

« Où sont les surendettés ? »

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

ELISA DEHON
Économiste

CAROLINE JEANMART
Sociologue

1. Introduction

Après la crise sanitaire, l'inflation en forte hausse et la crise énergétique pèsent sur le budget des ménages. Pourtant, en 2022, les constats du secteur de la médiation de dettes (amiable et RCD) ne sont pas inquiétants. L'afflux redouté de nouvelles demandes ne s'est pas encore produit.

Cette réalité est d'autant plus difficile à appréhender que les demandes en aide alimentaire, d'octroi de l'aide sociale du CPAS et de plans de paiement pour les factures d'énergie augmentent largement en 2022, indiquant des difficultés financières pour un certain pan de la population.

Afin de comprendre cette apparente contradiction, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement a lancé une étude sur le (non ou faible) recours des personnes en difficulté financière aux dispositifs de traitement du surendettement au cours des crises successives¹. Des acteurs du secteur de la médiation de dettes (amiable et RCD), du recouvrement et de l'aide sociale ont été consultés pour partager leurs constats actuels et leurs hypothèses sur le non-recours à la médiation de dettes (au cours de 30 entretiens et une table ronde avec 77 participants).

2. Le point sur la situation macro-économique

Afin de mieux comprendre les raisons pour lesquelles les professionnels de la médiation de dettes ne sont pas davantage sollicités malgré plusieurs crises successives, il est essentiel de faire le point sur la situation macro-économique du pays.

2.1. Pouvoir d'achat et marché de l'emploi

Selon Statbel, l'inflation en 2022 s'élève à 9,6 %, un niveau qui n'avait plus été atteint depuis les années 70. Malgré une inflation persistante, notre système d'indexation automatique des salaires protège en partie le pouvoir d'achat. La BNB² estime que le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages belges en 2022 a seulement diminué de 0,4 %. Pour 2023, il augmenterait de 3,1 %. De plus, l'évolution du taux d'emploi reste positif et le taux de chômage a entamé une baisse importante en 2022. Le marché du travail, resté dynamique, protège aussi le pouvoir d'achat (les revenus liés au travail sont supérieurs à ceux du chômage).

Toutefois, ces chiffres représentent une moyenne de l'ensemble des ménages belges, il n'est donc pas exclu que certaines catégories de ménages connaissent une plus grande diminution de leur pouvoir d'achat ou une perte d'emploi en 2022 ou en 2023.

2.2. Faillites

Les statistiques sur le nombre de faillites, disponibles sur Statbel, indiquent, entre autres, des prémices de difficulté financière pour les indépendants et d'autres personnes ayant perdu un emploi. Le nombre de faillites avait fortement diminué pendant la crise sanitaire, suite au moratoire instauré d'avril 2020 à novembre 2021. Ce n'est que depuis le quatrième trimestre de 2021 que le nombre de faillites augmente. Néanmoins, le nombre mensuel de faillites en 2022 et 2023 reste en-deçà des chiffres de 2019. De plus, la hausse des faillites peut être due à un effet de rattrapage, avec des entreprises structurellement en mauvaise santé avant la crise et qui auraient fait faillite sans les mesures d'aide accordées.

2.3. Défauts de paiement en matière de crédit

Les indicateurs relatifs aux défauts de paiement en matière de crédit de la Centrale des Crédits aux Particuliers peuvent aussi nous indiquer des difficultés financières de certains ménages³. Le nombre d'emprunteurs défaillants, c'est-à-dire le nombre de personnes avec un retard de paiement non régularisé sur au moins un crédit, ainsi que le pourcentage d'emprunteurs défaillants⁴ continuent à diminuer depuis 2016. D'autres indicateurs comme l'arriéré moyen et la multi-défaillance (les personnes ayant plusieurs crédits défaillants) montrent également des tendances à la baisse en 2022.

3. Le recours à la médiation de dettes en baisse, voire en stagnation

Le recours aux procédures de traitement du surendettement est également en baisse, voire en stagnation pour 2022 et 2023. En particulier, le recours au règlement collectif de dettes (RCD) connaît des niveaux historiquement bas. Il a chuté drastiquement à partir de 2015 et cette baisse a continué pendant la crise sanitaire ainsi que pour l'année 2022 (voy. tableau 1).

¹ L'analyse détaillée du faible recours à la médiation de dettes (amiable et judiciaire) en période de crise en Belgique est accessible sur le site de l'Observatoire (www.observatoire-credit.be, onglet « Publication »).

² Banque nationale de Belgique, *Economic projections for Belgium – December 2022*, NNB Economic Review, 2022/#23.

³ Pour le lecteur intéressé par une analyse détaillée des données sur les défauts de paiement en matière de crédit, nous renvoyons vers notre note d'analyse annuelle des statistiques de la CCP pour 2022, disponible sur le site de l'Observatoire (www.observatoire-credit.be, onglet « Publication »).

