



Observatoire  
du Crédit et  
de l'Endettement

# Prévention et traitement du surendettement en Wallonie

*Rapport d'évaluation*

**2022-2023**

Avec le soutien de  
la



**Wallonie**

# PRÉVENTION ET TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT EN WALLONIE

## RAPPORT D'ÉVALUATION

ANNÉES 2022-2023

E. Dehon, économiste

### Table des matières

Préambule : Quelques définitions et concepts	5
Le point sur la situation macro-économique	7
Comment se profile l'avenir pour les économies belge et wallonne ?	9
Le point sur les actualités politiques et juridiques	9
Prévention et traitement du surendettement en Wallonie	13
<b>CHAPITRE 1. L'ENDETTEMENT LIÉ AU CRÉDIT</b>	<b>17</b>
1. Les emprunteurs défaillants	18
1.1. Evolution du nombre d'emprunteurs défaillants en Belgique	18
1.2. Evolution du nombre d'emprunteurs défaillants par région	21
1.3. Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants	24
1.4. La répartition géographique en Belgique du pourcentage d'emprunteurs défaillants	26
2. Les nouveaux emprunteurs défaillants	27
3. La multi-défaillance	29
4. Les arriérés moyens	29
5. Qui est emprunteur défaillant ?	32
À retenir	33
<b>CHAPITRE 2. L'ENDETTEMENT LIÉ À LA VIE COURANTE</b>	<b>34</b>
1. Les dettes d'énergie	35
1.1. Quelle évolution des prix de l'énergie ?	36
1.2. Qui est concerné par la précarité énergétique, quelles difficultés ?	37
1.3. Le parcours de la dette d'énergie	39
1.4. Quelles mesures pour aider les personnes en difficultés avec leur facture d'énergie ?	41
2. Les dettes d'eau	47
2.1. La consommation d'eau et l'évolution de la facture d'eau	47
2.2. Qui est concerné par la précarité hydrique, quelles difficultés ?	48

2.3. L'endettement lié à la facture d'eau	49
2.4. Quelles mesures pour aider les personnes en difficulté avec leur facture d'eau ?	51
3. Les dettes alimentaires	53
3.1. Evolution des prix des produits alimentaires	53
3.2. Le recours à l'aide alimentaire	54
3.3. Le Service des créances alimentaires (SECAL)	55
4. Les dettes fiscales	56
4.1. Les plans de paiement accordés par le SPF Finances	56
4.2. Les actions de recouvrement liées aux dettes fiscales	57
4.3. Les dettes fiscales irrécouvrables	58
À retenir	58

### **CHAPITRE 3. LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT** 60

1. Quelles actions sont mises en place pour prévenir le surendettement ?	62
1.1. L'éducation financière	62
1.2. La protection du consommateur	63
1.3. Les types d'actions réalisées par les acteurs du surendettement	64
2. Qui sont les principaux acteurs de la prévention du surendettement ?	64
2.1. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement	64
2.2. Les centres de référence en médiation de dettes	64
2.3. Les institutions agréées pour la médiation de dettes	65
2.4. Crédal	66
2.5. La F.S.M.A.	66
2.6. Le comité de coordination des actions de prévention et de lutte contre le surendettement	66
3. Quel public visé par les actions de prévention ?	67
3.1. Les « personnes relais »	67
3.2. Les profils particuliers	67
3.3. Le grand public	67
4. Qui finance principalement la prévention du surendettement ?	68
4.1. La Région wallonne (via l'Action sociale)	68
4.2. Le Fonds social européen	69
4.3. Une multitude d'acteurs non visibilisés	69
À retenir	70

### **CHAPITRE 4. LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT** 71

1. Les dispositifs d'aide à la gestion du budget et des dettes	72
2. Qui fait de la médiation de dettes ?	73
2.1. Les avocats médiateurs	73
2.2. Les institutions agréées	73
2.2.1. Les types d'institutions agréées	74

2.2.2.	Répartition géographique des services de médiation de dettes (S.M.D.) en Wallonie	74
2.2.3.	Le nombre de dossiers traités par les institutions agréées	74
3.	Combien coûte la médiation de dettes pour les acteurs publics et privés ?	75
3.1.	Les frais de la médiation de dettes amiable : à charge du débiteur ou à charge des institutions agréées ?	76
3.1.1.	Procédure en principe gratuite pour le débiteur, si réalisée auprès d'une institution agréée par la Région wallonne	76
3.1.2.	Procédure payante pour le débiteur, si réalisée auprès de professionnels de la médiation autres que les institutions agréées	76
3.1.3.	Subventions des institutions agréées	76
3.2.	Les frais de la médiation de dettes judiciaire : à charge du débiteur, des créanciers, du S.P.F. Economie ou des autorités fédérales ?	77
3.2.1.	Le coût pour le débiteur	77
3.2.2.	Le coût pour les créanciers	78
3.2.3.	Le coût pour le S.P.F. Economie	78
3.2.4.	Le coût pour le S.P.F. Justice	78
3.3.	Estimation du coût théorique du traitement du surendettement	79
4.	Focus sur le Règlement Collectif de Dettes (R.C.D.)	81
4.1.	L'évolution du nombre de procédures en R.C.D.	81
4.1.1.	La répartition géographique en Belgique de la proportion de la population majeure en R.C.D.	82
4.1.2.	L'évolution du nombre de crédits défaillants dans les dossiers en R.C.D.	83
4.1.3.	L'évolution du type de plan et de la durée des dossiers en R.C.D.	84
5.	Le profil des bénéficiaires en médiation de dettes	86
5.1.	La catégorie d'âge	86
5.2.	La situation socioprofessionnelle	87
5.3.	Le type de ménage	88
	À retenir	90

Tout commence avec une dette. La facture arrive, le paiement n'est pas fait et les frais de retard s'accumulent. D'autres demandes de paiement ne sont pas remboursées, et là, le processus de surendettement se met en route. Soit cette situation peut s'installer petit à petit avec des difficultés qui s'accumulent, soit elle peut survenir brusquement suite à un choc dans le budget (augmentation de charges, diminution de revenu). Le surendetté se retrouve face à des dettes qu'il ne parvient plus à payer alors que les frais de retard et les intérêts s'additionnent.

Ce rapport vise à analyser la situation d'endettement et de surendettement des particuliers en Wallonie. Il répond à plusieurs questions. Les ménages wallons connaissent-ils plus de difficultés financières avec leurs dettes que les années précédentes ? Si oui, pouvons-nous en déduire que plus de ménages sont surendettés ? Comment éviter le surendettement, quelles politiques de prévention sont mises en place à cet effet ? Comment traiter le surendettement, quels dispositifs existent pour aider les ménages surendettés ? Quels ménages utilisent ces procédures d'aide ?

Cette analyse est avant tout destinée aux politiques afin de partager nos constats sur la problématique du surendettement. Néanmoins, elle peut être lue par un public plus large qui s'intéresse à la thématique.

Ce rapport étudie le surendettement selon quatre axes, répartis par chapitre. Chaque chapitre se conclut par nos constats résumant son contenu. Dans l'introduction, plusieurs définitions, le contexte économique et les actualités politiques, juridiques sont présentés afin de mettre en perspective tous les constats posés.

Le premier chapitre porte sur l'ampleur du surendettement en matière de crédit en Belgique, mesuré grâce à la mobilisation d'indicateurs spécifiques et de leurs évolutions : les contrats de crédit, les emprunteurs défaillants, les multi-défaillances en matière de crédit, l'arriéré moyen par emprunteur.

Le second chapitre analyse l'endettement lié à la vie courante, c'est-à-dire l'endettement hors crédit. En particulier, une série de statistiques sur les dettes liées à l'énergie (électricité, gaz), l'eau, l'alimentation et les dettes fiscales est exposée.

Le troisième chapitre est consacré à la prévention du surendettement. Après un tour d'horizon des moyens d'action mis en place en Wallonie et de leur portée, différents acteurs de la prévention sont présentés ainsi que le public qu'ils ciblent et les moyens financiers qui leur sont alloués.

Le quatrième et dernier chapitre aborde le traitement du surendettement en Wallonie. Il se focalise sur les deux types de médiation de dettes, l'évolution du nombre de dossiers, le profil des bénéficiaires et sur les acteurs mettant en œuvre ces dispositifs ainsi que sur la répartition de la charge financière entre les différentes parties prenantes.

Il est à noter que les rapports wallons précédents parlaient de recommandations, nous renvoyons le lecteur vers le mémorandum 2024 (à venir) de l'Observatoire pour celles-ci.

## Préambule : Quelques définitions et concepts

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il s'agit de définir plusieurs notions pour s'assurer que le lecteur comprenne la problématique du surendettement.

**Endettement** : Situation où une personne doit une ou plusieurs dette(s), c'est-à-dire une somme d'argent à une ou plusieurs personne(s) (physiques, morales).

L'endettement n'est pas forcément négatif s'il est géré correctement. Avoir une ou plusieurs dette(s) et s'en acquitter à l'échéance prévue n'a rien de problématique. Toutefois, quand plusieurs dettes se retrouvent en défaut de paiement, c'est-à-dire après plusieurs mois de retard de paiement, l'endettement peut poser problème. Le passage au surendettement est évitable si ces retards de paiement sont résorbés dans un délai raisonnable. Au plus l'endettement est important par rapport aux revenus du ménage et au plus il se répète ou perdure dans le temps, au plus la situation financière du ménage s'enlise.

**Surendettement** : Situation où une personne est en difficulté financière persistante dans le temps et ne sait pas faire face à tous ses engagements financiers (crédits, factures, incapacité de paiement) et ses dépenses courantes récurrentes.

Le surendettement est donc une situation extrême d'endettement. Il convient de préciser qu'il n'existe pas de définition consensuelle du surendettement. Cependant, une étude de la Commission Européenne qui a analysé les différentes définitions du surendettement utilisées dans les états membres<sup>1</sup> pointe les trois éléments de la définition précitée.

La littérature<sup>2</sup> recense quatre dimensions qui caractérisent le surendettement :

- une dimension temporelle : des difficultés structurelles de remboursement dans le long terme ;
- une dimension sociale : la mise en évidence d'une exclusion financière et/ou sociale ;
- une dimension psychologique : le stress ou l'impact sur la santé pouvant survenir chez les personnes concernées par la problématique ;
- une dimension de « subsistance » : les dépenses de base qui doivent être couvertes avant le remboursement des dettes.

**Crédit** : Un type d'endettement, il s'agit d'une avance d'argent réalisée par un prêteur agréé (une banque, un établissement de crédit...) à un particulier. Cette somme est ensuite remboursée en payant des intérêts.

Le crédit est à distinguer du terme endettement, il s'agit d'une forme particulière d'endettement, un endettement n'est donc pas forcément lié au crédit. Nous distinguons deux types de crédits pour les particuliers : le crédit hypothécaire, relatif à l'achat d'un bien immobilier et le crédit à la consommation, qui concerne tous les autres types de crédits (prêt à tempérament, vente à tempérament et ouverture de crédit).

---

<sup>1</sup> European Commission, 2008, Towards a common operational European definition of over-indebtedness, European Commission: Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. European Commission: Directorate General Health and Consumers, 2013, *Study on the over-indebtedness of European households*, European Commission.

<sup>2</sup> Leandro J., Botelho D., 2022, « Consumer over-indebtedness: A review and future research agenda », *Journal of Business Research*, 145, 535-551.

**L'endettement lié à la vie courante** : Un type d'endettement, il s'agit de toutes les dettes d'un particulier, excluant le crédit, qui sont liées à une facture, un ordre à payer.

L'endettement concerne également des charges liées à la vie courante. Nous pouvons citer les dettes d'énergie (électricité, gaz, mazout...), d'eau, de télécommunication (internet, téléphone...), fiscales (impôts, amendes...), de santé (mutuelle, hôpital...), de logement (loyer), d'assurances, etc.

**Pauvreté** : Situation où une personne a des ressources (matérielles, culturelles et sociales) si faibles qu'elle est exclue des modes de vie minimaux acceptables dans le pays dans lequel elle vit (Conseil de l'UE, 1984).

Le surendettement est également étroitement lié à la pauvreté. La pauvreté et le surendettement ont certains facteurs déclencheurs en commun et se renforcent mutuellement. D'ailleurs, les indicateurs EU-SILC<sup>3</sup> qui servent à monitorer la pauvreté et l'exclusion sociale par pays européen, sont souvent utilisés pour parler de surendettement. Néanmoins, il est important de distinguer ces deux concepts. Rappelons que des ménages peuvent vivre des épisodes de surendettement sans qu'il ne soit question de pauvreté, tandis que certaines personnes en situation de pauvreté ne sont pas surendettées.

**Recouvrement de dettes** : Procédure mise en place par un créancier pour obtenir le paiement d'une dette auprès d'un consommateur en défaut de paiement.

Quand un consommateur ne paye pas une facture, le créancier dispose de plusieurs leviers pour récupérer son dû comme des rappels de paiement, des mises en demeure, des saisies, etc. Nous distinguons deux types de recouvrements qui sont encadrés légalement :

- le **recouvrement amiable** concerne toute pratique ou acte ayant pour but d'inciter le consommateur à payer une dette sans passer par une procédure judiciaire. Pour cela, le créancier ne doit pas disposer d'un titre exécutoire. Il peut faire appel à une société de recouvrement, un huissier de justice ou encore un avocat.
- le **recouvrement judiciaire** est l'ensemble des procédures qui permet au créancier d'obtenir le paiement de sa dette par la force, l'exécution des actes et jugements qui reconnaissent sa créance. Pour cela, le créancier doit obligatoirement disposer d'un titre exécutoire (décision de justice, acte notarié et contraintes/avis de perception et recouvrement).

**Prévention du surendettement** : Ensemble de mesures, d'activités et de dispositions visant à rendre les individus capables de gérer leurs finances et de faire en sorte qu'ils conservent une situation financière équilibrée<sup>4</sup>.

Le surendettement des individus a de nombreuses conséquences : problème de santé mentale et physique, coût tant monétaire que mal-être sociétal<sup>5</sup>. Dans ces circonstances, il convient d'essayer

<sup>3</sup> Statistiques de l'Union Européenne sur le revenu et les conditions de vie, disponible sur Eurostat <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

<sup>4</sup> Wilmik. (2012). Prevention of over indebtness. *Money Matters*, 4-5.

<sup>5</sup> Voir à cet effet :

d'empêcher le passage d'un endettement au surendettement. La prévention du surendettement est un outil qui permet d'atteindre cet objectif, avec un moindre coût que le traitement du surendettement.

Comme pour le surendettement, il n'existe pas de définition communément acceptée de la prévention du surendettement. Elle repose toutefois sur deux axes : la protection des consommateurs et les actions d'éducation financière<sup>6</sup>.

**Traitement du surendettement** : Un ensemble de mesures, d'activités et de dispositions visant à aider les personnes surendettées.

Idéalement, une situation d'endettement problématique devrait être évitée par la prévention et des interventions en amont de problèmes financiers récurrents. Toutefois, il faut parfois intervenir quand les difficultés financières sont déjà présentes et avancées. Dans ce cadre, on parle de traitement du surendettement.

Si les procédures de traitement du surendettement s'attaquent aux effets du surendettement, elles n'ont généralement ni pour objectif ni les moyens de « traiter » les causes de cette situation. Ces procédures n'ont pas été conçues pour répondre aux problématiques de revenus insuffisants pour couvrir les besoins de base des ménages.

Etant donné que ces définitions sont limitées et ne font pas consensus, nous mobilisons trois types de données pour rendre compte de la fréquence du surendettement et de ses évolutions récentes :

- des données concernant les défauts de paiement en matière de crédit enregistrés dans la C.C.P. (Centrale des Crédits aux Particuliers) ;
- des données concernant les défauts de paiement en matière d'énergie, d'eau ou encore de dettes fiscales ou alimentaires (auxquelles nous faisons référence ici en tant que « dettes de la vie courante ») ;
- des données ayant trait au recours aux procédures de traitement du surendettement.

### Le point sur la situation macro-économique

2022 fut une année particulière, il est donc essentiel de revenir sur ce qui s'est passé sur le plan macro-économique pour mieux comprendre les chiffres présentés dans ce rapport.

En premier lieu, nous avons connu une reprise des activités économiques, surtout à partir du dernier trimestre 2021 avec la levée progressive des mesures sanitaires. Puis en février 2022, le conflit russo-ukrainien a interrompu l'embellie économique en marche. Une inflation importante (+10,3% en 2022), surtout énergétique (+57,9% en 2022), s'est installée en Belgique, une situation qui n'avait plus été connue depuis les années 70<sup>7</sup>. L'inflation a érodé en partie le pouvoir d'achat des ménages et a augmenté les coûts pour les entreprises. Toutefois, l'indexation automatique des salaires et les mesures mises en place pour freiner l'inflation ont aidé à maintenir la consommation des ménages. En 2022, la Belgique et la Wallonie évitent la récession avec une croissance du PIB de respectivement 3,2% et 2,7%<sup>8</sup>.

- 
- Gutiérrez-Nieto, B., Serrano-Cinca, C., & de la Cuesta González, M. (2017). A multivariate study of over-indebtedness' causes and consequences. *International Journal of Consumer Studies*, 41(2), 188-198.
  - Lea, S. E. (2021). Debt and overindebtedness: Psychological evidence and its policy implications. *Social Issues and Policy Review*, 15(1), 146-179.
  - Ferreira, M. B., de Almeida, F., Soro, J. C., Herter, M. M., Pinto, D. C., & Silva, C. S. (2021). On the relation between over-indebtedness and well-being: an analysis of the mechanisms influencing health, sleep, life satisfaction, and emotional well-being. *Frontiers in Psychology*, 12, 591875.

<sup>6</sup> Nous développons ces points dans le chapitre 3.

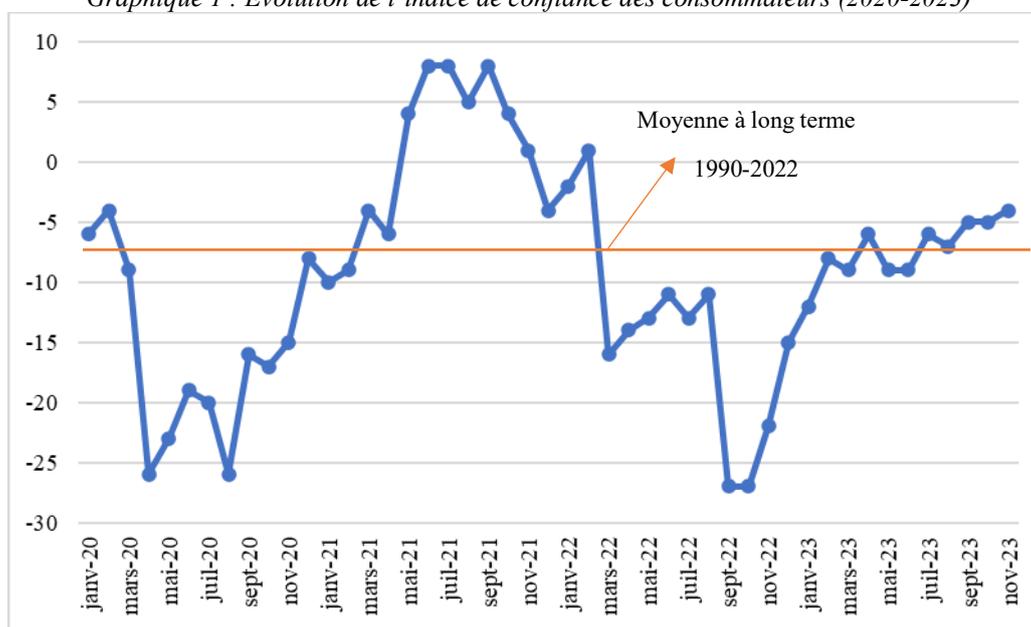
<sup>7</sup> Chiffres de la BNB, IPCH Global EU.

<sup>8</sup> Chiffres de la BNB et de l'IWEPS.

Le marché du travail s'est également montré résilient en 2022 avec un record dans la création d'emploi, 101.000 emplois nets supplémentaires et ce dans presque tous les secteurs<sup>9</sup>. En Belgique, le taux d'emploi des 20 à 64 ans a atteint 72,3% fin 2022 soit une augmentation de 0,7 points de pourcentage par rapport à 2021. Toutefois en Wallonie, le taux d'emploi des 20 à 64 ans n'a pas autant profité de la reprise post-covid atteignant 65,8% en 2022, soit 0,6 de points de pourcentage de moins qu'en 2021<sup>10</sup>.

Afin d'observer comment se sont sentis les ménages en cette période d'inflation importante, nous pouvons observer l'indice de confiance des consommateurs (voir le graphique 1). À la sortie des confinements stricts en juin 2021, l'indice de confiance des consommateurs est remonté après avoir atteint son point le plus bas en août 2020. Cette confiance renouvelée dans l'économie belge s'est ensuite affaïssée à partir du dernier trimestre 2021 avec l'arrivée de l'inflation énergétique. En mars 2022, après le déclenchement de la guerre en Ukraine, les consommateurs sont d'autant plus pessimistes par rapport à la situation économique en Belgique.

Graphique 1 : Evolution de l'indice de confiance des consommateurs (2020-2023)



Source : B.N.B.

Ce n'est que depuis novembre 2022 que les consommateurs font de nouveau plus confiance dans l'économie, ceci coïncide à la baisse de l'inflation énergétique qui avait atteint un pic en octobre 2022. La BNB explique ceci par trois facteurs : « La perspective de l'indexation des salaires, qui surviendra le mois prochain pour beaucoup de ménages, la diminution du prix des carburants et le versement des primes gouvernementales sur l'énergie dopent la confiance des ménages. »<sup>11</sup>.

En 2023, la confiance des consommateurs s'est redressée à partir de l'été, toutefois son augmentation reste modérée. Fin 2023, nous sommes à un niveau légèrement supérieur à la moyenne de long terme. Ceci semble indiquer une sortie de la crise énergétique pour les ménages sans pour autant une reprise spectaculaire comme connue à la sortie des confinements.

<sup>9</sup> BNB Rapport 2022, Chapitre 4 : Activité économique et marché du travail en Belgique, p.133.

<sup>10</sup> Chiffres de Statbel pour le dernier trimestre de l'année.

<sup>11</sup> Banque nationale de Belgique, 20 décembre 2022, Enquête mensuelle auprès des consommateurs – décembre 2022, Communiqué de presse.

## Comment se profile l'avenir pour les économies belge et wallonne ?

Selon les projections de la BNB<sup>12</sup> et de l'IWEPS<sup>13</sup>, les économies belge et wallonne ont fait preuve d'une grande résilience en 2023 et devraient continuer de croître à un rythme quasiment similaire en 2024 et 2025. De manière générale, l'activité économique a continué à être favorisée par la croissance de la consommation des ménages belges et wallons dont le revenu disponible a augmenté en 2023. Ceci est remarquable compte tenu des indicateurs de confiance des ménages présentés précédemment. Ce décalage peut s'expliquer par un contexte de grande incertitude mais qui n'aura pas tant impacté le pouvoir d'achat des ménages belges. Alors que celui-ci chutait en 2022, il est prévu qu'il augmente de 6,5% entre 2023 et 2025.

Le marché du travail s'améliorerait toujours avec plus de créations d'emplois (+0,8% pour l'emploi intérieur wallon), une augmentation du taux d'emploi de 1,5 points de pourcentage en Belgique et une stagnation du chômage d'ici 2026 sur l'ensemble du pays. Toutefois, le taux d'emplois vacants reste élevé, à un niveau supérieur que celui connu avant la crise sanitaire. De plus, la progression du nombre de chômeurs de longue durée (plus de deux ans) en Wallonie inquiète (en 2023, 22% de plus qu'avant la crise sanitaire).

L'inflation en Belgique continue de diminuer après un pic atteint en octobre 2022 grâce à la baisse des prix du gaz et devrait s'établir à 2,3% en 2023. Cependant, elle devrait repartir à la hausse en 2024 (4%) suite au retrait des mesures de soutien à l'énergie, pour ensuite revenir à un niveau normalisé de 1,8% en 2025.

Au vu du contexte incertain lié à l'inflation et aux tensions géopolitiques récentes (guerre en Ukraine, conflit israélo-palestinien), ces prévisions doivent être prises avec une grande vigilance car la Belgique est un pays fort dépendant du contexte international. Les dernières prévisions économiques pour 2022 avaient été plus pessimistes que ce qui s'est réellement passé. De plus, dans un contexte de taux d'intérêt à la hausse, le coût du déficit public augmente. En fonction des mesures prises par les futurs gouvernements, ces prévisions pourraient grandement changer. D'autant que 2024 sera une année d'élections en Belgique, affaire à suivre.

## Le point sur les actualités politiques et juridiques

En plus de la situation macro-économique, il est intéressant de se pencher sur les politiques des deux années écoulées ayant eu ou qui auront un impact sur l'endettement et le surendettement des particuliers. Dans cette section, nous passons en revue de manière succincte les actualités en 2022 et 2023 touchant de près l'endettement des consommateurs et les politiques en matière de recouvrement, de prévention et/ou de traitement du surendettement. Pour le lecteur intéressé par plus de détails, nous renvoyons chaque actualité vers une publication plus précise à ce sujet.

## **Des mesures d'aide mises en place dans le contexte de la crise énergétique**

Suite à l'inflation énergétique importante en 2022, les gouvernements (fédéral et wallon) ont mis en place une série de mesures afin de protéger les ménages. Il s'agissait parfois d'une prolongation de mesures politiques proposées lors de la crise sanitaire ou une création de nouvelles mesures. Celles-ci ont permis de diminuer l'endettement des ménages ou de limiter certaines actions de recouvrement des créanciers. Vous trouverez une liste non-exhaustive de ces mesures dans le chapitre 2 « L'endettement lié à la vie courante ».<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Banque Nationale de Belgique, Economic projections for Belgium – December 2023, NBB Economic Review, 2023 No16.

<sup>13</sup> IWEPS, Tendances économiques N°65, Analyse et prévisions conjoncturelles, 25 octobre 2023.

<sup>14</sup> Voir le tableau 6, section 1.4. « Quelles mesures pour aider les personnes en difficultés avec leur facture d'énergie ? »

## Plusieurs réformes concernant le recouvrement de dettes<sup>15</sup>

- *Amélioration du recouvrement des dettes de douane et accises, amendes pénales et des autres dettes fiscales*

Une loi du 5 juillet 2022<sup>16</sup> prévoit l'extension de la possibilité de saisir le véhicule pour le recouvrement de toutes les dettes fiscales exécutoires.

- *Modifications législatives en matière fiscale*

Une loi du 20 novembre 2022 portant sur des dispositions fiscales et financières diverses prévoit, entre autres, une harmonisation et une diminution pour certains intérêts de retard des dettes fiscales et non-fiscales du SPF Finances.

- *Réorganisation du conseil de discipline pour les huissiers*

Fin 2022, un projet de loi a été adopté par la commission de la justice de la Chambre des représentants. Celui-ci modifie la procédure disciplinaire existante pour les huissiers, sa mise en application commencera en janvier 2024.

- *Recouvrement des dettes d'énergie en Région wallonne*

Suite à une Directive européenne modifiant le secteur de l'énergie<sup>17</sup>, plusieurs décrets ont été adoptés par la Région wallonne afin de se mettre en conformité. L'entrée en vigueur est fixée au 1<sup>er</sup> janvier 2023. Plusieurs modifications sur la procédure liée au recouvrement entre autres : obligation d'un formulaire à joindre avec le courrier de mise en demeure et de défaut de paiement pour informer le client de ses possibilités suite à un non-paiement, le passage à des compteurs intelligents avec l'activation de l'option « compteur à budget » à distance, interdiction de coupure sans autorisation du juge de paix....

- *Changements de la liste des biens insaisissables et prolongation des délais pour faire opposition<sup>18</sup>*

Le 30 mars 2023, le Parlement fédéral a adopté une loi mettant à jour la liste des biens qui ne peuvent pas être saisis par un huissier de justice en cas de dettes impayées<sup>19</sup>. Cette liste a été modernisée avec notamment l'ajout de biens jugés nécessaires à la dignité humaine dans notre société connectée actuelle (ajout du téléphone mobile, d'un ordinateur avec une connexion internet, etc.). D'autres modifications comme l'extension au conjoint et au cohabitant légal de la protection des biens insaisissables ou la prolongation de 10 jours des délais pour faire opposition à la saisie sont également à souligner.

---

<sup>15</sup> Pour les réformes en 2022 voir : S. Thibaut et V. Sautier, « Rétrospectives des actualités législatives 2022 », janvier 2023, disponible sur <https://observatoire-credit.be/storage/3441/R%C3%A9trospectives-2022-%283%29.pdf> , pour les réformes début 2023 voir V. Sautier, « Actualités législatives et jurisprudentielles », mars 2023, disponible sur <https://observatoire-credit.be/storage/3542/Actualit%C3%A9s-l%C3%A9gislatives-et-jurisprudentielles-mars-2023.pdf>

<sup>16</sup> Loi du 5 juillet 2022 portant des dispositions fiscales diverses (1), M.B. 15 juillet 2022, p. 56392, art. 75 et s.

<sup>17</sup> Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (« Directive électricité »).

<sup>18</sup> Plus d'informations sur l'avis des organisations qui luttent contre le surendettement et la pauvreté sur cette réforme sont disponibles sur : <https://observatoire-credit.be/storage/files/actualites/Communiqu%C3%A9%20de%20presse%20-%20Mise%20%C3%A0%20jour%20de%20la%20liste%20des%20biens%20insaisissables.pdf>

<sup>19</sup>

Voir <https://www.lachambre.be/kvvcr/showpage.cfm?section=flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?legislist=legisnr&dossierID=0373>



personnes physiques (débiteurs en difficulté et créanciers privés) qui peuvent soit l'utiliser, soit renoncer à son utilisation, soit continuer à utiliser la version papier.

### **Des modifications pour la faillite des entrepreneurs<sup>26</sup> : transposition d'une législation européenne concernant la restructuration et l'insolvabilité des entreprises**

La loi du 7 juin 2023<sup>27</sup> transpose dans notre législation la directive européenne 2019/1023 qui régleme la restructuration et l'insolvabilité des entreprises. Cette directive a notamment pour objectifs : d'accorder une 2<sup>ème</sup> chance aux entrepreneurs en faillite, de mettre en place un système de restructuration préventive qui aide les entreprises en difficulté pour leur éviter l'insolvabilité, d'améliorer l'efficacité et diminuer la durée des procédures existantes.

---

<sup>26</sup> On entend par entrepreneur une personne physique qui exerce une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale.

<sup>27</sup> [Loi du 7 juin 2023 transposant la directive 2019/1023 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 relative aux cadres de restructuration préventive, à la remise de dettes et aux déchéances, et aux mesures à prendre pour augmenter l'efficacité des procédures en matière de restructuration, d'insolvabilité et de remise de dettes, et modifiant la directive \(UE\) 2017/1132 et portant des dispositions diverses en matière d'insolvabilité \(Moniteur Belge du 7 juillet 2023, p. 59113, en vigueur le 1er septembre 2023\).](#)

## PRÉVENTION ET TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT EN WALLONIE

### Indicateurs macroéconomiques

	Belgique		Zone Euro	
	2021	2022	2021	2022
PIB (% par rapport à l'année précédente)	+6,9%	+3,0%	+5,9%	+3,4%
Taux d'emploi (20-64 ans)	70,6%	71,9%	72,4%	74,1%
Inflation (indice des prix à la consommation harmonisé)	+3,2%	+10,3%	+2,9%	+9,2%
Inflation des produits alimentaires non-transformés (fruits, légumes, viandes et poissons)	-2,2%	+7,6%	+1,6%	+10,4%
Inflation des produits alimentaires transformés	+1,7%	+8,4%	+1,5%	+8,6%
Inflation énergétique	+22,4%	+57,9%	+13%	+37%

Source : Eurostat

### Indicateurs de pauvreté

	Belgique		Région wallonne		Région BXL		Région flamande	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Population à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale	18,8%	18,7%	24,9%	25,8%	35,3%	38,8%	12,4%	11,2%
Population à risque de pauvreté monétaire	12,7%	13,2%	17,8%	17,0%	25,4%	29,8%	7,8%	7,7%
	2020	2021	2020	2021	2020	2021	2020	2021
Population en précarité énergétique	21,5%	20,6%	29,5%	28,8%	26,5%	27,4%	15,9%	14,8%
	2019	2020	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Population en précarité hydrique	14,8%	15,0%	20,7%	20,0%	23,5%	21,0%	9,8%	11,0%

Source : Enquête EU-SILC, Fondation Roi Baudouin

### Les crédits aux particuliers

Situation fin 2023 (évolution par rapport à 2022 ; évolution par rapport à 2019)	Belgique	Région wallonne	Région BXL	Région flamande
Crédits en cours	10.355.744 (-2,2% ; -6,3%)	3.633.784 (-2,5% ; -7,5%)	826.102 (-3,0% ; -10,1%)	5.541.874 (-2,0% ; -5,2%)
Nouveaux crédits	1.126.467 (-7,8% ; -24,1%)	458.884 (-3,3% ; -16,1%)	119.357 (-0,3% ; -13,7%)	555.820 (-11,2% ; -30,8%)

Montant des crédits octroyés	48.558.760€ (-26,4% ; -34,1%)	15.701.517€ (-14,1% ; -19,3%)	6.255.839€ (-20,2% ; -15,4%)	31.335.783€ (-22,4% ; -33,5%)
Nombre d'emprunteurs avec au moins un crédit	6.083.561 (-1,2% ; -2,4%)	1.942.660 (-1,4% ; -3,1%)	487.452 (-1,7% ; -5,5%)	3.531.825 (-1,0% ; -1,7%)
Nombre d'emprunteurs avec au moins un crédit défaillant	265.651 (-3,4% ; -21,1%)	102.910 (-5,6% ; -26,4%)	38.080 (-3,1% ; -19,6%)	102.587 (-1,7% ; -18,7%)
Nombre d'emprunteurs avec plusieurs crédits défaillants	96.135 (-2,8% ; -16,2%)	Pas de donnée disponible	Pas de donnée disponible	Pas de donnée disponible
Arriéré moyen (par emprunteurs défaillants)	8.161€ (+5,4% ; +2,3%)	8.146€ (+7,4% ; +3,5%)	7.608€ (+0,2% ; -1,9%)	9.269€ (+6,4% ; +5,0%)

Source : Centrale des crédits aux particuliers (B.N.B.)

### Dettes hors crédit

<u>Energie</u>	Région wallonne		
	2020	2021	2022
Taux de défaut de paiement en électricité	Pas de donnée disponible	4,9%	6,0%
Taux de défaut de paiement en gaz	Pas de donnée disponible	6,2%	7,8%
Taux de compteurs à budget actifs en électricité	4,2%	3,8%	4,0%
Taux de compteurs à budget actifs en gaz	4,7%	4,3%	4,2%
Taux de clients protégés en électricité	11,6%	20,8%	21,6%
Taux de clients protégés en gaz	14,4%	25,4%	26,9%

Source : CWaPE

<u>Eau</u>	Région wallonne		
	2020	2021	2022
Facture moyenne d'un ménage (71 m <sup>3</sup> /an)	395€	391€	398€
Part des compteurs en défaut de paiement	7,93%	7,68%	8,00%
Nombre d'interventions du fonds social de l'eau	9.419	9.814	7.709
Montant moyen des interventions du fonds social de l'eau	370 €	369,38 €	402,72€

Source : Aquawal et S.P.G.E.

<b>Créances alimentaires</b>	<b>Belgique</b>		
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Nombre de demandes d'intervention du SECAL	3.424	3.575	4.474
Nombre d'enfants bénéficiaires du SECAL	19.274	21.035	19.274
Montant des interventions du SECAL	31.346.109 €	33.938.455 €	35.341.869€

Source : SPF Finances

<b>Aide alimentaire</b>	<b>Belgique</b>		
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Nombre de bénéficiaires	175.402	177.238	209.450
Tonnes de vivres distribués	22.013	22.229	23.036

Source : Fédération belge des Banques alimentaires

<b>Dettes fiscales</b>	<b>Belgique</b>		
	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>Actions de recouvrement sur l'impôt des personnes physiques</b>			
Missions données aux huissiers de justice	35.182	38.703	36.508
Saisies arrêts effectuées	79.888	95.105	92.909
<b>Plans de paiement accordés pour l'impôt des personnes physiques</b>	185.889	186.479	248.848

Source : SPF Finances

### **Budget alloué à la prévention du surendettement**

<b>2022</b>	<b>Région wallonne</b>
Pour les S.M.D. organisant un G.A.P.S.	93.152.,04€
Pour les Centres de référence	351.135,84€
Pour la gestion du portail de la Wallonie sur le surendettement	36.096,40€
Pour l'A.S.B.L. Crédal dans sa mission sociale d'analyse et d'accompagnement des demandeurs de crédit	332.750,00€
<b>Total</b>	<b>813.134,28€</b>

Source : SPW Intérieur et Action Sociale, département de l'Action Sociale

### **Les procédures en règlement collectif de dettes (R.C.D.)**

<b>Situation en fin d'année</b>	<b>Belgique</b>		
	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
Procédures en RCD en cours	67.100 (-10,2%)	59.717 (-11,0%)	54.023 (-9,5%)
Nouvelles procédures en RCD	9.500 (-0,9%)	8.771 (-7,7%)	8.887 (+1,3%)
<b>Durée de la procédure</b>	<b>2023</b>		
Nombre (proportion par rapport au nombre total)	Fin du plan amiable	Fin du plan judiciaire	
Date de fin inconnue	7.070 (23,3%)	278 (23,0%)	
≤ 3 ans	259 (0,9%)	8 (0,7%)	

> 3 ans et ≤ 6 ans	2.414 (8,0%)	264 (21,9%)
> 6 ans et ≤ 9 ans	18.632 (61,6%)	571 (47,3%)
> 9 ans et ≤ 12 ans	1.228 (4,0%)	56 (4,6%)
> 12 ans et ≤ 15 ans	385 (1,3%)	20 (1,7%)
> 15 ans	280 (0,9%)	10 (0,8%)

Source : Centrale des Crédits aux Particuliers (B.N.B.)

