

AVIS A. 1057

AVIS CONCERNANT LES PROJETS DE DÉCRET ET D'ARRÊTÉ RELATIFS À LA MÉDIATION DE DETTES

Adopté par le Bureau du CESW le 19 décembre 2011

SOMMAIRE

1. EXPOSÉ DU DOSSIER	p.3
1.1. Demande d'avis	p.3
1.2. Rétroactes	p.3
2. OBJET DE LA RÉFORME	p.5
2.1. Modification du décret	p.5
2.2. Modification de l'arrêté	p.6
3. AVIS	p.7
ANNEXE - EXTRAIT « REGARDS SUR LA WALLONIE 2009 »	p.8

1. EXPOSÉ DU DOSSIER

1.1 Demande d'avis

Le 23 novembre 2011, le CESRW a été saisi d'une demande d'avis transmise par la Ministre E. TILLIEUX concernant :

- le projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé pour ce qui concerne l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes ;
- le projet d'arrêté modifiant l'AGW du 1^{er} mars 2007 portant exécution du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes.

Les projets de décret et d'arrêté modificatifs ont été adoptés en première lecture par le GW le 13 octobre 2011. L'avis est attendu dans un délai de 35 jours (soit le 28.12.11 au plus tard). L'avis du CWASS et du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de Wallonie est également demandé.

1.2 Rétroactes

La politique de lutte contre le surendettement constitue une des politiques d'action sociale menées en région wallonne. Un décret organisant l'agrément des institutions pratiquant la médiation des dettes a été adopté en 1994. A côté de ces institutions agréées, sont apparus à partir de 1999 les centres de référence, l'Observatoire du crédit et de l'endettement ainsi que les groupes d'appui pour la prévention du surendettement.

Institutions pratiquant la médiation de dettes

Institutions publiques ou privées qui pratiquent la médiation de dettes telle que définie à l'article 1^{er}, 13°, de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation et aux institutions publiques ou privées agréées pour pratiquer la médiation dans le cadre de l'article 1675/17, §1^{er}, du Code judiciaire. Ces institutions exercent cette activité sur le territoire de la région de langue française ¹

Centres de référence

Centres chargés :

1° d'assister sur le plan du droit et de la pratique de la médiation de dettes plusieurs institutions de médiation de dettes agréées, cette assistance pouvant consister en la prise en charge des cas les plus difficiles;

2° d'une mission générale de prévention du surendettement ainsi que d'accompagner les groupes d'appui de prévention du surendettement organisés par les institutions agréées de médiation de dettes ou créés en vertu d'une convention de partenariat, sur les plans pédagogique, technique et de l'évaluation.

Le centre de référence devra disposer de la documentation lui permettant d'offrir aux institutions de médiation de dettes agréées relevant de son ressort territorial toute l'information nécessaire relative à la bonne exécution de leurs missions. Cette information concerne notamment la jurisprudence et son évolution la plus récente.²

¹ Cf. Décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes, art. 1er.

² Cf. Décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes, art.11bis, §2.

Observatoire du crédit et de l'endettement

L'Observatoire du crédit et de l'endettement a pour missions:

- de collecter des données statistiques en matière de surendettement;
- d'étudier l'évolution de la législation et de la jurisprudence;
- d'étudier les pratiques relatives au crédit et les problématiques qui y sont liées;
- 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;
- d'organiser annuellement un programme de formation de base et continuée pour les médiateurs de dettes.

L'Observatoire du crédit et de l'endettement rédige un rapport annuel contenant l'évolution de l'endettement et du surendettement des ménages wallons ainsi que toute donnée utile à une politique de prévention du surendettement. Il transmet ce rapport au Gouvernement wallon au plus tard le 30 juin de chaque année.³

Groupes d'appui pour la prévention du surendettement

Les groupes d'appui pour la prévention du surendettement ont pour missions, via des réunions régulières, d'aborder avec des personnes en situation de surendettement ou ayant connu une telle situation, ainsi qu'avec d'autres personnes intéressées, les problèmes de gestion budgétaire, de surendettement et, de façon générale, tout thème ayant une incidence sur cette gestion en vue d'améliorer leur situation sociale. Ils succèdent pour partie aux écoles de consommateurs.⁴

Actuellement 217 institutions sont agréées dont 197 CPAS et 20 Asbl. Le total des dossiers traités en 2010 s'élève à 19.193 dossiers. Le budget affecté à cette politique est en progression constante depuis 1994. Ce budget s'élève à 3.984.000 € en 2011 et à 4.095.000 € en 2012.

