménages ne sont donc pas encore tous en difficulté de paiement de leur facture énergétique, il faudrait encore attendre quelques mois pour voir un afflux de bénéficiaires en médiation de dettes.

Nous ne savons pas vérifier cette hypothèse car il n'y a aucun monitoring ni sur la répartition entre contrats fixes et variables, ni sur le taux d'envoi des factures de régularisation.

3.2. Des stratégies pour réduire l'impact des crises successives

a) Augmenter ses revenus

Afin d'anticiper ou d'éviter les difficultés financières, certains ménages mettent en place des stratégies pour augmenter leurs revenus. Certains particuliers peuvent travailler plus ou commencer à travailler, on pense notamment aux étudiants jobistes dont le plafond d'heures défiscalisées a augmenté. D'autres ménages vont vendre des équipements pour payer cette

²⁷ Wauters J., Peersman G., *Une bonne partie des aides énergétiques atterrit sur les comptes d'épargne*, 10 novembre 2022, article de blog de la BNB.

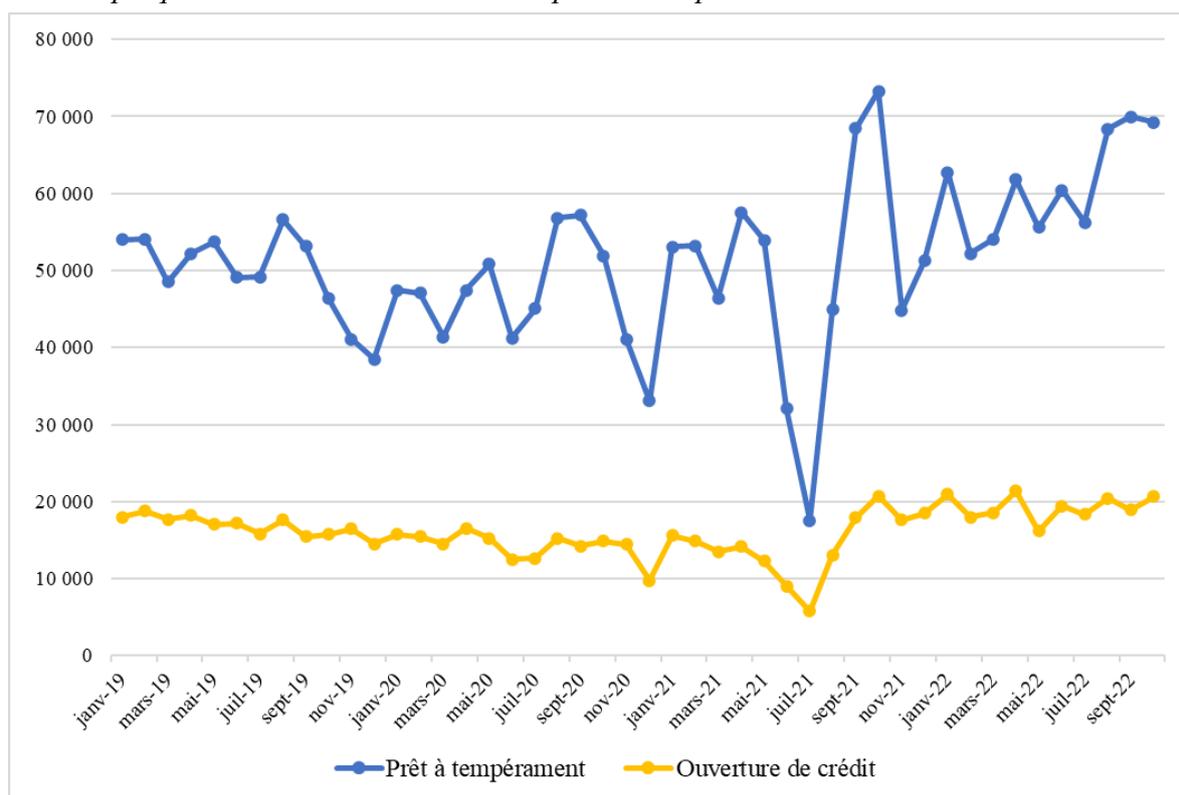
facture. Par exemple, un couple possédant deux voitures peut en vendre une. Le recours à l'économie parallèle par du travail au noir, de la prostitution ou encore du trafic de drogues peut aider certains ménages à joindre les deux bouts.