### Les institutions agréées chargées du traitement du surendettement

2023	Région wallonne
Nombre total d'institutions agréées pour la médiation de dettes	217
Nombre d'A.S.B.L. agréées	14
Nombre de C.P.A.S. agréés	197
Nombre d'associations chap. XII agréées	2
Nombre d'organismes d'intérêt public agréés	4
2022	Région wallonne
Nombre de dossiers subventionnés	18.635
Nombre d'institutions n'ayant reçu aucune subvention	14
Montant total des subsides octroyés aux services de médiation de dettes	3.199.607,78 €

Source : SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action social

### Les dossiers de médiation amiable et judiciaire traités par les services de médiation de dettes

Proportion par rapport au nombre total de dossiers	Région Wallonne			
	2019	2020	2021	2022
<b>Catégorie d'âge</b>				
18-25 ans	4,8%	5,0%	5,1%	4,5%
26-35 ans	22,6%	21,7%	22,1%	21,0%
36-45 ans	25,9%	25,8%	25,9%	25,8%
46-55 ans	23,9%	23,9%	23,3%	23,8%
55-65 ans	14,4%	14,7%	14,5%	15,4%
Plus de 65 ans	8,4%	8,9%	9,1%	9,5%
<b>Situation socioprofessionnelle</b>				
Salarié	26,6%	25,2%	25,7%	25,8%
Indépendant	0,7%	0,8%	1,1%	1,1%
Allocataire social	56,9%	58,4%	58,0%	57,8%
Pensionné	11,4%	11,4%	11,5%	11,8%
Sans revenu	2,3%	2,4%	2,1%	2,0%
Autres	2,1%	1,7%	1,6%	1,5%
<b>Type de ménage</b>				
Isolé	39,5%	41,7%	42,0%	41,9%
Famille monoparentale	24,7%	25,0%	24,8%	23,6%
Couple avec enfant(s)	20,0%	19,3%	18,4%	18,1%
Couple sans enfant	9,2%	7,8%	7,8%	8,4%
Autres	6,7%	6,1%	6,9%	8,0%

Source : : SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action social

## **CHAPITRE 1**

### **L'ENDETTEMENT LIÉ AU CRÉDIT**

Le crédit est l'endettement des particuliers le plus connu, d'ailleurs deux tiers de la population majeure possède un contrat de crédit. Il s'agit, de plus, de l'endettement sur lequel nous disposons le plus de données via la Centrale des Crédits aux Particuliers (C.C.P.).

Entre 2022 et 2023, la Belgique connaît une baisse du nombre de contrats de crédit en cours (-2%), une baisse de l'octroi de nouveaux contrats (-8%) et une baisse des montants octroyés (-26%).

Ces résultats trouvent leur origine dans la baisse du nombre de nouveaux crédits hypothécaires immobiliers octroyés. Entre 2022 et 2023, on compte 34% en moins d'octroi de ce type de crédit pour un montant total octroyé de 38% en moins. Deux éléments contextuels peuvent mettre en perspective la baisse d'activité pour le crédit hypothécaire immobilier : la hausse des taux d'intérêts et le ralentissement du marché immobilier.

En Wallonie et en Flandre, le crédit, plus particulièrement le crédit à la consommation, concerne une proportion importante des ménages en médiation de dettes<sup>28</sup> (voir tableau 1). Les dettes liées au crédit pèsent également le plus dans leur endettement : en 2018, le montant moyen total des dettes non liées à du crédit s'élève à 10.493,9 euros contre 19.327,6 euros pour les dettes de crédit.

Tableau 1 : Pourcentage des ménages en médiation de dettes ayant contracté un crédit (comparaison régionale)

	Wallonie	Flandre
Prêt à tempérament	32,5%	21,9%
Vente à tempérament	11,0%	9,2%
Ouverture de crédit	46,2%	17,4%
Prêt hypothécaire	7%	5%

Source : Enquêtes O.C.E. et S.A.M. (2018)

Le but de cette partie est de faire le point sur les statistiques des défaillances de crédit (emprunteurs défaillants, pourcentage d'emprunteurs défaillants, nouveaux emprunteurs défaillants, multi-défaillance, arriéré moyen et l'âge des emprunteurs défaillants) ainsi que d'observer leur répartition géographique.

## 1. Les emprunteurs défaillants

L'évolution du nombre d'emprunteurs défaillants (c'est-à-dire le nombre de personnes enregistrées à la Centrale pour au moins un crédit en défaut de paiement, autrement dit avec un retard de paiement non régularisé<sup>29</sup>) peut nous renseigner sur d'éventuelles difficultés financières.

Un défaut de paiement sur un crédit ne va pas nécessairement conduire au surendettement. Cependant, si les défauts de paiement se répètent ou perdurent dans le temps, une situation de surendettement peut s'installer.

Nous observerons le nombre d'emprunteurs défaillants au niveau national puis par région.

### 1.1. Evolution du nombre d'emprunteurs défaillants en Belgique

Sur le graphique 1, nous observons une baisse du nombre d'emprunteurs défaillants pour la septième année consécutive. Un nombre aussi bas n'avait plus été atteint depuis 2007. De plus, cette chute du

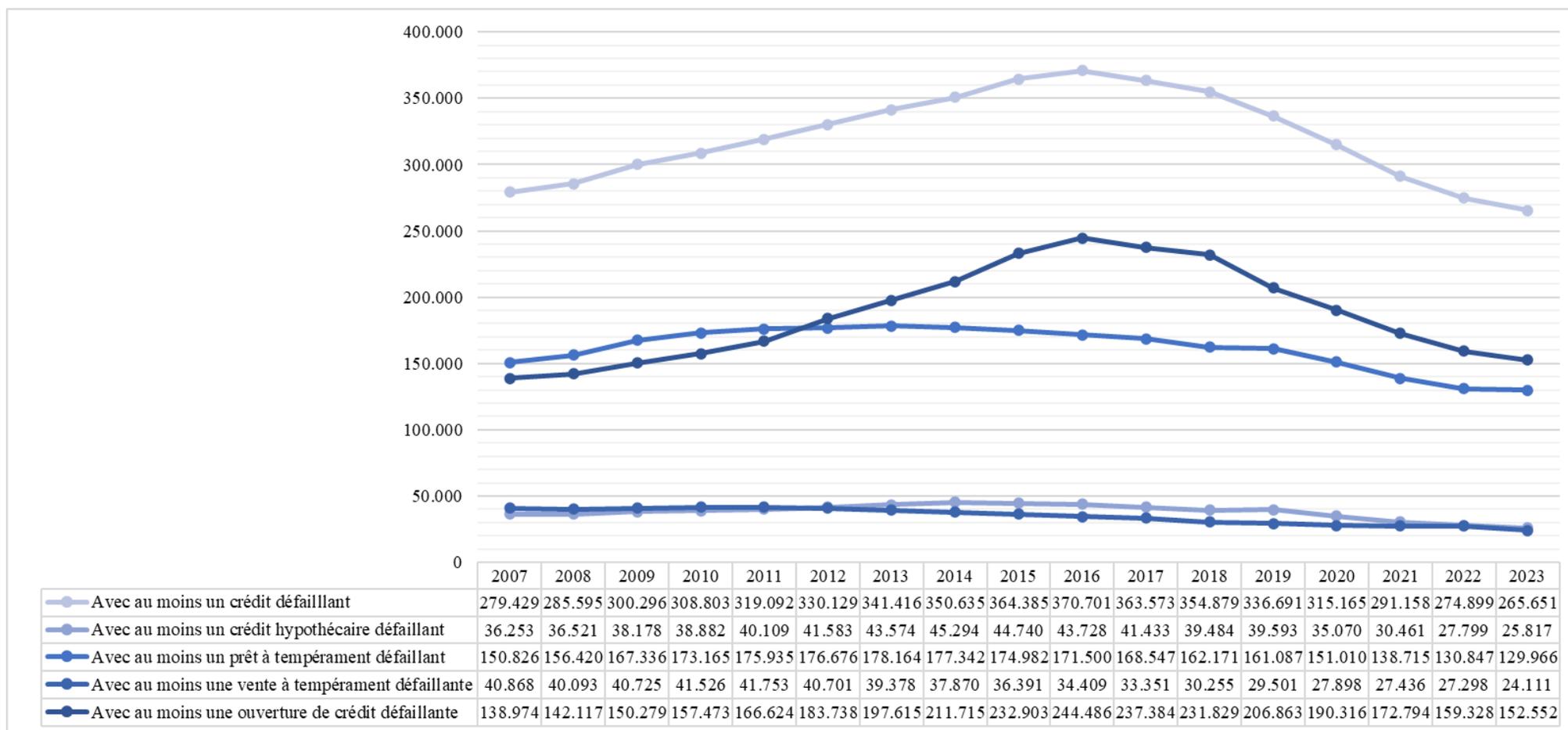
<sup>28</sup> Nous n'avons pas des données similaires disponibles pour Bruxelles.

<sup>29</sup> Les critères d'enregistrement de défauts de paiement découlant de contrats de crédit peuvent être trouvés sur le site de la Banque Nationale dans le glossaire de la C.C.P. (<https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits/centrale-des-credits-aux-particuliers-ccp/tout-savoir-sur-la-cpp/glossaire-de>) ou dans la notice méthodologique du rapport statistique annuel de la C.P.P.

nombre d'emprunteurs défaillants se généralise pour l'ensemble des types de crédits (-4% entre 2022 et 2023). Notons toutefois qu'elle est moins marquée pour les prêts à tempérament (-0,7% entre 2022 et 2023).

Malgré la fin de la plupart des mesures de soutien pour la crise énergétique, nous n'observons aucune remontée du nombre d'emprunteurs défaillants en 2023, ce qui semble indiquer que cette politique a bien fonctionné.

Graphique 1 : Evolution du nombre d'emprunteurs avec au moins un crédit défaillant en Belgique par type de crédit (2007 – 2023)



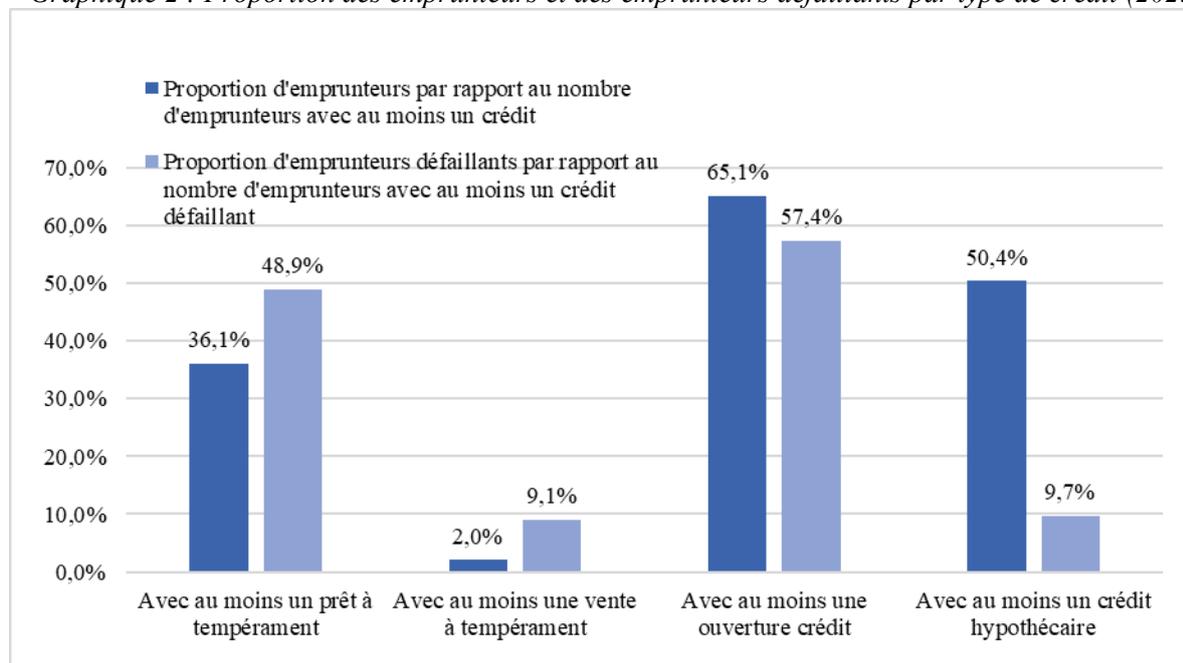
Source : Données de la C.C.P.

L'ouverture de crédit est le crédit le plus fréquent, 65,1% des emprunteurs en ont au moins une (voir le graphique 2). De plus, 57,4% des emprunteurs défaillants sont concernés par une ouverture de crédit défaillante. Ceci peut s'expliquer par la souplesse des modalités de remboursement et du délai de zéro tage qui peuvent conduire à des difficultés de compréhension du consommateur. De plus, la Centrale surestime le nombre d'emprunteurs avec au moins une ouverture de crédit. En effet, même si le particulier n'utilise pas son ouverture de crédit sur l'année mais qu'il en détient une, il est considéré comme emprunteur pour une ouverture de crédit.

Le prêt à tempérament ne concerne que 36,1% des emprunteurs. Néanmoins, 48,9% des emprunteurs défaillants ont au moins un prêt à tempérament défaillant.

Le crédit hypothécaire est le crédit le moins touché par les défauts de paiement. Seulement 9,7% des emprunteurs défaillants ont un crédit hypothécaire, tandis que 50,5% des emprunteurs possèdent un crédit hypothécaire en 2023.

Graphique 2 : Proportion des emprunteurs et des emprunteurs défaillants par type de crédit (2023)



Source : Données de la C.C.P.

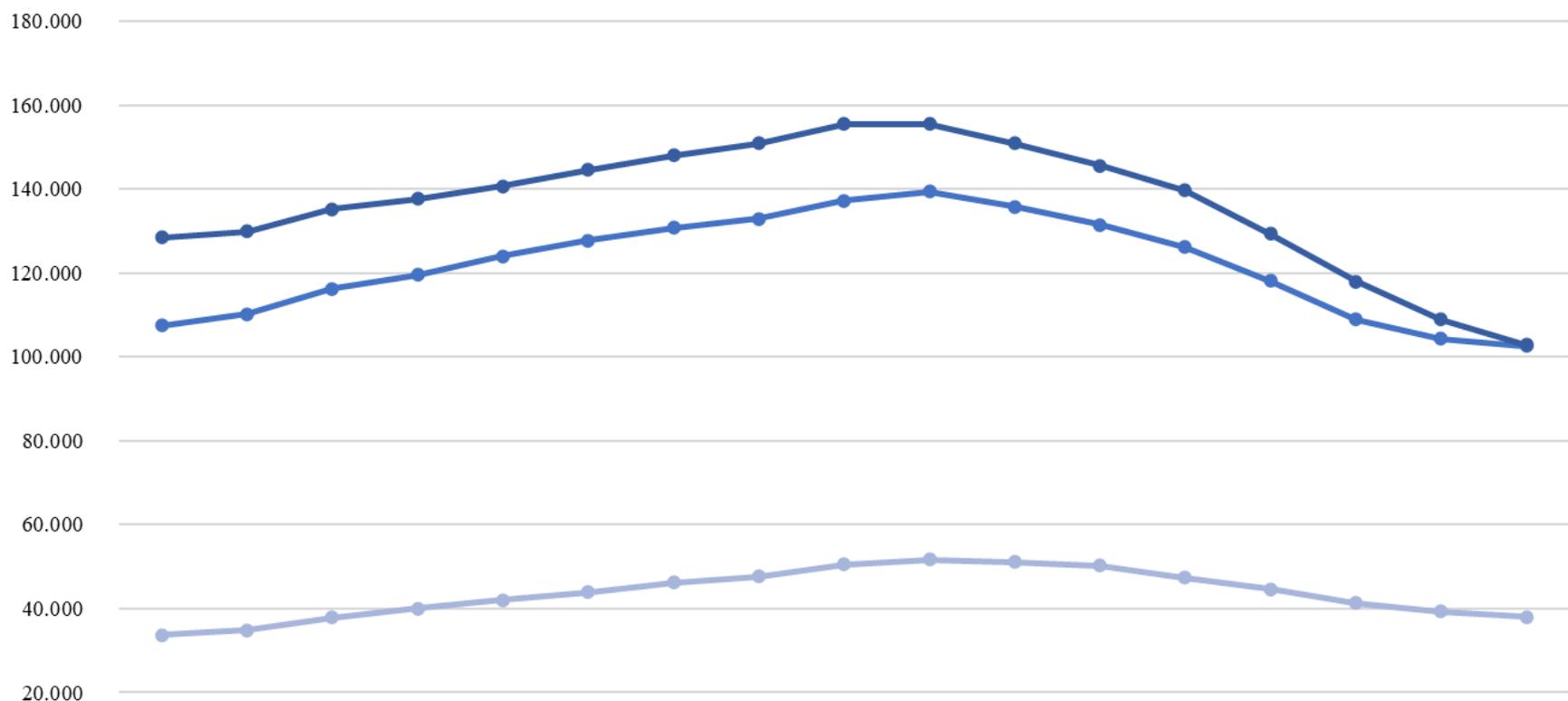
## 1.2. Evolution du nombre d'emprunteurs défaillants par région

Cette baisse du nombre d'emprunteurs défaillants au niveau national est aussi présente dans chaque région du pays depuis 7 ans (voir le graphique 3). En 2023, le nombre d'emprunteurs défaillants s'est réduit par rapport à l'année précédente de 5,5% en Région wallonne, de 1,6% en Région flamande et de 3,1% en Région de Bruxelles-Capitale. Pour la Région wallonne et la Région flamande, le nombre d'emprunteurs défaillants n'avait jamais été aussi bas depuis 2007. Nous constatons aussi que le nombre d'emprunteurs défaillants de la Région wallonne diminue plus rapidement que le nombre d'emprunteurs défaillants de la Région flamande depuis 2020 (et ce pour l'ensemble des crédits à la consommation et hypothécaire<sup>30</sup>).

<sup>30</sup> Nous ne savons pas expliquer cette tendance récente, une étude plus poussée sur la gestion des emprunteurs défaillants wallons dans le cadre de la crise sanitaire permettrait de donner des pistes d'explication.

La courbe de la Région de Bruxelles-Capitale est plus basse que les autres parce que cette région compte moins d'habitants. Il faut en revanche relever que la courbe de la Région wallonne se situe au-dessus de celle de la Région flamande, alors que son nombre d'habitants est près de deux fois moins élevé. En 2023, par rapport à la population majeure de chaque région, la Région de Bruxelles-Capitale compte proportionnellement le plus d'emprunteurs défaillants (3,9%). Ce chiffre s'élève à 3,5% pour la Région wallonne et seulement 1,9% en Région flamande.

Graphique 3 : Evolution du nombre d'emprunteurs avec au moins un crédit défaillant en Belgique par région (2007 – 2023)



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
— Région Bruxelles-Capitale	33.646	34.917	37.918	40.070	42.071	43.969	46.231	47.692	50.476	51.736	51.119	50.172	47.394	44.590	41.284	39.291	38.080
— Région flamande	107.421	110.258	116.284	119.619	124.066	127.732	130.848	132.962	137.195	139.441	135.850	131.496	126.230	118.188	108.877	104.283	102.587
— Région wallonne	128.412	129.895	135.175	137.713	140.733	144.627	147.998	150.873	155.487	155.546	150.869	145.638	139.756	129.276	117.995	108.959	102.910

Source : Données de la C.C.P.

### 1.3. Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants

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'emprunteurs<sup>31</sup>. 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.

Nous avons retenu deux dimensions pour approcher le pourcentage d'emprunteurs défaillants : en évolution à travers le temps et par commune.

Sur le graphique 4, nous observons une augmentation constante du pourcentage d'emprunteurs défaillants entre 2011 et 2016<sup>32</sup>. Il diminue ensuite entre 2016 et 2023, passant de 5,9% à 4,4%. Cette baisse se généralise sur l'ensemble des régions en Belgique.

Ces chiffres indiquent que la baisse du nombre d'emprunteurs défaillants n'est pas un effet de la baisse du nombre d'emprunteurs. Les ménages avec un crédit sont donc moins en difficulté de paiement. Comme pour les indicateurs présentés précédemment, on n'a jamais atteint un niveau si bas de pourcentage d'emprunteurs défaillants.

Il conviendra de vérifier si cette tendance persistera dans le futur ou si l'effet latent des crises successives changera cette situation.

Le pourcentage d'emprunteurs défaillants est plus important en Région de Bruxelles-Capitale et en Région wallonne qu'en Région flamande. Cette différence s'explique non seulement par les disparités socio-économiques des trois régions (revenus, emploi, etc.) mais aussi par la nature des crédits les plus souscrits. En effet, la Région flamande est mieux lotie sur le plan socio-économique et les emprunteurs flamands souscrivent davantage à un crédit hypothécaire que les autres régions. Or, la défaillance de crédit impacte moins les régions plus riches et le crédit hypothécaire est le type de crédit avec la plus faible défaillance.

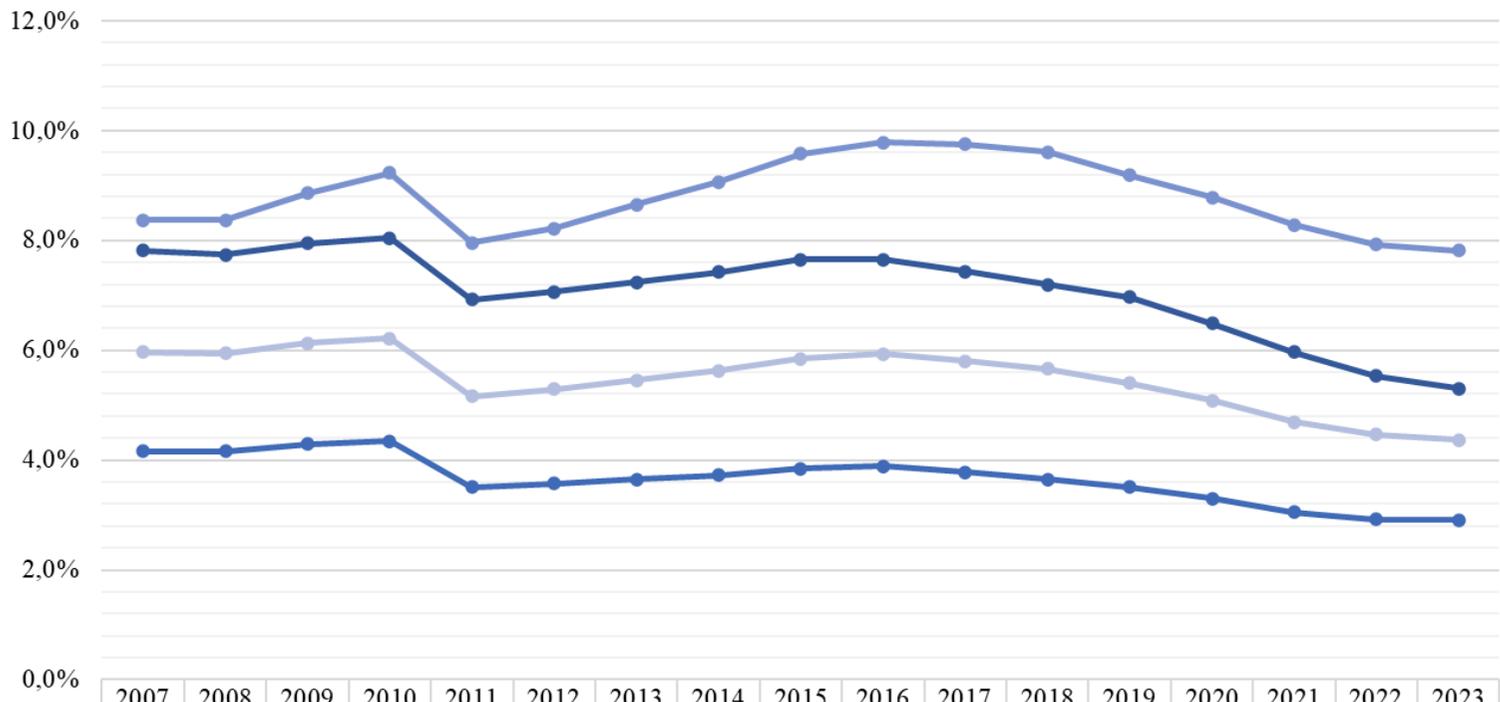
En Région flamande, la proportion d'emprunteurs avec au moins un crédit hypothécaire s'élève à 54,7%. Cette proportion est seulement de 38,4% en Région de Bruxelles-Capitale et de 47,0% en Région wallonne.

---

<sup>31</sup> Une hausse du nombre d'emprunteurs entraîne plus de chance de compter parmi eux des emprunteurs défaillants.

<sup>32</sup> On peut également observer une baisse significative du pourcentage d'emprunteurs défaillant entre 2010 et 2011, ceci s'explique par un changement législatif qui a augmenté le nombre d'emprunteurs. Le législateur introduit les notions de facilités de découvert et de dépassement (par la Loi du 13 juin 2010 modifiant la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation) qui sont désormais enregistrés à la Centrale en 2011 comme ouvertures de crédit alors que ce n'était pas le cas auparavant si le montant de la ligne de crédit était inférieur à 1.250€ et remboursable dans un délai de 3 mois.

Graphique 4 : Evolution du pourcentage d'emprunteurs défaillants au niveau national et par région (2007-2023)



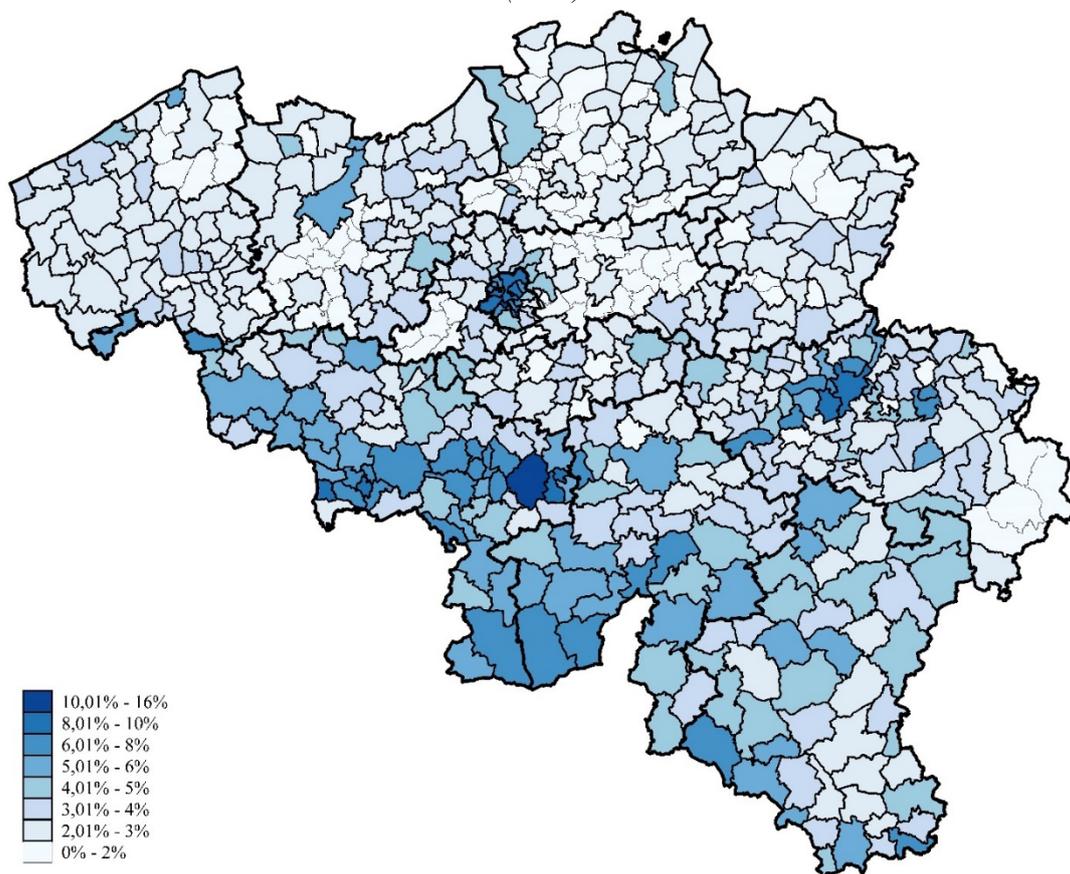
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Belgique	6,0%	5,9%	6,1%	6,2%	5,2%	5,3%	5,5%	5,6%	5,9%	5,9%	5,8%	5,7%	5,4%	5,1%	4,7%	4,5%	4,4%
Région Bruxelles-Capitale	8,4%	8,4%	8,9%	9,2%	8,0%	8,2%	8,7%	9,1%	9,6%	9,8%	9,8%	9,6%	9,2%	8,8%	8,3%	7,9%	7,8%
Région flamande	4,2%	4,2%	4,3%	4,3%	3,5%	3,6%	3,7%	3,7%	3,8%	3,9%	3,8%	3,6%	3,5%	3,3%	3,1%	2,9%	2,9%
Région wallonne	7,8%	7,7%	7,9%	8,0%	6,9%	7,1%	7,2%	7,4%	7,7%	7,6%	7,4%	7,2%	7,0%	6,5%	6,0%	5,5%	5,3%

Source : Données de la C.C.P.

#### 1.4. La répartition géographique en Belgique du pourcentage d'emprunteurs défaillants

Sur la carte 1, nous observons la répartition du pourcentage d'emprunteurs défaillants. Les communes en Wallonie et à Bruxelles comptent proportionnellement plus d'emprunteurs défaillants que la Flandre.

Carte 1 : Répartition géographique au niveau communal du pourcentage d'emprunteurs défaillants (2023)



Source : Données de la C.C.P.

Les frontaliers de l'Allemagne et certains frontaliers des Pays-Bas en province de Liège et en Flandre sont également moins susceptibles d'être davantage en défaillance en comparaison avec le reste de leur province. Ces singularités aux frontières néerlandaises et allemandes peuvent s'expliquer par le fait que certains frontaliers contractent des crédits à l'étranger plutôt qu'en Belgique.

En Wallonie, nous retrouvons la plupart des emprunteurs défaillants dans les bassins industriels (Mons, La Louvière, Charleroi, Huy, Liège, Verviers), mettant en évidence une ligne qui suit le sillon Sambre et Meuse. Cette tendance est identique lorsqu'on analyse les données relatives à la pauvreté<sup>33</sup>. Par ailleurs, d'autres communes de la botte du Hainaut comme Chimay ou dans le sud de la province de Namur comme Dinant ont également un nombre important d'emprunteurs défaillants.

En Flandre, plusieurs communes urbaines se démarquent avec des proportions d'emprunteurs défaillants plus élevées comme Gand, Anvers, Ostende, Turnhout.

<sup>33</sup> F. Ghesquière, Tableau de bord de la Pauvreté en Wallonie, Regards statistiques n°7, IWEPS, disponible sur <https://www.iweps.be/publication/tableau-de-bord-de-la-pauvrete-en-wallonie/>

En Région de Bruxelles-Capitale, les défaillances semblent réparties de manière plus homogène avec néanmoins, une très grande proportion à Saint-Josse-Ten-Noode, Saint-Gilles, Schaerbeek, Koekelberg, Molenbeek-Saint-Jean, Anderlecht et Bruxelles (ces communes se situent d'ailleurs dans le top 10 des communes belges avec la plus grande proportion d'emprunteurs défaillants). Les communes connues pour leur salaire moyen plus élevé que les autres comprennent une proportion d'emprunteurs défaillants inférieure à 5% (Woluwe-Saint-Pierre, Watermael-Boitsfort, Auderghem, Woluwe-Saint-Lambert, Uccle).

## **2. Les nouveaux emprunteurs défaillants**

Même si le nombre total d'emprunteurs défaillants est en baisse, le nombre de nouveaux emprunteurs défaillants peut augmenter. Cette situation survient quand le nombre de personnes qui arrivent à rétablir leur équilibre financier pour payer leur crédit<sup>34</sup> est supérieur aux nouvelles personnes en défaut de paiement pour un crédit.

Alors que pour les années 2020 et 2021, le nombre de nouveaux emprunteurs défaillants était en forte baisse, sans doute lié aux mesures de report de paiement pour les crédits octroyés dans le cadre de la crise sanitaire, 2022 et 2023 marquent le retour à la hausse des nouveaux emprunteurs défaillants. Malgré la baisse du nombre total d'emprunteurs défaillants (-8,7%), le nombre de nouveaux emprunteurs défaillants a augmenté de 10,3% entre 2021 et 2023 (voir le graphique 5). De plus, ce chiffre est en augmentation pour la première fois depuis 2015. Les crédits à la consommation (en particulier les prêts à tempérament et les ouvertures de crédit) sont les plus touchés par cette hausse. Néanmoins, le nombre de nouveaux emprunteurs avec au moins un nouveau crédit défaillant reste en dessous des niveaux connus avant les crises successives.

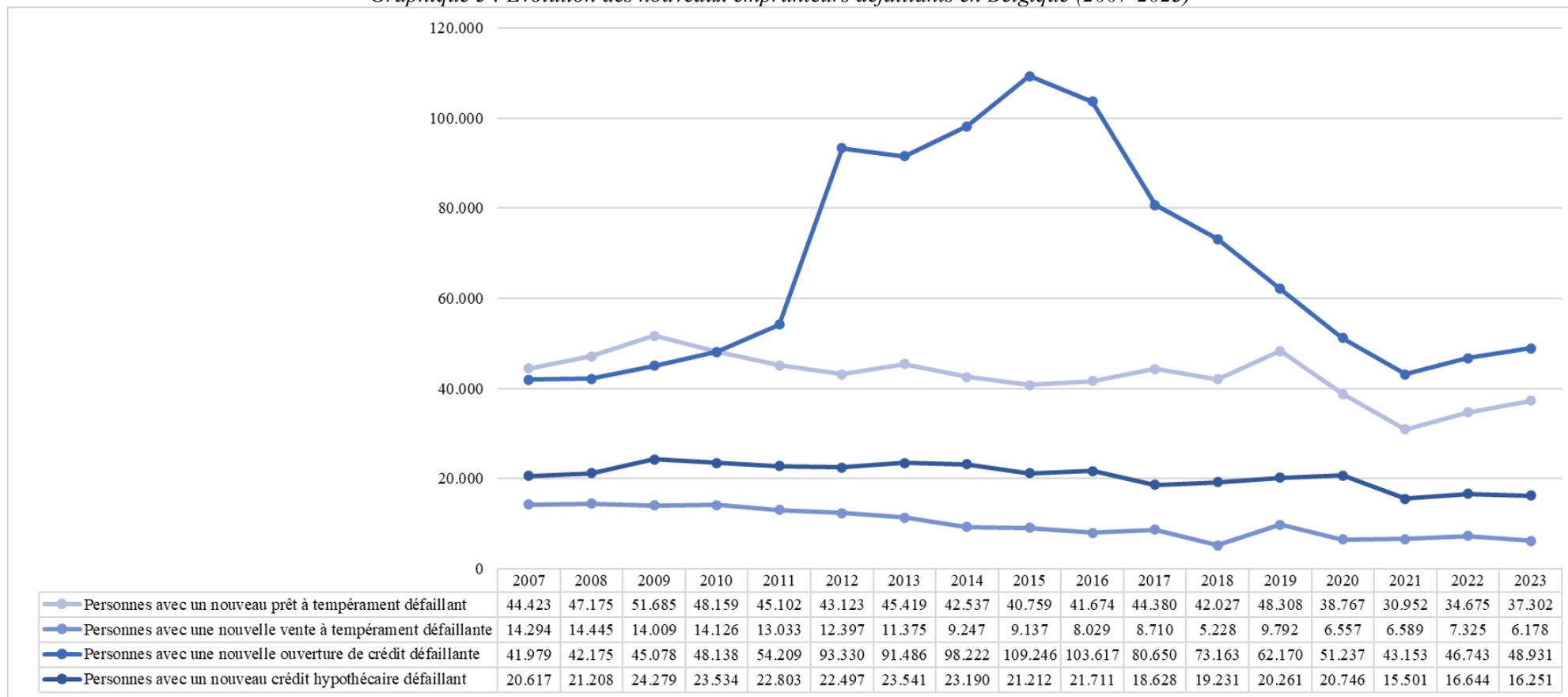
Il se pourrait que ce soit un effet latent de la fin des reports de crédit offerts pendant la crise sanitaire. Certains ménages en incapacité de paiement ont pu profiter de ces reports alors qu'ils étaient déjà en difficulté avant cette mesure.

Il conviendra de monitorer ces données pour 2024, si cette augmentation se poursuit avec une hausse du nombre total d'emprunteurs défaillants, la situation deviendra plus inquiétante.

---

<sup>34</sup> Les défauts de paiement qui sont donc « effacés » de la Centrale négative. Plus d'informations sur les conditions pour être effacés de la Centrale négative sont disponibles sur <https://www.nbb.be/fr/centrales-des-credits/centrale-des-credits-aux-particuliers-ccp/tout-savoir-sur-la-ccp>

Graphique 5 : Evolution des nouveaux emprunteurs défaillants en Belgique (2007-2023)<sup>35</sup>



Source : Données de la C.C.P.

