

N° 1991

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2025

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LA PROPOSITION DE LOI
portant plusieurs mesures de justice pour limiter les frais bancaires injustes
(n° 1851),

PAR M. MATTHIAS RENAULT,

Député

SOMMAIRE

	Page
INTRODUCTION	5
I. MALGRÉ LES ENGAGEMENTS PRIS ET UN DIAGNOSTIC LARGEMENT PARTAGÉ, LE CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR DEMEURE INSUFFISANT POUR CONTENIR LA HAUSSE DES FRAIS BANCAIRES.....	7
A. LES FRAIS DE GESTION COURANTE ONT CONNU, DEPUIS LEUR CRÉATION, UNE PROGRESSION SOUTENUE SANS ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE	7
1. Mis en place à partir des années 1970, les frais de gestion courante se sont multipliés sans jamais être soumis à un plafond réglementaire	7
2. La période récente est marquée par une franche augmentation des frais de gestion courante	10
3. Les résidents des territoires ultramarins supportent des frais bancaires supérieurs à ceux pratiqués en métropole	11
B. MALGRÉ DES PROMESSES RéITÉRÉES, LA RÉGLEMENTATION DES FRAIS BANCAIRES LIÉS AUX IRRÉGULARITÉS DE FONCTIONNEMENT ET AUX INCIDENTS DE PAIEMENT RESTE LACUNAIRE ET INSUFFISAMMENT PROTECTRICE POUR LES CLIENTS.....	12
1. Les irrégularités de fonctionnement ou incidents de paiement sont fréquemment assortis de frais, appliqués selon des pratiques souvent défavorables aux clients....	12
2. Les tentatives de régulation des frais d'incident n'ont pas suffi à protéger efficacement les consommateurs, faute de volonté politique.....	13
3. Les dispositifs d'inclusion bancaire pour les clients vulnérables ont une efficacité limitée.....	16
4. Le cadre réglementaire est de surcroît fragilisé par la persistance de dépassements des plafonds par les banques	17
C. DEVENUE UN PILIER DU MODÈLE BANCAIRE, LA MULTIPLICATION DES FRAIS ASSURE UNE RENTABILITÉ CROISSANTE AU DÉTRIMENT DES CLIENTS LES PLUS FRAGILES, SANS QUE CETTE STRATÉGIE APPARASSE JUSTIFIÉE NI NÉCESSAIRE	18
1. Les frais bancaires représentent une charge abusive pour l'ensemble des Français, affectant à plus forte mesure les populations les plus précaires	18

2. Le modèle économique des banques repose aujourd’hui de manière excessive et injustifiée sur la perception de frais bancaires	19
a. Les frais facturés aux clients représentent une composante essentielle de la rentabilité bancaire, dans un contexte marqué par une forte opacité des données .	19
b. Les banques ne peuvent plus invoquer ni la faiblesse de leurs marges ni la défense d’un modèle de proximité pour justifier la persistance de ces frais.....	20
II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PLAFFONNEMENT GLOBAL DES FRAIS BANCAIRES, LA SUPPRESSION CIBLÉE DE CERTAINS D'ENTRE EUX, UN RENFORCEMENT DES SANCTIONS ET UNE EXIGENCE ACCRUE DE TRANSPARENCE.....	21
A. UN PLAFFONNEMENT GLOBAL S'IMPOSE COMME UNE MESURE NÉCESSAIRE POUR ENCADRER L'ENSEMBLE DES FRAIS BANCAIRES SUR TOUT LE TERRITOIRE.....	22
B. DES INTERDICTIONS DE FACTURATION QUI POURRAIENT ÊTRE RECENTRÉES SUR LES FRAIS LES PLUS MANIFESTEMENT INJUSTIFIÉS.....	24
C. MIEUX SANCTIONNER LES PRATIQUES VISANT À CONTOURNER LA RÉGULATION DES FRAIS BANCAIRES EST UNE NÉCESSITÉ.....	24
D. RENFORCER LA TRANSPARENCE DU SECTEUR BANCAIRE ET L'ACQUISITION DES DONNÉES	25
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	27
EXAMEN DES ARTICLES	35
<i>Article 1er</i> : (articles L. 312-1-3, L. 131-73, L. 133-26, L. 133-8, L. 133-10 et L. 133-21 du code monétaire et financier) Encadrement des frais bancaires facturés aux particuliers en cas d’incidents ou d’irrégularités sur leur compte bancaire.....	35
<i>Article 2</i> (article L. 162-1 du code des procédures civiles d’exécution) : Encadrement des frais liés à la saisie-attribution et à la saisie administrative du tiers détenteurs.....	43
<i>Article 3</i> : (article L. 312-1-2-1 [nouveau] du code monétaire et financière) Plafonnement de l’ensemble des frais bancaires.....	46
<i>Article 4</i> : (article L. 351-2 [nouveau] du code monétaire et financière) Sanction de l’absence de respect de la loi	48
<i>Article 5</i> : (article L. 351-2 [nouveau] du code monétaire et financière) Élargissement des données communiquées à l’Observatoire	50
<i>Article 6</i> : (articles L. 752-2, L. 753-2 et L. 754-2 du code monétaire et financier) Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna	53
LISTE DES ORGANISMES SOLlicités PAR LE RAPPORTEUR AYANT FAIT PARVENIR UNE RÉPONSE ÉCRITE.....	57

INTRODUCTION

Selon une étude de l'Union nationale des associations familiales (UNAF) publiée en 2017, entre quatre et six millions de Français sont chaque mois exposés à des frais d'incidents bancaires, auxquels s'ajoutent des frais de tenue de compte parmi les plus élevés d'Europe et dont le montant a fortement progressé au cours des dernières années. **Les frais bancaires constituent ainsi une réalité quotidienne, pesant lourdement sur le budget des ménages** et gревant le pouvoir d'achat au même titre que les dépenses d'énergie ou de logement.

Tous les ménages ne sont pas affectés avec la même intensité : selon l'étude de l'UNAF, **les frais bancaires concernent en premier lieu les foyers aux revenus les plus modestes**, davantage exposés aux situations de découvert ou de rejet de paiement.

Pour ces foyers, ces prélèvements récurrents représentent une charge disproportionnée : si un ménage déboursait en moyenne 296 euros par an au titre de ces frais, un foyer sur cinq en payait plus de 500 euros. Derrière ces chiffres se profile la situation de familles qui, chaque mois, s'acquittent de frais pour un découvert de quelques jours, un prélèvement rejeté ou un chèque refusé – autant de pénalités qui s'accumulent et pèsent particulièrement sur les ménages les plus modestes, dont **la fragilité devient une source de profit pour les établissements bancaires**.

Devant cette situation injuste et qui concerne des millions de nos concitoyens, une question s'impose : **qu'a fait le Gouvernement ? De vaines promesses**. Au lendemain de la crise des Gilets jaunes, il avait annoncé un plafonnement des frais bancaires. En 2023, Bruno Le Maire promettait un « bouclier sur les frais bancaires », garantissant qu'ils n'augmenteraient pas de plus de 2 % par an. Mais **cette parole est restée sans effet** : les frais bancaires ont continué de croître à un rythme supérieur à celui de l'inflation, traduisant l'impuissance, voire le manque de volonté, du pouvoir exécutif à intervenir face aux établissements financiers.

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Selon l'indice de l'Insee, les prix des services bancaires ont progressé de 3,1 % entre juin 2024 et juin 2025, contre 1 % pour l'inflation générale. Pour la seule gestion courante, les frais de tenue de compte ont bondi de plus de 200 % entre 2012 et 2024, selon l'Observatoire des tarifs bancaires. Et dans les outre-mer, où le pouvoir d'achat est déjà plus fragile, la facture moyenne excède de près de 20 % celle de métropole.

Face à ce constat, **il est urgent de changer de méthode.** Car un autre modèle est possible, sans fragiliser la stabilité financière du système. Les banques ne peuvent plus invoquer la faiblesse de leurs marges : la remontée des taux d'intérêt a rendu leurs activités de crédit à nouveau très rentables, alors que les dépôts à vue demeurent faiblement rémunérés. Les marges d'intermédiation se sont élargies, et la rentabilité des grandes banques françaises s'est redressée bien au-delà du niveau d'avant-crise. Dans le même temps, la justification fondée sur la proximité territoriale s'effondre. Les banques ferment leurs agences, réduisent leurs effectifs et orientent leurs clients vers le numérique. Entre 2006 et 2023, le nombre d'agences a chuté de 15 %, et la tendance s'accélère encore. Les coûts de fonctionnement baissent, mais les frais facturés, eux, augmentent. **Ce n'est pas la solidarité territoriale qui guide ces choix, mais la rentabilité.**

Les banques ont déserté nos territoires, abandonné la proximité sociale et transformé un service public essentiel en produit marchand. Elles prétendent accompagner les Français, mais les sanctionnent au premier incident. Elles se sont éloignées de leur mission première – financer l'économie réelle – pour se nourrir d'une rente issue de la fragilité des ménages.

