

Épinglé

Agrément, financement, organisation: quelles différences entre les SMD en Belgique?

En Belgique, la médiation de dettes peut être pratiquée par les avocats, les officiers ministériels et les mandataires de justice, mais aussi par des institutions agréées par les entités fédérées, mieux connues sous le nom de services de médiation de dettes (SMD)¹. Il existe des différences notables entre les entités fédérées dans les modalités d'agrément, de financement et d'organisation de ces SMD. Cet article synthétise une analyse plus complète, intitulée «Les services de médiation de dettes en Belgique: comparaison entre entités fédérées» et réalisée par l'OCE². Son objectif est de rendre compte des disparités entre entités fédérées sur la base de la législation propre à chacune de ces entités fédérées. De plus, cet article s'inscrit dans le cadre des obligations définies par la nouvelle directive européenne relative au crédit à la consommation³, qui impose la remise d'un rapport annuel à la Commission sur la présence de services de conseil aux personnes endettées.

En matière d'agrément des SMD, il existe cinq entités fédérées compétentes en Belgique:

- La Communauté flamande pour les communes flamandes et les SMD néerlandophones de la Région de Bruxelles-Capitale;
- La Région wallonne pour les communes wallonnes, à l'exception des communes germanophones;
- La Communauté germanophone pour toutes les communes germanophones;
- La Commission communautaire française (COCOF) pour les SMD francophones de la Région de Bruxelles-Capitale;
- La Commission communautaire commune (COCOM) pour les SMD bilingues de la Région de Bruxelles-Capitale.

En 2024, la Belgique comptait 566 SMD, ce qui correspond à moins d'un service pour 10.000 habitants majeurs (voir tableau 1). Parmi ces services, 313 SMD étaient agréés par la Communauté flamande, 216 par la Région wallonne, 4 par la Communauté germanophone, 27 par la COCOM et 6 par la COCOF. D'un point de vue territorial, cela correspond à 219 SMD dans des communes wallonnes (y compris des communes germanophones), 312 dans des communes flamandes et 35 en Région de Bruxelles-Capitale. Deux SMD agréés par la Région wallonne et la Communauté flamande sont situés sur le territoire bruxellois.

Une grande majorité des SMD belges sont intégrés au sein de CPAS (91%). En minorité, ils dépendent d'associations de CPAS (6%) et d'asbl (2%) comme les CAW – Centra Algemeen Welzijnswerk – en Région flamande

et la Centrale de protection des consommateurs (VSZ) en Communauté germanophone, pour ne citer qu'eux.

Le tableau 1 présente une estimation de la population surendettée et du nombre de SMD pour 1.000 habitants surendettés par région. Ici, la population surendettée correspond au nombre de personnes rencontrant des difficultés à payer leurs dettes, ce qui surestime sans doute le nombre de personnes ayant besoin de recourir à un SMD. Il apparaît que la Région flamande dispose du plus grand nombre de SMD par habitant en difficulté financière alors qu'elle compte proportionnellement moins de personnes surendettées par rapport aux deux autres régions. Mais il ne s'agit pas de la seule différence: d'autres particularités distinguent les SMD en fonction de l'entité fédérée à laquelle ils sont rattachés. Ces particularités ont trait aux conditions d'agrément et de financement, à la formation du personnel et à la coordination entre les services.

Des conditions d'agrément variables

L'agrément nécessaire à la pratique de la médiation de dettes peut avoir une durée limitée et nécessite des conditions différentes en fonction de l'autorité compétente. En cas de non-respect de ces conditions, l'autorité compétente se réserve le droit de retirer l'agrément aux SMD.

En Région wallonne et en Communauté germanophone, l'agrément est accordé pour une durée indéterminée. Pour la COCOF, il est, dans un premier temps, provisoire pour une durée de deux ans et renouvelable une fois. Six mois avant la fin de l'agrément provisoire, le Collège peut décider d'octroyer un agrément à durée indéter-

1. CDE, art. VII.115.

2. E. Dehon, «Les services de médiation de dettes en Belgique: comparaison entre entités fédérées», février 2025, OCE, à télécharger sur le site de l'Observatoire dans la rubrique «nos publications».

3. Directive (UE) 2023/2225 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative aux contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 2008/48/CE.

Tableau 1: Estimations de la population surendettée par région et de l'adéquation du nombre de SMD pour répondre aux besoins de cette population.