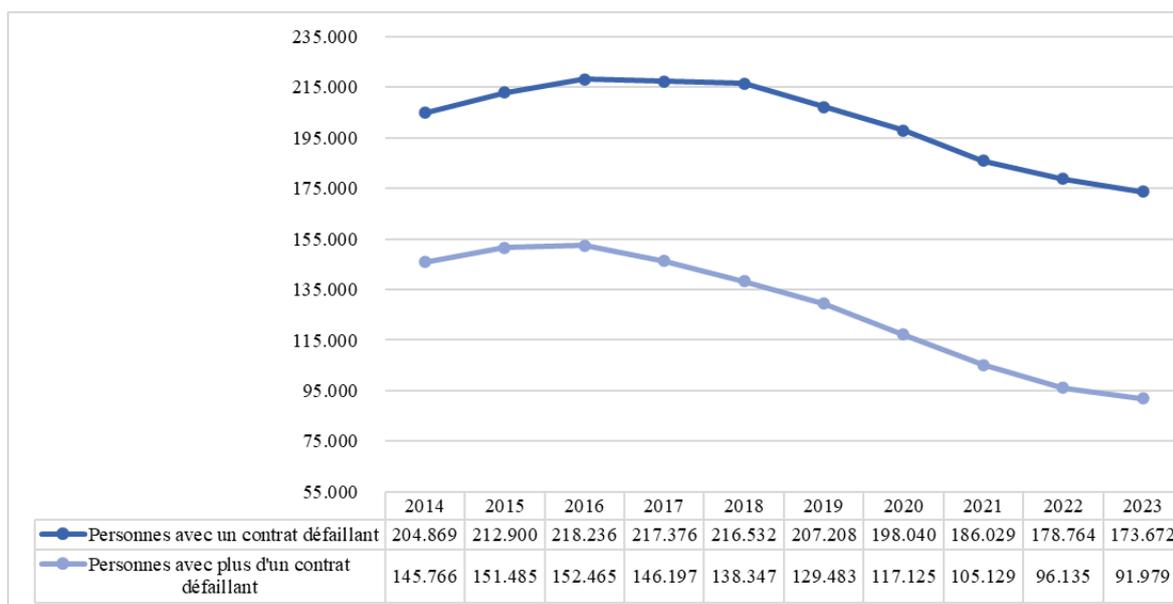
<sup>35</sup> La courbe des personnes avec une nouvelle ouverture de crédit défaillante présente une forte augmentation en 2012, ceci tient du fait que le législateur introduit les notions de facilités de découvert et de dépassement (par la Loi du 13 juin 2010 modifiant la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation) pour l'enregistrement des nouvelles ouvertures de crédit dans la Centrale.

### 3. La multi-défaillance

Une hausse de la multi-défaillance des particuliers peut indiquer des difficultés financières plus importantes. En effet, les ménages avec plusieurs crédits en défaut de paiement ont sans doute plus de difficultés budgétaires que des ménages avec un seul crédit en défaut de paiement.

La multi-défaillance des crédits est en diminution depuis 7 ans (voir le graphique 6). Entre 2016 et 2023, le nombre d'emprunteurs multi-défaillants a baissé de 39,7%. Sur ce laps de temps, le nombre d'emprunteurs multi-défaillants a diminué de manière plus importante que le nombre d'emprunteurs avec un crédit défaillant (-20,4%).

Graphique 6 : Evolution de la multi-défaillance en Belgique (2014-2023)



Source : Données de la C.C.P.

### 4. Les arriérés moyens

Une autre manière de mesurer une difficulté de remboursement des dettes est l'analyse des arriérés de paiement. Si les sommes dues par les ménages en cas de défaut de paiement sont en augmentation, cela veut dire que les personnes qui sont en difficulté financière connaissent une situation aggravée de leur endettement.

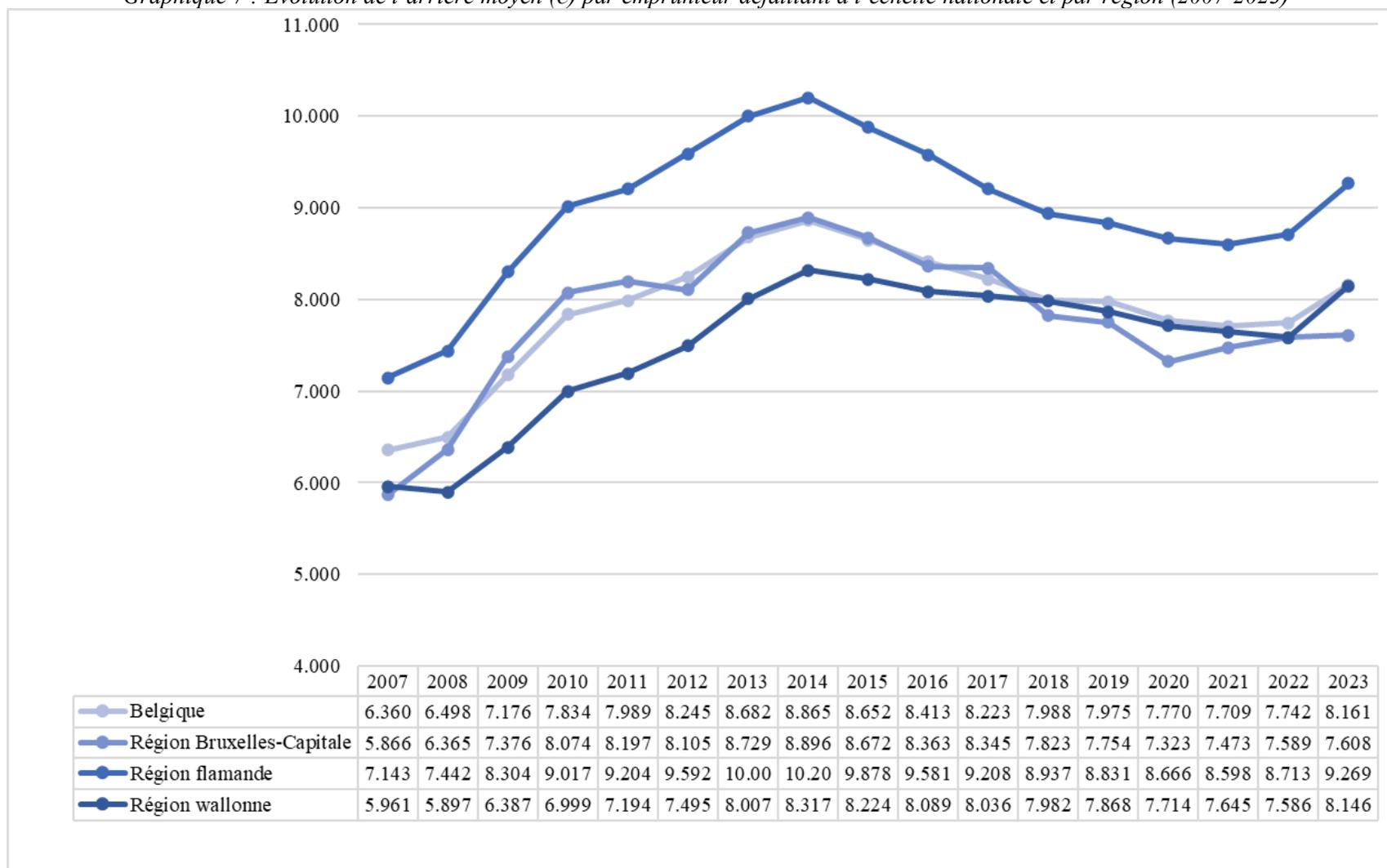
Nous avons construit un indicateur pour observer cet effet : l'arriéré moyen par emprunteur défaillant. Il s'agit de la somme totale des arriérés de crédit, divisée par le nombre d'emprunteurs défaillants.

Au niveau national (voir le graphique 7), l'arriéré moyen par emprunteur défaillant est en diminution entre 2014 et 2021 (-13,04%) et entame une légère hausse en 2022 pour se prolonger en 2023 (+6% entre 2021 et 2023, ce qui correspond à 452€). Cette hausse peut montrer des difficultés accrues pour les ménages en défaut de paiement, effet peut être des crises successives. Toutefois, elle est à remettre dans un contexte inflationniste particulier. En 2022 et 2023, les taux d'intérêts ont également augmenté significativement, ce qui peut aussi expliquer en partie une hausse des montants dus.

En 2023, la hausse des arriérés moyens est constatée dans les trois régions, la Région de Bruxelles-Capitale semble la moins touchée (+2% entre 2021 et 2023, ce qui correspond à 135€). De plus, en Régions flamande et wallonne, l'arriéré moyen retrouve son niveau d'avant crise sanitaire.

La C.C.P. nous propose un autre indicateur : l'arriéré moyen par contrat de crédit défaillant. Entre 2021 et 2023, l'arriéré moyen par crédit défaillant est en hausse pour tous les types de crédits, en particulier pour les prêts à tempérament (+5,6%) et les ouvertures de crédit (+12,6%). Cet arriéré moyen est beaucoup plus important pour les crédits hypothécaires (40.620€) que pour les prêts à tempérament (7.246€). Ceci tient à la nature même de ce type de crédit, les montants empruntés étant plus importants et de fait les sommes exigibles l'étant aussi.

Graphique 7 : Evolution de l'arriéré moyen (€) par emprunteur défaillant à l'échelle nationale et par région (2007-2023)



Source : Données de la C.C.P.

## 5. Qui est emprunteur défaillant ?

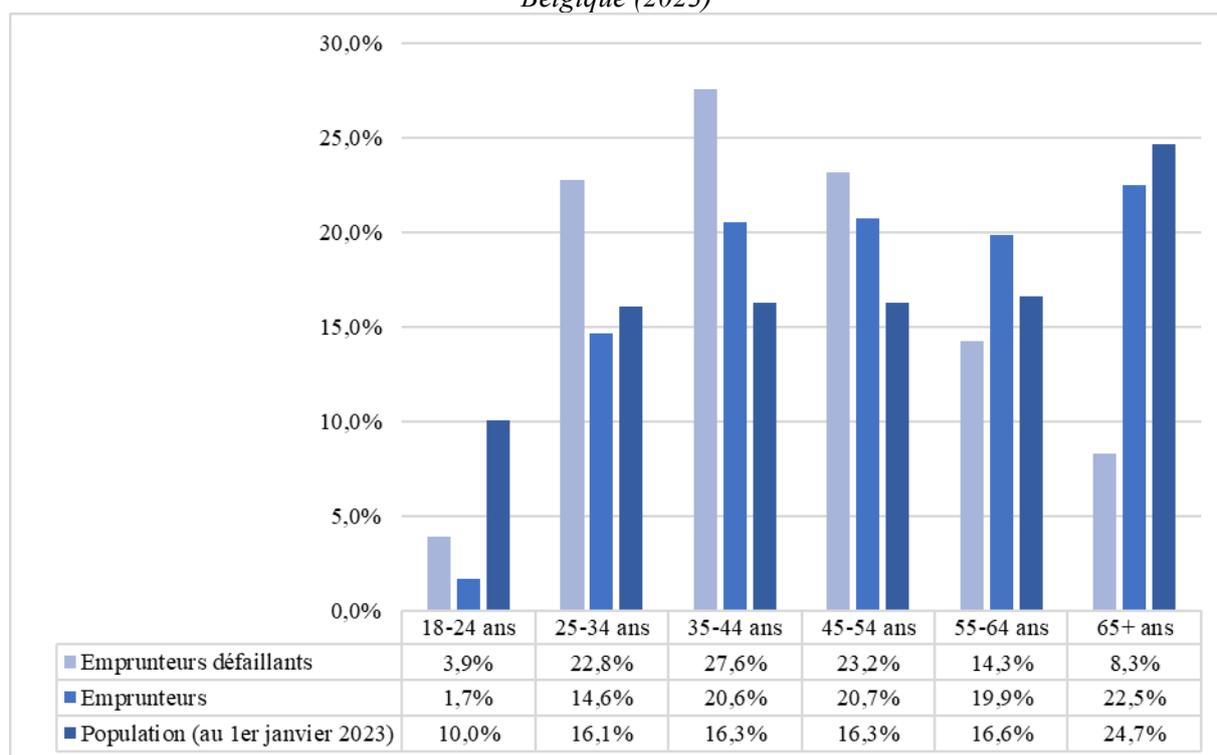
Savoir quelle partie de la population est concernée par un crédit défaillant permet d'orienter les politiques de prévention du surendettement spécifiques au crédit. La C.C.P. nous renseigne uniquement sur une seule caractéristique socio-économique : l'âge de l'emprunteur défaillant<sup>36</sup>.

D'après le graphique 8, les emprunteurs défaillants sont principalement des personnes entre 35 et 44 ans (27,6% des emprunteurs défaillants). On pourrait penser que c'est un effet d'un nombre d'emprunteurs plus important pour cette catégorie d'âge. En comparant avec les proportions correspondantes pour les emprunteurs, les 35 à 44 ans ne sont pas les plus représentés dans les emprunteurs (20,6% contre 20,7% pour les 45 à 54 ans). Les 35 à 44 ans sont donc particulièrement touchés par la défaillance d'au moins un crédit.

À l'inverse, les moins touchés semblent être les plus âgés, c'est-à-dire les plus de 65 ans. On compte seulement 8,3% des emprunteurs défaillants qui ont 65 ans et plus contre 22,5% des emprunteurs dans cette catégorie d'âge.

Une autre catégorie d'âge est à monitorer : celle des 25 à 34 ans. Cette tranche d'âge représente 14,6% des emprunteurs pour 22,7% des emprunteurs défaillants.

Graphique 8 : Répartition des emprunteurs et des emprunteurs défaillants par catégorie d'âge en Belgique (2023)

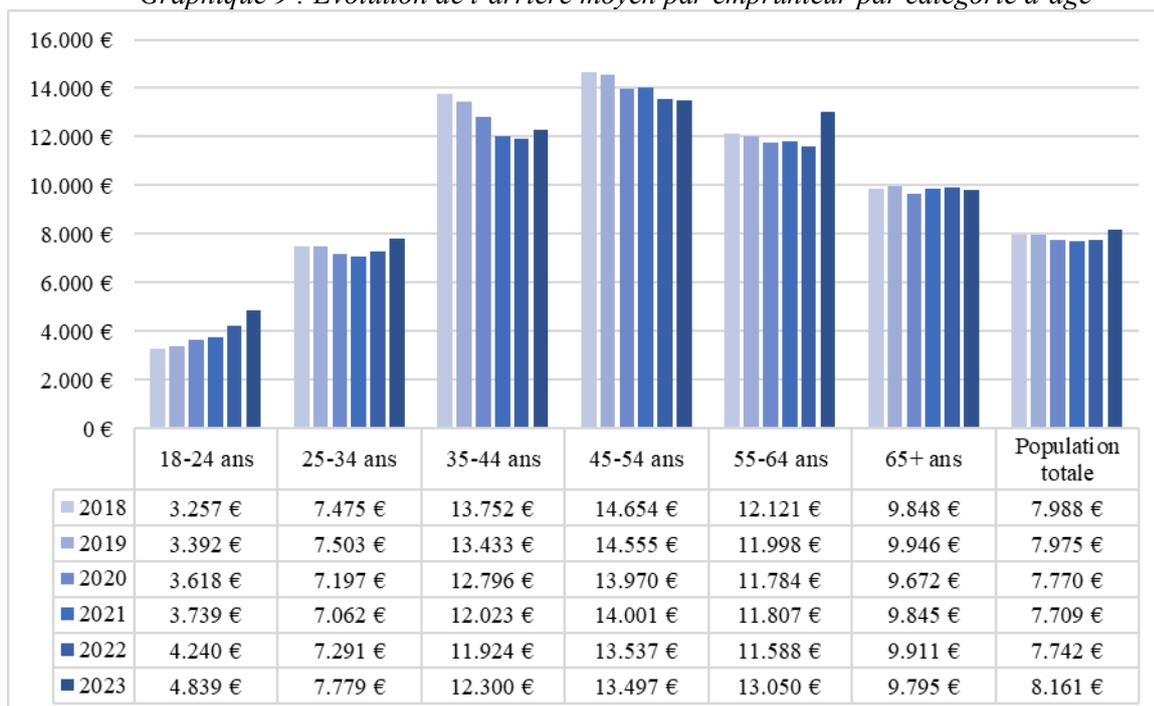


Source : Données de la C.C.P.

Dans le point précédent, nous avons constaté une hausse de l'arriéré moyen par emprunteur en 2022 et 2023 après une baisse constante depuis 2015. Cette tendance n'est pas similaire pour toutes les catégories d'âge (voir le graphique 11). D'un côté, les 18-24 ans connaissent une augmentation de leur arriéré moyen depuis 2018 (+1.582€), et ce même pendant la crise sanitaire. D'un autre côté entre 2018 et 2023, l'arriéré moyen des 35-44 ans, des 45-54 ans et des 65 ans et plus est en baisse. Pour 2023, les 55-64 ans sont les plus touchés par une hausse de l'arriéré moyen (+1.462€ par rapport à 2022).

<sup>36</sup> Il est à noter qu'il s'agit de l'âge au moment du défaut de paiement. Il se peut que l'individu faisant défaut appartenait à une autre catégorie d'âge au moment de la signature du contrat.

Graphique 9 : Evolution de l'arriéré moyen par emprunteur par catégorie d'âge



Source : Données de la C.C.P.

### À retenir

- Pour la 7<sup>ième</sup> année consécutive, le nombre d'emprunteurs défaillants est en baisse et ce pour tous les types de crédits (prêt à tempérament, vente à tempérament, ouverture de crédit et crédit hypothécaire) et pour toutes les régions de Belgique en 2023.
- Le pourcentage d'emprunteurs défaillants, un indicateur qui tient compte de la variation de l'octroi de crédit comme explication de la variation de la défaillance, est aussi à la baisse pour la 7<sup>ième</sup> année d'affilée et ce aussi pour toutes les régions du pays.
- Le nombre de nouveaux emprunteurs en défaillance est en augmentation entre 2021 et 2023 pour la première fois depuis 2015. Cette augmentation est plus marquée pour les prêts à tempérament et les ouvertures de crédit. Néanmoins, il se pourrait que ce soit un effet latent de la fin des reports de crédit offerts pendant la crise sanitaire.
- La multi-défaillance continue de diminuer pour la 7<sup>ième</sup> année consécutive.
- L'arriéré moyen est en hausse entre 2021 et 2023 (+6%) à l'échelle du pays et dans chaque région, après sept années de constante baisse. Cette tendance est à remettre dans un contexte inflationniste particulier, le prix des biens étant impactés, les montants des crédits le sont aussi.
- La catégorie d'âge la plus touchée par la défaillance d'un crédit est celle des 35-44 ans alors que la moins touchée est celle des 65 ans et plus. La catégorie d'âge des 26-34 ans est également à surveiller car près d'un quart d'emprunteurs défaillants ont cet âge (22,8%) alors que proportionnellement peu d'emprunteurs sont dans cette catégorie d'âge (14,6%).
- La catégorie d'âge qui fait face à un arriéré moyen plus élevé est celle des 45-54 ans. Les 65 ans et plus connaissent également un arriéré moyen important alors qu'ils sont moins concernés par la défaillance d'un crédit.
- Depuis 2018, l'arriéré moyen est en hausse pour les 18-24 ans, malgré la faiblesse des montants empruntés.

## **CHAPITRE 2**

### **L'ENDETTEMENT LIÉ À LA VIE COURANTE**

L'endettement des ménages en difficulté peut également être constitué de dettes hors crédit. Il s'agit d'autres indicateurs pertinents pour estimer l'ampleur de l'endettement problématique et du surendettement en Belgique.

Cela fait d'ailleurs plusieurs années que l'endettement hors crédit prend de plus en plus d'importance dans les dossiers de médiation de dettes. En 2022, la Banque nationale de Belgique précise que plus de 39% des personnes qui font appel à une procédure de règlement collectif de dettes ont uniquement des dettes hors crédit, ce chiffre s'élevait à 29% en 2016<sup>37</sup>.

Tant en Flandre qu'en Wallonie, le trio de tête des dettes hors crédit les plus fréquentes dans les dossiers des institutions agréées est :

- les dettes d'énergie ;
- les dettes de soins de santé ;
- les dettes de télécommunication.

Tableau 1 : Pourcentage des ménages ayant contracté une dette hors crédit (comparaison régionale)

	Wallonie	Flandre
Dettes de logement	16,8%	25,6%
Dettes fiscales	28,4%	26,5%
Dettes d'assurances	30,4%	6,6%
Dettes d'eau	33,9%	compris dans dettes d'énergie
Dettes de télécommunication	53,6%	26,5%
Dettes de santé	54,5%	33,4%
Dettes d'énergie	56,2%	40,8% (y compris l'eau)

Source : Enquêtes O.C.E. et S.A.M. (2018)<sup>38</sup>

Toutefois, ces données ne concernent que les personnes qui viennent recourir à la médiation de dettes. Afin de monitorer l'évolution des difficultés financières des ménages sur les dettes hors crédit, nous ne disposons pas de beaucoup de données publiques. Seuls les domaines de l'énergie, de l'eau, de la fiscalité et des dettes alimentaires nous renseignent à ce sujet.

D'autres secteurs comme les soins de santé ou la télécommunication ne proposent pas de statistiques publiques à ce sujet, nous ne savons donc pas monitorer les dettes liées à d'autres secteurs dits de la « vie courante ».

Cette section se penche plus précisément sur les dettes d'énergie, les dettes d'eau, les dettes alimentaires et les dettes fiscales.

## 1. Les dettes d'énergie

Les difficultés de paiement pour leurs factures d'énergie concernent quasiment 56,2% des ménages en médiation de dettes en Wallonie<sup>39</sup>. Toutefois, tous les ménages en difficulté de paiement face à une facture d'énergie ne sont pas forcément en médiation de dettes.

<sup>37</sup> Centrale des Crédit aux Particuliers, Rapport Statistique 2022 et Centrale des Crédit aux Particuliers, Rapport Statistique 2016.

<sup>38</sup> Les questions posées dans chacune de ces enquêtes ne sont pas identiques. Lorsque les questions étaient différentes, une estimation a été réalisée pour les données flamandes pour pouvoir les comparer aux données wallonnes. Cette estimation a été réalisée en collaboration avec Hans Ledegen du Steunpunt Mens en Samenleving.

<sup>39</sup> C. Jeanmart, « Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières », décembre 2019. observatoire-credit.be

Dans cette section, nous décrirons brièvement l'évolution des prix de l'énergie jusqu'en 2022, puisque cette année était particulière avec une crise de l'inflation énergétique en Belgique. De plus, comme nos indicateurs pour monitorer l'endettement lié à l'énergie ne sont pas encore disponibles pour 2023, nous nous concentrons sur le contexte de l'année 2022. Ensuite, nous reviendrons sur la question de la précarité énergétique et sur les profils les plus touchés par cette problématique. Puis, nous ferons une analyse du parcours de la dette d'énergie en Wallonie. Enfin, nous nous attarderons sur les aides disponibles pour les consommateurs qui ont des soucis de remboursement de leur facture d'énergie ainsi que leur utilisation en Wallonie.

### 1.1. Quelle évolution des prix de l'énergie ?

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 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, notamment via les prix de l'énergie.

En 2022, l'inflation totale s'est établie à 10,3% en Belgique, un niveau historiquement élevé alors qu'elle s'élevait à 0,4% en 2020 et à 3,2% en 2021<sup>40</sup>. Malgré leurs poids limités dans le calcul de l'inflation totale (10,7%), les produits énergétiques ont contribué fortement à l'inflation spectaculaire en 2022, plus de la moitié de l'inflation annuelle y trouve son origine<sup>41</sup>.

Comme on peut le constater sur le graphique 1, la hausse importante des prix de l'énergie a commencé en 2021, en particulier lors du dernier trimestre avec 47,7% d'inflation. Cette inflation a toutefois atteint un pic au premier trimestre 2022 avec 65,9% pour ensuite se contracter à 46,1% au dernier trimestre 2022. Il s'agit cependant toujours d'un nombre largement supérieur à la moyenne trimestrielle tournant autour de 6% pour les 5 années précédentes.

Cette inflation énergétique s'explique par les conséquences de la guerre en Ukraine depuis février 2022. Ce conflit a affecté l'exportation du gaz russe, ce qui a entraîné une hausse du prix du gaz naturel ainsi que de l'électricité sur les marchés mondiaux. Les gouvernements belges ont mis en place plusieurs mesures pour alléger la facture énergétique des ménages, ce qui a permis de restreindre en partie l'inflation énergétique<sup>42</sup>.

Toutefois, les énergies liées au pétrole ont également connu une augmentation importante des prix. Ceci s'explique par le conflit russo-ukrainien et en particulier par les incertitudes par rapport à l'approvisionnement de pétrole du fait de l'interdiction d'importation de pétrole russe par les pays européens. De plus, pour l'Union Européenne, l'effet de la dépréciation de l'euro par rapport au dollar a renforcé le prix du baril de pétrole.

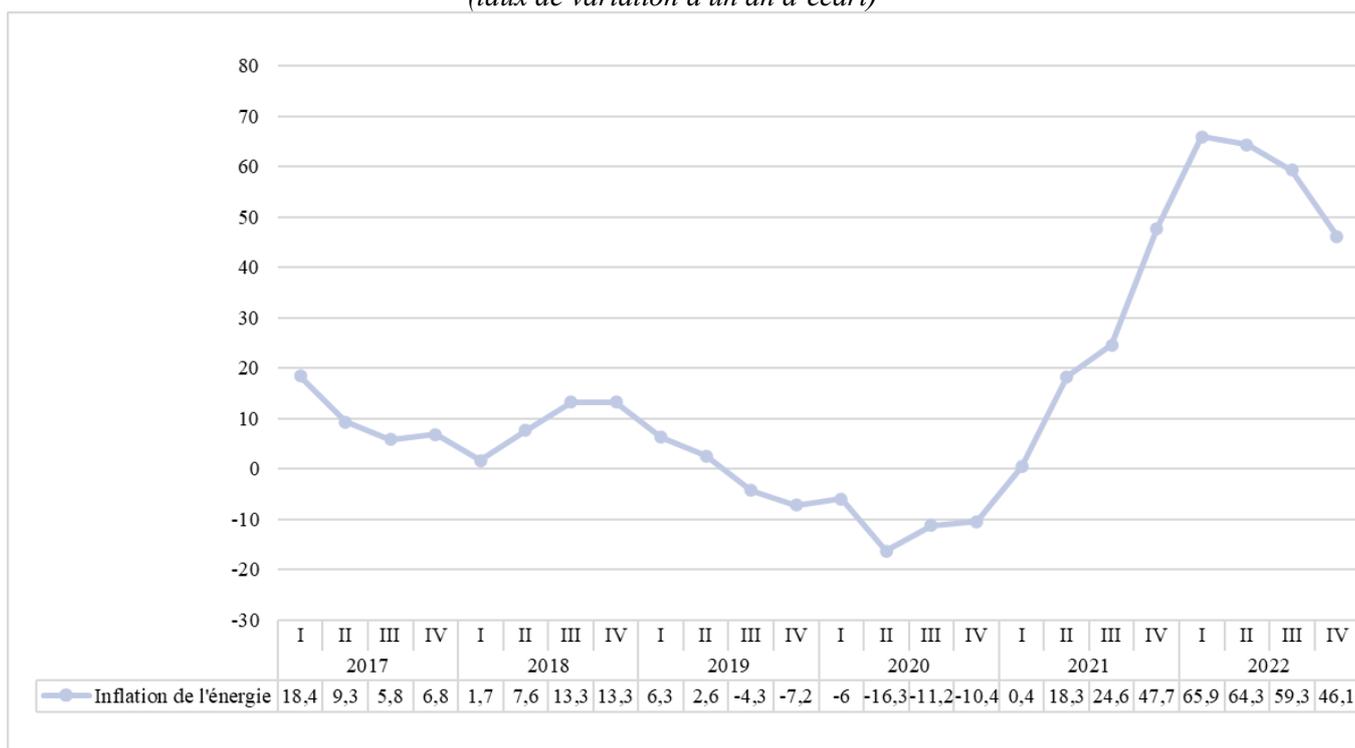
---

<sup>40</sup> Pour plus d'informations : voir le rapport annuel 2022 de l'Observatoire des prix, disponible sur le site du SPF Economie.

<sup>41</sup> 5,8 points de pourcentage sur le total de 10,3% d'inflation.

<sup>42</sup> Voir le point 4 pour plus d'informations sur ces mesures.

Graphique 1 : Evolution de l'inflation de l'énergie trimestrielle de 2017 à 2022 en Belgique (taux de variation à un an d'écart)



Source : Observatoire des prix, Institut des comptes nationaux (SPF Economie)

Les prix de l'électricité et du gaz sont fixés librement par les fournisseurs. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018, ces prix ont pu être indexés mensuellement<sup>43</sup> (plutôt que trimestriellement) pour leur faire suivre plus rapidement l'évolution du marché. En Belgique, en 2021, 32% des clients résidentiels ont un contrat variable pour l'électricité et 36% pour le gaz naturel<sup>44</sup>. Pour les personnes à risque de surendettement, les contrats variables sont à déconseiller car il est plus difficile de gérer un budget lorsque les montants des factures varient mensuellement et car ils ne protègent pas l'utilisateur contre les envolées de prix inattendues sur le marché de l'énergie. Toutefois, dans le cadre de la crise énergétique, souscrire à un contrat variable pouvait être plus avantageux qu'un contrat fixe à partir du moment où les prix ont commencé à diminuer.

## 1.2. Qui est concerné par la précarité énergétique, quelles difficultés ?

La précarité énergétique fait référence à une « situation dans laquelle une personne ou un ménage rencontre des difficultés à satisfaire ses besoins élémentaires en énergie »<sup>45</sup>. Cette problématique de précarité énergétique était partout dans l'actualité en 2022 étant donné l'inflation fulgurante constatée pour les produits énergétiques.

D'après la Fondation Roi Baudouin<sup>46</sup>, plus d'un ménage sur cinq (20,7%) était concerné en Belgique par une précarité énergétique en 2021. Ce pourcentage est en légère diminution par rapport à 2019 (20,6%)

<sup>43</sup> Sous approbation préalable du CREG et de la CWaPE.

<sup>44</sup> Le prix du kilowattheure varie durant la durée du contrat d'énergie variable et est indexé tous les mois (ou tous les trois mois) sur base d'un indice spécifique. Source : la CREG, 24 septembre 2021, *Etude relative à la hausse des prix de l'électricité et du gaz en Belgique*, p. 29.

<sup>45</sup> Huybrechts et al., 2011. État des lieux de la précarité énergétique en Belgique. UA-OASeS/ULB-CEESE. 198p. + annexes. <http://dev.ulb.ac.be/ceese/CEESE/documents/Energiearmoede%20finaal%20rapport%20FR%20tweede%20editie.pdf>

<sup>46</sup> Fondation Roi Baudouin, *Baromètres de la précarité énergétique, Analyse et interprétation des résultats 2021*, Belgique, 2023.

et par rapport à 2020 (21,5%)<sup>47</sup>. La relative stagnation observée entre 2020 et 2021 peut s'expliquer par les prix de l'énergie encore bas début 2021, l'extension de l'octroi du tarif social aux bénéficiaires de l'intervention majorée et les diverses mesures sociales liées à la pandémie, aux inondations en Wallonie, etc.

Nous ne savons pas comparer ces chiffres par rapport aux années avant 2019 car plusieurs changements méthodologiques ont été mis en place dans l'enquête EU-SILC qui fournit les données pour construire cet indicateur.

Notons toutefois que, de 2013 à 2019, la proportion de ménages en précarité énergétique mesurée est également stable en Belgique. Deux facteurs compensatoires peuvent le justifier. D'un côté, la facture d'énergie des ménages a diminué au fil du temps. Ceci s'explique par des conditions climatiques plus clémentes combinées à une baisse du prix des énergies. D'un autre côté, les coûts du logement sont en hausse alors que les revenus disponibles stagnent.

Pour un autre indicateur plus récent, l'enquête EU-SILC nous renseigne sur le pourcentage de ménages en incapacité de chauffer convenablement leur domicile pour des raisons financières dans le tableau 2. 2022 semble marquer une hausse de la précarité énergétique, en particulier pour la Région wallonne.

D'après la Fondation Roi Baudouin<sup>48</sup>, « Plusieurs facteurs peuvent expliquer la plus grande vulnérabilité wallonne à la précarité énergétique mesurée : une facture énergétique plus élevée (le prix du gaz naturel y est le plus élevé, le climat y est moins clément, le logement est généralement plus grand et de moindre qualité énergétique), et des revenus disponibles moindres qu'en Flandre, même si légèrement plus élevés qu'en Région de Bruxelles-Capitale ».

Tableau 2 : Pourcentage de la population en incapacité à chauffer convenablement son domicile par région (pour des raisons financières)

	2019	2020	2021	2022
Belgique	3,9%	4,1%	3,5%	5,1%
Région de Bruxelles-Capitale	7,0%	7,3%	5,6%	7,9%
Région flamande	1,6%	1,8%	1,9%	2,2%
Région wallonne	7,2%	7,3%	5,8%	9,5%

Source : Statbel, enquête EU-SILC<sup>49</sup>

Il y a des disparités face à la précarité énergétique. Certaines caractéristiques combinées augmentent le risque d'y faire face.

Certains facteurs de vulnérabilité de la précarité énergétique sont<sup>50</sup> :

- L'âge (les seniors sont plus à risque) ;
- le sexe (les femmes sont plus souvent concernées que les hommes) ;
- la composition du ménage (les personnes isolées ou les familles monoparentales sont particulièrement touchées) ;
- la qualité du logement ;

<sup>47</sup> Pour de plus amples informations, chiffres et statistiques : voir *Baromètres de la précarité énergétique et hydrique* de la Fondation Roi Baudouin.

<sup>48</sup> Fondation Roi Baudouin, *Baromètres de la précarité énergétique, Analyse et interprétation des résultats 2021*, Belgique, 2023, p. 27.

<sup>49</sup> Statbel (fgov.be), *Privation matérielle et sociale*, Chiffres.

<sup>50</sup> Delbeke et al., 2017, p.21-24.

- le type de logement (les locataires sociaux sont plus à risque que les locataires de logements privés) ;
- ou le montant des revenus (le revenu ne protège pas contre ce type de précarité, mais le risque s'en trouve diminué).

Cependant, la crise énergétique n'a pas touché que les plus défavorisés. Dans une étude sur le non-recours aux services de médiation de dettes en 2022<sup>51</sup>, l'OCE mettait en évidence qu'un nouveau public venant de la classe dite « moyenne » poussait la porte des services d'aide de première ligne notamment suite à des difficultés de facture énergétique. La Fondation Roi Baudouin met d'ailleurs en avant que 6,6% de la classe moyenne dite basse et 8,2% de la classe moyenne dite centrale sont concernés par la précarité énergétique en Belgique. Les chiffres de l'enquête EU-SILC sont d'ailleurs assez révélateurs de l'impact en 2022 de la crise énergétique sur cette classe « moyenne » (voir le tableau 3). Entre 2019 et 2022, les difficultés pour chauffer convenablement leurs domiciles ont presque doublé pour les 2<sup>ème</sup> et 3<sup>ème</sup> quintiles de revenu que nous pouvons considérer comme étant dans cette classe « moyenne ».

Tableau 3 : Pourcentage de la population en incapacité à chauffer convenablement son domicile par quintile de revenu (pour des raisons financières)

	2019	2020	2021	2022
1 <sup>er</sup> quintile de revenu	11,7%	12,3%	10,2%	11,9%
2 <sup>ème</sup> quintile de revenu	4,5%	5,2%	3,7%	6,5%
3 <sup>ème</sup> quintile de revenu	2,0%	1,4%	2,1%	3,7%
4 <sup>ème</sup> quintile de revenu	1,2%	1,0%	1,2%	2,8%
5 <sup>ème</sup> quintile de revenu	0,3%	0,7%	0,4%	0,8%

Source : Statbel, enquête EU-SILC<sup>52</sup>

### 1.3. Le parcours de la dette d'énergie

Dans cette section, nous analyserons les proportions de consommateurs wallons qui se trouvent à chaque étape du parcours de la dette d'énergie. Ceci permet d'affiner nos analyses et de mettre en évidence le nombre de consommateurs en difficulté avec leurs factures, qu'elles soient temporaires ou prolongées.

Quand un consommateur ne paye pas sa facture d'énergie, plusieurs étapes se mettent en place<sup>53</sup> :

- Dans un premier temps, le consommateur reçoit une facture avec une échéance de minimum 15 jours ;
- Ensuite, le fournisseur envoie un rappel dont la nouvelle échéance ne peut être inférieure à 10 jours ;
- Si le consommateur n'a pas acquitté le montant de la facture ou n'a pas conclu un plan de paiement avec son fournisseur, ce dernier lui envoie une mise en demeure par courrier recommandé, laissant un délai de 15 jours pour régulariser sa situation ;
- Si la facture n'a toujours pas été régularisée au terme de ce délai ou si le consommateur n'a pas tenté de contacter le fournisseur pour établir un plan de paiement, le fournisseur peut le déclarer en défaut de paiement ;
- Par la suite, si la dette est d'au moins 100 euros, le fournisseur peut entamer des démarches pour demander le placement d'un compteur à prépaiement<sup>54</sup>.