Dans un pays où l'on parle chaque jour du pouvoir d'achat, il est inacceptable que le système bancaire, censé être au service de l'économie, vive aux dépens des Français. La puissance publique ne peut plus détourner le regard ni se contenter d'appels au « bon sens » des établissements financiers. Elle doit agir, réguler, encadrer, et protéger.

Cette proposition de loi répond à cette exigence en cherchant à rétablir un équilibre durable, à renforcer l'équité des pratiques bancaires et à réaffirmer la vocation de la banque comme outil au service de l'intérêt général, plutôt que comme source de profit au détriment des plus vulnérables.

Changer de méthode exige également de **dépasser les clivages partisans pour replacer la justice sociale au cœur de l'action publique.** C'est dans cet esprit de responsabilité et de défense du quotidien des Français que s'inscrivent les travaux de cette proposition de loi, dans la continuité de ceux engagés, au printemps 2025, par notre collègue Yannick Monnet, qui avait alors rapporté une première proposition de loi similaire⁽¹⁾.

(1) M. Yannick Monnet, *Rapport sur la proposition de loi portant plusieurs mesures de justice pour limiter les frais bancaires, n° 1476 (XVII^e législature), 28 mai 2025, Assemblée nationale.*

I. MALGRÉ LES ENGAGEMENTS PRIS ET UN DIAGNOSTIC LARGEMENT PARTAGÉ, LE CADRE JURIDIQUE EN VIGUEUR DEMEURE INSUFFISANT POUR CONTENIR LA HAUSSE DES FRAIS BANCAIRES

La variété des frais bancaires est telle qu'aucune définition légale exhaustive n'en existe à ce jour. L'article D. 312-1-1 du code monétaire et financier énumère néanmoins certaines catégories permettant de distinguer, sous cette appellation, deux familles de tarifs appliqués par les établissements de crédits à leurs clients :

- les frais liés à la gestion courante du compte et à la rémunération des services de paiement fournis par les banques ;**
- les frais associés aux incidents et irrégularités de fonctionnement du compte bancaire.**

Ces deux catégories de frais obéissent à des régimes juridiques distincts, seuls certains frais liés aux incidents de fonctionnement du compte étant actuellement soumis à un plafonnement.

A. LES FRAIS DE GESTION COURANTE ONT CONNU, DEPUIS LEUR CRÉATION, UNE PROGRESSION SOUTENUE SANS ENCADREMENT RÉGLEMENTAIRE

1. Mis en place à partir des années 1970, les frais de gestion courante se sont multipliés sans jamais être soumis à un plafond réglementaire

Les frais de gestion courante, définis par le décret n° 2014-373 relatif à la dénomination commune des principaux frais et services bancaires, correspondent aux **sommes perçues par les établissements bancaires en contrepartie des opérations habituelles liées à la tenue, au fonctionnement et à l'administration d'un compte bancaire**, à l'exclusion des frais liés aux incidents de paiement ou aux contentieux.

Ils recouvrent notamment les **frais de tenue de compte, les cotisations de cartes bancaires, les offres groupées de services, les services de banque à distance**, ainsi que divers frais annexes (virements, recherches de documents, location de coffre-fort, etc.)

- L'instauration de frais de gestion courante constitue **une évolution relativement récente dans le paysage bancaire français**.

Longtemps, les établissements ne facturaient pas ce type de prestations, considérant que les services tels que la tenue de compte, les virements ou les retraits faisaient partie intégrante de la relation bancaire.

Des institutions telles que le Crédit Lyonnais, fondé en 1863 par Henri Germain, prônaient, au contraire, une politique de frais bancaires modérés, voire inexistant, pour les services de base, afin de démocratiser l'accès aux services bancaires.

C'est à partir des années 1970 que les banques françaises ont progressivement introduit des frais de gestion courante, dans un contexte de concurrence accrue et de réduction des marges sur les activités de crédit. **Des services jusqu'alors gratuits – tenue de compte, envoi de relevés, carte de paiement, virements ou services à distance – ont commencé à être facturés.** Aujourd'hui, l'article D. 312-1-1 du Code monétaire et financier, reproduit dans l'encadré ci-contre, dresse la liste des principaux frais de gestion de compte que les établissements peuvent légalement percevoir.

- La progression continue des frais de gestion courante s'est traduite, dès 2010, par un **niveau de tarification supérieur à la moyenne européenne pour les opérations bancaires du quotidien en France.**

En 2010, le rapport Pauget-Constans⁽¹⁾ mettait, ainsi, en lumière le niveau particulièrement élevé des frais de gestion courante appliqués en France, en comparaison avec ceux pratiqués chez nos voisins européens. Selon une étude du cabinet *Bain & Company* citée dans le rapport, **un client français au profil moyen déboursait 157 euros par an en frais bancaires courants, contre 137 euros en moyenne dans les six principales économies partenaires de la France – soit un écart de 14,5 %.**

La tendance se confirme, maintenant la France dans une situation atypique au regard de ses voisins européens. Selon l'étude de Panorabanques⁽²⁾, les Français ont acquitté en moyenne **220,60 euros de frais bancaires en 2023**, un montant qui atteindrait, selon la même source, **228,90 euros en 2024**. À titre de repère, la Banque d'Italie évalue, dans son rapport annuel sur le coût des comptes courants, la dépense moyenne de gestion d'un compte à **100,70 euros en 2023**⁽³⁾. Ce chiffre, fondé sur un périmètre plus restreint de services, demeure sensiblement plus faible et laisse présager que le coût moyen total supporté par les clients italiens reste inférieur à celui observé en France.

- Contrairement aux frais liés aux incidents ou irrégularités de fonctionnement du compte, **ces frais de gestion courante n'ont fait l'objet d'aucun encadrement visant à limiter leur progression.**

(1) *Rapport de MM. Pauget et Constans sur la tarification des services bancaires, juillet 2010.*

(2) <https://www.panorabanques.com/banque/tarif-bancaire>.

(3) *Banque d'Italie, Indagine sul costo dei conti correnti nel 2023, décembre 2024.*

Article D. 312-1-1 du code monétaire et financier

A. – Liste des services les plus représentatifs rattachés à un compte de paiement :

1 Abonnement à des services de banque à distance (internet, téléphone fixe, SMS, etc.) : ensemble de services rendus par la banque disposant ou non d'agence ou de lieu d'accueil de la clientèle et utilisant les nouvelles technologies (internet, téléphone...) pour réaliser à distance – tout ou partie – des opérations sur le compte bancaire ;

2 Abonnement à des produits offrant des alertes sur la situation du compte par SMS : le compte est débité des frais perçus au titre de l'abonnement au service des alertes ainsi que [,] le cas échéant [,] des frais perçus lors de chaque envoi de SMS ;

3 Tenue de compte : l'établissement tient le compte du client ;

4 Fourniture d'une carte de débit (carte de paiement internationale à débit immédiat) : l'établissement fournit une carte de paiement liée au compte du client. Le montant de chaque opération effectuée à l'aide de cette carte est débité directement et intégralement sur le compte du client, au jour le jour ;

(...)

7 Retrait d'espèces (cas de retrait en euro dans la zone euro[s] à un distributeur automatique d'un autre établissement avec une carte de paiement internationale) : le client retire des espèces à partir de son compte, en euro[s] avec une carte de paiement internationale depuis le distributeur automatique d'un autre établissement ;

8 Cotisation à une offre d'assurance perte ou vol de moyens de paiement : le compte est débité des frais perçus par l'établissement au titre de la cotisation à l'offre d'assurance ;

9 Virement (cas d'un virement SEPA occasionnel) : l'établissement qui tient le compte vire, sur instruction du client, une somme d'argent du compte du client vers un autre compte, à titre occasionnel ;

10 Prélèvement (frais par paiement d'un prélèvement SEPA) : le client autorise un tiers (le bénéficiaire) à donner instruction à l'établissement qui tient le compte de ce client de virer une somme d'argent du compte du client vers celui du bénéficiaire. Cet établissement vire ensuite le montant considéré au bénéficiaire à la date ou aux dates convenues entre le client et le bénéficiaire. Le montant concerné peut varier. Le compte est débité des frais perçus par l'établissement pour le paiement d'un prélèvement SEPA présenté par le bénéficiaire.

2. La période récente est marquée par une franche augmentation des frais de gestion courante

- Les frais bancaires affichent une tendance continue à la hausse

Le rapport annuel 2025 de l'Observatoire des tarifs bancaires, publié par le Comité consultatif du secteur financier⁽¹⁾, met en évidence une dynamique haussière : sur les quatorze principaux services suivis, **dix voient leurs tarifs augmenter**, tandis que les autres restent stables ou n'affichent que des baisses modestes.

Certaines prestations connaissent une augmentation tarifaire particulièrement marquée, en tête desquelles figurent les frais de tenue de compte. D'après l'Observatoire des tarifs bancaires⁽²⁾, ces frais ont augmenté de 201,3 %, en treize ans, la moyenne pondérée passant de 7,24 euros au 31 décembre 2012 à 21,78 euros au 5 avril 2025.