Suite à la crise sanitaire, le nombre de décès a augmenté avec le covid-19. Un magistrat a expliqué que certains ménages avaient pu mettre fin à leur R.C.D. en raison d'héritages.

Pour augmenter leurs revenus, certains ménages contractent un crédit. S'il s'agit d'un crédit auprès d'un prêteur agréé, le contrat est enregistré à la C.C.P. qui publie des données mensuelles. Nous savons alors vérifier si l'octroi de crédit a augmenté et peut corroborer cette hypothèse.

Les deux crédits les plus appropriés pour arriver à payer une facture d'énergie sont les prêts à tempérament et les ouvertures de crédit. Il semblerait qu'effectivement, en 2022 et en particulier ces trois derniers mois l'octroi de prêt à tempérament est en hausse par rapport à 2019. Il convient de préciser que l'argent issu du prêt à tempérament pourrait être utilisé aussi bien pour payer sa facture que pour entamer des travaux de rénovation visant à diminuer sa consommation énergétique, il est donc difficile de confirmer cette hypothèse.

Graphique 9: Evolution de l'octroi de prêts à tempérament et d'ouvertures de crédit



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

Il existe aussi des plateformes de paiement différé et/ou fractionné qui peuvent octroyer des micro-crédits mais pour lesquels nous ne possédons aucune donnée sur l'octroi.

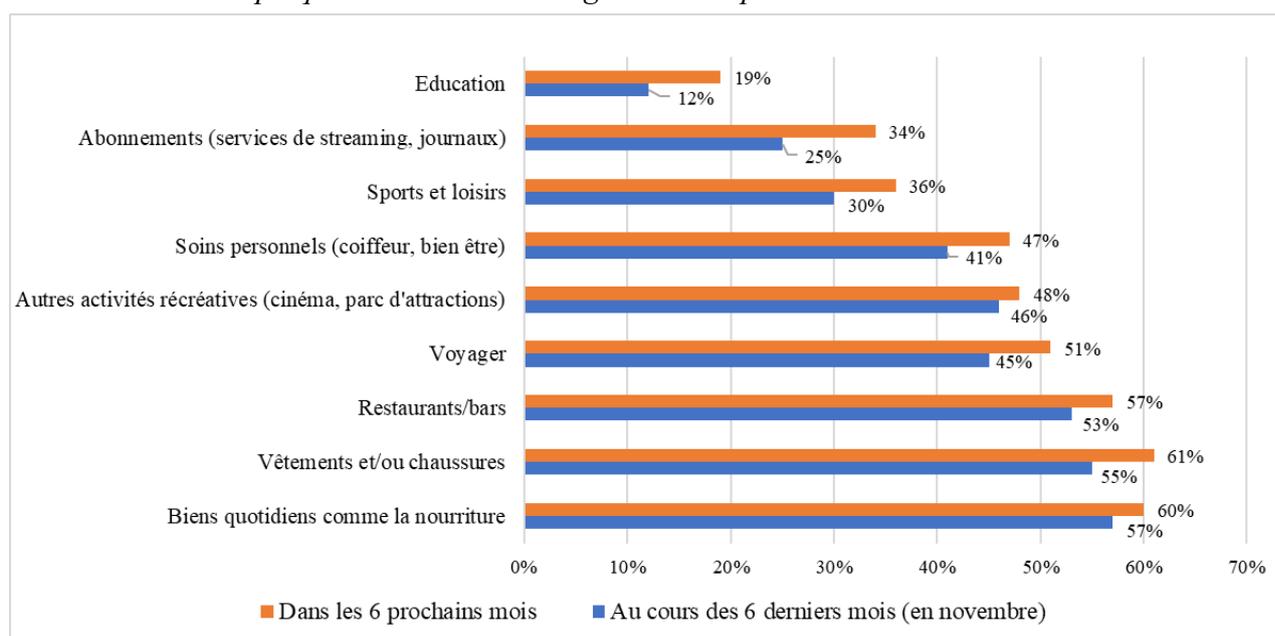
b) Diminuer ses charges

Une autre stratégie mise en place par les ménages pour dégager un disponible pour payer sa facture d'énergie est de diminuer ses charges. Les ménages en difficulté de paiement réduiraient leurs dépenses liées à différents postes du budget (loisirs, sorties, vacances, déplacements, télécommunication, santé, etc.).