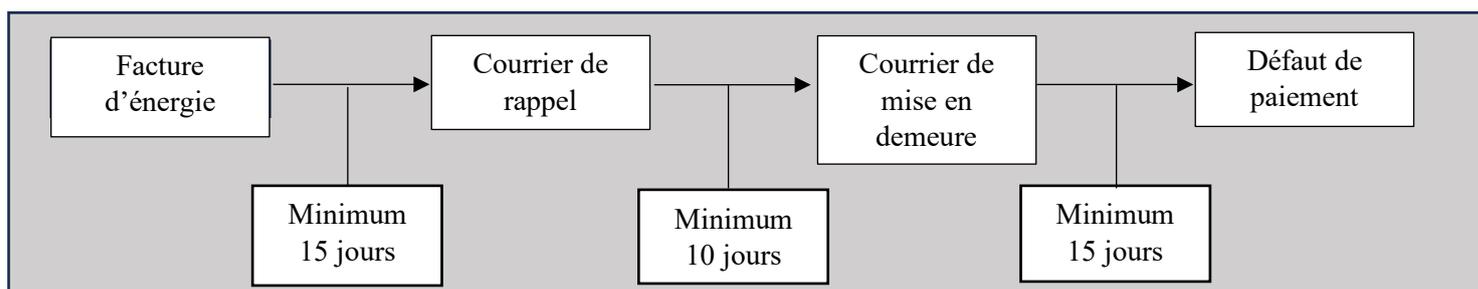
<sup>51</sup> E. Dehon et C. Jeanmart, «Où sont les surendettés?». Analyse du faible recours à la médiation amiable et judiciaire en période de crise en Belgique, OCE, décembre 2022, à télécharger: <https://observatoire-credit.be/storage/3437/O%C3%B9-sont-les-surendett%C3%A9s--note-d%27analyse-finale.pdf>

<sup>52</sup> Statbel (fgov.be), *Privation matérielle et sociale*, Chiffres.

<sup>53</sup> CWaPE, Rapport annuel spécifique, L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires des réseaux 2022.

<sup>54</sup> Nous revenons plus en détails sur les compteurs à prépaiement dans la section suivante.

Schéma 1 : Parcours de la dette d'énergie



Le fournisseur peut, s'il le souhaite, introduire des étapes supplémentaires dans le recouvrement de sa dette en prenant un contact téléphonique avec le client ou encore en envoyant un courrier de rappel supplémentaire ou même en allongeant le délai de régularisation.

Sur le graphique 2, nous pouvons observer que les taux de rappels, de mises en demeure et de défauts de paiement pour l'électricité et le gaz suivent une tendance à la baisse à partir de 2017, après avoir été en légère hausse, voire en stagnation de 2007 à 2016.

Il semblerait que malgré la crise sanitaire, ces trois indicateurs n'ont pas explosé en 2021. Nous ne disposons pas du taux de défauts de paiement pour l'année 2020. En effet, dans son rapport annuel spécifique sur l'exécution des obligations de services publics, la CWaPE explique que les acteurs avaient utilisé des méthodologies et des critères distincts pour comptabiliser les clients en défaut de paiement. Elle préfère ne pas communiquer ce chiffre approximatif pour 2020. La baisse du taux de défauts de paiement assez significative en 2021 peut être expliquée par les mesures de protection élargies pour les ménages en difficulté financière (notamment l'élargissement du tarif social aux personnes bénéficiant de l'intervention majorée).

2022 semble marquer un tournant puisque l'ensemble de ces indicateurs est en hausse, sans doute un effet de la hausse des prix de l'énergie déjà mentionnée précédemment. On retient en particulier une large augmentation du taux de défauts de paiement qui a quasiment doublé pour le gaz entre 2021 et 2022 (de 3,7% à 7,8%).

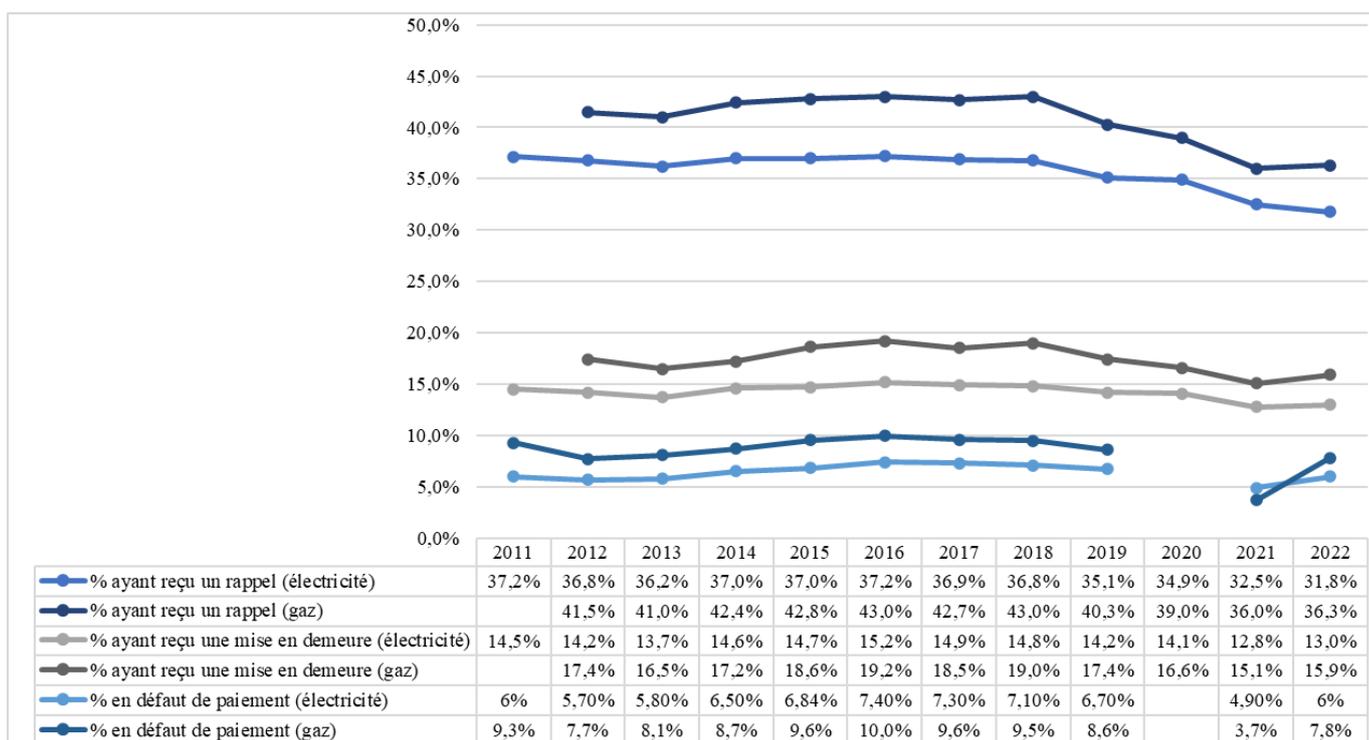
Nous pouvons également retenir du graphique 2 que le taux de rappels, de mises en demeure et de défauts de paiement est supérieur pour le gaz en comparaison avec l'électricité. Les ménages wallons auraient donc tendance à payer en priorité leur facture d'électricité. Ceci tient sûrement au fait que la facture moyenne de gaz a tendance à être plus onéreuse que celle pour l'électricité<sup>55</sup>. De plus, les utilisateurs de gaz sont davantage situés dans des communes urbaines, qui ont tendance à être plus pauvres<sup>56</sup>.

En 2022, près d'un tiers des ménages wallons a reçu un rappel pour sa facture d'électricité, ce chiffre se réduit quasiment de moitié pour les ménages wallons ayant reçu une mise en demeure (13%). Ces deux étapes de recouvrement de la dette d'énergie peuvent être expliquées parfois par un oubli ou des soucis passagers. Toutefois, notons que le taux de défauts de paiement, qui indique des difficultés financières plus importantes, s'élève à 6% pour l'électricité et 7,8% pour le gaz.

<sup>55</sup> A titre d'exemple, en décembre 2022, selon les chiffres de la CREG, la facture moyenne annuelle (23.260 kWh/an) pour le gaz s'élève à 4358,92€ alors que la facture moyenne annuelle (3.500 kWh/an) pour l'électricité est de 2057,38€.

<sup>56</sup> IWEPS, « Chiffres-clés de la Wallonie- Edition 2023 », p.183, disponible sur <https://www.iweps.be/publication/cc2023/>

Graphique 2 : Pourcentage de la clientèle wallonne ayant reçu un rappel, une mise en demeure et étant en défaut de paiement pour son contrat d'énergie (2011-2022)



Source : CWaPE

#### 1.4. Quelles mesures pour aider les personnes en difficulté avec leur facture d'énergie ?

Il existe plusieurs dispositifs pour aider les ménages en difficulté avec leur facture d'énergie en Belgique. Mesurer le nombre de ménages qui bénéficient de ces dispositifs permet aussi de mettre en évidence leurs difficultés financières.

Dans un premier temps, un consommateur qui a des difficultés pour payer sa facture d'énergie peut demander à son fournisseur un plan de paiement. Cette solution permet au consommateur en difficulté passagère d'échelonner le paiement de sa dette en plusieurs mensualités et de réorganiser son budget. Depuis l'arrêté du gouvernement wallon du 19 juillet 2018<sup>57</sup>, les fournisseurs d'énergie doivent contacter tout client mis en demeure pour lui proposer un plan de paiement raisonnable et l'informer qu'il peut bénéficier de l'appui d'un service de médiation de dettes ou d'un CPAS pour négocier ce plan de paiement.

D'après les tableaux 4 et 5, nous constatons que cette solution de plan de paiement est de plus en plus utilisée par les ménages wallons que ce soit pour leur facture d'électricité ou de gaz. Ceci peut d'ailleurs expliquer en partie la baisse des taux de rappels, de mises en demeure et de défauts de paiement de 2018 à 2021 (voir le point précédent). Désormais, l'année 2022 ne se démarque pas spécialement des autres années pour les plans de paiement, mais s'inscrit dans une tendance à la hausse continue. La CWaPE ajoute : « Soulignons également que dans le courant de l'année 2022, afin de faire face à l'augmentation des prix de l'énergie, une discussion a été menée par le gouvernement fédéral avec les fournisseurs d'énergie afin que les consommateurs qui demandent des plans de remboursement puissent les obtenir

<sup>57</sup> Arrêté du Gouvernement wallon modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 2003 relatif à la commission locale d'avis de coupure.

sur simple demande »<sup>58</sup>. Notons également qu'en 2022 les plans de paiement pour le gaz ont été proportionnellement plus octroyés (9,4% de la clientèle) que les plans de paiement pour l'électricité (6,7% de la clientèle).

Cette hausse du nombre de plans de paiement pourrait indiquer un signe positif pour les ménages en difficulté financière, car cela pourrait dire que ces personnes ont recours à une solution avant une aggravation de leur endettement. Toutefois, le taux de respect du plan de paiement est également en diminution entre 2018 et 2022, montrant que malgré un recours plus important aux plans de paiement, ceux-ci sont moins respectés. À la fois pour le gaz et l'électricité, on passe en 2018 de quasiment 50% des plans de paiement respectés à un peu moins d'un tiers en 2022.

Non seulement les ménages wallons recourent de plus en plus aux plans de paiement mais en plus, ces plans de paiement sont en moyenne plus longs et le montant moyen de la mensualité s'alourdit à la fois pour le gaz et l'électricité. Ce qui peut aussi expliquer une augmentation du non-respect de ceux-ci (au plus le plan de paiement est long, au plus il y a de chance qu'il ne soit pas respecté).

*Tableau 4 : Les plans de paiement octroyés dans le cadre d'une facture d'électricité en Wallonie (2018-2022)*

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2018-2022
% de la clientèle en plan de paiement	4,80%	5,00%	5,00%	5,50%	6,70%	+ 1,9 points de pourcentage
Nombre de plans de paiement	77.194	81.326	83.228	90.091	110.779	+ 43,5%
Durée moyenne du plan de paiement	6,1 mois	6,4 mois	6,7 mois	7 mois	7,4 mois	+21,3%
Paiement mensuel moyen	95 €	92 €	92 €	95 €	108 €	+13,6%
Taux de respect du plan de paiement	47,70%	34,00%	34,20%	35,90%	31,20%	-16,5 points de pourcentage

Source : CWaPE

*Tableau 5 : Les plans de paiement octroyés dans le cadre d'une facture de gaz en Wallonie (2018-2022)*

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2018-2022
% de la clientèle en plan de paiement	6,90%	6,90%	6,40%	7,00%	9,40%	+ 2,5 points de pourcentage
Nombre de plans de paiement	46.078	46.774	44.070	48.233	65.774	+42,7%
Durée moyenne du plan de paiement	5,8 mois	6,5 mois	6,7 mois	7 mois	7,5 mois	+29,3%
Paiement mensuel moyen	90 €	84 €	82 €	88 €	108 €	+20,0%
Taux de respect du plan de paiement	48,10%	36,30%	34,20%	35,50%	30,10%	-18 points de pourcentage

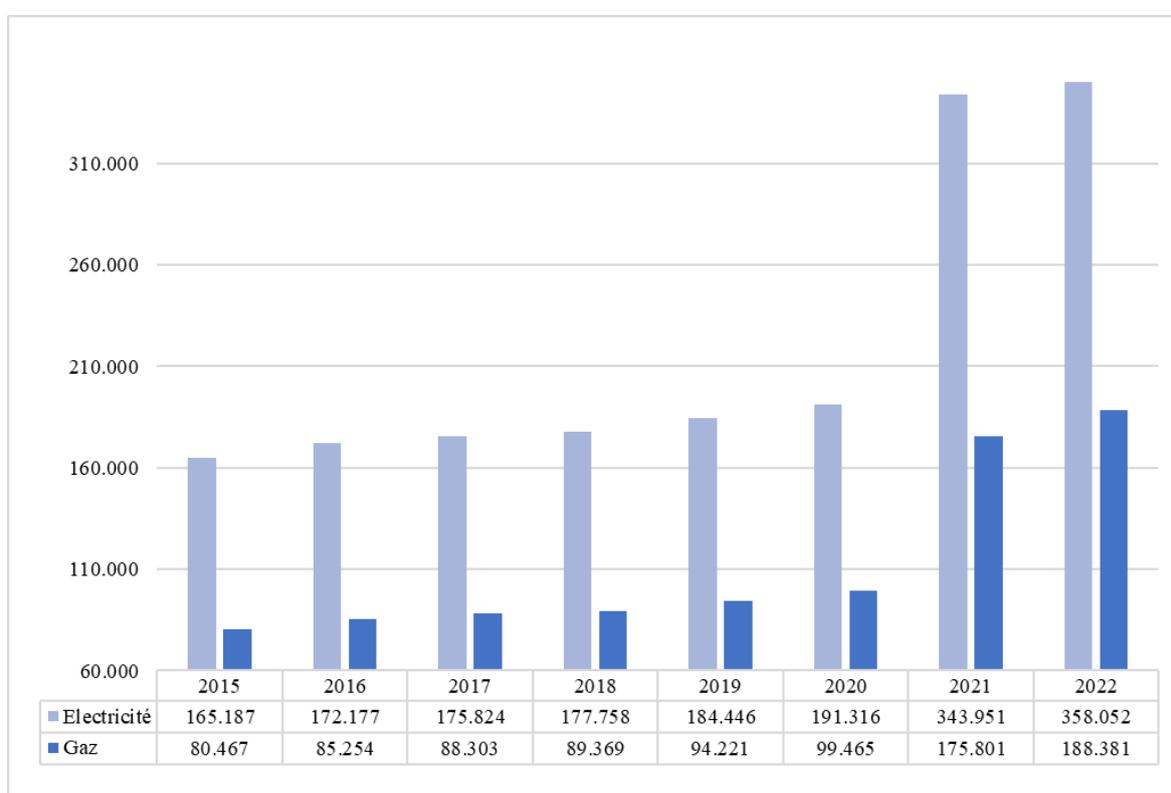
Source : CWaPE

<sup>58</sup> CWaPE, Rapport annuel spécifique, L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires des réseaux 2022, p.76.

Quand la facture d'énergie est trop importante par rapport au revenu du ménage, une deuxième solution peut s'avérer essentielle : l'octroi du statut de client protégé. Ce statut est octroyé aux personnes vulnérables, sous certaines conditions dans le marché du gaz et de l'électricité. Il permet d'obtenir des avantages et des protections complémentaires liés à la fourniture d'énergie (par exemple, l'accès au tarif social qui est inférieur au tarif du fournisseur commercial).

On constate sur le graphique 9 que le nombre de clients protégés n'a cessé de croître à la fois pour le gaz et l'électricité depuis 2015 en Région wallonne. Le nombre total de clients protégés (fédéraux et régionaux) en 2022 a augmenté respectivement de 87% en électricité et de 89% en gaz par rapport à 2020. Cette augmentation est à remettre dans le contexte des mesures prises par rapport à la crise sanitaire et énergétique, le statut de client protégé a été élargi en 2021 et 2022 (voir le tableau 6, plus loin). La CWaPE indique également que cet indicateur ne prend pas en compte l'ensemble des ménages en défaut de paiement, qui est bien plus important que le nombre de clients protégés.

Graphique 9 : Evolution du nombre de clients protégés de 2015 à 2022 en Région wallonne



Source : CWaPE

Quand le plan de paiement ne fonctionne pas ou n'est pas une solution adaptée pour le ménage en difficulté financière, quand le statut de client protégé ne suffit pas ou qu'il n'est pas octroyé, une autre solution, plus radicale, s'offre au consommateur : le compteur à prépaiement. Le client doit alors payer au préalable pour charger son compteur avant d'utiliser l'énergie.

Ce compteur peut être installé à la suite d'un défaut de paiement<sup>59</sup>. Quand le ménage n'apure pas sa dette, le fournisseur de gaz ou d'électricité peut alors demander la mise en place d'un tel système. Ils peuvent également être installés à la demande d'un CPAS ou du client lui-même, sans forcément qu'un

<sup>59</sup> Quand le client est déclaré en défaut de paiement (paiement non régularisé après rappels et mise en demeure) et que le montant de sa dette atteint 100€ (CWaPE, Rapport annuel spécifique, L'exécution des obligations de service public imposées aux fournisseurs et gestionnaires des réseaux 2022).

retard de paiement soit présent<sup>60</sup>. En l'absence de crédit suffisant, une « auto-coupure » a lieu, l'alimentation en gaz ou en électricité est coupée. Il existe, néanmoins, un crédit de secours qui laisse le temps au client de recharger son compteur en cas d'épuisement.

Le taux de compteurs à prépaiement peut donc rendre compte de difficultés financières plus prononcées que le taux de plans de paiement. Il s'agit du nombre de compteurs à prépaiement par rapport au nombre de compteurs résidentiels actifs. Il convient d'ajouter que cet indicateur ne tient pas compte des ménages d'indépendants ou des personnes résidant dans des logements qui n'ont pas de compteur individuel (kots, studios, etc.).

Sur le graphique 7, l'évolution du taux de compteurs à budget actifs est assez similaire pour le gaz et l'électricité<sup>61</sup>. Il existe une tendance à la hausse pour l'installation de ces compteurs depuis 2009. Celle-ci s'est ralentie en 2017 pour stagner jusqu'en 2020. La légère diminution observée pour 2020 peut être en partie expliquée par la suspension de l'installation des compteurs à budget pendant la crise sanitaire. En 2021, la baisse du taux de compteurs à budget s'explique partiellement par la suspension des placements de compteurs à prépaiement dans les communes victimes d'inondation en juillet. De plus, une nouvelle plateforme de communication a été mise en service pour l'ensemble du secteur de l'énergie.<sup>62</sup> Les demandes d'installation de compteurs à budget par les fournisseurs ont donc cessé à partir du 22 septembre 2021 jusque mi-décembre pour permettre une période de transition.

En 2022, le taux de compteurs de prépaiement est à la hausse pour l'électricité (+0,2 points de pourcentage), mais pas pour le gaz (-0,1 points de pourcentage). Cette légère augmentation pour l'électricité peut indiquer des difficultés financières plus importantes, toutefois cela peut aussi résulter d'un effet de rattrapage des situations qui n'ont pas pu être finalisées en 2021<sup>63</sup>.

L'IWEPS<sup>64</sup> précise que la différence entre le taux de compteurs à prépaiement entre le gaz et l'électricité tient du « fait que les zones desservies en gaz appartiennent plus souvent à des communes urbaines, avec des population plus pauvres ».

---

<sup>60</sup> Ces demandes via le CPAS et le client sont, néanmoins, marginales en comparaison avec la procédure passant par le défaut de paiement. En 2022, 99% des demandes de placement de compteurs à prépaiement étaient à l'initiative des fournisseurs.

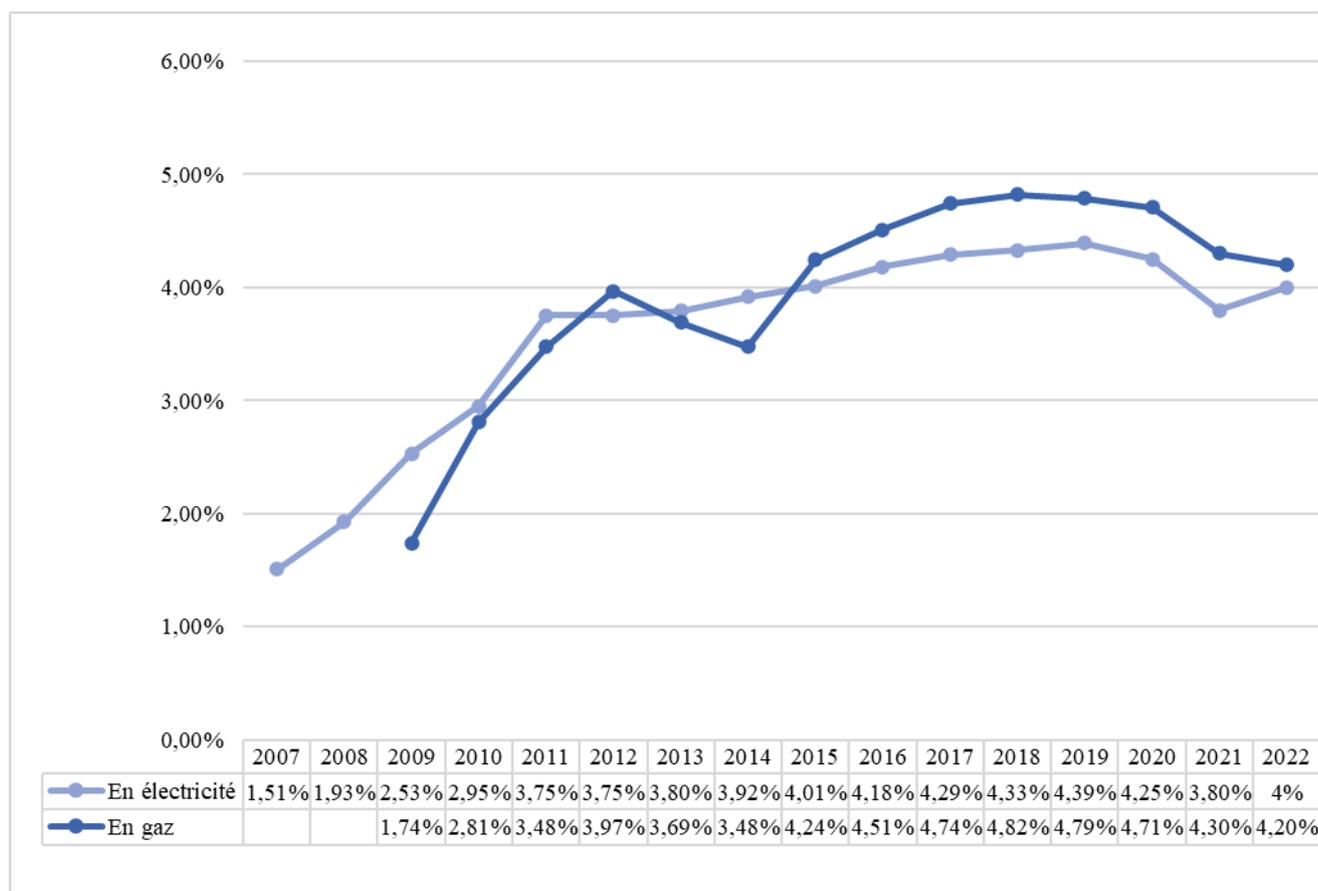
<sup>61</sup> L'IWEPS précise que l'électricité représente mieux la situation de précarité énergétique en Région wallonne, étant donné que plusieurs ménages ne sont pas connectés au gaz. Plus d'information sur : IWEPS, *Taux de compteurs à budget en électricité et en gaz*, sur <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/taux-de-defaut-de-paiement-electricite-gaz/> [mis à jour le 01/03/2022]

<sup>62</sup> Cette nouvelle plateforme, MIG 6, doit permettre notamment de faciliter, d'accélérer et d'optimiser les échanges d'informations (tels que les relevés des index) ou les processus de marché (tels que les changements de fournisseurs) entre les fournisseurs et les gestionnaires de réseau de distribution.

<sup>63</sup> En effet, le nombre de placement effectif de compteur à prépaiement a augmenté en 2022 respectivement de 35% pour l'électricité et de 26% pour le gaz. Cependant, le nombre de demande de placement a connu également une hausse de 27% pour l'électricité et de 36% pour le gaz.

<sup>64</sup> IWEPS, « Chiffres-clés de la Wallonie- Edition 2023 », p.183, disponible sur <https://www.iweps.be/publication/cc2023/>

Graphique 7 : Evolution du taux de compteurs à prépaiement de 2009 à 2022 en Région wallonne



Source : IWEPS et CWaPE

Plusieurs dispositions spéciales ont été mises en place pour venir en aide aux personnes en difficulté à l'occasion de la crise sanitaire et des inondations en 2021. Certaines ont été prolongées pour faire face à la hausse des prix énergétiques en 2022 et en 2023<sup>65</sup>. Le tableau 6 résume les mesures mises en place dans ce cadre.

Tableau 6 : Mesures des gouvernements fédéral et wallon pour aider les personnes avec leur facture énergétique 2021-2023

Au niveau fédéral
Elargissement de l'accès au tarif social pour l'achat du gaz naturel et de l'électricité du 1 <sup>er</sup> février au 30 juin 2023 pour les bénéficiaires de l'intervention majorée.
Subvention Covid 19 à l'attention des CPAS (15 millions €), permet l'octroi d'aides relatives à la consommation d'énergie du 1 <sup>er</sup> avril 2020 au 31 décembre 2021 (prolongé jusqu'au 30 mars 2022).
Un renfort de 37 millions € pour les CPAS afin de soutenir l'accès à l'énergie, en aidant les ménages en difficulté avec leur facture d'énergie.
Subvention « inondations » à destination des CPAS situés dans les communes sinistrées (20 millions €), permet d'intervenir dans les factures énergétiques du 15 juillet 2021 au 31 décembre 2022.

<sup>65</sup> Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), *Synthèse des mesures énergie et eau Covid, inondations et crise énergétique*, disponible sur <https://www.uvcw.be/energie/actus/art-7147> [mis à jour le 12 janvier 2023]

Plusieurs primes pour l'électricité et le gaz ont été versées automatiquement à l'ensemble des clients résidentiels belges. Un forfait unique annoncé en octobre 2022 de 122€ pour l'électricité et 270€ pour le gaz. Un autre forfait unique attribué fin décembre 2022 de 183€ pour l'électricité et de 405€ pour le gaz.

Un forfait unique de 300€ pour l'achat de Mazout livré entre le 15 novembre 2021 et le 31 mars 2023 à demander via le SPF Economie.

Un forfait unique de 250€ pour l'achat de pellets en vrac livrés entre le 1<sup>er</sup> juin 2022 et le 31 mars 2023 à demander via le SPF Economie.

Une baisse des accises sur le carburant à la pompe, essence, diesel entre le 19 mars et le 31 décembre 2023.

Une baisse de la TVA sur l'électricité et le gaz de 21% à 6% pour les particuliers du 1<sup>er</sup> mars au 31 décembre 2022.

Une prime chauffage pour les factures d'acompte d'électricité (61€) et de gaz (135€) pour les clients résidentiels et pour les contrats à prix variable ainsi que les contrats à prix fixe conclus ou renouvelés à partir du 1<sup>er</sup> octobre 2021 (certaines personnes devront payer une cotisation spéciale énergie calculée en même temps que leurs impôts<sup>66</sup>), cette prime a été renouvelée entre le 23 janvier et le 15 avril 2023.

#### Au niveau wallon

Mesures d'urgence pour aider les utilisateurs de compteurs à budget du 26 novembre 2020 jusqu'au 31 juin 2021.

Mesures d'urgence pour suspendre temporairement le placement des compteurs à budget du 26 novembre 2020 au 31 janvier 2021.

« Protection Régionale Conjoncturelle », élargissement des personnes bénéficiant du statut de client protégé régional (donne droit à un traitement particulier pour les personnes en difficulté de paiement de leur facture énergétique) du 20 septembre 2020 jusqu'au 31 août 2023.

Subvention Covid 19 régionale à l'attention des CPAS, permet la prise en charge de régularisation en gaz et/ou électricité du 12 décembre 2020 au 30 juin 2022.

Mesures visant l'accès à l'énergie après les inondations : moyens spécifiques accordés aux CPAS des communes sinistrées et subvention de 550€ accordée aux ménages sinistrés via les gestionnaires de réseau d'électricité adoptées en novembre 2021 (un décret supplémentaire a été publié en février 2022 pour aller plus loin dans ce même genre de mesures).

Subventions pour engagements supplémentaires de tuteurs énergie et eau (prodiguent des conseils aux familles en difficulté) dans les CPAS des communes sinistrées adoptés en novembre 2021.

Suspension des coupures de gaz et d'électricité entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 décembre 2022

*Source : Fédération des C.P.A.S. et Union des Villes et Communes de Wallonie, Portail du Surendettement wallon*

Ces mesures peuvent expliquer en partie pourquoi la crise sanitaire n'a pas fortement amplifié le problème de précarité énergétique en 2021. Cependant, la hausse de plusieurs indicateurs en 2022 indique que les mesures mises en place n'étaient pas suffisantes pour protéger les ménages de la hausse fulgurante des prix de l'énergie. Il faudra attendre les données de 2023 pour vérifier si cette aggravation de l'endettement des ménages concernant l'énergie continue ou si les mesures des gouvernements fédéraux et régionaux ont suffi à limiter le problème. Si nous pouvons déplorer une chose par rapport à

<sup>66</sup> Plus d'informations sur ces modalités disponible sur le portail du surendettement <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=Energie-aides-particuliers%20>

la gestion de la crise énergétique, c'est l'utilisation de mesures visant à protéger l'entière de la population alors que des mesures plus « ciblées » auraient été plus efficaces<sup>67</sup>.

## **2. Les dettes d'eau**

34% des ménages en médiation de dettes en Wallonie ont au moins une dette liée à une facture d'eau<sup>68</sup>. Néanmoins, tous les ménages n'ouvrent pas forcément un dossier en médiation de dettes quand ils ont des difficultés financières.

Dans cette section, nous présentons d'autres indicateurs liés aux problèmes de remboursement d'une facture d'eau. En premier lieu, nous revenons sur deux éléments contextuels : la consommation et le montant de la facture. Ensuite, nous mettons en évidence la précarité hydrique et la population qu'elle concerne. Puis, nous présentons deux indicateurs montrant l'endettement lié à l'eau. Enfin, nous mettons en avant les mesures qui aident les ménages en difficulté avec leur facture d'eau.

### **2.1. La consommation d'eau et l'évolution de la facture d'eau**

Deux aspects permettent de contextualiser la problématique de l'endettement lié à l'eau : la consommation d'eau des ménages et l'évolution de la facture d'eau. Au plus ces deux facteurs sont élevés, au plus la partie du budget consacrée à l'eau sera importante.

La consommation d'eau quotidienne moyenne du Belge pour un usage domestique s'élevait à 95 litres<sup>69</sup> en 2018. Pour la Région wallonne, cette consommation est similaire, 90 litres par jour par personne en 2021<sup>70</sup>. Il existe une tendance générale à la baisse de la consommation d'eau publique entre 2004 et 2014 en raison notamment d'appareils plus économes, d'une utilisation plus rationnelle de l'eau et du recours croissant aux citernes d'eau de pluie<sup>71</sup>. Depuis 2014, la consommation d'eau s'est stabilisée avec toutefois une légère hausse en 2020 et 2021, suite au confinement (chômage temporaire, accroissement des pratiques de télétravail).

À l'inverse, le prix de l'eau augmente sur la période de 2013 à 2020 en Belgique<sup>72</sup>. Le zoom de la Fondation Roi Baudouin de 2019 sur la précarité hydrique montre par ailleurs que la facture moyenne d'eau des ménages a fortement augmenté sur les dix dernières années (surtout en Flandre). Entre 2005 et 2017, la facture moyenne d'eau a augmenté de 103% en Flandre, de 83% en Wallonie et de 56% à Bruxelles.

Depuis 2017, la facture d'eau pour un ménage moyen (71 m<sup>3</sup>/an) s'est stabilisée en Région wallonne. Ceci est principalement dû au prix de l'eau qui est resté constant. Après avis du Comité de contrôle de l'eau, c'est le Ministre wallon de l'économie qui décide du prix de l'eau annuellement. Ce prix est quasiment au même montant depuis 2017. Selon le rapport statistique d'Aquawal<sup>73</sup>, « les opérateurs mettront tout en œuvre afin de ne pas augmenter le prix de l'eau au-delà de l'inflation » jusqu'en 2024.

Selon le graphique 8, notons que la Région wallonne fait exception en 2022 avec une faible hausse de la facture moyenne d'eau (+2%). En Région flamande et en Région de Bruxelles-Capitale, l'inflation de la facture moyenne d'eau est assez spectaculaire (respectivement +14% et +53%). Pour la première fois depuis 2017, la facture moyenne d'eau en Flandre est plus élevée qu'en Wallonie. Toutefois, le rapport

---

<sup>67</sup> Voir Peersman G. et Wauters J., *Heterogeneous household responses to energy price shocks*, Working Paper Research, 20 & 21 October 2022, N° 416, National Bank of Belgium pour plus d'information.

<sup>68</sup> C. Jeanmart, « Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières », décembre 2019. observatoire-credit.be

<sup>69</sup> Belgaqua, la fédération professionnelle des opérateurs d'eau belges.

<sup>70</sup> Pour plus d'information : IWEPS, *Consommation d'eau de distribution*, disponible sur <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/consommation-deau-de-distribution/>

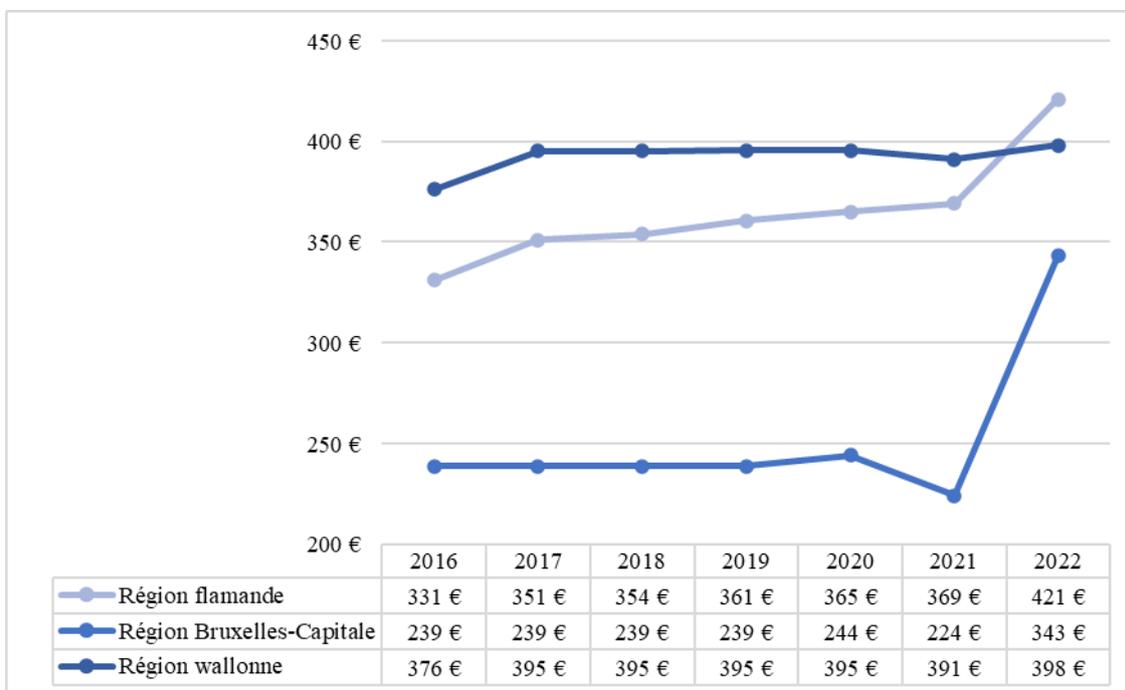
<sup>71</sup> Fondation Roi Baudouin, *Baromètre de la précarité hydrique*, 2023.

<sup>72</sup> Idem.

<sup>73</sup> Statistiques de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées en Wallonie – rapport 2022, p.34.

d'activités 2022 de Vlaamse Milieumaatschappij<sup>74</sup> précise que pour les familles avec plus de deux personnes, le prix de l'eau est plus élevé en Wallonie qu'en Flandre.

Graphique 8 : Evolution de la facture moyenne d'un ménage (71 m<sup>3</sup>/ an) de 2016 à 2022



Source : Vlaamse Milieumaatschappij (V.M.M.) et Aquawal

## 2.2. Qui est concerné par la précarité hydrique, quelles difficultés ?

La précarité hydrique fait référence à « une situation dans laquelle une personne ou un ménage n'a pas accès à une eau soit en quantité, soit en qualité suffisante pour répondre à ses besoins de base : alimentation, hygiène corporelle et logement »<sup>75</sup>. En Belgique, la précarité hydrique résulte principalement d'un revenu insuffisant, d'une facture d'eau trop élevée et d'un logement de mauvaise qualité<sup>76</sup>. Un ménage sera considéré en situation de précarité hydrique également en fonction de la part de son revenu disponible qu'il dédie à sa facture d'eau.

Selon la Fondation Roi Baudouin, 13,8% des ménages sont en précarité hydrique en Belgique en 2021. Le graphique 11 compare la proportion des ménages considérés en précarité hydrique dans les trois régions en 2017, 2019, 2020 et en 2021. On se rend compte que la précarité hydrique a augmenté en Belgique jusqu'en 2020, toutefois elle diminue en 2021. Cette baisse entre 2020 et 2021 est constatée en Régions wallonne et flamande alors que la Région de Bruxelles-Capitale connaît une légère hausse de sa précarité hydrique en 2021.