	Belgique	Région flamande	Région wallonne (y compris la région de langue allemande)	Région de Bruxelles-Capitale
Nombre de SMD (2024)	566	312	219	35
Services pour 10.000 habitants majeurs	0,60	0,57	0,75	0,36
Estimation de la population en difficulté avec ses dettes (2023)	549.785	196.469	298.208	60.818
Services pour 1.000 habitants en difficulté avec ses dettes	1,0	1,6	0,7	0,6

Sources: données Statbel (Population); EU-SILC; SPW Intérieur Action sociale, département de l'Action sociale; Centre d'appui aux services de médiation de dettes de la Région de Bruxelles-Capitale (CAMD); Steunpunt Mens en Samenleving (SAM) et calculs propres à l'Observatoire du crédit.

minée, de renouveler l'agrément provisoire ou de refuser l'agrément. En Communauté flamande, l'agrément est accordé initialement pour une période de trois ans et peut être renouvelé pour une durée indéterminée. Concernant la COCOM, les CPAS sont agréés d'office tandis que les institutions privées se voient octroyer l'agrément pour une durée de six ans, renouvelable tous les six ans.

De plus, pour l'ensemble des entités fédérées, des obligations découlent de l'agrément. Comme obligations communes, nous pouvons citer: indiquer, dans toute communication, être reconnu comme SMD agréé, informer du changement des statuts de l'institution, d'administrateurs et de personnel ou encore notifier à l'administration la cessation de ses activités en matière de médiation de dettes.

Toutefois, des obligations spécifiques s'appliquent aux SMD en fonction de l'entité fédérée dont ils dépendent:

- En Communauté flamande, les SMD doivent réaliser deux rapports annuels; un premier relatif au nombre de dossiers de médiation de dettes et de guidance/gestion budgétaire traités au cours de l'année précédente, un second relatif au personnel des SMD. De plus, il est demandé une enquête quinquennale, mise en place par le SAM (Steunpunt Mens en Samenleving)⁴, détaillant le profil des bénéficiaires et de leur famille et fournissant des informations sur l'aide apportée.
- La Région wallonne veille à ce que chaque SMD propose une guidance budgétaire en vue d'une autonomisation du débiteur. Elle contraint également les SMD à indiquer leur numéro d'agrément sur toute communication et à élaborer une fiche de suivi standardisée reprenant les données du débiteur et les actions entreprises.
- Les SMD de la COCOF doivent s'inscrire dans une démarche d'évaluation qualitative et garder une certaine indépendance vis-à-vis des usagers.
- Concernant les SMD de la COCOM, ils sont tenus de

collaborer avec le CPAS des bénéficiaires et d'assurer un accueil des bénéficiaires dans la langue de leur choix.

- Finalement, la Communauté germanophone oblige les SMD à notifier toute absence du médiateur de dettes supérieure à un mois pour, le cas échéant, suspendre l'agrément du service.

Un financement spécifique pour les SMD?

Sur l'ensemble des entités fédérées, l'aide à l'endettement proposée au sein des SMD est gratuite pour le débiteur. Les services privés agréés par la COCOM et la Communauté germanophone peuvent en théorie réclamer des frais au débiteur selon les dispositions législatives, mais, dans les faits, tous les services proposent une assistance gratuite. Toutefois, l'origine des fonds nécessaires pour couvrir les frais de personnel et de fonctionnement du service varie par entité fédérée.

En Communauté flamande, il n'y a pas de financement spécifique concernant la médiation de dettes. Les SMD se financent via l'enveloppe budgétaire globale attribuée par la commune pour les CPAS et les CAW⁵, obtenue sur la base de plusieurs fonds (principalement le Fonds Énergie) et d'appels à projets divers.

En Région wallonne, un financement spécifique est attribué aux SMD avec une partie forfaitaire et une autre variable, à condition d'atteindre le seuil minimum requis de dossiers traités. Ce seuil et le montant de la subvention varient en fonction du type de structure concerné. Les SMD en Région wallonne reçoivent également des subventions supplémentaires en fonction des formations continues suivies par le personnel, du nombre de GAPS (Groupes d'appui de prévention du surendettement) organisés et du nombre de sites décentralisés.

En Région de Bruxelles-Capitale, les SMD de la COCOF bénéficient d'un subventionnement pour trois assistants sociaux à temps plein, un juriste tiers temps et un assistant administratif mi-temps, ainsi qu'un mon-

4. <https://www.samvzw.be/thema/budget-enschulden> voir l'onglet Cijfers.
5. Pour plus d'informations, voir BudgetInZicht – Prévention et soutien des problèmes de budget et d'endettement.

tant forfaitaire de 13.430 €, indexé pour les frais de fonctionnement. Les frais de formation s'élevant à 1% de la masse salariale sont subventionnés. La COCOM dispose d'une enveloppe fermée dont nous n'avons pas le détail.

En Communauté germanophone, les SMD ne reçoivent pas de subvention spécifique pour la médiation de dettes. Celle-ci est couverte par la dotation versée aux CPAS et est incluse dans les subsides que reçoit la Centrale de protection des consommateurs (VSZ), dont des subsides de la Région wallonne destinés à la lutte contre le surendettement.