PROGRESSION DES FRAIS BANCAIRES MOYENS LIÉS À LA TENUE DE COMPTE ENTRE 2012 ET 2025



Source : *Rapport annuel de l'Observatoire des tarifs bancaires, 2025 et éditions antérieures*.

Les frais de fourniture de cartes de paiement ne sont pas en reste : la cotisation moyenne d'une carte internationale à débit immédiat s'élève désormais à 44,27 euros contre 41,38 euros en 2023, soit une hausse de 7,24 %, avec des augmentations pouvant atteindre 4 euros dans certaines banques.

D'autres opérations du quotidien sont également concernées. Le tarif moyen annuel d'un retrait d'espèces dans un autre établissement progresse de 9,9 %, tandis qu'un virement occasionnel réalisé en agence coûte en moyenne 30,26 % de plus qu'en 2017.

(1) Comité consultatif des services financiers, *Rapport annuel de l'Observatoire des frais bancaires, octobre 2025*, p. 3.

(2) Comité consultatif des services financiers, *op cité*, p. 17.

3. Les résidents des territoires ultramarins supportent des frais bancaires supérieurs à ceux pratiqués en métropole

Dans les Antilles, les **frais de tenue de compte dépassent quasi systématiquement les tarifs de l'Hexagone mais également la moyenne des départements d'outre-mer de la zone euro**. Après deux années de baisse, les frais de tenue de compte y ont enregistré en 2025 la plus forte hausse observée, augmentant de 2,95 euros (11 %) pour atteindre en moyenne 25,92 euros.

MONTANT MOYEN DES FRAIS DE TENUS DE COMPTE DANS LES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

Territoire	Avril 2014	Avril 2022	Avril 2023	Octobre 2023	Avril 2024	Avril 2025
Guadeloupe	30,86	25,45	25,67	25,53	25,23	27,68
Saint-Barthélemy	ND	ND	ND	30,19	29,64	32,08
Saint-Martin	ND	ND	ND	26,28	26,93	29,26
Guyane	19,72	21,99	22,49	22,55	22,42	25,57
Martinique	32,19	26,1	26,33	26,46	25,76	27,72
Saint-Pierre-et-Miquelon	0	22,46	22,46	22,46	22,8	23,59
La Réunion	14,89	20,4	20,44	20,09	20,15	23,96
Mayotte	24,22	23,36	23,63	23,63	23,94	26,93
Moyenne DCOM zone euro	23,66	23,28	23,28	23,16	22,97	25,92
Hexagone	8,77	19,97	19,97	19,97	21,13	21,78

Sources : Observatoires des tarifs bancaires de IEDOM et de l'IEOM, 2025.

Les taux d'intérêt moyens appliqués aux découvertes sont également nettement plus élevés outre-mer. En Guadeloupe, ils atteignaient 13,41 % à fin octobre 2024, soit près du double de la moyenne nationale (7,38 %).

Les frais de tenue de compte présentent également **d'importantes disparités** entre les collectivités d'outre-mer (COM) du Pacifique et demeurent, en moyenne, **supérieurs à ceux pratiqués dans l'Hexagone**.

MONTANT MOYEN DES FRAIS DE TENUS DE COMPTE DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

Territoire	Avril 2014	Avril 2018	Avril 2022	Avril 2023	Avril 2024	Avril 2025
Nouvelle-Calédonie	3 590	2 122	2 018	1 998	1 955	2 108
Polynésie française	4 354	4 097	4 190	4 111	4 143	4 122
Wallis-et-Futuna	7 000	7 000	7 000	6 300	6 300	6 300
COM (moyenne)	4 001	3 077	3 103	3 048	3 090	3 142
Hexagone (conversion pour comparaison)	1 044	2 295	2 383	2 204	2 385	2 599

Sources : Observatoires des tarifs bancaires de IEDOM et de l'IEOM, 2025.

B. MALGRÉ DES PROMESSES RÉITÉRÉES, LA RÉGLEMENTATION DES FRAIS BANCAIRES LIÉS AUX IRRÉGULARITÉS DE FONCTIONNEMENT ET AUX INCIDENTS DE PAIEMENT RESTE LACUNAIRE ET INSUFFISAMMENT PROTECTRICE POUR LES CLIENTS

1. Les irrégularités de fonctionnement ou incidents de paiement sont fréquemment assortis de frais, appliqués selon des pratiques souvent défavorables aux clients

- Les frais bancaires liés aux irrégularités de fonctionnement du compte et aux incidents de paiement se répartissent en deux grandes catégories : le découvert autorisé et le dépassement de découvert.

Avant même l'application des frais de découvert, les banques facturent le **traitement de l'incident** via des **commissions d'intervention**, censées rémunérer l'analyse d'opérations susceptibles d'entraîner un dépassement non autorisé (prélèvement, carte, chèque). Ces commissions peuvent être prélevées plusieurs fois par jour.

En cas de découvert autorisé, la banque accorde une tolérance temporaire, généralement de trois mois, pouvant donner lieu à divers frais : **frais fixes de mise en place ou de gestion, agios proportionnels** au montant et à la durée du découvert, et parfois un **minimum forfaitaire trimestriel**, même pour des découverts limités.

Une pratique nocive en pleine émergence : les « minima forfaits »

Les minima forfaits consistent à **facturer un montant fixe minimal d'agios, indépendamment du montant ou de la durée effective du découvert**. Autrement dit, lorsqu'un client présente un solde négatif très faible ou de courte durée, les intérêts calculés selon le taux proportionnel sont remplacés par un forfait plancher.

Pour des découverts de très faible ampleur – de quelques euros seulement –, **ce mécanisme peut générer des coûts excessifs, sans rapport avec le service rendu**. Ainsi, un dépassement de 2 euros pendant une semaine peut donner lieu à des frais de 10 euros, soit un taux annuel effectif équivalant à plusieurs milliers de pourcents.

Les associations de consommateurs, comme l'UFC-Que Choisir, ont dénoncé ces pratiques, jugées peu transparentes et pénalisantes pour les clients les plus modestes. Elles estiment que ces minima forfaits renchérissent de manière disproportionnée le coût des petits découverts, qui touchent principalement les ménages en situation de fragilité financière.

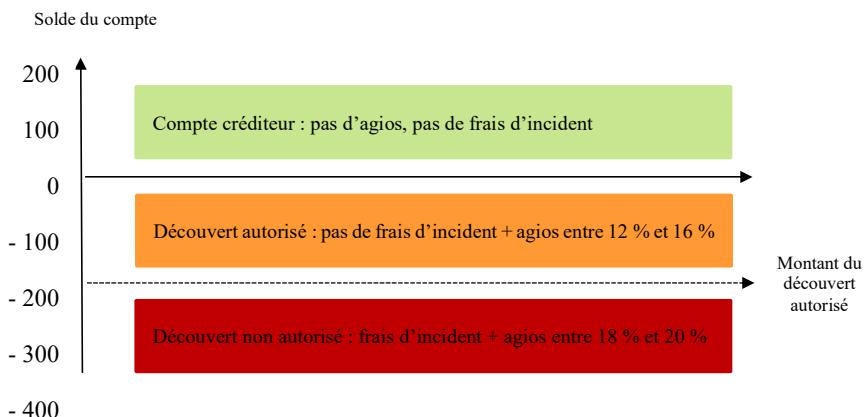
En cas de dépassement du découvert autorisé ou d'absence d'accord préalable, les frais deviennent plus lourds : **agios majorés, nouvelle commission d'intervention, frais d'information en cas de dépassement prolongé**. Et si la banque décide de rejeter le paiement, d'autres frais s'ajoutent : frais de rejet de prélèvement, de chèque ou de carte.

- Enfin, les banques appliquent des **frais supplémentaires pour l'envoi de lettres d'information**.

Certaines de ces lettres sont prévues par la loi, comme la procédure d'information dite lettre Murcef⁽¹⁾ qui impose au banquier d'informer son client des conséquences du défaut de provision du compte sur lequel un chèque est présenté et risque d'être rejeté. Cependant, **la plupart de ces lettres sont établies et facturées à la discrétion des banques**.

L'un des exemples les plus parlants est celui **des lettres de notification annonçant l'approche d'un découvert** : parfois facturées plus de dix euros, elles peuvent – par un paradoxe cruel – faire basculer un compte dans le rouge, déclenchant alors la facturation immédiate de frais supplémentaires pour découvert non autorisé.

SCHÉMA RÉCAPITULANT LA FACTURATION DES FRAIS D'INCIDENT DE PAIEMENT



Source : Commission des finances.

2. Les tentatives de régulation des frais d'incident n'ont pas suffi à protéger efficacement les consommateurs, faute de volonté politique

Afin d'atténuer les conséquences défavorables des pratiques des banques, le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour établir des limites aux montants de frais d'incidents prélevés par les banques. **Mais malgré une succession de réformes et d'annonces, aucun dispositif n'a permis de mettre fin durablement aux frais abusifs.**

- La première tentative significative d'encadrement remonte à la loi du 11 décembre 2001, dite **loi Murcef⁽²⁾**, qui a introduit un plafonnement des frais

(1) Établie, à l'article L. 131-73 du code monétaire et financier par l'article 15 de la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

(2) Voir l'article 15 de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, dite loi Murcef.