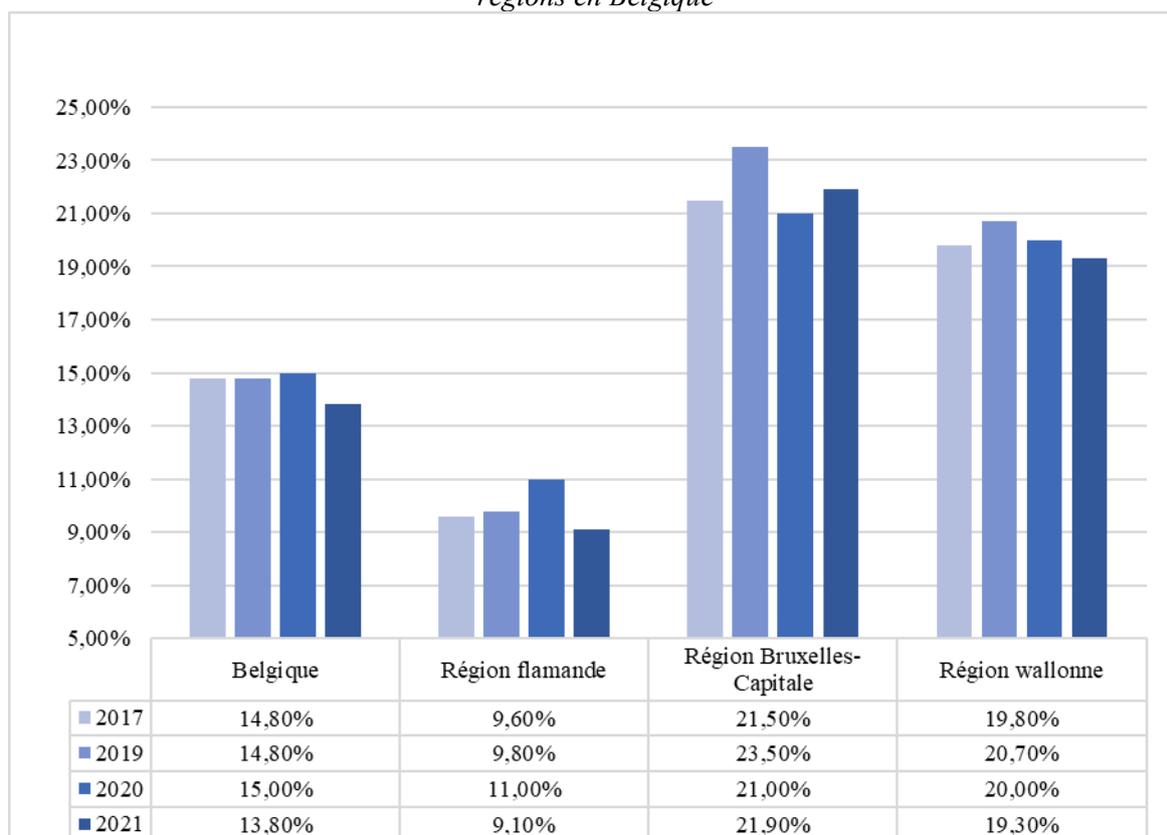
La situation de la précarité hydrique varie par région. D'un côté, elle est la plus significative en 2021 dans la Région de Bruxelles-Capitale (21,9%) suivie de près par la Région wallonne (19,3%). D'un autre côté, la proportion des ménages en précarité hydrique en Région flamande (9,1%) est bien en dessous de la moyenne du pays.

<sup>74</sup> Vlaamse Milieumaatschappij (2022), Activiteitenverslag WaterRegulator 2022

<sup>75</sup> Fondation Roi Baudouin, *Baromètre de la précarité hydrique*, 2023. À parcourir pour de plus amples informations concernant la précarité hydrique

<sup>76</sup> Fondation Roi Baudouin, *Zoom précarité hydrique en Belgique*, 2019.

Graphique 11 : Proportion de ménages en précarité hydrique en 2017, 2019, 2020 et en 2021 dans les régions en Belgique



Source : Fondation Roi Baudouin

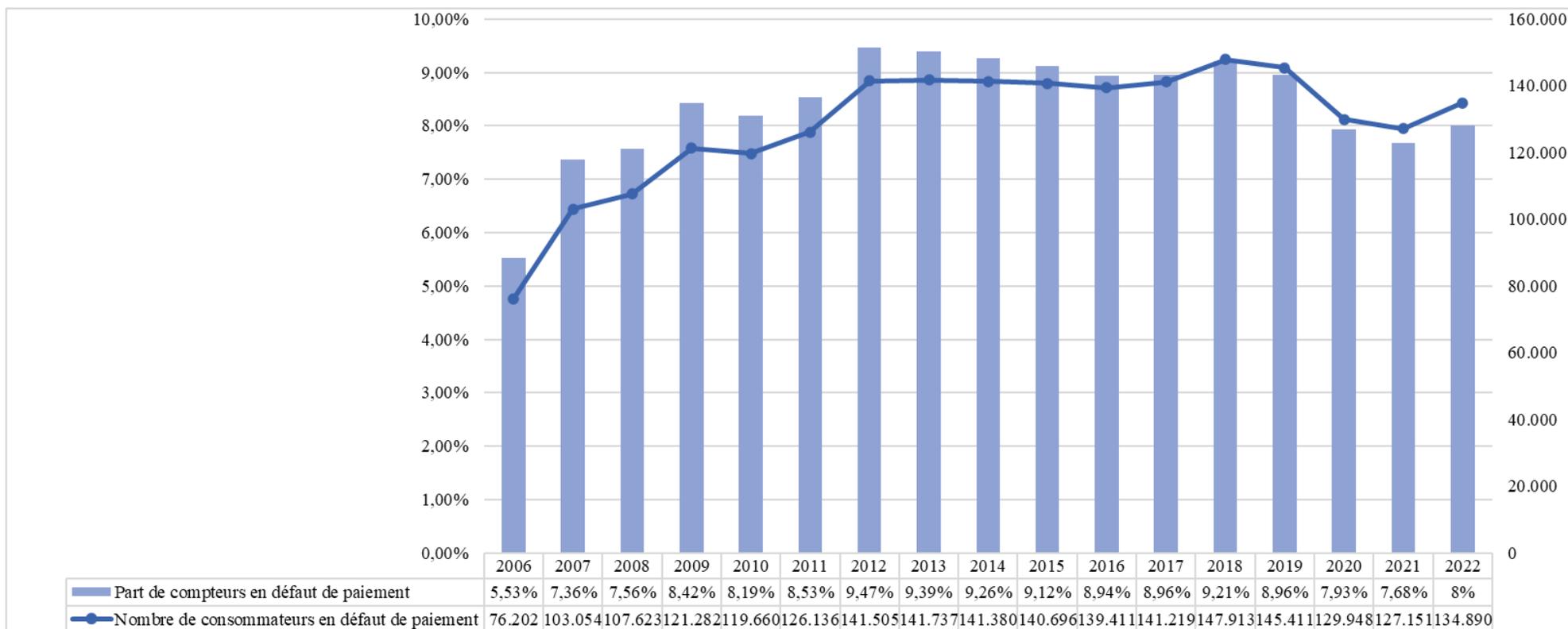
### 2.3. L'endettement lié à la facture d'eau

Comme pour la facture d'énergie, les distributeurs d'eau suivent une procédure de recouvrement standardisée. Après les rappels, vient la mise en demeure, si le consommateur n'a pas régularisé sa situation dans le délai imparti, celui-ci est alors considéré en défaut de paiement.

Le nombre de consommateurs ayant connu au moins un défaut de paiement d'une facture d'eau au 31 décembre 2022 était de 134.890 (contre 147.913 en 2019 et 119.660 en 2010), ce qui représente 8% des ménages en Région wallonne.

Depuis 2012 et jusqu'en 2018, le nombre de consommateurs en difficulté de paiement s'était stabilisé après une hausse constante depuis 2004. La Société Public de Gestion de l'Eau (SPGE) explique cette stabilité par la possibilité de bénéficier d'autres aides pour certaines dépenses spécifiques (telles que les primes d'énergie) et par les différentes actions du SPGE. À partir de 2018, le nombre de consommateurs en défaut de paiement d'eau est en baisse et ce jusqu'en 2021 (-14%). Comme pour l'énergie, 2022 marque une hausse pour les consommateurs en défaut de paiement de leur facture d'eau (+6% entre 2021 et 2022), toutefois les chiffres restent en deçà de ceux de l'année 2019, avant les diverses crises (sanitaires, inflationnistes, géopolitiques, etc.).

Graphique 13 : Evolution du pourcentage de compteurs et du nombre de consommateurs en défaut de paiement pour une facture d'eau entre 2006 et 2022 en Région wallonne

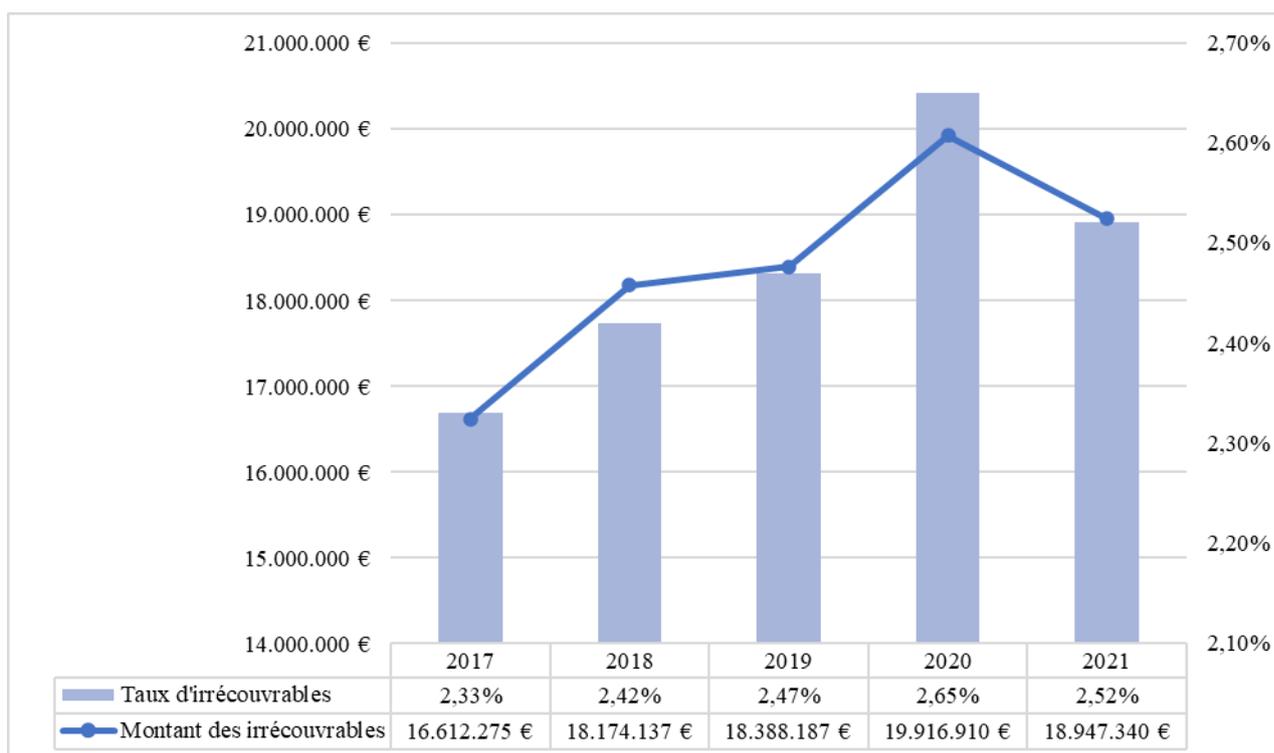


Sources : Aquawal et SPGE

Malgré les efforts des distributeurs d'eau pour recouvrer les factures d'eau, il arrive que certaines factures demeurent impayées pendant plusieurs années. Le taux d'irrecouvrables permet de mettre en évidence le montant qui reste impayé par rapport au chiffre d'affaires des distributeurs.

Même si le nombre de défauts de paiement stagne, voire diminue entre 2018 et 2020, il semblerait que les montants des factures impayées ont augmenté au cours des dernières années et ce alors que la facture moyenne est stable (voir graphique 14). Toutefois, en 2021, le montant total des factures impayées se réduit.

*Graphique 14 : Evolution du montant des irrécouvrables et du taux d'irrécouvrables pour les factures d'eau impayées entre 2017 et 2021 en Région wallonne*



Source : Aquawal

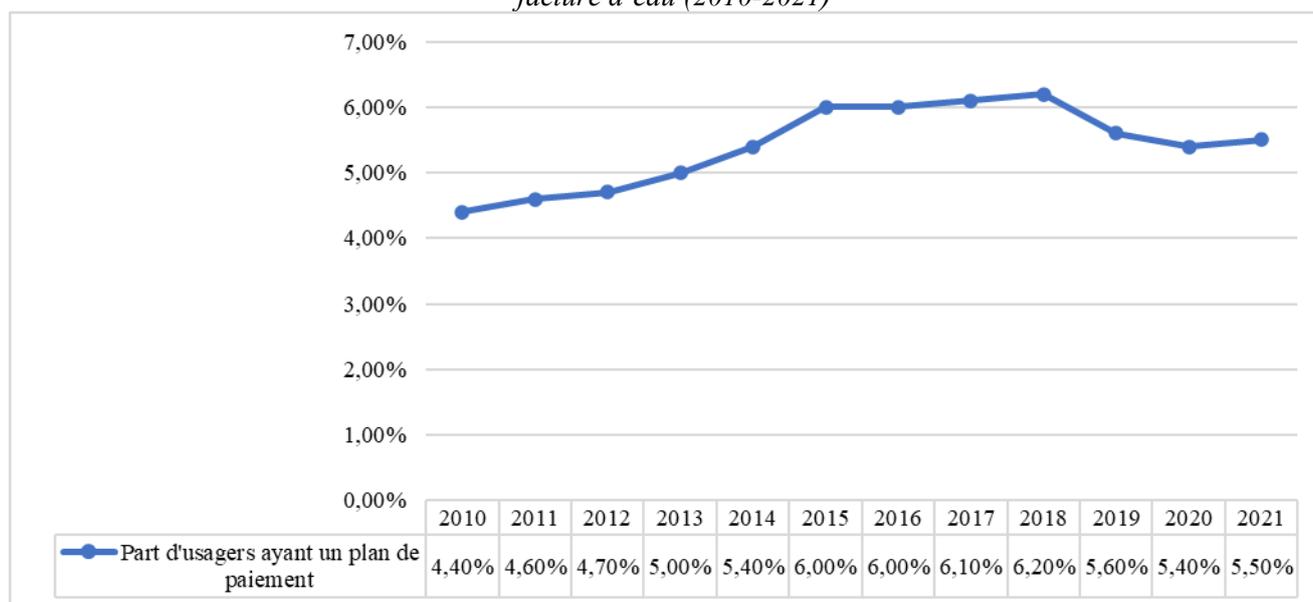
#### 2.4. Quelles mesures pour aider les personnes en difficulté avec leur facture d'eau ?

Plusieurs solutions sont à disposition du consommateur en difficulté de paiement de sa facture d'eau. Analyser les statistiques sur l'utilisation de ces dispositifs nous permet aussi d'appréhender l'endettement lié aux factures d'eau.

Un consommateur en difficulté de paiement peut demander à son distributeur un plan de paiement. Ceci lui permet de reprendre sa situation en main si les difficultés sont passagères et de payer la facture en plusieurs fois.

Le recours au plan de paiement est en hausse sur dix ans (+1 point de pourcentage). Toutefois, le pourcentage d'utilisateurs utilisant cette solution est en déclin à partir de 2019. On passe d'un recours à 6,2% en 2018 à 5,5% en 2021. Cela concerne 84.000 usagers wallons en 2021.

Graphique 15 : Evolution du pourcentage de ménages wallons ayant un plan de paiement pour leur facture d'eau (2010-2021)



Comme pour l'énergie, l'Etat peut intervenir dans la facture d'eau du consommateur plus vulnérable via le Fonds social de l'eau (FSE). Il s'agit d'un système d'aide financière intervenant dans le paiement des factures d'eau à usage domestique des consommateurs wallons<sup>77</sup> en difficulté de paiement et dans le financement d'interventions visant à améliorer les conditions techniques<sup>78</sup> du logement. Le FSE peut également intervenir pour aider le ménage à payer des arriérés de paiement ou encore des frais d'huissiers et/ou de justice liés à la facture d'eau.

Ce fonds repose sur la participation de la SPGE (qui en assure la coordination), des distributeurs d'eau et des C.P.A.S. Il est alimenté grâce à une contribution prise en charge par les distributeurs d'eau, dont le montant est indexé annuellement.

Le nombre d'interventions du FSE en 2022 s'est élevé à 7.709, pour un montant total de 3,10 millions et un montant moyen de 402,72 euros. Le nombre d'interventions du FSE ainsi que le montant total des interventions diminuent depuis 2018 tandis que le montant moyen octroyé pour les interventions augmente. De ces observations, nous pouvons déduire que les ménages en difficulté de paiement sont moins nombreux, mais le montant de leur endettement s'est renforcé.

Tableau 7 : Nombre d'interventions, montant total utilisé et montant moyen des interventions du FSE en Wallonie entre 2018 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2018-2022
Nombre d'interventions FSE	10.092	9.600	9.419	9.814	7.709	-23,6%
Montant total des interventions	3.575.979€	3.540.812€	3.485.076€	3.890.062€	3.104.585€	-13,2%
Montant moyen des interventions	354,34€	368,83€	370,00€	369,38€	402,72€	+13,6%

Source : SPGE

<sup>77</sup> Le FSE s'applique à l'ensemble de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Communauté germanophone.

<sup>78</sup> Les fuites des conduites d'eau et des installations domestiques nécessitant une rénovation sont des facteurs fréquents de factures d'eau élevées.

Les données précitées peuvent indiquer que la précarité hydrique ne s'est pas détériorée pendant la crise sanitaire. Les défauts de paiement ont diminué de manière significative en 2020 alors que les CPAS ont reçu une dotation supplémentaire dans le cadre de la crise sanitaire pour améliorer le fonctionnement du FSE. Il en résulte une utilité assez marginale de cette dotation exceptionnelle et une croissance importante des soldes non utilisés en 2020. Cependant, en 2021, le nombre d'interventions du FSE et des montants utilisés a bien augmenté, résorbant en partie le Fonds non utilisé en 2020. En 2022, toutefois, le nombre de défauts de paiement à la hausse contraste avec la baisse du nombre d'interventions du FSE, indiquant que plus de ménages sont en difficulté avec leur facture d'eau, mais ne demandent pas nécessairement une intervention du FSE auprès de leur CPAS.

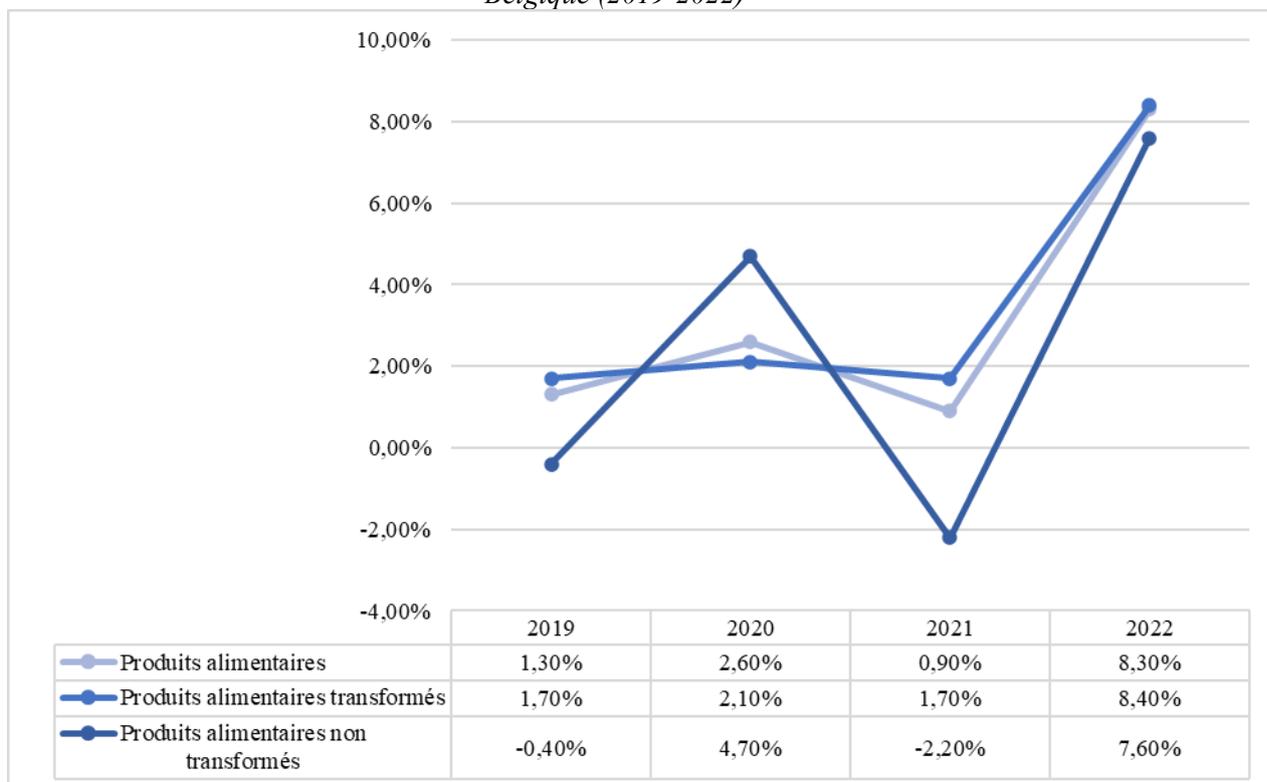
### 3. Les dettes alimentaires

L'alimentation peut également conduire à des dettes, en particulier les pensions alimentaires dans le cadre de séparation familiale. Dans cette section, nous parlerons d'abord de l'évolution des prix des produits alimentaires jusqu'en 2022. Ensuite, nous observerons l'évolution du recours aux aides alimentaires, signe de difficultés financières. Finalement, nous aborderons les chiffres liés au Service des créances alimentaires (SECAL), qui intervient en cas de non-paiement de pensions alimentaires.

#### 3.1. Evolution des prix des produits alimentaires

Le prix des produits alimentaires impacte directement le budget des ménages et une inflation forte peut mettre en difficulté certains d'entre eux en situation d'endettement.

Graphique 16 : Evolution de l'inflation (variation à un an d'écart) des produits alimentaires en Belgique (2019-2022)



Source : Observatoire des prix, Institut des comptes nationaux (SPF Economie)

L'inflation alimentaire est en phase ascendante depuis 2019 (+1,3%) et a continué pendant le confinement en 2020 (+2,6%). Parmi les facteurs déclencheurs de cette hausse, il y a les nombreux problèmes logistiques engendrés par la crise sanitaire ainsi que la sécheresse et la canicule de l'été 2020

qui ont durement impacté les récoltes de cultures<sup>79</sup>. En 2021, le rythme de progression des prix à la consommation des produits alimentaires a de nouveau ralenti pour s'établir à 0,9%. Il s'agit de la plus basse inflation pour ce groupe de produits depuis 2014. En 2022, une tendance complètement inverse s'est installée avec une inflation record de 8,3% pour les produits alimentaires, jamais cette inflation n'avait été aussi élevée depuis la création de cet indicateur en 1996. Ce taux d'inflation élevé provient à la fois des produits transformés et non-transformés.

Les prix des matières premières alimentaires ont fortement augmenté début 2022 suite aux conditions climatiques défavorables de 2021 (comme les inondations). Puis, à partir de février 2022, la guerre en Ukraine a bousculé le cours des prix de certains produits sur les marchés mondiaux comme le froment et l'huile de tournesol. Le prix des engrais a aussi été impacté par la guerre dans l'Est de l'Europe, ce qui a élevé, avec la hausse des salaires, les coûts de production dans le secteur agro-alimentaire.

Une tendance à la hausse des prix de l'alimentation se confirme en 2023. L'inflation des produits alimentaires se poursuit avec une variation de 11,4% en septembre 2023 sur un an<sup>80</sup>.

### 3.2. Le recours à l'aide alimentaire

L'aide alimentaire est considérée comme une aide de première ligne (c'est-à-dire, la première aide rencontrée par des publics fragilisés) mais avec un but précis : venir en aide pour l'alimentation des personnes en difficulté. Cette aide se décline en trois services : la distribution de colis alimentaires, la vente de produits alimentaires en épicerie sociale et la mise à disposition de repas chauds dans un restaurant social. Le recours à l'aide alimentaire peut indiquer une difficulté financière pour les ménages, sachant qu'en Belgique la part du budget dédié à l'alimentation et aux boissons non-alcoolisées était de 13,9% en 2022<sup>81</sup>.

Dans une étude de l'Observatoire sur le non-recours aux professionnels de la médiation de dettes en 2022<sup>82</sup>, le secteur de l'aide alimentaire constate une hausse des demandes depuis le début de la crise sanitaire alors que les dons de nourriture diminuent et que les coûts (énergétiques et salariaux) augmentent. Il semblerait également que le public en demande d'aide alimentaire a changé depuis la crise sanitaire : davantage de travailleurs « pauvres », d'étudiants, de familles avec deux salaires (présentés comme étant « la classe moyenne »), de personnes avec un niveau de scolarité plus élevé.

Déjà entre 2015 et 2021, le nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire avait augmenté de 27%, passant de 138.557 à 175.402 bénéficiaires (voir le graphique 17). Pour 2022, la Fédération Belge des Banques Alimentaires a observé une hausse de 18,2% de la demande d'aide alimentaire, soit 34.000 bénéficiaires supplémentaires, ce qui correspond quasiment au nombre de nouveaux bénéficiaires entre 2015 et 2021. Cette augmentation peut être attribuée à l'inflation énergétique, l'inflation alimentaire et l'arrivée des réfugiés Ukrainiens.

Les tonnes distribuées de vivres sont en constante augmentation depuis 2015.

Toutefois, entre 2021 et 2022, les tonnes distribuées de vivres ont seulement augmenté de 3,6%, ce qui est bien inférieur à l'augmentation du nombre de bénéficiaires sur la même période. D'ailleurs, la Fédération Belge des Banques Alimentaires indique dans son rapport annuel en 2022<sup>83</sup> que « en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de la stagnation de l'offre de produits, le volume moyen de denrées alimentaires reçues par personne et par an est passé de 125 à 110 kg ».

<sup>79</sup> Institut des comptes nationaux, 11 février 2022, *Analyse des prix Rapport annuel 2021 de l'Institut des comptes nationaux Partie 1 : Evolution de l'inflation en Belgique et dans les pays voisins 2021*, Bruxelles.

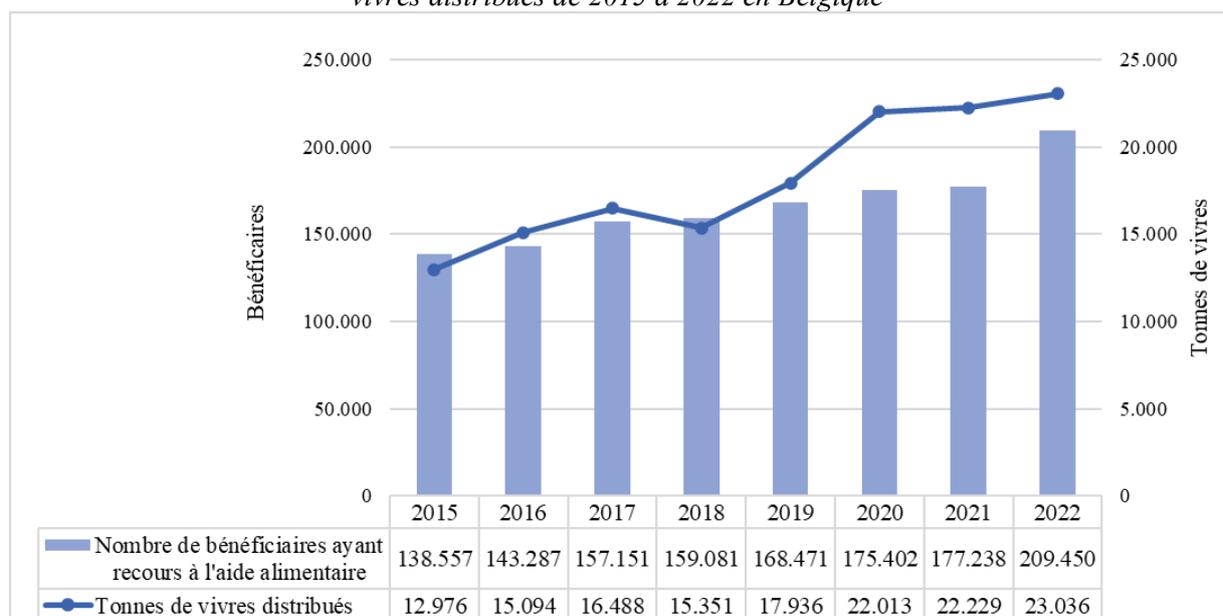
<sup>80</sup> Chiffres de Statbel, Inflation annuelle des produits alimentaires et boissons non alcoolisées.

<sup>81</sup> Voir budget du ménage, Statbel disponible sur <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages> (consulté le 17/10/23).

<sup>82</sup> E. Dehon et C. Jeanmart, «Où sont les surendettés?». Analyse du faible recours à la médiation amiable et judiciaire en période de crise en Belgique, OCE, décembre 2022, à télécharger: <https://observatoire-credit.be/storage/3437/O%C3%B9-sont-les-surendett%C3%A9s---note-d%27analyse-finale.pdf>

<sup>83</sup> Fédération Belges des Banques Alimentaires, *Rapport annuel 2022*, p.8 disponible sur [https://www.foodbanks.be/dist/assets/img/upload/cont/rapport-annuel-2022\\_file.pdf](https://www.foodbanks.be/dist/assets/img/upload/cont/rapport-annuel-2022_file.pdf) (consulté le 17/10/2023)

Graphique 17 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide alimentaire et du nombre de tonnes de vivres distribués de 2015 à 2022 en Belgique



Source : Fédération Belge des Banques Alimentaires

### 3.3. Le Service des créances alimentaires (SECAL)

Les données du Service des créances alimentaires peuvent également être révélatrices de potentielles difficultés financières, limitées toutefois à un groupe cible spécifique (les parents séparés). Ce service a été créé dans le but de prévenir et de pallier au non-paiement des pensions alimentaires, et les non-exécutions des décisions judiciaires ou des actes notariés<sup>84</sup> dans ces dossiers. Il intervient pour réclamer une pension alimentaire non payée ou pour verser des avances auprès du créancier d'aliments.

Tableau 8 : Evolution du nombre de demandes d'intervention, du montant des interventions et des enfants bénéficiaires en Belgique entre 2012 et 2022

	2018	2019	2020	2021	2022
Demandes d'intervention	3.762	2.479	3.424	3.575	4.474
Montant total des avances (en milliers d'€)	29.855	29.369	31.846	33.398	35.342
Nombre d'enfants bénéficiaires	18.650	18.404	19.724	21.035	19.274

Source : Service Public Fédéral des Finances

On observe sur le tableau 4, une tendance à la baisse du nombre de demandes d'intervention dans le non-paiement des pensions alimentaires et du montant total des avances de 2018 à 2019. Le SPF Finances explique cette baisse par un changement de procédure pour le dépôt des demandes qui est devenu plus exigeant à partir du second semestre de 2018. Entre 2019 et 2022, les hausses des demandes d'intervention et du montant total des avances dépassent respectivement 80% et 25%. Notons que pour l'année 2022, le nombre de demandes et le montant total des avances n'avaient jamais été aussi élevés.

<sup>84</sup> Voir le site internet du Service Public Fédéral des Finances, service SECAL, pour plus d'informations.

Le nombre d'enfants bénéficiaires est en augmentation de 2018 à 2021, avec une petite baisse en 2019. De 2020 à 2021, le nombre d'enfants bénéficiaires est en hausse respectivement de 7%. Pour 2022, ce chiffre se réduit de 8%.

Il semblerait donc qu'en 2022, moins d'enfants soient bénéficiaires d'un paiement du SECAL alors que le montant avancé augmente, un indice de difficultés financières plus prononcées pour des parents séparés avec un nombre plus réduit d'enfants.

#### 4. Les dettes fiscales

La difficulté de certains ménages à honorer leurs dettes fiscales est un autre indicateur de l'importance de leur endettement. Ce type de dette est présent chez 28,4% des ménages en médiation de dettes en Wallonie<sup>85</sup>. Deux indicateurs sont abordés dans cette section : les plans de paiement accordés par le SPF Finances et les actions de recouvrement liées aux dettes fiscales fédérales.

##### 4.1. Les plans de paiement accordés par le SPF Finances

L'Administration générale de la Perception et du Recouvrement (A.G.P.R.) du SPF Finances accorde des plans de paiement aux personnes rencontrant des difficultés temporaires à régler leurs dettes. Nous ne mentionnerons ici que l'impôt des personnes physiques, comme nous savons qu'il concerne uniquement les particuliers, pas les entreprises. Toutefois, d'autres dettes fiscales peuvent se retrouver dans l'endettement des particuliers (amendes administratives, amendes pénales).

Les plans de paiement octroyés pour les dettes fiscales sont accordés sans formalités par le SPF Finances quand ils ne dépassent pas 4 mois. Quand le plan demandé est entre 4 mois et 12 mois, l'examen de l'octroi se fait sur base de la situation financière de la personne. Au-delà de 12 mois, le SPF Finances considère que cette demande de plan de paiement reflète des difficultés financières structurelles, inspecte de manière plus attentive la situation financière du demandeur. Un plan de paiement dépassant 12 mois est souvent accompagné de mesures supplémentaires comme l'exonération des intérêts de retard.

Le nombre de plans de paiement accordés en 2022 est en forte hausse par rapport à 2019 pour les impôts des personnes physiques (+37%). Le nombre de plans de paiement refusés est également en augmentation (+68%) et représente une part plus importante que les années précédentes (en 2019, les plans refusés correspondent à 8% des plans accordés contre 11% en 2022). Ceci est sans doute l'effet des crises successives (sanitaire, inondations et énergétiques).

Tableau 9 : Evolution des plans de paiement pour l'impôt des personnes physiques (IPP) en Belgique (2019-2022)

	2019	2020	2021	2022	Variation 2022-2019
Plans de paiement accordés	180.059	184.464	184.294	247.508	+37%
Plans de paiement refusés	17.158	15.593	15.328	28.984	+68%

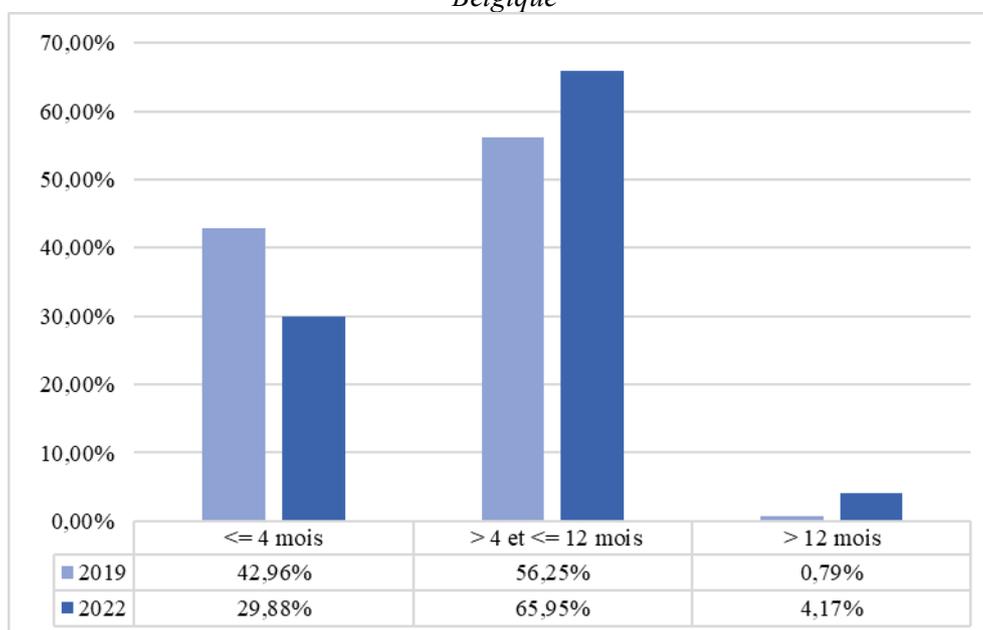
Source : S.P.F. Finances, Perception et Recouvrement

Non seulement plus de plans de paiement sont accordés mais de surcroit leur durée est plus importante. Sur le graphique 18, nous pouvons observer que la proportion de plans de paiement entre 4 mois et 12 mois ainsi que la proportion de ceux de plus de 12 mois a augmenté entre 2019 et 2022. Ceci est curieux étant donné que le SPF Finances avait accordé un délai peut en partie trouver son origine dans un octroi

<sup>85</sup> C. Jeanmart, « Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières », décembre 2019. observatoire-credit.be

d'un délai de paiement de quatre mois supplémentaires par le SPF Finances pour les impôts sur les revenus pour l'exercice d'imposition 2022.

Graphique 18 : Répartition des durées des plans de paiement en 2019 et en 2022 pour l'IPP en Belgique



Source : S.P.F. Finances, Perception et Recouvrement

#### 4.2. Les actions de recouvrement liées aux dettes fiscales

Quand les rappels et les mises en demeure ne suffisent pas à recouvrer les impôts, l'AGPR peut confier une mission de recouvrement à un huissier et/ou procéder à une saisie-arrêt-exécution par un tiers. Ces deux actions plus drastiques de recouvrement permettent de mettre en évidence une autre partie des débiteurs en difficulté d'endettement.