Plusieurs enquêtes récentes attestent de cette réalité. D'après une enquête d'ING²⁸ auprès d'un échantillon représentatif de 1007 belges début novembre 2022, 6 personnes sur 10 économisent sur leurs dépenses quotidiennes comme la nourriture (voir le graphique 10). Pour réduire ce poste, les ménages peuvent faire appel à l'aide alimentaire (nous avons vu dans les sections précédentes que les bénéficiaires de l'aide alimentaire étaient en forte hausse en 2022) ou encore utiliser des applications comme « Too good to go ». D'après une autre enquête de Test-Achat²⁹ en avril 2022, 45% des consommateurs favorisent désormais les marques distributeurs ou premier prix dans les supermarchés.

Le poste du budget concernant l'habillement est le second poste le plus cité pour faire des économies dans l'enquête d'ING. Une manière de réduire ce poste du budget est d'acheter en seconde main ou d'acheter moins de vêtements³⁰.

Graphique 10: Postes du budget où les répondants économisent



Source : ING Consumer survey November 2022

Réduire sa consommation énergétique est une autre manière de diminuer ses charges, en agissant directement sur le montant de sa facture d'énergie. Toujours selon l'enquête d'ING,

²⁸ Wouter T., *Enquête ING auprès des consommateurs. Les Belges se serrent la ceinture*, 23 novembre 2022, communiqué de presse, disponible sur <https://newsroom.ing.be/etude-economique-ding-linflation-et-les-prix-de-lenergie-contrainent-six-belges-sur-dix-a-reduire-leurs-depenses-quotidiennes> (consulté le 02/12/2022).

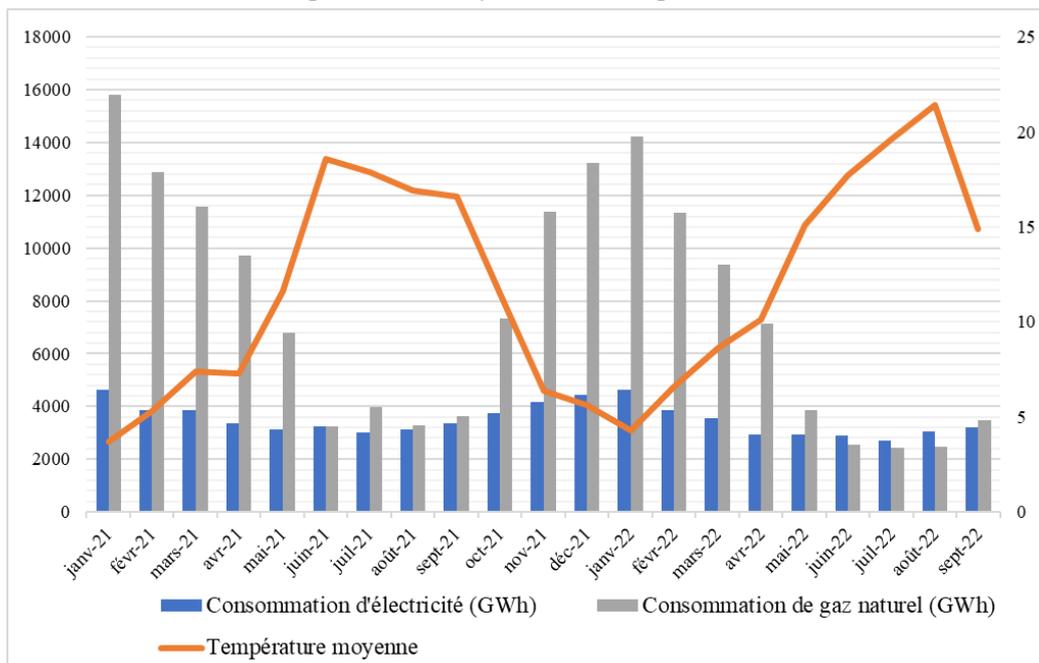
²⁹ Test-Achat, *78 % des Belges ont adapté leurs dépenses domestiques selon un sondage de Test Achats*, 31 mai 2022, communiqué, disponible sur <https://www.test-achats.be/famille-prive/supermarches/presse/adaptation-depenses-domestiques> (consulté le 02/12/2022)