Profil et formation du personnel des SMD

Quelle que soit l'entité fédérée concernée, les SMD ont l'obligation d'employer au minimum un travailleur social et de recourir au service d'un juriste. Toutefois, il existe des différences en termes de durée et de contenu de la formation du personnel selon l'entité fédérée compétente.

Du côté des travailleurs sociaux, la durée de la formation minimum requise varie entre 30 heures pour la Région wallonne, la COCOM, la COCOF et la Communauté germanophone, et 60 heures pour la Communauté flamande. Une formation continue de six heures par an est également imposée aux assistants sociaux en Communauté germanophone. Du côté des juristes, la durée de formation requise s'étend de 24 heures pour la Région wallonne à 60 heures pour la Communauté flamande. Entre les deux, la COCOM et la COCOF exigent 30 heures de formation. Quant à la Communauté germanophone, elle n'impose pas de formation pour les juristes.

En pratique, la durée effective de formation est toutefois supérieure à la durée requise, et ce, aussi bien pour les travailleurs sociaux que pour les juristes. En 2025, c'est en Région de Bruxelles-Capitale pour la COCOM et la COCOF que la durée de la formation effective est la plus élevée pour les deux types de professionnels (80 heures).

En ce qui concerne le contenu de la formation obligatoire à la médiation de dettes, seule la Région wallonne distingue le programme de formation des juristes et celui des travailleurs sociaux, soit l'Observatoire du crédit et de l'endettement. Elle est également la seule entité fédérée à désigner un organisme unique pour la dispense de cette formation. Enfin, la COCOM est la seule entité à inclure une thématique liée aux aspects psychosociaux de la médiation de dettes.

En termes d'effectifs, la Région flamande, qui dispose déjà du plus grand nombre de SMD par habitant, est également la région qui compte le plus de travailleurs par service. Les SMD wallons, quant à eux, emploient en moyenne moins de deux équivalents temps pleins par service, ce qui peut sembler insuffisant en cas d'absence de personnel. Les SMD recensent proportionnellement plus de travailleurs sociaux que de

juristes. La part d'assistants sociaux au sein des SMD flamands et wallons s'élève respectivement à 89% et 72%⁶. Cette proportion élevée peut s'expliquer par le fait que les juristes peuvent être externes au SMD ou travailler dans plusieurs SMD et n'interviennent pas forcément directement dans le suivi «quotidien» des dossiers.

Une absence de coordination

Pour l'ensemble des entités fédérées, il n'existe pas d'organe représentatif des SMD ou coordonnant leurs actions. Les services suivent les obligations fixées dans la loi, notamment le nouveau cadre pour la médiation de dettes amiable. Néanmoins, la prise en charge d'un bénéficiaire varie d'un service à l'autre sans réelle coordination des pratiques. Chaque service décide de son organisation interne indépendamment des autres.

Il arrive que les travailleurs des services se retrouvent lors de concertations organisées par des acteurs du secteur dans les entités fédérées pour échanger sur leurs pratiques (les concertations du SAM en Région flamande, les échanges organisés par les centres de référence en Région wallonne, les tables rondes du CAMD en Région de Bruxelles-Capitale).

Des données statistiques pour affiner la compréhension de la problématique et adapter les politiques de prévention et de traitement du surendettement sont indispensables.

À ce sujet, contrairement aux Régions flamande et wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale ne dispose pas de collecte de données centralisée et coordonnée sur le nombre de dossiers traités par les SMD. En plus des données relatives aux dossiers traités, la Région wallonne récolte des données annuelles sur le profil socio-économique des bénéficiaires de médiation de dettes. Ces informations sont aussi récoltées en Région flamande tous les cinq ans via les enquêtes du SAM. Il est toutefois à noter que la transmission de ces données est plus contraignante et exhaustive en Région flamande en comparaison avec la Région wallonne. À cela s'ajoute le fait que la comparabilité des données flamandes et wallonnes est limitée en raison de différences dans la définition de certaines variables.

Pour conclure, nous pouvons répondre à la question soulevée par la Commission européenne concernant l'accessibilité des services de médiation de dettes en Belgique. Sur le plan financier, la Belgique offre un service gratuit à tous ses citoyens, ce qui constitue un point positif. En revanche, l'accessibilité géographique nécessiterait une étude plus approfondie pour déterminer si les SMD sont réellement accessibles à tous, notamment via les transports en commun. Il convient néanmoins de noter que le ratio d'un service pour 1.000 habitants en difficulté d'endettement reste relativement faible.

Laetitia Pierroux,

économiste et chargée de recherche
à l'Observatoire du crédit et de l'endettement

6. Cette donnée n'est pas disponible pour la Région de Bruxelles-Capitale.