Entre 2018 et 2022, le recouvrement des dettes d'IPP par des huissiers est en diminution (-30%) alors qu'entre 2020 et 2022, le nombre de saisies-arrêts augmente (+16%). Toutefois, en comparaison avec 2021, ces deux statistiques diminuent en 2022, peut-être un effet de la hausse des plans de paiement octroyés.

Une nouvelle loi, celle du 5 juillet 2022<sup>86</sup>, prévoit l'extension de la possibilité de saisir le véhicule pour le recouvrement de toutes les dettes fiscales exécutoires. Cet élargissement de possibilité de saisie-arrêt ne se répercute pas encore pour les chiffres de 2022, cependant il se pourrait que le nombre de saisies-arrêts augmente en 2023 en réaction à ce changement législatif.

Tableau 10 : Evolution des actions de recouvrement pour l'impôt des personnes physiques (IPP) en Belgique (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Nombre de dettes pour lesquelles une mission de recouvrement a été confiée à un huissier de justice	51.597	51.279	35.099	38.601	36.301
Nombre de dettes pour lesquelles une saisie-arrêt a été effectuée	/	/	79.822	95.077	92.884

Source : S.P.F. Finances, Perception et Recouvrement

<sup>86</sup> Loi du 5 juillet 2022 portant des dispositions fiscales diverses (1), M.B. 15 juillet 2022, p. 56392, art. 75 et s.

### 4.3. Les dettes fiscales irrécouvrables

Le SPF Finances considère parfois qu'une dette n'est pas recouvrable quand il n'y a plus de possibilités pour la récupérer. Cet indicateur nous permet également de mettre en évidence des difficultés financières.

Le nombre (-28%) et le montant des dettes irrécouvrables (-31%) pour les impôts des personnes physiques décroissaient de 2018 à 2021. En 2022, désormais le nombre et le montant des irrécouvrables augmente respectivement de 20% et de 45%.

Tableau 11 : Evolution des dettes irrécouvrables pour l'impôt des personnes physiques (IPP) en Belgique (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022-2018
Nombre de dettes irrécouvrables	17.357	15.646	15.611	12.358	14.832	-15%
Montant des dettes irrécouvrables (en milliers €)	127.341	119.109	105.539	88.226	128.683	+1%

Source : S.P.F. Finances, Perception et Recouvrement

#### À retenir

##### **Dettes d'énergie**

- En 2022, la Belgique a connu une inflation énergétique historiquement élevée de 10,3%.
- Le pourcentage de la population en incapacité de chauffer son domicile convenablement (pour des raisons financières) est en hausse entre 2019 et 2022, en particulier pour la Région wallonne. Celle-ci se répercute sur l'ensemble des quintiles de revenu, mais de manière plus prononcée sur la « classe moyenne basse ».
- Les indicateurs liés à l'endettement d'énergie des ménages wallons sont en forte hausse entre 2021 et 2022. Retenons, en particulier, le taux de défauts de paiement pour l'électricité et le gaz qui diminuait entre 2016 et 2021.
- Les indicateurs liés aux aides pour le paiement d'une facture d'énergie en Wallonie augmentent également en 2022. Ceci peut s'expliquer par des difficultés financières accrues mais également par un élargissement des mesures d'aide ainsi qu'une sensibilisation médiatique qui a permis de diminuer le non-recours dans le contexte de la crise énergétique.

##### **Dettes d'eau**

- La consommation d'eau des ménages belges stagne depuis 2014 alors que leur facture annuelle d'eau augmente. Notons que la facture annuelle des ménages wallons a été épargnée par une indexation importante en 2022, contrairement aux deux autres régions.
- La précarité hydrique diminue en Belgique et en Région wallonne entre 2020 et 2021.
- Alors que les indicateurs liés à l'endettement des ménages wallons pour une facture d'eau diminuaient entre 2018 et 2021, ceux-ci entament une augmentation en 2022.
- Entre 2018 et 2022, le nombre et le montant des interventions du Fonds Social de l'Eau diminuent, toutefois sur la même période le montant moyen des interventions augmente.

### ***Dettes alimentaires***

- En 2022, l'inflation des produits alimentaires en Belgique a atteint 8,3%.
- Entre 2018 et 2022, le nombre de bénéficiaires et la quantité de vivres distribués pour l'aide alimentaire ne cessent d'augmenter.
- Le nombre d'interventions et le montant total du SECAL augmentent en 2022, cependant, le nombre d'enfants en bénéficiant est en baisse.

### ***Dettes fiscales***

- En 2022, le nombre de plans de paiement acceptés et refusés pour l'impôt des personnes physiques au SPF Finances est en forte hausse. En moyenne, ces plans de paiement sont également plus longs, effet sans doute des crises successives et de la communication médiatique sur les plans de paiement.
- Les actions de recouvrement sur l'impôt des personnes physiques baissent en 2022, possible effet de l'utilisation plus importante des plans de paiement.
- À partir de 2022, les dettes et les montants des impôts de personne physique irrécouvrables augmentent au-delà de 20%.

## **CHAPITRE 3**

### **LA PRÉVENTION DU SURENDETTEMENT**

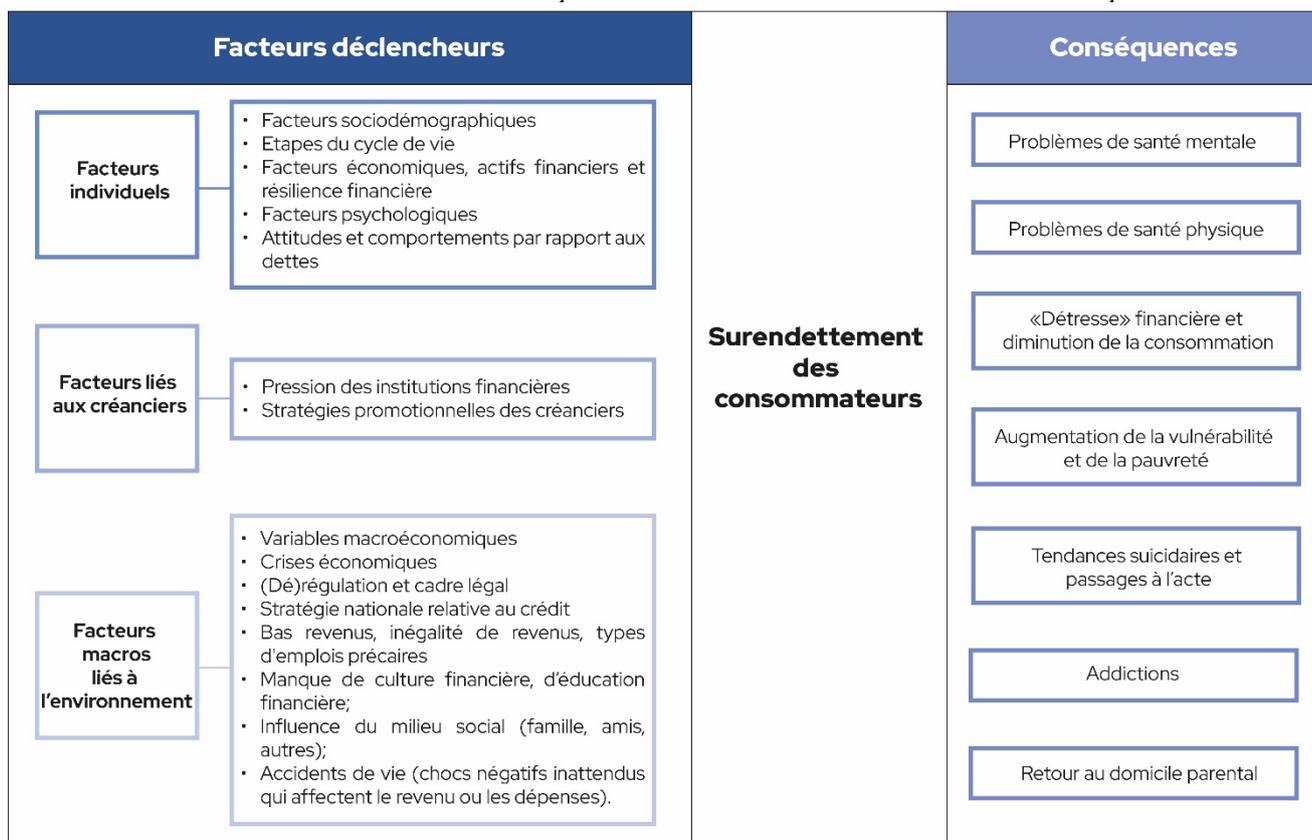
Il existe une multiplicité de facteurs déclencheurs des difficultés financières. Selon les services de médiation de dettes wallons<sup>87</sup>, les principaux éléments déclencheurs du surendettement, cités au moins une fois par dossier, sont :

- des revenus trop faibles (42,8%) ;
- un accident de vie (36,9%) ;
  - une perte d'emploi d'un membre du ménage (10,1%) ;
  - une maladie d'un membre du ménage (15,2%) ;
  - une séparation ou un divorce (13,8%) ;
- des difficultés à gérer son budget (24,5%) ;
- un mode de vie en décalage avec les revenus (12,4%).

La littérature internationale fait également état de plusieurs facteurs déclencheurs du surendettement (voir le schéma 1). D'après une revue de la littérature systématique<sup>88</sup>, le surendettement des ménages est lié à des facteurs individuels (socio-démographiques, psychologiques, environnementaux) mais aussi des facteurs macro (crise économique, système légal, inégalité des revenus).

Soulignons que les facteurs explicatifs macro sont en majorité exogènes, c'est-à-dire non liés aux caractéristiques propres de la personne ou du ménage en situation financière difficile. De manière générale, la société aime à faire porter une responsabilité exclusivement individuelle aux difficultés que rencontrent les ménages. La réalité est bien souvent plus complexe.

*Schéma 1 : Facteurs déclencheurs et conséquences d'une situation de surendettement des particuliers*



Source : Leandro J. & Botelho D., 2022.

<sup>87</sup> Les résultats proviennent des réponses de 119 S.M.D. qui ont répondu à une enquête d'Observatoire en 2019 en se basant sur un échantillon de 6.220 dossiers.

<sup>88</sup> Leandro J., Botelho D., 2022, « Consumer over-indebtedness: A review and future research agenda », Journal of Business Research, 145, 535-551.

La prévention du surendettement vise donc à agir sur des leviers qui peuvent impacter les difficultés financières des individus. Son but est d'essayer d'empêcher le passage d'un endettement au surendettement avec ses conséquences difficiles et coûteuses pour la société (voir le schéma 1).

En ayant en tête que de nombreux facteurs exogènes impactent également les difficultés financières, la prévention agit là où elle peut. Dans ce cadre, deux causes du surendettement sur lesquelles la prévention peut avoir un effet est le manque de culture financière (via l'éducation financière) mais également le cadre institutionnel (via la protection du consommateur).

Ce troisième chapitre est consacré à la prévention du surendettement. Après un tour d'horizon des moyens d'action mis en place en Wallonie et de leur portée, différents acteurs de la prévention sont présentés ainsi que le public qu'ils ciblent et les moyens financiers qui leur sont alloués.

## **1. Quelles actions sont mises en place pour prévenir le surendettement ?**

Le surendettement renvoie à des situations variées et complexes. Prévenir et éviter les situations problématiques demande donc la mise en place de moyens d'action de tous types.

La lutte contre le surendettement nécessite des mesures préventives visant à la responsabilisation des consommateurs et des prêteurs, à la régulation du marché, à la qualité des services financiers, à l'information des consommateurs, etc.

La prévention du surendettement peut également se focaliser plus spécifiquement sur l'information pertinente à l'attention de divers types de publics, relative, par exemple, aux comportements à risque, aux droits et obligations des citoyens en matières financières ou encore aux dispositifs d'accompagnement et de traitement du surendettement.

Ces mesures s'intègrent dans deux volets : l'éducation financière et la protection du consommateur.

### **1.1. L'éducation financière**

La prévention du surendettement passe avant tout par une éducation financière, générale ou ciblée par type de population.

**Education financière** : « Le processus par lequel les consommateurs et/ou investisseurs améliorent leur compréhension [connaissance] des produits, des concepts et des risques financiers et, à travers une information, un enseignement et/ou des conseils objectifs, acquièrent les compétences et la confiance nécessaires afin d'être plus réceptifs aux risques et opportunités financières, pour faire des choix raisonnés, pour savoir à qui s'adresser en cas de difficultés, et prendre d'autres mesures effectives pour améliorer leur bien-être financier »<sup>89</sup>.

Il s'agit de proposer un ensemble d'actions pédagogiques, dès le plus jeune âge, allant de l'initiation à la gestion budgétaire jusqu'à la maîtrise de produits et services financiers plus complexes. L'éducation financière ne vise pas que les plus jeunes, mais bien chaque citoyen pour leur donner les outils pour comprendre les questions d'argent au quotidien : comment équilibrer un budget, financer l'achat d'un logement, épargner en cas d'imprévu ou encore préparer sa pension...

L'éducation financière tente d'apporter suffisamment de connaissances, mais aussi d'esprit critique pour que chacun puisse parcourir son « chemin financier » en évitant au mieux les écueils et ce, quels que soient son profil, son identité et ses valeurs.

---

<sup>89</sup> OCDE (2005), Recommandation du Conseil sur les Principes et les bonnes pratiques relatifs à la sensibilisation et l'éducation financières, OCDE, Paris, <http://www.oecd.org/finance/financial-education/35108560.pdf> (Mise à jour de 2020 : <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/77/77.fr.pdf>)

Depuis plusieurs années, certaines instances internationales (Commission européenne, OCDE, etc.) ont fait de l'éducation financière une de leurs priorités. La plupart des pays européens lui accorde un intérêt grandissant, particulièrement en ce qui concerne les jeunes en âge scolaire.

La Fédération Wallonie-Bruxelles a prévu dans son pacte pour un enseignement d'excellence une place pour l'éducation financière. Cette matière fait partie d'une formation économique qui aura lieu sur l'ensemble du tronc commun (de la première primaire à la troisième secondaire). Une attention particulière sera donnée à la notion de budget, de revenus, de dépenses, de moyens de paiement, d'épargne, l'analyse des différentes formes de monnaies ainsi que l'apprentissage de la gestion budgétaire<sup>90</sup>.

## 1.2. La protection du consommateur

En Belgique, la prévention s'opère, entre autres, à travers diverses législations fédérales protectrices des intérêts des consommateurs<sup>91</sup>.

D'ailleurs dans le secteur du crédit, une série de contraintes sont imposées aux prêteurs et tendent à éviter que le poids des engagements contractés par un consommateur excède ses capacités de remboursement.

Par exemple, le livre VII du Code de droit économique portant sur les services de paiement et les crédits prévoit notamment en matière de crédit à la consommation :

- l'obligation pour le prêteur de remettre gratuitement au consommateur un fichier standardisé d'informations reprenant les caractéristiques essentielles du crédit proposé ;
- la possibilité pour le consommateur, durant un certain délai, de renoncer gratuitement à un crédit déjà contracté ;
- l'obligation pour le prêteur, préalablement à la conclusion d'un contrat de crédit, d'informer le consommateur de manière exacte et complète, de consulter la Centrale des crédits aux particuliers, de solliciter auprès du consommateur tous les renseignements qui doivent être considérés comme nécessaires à une appréciation correcte de sa situation financière et de ses capacités financières et de lui recommander le type et le montant du crédit le plus adapté à sa situation et à son objectif ;
- l'obligation, pour le prêteur, d'informer du coût total du crédit englobant tous les intérêts et les frais liés au crédit ;
- l'obligation pour le consommateur, au terme d'un certain délai, de rembourser les sommes prélevées dans le cadre de certaines ouvertures de crédit avant tout nouveau prélèvement ;
- la possibilité pour le consommateur dont la situation financière s'est détériorée depuis la conclusion d'un ou de plusieurs contrats de crédit, de solliciter du juge des facilités de paiement lorsque le prêteur les lui refuse.

---

<sup>90</sup> Ce tronc commun « sera d'application dans les établissements dès la rentrée 2022, pour les 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> années primaires, dès 2023, pour les 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> primaires, dès 2024, pour la 5<sup>e</sup> primaire, et ainsi de suite, selon une progression annuelle, jusqu'en 2028 (3<sup>e</sup> année du secondaire)», selon le référentiel de Formation historique, géographique, économique et sociale (FHGES), disponible sur le portail de l'enseignement de la Fédération Wallonie-Bruxelles <http://www.enseignement.be/index.php?page=28597>

<sup>91</sup> Loi du 6 avril 2010 relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur, désormais intégrée dans le Livre VI du Code de droit économique relatif aux pratiques du marché et à la protection du consommateur ; Loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation, Loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire et Loi du 10 août 2001 relative à la Centrale des Crédits aux Particuliers, désormais intégrées dans le Livre VII du Code de droit économique portant sur les services de paiement et de crédit, qui traite entre autres du crédit à la consommation, du crédit hypothécaire et de la Centrale des Crédits aux Particuliers ; Loi du 11 mars 2003 sur certains aspects des services de la société de l'information et Arrêté du 4 avril 2003 visant à réglementer l'envoi de publicité par courrier électronique, désormais intégrés dans le Livre XII sur le droit de l'économie électronique.

### 1.3. Les types d'actions réalisées par les acteurs du surendettement

Les autorités compétentes en matière d'enseignement et en matière de protection du consommateur ont pris à bras le corps cette problématique. Par ailleurs, certains moyens ont été dégagés visant spécifiquement « la prévention du surendettement ». Les acteurs subventionnés par les pouvoirs publics pour la mise en œuvre de cette prévention développent des actions variées pour sensibiliser à la problématique du surendettement, des crédits et de la société de consommation. Ils organisent, par exemple, des animations et des formations s'adressant à différents publics, partagent des outils pédagogiques, des dépliants, des brochures ou affiches, gèrent des sites internet s'adressant notamment au grand public, endossent un rôle de conseil et de soutien à l'égard d'autres initiatives de prévention ou du grand public (par exemple, par la mise à disposition de documentation, le prêt de matériel pédagogique ou l'organisation de consultations téléphoniques juridiques et techniques).

## 2. Qui sont les principaux acteurs de la prévention du surendettement ?

Certains acteurs sont spécifiquement subventionnés pour mettre en place des actions de prévention du surendettement ou des actions d'éducation financière en Wallonie. Cinq acteurs sont principalement identifiés :

- l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (O.C.E.) ;
- les centres de référence en médiation de dettes (le CréNo, le G.I.L.S., le G.A.S. et le MEDENAM);
- les institutions agréées pour la médiation de dettes (S.M.D.) ;
- l'A.S.B.L. Crédal par le biais du crédit social accompagné (tant en Wallonie qu'en Région de Bruxelles-Capitale) ;
- l'autorité des services et marchés financiers<sup>92</sup> (F.S.M.A.) via certains outils (pas spécifiquement sur la Région wallonne, mais sur l'ensemble du territoire belge).

### 2.1. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement

Dans le cadre de sa reconnaissance par le Gouvernement wallon, l'une des missions de l'Observatoire est « de contribuer au travail de prévention en matière de surendettement en diffusant toute information utile auprès du public et des professionnels de l'action sociale ou du crédit »<sup>93, 94</sup>.

### 2.2. Les centres de référence en médiation de dettes

Les centres de référence sont des associations Chap. XII organisées par province (voir la carte 1)<sup>95</sup>. Il en existe quatre à l'heure actuelle en Wallonie :

- le CréNo<sup>96</sup> pour la province du Hainaut ;
- le G.I.L.S.<sup>97</sup> (Groupement d'Initiative pour la Lutte contre le Surendettement) pour la province de Liège ;
- le G.A.S.<sup>98</sup> (Groupe Action Surendettement) pour la province de Luxembourg ;
- MEDENAM<sup>99</sup> pour la province de Namur.

---

<sup>92</sup> En anglais 'Financial Services and Markets Authority' (F.S.M.A.).

<sup>93</sup> Article 130 §1 4° du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé.

<sup>94</sup> Pour en savoir plus sur les missions de l'O.C.E., voir [www.observatoire-credit.be](http://www.observatoire-credit.be), onglet « missions ».

<sup>95</sup> Leur ressort territorial est déterminé par le Gouvernement wallon, mais doit au minimum comprendre 8 communes et au total au moins 200.000 habitants.

<sup>96</sup> <http://www.creno.be>

<sup>97</sup> <http://www.cdr-gils.be>

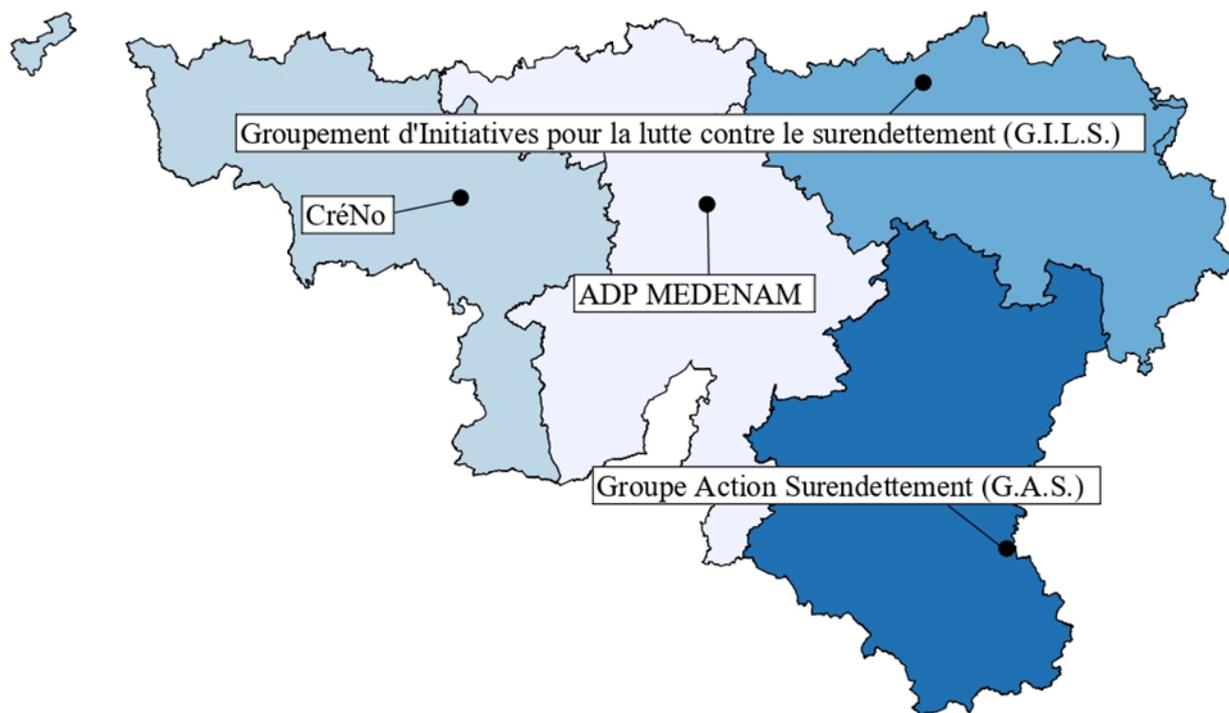
<sup>98</sup> <http://www.gaslux.be>

<sup>99</sup> <http://www.medenam.be>

Leur mission<sup>100</sup> générale de prévention du surendettement se concrétise notamment via l'organisation d'animations de prévention sur leur territoire, via l'organisation de plateformes de concertation locales, et via l'accompagnement des groupes d'appui de prévention du surendettement (les G.A.P.S., détaillés ci-dessous).

L'objectif des plateformes locales de concertation est de favoriser les rencontres et les échanges entre les différents acteurs engagés ou impliqués dans la lutte contre le surendettement (magistrats, avocats, huissiers, organismes bancaires et financiers, services publics, etc.).

*Carte 1 : Les centres de référence en Wallonie*



### 2.3. Les institutions agréées pour la médiation de dettes

La principale mission des institutions agréées pour la médiation de dettes consiste en la prestation de services en vue de réaliser un aménagement des modalités de paiement de la dette qui découle d'un ou plusieurs contrat(s) de crédit.

Toutefois, elles peuvent également organiser des groupes d'appui de prévention du surendettement. Les G.A.P.S. sont des espaces de parole où les personnes touchées par le surendettement ou intéressées par la gestion budgétaire s'échangent leurs points de vue et leurs expériences avec l'aide d'un animateur.

Concrètement, chaque service de médiation de dettes peut manifester son intention d'organiser un G.A.P.S. Il porte son projet et reçoit une subvention spécifique de la Région wallonne à cet effet. Il travaille toutefois en collaboration avec le centre de référence de sa province qui supervise, coordonne et soutient les projets.

La mission des centres de référence est également de mettre en place les réunions d'intervention des animateurs de ces G.A.P.S. Leur but est d'échanger sur les expériences mutuelles et de chercher des pistes de solution si le groupe en question rencontre des difficultés.

---

<sup>100</sup> Portail du SPW Service Public Wallonie.

Parmi les conditions de subventionnement des G.A.P.S., se tient l'obligation d'organiser annuellement au minimum 5 activités pédagogiques en vue d'améliorer les situations des personnes surendettées ou connaissant des problèmes de gestion budgétaire.

#### 2.4. Crédal <sup>101</sup>

Fondée en 1984, Crédal est une coopérative de financement alternatif qui a pour finalité sociale de promouvoir une société plus juste et solidaire, particulièrement en ce qui concerne l'usage de l'argent. En partenariat avec la Région wallonne, Crédal a, en 2003, lancé le crédit social accompagné, c'est-à-dire un crédit alternatif avec deux principaux objectifs : d'une part, lutter contre le surendettement des ménages et, d'autre part, procurer un accès au crédit à un public précarisé pour lui permettre de mener une existence conforme à la dignité humaine. Le but est de permettre à des personnes aux revenus limités, souvent exclues des crédits bancaires, d'accéder à un « microcrédit » afin de réaliser un projet de vie ou d'améliorer leur bien-être quotidien.

Elle s'inscrit donc dans un axe de prévention du surendettement via un accompagnement financier des demandeurs et une analyse budgétaire réalisée avec eux.

#### 2.5. La F.S.M.A.

La F.S.M.A. <sup>102</sup> est un organisme public autonome qui veille, pour les trois régions, à la protection du consommateur de services financiers afin qu'il soit traité de manière correcte et équitable. Elle exerce, aux côtés de la Banque nationale Belge, le contrôle du secteur financier belge et opère de manière indépendante vis-à-vis des acteurs financiers privés.

Outre ses missions de surveillance des marchés financiers ainsi que le contrôle des acteurs et produits financiers (en particulier les pensions complémentaires), le législateur a également chargé la F.S.M.A. d'apporter une contribution à l'éducation financière des épargnants et des investisseurs.

Bien que la prévention du surendettement ne soit pas la mission première de la F.S.M.A., l'organisme a mis en place le programme d'éducation financière Wikifin en 2013, visant à prévenir les situations d'endettement problématique. L'objectif est triple : développer l'information auprès du grand public (notamment via l'outil Wikifin <sup>103</sup>), travailler en partenariat avec le monde de l'enseignement et créer un centre d'éducation financière interactif et digital visant les élèves de secondaires (le Wikifin Lab <sup>104</sup>). Ce centre est désormais ouvert pour recevoir des classes du secondaire.

#### 2.6. Le comité de coordination des actions de prévention et de lutte contre le surendettement

Certains dispositifs de prévention réunissent plusieurs acteurs. Le comité de coordination des actions de prévention et de lutte contre le surendettement, par exemple, réunit le ministre de l'Action sociale, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, l'Administration régionale et les centres de référence. Sa mission est de coordonner les actions de prévention menées par chacun de ces acteurs. L'Observatoire assure le secrétariat des réunions de ce comité.

Les thèmes abordés sont variables et diversifiés : les actualités législatives régionales, fédérales ou européennes, les pratiques liées à la médiation de dettes, les groupes d'appui de prévention du surendettement, des projets communs ou des sujets divers.

Ce comité ne s'est toutefois plus réuni depuis 2021.

---

<sup>101</sup> <http://www.credal.be>.

<sup>102</sup> <https://www.fsma.be/fr>.

<sup>103</sup> Wikifin est un portail d'aide aux décisions financières à destination de tous les citoyens. Ce portail propose des outils pratiques tels qu'un simulateur de comptes d'épargne, des quizz ou encore des checklists visant à aider à la gestion de l'argent.

<sup>104</sup> <https://www.wikifin.be/fr/wikifin-lab>.

### **3. Quel public visé par les actions de prévention ?**

La prévention se décline par public-cible. Actuellement, il existe principalement trois publics visés par les actions de prévention en Wallonie : les « personnes relais », les personnes présentant des profils particuliers et le grand public.

#### **3.1. Les « personnes relais »**

Les acteurs de la prévention cherchent davantage à cibler des « personnes relais » plutôt que le public visé directement. Il s'agit de professionnels de première ligne (par exemple, des enseignants, des éducateurs, des cadres RH, des représentants des travailleurs, des aides familiales, des assistants sociaux, des animateurs et des travailleurs du secteur médico-social). Ils sont susceptibles de jouer un rôle de relais en matière de prévention du surendettement vers un public plus particulier.

L'idée est de démultiplier au mieux l'accès à une information correcte et pertinente, en vue d'un accompagnement rapide des problèmes de surendettement. La formation des agents relais poursuit un objectif d'information et d'orientation des personnes en difficulté financière afin d'améliorer la mise en œuvre d'un traitement efficace réalisé par les professionnels de la médiation de dettes. L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement ainsi que les quatre centres de référence organisent des séances d'information et de formation principalement destinées aux personnes relais.

#### **3.2. Les profils particuliers**

La prévention du surendettement peut aussi se décliner par profils plus particuliers. Le type d'animations et d'outils proposés par les acteurs de la prévention sont adaptés notamment au profil, au contexte ou à l'âge du groupe de personnes ciblé.

Trois publics cibles principaux participent aux formations et aux animations de prévention : des enfants, des adolescents et des catégories spécifiques d'adultes (les personnes à risque, les bénéficiaires des services sociaux, les futurs assistants sociaux).

Les principaux thèmes abordés avec le jeune public sont l'éducation à la consommation, la responsabilité par rapport à l'argent, l'inclusion infantile et le développement de l'esprit critique. Avec les adolescents et les adultes, les animations portent sur le budget, le surendettement, la consommation, le crédit, la publicité, la pauvreté infantile, l'inclusion sociale et la représentation de l'argent.

Les adultes visés par les animations sont principalement les futurs assistants sociaux et les personnes ayant un profil plus vulnérable ou plus à risque de surendettement (tels que des bénéficiaires d'allocations sociales, des articles 60, des chercheurs d'emploi, des isolés, etc.). Les formations pour ces derniers se font principalement sur demande des services sociaux.

Un point d'attention particulier est la sensibilisation à la problématique du surendettement auprès des futurs assistants sociaux. Il semblerait que ces derniers manquent de connaissances pratiques en ce domaine et connaissent peu le secteur de la médiation de dettes.

#### **3.3. Le grand public**

Les actions de prévention à destination du grand public sont variées : dépliants d'information, interventions auprès des acteurs de terrain dans le cadre de manifestations, création d'une campagne radiophonique sur les ondes des radios locales, distribution de supports d'information au travers d'œuvres d'art détournées, modules d'animation avec un jeu de société, quizz ou encore sites internet. Les réseaux sociaux sont aussi un canal de diffusion de messages de prévention.

Deux exemples d'actions destinées au grand public :

- le portail de la Wallonie sur le surendettement<sup>105</sup> :

Il s'agit d'un espace qui poursuit un but informatif auprès du grand public, en complétant l'aide que peuvent fournir les professionnels. Il est destiné aux particuliers qui font face à des difficultés financières, à leurs proches, à des indépendants, etc. Il est aussi destiné à tous professionnels ou personnes relais qui se posent des questions spécifiques sur l'endettement, le surendettement, le recouvrement, la médiation de dettes... Les informations à disposition sont formulées de manière à être accessibles à tous et sont mises à jour régulièrement en fonction des actualités.

- les consultations juridiques et le soutien technique :

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement propose des consultations juridiques (par mail ou par téléphone) à destination des professionnels et du grand public.

Les centres de référence, ayant également une mission d'assistance juridique et méthodologique des institutions agréées en médiation de dettes, proposent aussi des consultations aux S.M.D. agréés de leur province.

#### **4. Qui finance principalement la prévention du surendettement ?**

Actuellement, les deux principaux pouvoirs publics finançant les actions de prévention du surendettement sont la Région wallonne (de manière récurrente, via le Code wallon de l'Action sociale) et le Fonds social européen (via des appels à projets).

##### **4.1. La Région wallonne (via l'Action sociale)**

La politique de lutte contre le surendettement est une matière communautaire dont l'exercice a été confié à la Wallonie par la Fédération Wallonie-Bruxelles depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Les subventions wallonnes actuelles de la prévention fonctionnent sur base de forfaits octroyés selon les missions des différents acteurs.

*Tableau 1 : Subsidés pour la prévention du surendettement en Wallonie en 2022*

	<b>Montant des subsidés en 2022</b>
Les centres de référence	351.135,84€
Crédal	332.750,00€
L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement	93.152,04€
Les services de médiation de dettes (pour les G.A.P.S.)	36.096,40€
<b>Total</b>	<b>813.134,28€</b>

*Source : SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale*

L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, les centres de référence et les S.M.D. (via les G.A.P.S.) reçoivent une subvention annuelle de la Région wallonne pour les actions de prévention mises en place.

<sup>105</sup> [socialsante.wallonie.be/surendettement](https://socialsante.wallonie.be/surendettement).

Leurs missions de prévention sont inscrites dans le Code wallon de l'Action sociale. Ces montants sont indexés annuellement (voir le tableau 1).

Les A.S.B.L. « Crédal Plus » et « Crédal A.S.B.L. » reçoivent des financements publics pour mettre en œuvre une mission sociale d'analyse et d'accompagnement des demandeurs de crédit. Cette mission est attribuée via un marché public lancé par la Wallonie. Le marché public relatif à l'octroi de prêts à taux réduits ou sans taux pour des personnes fragilisées a été renouvelé en décembre 2020 pour une durée de quatre ans, à hauteur de 332.750 €/an et a été attribué à « Crédal Plus »<sup>106</sup>.

Au total pour 2022, le budget wallon dédié à la prévention du surendettement s'élevait donc à un plus de 800.000 euros, ce qui représente à peine 0,01% des dépenses wallonnes prévues pour les pouvoirs locaux, l'action sociale et la santé<sup>107</sup>.

#### 4.2. Le Fonds social européen

Via des appels à projets pluriannuels, le Fonds social européen (F.S.E.) co-finance avec la Wallonie quelques initiatives qui visent de facto l'éducation financière et la prévention du surendettement sur le territoire wallon. Dans le cadre de la programmation 2022-2025<sup>108</sup>, quatre projets contribuent à ces objectifs. Ils sont portés par Financité<sup>109</sup>, le G.I.L.S., le G.A.S. et l'O.C.E.

Ces projets sont à découvrir sur le site du FSE<sup>110</sup>.

	Montants alloués	Financement FSE
Financité	627.731,85€	285.369,88€
L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement	615.743,81 €	296.615,66 <sup>111</sup> €
GILS	361.200,00 €	180.600,00 €
GAS	389.449,54€	194.724,77 €
<b>Total</b>	<b>1.994.125,20€</b>	<b>957.310,31€</b>

#### 4.3. Une multitude d'acteurs non visibles

Parallèlement aux activités mises en place par ces institutions, une multitude d'actions de prévention du surendettement sont réalisées par divers acteurs en lien avec des publics spécifiques. Au niveau des enfants ou des jeunes, des mouvements de jeunesse, des associations, etc. conseillent et outillent leur public. La grande majorité de ces initiatives ne sont pas répertoriées et dépendent de divers budgets.

<sup>106</sup> Crédal SC, « PROSPECTUS Relatif à l'offre publique continue de parts de classe A et B de la coopérative Crédal entre le 21 juin 2022 et le 20 juin 2023 », p.18, disponible sur . [Crédal---Prospectus-validé-par-le-FSMA-le-21-juin-2022.pdf \(credal.be\)](#)

<sup>107</sup> IWEPS, Recettes et dépenses de la Région Wallonne, septembre 2023, accessible sur <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/recettes-depenses-de-region-wallonne/> (consulté le 4 décembre 2023).

<sup>108</sup> [Accueil du site de l'Agence Fonds social européen - Fonds social européen \(fse.be\)](#)

<sup>109</sup> <https://www.financite.be/fr>

<sup>110</sup> [découvrir les projets FSE+ et AMIF - Fonds social européen.](#)

<sup>111</sup> Cofinancement uniquement via le dispositif APE.

### À retenir

- Il n'existe pas de définition consensuelle ou légale pour la prévention du surendettement.
- Les causes des difficultés financières sont principalement liées à des facteurs exogènes, indépendants de la volonté des individus. La prévention du surendettement ne peut donc agir que sur des leviers limités : l'éducation financière et la protection du consommateur.
- En Région wallonne, on compte 5 organismes subventionnés qui mettent en place des actions de prévention du surendettement : l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement (O.C.E.), les centres de référence, les services de médiation de dettes (S.M.D.), Crédal + et la F.S.M.A. ;
- 3 publics sont visés par les actions de prévention en Région wallonne : les personnes relais, les profils particuliers et le grand public ;
- Pour 2022, le budget total dédié à la prévention du surendettement en Wallonie est de 813.134€, ce qui représente à peine 0,01% des dépenses wallonnes pour les pouvoirs locaux, l'action sociale et la santé.