³⁰ 30% des répondants de l'enquête de Test-achat achètent moins de vêtements.

86% des répondants ont pris des mesures d'économie d'énergie. 6 belges sur 10 baissent leur chauffage. Par ailleurs, en raison de la clémence de la météo, les ménages ont pu chauffer moins leur logement. De plus, 4 personnes sur 10 mentionnent également des utilisations plus économes d'appareils électriques.

Le graphique 11 confirme une diminution de la consommation globale d'électricité et de gaz naturel en Belgique par rapport à l'année précédente en tenant compte de la température moyenne.

Graphique 11: Consommation mensuelle d'électricité et de gaz naturel en Belgique et les températures moyennes correspondantes



Source : La CREG

Les ménages qui ont une certaine épargne peuvent également investir dans l'isolation ou des panneaux solaires pour réduire leur consommation d'énergie. Les plus précaires utilisent sans doute des formes alternatives d'énergie moins chères et peuvent se chauffer et se laver dans des lieux publics (à la piscine par exemple) pour réduire leurs charges. La collocation est également une autre solution pour diminuer ses charges énergétiques.

c) Négocier avec les créanciers sans intervention d'un médiateur

Une autre hypothèse qui peut expliquer le faible recours à la médiation de dettes est que certaines personnes en difficulté financière se débrouillent par elles-mêmes pour gérer leurs dettes. Elles peuvent négocier directement des plans de paiements avec les créanciers sans passer par un service de médiation de dettes. Les créanciers pourraient être aussi plus frileux de passer par une procédure judiciaire (RCD) afin de réduire les coûts de recouvrement (coût de la justice, pas certain de récupérer l'entièreté de la dette).

Certains ménages sont aussi insaisissables car leurs revenus sont sous le seuil d'insaisissabilité et aucun bien ne peut être saisi chez eux.

D'autres systèmes de débrouille se mettent en place comme demander de l'aide à son réseau social (famille, amis...). Par exemple, les parents pourraient emprunter de l'argent pour aider leurs enfants.

3.3. Le non-recours à la médiation de dettes, un constat indépendant des crises

Les personnes en difficulté financière vont chercher de l'aide auprès des services de médiation de dettes bien souvent, en dernier recours, quand elles n'ont plus d'autres choix, qu'elles sont dans une situation d'urgence. Or, à l'heure actuelle, un nombre non négligeable de ménages n'en est pas encore à chercher « ce dernier recours ». Ils développent des stratégies pour « joindre les deux bouts ». On peut très raisonnablement craindre que ces stratégies ont leurs limites et qu'à court ou moyen terme, elles ne seront **plus un « filet de sécurité » suffisant** pour éviter les difficultés financières sévères de ménages qui se retrouveront dès lors dans une situation à leurs yeux urgente.

Une **information exacte et accessible**, déjà maintes fois soulignée, fait également défaut. Le non-recours peut s'expliquer aussi par la non-connaissance ou la méconnaissance des services de médiation de dettes par le grand public. Soit il ne connaît pas l'existence de ce type de service, soit il en a une vision biaisée à cause de rumeurs ou de mauvaises expériences de leur entourage (la procédure serait équivalente à une perte de liberté, impliquerait trop de contraintes, le médiateur communiquerait trop peu avec le médié...). Est également pointé un manque de communication et d'interconnaissance entre les services de première ligne et les professionnels de la médiation de dettes. Certains sont également découragés et épuisés par le renvoi d'un service à l'autre (« ping-pong institutionnel ») ne permettant pas d'identifier rapidement la bonne porte à laquelle frapper.