Une étude intitulée « Profil et pratique des services de médiation de dettes en région wallonne » a été menée à la demande de la Région wallonne. Ses résultats ont été soumis et discutés au cours de 5 tables rondes avec les institutions agréées. Les constats apparus lors de cette étape de réflexion justifient la présente réforme.

³ Cf. Décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes, art.11ter.

⁴ Cf. Décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes, art.11quater.

2. OBJET DE LA RÉFORME

2.1 Modification du décret ⁵

Les principales modifications introduites dans le projet de décret modificatif concernent les points suivants :

Concernant les Institutions de médiation de dettes :

- les **conditions d'agrément** sont revues et adaptées ;
- l'exigence d'une **formation spécifique** pour le juriste est instaurée comme condition d'agrément, compte tenu de la complexité accrue des dossiers de médiation ;
- les services agréés doivent s'engager à pratiquer un **règlement collectif** de dettes en cas de désignation par le Tribunal du travail ;
- les services doivent aussi s'engager à proposer une **guidance budgétaire** visant l'autonomisation de la personne et à tenir une **fiche de suivi standardisée**.

Concernant les Centres de référence :

- les centres de référence devront organiser une **plate-forme de concertation** locale entre les acteurs locaux en vue d'une meilleure coordination des actions sur le terrain.
- Les centres de référence devront employer un **ETP juriste** (mise en concordance avec l'arrêté relatif aux subventions).

Concernant l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement

- L'Observatoire du crédit et de l'endettement se voit assigner une mission supplémentaire de gérer le **secrétariat du Comité de coordination** des actions de lutte contre le surendettement. Ce nouveau comité constitue la reconnaissance de réunions informelles entre les acteurs de terrain du secteur.⁶ Il s'agit d'instaurer un lieu d'échange entre les principaux acteurs et d'établir une cohérence dans la politique et les actions menées.
- La base juridique pour la **collecte informatisée de données** personnelles en matière de surendettement est instaurée. Cela doit permettre de communiquer à la Banque carrefour de sécurité sociale les données minimales pour que les bénéficiaires d'une médiation de dettes puissent accéder à des droits dérivés (cf. statut Omnio, tarifs réduits en matière d'énergie). L'Observatoire quant à lui recevra des données anonymisées en vue d'établir des statistiques sur l'évolution de la situation sociale des personnes médiées en Wallonie.

Un délai de **3 ans** est prévu pour laisser le temps aux services de s'adapter aux nouvelles dispositions.

⁵ Le projet de décret modifie le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé – Livre 1^{er} – Titre III « Médiation de dettes » qui intègre le décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes.

⁶ Le comité doit réunir au moins le Ministre de l'Action sociale ou son représentant, l'administration, l'Observatoire du crédit et de l'endettement et les centres de référence.

2.2 Modification de l'arrêté ⁷

Les principales modifications introduites dans le projet d'arrêté modificatif concernent les points suivants :