## **CHAPITRE 4**

### **LE TRAITEMENT DU SURENDETTEMENT**

Nous revenons dans ce chapitre sur les dispositifs encadrant le traitement du surendettement en Belgique : quelles procédures existent, qui sont les acteurs accompagnant les personnes surendettées, quel coût cela engendre pour le privé et le public. Nous terminons par une analyse chiffrée des dossiers en médiation judiciaire (règlement collectif de dettes) et des dossiers des services de médiation de dettes agréés en Wallonie.

## **1. Les dispositifs d'aide à la gestion du budget et des dettes**

Les personnes en difficulté d'endettement ont la possibilité de se faire aider par un professionnel en Belgique. Ces démarches se font sur base volontaire. Quand l'endettement problématique est pris en charge, ce traitement se décline en deux catégories : une procédure de médiation de dettes à l'amiable ou une procédure de médiation de dettes judiciaire, appelée Règlement collectif de dettes (R.C.D.)<sup>112</sup>.

La **médiation de dettes amiable**<sup>113</sup>, consiste en une aide individualisée concrétisée par l'intervention du professionnel de la médiation de dettes. Elle est destinée à analyser, à conseiller le médié et à faciliter la négociation avec les créanciers d'un plan d'apurement de dettes.

La **médiation de dettes judiciaire**, nommée règlement collectif de dettes (R.C.D.), est une procédure judiciaire ouverte aux personnes qui ne sont pas des entreprises en situation de surendettement moyennant certaines conditions.<sup>114</sup> Elle doit être introduite par le dépôt d'une requête auprès du greffe du tribunal du travail. Dès que cette requête est déclarée admissible par le tribunal, celui-ci désigne un médiateur de dettes chargé de proposer un projet de plan de règlement amiable au débiteur et à ses créanciers. Si le médiateur désigné n'y parvient pas, il invite le tribunal à imposer un plan de règlement judiciaire ou, dans certains cas, à octroyer au débiteur une remise de dettes. Le médiateur agit sous le contrôle du tribunal. Il est également chargé de la mise en œuvre du plan.

Deux autres dispositifs, la guidance et la gestion budgétaire, qui ne sont pas considérés comme du traitement du surendettement peuvent être activés indépendamment ou parallèlement de la médiation de dettes.

La **guidance budgétaire** est une forme d'aide sociale ayant pour objectif d'aider les personnes à mieux gérer et accroître la maîtrise de leur budget pour retrouver leur autonomie dans la gestion de leurs ressources financières. La guidance budgétaire aborde non seulement les éléments objectifs du budget (chiffres, preuves de paiement) mais aussi des éléments psychologiques (valeurs, rapport à l'argent, priorisation des dépenses...).

La **gestion budgétaire** est une aide temporaire qui consiste en l'ouverture d'un compte bancaire cogéré au nom de l'utilisateur. L'objectif est de réaliser les opérations financières du bénéficiaire, comme l'exécution de ses paiements ou le versement de l'argent pour ses dépenses courantes, tout en évitant de laisser de nouvelles dettes se créer.

---

<sup>112</sup> Pour le lecteur peu familier avec ces notions, l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement a créé une brochure *Prévenir le surendettement* explicitant la différence entre ces deux types de médiations, disponible sur le portail de la Wallonie sur le surendettement : <http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=node/927>

<sup>113</sup> Dans ce chapitre, pour désigner cette médiation non judiciaire, seront utilisées indifféremment les expressions « médiation amiable », « médiation hors R.C.D. » ou « médiation non judiciaire ». Le lecteur doit être attentif à ne pas confondre le processus de médiation qui s'inscrit dans le cadre non judiciaire (ici appelé « médiation amiable ») et la phase dite amiable dans le cadre de la procédure en R.C.D. Cette dernière constitue la phase durant laquelle le médiateur désigné dans le cadre de la procédure en R.C.D. est amené à établir un projet de plan de règlement à soumettre à l'ensemble des créanciers et au requérant et qui, le cas échéant, fera l'objet d'une homologation par le juge du tribunal du travail.

<sup>114</sup> Les indépendants ont accès à la procédure de R.C.D. uniquement s'ils ont cessé leur activité depuis au moins 6 mois. Et si la faillite est clôturée et qu'il n'a pas bénéficié de l'effacement de ses dettes.

## **2. Qui fait de la médiation de dettes ?**

Exercer cette activité est réservée à certaines catégories de professionnels. Les avocats, les officiers ministériels<sup>115</sup> et les mandataires de justice<sup>116</sup> peuvent pratiquer la médiation de dettes. Les institutions publiques ou privées agréées<sup>117</sup> par l'autorité compétente peuvent aussi s'occuper de cette activité, c'est-à-dire : des centres publics d'action sociale (C.P.A.S.), des associations de C.P.A.S.<sup>118</sup> et des associations sans but lucratif (A.S.B.L.). Il existe aussi des « Centra Algemeen Welzijnswerk »<sup>119</sup> (C.A.W.) en Flandre et en Région de Bruxelles-Capitale et un organisme d'intérêt public<sup>120</sup> (O.I.P.) en Wallonie (l'Office Central d'Action Sociale et Culturelle de la Défense).

### **2.1. Les avocats médiateurs**

Une catégorie d'acteurs qui pratique la médiation de dettes peut être un avocat médiateur.

En Wallonie, l'organisation des avocats médiateurs de dettes varie d'un arrondissement judiciaire à l'autre et même d'une division à l'autre. Toutefois, dans chaque division, il existe une personne relais entre les avocats médiateurs de dettes et le tribunal du travail. Celle-ci est parfois désignée par ses pairs et porte le titre de « syndic ». Dans d'autres cas, il n'y a pas d'élection à proprement parler. Son rôle est d'être le relais entre l'ensemble des avocats médiateurs de sa division et le Président du tribunal du travail (qui comporte plusieurs divisions). Il s'agit d'un double relais : d'une part, il transmet au Président du tribunal du travail les avis et les propositions des avocats médiateurs de dettes de sa division et, d'autre part, il diffuse les instructions et les informations transmises par le tribunal du travail aux avocats médiateurs de dettes.

De manière générale, les avocats sont plus fréquemment désignés comme médiateurs judiciaires dans le cadre du règlement collectif de dettes que les institutions agréées ou les autres professionnels précités. Selon les données de la C.C.P., les avocats ont pris en charge 88% de ces dossiers en Belgique en 2023.

### **2.2. Les institutions agréées**

Le deuxième type d'acteurs qui pratique la médiation de dette est une institution agréée, notamment par la Région Wallonne.

Chaque institution agréée<sup>121</sup> est constituée, au minimum, d'un travailleur social et d'un titulaire d'une licence ou un master en droit, tous les deux devant disposer d'une formation spécialisée en matière de

---

<sup>115</sup> Un officier ministériel est une personne titulaire de la puissance publique qui lui est conférée par l'autorité publique pour accomplir certaines tâches telles que l'introduction de procédures judiciaires par voie de citation, la signification de décisions judiciaires, la mise à l'exécution forcée de titres exécutoires dans le cas des huissiers de justice ou la rédaction d'actes soumis à certaines formes de publicité dans le cas des notaires.

<sup>116</sup> Un mandataire de justice est une personne investie par décision de justice d'une charge publique pouvant relever de l'administration, de l'assistance ou de la surveillance (exemples : médiateur de dettes, administrateur, curateur...).

<sup>117</sup> Ces institutions sont également dénommées « institutions agréées » ou « services de médiation de dettes » (S.M.D.) dans ce rapport.

<sup>118</sup> Les associations de C.P.A.S. sont des associations régies par la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976. Cette loi prévoit la possibilité, pour les C.P.A.S. de former une association avec un ou plusieurs autres C.P.A.S., avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, en vue de réaliser une des tâches confiées aux C.P.A.S. par cette même loi.

<sup>119</sup> Les Centra Algemeen Welzijnswerk (dont la traduction est « centres d'action sociale globale ») sont des centres de service social généralistes ayant pour objectif d'améliorer les relations entre leurs bénéficiaires et la société. Ils tentent de favoriser l'accès de leurs bénéficiaires aux droits fondamentaux ainsi qu'aux ressources sociales, sanitaires, économiques, culturelles, etc. (source : Fédération des Services Sociaux).

<sup>120</sup> Un organisme d'intérêt public (O.I.P.) est un organisme de droit public indépendant des administrations (source : Centre de recherche et d'information sociopolitique).

<sup>121</sup> Les autorités pouvant délivrer l'agrément sont la Région wallonne, la Communauté flamande, la communauté germanophone, la Commission communautaire française et la Commission Communautaire commune pour la Région de Bruxelles-Capitale.

médiation de dettes. Concernant le juriste, celui-ci peut être lié à l'institution agréée par un contrat de travail, par statut ou par voie de convention<sup>122</sup>.

### 2.2.1. Les types d'institutions agréées

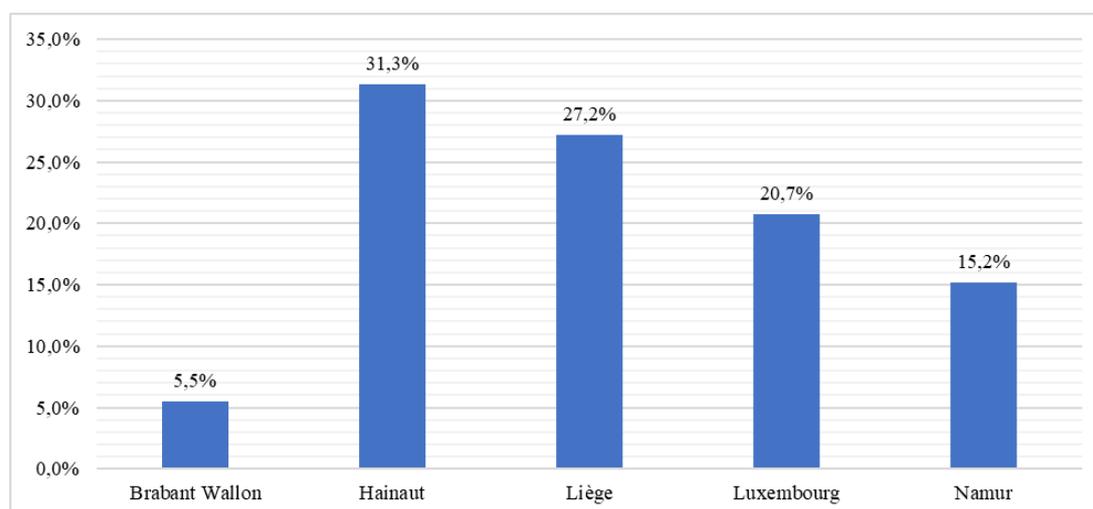
On distingue plusieurs types d'institutions agréées en Région wallonne. En 2023, 217 institutions étaient agréées pour la médiation de dettes en Région wallonne : 14 services privés (14 A.S.B.L. et 2 mutuelles) et 203 publics (dont 197 C.P.A.S. et 4 associations Chapitre XII<sup>123</sup>).

Au total, ces institutions emploient 333,81 équivalents temps plein en 2022.

### 2.2.2. Répartition géographique des services de médiation de dettes (S.M.D.) en Wallonie

Les institutions agréées sont diversement réparties sur le territoire de la Wallonie. En 2023, près d'un tiers d'entre elles était situé en province du Hainaut et seulement un peu plus de 5% sont présentes en Brabant Wallon (voir graphique 1).

*Graphique 1 : Répartition géographique des S.M.D. agréés par la Région wallonne (fin 2023)*



*Source : SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale*

### 2.2.3. Le nombre de dossiers traités par les institutions agréées

En 2022, l'ensemble des institutions agréées par la Wallonie a traité 15.334 dossiers qui répondaient aux conditions de subventionnement (voir le graphique 2). Il est assez interpellant de voir que le nombre de dossiers subventionnés est en baisse en 2022 (-17% en comparaison à 2021) et à son niveau le plus bas depuis 2005. Ceci peut s'expliquer en partie par la stagnation voire la baisse du nombre de dossiers en médiation de dettes dans les S.M.D.<sup>124</sup> Une autre piste d'explication se trouve dans la fin des budgets exceptionnels accordés au secteur de la médiation de dettes dans le cadre de la crise sanitaire. En effet, les services ayant eu droit à des subventions en 2019 ont pu conserver ces subventions en 2020 et 2021 même si elles ne répondaient pas aux conditions.

<sup>122</sup> Voir la circulaire du 11 juin 2013 relative à la médiation de dettes – réforme de la réglementation.

<sup>123</sup> Association régie par la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976.

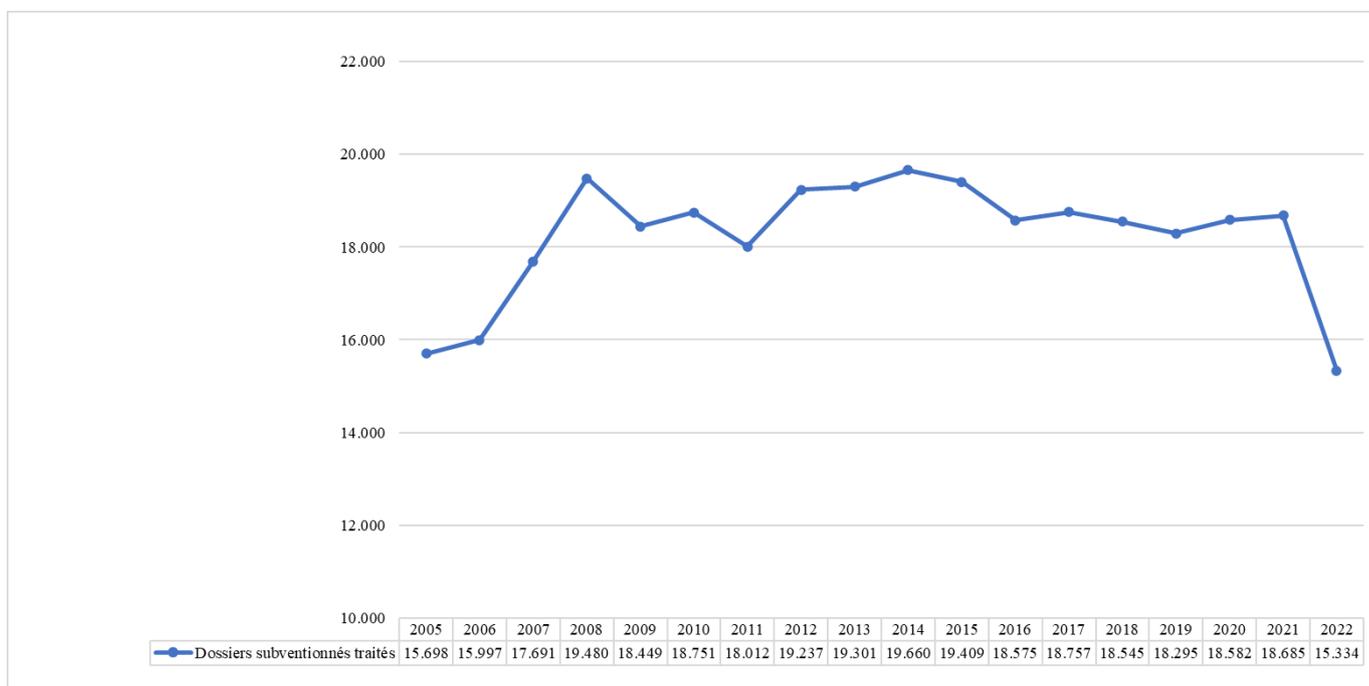
<sup>124</sup> Nous invitons le lecteur intéressé par cet aspect de consulter l'étude : E. Dehon et C. Jeanmart, « Où sont les surendettés? ». Analyse du faible recours à la médiation amiable et judiciaire en période de crise en Belgique, OCE, décembre 2022, à télécharger : <https://observatoire-credit.be/storage/3437/O%C3%B9-sont-les-surendett%C3%A9s---note-d%27analyse-finale.pdf>

Rappelons que ces chiffres ne sont pas le reflet de l'activité « réelle » des S.M.D. Ils rendent davantage compte de l'évolution de la subvention allouée aux S.M.D. au fil du temps. En effet, le nombre de dossiers subventionnés ne correspond pas au nombre de dossiers traités par les S.M.D. (ou sur liste d'attente). En outre, certains S.M.D. n'introduisent pas de demande de subvention à la Région wallonne car ils ne répondent pas aux conditions de subventionnement (notamment en termes de nombre de dossiers par 1.000 habitants). Le nombre de dossiers traités par ces S.M.D. agréés mais non subventionnés ne sont dès lors pas non plus comptabilisés dans le graphique ci-dessous.

De plus, la baisse du nombre de dossiers subventionnés ne trouve pas son origine dans une augmentation des S.M.D. ne l'ayant pas réclamé. En 2022, 5 S.M.D. n'ont reçu aucune subvention du fait qu'ils ne répondaient pas aux conditions relatives aux dossiers de médiation de dettes, contre 14 en 2021.

En 2022, c'est donc 209 S.M.D. qui ont bénéficié d'un subside total d'un montant de 3.457.955,50 euros pour traiter les dossiers en médiation de dettes.

*Graphique 2 : Evolution du nombre de dossiers subventionnés traités par les institutions agréées en Région wallonne (2005-2022)*



### **3. Combien coûte la médiation de dettes pour les acteurs publics et privés ?**

Cette section s'interroge sur le coût financier du traitement du surendettement en Wallonie et sa répartition entre les différentes parties prenantes. Pour déterminer la répartition entre les acteurs privés et publics, nous distinguons ci-dessous les deux types de médiations de dettes. Une étude de la Commission Européenne sur le coût du traitement de la médiation de dettes par pays nous permet également de comparer ces coûts en fonction d'autres pays européens.

### 3.1. Les frais de la médiation de dettes amiable : à charge du débiteur ou à charge des institutions agréées ?

#### 3.1.1. Procédure en principe gratuite pour le débiteur, si réalisée auprès d'une institution agréée par la Région wallonne

La médiation de dettes amiable auprès d'une institution agréée par la Région wallonne est, en principe, gratuite pour la personne qui en fait la demande. Ainsi, les institutions privées et publiques autres qu'un C.P.A.S. ou une association de C.P.A.S., ne peuvent réclamer aucune rétribution, ni indemnité sous quelque dénomination que ce soit<sup>125</sup>. En théorie, les C.P.A.S. et les associations de C.P.A.S. peuvent, eux, réclamer une contribution aux frais des aides sociales<sup>126</sup>, en fonction des revenus de la personne introduisant une demande de médiation de dettes<sup>127</sup>. En pratique, ces frais sont rarement, voire jamais réclamés.

#### 3.1.2. Procédure payante pour le débiteur, si réalisée auprès de professionnels de la médiation autres que les institutions agréées

Les professionnels pratiquant la médiation amiable autres que les institutions agréées sont principalement rémunérées sur base d'honoraires, variables en fonction des prestations accomplies. La médiation de dettes amiable est alors totalement à charge du débiteur<sup>128</sup>. C'est le cas, par exemple, de certaines études d'huissier qui proposent une médiation amiable de dettes dont le coût est de 150 € à l'ouverture du dossier et de 50 € maximum par mois pour les frais de suivi.

Toutefois, le débiteur peut également recourir aux services d'un bureau d'aide juridique pour bénéficier, sous certaines conditions<sup>129</sup>, de l'aide d'un avocat (de sorte que la médiation est partiellement ou totalement gratuite). Par exemple, dans le cas d'une personne souhaitant négocier un plan de paiement avec divers créanciers, l'aide juridique couvre les frais d'avocat. Les frais et honoraires liés à la médiation amiable sont alors pris en charge par le Service Public Fédéral Justice.

Ces initiatives s'adressent principalement à des débiteurs moins précaires.

#### 3.1.3. Subventions des institutions agréées

Les institutions agréées, si elles en font la demande, peuvent recevoir une subvention pour la médiation de dettes de la Région wallonne, sur base de conditions spécifiques<sup>130</sup>. Cette subvention sert à couvrir les frais de personnel, les frais de fonctionnement directement en lien avec l'activité de médiation de dettes et les frais d'équipement (principalement l'amortissement du mobilier et du matériel durable).

Outre cette subvention régionale, les C.P.A.S. (uniquement) peuvent bénéficier d'un financement connexe accordé par les autorités fédérales. De fait, les services de médiation de dettes intégrés dans un C.P.A.S. peuvent indirectement bénéficier d'une subvention accordée aux C.P.A.S. en vertu de la loi du 4 septembre 2002 visant à leur confier la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies (communément appelée « Fonds Energie »). Cette subvention est habituellement destinée à couvrir les frais de personnel en lien avec leur intervention (sans que celle-ci soit obligatoirement affectée à la médiation de dettes).

---

<sup>125</sup> Article 124 du Code wallon de l'action sociale et de la santé.

<sup>126</sup> Article 97 et (cet article parle de tutelle administrative !) de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S.

<sup>127</sup> Les frais qui pourraient éventuellement être réclamés devraient comprendre les frais directement liés à la procédure de médiation (frais de courriers et d'huissiers) et les frais et honoraires relatifs à la prise en charge partielle ou totale du coût de la médiation (établissement initial du bilan financier global du débiteur, la négociation du plan d'apurement avec les créanciers, la préparation des conclusions en vue d'une comparution en justice).

<sup>128</sup> Par médié, nous entendons la personne bénéficiant d'une médiation de dettes.

<sup>129</sup> Les informations sur les conditions d'accès à l'aide juridique sont disponibles sur le Portail sur le surendettement de la Wallonie (<http://socialsante.wallonie.be/surendettement/citoyen/?q=aidejuridique>).

<sup>130</sup> Art. 144 à 154 du Code réglementaire wallon de l'action sociale et de la santé.

Certaines institutions agréées (ne faisant pas partie de la programmation de la Région wallonne) bénéficient d'autres sources de financement<sup>131</sup>. La Verbraucherschutzzentrale Ostbelgien (V.S.Z.) reçoit notamment une subvention annuelle du SPW Intérieur et Action sociale (selon un accord de coopération). Le centre de référence en médiation de dettes de la province de Luxembourg (le G.A.S.) bénéficie d'une subvention de la Région wallonne pour d'autres missions relatives à son statut de centre de référence. L'O.C.A.S.C. bénéficie d'une subvention fédérale de la Défense nationale. Le service social des services du gouvernement wallon, quant à lui, reçoit une subvention afférente aux compétences du Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative.

Certains S.M.D. agréés bénéficient d'un financement interne, c'est-à-dire propre à leurs institutions. C'est notamment le cas de quelques C.P.A.S. de petites communes de Wallonie ne répondant pas aux conditions de subventionnement de la Région wallonne.

Pour rappel, en 2022, le subside total pour traiter les dossiers en médiation de dettes octroyé par la Région wallonne s'élève à 3.457.955,50 euros.

### **3.2. Les frais de la médiation de dettes judiciaire : à charge du débiteur, des créanciers, du S.P.F. Economie ou des autorités fédérales ?**

#### **3.2.1. Le coût pour le débiteur**

Les frais et honoraires du médiateur judiciaire (qu'il soit une institution agréée ou un autre professionnel de la médiation de dettes) sont à la charge<sup>132</sup> du débiteur. Le Code judiciaire<sup>133</sup> a fixé les règles de paiement des honoraires, des émoluments et des frais du médiateur judiciaire<sup>134</sup>. Les tarifs fixant la rémunération du médiateur judiciaire ont, quant à eux, été fixés par arrêté royal<sup>135</sup>. Avec la mise en place de JustRestart, plateforme en ligne de gestion des dossiers, le tarif devrait être adapté et prévoir, notamment, le coût de son utilisation. Celui-ci pourrait être répercuté sur le débiteur.

Les frais et honoraires sont payés par préférence, c'est-à-dire avant toute autre créance. Toutefois, « dans le rang des priorités, le versement du pécule de médiation et des dépenses exceptionnelles liées au respect de la dignité humaine du demandeur demeure prépondérant, par rapport à l'état de frais et honoraires du médiateur de dettes »<sup>136</sup>.

En vue du paiement de ces frais et honoraires, au moment de l'élaboration du plan, le médiateur de dettes judiciaire a notamment la charge de constituer, au départ du disponible effectif du débiteur, une réserve<sup>137</sup> sur le compte de médiation.

---

<sup>131</sup> Source : SPW Direction générale opérationnelle Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale.

<sup>132</sup> Article 1675/19§2 du Code judiciaire.

<sup>133</sup> Article 1675/19 du Code Judiciaire.

<sup>134</sup> Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes, Limal : Anthémis, p.369. Ces honoraires et ces frais consistent principalement en des indemnités forfaitaires. Seules les prestations visées par le barème peuvent justifier une « taxation » par le tribunal. Aucun frais ou honoraire ne peut, en principe, être perçu sans avoir été préalablement taxé par le juge, c'est-à-dire sans la délivrance préalable par celui-ci d'un titre exécutoire à concurrence du montant qu'il fixe. Toutefois, « certaines juridictions, confrontées à un arriéré de fixation, ont mis en place des régimes de prélèvement anticipé en faveur des médiateurs de dettes, lors du dépôt de la demande d'homologation ou du procès-verbal de carence, moyennant plusieurs garanties ».

<sup>135</sup> Arrêté royal du 18 décembre 1998 établissant les règles et tarifs relatifs à la fixation des honoraires, des émoluments et des frais du médiateur de dettes (lien hypertexte ?)

<sup>136</sup> Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes, Limal : Anthémis, p.408.

<sup>137</sup> « Une telle retenue ne peut toutefois être envisagée qu'après l'attribution au débiteur d'une part d'un pécule de médiation conforme au minimum légal, dans le respect du montant protégé en fonction des règles de saisie et de cession de rémunération et à tout le moins du montant du revenu d'intégration sociale majoré du montant des prestations familiales, d'autre part, le cas échéant, de sommes destinées à couvrir des dépenses exceptionnelles, avalisée par le juge, en particulier au nom de la dignité humaine » (Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes, Limal : Anthémis, p.408).

### 3.2.2. Le coût pour les créanciers

Selon certains observateurs, le montant retenu pour les frais et honoraires n'est pas réellement à charge du débiteur, mais plutôt à charge des créanciers si l'on considère que le disponible représente le montant dont « le juge peut disposer pour assurer l'apurement, dans la mesure du possible, des dettes »<sup>138</sup>. L'état de frais et honoraires est donc déduit de la partie réservée au remboursement des créanciers. Les créanciers se partageront le disponible entre eux. Le coût de la médiation judiciaire est pour eux proportionnel aux créances qui seront perdues après l'homologation du plan de paiement<sup>139</sup>.

### 3.2.3. Le coût pour le S.P.F. Economie

Dans le cas où le compte de médiation n'est pas suffisamment provisionné pour que le médiateur puisse payer ses frais et honoraires, le Code judiciaire prévoit, sous certaines conditions, l'intervention du S.P.F. Economie (anciennement le Fonds de traitement du surendettement).

Le fonds d'intervention est financé sur base d'une cotisation annuelle, par certains créanciers<sup>140</sup> : les prêteurs en crédit hypothécaire et en crédit à la consommation, l'Institut belge des services postaux et des télécommunications (I.B.P.T.), l'Autorité des services et marchés financiers (F.S.M.A.) et la Commission des jeux de hasard. En 2022, les recettes de ce Fonds se sont élevées à 6.202.157 euros<sup>141</sup>. Lorsque le juge met les honoraires et frais du médiateur de dettes à charge du S.P.F. Economie, ce dernier n'est pas compétent pour contester la décision judiciaire. Il ne peut refuser une demande de paiement que lorsque celle-ci est incomplète quant à sa forme et à son contenu<sup>142</sup>.

Le montant des honoraires et frais du médiateur de dettes ne peut dépasser 1.200 euros par dossier, à moins que le juge n'en décide autrement par une décision spécialement motivée<sup>143,144</sup>.

Le S.P.F. Economie présente les montants alloués et le nombre de créances qui ont été approuvés. En 2022, le S.P.F. Economie a approuvé les créances des médiateurs de dettes dans 6.015 dossiers (néerlandophones, francophones et germanophones compris) pour un montant total de 5.138.184 euros<sup>145</sup>.

Nous pouvons constater que les recettes du fonds pour 2022 sont supérieures à son utilisation effective, plus d'un million d'euros de différence.

### 3.2.4. Le coût pour le S.P.F. Justice

Le règlement collectif de dettes engendre un coût non négligeable à charge du S.P.F. Justice.

L'un des principaux coûts est lié à la charge de travail (en termes de personnel) induite par le R.C.D. au sein des tribunaux du travail. Les statistiques du dernier rapport du Bureau Permanent Statistiques et Mesure de la charge de travail de 2013, à mettre à jour, permettaient d'estimer cette charge de travail en

---

<sup>138</sup> Idem.

<sup>139</sup> Duvivier R., *Quels coûts pour les acteurs privés et publics ?* Les Echos du crédit et de l'endettement, 2015.

<sup>140</sup> Duvivier R., *Quels coûts pour les acteurs privés et publics ?* Les Echos du crédit et de l'endettement, 2015 et Jeanmart C., Sautier V., Thibaut S., *La médiation de dettes en question (2021)*, L'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, 1<sup>er</sup> mars 2021, p.332, note 584.

<sup>141</sup> La répartition entre les différents contributeurs pour 2022 est la suivante : 4.202.157 euros de la part des prêteurs, 1.200.000 de l'I.B.P.T., 600.000 euros de la F.S.M.A. et 200.000 euros de la Commission des jeux de hasard. Source : S.P.F. Economie, PME, Classes moyennes et Energie.

<sup>142</sup> Bedoret C., 2015, « Questions spéciales », in Bedoret C. (coord.), 2015, *Le fil d'Ariane du règlement collectif de dettes*, Limal : Anthémis, p.417

<sup>143</sup> Tel que modifié par l'article 18 de la loi du 29 décembre 2010 portant sur des dispositions diverses.

<sup>144</sup> S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, 2012, *Le règlement collectif de dettes. Vue d'ensemble de la législation*, Bruxelles.

<sup>145</sup> Source : S.P.F. Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie.

mesurant la proportion du personnel juridique et administratif affectée au R.C.D. Des différences nettes apparaissent en fonction de l'arrondissement.

D'autres coûts financiers sont également pris en charge par le S.P.F. Justice, à savoir les frais d'équipement et de fonctionnement des tribunaux du travail (notamment les coûts liés aux immobilisations - matériels, bâtiments, etc. -, les frais d'entretien des bâtiments, les frais postaux). À titre d'illustration, sur la base des statistiques obtenues du tribunal du travail de Liège et du Hainaut et en extrapolant au niveau national, le coût des timbres dans le cadre du R.C.D. s'élèverait à près de 6,3 millions d'euros par an pour les greffes des tribunaux du travail. Ces derniers envoient environ 1.300.000 lettres par an<sup>146</sup>.

Les présidents d'avocats.be et de l'O.V.B. se sont vu confier la mise en place d'une plateforme en ligne, d'un format similaire à « Regsol »<sup>147</sup>. Les frais de mise en place de ce registre sont à charge du SPF Justice<sup>148</sup>. Selon les gestionnaires, « le total des coûts d'implémentation sera vite récupéré grâce aux économies réalisées sur les timbres-poste »<sup>149</sup>.

L'objectif est que toute la communication et les documents transitent via ce canal et que le recours à cette plateforme soit obligatoire pour les juges, les médiateurs de dettes et les créanciers ayant un numéro BCE.

Depuis le 2 novembre 2023, la plateforme en ligne « JustRestart », aussi appelée registre central des règlements collectifs de dettes, est opérationnelle. Celle-ci permet la gestion, le suivi et le traitement des procédures en règlement collectif de dettes. Le recours à cette plateforme est obligatoire pour les Cours et tribunaux du travail, les greffes, les médiateurs de dettes judiciaires (les SMD et les avocats), les tiers qui fournissent l'assistance judiciaire à titre professionnel, le SPF Économie et les créanciers personnes morales. Par contre, son utilisation n'est pas obligatoire pour les personnes physiques (débiteurs en difficulté et créanciers privés) qui peuvent soit l'utiliser, soit renoncer à son utilisation, soit continuer à utiliser la version papier.

### 3.3. Estimation du coût théorique du traitement du surendettement

Après avoir parcouru le coût public et privé du traitement du surendettement, il est intéressant de se pencher sur ce que nous pourrions estimer être le coût théorique d'un traitement idéal, c'est-à-dire qui prend en compte l'ensemble de la population en situation d'endettement problématique.

Dans un rapport publié en 2022, la Commission Européenne a comparé le coût des services de conseil en matière d'endettement en Europe<sup>150</sup>. Elle distingue trois cas d'aide à l'endettement : le cas simple (1 heure de travail qui correspond à une simple réponse par mail ou téléphone), le cas intermédiaire (20 heures de travail avec un rôle plus actif du médiateur) et le cas complexe (50 heures de travail avec une prise en charge complète des problèmes d'endettement du débiteur et une communication active avec les créanciers).

Le tableau 1 résume l'estimation du coût des services de conseil en matière d'endettement dans plusieurs pays européens dont la Belgique. Ces estimations se basent sur le coût du travail dans le secteur social<sup>151</sup>.

---

<sup>146</sup> Source : exposé de Me G. Saerens au colloque de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement du 22 novembre 2018 « Le R.C.D., les défis de demain », consultable sur le site de l'O.C.E. (rubrique Nos colloques).

<sup>147</sup> La plateforme du Registre Central de la Solvabilité : regsol.be

<sup>148</sup> C. jud., art. 1675/27

<sup>149</sup> Avocats.be, « JustRestart est définitivement sur les rails », disponible sur <https://dp-a.be/fr/news/justrestart-est-definitivement-sur-les-rails>

<sup>150</sup> Directorate-General for Justice and Consumers, « Report on the 2020-2021 project of the European Commission on debt-advice », 12 mai 2022, Commission Européenne.

<sup>151</sup> Étant donné que les conseils en matière d'endettement en Europe, lorsqu'ils sont disponibles, sont généralement fournis par le secteur public ou le secteur social, le secteur sélectionné au sein de la NACE Rév. 2 pour le champ d'application de cette étude est le secteur de la "santé humaine et des services sociaux".

Nous pouvons observer que le coût moyen d'une aide par rapport à l'endettement en Belgique est le deuxième plus faible après la France dans les pays voisins comparés.

*Tableau 1 : Comparaison du coût salarial d'une aide par rapport à l'endettement par pays en 2019*

Pays	Coût moyen	Coût d'un cas simple	Coût d'un cas intermédiaire	Coût d'un cas complexe
Belgique	95€	32€	632€	1.580€
France (données en 2016)	89€	30€	594€	1.485€
Pays-Bas (données en 2018)	112€	37€	746€	1.865€
Luxembourg	130€	43€	868€	2.170€
Allemagne	97€	32€	644€	1.610€

*Source : Directorate-General for Justice and Consumers, « Report on the 2020-2021 project of the European Commission on debt-advice », calculs avec des données d'Eurostat*

Ensuite, la Commission Européenne évalue le coût de l'aide à l'endettement en fonction de la population en situation d'endettement problématique. Comme déjà évoqué dans l'introduction, il n'existe pas d'indicateur globalement partagé pour déterminer le nombre d'individus en situation de surendettement. Toutefois, l'enquête EU-SILC recense le pourcentage de la population de chaque pays dans l'Union Européenne qui déclare être incapable de payer son crédit (hypothécaire ou à la consommation), son loyer et/ou ses factures. Comme il s'agit d'une déclaration individuelle, il est difficile de vérifier la véracité de cet indicateur, d'autant que nous ne disposons pas d'indicateur administratif agrégé pour estimer la population en situation d'endettement problématique, rien qu'au niveau belge. Nous gardons ces biais en tête en analysant les données qui suivent.

Le tableau 2 met donc en lumière le coût total théorique du traitement du surendettement en Belgique et en Région wallonne, sur base de la proportion estimée de la population qui devrait être en situation d'endettement problématique. Chaque case du tableau correspond donc au coût total estimé du traitement de l'endettement, si l'ensemble des cas d'endettement étaient des cas moyen, simple, intermédiaire ou encore complexe.

*Tableau 2 : Comparaison des coûts théoriques totaux du traitement du surendettement en 2019 par intensité du cas*

Pays/Région	Coût moyen	Coût des cas simples	Coût des cas intermédiaires	Coût des cas complexes
Belgique	25.470.564€	8.579.558€	169.446.278€	423.615.696€
Région Wallonne	15.058.659€	5.072.390€	100.179.710€	250.449.276€

*Source : Directorate-General for Justice and Consumers, « Report on the 2020-2021 project of the European Commission on debt-advice », calculs avec des données d'Eurostat et Statbel*

En additionnant les subventions wallonnes pour les dossiers de médiation de dettes traités par les SMD et les créances des médiateurs judiciaires remboursées par le SPF Economie, on obtient un peu plus de 8 millions d'euros de budget pour le traitement du surendettement. Or, le coût théorique moyen estimé pour le traitement du surendettement, rien que pour la Région Wallonne, est supérieur à 15 millions d'euros. Il semblerait donc que le budget alloué au traitement du surendettement en Wallonie soit insuffisant pour traiter l'ensemble de la population wallonne en difficulté d'endettement. Cependant, rappelons que ces coûts estimés tiennent compte d'une proportion de la population en surendettement qui n'est pas sans biais.

La Commission Européenne rappelle également les bénéfices liés au traitement du surendettement pour la société. Une situation prise en charge améliore entre autres la santé mentale et physique des bénéficiaires, également leur relation familiale, la productivité, les finances des créanciers (particulièrement les petites entreprises), l'accès au crédit et réduit le sans-abrisme. Selon plusieurs études européennes<sup>152</sup>, 1 euro investi dans le traitement du surendettement rapporterait entre 1,4 et 5 euros en évitant notamment des coûts dans les soins de santé.