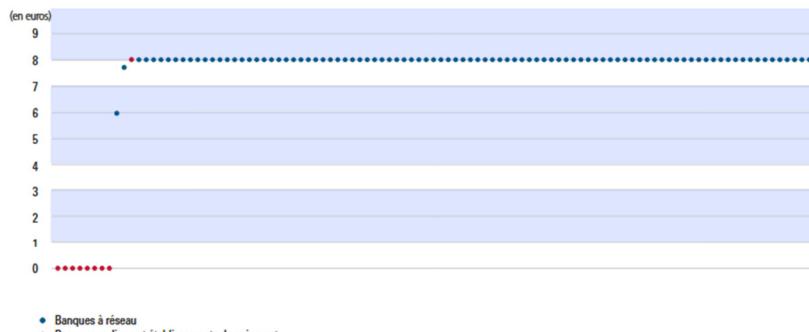
de rejet de chèques de petits montants. Elle a été complétée par la loi du 5 mars 2007, dite **loi DALO**⁽¹⁾, étendant cet **encadrement à l'ensemble des chèques ainsi qu'aux rejets de prélèvements et paiements par carte**. Les plafonds fixés par décret en 2007⁽²⁾ et en 2009⁽³⁾, à 30 ou 50 euros pour un chèque et à 20 euros pour un autre mode de paiement, n'ont jamais été révisés depuis, alors même que le traitement des incidents est aujourd'hui largement automatisé.

• **La loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires**, présentée comme une avancée majeure, devait renforcer cet encadrement en introduisant **un plafonnement des commissions d'intervention**⁽⁴⁾. Depuis octobre 2013⁽⁵⁾, ces plafonds sont de 8 euros par opération et 80 euros par mois.

• Le plafonnement des frais bancaires, appliqué selon les catégories d'opérations, **s'avère largement inefficace**, comme le montre particulièrement le cas des commissions d'intervention.

D'une part, ce plafonnement a entraîné un **alignement quasi général des banques sur les montants maximaux autorisés par la réglementation**. Le graphique ci-contre illustre cette situation en comparant, début 2025, les coûts des commissions d'intervention dans un échantillon d'une centaine de banques.

DISPERSION DU COÛT UNITAIRE DES COMMISSIONS D'INTERVENTION POUR UN ÉCHANTILLON DE CENT BANQUES AU 1^{ER} AVRIL 2025



Source : CCSF, Rapport 2025 de l'Observatoire des tarifs bancaires – p. 24.

(1) Voir l'article 70 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite loi DALO.

(2) Voir le décret n° 2007-1611 du 15 novembre 2007 relatif au plafonnement des frais bancaires applicables aux incidents de paiement.

(3) Voir le décret n° 2009-934 du 29 juillet 2009 pris pour l'application de l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009 relative aux conditions régissant la fourniture de services de paiement et portant création des établissements de paiement.

(4) Voir l'article 52 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

(5) Voir le décret n° 2013-931 du 17 octobre 2013 relatif au plafonnement des commissions d'intervention.

Malgré la marge laissée par ces plafonds, la concurrence entre établissements ne joue pas sur les frais d'incidents, y compris parmi les néobanques numériques.

Dans un rapport sur les frais d'incidents bancaires remis en juillet 2018, le Comité consultatif du secteur financier a ainsi relevé que « *les nouveaux acteurs, comme les réseaux traditionnels, ont des structures tarifaires similaires : les opérations courantes sur des produits très concurrentiels et peu différenciés sont très faiblement ou pas facturées alors que les tarifs sur opérations exceptionnelles et en particulier les incidents sont plus élevés* ». ⁽¹⁾

D'autre part, **les plafonds actuels ne sont pas suffisamment contraignants pour limiter réellement le prélèvement sur les clients**. Une banque peut ainsi facturer jusqu'à douze fois 80 euros, soit 960 euros par an sur un même compte au titre des commissions d'intervention, sans compter les frais supplémentaires liés aux lettres et injonctions diverses.

L'effectivité du plafonnement des commissions est par ailleurs remise en cause par le Comité consultatif du secteur financier lui-même, qui relève dans son rapport de juillet 2018 sur les frais d'incident bancaires que « *si l'opération est payée, il y aura facturation de la commission d'intervention, si elle est rejetée, un forfait de frais de rejet est facturé, comprenant tous les frais perçus à l'occasion de ce rejet (commission d'intervention, éventuelle lettre, etc.). [...] Les plafonds de frais de rejet imposant de prendre en compte l'ensemble des frais applicables au rejet, on ne peut donc plus a priori, au sein de cette enveloppe, distinguer la commission d'intervention. De ce fait, on ne peut pas non plus constater le plafonnement des commissions effectivement perçues* ». ⁽²⁾

Les plafonds appliqués méritent également d'être évalués au regard des coûts réellement engagés par les banques pour traiter ces incidents. Aucune étude, qu'elle soit fondée sur le coût marginal ou sur le coût complet, n'a permis de justifier les niveaux tarifaires actuellement en vigueur. Par ailleurs, la gestion de ces opérations est le plus souvent automatisée, reposant sur un *scoring* préenregistré. Ainsi, 54 % des conseillers bancaires interrogés lors de l'enquête menée en 2017 par l'UNAF, « *indiquent que la facturation d'une commission d'intervention n'implique aucun traitement nécessitant une intervention humaine. Pour 28 % d'entre eux, cette intervention ne dépasse pas cinq minutes* ». ⁽³⁾

- Depuis, les annonces politiques se sont multipliées, sans traduction concrète dans les faits.

(1) CCSF, *Rapport sur les frais d'incidents bancaires*, juillet 2018, p. 9.

(2) CCSF, *op cité*, p. 25.

(3) Union nationale des associations familiales (UNAF) et Institut national de la consommation (INC), *Enquête sur les frais d'incidents bancaires : Pratiques actuelles et conséquences Propositions pour lutter contre l'exclusion bancaire*, novembre 2017, p. 20 et p. 44, <https://www.unaf.fr/app/uploads/sites/3/2022/03/etude-complete-frais-incidents-unaf-final.pdf>

En décembre 2018, en pleine crise des Gilets jaunes, le Président de la République, Emmanuel Macron avait annoncé un plafonnement des frais bancaires pour les clients les plus fragiles et demandé aux établissements de geler leurs tarifs. Présentée comme une réponse d'urgence sociale, cette promesse s'est toutefois traduite par de simples engagements de place, **non inscrits dans la loi**, et **sans effet durable** sur la progression des frais bancaires.

Quatre ans plus tard, en septembre 2022, le ministre de l'économie Bruno Le Maire annonçait à l'issue d'une réunion avec la Fédération bancaire française la mise en place **d'un prétendu « bouclier sur les frais bancaires »**⁽¹⁾, censé limiter leur augmentation à 2 % en 2023 et ramener à 1 € par mois le plafond des frais pour les publics fragiles. Mais là encore, il ne s'agissait que d'un **accord volontaire**, sans caractère obligatoire, rapidement **neutralisé par la reprise de la hausse des tarifs dès 2024**.

3. Les dispositifs d'inclusion bancaire pour les clients vulnérables ont une efficacité limitée

Le constat de l'insuffisance des plafonds de droit commun a conduit, depuis 2013, les Gouvernements successifs à rechercher des **plafonnements plus favorables mais réservés à un public ciblé dans le cadre d'une politique dite « d'inclusion bancaire »**.

Constatant l'insuffisance des plafonds de droit commun, un cadre spécifique a été instauré spécifiquement pour les publics fragiles.

L'article 52 de la loi du 26 juillet 2013 impose ainsi aux banques de proposer une offre spécifique comprenant des services adaptés et un plafond de commissions d'intervention fixé à 4 euros par opération et 20 euros par mois.

En 2018, de nouveaux engagements volontaires ont abaissé les plafonds :

- à 25 euros par mois pour les clients identifiés comme étant fragiles mais n'ayant pas souscrits à l'offre spécifique ;
- à 20 euros par mois et 200 euros par an pour les souscripteurs de l'offre spécifique.

L'efficacité de ce dispositif demeure limitée. Les critères d'éligibilité restent largement laissés à la discréption des banques, entraînant des inégalités de traitement : une même personne peut être jugée « fragile » dans un réseau et non dans un autre, comme l'exposait une mission de la commission des finances de

(1) Discours à la presse à l'issue de la réunion entre Bruno Le Maire et la Fédération bancaire française (FBF) du mardi 13 septembre 2022, <https://presse.economie.gouv.fr/13-09-2022-propos-liminaires-de-bruno-le-maire-point-presse-a-l-issue-de-la-reunion-entre-bruno-le-maire-et-la-federation-bancaire-francaise-fbf/>

l’Assemblée nationale en 2019⁽¹⁾. De plus, la catégorie des clients fragiles recouvre imparfaitement celle des ménages modestes, laissant de nombreux publics précaires sans protection.