⁴ Il s'agit du rapport entre le nombre d'emprunteurs défaillants et le nombre total des emprunteurs. Cet indicateur permet de corriger l'effet de la baisse ou de la hausse des emprunteurs. En effet, une baisse des emprunteurs défaillants peut aussi être le résultat d'une population moins nombreuse d'emprunteurs ou de difficultés financières à la baisse.

Tableau 1 : Évolution du nombre de procédures en cours et des nouvelles procédures en RCD (2007-2022, Belgique)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Procédures en cours	56.952	60.991	68.059	76.179	83.876	89.024	92.362	97.605	97.636	95.569	93.565	89.034	83.374	74.765	67.100	59.717
Nouvelles procédures	12.782	12.900	15.910	17.868	17.551	16.093	17.678	17.552	15.877	15.355	14.442	12.458	12.399	9.584	9.500	8.771

Source : CCP (BNB)

La diminution des nouvelles procédures depuis 2015 pourrait s'expliquer par différents facteurs structurels, comme une baisse de l'attractivité de la procédure ou un palier atteint par celle-ci.

L'entrée en vigueur du Livre XX du Code de droit économique en 2018 qui ne permet plus aux indépendants d'introduire un RCD peut aussi avoir eu un effet sur cette baisse.

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

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

Le nombre de procédures en cours et de nouvelles procédures entre 2019 et 2021 a diminué respectivement de 33 % et 29 %.

Les médiateurs de dettes 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 RCD.

Bien évidemment, l'évolution des nouvelles procédures en RCD varie d'un arrondissement administratif à un autre. Dans quelques-uns, le nombre de nouvelles procédures mensuelles a largement augmenté entre novembre 2022 et mars 2023. Il s'agit principalement de zones plus rurales. Cependant, une tendance à la baisse générale annuelle du nombre de nouvelles procédures se dégage dans tous les arrondissements administratifs entre 2019 et 2022.

4. Constats du secteur de la médiation de dettes et de l'aide sociale

On constate un non-afflux des bénéficiaires en médiation de dettes alors qu'il y a une arrivée importante de nouveaux bénéficiaires pour l'aide sociale et pour l'aide alimentaire. La plupart des avocats médiateurs sont d'ailleurs surpris d'apprendre qu'il n'y a pas plus de bénéficiaires en médiation amiable car certains sont persuadés que le non-recours au RCD s'explique par une hausse des dossiers en médiation amiable. Ces nouvelles inquiètent d'ailleurs les médiateurs. Une baisse du nombre de dossiers signifie pour eux une baisse des rentrées financières. Quelques-uns s'interrogent sur la continuation de cette activité, d'autres s'inquiètent de devoir, à terme, licencier du personnel.

D'après nos entretiens, la crise énergétique vient déjà bouleverser l'organisation des services d'aide sociale et alimentaire, qui se retrouvent bien souvent débordés. Les CPAS connaissent en plus de cela des dysfonctionnements importants dus au rôle

majeur qu'ils ont dû assumer au cours des crises successives ; on souligne notamment le manque de travailleurs sociaux suite à un absentéisme massif, des burnouts et une crise de sens.

Un nouveau public frappe également à la porte des services d'aide : des personnes de la « classe moyenne dite inférieure » et des travailleurs qui n'avaient jamais dû faire appel à l'aide sociale auparavant. Beaucoup plus d'indépendants viennent également demander de l'aide, que ce soit en médiation amiable ou au sein des CPAS, suite à l'effet de la crise sanitaire sur l'arrêt des activités économiques.

Dès lors, comment expliquer que les services d'aide sociale et alimentaire sont débordés alors que les services de médiation de dettes ne voient pas d'afflux de nouveaux bénéficiaires ?

5. Hypothèses

Différentes hypothèses permettent d'expliquer ce paradoxe.

5.1. Une partie des ménages peu, voire pas (encore) touchée par les crises successives

Une première série d'hypothèses met en avant qu'une partie de la population n'est pas encore affectée par la crise énergétique.

Il semblerait d'abord qu'une partie de la population a bénéficié d'aides conséquentes au cours des crises successives. La médiation de dettes (amiable et judiciaire) ne serait dès lors pas encore sollicitée car la population la plus touchée par la hausse des prix de l'énergie et des produits alimentaires, habituée des services sociaux, tient le coup grâce aux aides diverses (tarif social, aide directe, indexation automatique des allocations sociales).

Même si d'autres catégories de particuliers n'ont pas accès à ces aides, ils peuvent être protégés de l'inflation de deux autres manières : via l'épargne et l'effet de retard des factures d'énergie.

La classe moyenne inférieure qui possède un revenu supérieur aux seuils définis pour bénéficier des aides dans le cadre de la crise énergétique puiserait alors dans son épargne pour faire face aux conséquences budgétaires des crises successives. En effet, 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 épargné⁵.

Il y aurait également un délai entre la hausse des prix de l'énergie et son effet réel sur le budget des ménages. En effet, certains ménages n'auraient pas encore reçu leurs factures de régularisation. Par ailleurs, d'autres bénéficieraient encore de contrats fixes en cours. Ces ménages ne sont donc pas encore tous en difficulté de paiement de leurs factures énergétiques et il faudrait

⁵ R. BASSELIER et G. MINNE, *Household savings during and after the COVID-19 crisis: lessons from surveys*, December 2021, NBB Economic Review.

attendre quelques mois pour voir un afflux de bénéficiaires en médiation de dettes.