La numérisation des services renforce la **fracture numérique** et accentue le non-recours aux droits et aux aides sociales d'un pan de la population. Ce constat est largement documenté dans d'autres secteurs ; la médiation de dettes n'y échappe pas. D'après le baromètre de l'inclusion numérique de la Fondation Roi Baudouin³¹, 8% des ménages belges ne disposent pas d'une connexion internet à leur domicile, 7% des belges entre 16 et 74 ans sont des non-utilisateurs d'internet, c'est-à-dire n'ayant pas utilisé internet durant les trois derniers mois et 39% de belges entre 16 et 74 ans disposent de faibles compétences numériques. Le futur registre des RCD (« JustRestart ») risque d'ailleurs de se confronter à cette problématique. Par ailleurs, il deviendrait plus compliqué pour ces personnes d'accéder aux professionnels de la médiation de dettes car l'accès aux preuves de revenus et de dettes est un obstacle quand elles sont numérisées (ces preuves sont indispensables notamment pour établir un budget correct). De plus, le télétravail généralisé dans certains services ou cabinets rendrait les rencontres en présentiel plus difficiles.

Une part de la population serait dans une situation de détresse absolue ou de déni. Elle serait **dépassée par sa situation**. Selon les professionnels rencontrés, ces ménages « s'enfonceraient sans demander de l'aide », ce qui ne manque pas d'inquiéter au vu des perspectives peu positives à court terme en matière de coût de la vie. Ces personnes peuvent aussi avoir sollicités un service de médiation de dettes au départ mais abandonnent en cours de route à cause de la lourdeur administrative.

³¹ Brotcone P., Faure L. & Mariën I., (2022), *Baromètre inclusion numérique 2022*, Fondation Roi Baudouin, disponible sur <https://kbs-frb.be/fr/barometre-inclusion-numerique-2022>

Parallèlement, ces ménages ou d'autres auraient **perdu confiance dans les institutions**, qu'elles soient politiques, publiques, économiques.... Ils seraient en révolte par rapport aux crises et à leurs impacts (notamment financiers). Jugeant, pour certains, leur (sur)endettement injuste, ils n'entreprendraient pas de démarches pour le régler. A titre d'exemple, citons les mouvements de désobéissance civile, notamment « Don't Pay »³².

4. Quel avenir et quelles pistes de solution ?

Les professionnels des différents secteurs sollicités ont fait part de leurs espoirs, de leurs craintes et de recommandations dans ce contexte incertain.

a) *Des inquiétudes et un pessimisme marqués*

Une grande majorité est pessimiste et est très inquiète pour l'avenir. Un afflux de demandes est redouté, notamment car on en ignore l'ampleur et la temporalité. Certains prévoient cette arrivée massive pour **mars/juin 2023**, quand l'ensemble des factures de régularisation d'énergie seront réceptionnées. D'autres la prévoient plutôt **fin 2023 ou début 2024** quand les différents « filets de sécurité » auront lâché et que les étapes de recouvrement seront bien avancées. Le manque de personnel et la hausse des coûts (salariaux, énergétiques, subsides non indexés) dans les structures rend cet avenir encore plus angoissant. Plus spécifique à la médiation de dette judiciaire, la baisse des admissibilités en R.C.D. pose question par rapport au financement et à la continuité des activités des avocats et des S.M.D.

D'autres points d'inquiétude sont soulignés : la levée des mesures de soutien des gouvernements, l'arrivée de la classe moyenne qui tient le coup grâce à l'épargne, la colère d'une partie de la population et la perte de confiance dans les institutions. Quelles réponses fournir aux personnes en insolvabilité structurelle en médiation de dettes et aux personnes qui réclament l'aide sociale uniquement pour un problème de facture d'énergie ? Et qu'en est-il des médiés qui, pour certains, ont fait des efforts depuis des années pour conserver une épargne ou éviter les saisies et qui risquent de voir ces efforts réduits à néant pour pouvoir faire face aux factures d'énergie ?