Enfin, à peine un quart de la population ciblée est couverte par l’offre. En effet, la Fédération bancaire française recensait, en 2024, 1,13 million de bénéficiaires de l’offre spécifique (+ 195 % depuis 2018), mais cela ne représente qu’environ un quart des 4,3 millions de personnes en situation de fragilité financière identifiées par l’Observatoire de l’inclusion bancaire. Cette diffusion insuffisante s’explique notamment, comme l’a relevé un rapport de la Cour des comptes de 2017⁽²⁾, par l’attitude des banques, certaines se limitant à des courriers formels, sans réelle démarche d’information ou d’accompagnement.

4. Le cadre réglementaire est de surcroît fragilisé par la persistance de dépassements des plafonds par les banques

La faiblesse du cadre légal et réglementaire en vigueur se manifeste également par le fait que certaines banques ne respectent pas leurs obligations. À titre d’exemple, la Société Générale a accepté, en janvier 2024, une « amende transactionnelle » de 4,5 millions d’euros pour des « prélèvements de commissions d’intervention non justifiées ».

Chargées de veiller au respect de la réglementation, l’Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) disposent de pouvoirs d’enquête leur permettant de constater les infractions au code monétaire et financier et au code de la consommation, notamment en cas de pratiques commerciales trompeuses.

Une enquête menée par la DGCCRF entre janvier 2023 et mars 2024, portant sur 100 établissements de crédit, a révélé des irrégularités dans près de 20 % des cas, un taux particulièrement élevé pour un secteur réglementé⁽³⁾.

Ces anomalies concernent notamment la facturation injustifiée de commissions d’intervention, parfois même en l’absence d’irrégularité sur le compte, ainsi que l’absence de respect des plafonds réglementaires fixés à 8 euros par opération et 80 euros par mois (respectivement 4 et 20 euros pour les clients fragiles). Certaines banques facturent également des frais injustifiés, tels que des « lettres d’information préalable à découvert » à 12 euros, ou cumulent frais de

(1) Rapport d’information déposé en application de l’article 145 du règlement, par la commission des finances, de l’économie générale et du contrôle budgétaire, en conclusion des travaux d’une mission d’information relative à l’inclusion bancaire, n° 2074 (XV^e législature), 26 juin 2019, Assemblée nationale.

(2) Cour des comptes, Communication à la commission des finances du Sénat, juillet 2017. Les politiques publiques en faveur de l’inclusion bancaire et de la prévention du surendettement. p. 37-43.

(3) <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/laction-de-la-dgccrf/les-enquetes/frais-bancaires-des-manquements-qui-persistent-en-cas>

rejet et commissions d'intervention, alors que la réglementation impose leur regroupement dans un forfait global.

C. DEVENUE UN PILIER DU MODÈLE BANCAIRE, LA MULTIPLICATION DES FRAIS ASSURE UNE RENTABILITÉ CROISSANTE AU DÉTRIMENT DES CLIENTS LES PLUS FRAGILES, SANS QUE CETTE STRATÉGIE APPARAISSSE JUSTIFIÉE NI NÉCESSAIRE.

1. Les frais bancaires représentent une charge abusive pour l'ensemble des Français, affectant à plus forte mesure les populations les plus précaires

Selon la dernière étude annuelle de Panorabanques⁽¹⁾, les frais bancaires moyens déboursés par les Français s'élèvent à 228,90 euros en 2025, soit une hausse de 1,7 % par rapport à 2024. Ce surcoût, réparti sur une multitude de petites lignes tarifaires, finit par peser lourd sur le budget annuel des ménages.

Selon le rapport de l'UNAF de 2017, entre 4 et 6 millions de personnes sont concernées chaque mois par des frais d'incidents bancaires⁽²⁾. Ces frais sont, en effet, désormais généralisés dans l'ensemble des réseaux bancaires français, comme l'observe le rapport annuel de l'Observatoire des tarifs bancaires⁽³⁾.

Pour certains clients, ces frais constituent un incident ponctuel. Mais pour d'autres, en particulier les ménages en situation de fragilité financière, ils entretiennent une spirale d'endettement, aggravée par la multiplication des prélèvements automatiques liés au système SEPA. Les associations de consommateurs décrivent cette réalité avec l'image d'une « bouée en plomb »⁽⁴⁾ : les clients en difficulté s'enfoncent progressivement dans le découvert, subissant « *prélèvement après prélèvement, frais d'incident après frais d'incident, et agios après agios* ».

- De fait, ces frais pèsent de façon disproportionnée sur les ménages modestes. Dès 2017, l'Union nationale des associations familiales (UNAF) constatait que, selon les données collectées auprès d'un échantillon de ménages suivis par les UDAF, le montant moyen annuel des frais d'incidents et d'agios, après corrections, s'élevait à 296 euros par ménage. Or, près de 20 % de ces ménages supportaient plus de 500 euros de prélèvements annuels.

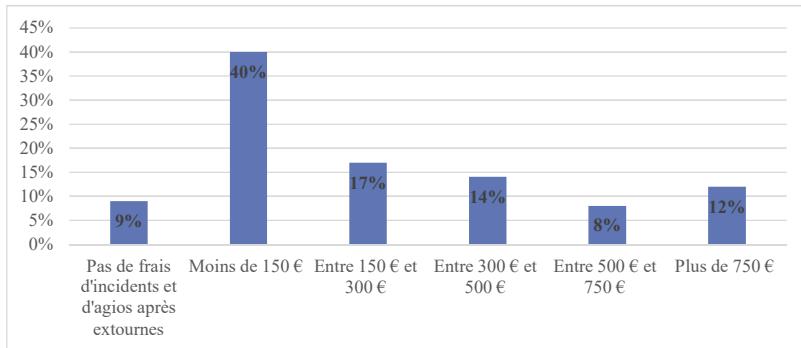
(1) <https://www.panorabanques.com/banque/tarif-bancaire>

(2) UNAF et INC, *op. cit.* p. 37.

(3) Comité consultatif des services financiers, *Rapport annuel de l'Observatoire des frais bancaires, octobre 2019*, p. 91.

(4) UNAF et INC, *op. cit.* p. 44.

DISPERSION DU MONTANT ANNUEL DES FRAIS D'INCIDENTS ET D'AGIOS AU SEIN DE LA POPULATION ÉTUDIÉE PAR L'UNAF



Source : UNAF, *op.cit.* 2017.

Rapportés aux revenus, ces frais représentent pour les ménages fragiles un taux d'effort bancaire moyen de 2,1 %, soit l'équivalent de leur budget annuel d'électricité, contre 0,7 % pour la population générale, selon la Fédération bancaire française. Cet écart tient exclusivement aux frais d'incidents et aux agios. Les publics les plus vulnérables supportent ainsi une charge trois fois plus élevée, sans bénéficier de services ou de protection adaptés. **En d'autres termes, ce sont les personnes les plus fragiles financièrement qui subventionnent, à travers ces micro-prélèvements répétés, la rentabilité globale du système bancaire.**

Cette inégalité est renforcée par les pratiques commerciales des banques. Les clients considérés comme stratégiques – disposant de revenus réguliers ou d'une épargne significative – bénéficient fréquemment d'« extournes », c'est-à-dire de remises sur les frais facturés.

2. Le modèle économique des banques repose aujourd'hui de manière excessive et injustifiée sur la perception de frais bancaires

a. *Les frais facturés aux clients représentent une composante essentielle de la rentabilité bancaire, dans un contexte marqué par une forte opacité des données*

La question des revenus tirés par les banques des frais facturés aux clients demeure entourée d'une grande opacité. Interrogée à ce sujet, la Fédération bancaire française oppose systématiquement le secret concurrentiel, une position que ne partagent pourtant pas les acteurs du secteur assurantiel. Cette réticence à la transparence limite considérablement l'évaluation précise de ce que représentent ces frais pour les établissements bancaires.

Même en l'absence de données consolidées, il est possible de considérer que la forte dépendance du secteur aux recettes issues des incidents bancaires est établie.

Cette conviction a d'ailleurs été partagée par le Gouvernement, comme en témoigne le discours du ministre Pierre Moscovici lors des débats parlementaires sur le projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires en 2013. Il soulignait alors que « *personne n'ignore que ces frais constituent une part importante des revenus des banques* » et insistait sur la nécessité pour l'État d'intervenir afin de réduire le poids de ces commissions, affirmant qu'« *il n'est pas acceptable que le modèle économique des banques repose sur la vulnérabilité de certains de nos concitoyens* »⁽¹⁾. Cette position est également confirmée par l'étude d'impact de la loi du 26 juillet 2013, qui reconnaissait que les commissions d'intervention « *contribuaient de manière significative au produit net bancaire (PNB) de la banque de détail* ». ⁽²⁾

À l'échelle nationale, les estimations recueillies par l'UNAF⁽³⁾ situent le chiffre d'affaires annuel généré par les frais d'incidents bancaires **entre 2 et 6,5 milliards d'euros, la borne haute étant jugée la plus réaliste.**

Surtout, au regard de la diversité des frais facturés et du nombre élevé de clients concernés – près d'un Français sur deux se retrouve à découvert au moins une fois par an, et un sur cinq chaque mois selon Panorabanques –, ces prélèvements apparaissent comme une source de rentabilité structurelle pour les banques.

b. Les banques ne peuvent plus invoquer ni la faiblesse de leurs marges ni la défense d'un modèle de proximité pour justifier la persistance de ces frais

La perspective d'un plafonnement, voire d'une suppression des frais bancaires, provoque régulièrement des réactions alarmistes de la part des établissements, qui évoquent des risques de déstabilisation financière ou de disparition de la banque de proximité.