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

Avant de recourir à la médiation de dette, un certain nombre de ménages en difficulté financière cherche toutes les solutions possibles afin de pouvoir payer leurs dettes. Trois stratégies peuvent être mises en place par ces ménages pour garder la tête hors de l'eau.

Afin d'anticiper ou d'éviter les difficultés financières, plusieurs ménages augmentent leurs revenus. Certains particuliers peuvent travailler plus ou commencer à travailler, on pense notamment aux étudiants jobistes dont le plafond d'heures défiscalisées a été relevé. D'autres ménages pourraient aussi vendre des équipements pour payer une facture d'énergie conséquente. Le recours à l'économie parallèle peut également aider certains ménages à joindre les deux bouts. Pour augmenter leurs revenus, d'autres ménages pourraient également contracter un crédit, ce qui ne sera évidemment pas sans conséquence par la suite.

Une autre stratégie mise en place par les ménages pour dégager un disponible est la diminution de leurs charges. Les ménages en difficulté de paiement réduiraient leurs dépenses liées à différents postes budgétaires (loisirs, sorties, vacances, déplacements, télécommunication, santé, etc.). D'après une enquête d'ING en novembre 2022⁶, six personnes sur dix économisent sur des dépenses quotidiennes comme la nourriture.

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 paiement avec les créanciers sans passer par un professionnel de la médiation de dettes. D'autres systèmes de débrouille se mettent également en place, comme demander de l'aide à son réseau social (famille, amis...).

5.3. Le non-recours aux aides déjà existant mais accentué par les crises successives

Bien souvent, les personnes en difficulté financière vont chercher de l'aide auprès d'un professionnel de la médiation de dettes en dernier recours, quand elles n'ont plus d'autres choix, qu'elles sont dans une situation d'urgence. Ce non-recours à la médiation de dettes avant d'atteindre une situation critique existait déjà avant les crises successives. Il peut être expliqué par plusieurs facteurs.

Avant tout, une information exacte et accessible sur les processus de médiation de dettes fait défaut. Le non-recours peut s'expliquer par la non-connaissance ou la méconnaissance de la médiation de dettes (amiable et judiciaire) par le grand public. 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 ménages sont également découragés et épuisés par le renvoi d'un service à l'autre (« ping-pong institutionnel ») qui ne permet pas d'identifier rapidement la bonne porte à laquelle frapper.

Ensuite, la numérisation des services renforce la fracture numérique et accentue le non-recours aux droits et aux aides sociales d'une partie de la population. Cette numérisation s'est considérablement accentuée pendant la crise sanitaire. 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 peut être 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.

Le non-recours peut aussi s'expliquer par la situation psychologique de certains individus, ils seraient dans une situation de détresse absolue ou de déni, dépassés par leurs situations. Selon les professionnels rencontrés, ces ménages « s'enfonceraient sans demander de l'aide ». Ces personnes peuvent aussi avoir sollicité un service de médiation de dettes au départ mais avoir abandonné en cours de route à cause de la lourdeur administrative.

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 répercussions (notamment financières). Jugeant, pour certains, leur (sur)endettement injuste, ils n'entreprendraient pas de démarches pour le régler. À titre d'exemple, citons les mouvements de désobéissance civile, notamment « Don't Pay »⁷.

6. Conclusion : quel avenir pour la médiation de dettes ?

On peut très raisonnablement craindre que les aides, l'épargne, l'effet de retard des factures d'énergie et les trois stratégies pour éviter le recours à la médiation de dettes aient leurs limites. À court ou moyen terme, ces « filets de sécurité » ne seront plus suffisants pour éviter les difficultés financières sévères. Les ménages se retrouveront dès lors dans une situation à leurs yeux urgente et viendront demander de l'aide en médiation de dettes. Un afflux de demandes est redouté, notamment car on en ignore l'ampleur et la temporalité. Certains prévoient cette arrivée massive pour 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.

Les temps de crises font souvent réfléchir à des réformes. Ces crises rappellent le caractère essentiel et indispensable des professionnels de la médiation de dettes et de l'aide sociale. Travailler à faire connaître les missions des professionnels de la médiation de dettes et créer plus de concertation entre tous les acteurs de l'aide aux citoyens paraît essentiel aux yeux du secteur. L'idée d'une procédure de « faillite personnelle » pour les personnes en insolvabilité structurelle endettées, qui permet de redémarrer de zéro, est revenue également plusieurs fois lors de nos échanges.

Est-ce que 2023 sera l'année du retour au recours à la médiation de dettes ? Verra-t-on des réformes dans le secteur ? Seul l'avenir nous le dira.

⁶ T. WOUTER, 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-inflation-et-les-prix-de-lenergie-contrainent-six-belges-sur-dix-a-reduire-leurs-depenses-quotidiennes> (consulté le 2 décembre 2022).

⁷ « 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.