- Un **modèle de convention** précisant les modalités de collaboration entre les services et les juristes, est introduit afin de systématiser l'appui juridique ;
- La **formation spécialisée** imposée aux juristes est définie dans le projet d'arrêté (cours utiles à la médiation de dettes). Elle rend obsolète la référence à une expérience professionnelle utile. Par ailleurs, la mention des frais possibles à cet égard est supprimée (application de la Directive « services ») ;
- Les **grades académiques** pour devenir médiateur ont été revus et élargis ;
- L'obligation de créer des **fiches de suivi** est érigée en condition d'agrément dans le décret. Les dispositions y relatives n'ont donc plus leur raison d'être dans l'arrêté et sont supprimées ;
- Les centres de référence sont impliqués davantage dans la valorisation des **groupes d'appui et de prévention** du surendettement en étant chargés de gérer ces groupes par un appel à projets. L'accord du centre de référence est désormais obligatoire pour la mise en œuvre d'un groupe de suivi. L'incitant financier prévu à cet effet est adapté : la subvention sera calculée sur la base des groupes programmés pour l'année à venir préalablement sélectionnés dans le cadre de l'appel à projets ;
- Diverses modifications de l'arrêté sont intégrées pour une **mise en concordance** avec la réalité ou avec d'autres modifications introduites (ex. indexation des enveloppes, formation du travailleur social et celle imposée aux juristes, modèle de convention obligatoire entre les services agréés et les juristes, associations ou avocats extérieurs au service, etc.) ;
- La **subvention** de fonctionnement des centres de référence est revalorisée (montant minimum de 10.000 € au lieu de 6000 € et montant maximum de 35.000 € au lieu de 25.000 €) ;
- L'Observatoire de crédit et de l'endettement se voit octroyer une subvention récurrente de 80.000 € pour gérer le forum existant et le futur portail axé sur la **prévention** du surendettement ;
- Diverses dispositions transitoires et exécutoires sont introduites dans l'arrêté. La date d'**entrée en vigueur** de celui-ci sera fixée ultérieurement afin de laisser le temps d'adaptation nécessaires aux opérateurs.

⁷ AGW du 1er mars 2007 portant exécution du décret du 7 juillet 1994 concernant l'agrément des institutions pratiquant la médiation de dettes.

3. Avis

Le CESW suit avec intérêt l'action du Gouvernement wallon dans la **lutte contre la pauvreté** au travers de ses différentes politiques d'intervention en faveur des plus démunis. Dans son Mémoire 2009-2014, le Conseil relevait que cela implique de disposer d'indicateurs fiables et récurrents concernant l'évolution de la situation de la pauvreté en région wallonne. Il recommandait au Gouvernement wallon de s'assurer que la collaboration entre l'IWEPS et la Direction interdépartementale de la Cohésion sociale du SPW permette la publication régulière du rapport sur la cohésion sociale en région wallonne.⁸

La politique de **lutte contre le surendettement** constitue une des politiques d'action sociale menées en région wallonne. Dans sa publication « Regards sur la Wallonie 2009 » le CESW avait consacré un focus au surendettement des ménages wallons, en épinglant notamment les types de dettes des ménages suivis en médiation de dettes.⁹

A l'analyse des données récoltées par l'Observatoire du crédit et de l'Endettement en janvier 2010, il apparaissait que le crédit n'est pas la seule cause du surendettement des ménages. On observe en effet un nombre croissant de personnes suivies par les services de médiation de dettes pour des difficultés de paiement portant sur des factures d'énergie et de communication, de soins, de santé, etc. Il conviendrait de voir si les tendances constatées au cours de l'année 2009 se confirment dans le temps.

Le CESW considère que les données récoltées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement sont, à cet égard, essentielles. Il estime que ces données doivent être :

- récoltées de manière récurrente,
- ventilées au niveau régional/local et
- accessibles en vue d'analyses plus approfondies, dans le respect des règles relatives à la protection de la vie privée.

Le CESW accueille ainsi favorablement les dispositions prévues dans le projet de décret et le projet d'arrêté confortant les **missions de l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement** à ce propos. Il recommande, en outre, d'accorder une attention particulière aux actions préventives spécifiques à l'égard notamment des personnes précarisées.

D'une manière générale, le CESW approuve les modifications envisagées par le Gouvernement wallon dans le projet de décret et le projet d'arrêté relatifs à la médiation de dettes dans un souci de **coordination**, de **professionnalisation** et de **formalisation juridique** du secteur.

⁸ Cf. Mémoire du CESRW 2009-2014 – 10 propositions pour structurer l'avenir wallon, p.45 – Disponible sur le site internet www.cesw.be.

⁹ Cf. Extrait « Regards sur la Wallonie 2009 », Chapitre 3 – L'impact de la crise sur les ménages - le surendettement, pp 27-29 – Sur base de données récoltées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en janvier 2010, en annexe du présent avis.