#### **4. Focus sur le Règlement Collectif de Dettes (R.C.D.)**

Pour rappel, le Règlement Collectif de Dettes (R.C.D.) est une procédure judiciaire ouverte aux personnes qui ne sont pas des entreprises en situation de surendettement moyennant certaines conditions.<sup>153</sup> Dans cette partie, nous discutons des données de la Centrale des Crédits aux Particuliers (C.P.P.). « Lorsqu'une demande de règlement collectif de dettes est déclarée admissible ou qu'un plan de règlement est obtenu, les tribunaux du travail et les médiateurs de dettes doivent en informer la Centrale via le Fichier central des avis de saisie, de délégation, de cession, de règlement collectif de dettes et de protêt »<sup>154</sup>.

##### **4.1. L'évolution du nombre de procédures en R.C.D.**

Le recours au R.C.D. est en baisse, voir en stagnation pour 2023. Il a chuté drastiquement à partir de 2015 et cette baisse a continué pendant la crise sanitaire (voir le graphique 12).

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 R.C.D. peut aussi avoir eu un effet sur cette baisse.

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).

Le nombre de procédures en cours et de nouvelles procédures entre 2019 et 2023 a diminué respectivement de 35% et de 28%. Néanmoins, nous constatons un léger sursaut dans le nombre de nouvelles procédures entre 2022 et 2023. Il est toutefois trop tôt pour parler d'un regain d'attractivité pour le R.C.D.

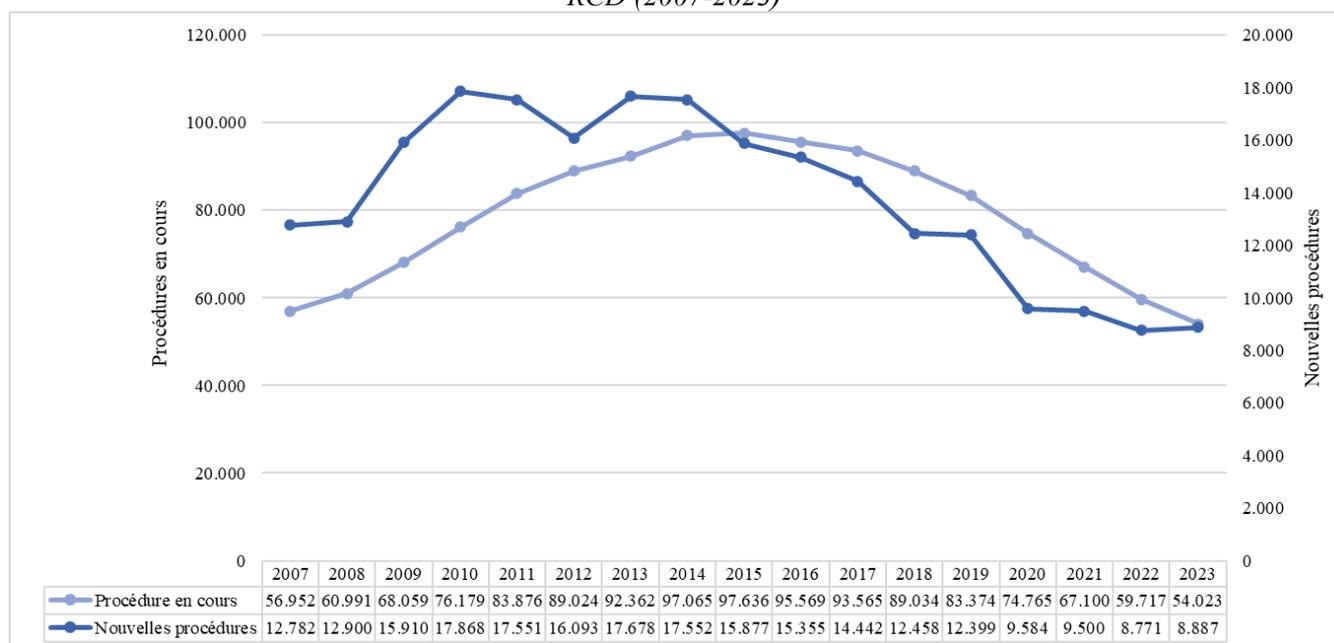
---

<sup>152</sup> Etude autrichienne : ASB Schuldenberatungen GmbH (2013). Studie zum gesellschaftlichen und ökonomischen Nutzen der Schuldenberatungen (Study on the societal and economic utility of debt advisory services). Disponible sur: [https://www.schuldenberatung.at/downloads/fachpublikum/asb\\_SROI\\_Analyse\\_Zusammenfassung\\_EndV.pdf?m=1371019248&](https://www.schuldenberatung.at/downloads/fachpublikum/asb_SROI_Analyse_Zusammenfassung_EndV.pdf?m=1371019248&), Etude allemande : Langer, A. u.a. (2017) Bericht zum Forschungsvorhaben Herausforderungen moderner Schuldnerberatung, 52 f. et étude néerlandaise : Dutch Ministry of Social and Labour Affairs (2011). Kosten en baten van schuldhulpverlening.

<sup>153</sup> Les indépendants ont accès à la procédure de R.C.D. uniquement s'ils ont cessé leur activité depuis au moins 6 mois. Et si la faillite et clôturée et qu'il n'a pas bénéficié de l'effacement de ses dettes.

<sup>154</sup> Notice méthodologique, Statistiques Centrale des crédits aux particuliers 2021, BNB, p.64.

Graphique 3 : Evolution annuelle du nombre de procédures en cours et des nouvelles procédures en RCD (2007-2023)



Source : Données de la C.C.P.

#### 4.1.1. La répartition géographique en Belgique de la proportion de la population majeure en R.C.D.

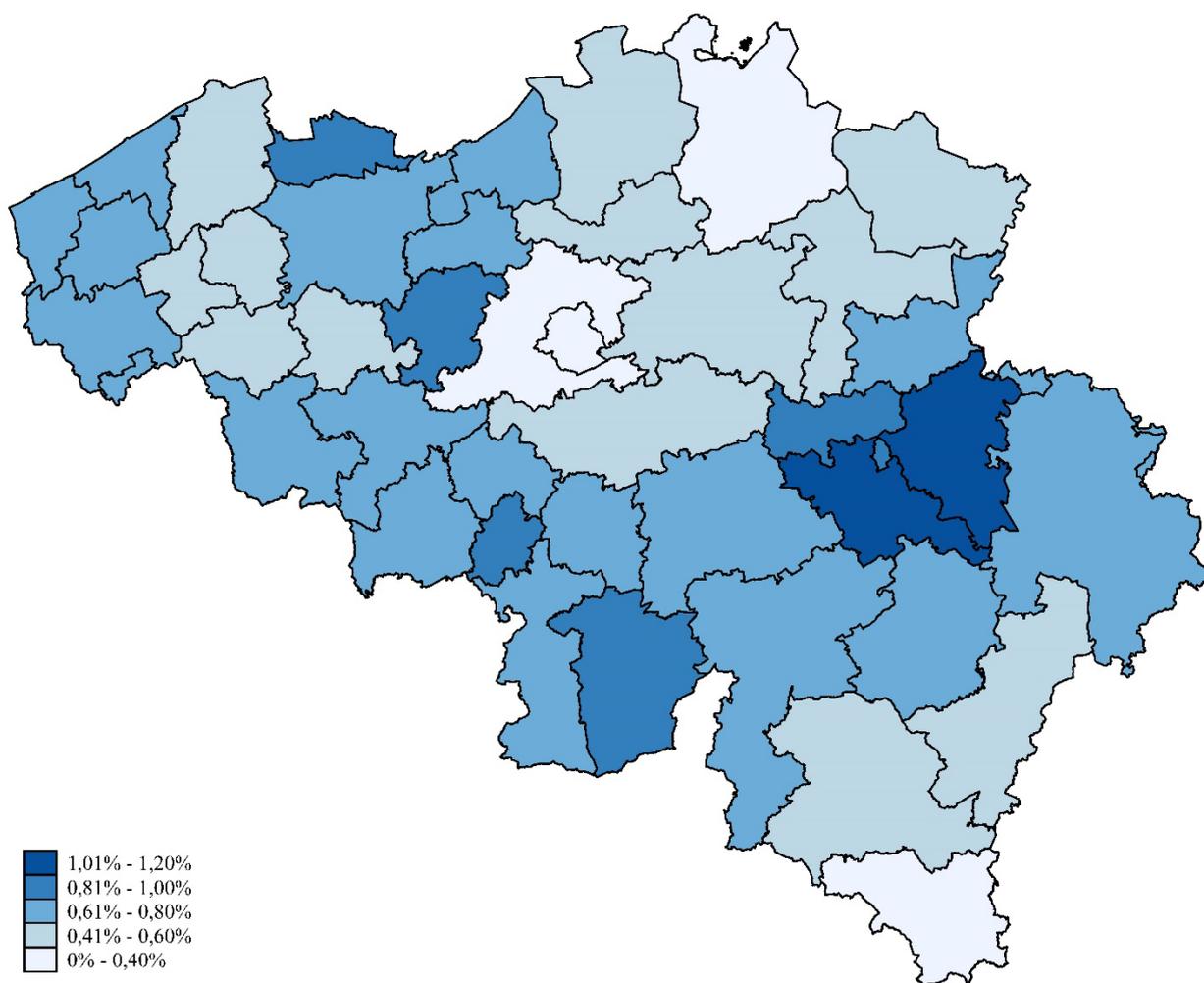
Tout comme pour la défaillance en termes de crédit, la proportion de la population majeure en R.C.D. est plus importante en Wallonie qu'en Flandre (voir la carte 1). Toutefois, l'arrondissement administratif avec la plus faible proportion de sa population en R.C.D. (0,17%) se trouve en Wallonie, il s'agit de l'arrondissement d'Arlon. Les arrondissements administratifs avec la plus faible proportion de dossiers en R.C.D. sont situés à Bruxelles, dans la province du Luxembourg, du Brabant wallon et une majorité d'arrondissements en Flandre. À l'inverse, les arrondissements contenant la plus grande proportion de dossiers en R.C.D. sont à Liège (1,14%), à Huy (1,08%) et à Eeklo (0,93%).

Bien évidemment, l'évolution des nouvelles procédures en R.C.D. varie d'un arrondissement administratif à un autre. Cependant, une tendance à la baisse générale annuelle du nombre de nouvelles procédures se dégage dans tous les arrondissements administratifs entre 2019 et 2023. Seuls quatre arrondissements (Anvers, Bruxelles, Gand et Liège) ont une augmentation du nombre de procédures en 2023.

Il peut paraître curieux de constater que les régions les plus associées à un crédit défaillant ne sont pas forcément celles concernées par une plus grande proportion de personnes en R.C.D. Cette observation permet de mettre en évidence que les dossiers en R.C.D. ne concernent pas forcément des crédits défaillants<sup>155</sup>.

<sup>155</sup> Voir le chapitre 1.1. Crédit

Carte 1 : Proportion de la population majeure ayant un R.C.D. par arrondissement administratif (2023)



Source : Données de la C.C.P. et de Statbel

#### 4.1.2. L'évolution du nombre de crédits défaillants dans les dossiers en R.C.D.

Les dossiers en R.C.D. ne contiennent pas uniquement des dettes de crédit. Les autres dettes prennent d'ailleurs de plus en plus d'importance dans les dossiers en R.C.D., d'après le tableau 3.

La plus forte différence entre 2013 et 2023 concerne l'augmentation de la proportion de dossiers en R.C.D. sans contrat de crédit de plus de 8 points de pourcentage. Sur dix ans, on constate également que la proportion de dossiers en R.C.D. avec plus d'un contrat de crédit défaillant se réduit.

Tableau 3 : Répartition des dossiers en R.C.D. selon le nombre de contrats de crédit défaillants (2013-2023)

Poids du crédit dans les dossiers en R.C.D.	2013	2023	Différence 2023-2013
Pas de contrat de crédit	20,2%	28,4%	+8,2 points de pourcentage
Pas de contrat de crédit défaillant	8,9%	11,8%	+2,9 points de pourcentage
Un contrat de crédit défaillant	23,3%	23,0%	-0,3 points de pourcentage
Deux contrats de crédit défaillants	19,4%	16,0%	-3,4 points de pourcentage
Trois contrats de crédit défaillants	13,4%	10,5%	-2,3 points de pourcentage
Quatre contrats de crédit défaillants	7,8%	5,5%	-2,3 points de pourcentage
Cinq contrats de crédit défaillants ou plus	7,1%	5,1%	-2,0 points de pourcentage

Source : Données de la C.C.P.

Cette diminution de la présence des crédits dans les dossiers en R.C.D. n'est pas surprenante au vu des chiffres sur la baisse du nombre d'emprunteurs défaillants. Néanmoins, selon le tableau 4, nous notons que le recours au R.C.D. se réduit de plus en plus pour les emprunteurs défaillants sur dix ans. Ceci semble indiquer que les emprunteurs défaillants, et en particulier avec un grand nombre de crédits défaillants, sont de plus en plus frileux à introduire un R.C.D.<sup>156</sup>.

Tableau 4. Proportion des personnes enregistrées comme emprunteurs défaillants qui font appel à la procédure du R.C.D. (2013-2023)

Proportion des personnes en R.C.D. avec :	2013	2023	Différence 2023-2013
Un contrat de crédit défaillant	12,1%	7,7%	-4,4 points de pourcentage
Deux contrats de crédit défaillants	21,6%	14,7%	-6,9 points de pourcentage
Trois contrats de crédit défaillants	31,3%	21,9%	-9,4 points de pourcentage
Quatre contrats de crédit défaillants	39,2%	26,0%	-13,2 points de pourcentage
Cinq contrats de crédit défaillants ou plus	43,8%	29,8%	-14,0 points de pourcentage

Source : Données de la C.C.P.

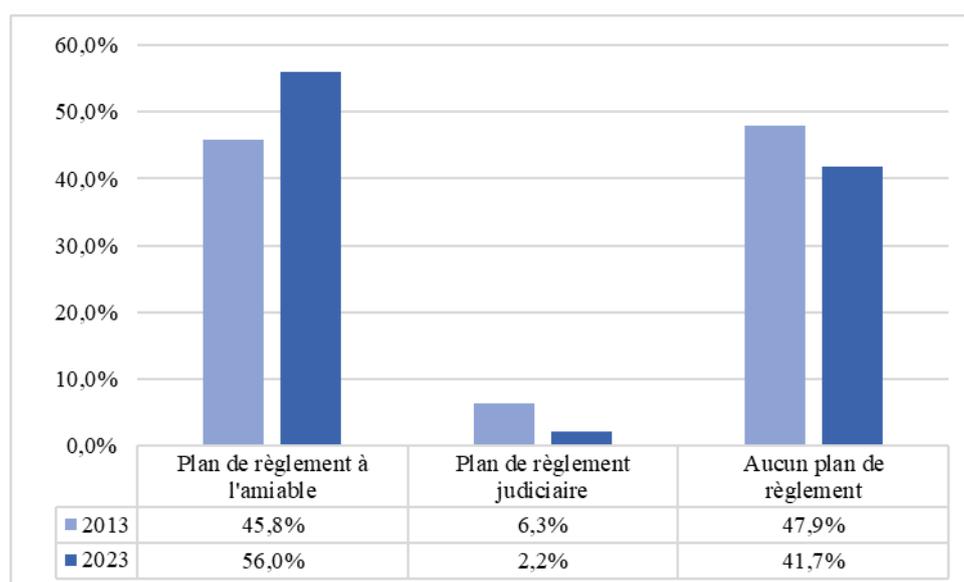
#### 4.1.3. L'évolution du type de plan et de la durée des dossiers en R.C.D.

Une fois que le débiteur est admis au R.C.D., son médiateur judiciaire désigné par le tribunal va élaborer un plan amiable en tenant compte des créanciers et du débiteur. Dans le cas où aucun accord ne peut être établi dans le délai imparti, le juge peut trancher et passer en plan judiciaire. Le juge décide du format pour le plan judiciaire : octroi d'une remise totale ou partielle des intérêts, indemnités, frais et du capital des dettes dues.

Sur le graphique 4, nous pouvons observer que sur dix ans, la proportion de plans de règlement amiable est en augmentation (+10,2 points de pourcentage) alors que la proportion de plans judiciaires décroît (-4,1 points de pourcentage).

<sup>156</sup> Une étude plus poussée sur les raisons du non-recours au R.C.D. permettrait d'affirmer si cette frilosité est due à la forme de la procédure en elle-même, aux réticences du consommateur, à une action des prêteurs ou encore un effet de société.

Graphique 4 : Répartition des procédures en R.C.D. par type de plan (2013 et 2023)



Source : Données de la C.C.P.

En théorie, le plan amiable ne peut excéder 7 ans. Toutefois, le Code Judiciaire prévoit plusieurs dérogations à ce délai pour notamment maintenir le respect de la dignité humaine du débiteur.

Dans les faits, plus de 60% des dossiers avec un plan de règlement amiable durent entre 6 ans et 9 ans en 2022 (voir tableau 5). Seuls 7,5% des dossiers excèdent les 9 ans. Notons, toutefois qu'une large partie des dossiers, presque un quart n'a pas encore de date de fin connue.

En ce qui concerne les plans judiciaires, les statistiques sur la durée sont similaires. Une majorité de plans judiciaires s'étale entre 6 ans et 9 ans (47%) alors qu'un peu plus d'un cinquième des plans durent entre 3 ans et 6 ans ou ont une date inconnue. Plus de 7% des plans judiciaires dépassent 9 ans.

Deux tendances sur dix ans sont à mettre en lumière pour les deux types de plans : l'augmentation des plans avec une date de fin inconnue et une diminution de la proportion des plans excédant 9 ans<sup>157</sup>.

Tableau 5 : Répartition des dossiers en amiable et en R.C.D. selon la durée totale de la procédure (fin 2023)

Période entre la date d'admissibilité et...	Fin du règlement amiable	Fin du règlement judiciaire
Date de fin inconnue	23,4%	23,0%
≤ 3 ans	0,9%	0,7%
> 3ans et ≤ 6ans	8,0%	21,8%
> 6ans et ≤ 9ans	60,6%	47,3%
> 9ans et ≤ 12ans	4,1%	4,6%
> 12ans et ≤ 15ans	1,5%	1,7%
> 15ans	0,9%	0,9%

Source : C.C.P.

<sup>157</sup> En 2013, seulement 12,2% des dossiers en règlement amiable et 4,4% des dossiers en règlement judiciaire n'avaient pas de date connue tandis que 32,0% des dossiers en règlement amiable et 9,1% des dossiers en règlement judiciaire vont au-delà de 9 ans.

## **5. Le profil des bénéficiaires en médiation de dettes**

Outre l'enquête de l'Observatoire sur les profils des bénéficiaires en médiation de dettes<sup>158</sup>, la Région Wallonne recense des informations sur les dossiers valorisables des S.M.D. dans le cadre du rapport d'activité simplifié et harmonisé (R.A.S.H.).

Dans cette section, nous reviendrons sur les chiffres de la Région wallonne. Ceux-ci nous renseignent sur l'âge, la situation professionnelle et le type de ménage des bénéficiaires en médiation de dettes. Ces chiffres ne concernent que les institutions agréées, pas les autres professionnels pratiquant de la médiation de dettes.

Un autre amalgame est à éviter, ces chiffres ne prennent pas en compte l'entière des personnes en situation de surendettement. Il s'agit ici des personnes ayant poussé les portes d'un service de médiation de dettes. Or, « les personnes en difficulté financière vont chercher de l'aide bien souvent, en dernier recours, quand elles n'ont plus d'autres choix, qu'elles sont dans une situation d'urgence ».<sup>159</sup>

Dans la section qui suit, la pauvreté est souvent abordée. Nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que les problématiques de la pauvreté et du surendettement ne sont pas des synonymes. La première est multidimensionnelle, tandis que la seconde est exclusivement liée à une balance économique. Bien qu'elles puissent se renforcer mutuellement ou conduire à des conséquences similaires, il est possible de vivre des épisodes de surendettement sans qu'il soit question de pauvreté ou d'être en situation de pauvreté sans être surendetté.

### **5.1. La catégorie d'âge**

Selon le graphique 4, la catégorie d'âge la plus représentée parmi les bénéficiaires de médiation de dettes est celle des 36-45 ans (25,76% des dossiers) suivie de près de la catégorie des 46-55 ans (23,80% des dossiers) et des 26-35 ans (21% des dossiers). Les plus jeunes (18-25 ans) sont les moins présents dans les services de médiation de dettes (seulement 4,52% des dossiers) alors qu'ils représentent plus d'un dixième de la population wallonne (12,14%).

Les catégories des 56-65 ans et plus de 65 ans sont également faiblement représentés dans les dossiers en médiation de dettes. Cependant, leur proportion est en augmentation de respectivement 1 point de pourcentage et 1,2 points de pourcentage depuis 2019.

Il faut souligner que ces proportions sont très semblables à celles présentées pour les emprunteurs défaillants par catégorie d'âge (voir la section crédit)<sup>160</sup>. Ceci relativise le possible biais des données présentées.

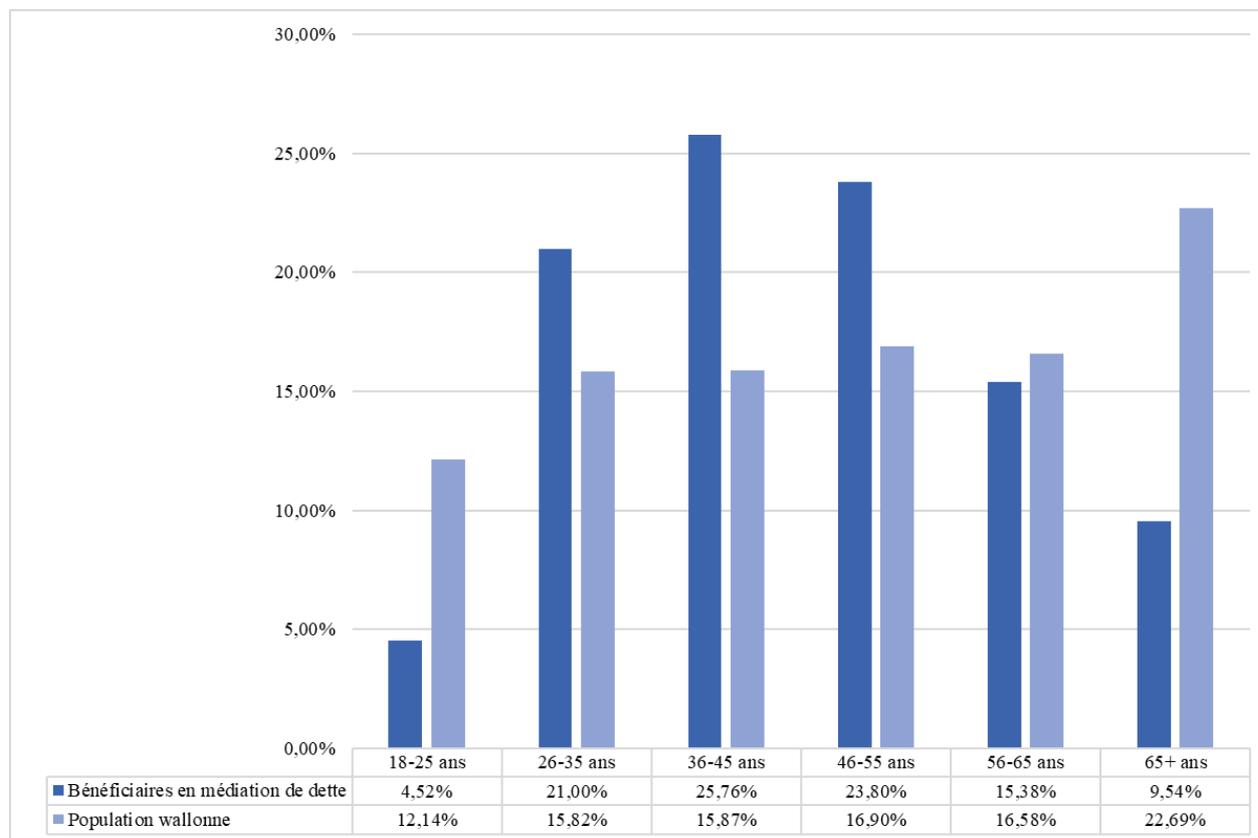
---

<sup>158</sup> Pour le lecteur intéressé, la dernière enquête remonte à 2018 et est plus poussée que les données présentées dans cette section, revenant par exemple sur le type et le montant d'endettement des bénéficiaires en médiation de dettes. Voir : C. Jeanmart, « Les ménages en situation de surendettement : Profil, endettement et éléments déclencheurs des difficultés financières », décembre 2019. observatoire-credit.be.

<sup>159</sup> E. Dehon et C. Jeanmart, « Où sont les surendettés? ». Analyse du faible recours à la médiation amiable et judiciaire en période de crise en Belgique, OCE, décembre 2022, p.26, à télécharger: <https://observatoire-credit.be/storage/3437/O%C3%B9-sont-les-surendett%C3%A9s---note-d%27analyse-finale.pdf>

<sup>160</sup> Pour des informations plus poussées sur les raisons qui peuvent expliquer cette répartition des difficultés financières par catégorie d'âge. Voir : E. Dehon, V. Sautier et S. Thibaut, « Le crédit à la consommation en Belgique : analyse économique et juridique », chapitre 3 section 2.2.1, à télécharger : <https://observatoire-credit.be/storage/3810/Note-cr%C3%A9dit-%28FR%29.pdf>

Graphique 4 : Proportion des dossiers en médiation de dettes des institutions agréées en Région wallonne et de la population wallonne (en excluant la communauté germanophone) par catégorie d'âge (2022)



Source : calculs de l'OCE, données du SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale et de Statbel

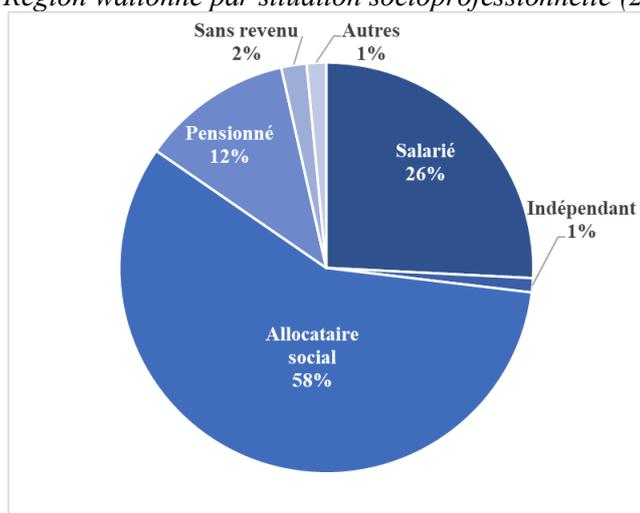
## 5.2. La situation socioprofessionnelle

D'après le graphique 5, les allocataires sociaux sont les plus présents dans les dossiers en médiation de dettes (58%) suivis des salariés (26%). Toutefois, selon nos estimations, les salariés sont beaucoup plus au niveau de la population wallonne (40,31%).

Les indépendants et les pensionnés sont proportionnellement plus nombreux à venir en médiation de dettes depuis 2019 (augmentation de moins d'un point de pourcentage). Toutefois, leurs nombres restent bien inférieurs en comparaison aux autres activités professionnelles.

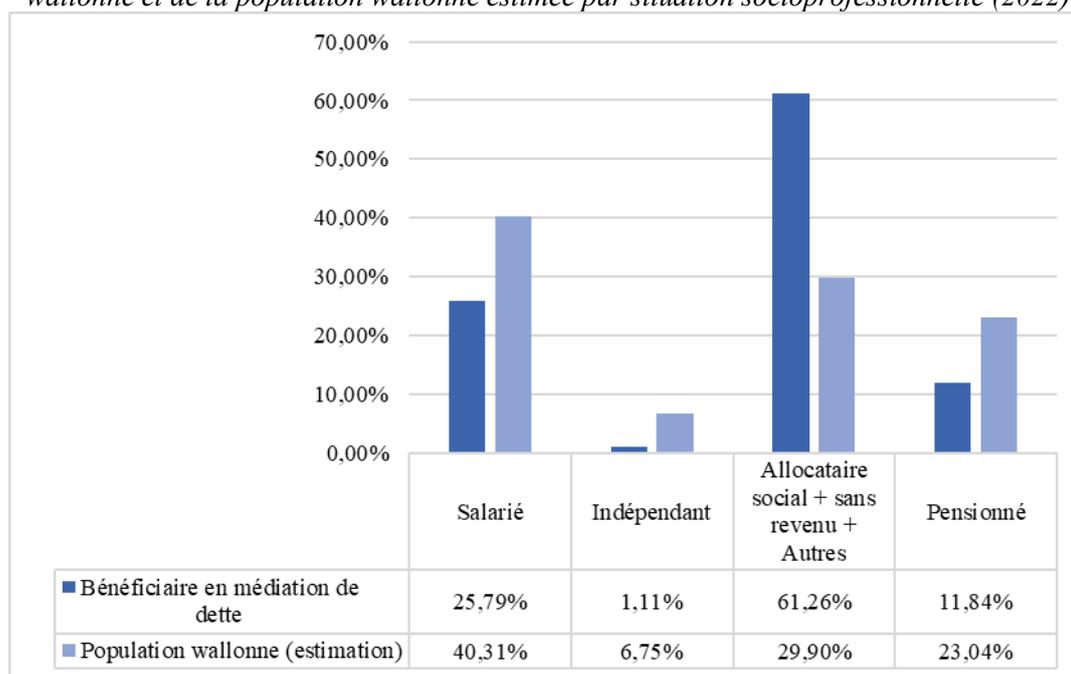
En Belgique, le statut d'activité principale est notamment un indicateur du risque de pauvreté d'une personne. L'enquête EU-SILC indiquait d'ailleurs qu'en 2022, le risque de pauvreté monétaire était seize fois plus élevé pour un chômeur que pour un travailleur.

Graphique 5 : Proportion des dossiers en médiation de dettes des institutions agréées en Région wallonne par situation socioprofessionnelle (2022)



Source : calculs de l'OCE, données du SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale

Graphique 6 : Proportion des dossiers en médiation de dettes des institutions agréées en Région wallonne et de la population wallonne estimée par situation socioprofessionnelle (2022)



Source : calculs de l'OCE, données du SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale et de l'IWEPS

### 5.3. Le type de ménage

Les services de médiation de dettes en Wallonie sont principalement sollicités par des personnes isolées sans enfant (ménages d'une seule personne)<sup>161</sup> (41,88% des dossiers).

<sup>161</sup> Par adulte isolé sans enfant, nous entendons les personnes vivant seules et n'ayant aucun enfant à leur charge (hébergé par eux en permanence ou une partie du temps et/ou pour le(s)quel(s) des aliments ou des frais d'hébergement sont payés à l'autre parent ou à un tiers).

Ce résultat n'a rien de surprenant pour deux raisons :

- les isolés sans enfant constituent le type de ménage le plus fréquent (36,98% des dossiers en Région Wallonne).
- ils sont parmi les plus à risque de pauvreté<sup>162</sup>. Ils sont d'ailleurs dans une situation économique qui les contraint à assurer les charges de la vie courante avec un seul revenu.

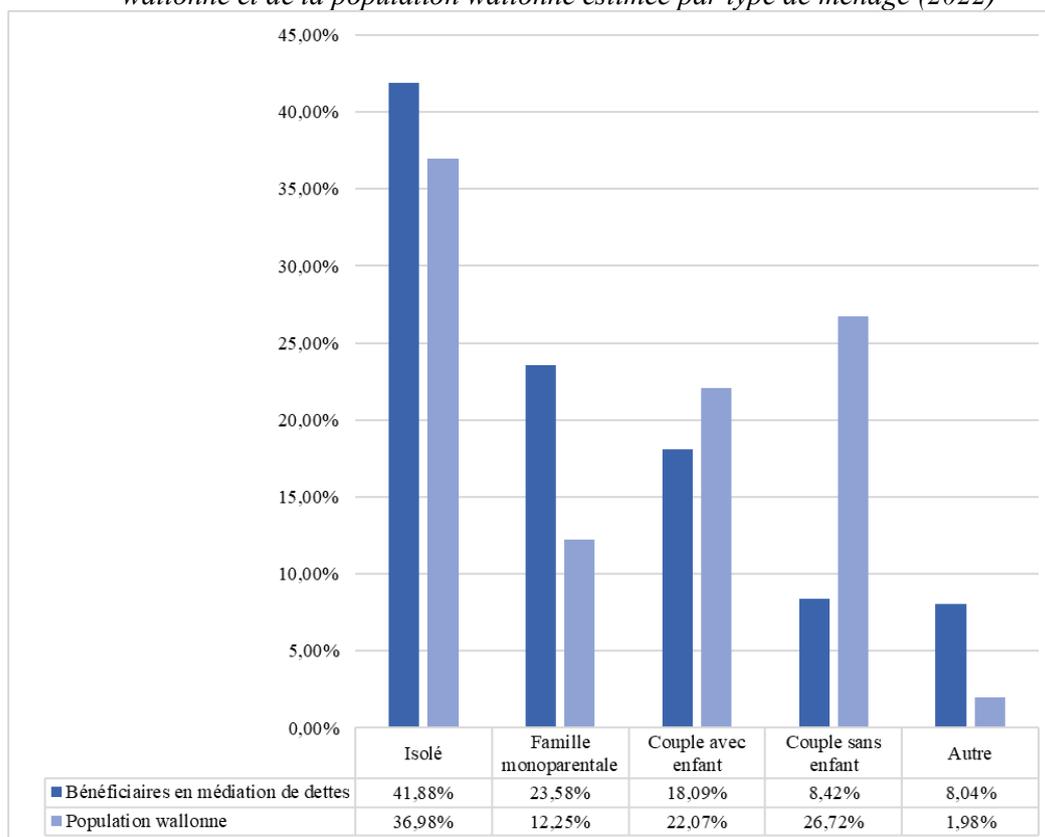
Les familles monoparentales sont le deuxième type de ménage le plus concerné dans les dossiers en médiation de dettes (23,58%) alors qu'il s'agit d'un type de ménage moins fréquent en région Wallonne (12,25%).

Cela pourrait être lié à deux caractéristiques :

- elles sont dans une configuration économique plus défavorable que les autres types de ménages, étant donné qu'elles doivent subvenir avec un seul revenu aux charges courantes traditionnelles et aux charges liées à l'éducation d'un ou plusieurs enfant(s).
- elles sont la population avec le plus haut taux de risque de pauvreté et d'exclusion sociale.

La catégorie couple sans enfant est la moins fréquente à solliciter une médiation de dettes auprès d'une institution agréée (8,42%). Ce type de ménage présente les caractéristiques d'avoir une situation économique plus favorable et un risque de pauvreté plus faible que les autres, ce qui contribue à leur faible représentation auprès des institutions. Leur situation économique est généralement meilleure car ils partagent les charges de la vie courante sans devoir s'acquitter de frais liés à l'éducation d'enfants. Ceci est d'autant plus vrai lorsque le ménage dispose de deux revenus.

*Graphique 7 : Proportion des dossiers en médiation de dettes des institutions agréées en Région wallonne et de la population wallonne estimée par type de ménage (2022)*



Source : calculs de l'OCE, données du SPW Intérieur et Action sociale, département de l'Action sociale et de Statbel

<sup>162</sup> En 2022, 30,5% des adultes isolés sont en risque de pauvreté ou d'exclusion sociale contre 44% pour les familles monoparentales, 20% pour les couples sans enfants et 17,6% pour les couples avec enfant (Statbel – Direction générale Statistique – Statistics Belgium, indicateur -SILC).

## À retenir

- En Belgique, il existe deux types de médiation de dettes : la médiation amiable et la médiation judiciaire (R.C.D.) ;
- Deux autres procédures d'aide à la gestion des dettes et du budget sont proposées, en ajout ou indépendamment de la médiation de dettes : la guidance et la gestion budgétaires ;
- Deux types de professionnels pratiquent effectivement la médiation de dettes en Wallonie : les avocats médiateurs et les institutions agréées par la Région wallonne ;
- 88% des dossiers en R.C.D. sont pris en charge par des avocats pour l'année 2023 ;
- En Région wallonne, on compte, pour 2023, 217 institutions agréées dont 14 A.S.B.L, 4 associations chap. XII, 197 C.P.A.S., et 2 mutuelles ;
- Pour 2022, 15.334 dossiers de médiation de dettes répondent aux conditions de subvention, seuls 5 SMD n'ont pas reçu de subvention. Il est à noter que le nombre de dossiers subventionnés n'avait jamais été aussi bas, effet de la baisse des dossiers en médiation de dettes mais également de la fin des conditions de subvention exceptionnelles accordées pendant la crise sanitaire ;
- Le coût moyen estimé pour le traitement du surendettement en Région wallonne s'élèverait à 15 millions d'euros alors que le budget alloué au financement des services de médiation de dettes ne dépasse pas 8 millions d'euros.
- Pour la médiation judiciaire, de 2019 à 2023, le nombre de procédures de règlement collectif de dettes (R.C.D.) en cours (-35%) et le nombre de nouvelles admissions (-28%) sont en baisse. Ceci s'explique par des facteurs structurels mais également par les effets du confinement et un non-recours persistant après les crises successives ;
- La durée la plus fréquente entre l'admissibilité et la fin du plan de règlement pour le R.C.D. se situe entre 6 et 9 ans ;
- Les dettes hors crédit prennent de plus en plus d'importance dans les dossiers en R.C.D. entre 2013 et 2023 ;
- Une nouvelle plateforme en ligne pour la procédure de R.C.D. est effective depuis novembre 2023 ;
- Les caractéristiques les plus fréquentes d'un bénéficiaire d'un service de médiation de dettes en Wallonie sont : 36-45 ans, allocataire social et isolé sans enfant.
- Quelques profils poussent davantage la porte d'un service de médiation de dettes depuis 2019 : les personnes de plus de 56 ans, les pensionnés, les indépendants, les couples sans enfant et les isolés.