Ces arguments appellent toutefois plusieurs observations.

D'abord, les banques justifient souvent leur dépendance à ces frais par la faiblesse des marges d'intermédiation, c'est-à-dire l'écart entre les taux d'intérêt des prêts accordés et ceux versés sur les dépôts. Ce raisonnement pouvait s'entendre à l'époque des taux directeurs très bas, lorsque les revenus tirés du crédit étaient comprimés et que les commissions constituaient un relais de rentabilité.

Mais cette justification n'est plus fondée aujourd'hui. La remontée rapide des taux d'intérêt depuis 2022 a renforcé la rentabilité des activités de crédit, **en particulier dans la banque de détail**. Selon la Banque de France, le taux moyen des crédits immobiliers est passé d'environ 1,1 % début 2022 à près de 4 % fin 2023,

(1) Assemblée nationale, *compte rendu intégral des séances du jeudi 14 février 2013, page 1805* <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2012-2013/20130148.pdf>

(2) Étude d'impact du projet de loi de séparation et de régulation des activités bancaires, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0566-ei.asp>

(3) UNAF, INC, op. cit. p. 35 à 37.

tandis que les dépôts à vue demeuraient faiblement rémunérés. Ce décalage a mécaniquement élargi les marges d'intermédiation.

Les données financières des grands groupes bancaires confirment cette tendance. D'après le rapport de l'ACPR publié en mai 2025⁽¹⁾, leur **produit net bancaire moyen a progressé de 8 % en 2024**. Le ratio PNB/bilan moyen, qui atteint 1,83 %, soit son plus haut niveau depuis 2020, indique que le revenu généré par euro d'actif augmente, témoignant d'une rentabilité renforcée des activités traditionnelles, notamment celles liées au crédit.

Les banques invoquent également la spécificité du modèle français, historiquement fondé sur une relation de proximité, à la fois géographique et humaine, avec la clientèle.

Or, cet argument ne résiste pas à l'examen des faits. Les réseaux d'agences connaissent un recul continu : entre 2006 et 2023, leur nombre est passé de 39 500 à 33 500, soit une baisse de 15 %, selon la Banque centrale européenne⁽²⁾. La tendance s'accélère encore : BNP Paribas prévoit la fermeture de 500 agences d'ici 2030, tandis que Société Générale aura supprimé 600 points de vente dans le cadre de sa fusion avec le Crédit du Nord entre 2021 et 2025.

Les banques ne peuvent plus se prévaloir ni de la faiblesse de leurs marges, ni d'un modèle relationnel de proximité pour justifier la multiplication des frais bancaires. Alors que leurs marges d'intermédiation se sont nettement redressées et que leurs coûts de fonctionnement diminuent, **la captation de revenus pesant sur les ménages les plus fragiles constitue un choix stratégique et non une nécessité économique.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN PLAFONNEMENT GLOBAL DES FRAIS BANCAIRES, LA SUPPRESSION CIBLÉE DE CERTAINS D'ENTRE EUX, UN RENFORCEMENT DES SANCTIONS ET UNE EXIGENCE ACCRUE DE TRANSPARENCE.

Aujourd'hui, chaque incident – un rejet de prélèvement, un dépassement de découvert – devient une opportunité de facturation. Ce modèle crée une incitation perverse : plutôt que de prévenir les difficultés, certaines banques ont économiquement intérêt à les laisser survenir.

En plafonnant ou en supprimant ces frais, on retirerait ce levier de rentabilité, ce qui forcerait les établissements à adopter une approche plus responsable. Ils seront poussés à détecter plus en amont les fragilités financières, à proposer des solutions ajustées aux besoins réels de leurs clients, et à privilégier des pratiques de gestion préventives. C'est un changement d'équilibre : on

(1) ACPG, *Analyses et synthèses n° 172 – 2024, La situation des grands groupes bancaires français à fin 2024, juin 2025.*

(2) Banque centrale européenne, *Credit institutions, number of offices, France, septembre 2025,* <https://data.ecb.europa.eu/data/datasets/SSI/SSI.A.FR.122C.N40.1.A1.Z0Z.Z>

cesserait de faire du déséquilibre une source de revenu, pour en faire un signal d'alerte sur lequel agir.

Dès lors, la logique du dispositif proposé est explicite : **plafonner les frais bancaires et supprimer ceux dont la légitimité n'est pas démontrée.**

Soucieux de favoriser un débat dépassant les clivages partisans, le rapporteur de la présente proposition de loi s'est appuyé sur le dispositif élaboré par M. Yannick Monnet⁽¹⁾. Le rapporteur estime toutefois qu'**un équilibre peut être trouvé** et, tout en maintenant l'esprit d'un plafonnement global des frais et de la suppression de certains d'entre eux, **il envisage des ajustements destinés à circonscrire les interdictions de tarification aux pratiques les plus abusives.**

A. UN PLAFONNEMENT GLOBAL S'IMPOSE COMME UNE MESURE NÉCESSAIRE POUR ENCADRER L'ENSEMBLE DES FRAIS BANCAIRES SUR TOUT LE TERRITOIRE

La proposition de loi prévoit un encadrement ambitieux des frais bancaires, articulé autour de plusieurs mécanismes complémentaires, dont un plafonnement global prévu à l'article 3.

Ce plafonnement transversal, permettra au Gouvernement, par voie de décret, de fixer un seuil maximal applicable à l'ensemble des frais bancaires mentionnés à l'article D. 312-1-1 du code monétaire et financier. Sont notamment visés les frais de tenue de compte, les frais liés aux incidents, ainsi que diverses commissions prélevées sur les comptes des particuliers n'agissant pas à des fins professionnelles, des associations, des microentreprises et des très petites et moyennes entreprises.

Ce mécanisme vise à **renforcer la lisibilité et l'efficacité de la régulation**, en évitant que certains postes de frais, non expressément encadrés par les autres articles de la loi, ne deviennent des vecteurs de contournement. Il s'inscrit par ailleurs dans la continuité des constats de la DGCCRF, qui a souligné le manque de clarté de la réglementation actuelle et ses effets sur les pratiques tarifaires opaques ou excessives.

Comme à chaque initiative d'encadrement tarifaire, le Gouvernement invoquera sans doute le risque d'un effet de compensation : les banques, privées de certaines recettes, pourraient répercuter le manque à gagner sur d'autres frais, au détriment de l'ensemble des usagers. Cet argument, désormais classique, est contredit par les faits. **Aucune des réformes précédentes – qu'il s'agisse du plafonnement des frais pour les clients en situation de fragilité financière ou**

(1) Voir la proposition de loi de M. Yannick Monnet et plusieurs de ses collègues portant plusieurs mesures de justice pour limiter les frais bancaires n° 1345 (XVII^e législature), 22 avril 2025, et le texte adopté par la commission des finances pour cette proposition de loi, n° 1476 (XVII^e législature), 28 mai 2025.

de celui de certaines commissions – n'a donné lieu à une explosion généralisée des tarifs bancaires.

Surtout, la proposition de loi préserve une large marge de manœuvre pour le Gouvernement : les plafonds seront fixés par décret, ce qui lui permettra d'ajuster le niveau des seuils avec discernement, en tenant compte des équilibres économiques du secteur bancaire comme de l'objectif de protection des consommateurs. Il est donc **peu crédible de prédire une dérive incontrôlée des prix, alors même que l'exécutif conservera la main sur les modalités d'application du dispositif.**

Le rapporteur suggère par ailleurs que le **décret soit pris après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières** (CCLRF), instance de concertation rattachée à la direction générale du Trésor, qui réunit des représentants de l'administration, du Parlement, des autorités de supervision, des établissements financiers, des organisations syndicales et des associations de consommateurs.

Enfin, l'atteinte éventuelle aux libertés économiques que sont la liberté du commerce et de l'industrie ou la liberté d'entreprendre ne saurait être sérieusement invoquée.

Rappelons tout d'abord que le Conseil constitutionnel admet la possibilité de limiter la liberté constitutionnelle d'entreprendre⁽¹⁾, en contrôlant toutefois l'exigence liée à l'intérêt général qui justifie cette limitation et l'absence d'atteinte disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi⁽²⁾.