ANNEXE AVIS A.1057 – EXTRAIT « REGARDS SUR LA WALLONIE 2009 »

L'achat de voitures représente une part importante des achats de biens de consommation par les ménages. Des statistiques permettent de suivre l'évolution de l'immatriculation de véhicules neufs en Belgique. L'indicateur est imparfait car il regroupe les immatriculations faites par les particuliers et les sociétés. Les immatriculations de voitures neuves ont diminué de plus de 11% en Belgique en 2009 par rapport à 2008. La diminution est nettement moins prononcée en Wallonie. On ne peut exclure que les différences entre les régions s'expliquent par le renouvellement moins rapide des voitures de société en Belgique, Bruxelles et la Flandre comptant une part plus importante de sièges sociaux d'entreprises et d'opérateur de leasing. Les incitants de la région wallonne en faveur de l'achat de véhicules moins polluants par les particuliers ont peut-être soutenu la demande.

IMMATRICULATIONS DE VOITURES NEUVES

	2008	2009	Variation en %
Wallonie	154.401	149.435	-3,2
Flandre	288.085	252.010	-12,5
Bruxelles	98.056	78.475	-20,0
Belgique	540.542	479.920	-11,2

SOURCE : SPF ECONOMIE (06516)

Le surendettement¹³

LES DÉFAUTS DE PAIEMENT AUPRÈS DE LA CENTRALE DES CRÉDITS AUX PARTICULIERS

En région wallonne, 159.932 personnes, soit 5,9% de la population majeure wallonne, étaient répertoriées pour défaut de paiement en 2009. Cette proportion est supérieure à la moyenne nationale (4,17%) et à la moyenne des deux autres régions (2,8% de la population majeure flamande et 5,2% dans la région de Bruxelles-Capitale). Entre 2008 et 2009, la région wallonne a connu une hausse de 2,56% du nombre de personnes enregistrées. Si cette progression est plus faible que dans les autres régions¹⁴, et que la Wallonie semble donc mieux résister à la crise, sa situation n'en reste pas moins très préoccupante puisque 44,8% des personnes en défaut de paiement viennent de Wallonie, pour 39,5% de Flandre et 12,3% de Bruxelles. Les Wallons restent donc surreprésentés parmi les personnes défaillantes en regard de leur part dans la population belge majeure (32%). Si l'on compare cette fois le nombre de personnes en défaut de paiement par rapport au nombre d'emprunteurs de chaque région, c'est Bruxelles qui est la plus mal placée avec 10,2% des emprunteurs en défaut de paiement, suivie de près par la région wallonne (9,4%) et enfin par la région flamande (5,2%).

Il convient de noter que les données régionales cachent des réalités contrastées entre provinces. Ce sont les provinces de Hainaut et de Liège qui présentent les situations les plus problématiques alors que le Brabant wallon s'en sort proportionnellement mieux que la moyenne nationale.

LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT COLLECTIF DE DETTES

En 2009, on dénombrait 32.552 procédures de règlement collectif de dettes, concernant 1,19% de la population wallonne majeure. Au niveau belge, 78.147 procédures ont été enregistrées en 2009, représentant 0,91% de la population belge majeure. Entre 2008 et 2009, on a relevé une croissance des procédures de 12,36% pour la région wallonne et de 11,4% pour la Belgique.

A l'instar des données relatives aux personnes en défaut de paiement, on constate une surreprésentation de la Wallonie parmi les procédures de règlement collectif de dettes, puisque 41,65% des procédures ont été introduites en Wallonie alors que la population majeure wallonne ne représente que 32% de la population majeure belge.

Si l'on épingle uniquement les nouvelles procédures qui ont été considérées comme admissibles en 2009 pour la Belgique¹⁵, on peut relever une augmentation de 23,3% par rapport à 2008 (12.900 nouvelles procédures en 2008 contre 15.904 procédures en 2009). Selon le dernier rapport de la Centrale des crédits aux particuliers, il s'agirait à nouveau d'une conséquence de la crise.