Ces crises rappellent le caractère essentiel de ces professionnels et une indispensable et urgente anticipation d'une revalorisation du secteur (en termes humains et financiers notamment) avant un afflux de demandes qui est prévisible depuis des mois.

b) *Une crise comme moteur de changements de comportement de consommation*

Certains affichent de l'optimisme. Ils rappellent tout le sens, l'utilité et l'importance des secteurs de la médiation de dette et de l'aide sociale. D'autres constatent que les crises successives ont un effet sur certains comportements : elle ferait réfléchir quant à sa consommation énergétique personnelle et inciterait les particuliers à rénover leur logement, effet non négligeable en pleine crise climatique.

c) *Des réformes qui inquiètent*

Quelques questionnements par rapport à des réformes à venir se sont aussi présentés. L'arrivée d'une plateforme numérique pour le dépôt de requêtes en R.C.D. fait son apparition en janvier

³² « Don't Pay » est un mouvement de contestation contre la hausse des factures d'énergie. Originaire du Royaume-Uni, ce collectif encourage à ne pas payer sa facture d'énergie.

2023. Ce changement crée à la fois des peurs (par rapport au nonaccès à la procédure par la fracture numérique, par rapport à la formation de leur personnel et par rapport à la crainte que les médiateurs doivent supporter le coût lié à l'utilisation de cette plateforme) et des espoirs (une économie de « paperasse », une facilitation du travail, une uniformisation des pratiques) auprès des médiateurs judiciaires.

Pour janvier 2023, un changement dans la procédure de défaut de paiement en énergie en Wallonie est aussi à venir. Désormais, le juge de paix devra trancher en cas de difficultés liées à l'activation de la fonction de prépaiement, de demande de résiliation du contrat et/ou de demande d'autorisation de coupure d'énergie dans le cas d'un défaut de paiement. Des questions se posent sur l'allongement du délais et du coût de cette procédure pour le consommateur. Il est aussi difficile d'anticiper comment les juges de paix vont réussir à gérer l'entièreté des dossiers. L'introduction d'une réforme à Bruxelles impliquant le juge de paix a conduit à une explosion des montants des dettes, ce qui inquiète le secteur de l'aide sociale en Wallonie.

d) Des solutions à inventer

Les acteurs de terrain ont réfléchi et proposé des pistes pour anticiper et mieux gérer l'afflux des demandes en médiation de dettes dans les prochains mois.

En termes de communication et d'information

- Travailler à une communication sur les missions des services de médiation de dettes pour que le grand public connaisse cette procédure et à qui elle est destinée ;
- Mettre en place une plateforme d'information à destination des professionnels pour mieux suivre les changements législatifs.

En termes de collaboration et d'interconnaissance

- Créer plus de concertation et de confiance entre tous les acteurs, renforcer le lien entre la première ligne et les services de médiation de dettes (combinaison de l'aide sociale avec un accompagnement budgétaire) ;
- Renforcer le dialogue entre les CPAS, les fournisseurs et les gestionnaires d'énergie pour gérer au mieux les factures et mettre en place un fond énergie qui prend en compte tous les combustibles ;
- Uniformiser les pratiques au tribunal du travail et chez les juges de paix pour que les médiateurs aient accès au même traitement.

En termes de politiques

- Investir massivement dans la prévention du surendettement et l'éducation financière (au niveau scolaire, aux étapes importantes de la vie mais aussi pour éviter les rechutes suite à une médiation de dettes amiable ou judiciaire) ;
- Revaloriser les faibles revenus et éviter les pièges à l'emploi via des mesures structurelles ;
- Supprimer le statut cohabitant et revoir le coût du logement qui pèsent sur le budget des ménages en difficulté ;
- Instaurer une « faillite personnelle » ou à tout le moins, trouver une solution pour les personnes en insolvabilité structurelle surendettées (via une procédure alternative au R.C.D. d'effacement de dettes) ;

- Mettre en place un monitoring actuel et agrégé reprenant un ensemble d'indicateurs des difficultés financières des ménages permettant entre autres de mettre en place des mesures ciblées et spécifiques ;
- Mobiliser d'autres services que le CPAS considéré comme seul acteur de référence pour gérer les crises successives.