L'Autorité de la concurrence elle-même, dans ses avis rendus à l'occasion de décrets relatifs au plafonnement de frais bancaires, a souligné que certaines banques appliquent des frais « très élevé au regard du montant de la transaction rejeté »⁽³⁾. Elle a également estimé que « les risques d'atteinte à la concurrence induits par ce type de plafonnement restent limités ».

Dès lors, on peut estimer qu'une mesure telle que celle proposée dans la présente proposition de loi serait également justifiée par des considérations d'intérêt général.

(1) Voir Conseil constitutionnel, décision n° 90-287 DC du 16 janvier 1991, *Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, considérant 21 à propos des critères d'homologation des tarifs conventionnels ayant pour but de maîtriser l'évolution des dépenses de santé.*

(2) Voir, par exemple, Conseil constitutionnel, décision n° 2012-280 QPC du 12 octobre 2012, *Société Groupe Canal Plus et autre, considérant 8.*

(3) Alinéa 3 de l'avis n° 07-A-13 du 19 octobre 2008 relatif à un projet de décret relatif au plafonnement des frais bancaires applicables aux incidents de paiement.

B. DES INTERDICTIONS DE FACTURATION QUI POURRAIENT ÊTRE RECENTRÉES SUR LES FRAIS LES PLUS MANIFESTEMENT INJUSTIFIÉS

La proposition de loi, qui réécrit l'article L. 312-1-3, instaure une interdiction générale de facturation entraînant la suppression des commissions d'intervention et des frais liés aux refus d'exécution d'ordre de paiement, à l'exception des frais appliqués en cas d'opposition à un prélèvement frauduleux ou illégitime.

Le rapporteur partage la préoccupation relative au caractère parfois illégitime de certains frais. Toutefois, il estime qu'un plafonnement défini à l'issue d'une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment au sein du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, constitue une approche plus équilibrée.

En conséquence, le rapporteur souhaite privilégier une suppression ciblée, limitée à des cas manifestement injustifiés, tels que la facturation de courriers – qu'ils soient papier ou électroniques – relatifs aux notifications d'incidents ou aux informations générales nécessaires à la gestion du compte. Une telle facturation apparaît en effet abusive, dès lors qu'elle revient à faire payer un service indispensable à la communication entre la banque et son client.

C. MIEUX SANCTIONNER LES PRATIQUES VISANT À CONTOURNER LA RÉGULATION DES FRAIS BANCAIRES EST UNE NÉCESSITÉ

Les manquements relevés par la DGCCRF apparaissent particulièrement préoccupants. Ils mettent en lumière les failles d'un dispositif actuel insuffisamment dissuasif, qui appelle un renforcement du cadre répressif.

Dans cette optique, la proposition de loi introduit un nouvel article L. 351-2 au sein du code monétaire et financier, prévoyant une sanction spécifique à l'encontre des établissements de crédit ne respectant pas les plafonds réglementaires.

Cette sanction prendrait la forme d'une amende proportionnelle au manquement constaté, comprise entre 100 % et 200 % du montant des frais indûment perçus. Elle présenterait un double intérêt : être systématiquement applicable, et proportionnée à la gravité de la violation.

Ainsi, un établissement ayant prélevé 10 millions d'euros de frais excédentaires pourrait se voir infliger une amende comprise entre 10 et 20 millions d'euros. Ce mécanisme, mis en perspective avec les bénéfices moyens réalisés par les grands groupes bancaires, constituerait un outil de dissuasion particulièrement efficace contre les pratiques abusives et renforce la protection des consommateurs.

D. RENFORCER LA TRANSPARENCE DU SECTEUR BANCAIRE ET L'ACQUISITION DES DONNÉES

La proposition de loi part d'un constat simple : il est aujourd'hui impossible d'évaluer précisément le poids des frais d'incidents bancaires sur les ménages, faute de données complètes et homogènes. Les informations disponibles, notamment dans le rapport annuel de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, ne couvrent qu'une part marginale des clients – environ 6 % – correspondant aux personnes identifiées comme « fragiles » par les établissements de crédit. Or, cette approche partielle ne permet pas de mesurer l'ampleur réelle du phénomène ni d'en apprécier les conséquences sociales et économiques.

De fait, aucune donnée exhaustive n'existe aujourd'hui sur le montant total annuel des frais d'incidents bancaires, sur le montant moyen facturé par client, ou encore sur le nombre de personnes concernées chaque mois. Cette absence de visibilité constitue un frein à toute politique publique efficace de régulation ou de prévention du surendettement. Elle empêche également de distinguer les pratiques responsables des établissements de crédit de celles qui contribuent à aggraver la précarité financière des ménages.

La remontée d'informations vers l'OIB concernant l'ensemble des clientèles, et non plus les seuls clients identifiés comme fragiles, permettrait de mieux cerner la réalité du poids des frais d'incidents bancaires dans la population, d'identifier les profils de ménages les plus exposés, et de mieux évaluer l'efficacité des dispositifs de prévention et d'accompagnement mis en place par les établissements de crédit.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

DISCUSSION GÉNÉRALE

Lors de sa réunion du mercredi 22 octobre 2025, la commission a examiné la proposition de loi portant plusieurs mesures de justice pour limiter les frais bancaires (n° 1851) (M. Matthias Renault, rapporteur).

M. François Jolivet, président. Nous allons commencer par l'examen d'une proposition de loi inscrite à l'ordre du jour de la séance publique du 30 octobre par le groupe Rassemblement national (RN). Ce texte est la reprise, mot pour mot, des articles d'une autre proposition de loi sur les frais bancaires, examinée par notre commission au mois de mai, dans le cadre de l'ordre du jour réservé au groupe GDR (Gauche démocrate et républicaine), et rapportée par notre collègue Yannick Monnet. Composée de six articles à la suite des modifications apportées par notre commission, cette proposition de loi avait vu son examen débuter en séance publique puis s'interrompre par manque de temps.

M. Matthias Renault, rapporteur. La question que nous allons examiner vous est familière. Nous avons en effet adopté, à plusieurs reprises, des textes visant à encadrer les frais bancaires. Dans le cadre de sa niche parlementaire, le groupe GDR avait présenté une proposition de loi visant à encadrer plus strictement les frais bancaires, rapportée par M. Yannick Monnet. Le texte n'avait pas pu être adopté en séance, celle-ci ayant été levée avant le vote. Nous avions inscrit la proposition de M. Monnet à l'ordre du jour de notre niche parlementaire mais notre collègue a préféré retirer sa proposition de loi. Nous avons déposé une proposition de loi identique afin de pouvoir poursuivre ce travail dans notre propre niche parlementaire.

Le constat est clair : les frais bancaires représentent une charge croissante, qui touche d'abord les plus vulnérables d'entre nous. Ces frais ne cessent de progresser, à un rythme supérieur à celui de l'inflation. Selon l'Insee, les prix des services bancaires ont en effet augmenté de 3,1 % entre juin 2024 et juin 2025, contre 1 % pour l'inflation générale. Exemple particulièrement parlant, les frais de tenue de compte, que tout détenteur doit acquitter chaque année, ont bondi de 200 % entre 2012 et 2024, d'après l'Observatoire des tarifs bancaires. Si nous sommes tous concernés, ce sont nos concitoyens les plus fragiles qui paient le prix le plus lourd, notamment en raison des frais d'incidents de paiement, qui frappent de manière disproportionnée les ménages modestes.

Or rien ne justifie une telle évolution. Les banques ne peuvent plus invoquer la faiblesse de leurs marges : la remontée des taux d'intérêt a rendu leurs activités de crédit à nouveau très rentables. De plus, la justification selon laquelle les frais bancaires contribueraient à maintenir la présence des banques dans les

territoires ne résiste pas à l'examen des faits. Alors que les frais facturés continuent d'augmenter et que les coûts de fonctionnement diminuent, les agences bancaires ferment les unes après les autres. Entre 2006 et 2023, le nombre d'agences a reculé de 15 %, et la tendance s'accélère. BNP Paribas prévoit 500 fermetures d'ici à 2030, et la Société générale environ 600. Ce ne sont donc pas la solidarité ni le service au public qui guident le choix des banques, mais la recherche de rentabilité.

Aujourd'hui, alors que les préoccupations autour du pouvoir d'achat sont au cœur des attentes de nos concitoyens, nous avons le devoir d'agir, en dépassant les clivages partisans. C'est dans cet esprit que nous proposons de reprendre le travail engagé par le groupe GDR et d'ouvrir à nouveau le débat.

Nous proposons quelques amendements qui permettront d'équilibrer le texte en privilégiant un plafonnement global des frais et en interdisant ceux qui sont les plus injustifiés.

Je conclurai en rappelant une évidence : les frais bancaires ne sont pas une fatalité. Si de nombreuses promesses politiques ont été formulées sans être suivies d'effet, nous pouvons agir pour mettre fin à une charge à la fois abusive et injuste qui pèse sur nos concitoyens. Je me réjouis que nous ayons, aujourd'hui et lors de l'examen en séance, le 30 octobre, l'occasion d'apporter une réponse concrète aux attentes des Français.