LES TYPES DE DETTES DES MÉNAGES SUIVIS EN MÉDIATION DE DETTES

Le crédit n'est pas la seule cause du surendettement. On observe en effet un nombre croissant de personnes suivies par les services de médiation de dettes pour des difficultés de paiement portant sur des factures d'énergie, de communication, de soins de santé, etc. Une ventilation des dettes des ménages montre d'ailleurs que 33,6% d'entre elles portent exclusivement sur des dettes non liées au crédit, 6,3% portent exclusivement sur des dettes de crédit, et la majorité, soit 60,1%, porte sur un endettement mixte.

Relevons qu'en ce qui concerne les dettes de crédit, les ouvertures de crédit (liées ou non à un compte à vue) se retrouvent dans 59% des dossiers de médiation de dettes¹⁶.

Les dettes non liées au crédit les plus fréquentes sont : les dettes publiques (IPP, taxes, etc.) avec 71%, les dettes liées à l'occupation du logement (énergie, eau, loyer, etc.) avec 61,7%, les dettes liées aux soins de santé (54,9%) et les dettes de communication (téléphonie, Internet, transport, etc.) avec 45,5%.

LES CAUSES DU SURENDETTEMENT

Jusqu'en 2007, la cause principale de surendettement¹⁷ était les « accidents de la vie » (maladie, perte d'emplois, séparation, ...). Depuis 2008, c'est l'insolvabilité structurelle¹⁸, soit l'insuffisance de revenus pour faire face aux besoins vitaux, qui apparaît comme première cause du surendettement. L'importance de ce critère a d'ailleurs connu une augmentation de 62% par rapport à 2007. Il est probable que l'augmentation du coût de la vie que l'on a connue au premier semestre 2008 ait pu avoir un effet direct sur les personnes les plus vulnérables, et se soit traduite par une croissance du surendettement. Par ailleurs, les données qui seront récoltées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement pour l'année 2009 permettront sans doute de compléter les analyses relatives aux impacts de la crise sur le surendettement en région wallonne.

Les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS)

En septembre 2009, on dénombrait en Wallonie 40.942 bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, soit 45,1% du nombre total des bénéficiaires belges. Entre septembre 2006 et septembre 2009, la Wallonie est passée de 35.105 à 40.942 bénéficiaires, soit une variation de 16,6%, identique à celle de l'ensemble du pays. Celle-ci s'élève à 18,6% à Bruxelles et à 14,6% en Flandre. Entre septembre 2008 et septembre 2009, le nombre de bénéficiaires a progressé de 9,4% en Wallonie, avec une hausse particulière en province de Hainaut (+ 13,8%). Cette progression s'élève à 12,6% en Flandre et à 8,2% à Bruxelles. Peut-on en déduire que ces augmentations résultent de la crise ? Il convient d'être prudent, d'autres éléments étant susceptibles d'entrer en ligne de compte, tels que l'accroissement global des interventions des CPAS en raison de l'augmentation des personnes exclues du chômage ou encore le transfert du type d'intervention de l'aide sociale vers le revenu d'intégration.

Au regard du nombre d'habitants au 1^{er} janvier 2009, les bénéficiaires du revenu d'intégration représentaient 1,12% de la population wallonne, sachant que l'on constate des disparités entre provinces (0,49% en Brabant wallon, 1,49% en province de Liège).

En outre, on épinglera le fait que le nombre de bénéficiaires du RIS est beaucoup plus important dans les grandes villes que dans les communes résidentielles¹⁹. On trouve en effet les pourcentages les plus élevés dans les grandes villes wallonnes (3,6% à Liège, 2,4% à Charleroi, 2,1% à Mons et 2,39% à Huy).

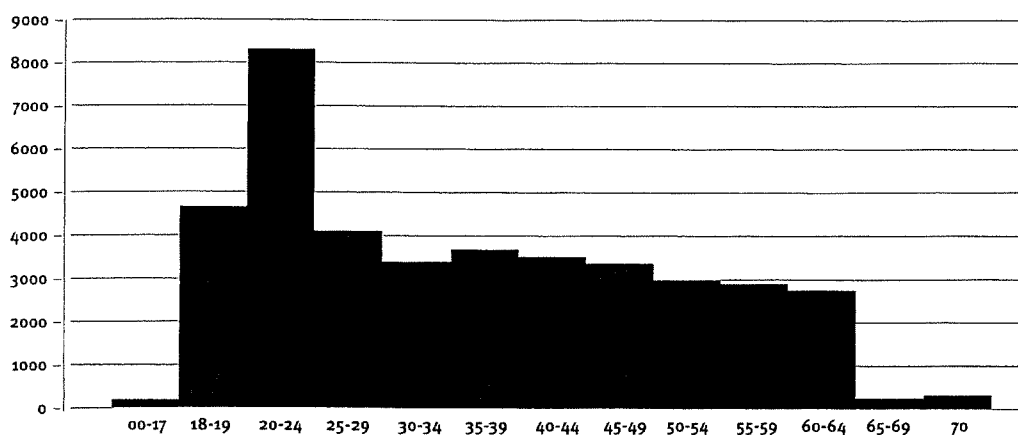
RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU RIS (PAR SEXE, PAR CATÉGORIE DE MÉNAGE, PAR CLASSE D'ÂGE, PAR NATIONALITÉ) EN RÉGION WALLONNE SEPTEMBRE 2009

	Unités	%
PAR SEXE	40.942	100
Femmes	23.903	58,4
Hommes	17.039	41,6
PAR CATEGORIE DE MENAGE	40.942	100
Personnes cohabitantes	11.523	28,1
Personnes isolées	18.388	44,9
Personnes avec famille à charge	11.031	26,9
PAR CLASSE D'AGE²⁰	40.942	100
Moins de 25 ans	13.231	32,3
25-39 ans	11.283	27,5
40-49 ans	7.006	17,1
50 ans et plus	9.410	23,0
PAR NATIONALITE²¹	40.942	100
Belge	33.209	81,1
Non belge hors Union européenne	4.633	11,3
Non belge Union européenne	3.075	7,5

SOURCE : SPP INTÉGRATION SOCIALE - CALCULS PROPRES.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DU RIS PAR CLASSE D'ÂGE

SEPTEMBRE 2009



Plusieurs constats émanant du tableau et du graphique ci-dessus ont été relevés. On notera premièrement que les femmes représentent environ six bénéficiaires sur dix et que les jeunes de moins de 25 ans constituent un tiers des bénéficiaires du RIS. La tranche des 20-24 ans représente d'ailleurs à elle seule un cinquième du total des bénéficiaires. On notera également une surreprésentation des personnes isolées (45%) alors que ce type de ménage constitue environ un tiers des ménages wallons.

En outre, il convient d'attirer l'attention sur les montants du revenu d'intégration. Depuis le 1^{er} septembre 2009, ceux-ci s'élèvent à 484 € pour une personne cohabitante, à 726 € pour une personne isolée et à 968 € pour une personne avec une famille à charge, ces montants se situant sous le seuil de pauvreté.

13. Les données de cette partie se basent sur les analyses réalisées par l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement en janvier 2010.
14. 3,92% en Flandre, 6,98% à Bruxelles pour une moyenne belge de 3,64%.
15. L'évolution de ces données n'est pas disponible à l'échelle régionale.
16. L'endettement en crédit des ménages se répartit comme suit : ouverture de crédit (38,4%), prêt à tempérament (37,2%), autres types de crédit (soit essentiellement les ouvertures de crédits liés à un compte à vue) (20,7%), vente à tempérament (10,7%), crédit hypothécaire (7,5%).
17. La raison principale ayant conduit à la situation de surendettement du ménage est établie par le médiateur suite aux entretiens avec les membres du ménage.
18. Les causes principales du surendettement en 2008 sont : l'insolvabilité structurelle (34,7%), les accidents de la vie (26,5%), une vie en décalage avec les revenus (15,5%), difficultés de gestion (14,6%), une faillite en tant qu'indépendant (3,2%), être caution ou codébiteur solidaire (1,2%) et les autres causes (4,3%).
19. Dexia, Finances locales, décembre 2009.
20. Il reste 12 personnes dont l'âge n'est pas connu.
21. Il reste 25 personnes dont la nationalité n'a pas été déterminée.