M. Daniel Labaronne (EPR). Cette proposition de loi prévoyant plusieurs mesures afin de limiter les frais bancaires est un copier-coller, à la virgule près, d'un texte du groupe communiste que nous avions commencé à examiner en séance le 5 juin. Sous couvert de protéger les plus fragiles, la proposition de loi défend une vision reposant sur le tout-gratuit, le tout-administré et ce qu'on pourrait appeler le tout contre les banques.

L'adoption de l'article 1^{er} signifierait la fin du suivi personnalisé des clients les plus fragiles, qui est efficace mais qui a un coût. Cet article conduirait à la suppression des facilités de découvert et au rejet automatique de toutes les opérations irrégulières, ce qui se traduirait peut-être par moins de frais mais aussi par davantage de pénalités de retard, de rejets et de fragilité bancaire. Est-ce votre conception de la justice ?

L'article 2 impliquerait une perte nette pour les banques sur un service qu'elles sont tenues de rendre : s'il devenait gratuit, cela leur coûterait de l'argent. Il en résulterait évidemment une automatique des procédures, donc une perte dans la relation entre clients et agents bancaires. Les conséquences : moins de moyens, moins d'accompagnement, moins d'humain.

L'article 3 porterait une atteinte à la liberté du commerce. Le plafonnement que vous souhaitez tuerait la concurrence et le pilotage administratif prévu serait impossible. Cette disposition est par ailleurs contraire au droit européen, à savoir la DSP2 (directive européenne relative aux services de paiement), qui est entrée dans notre droit – il se trouve que j'étais alors le rapporteur du texte.

L'article 4 vise à instaurer une sanction sans objet, dans un domaine déjà très encadré – mais nous y reviendrons. Le droit actuel est clair, des outils existent et les abus sont déjà sanctionnés. Faut-il légiférer uniquement pour le principe ?

L'article 5, quant à lui, ferait peser une nouvelle charge administrative pour viser un objectif déjà très largement atteint.

Ce texte incarne une dérive que nous devons combattre, celle d'un interventionnisme guidé davantage par les postures que par la réalité, au détriment des plus fragiles. Nous voulons une régulation efficace, équilibrée et humaine. Vous en proposez une qui est punitive, rigide et déshumanisée, alors que vous dites vous offusquer d'une telle démarche lorsqu'il est question d'écologie.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Les commissions d'intervention sont un terme que nos concitoyennes et nos concitoyens sont bien trop nombreux à connaître. Tout le monde sait que ces commissions sont une forme de racket bancaire. Nombreux sont ceux qui doivent payer 80 euros par mois pour des commissions d'intervention, 50 euros pour rejet de chèques ou 100 euros en cas de saisie administrative. Ce sont autant de frais qui frappent surtout les plus pauvres. Pour eux, en effet, les frais d'intervention et les agios sont neuf fois plus élevés : ils peuvent atteindre 296 euros par an, contre environ 34 euros pour le reste de la population, tout cela pour enrichir toujours les mêmes, les groupes bancaires, qui sont capables de dégager 86 % de marge sur les frais d'incident.

Alors que ces derniers ne coûtent absolument rien à mettre en place, les banques encaissent un maximum. Elles arrivent ainsi à produire des bénéfices et surtout à verser des dividendes absolument record, qui vont directement des comptes en banque des plus pauvres vers ceux des actionnaires. Les frais bancaires s'élevaient à 6,5 milliards d'euros en 2022. Lorsque les plus grandes banques se versent 6 milliards d'euros de dividendes – 1,7 milliard pour le Crédit agricole ou encore pour la Société générale – et que les taux de rentabilité s'approchent de 12 %, cherchez l'erreur.

Cette proposition de loi témoigne, comme d'habitude, d'une relative hypocrisie. En effet, le Rassemblement national avait tenté d'amoindrir la portée du texte initialement examiné en passant d'une interdiction des frais bancaires à un plafonnement – je crois que cette disposition serait de nouveau introduite par un amendement – et en supprimant l'interdiction des frais bancaires liés à des saisies. Ajoutons à cela que le groupe Rassemblement national refuse de taxer les banques qui s'en mettent plein les poches grâce à ces frais, puisqu'il a rejeté, ces derniers jours, des taxations exceptionnelles sur les dividendes et les superprofits et une surtaxe sur l'impôt sur les sociétés.

M. Jean-Philippe Tangy (RN). Je regrette que tout le monde veuille se lancer, dès le début de la matinée, dans des polémiques qui n'ont pas lieu d'être.

On nous dit que ce texte ressemble beaucoup à celui qu'avait défendu le parti communiste. Effectivement, puisqu'il s'agit de la proposition de loi de ce

groupe : ce n'est pas un secret, nous revendiquons le fait de la redéposer, comme cela a été expliqué dans la presse. Nous avions proposé aux collègues du groupe GDR de reprendre l'examen de leur texte là où il s'était arrêté, car il ne manquait que quelques minutes pour le terminer. Cela aurait permis de transmettre plus vite au Sénat ces dispositions nécessaires et même urgentes pour le pouvoir d'achat des Français, et pas seulement des classes populaires – c'est vital aussi pour les classes moyennes inférieures, qui sont de plus en plus taxées par les banques, au moyen de frais bancaires illégitimes.

Monsieur Labaronne, si des frais doivent s'appliquer, c'est quand il y a une infraction véritable, ce qui n'est plus le cas depuis longtemps ; et ils doivent correspondre à une réalité économique, c'est-à-dire à un coût pour les banques, ce qui n'est pas du tout vrai. Il suffit de voir la réaction du lobby bancaire qui prétend que, sans ces frais, les agences rurales ne seraient plus rentables. Le seul contre-argument du lobby bancaire, c'est de dire que si on touche au grisbi, il y aura peut-être moins d'agences dans les circonscriptions des députés qui auraient le courage de protéger le pouvoir d'achat des Français. Ne cédons pas à ce chantage au maintien des agences et des emplois. Ces frais sont devenus illégitimes, car ils sont sans rapport avec la réalité économique. Ce n'est qu'un moyen de spolier les Françaises et les Français.

Il est dommage de polémiquer au lieu de chercher une solution. Le bloc macroniste n'est pas parvenu à en trouver, contrairement à ce qu'il avait revendiqué. Résultat, les frais augmentent de 5 % chaque année.

Mme Sophie Pantel (SOC). Nous aurions pu parler de pouvoir d'achat, de commissions d'intervention, de transparence, de présence territoriale et d'accompagnement humain, mais, en réalité, le Rassemblement national tente, une fois de plus, de faire croire qu'il défend les classes moyennes et populaires alors qu'il ne fait que de la piraterie parlementaire, comme cela vient d'être rappelé. Cette proposition de loi relative aux frais bancaires reprend mot pour mot les travaux de Yannick Monnet et du groupe GDR ainsi que de notre collègue Christine Pirès Beaune. Le texte déposé par Yannick Monnet visait déjà à plafonner les frais liés aux incidents bancaires, à encadrer les frais de succession, à limiter les coûts des saisies-attributions et à renforcer la transparence des pratiques bancaires.

La tentative de récupération du RN a lamentablement échoué, puisque Yannick Monnet a sagement décidé de retirer son texte afin d'éviter toute manipulation. Mon groupe préfère, lui aussi, agir concrètement pour traiter avec sérieux la question des frais bancaires abusifs. Grâce à Christine Pirès Beaune, nous avons ainsi voté une loi, désormais promulguée, visant à réduire et à encadrer les frais bancaires liés aux successions, mesure réelle et attendue, qui soulage des milliers de familles. Nous avons, par ailleurs, déposé dès 2020 un amendement au projet de loi de finances afin d'instaurer un véritable encadrement, chiffré, des frais bancaires. Quand le RN renvoie à des décrets dont on sait qu'ils ne seraient jamais pris, nous proposons des plafonds précis et applicables, donc vérifiables.

Nous connaissons toutes et tous la réalité : l'extrême droite vote systématiquement contre les mesures fiscales destinées à faire contribuer les grandes fortunes, les multinationales ou les banques – l'examen du budget pour 2026 permet encore de le constater. Pour notre part, nous continuerons à agir concrètement afin d'améliorer la vie des gens, de faire baisser les frais, de protéger les consommateurs, de renforcer le pouvoir d'achat et de garantir la justice sociale et fiscale.

M. Nicolas Ray (DR). Il s'agissait à l'origine, comme Sophie Pantel l'a rappelé, d'une proposition de loi de mon collègue de l'Allier Yannick Monnet et du groupe GDR.

Il faut trouver un équilibre : des excès ont pu être commis dans le passé en matière de facturation de frais bancaires. C'est une question légitime s'agissant des plus défavorisés, car des problèmes de trésorerie peuvent se poser. Je crois que la solution est de mieux encadrer les frais, mais certainement pas de les supprimer. Des efforts ont déjà été faits : on a plafonné les frais d'intervention et ceux pour chèques sans provision. Il faut peut-être aller un peu plus loin, mais un mouvement a déjà été engagé, et tout supprimer me paraît un peu excessif, d'autant plus que, contrairement à ce qui a été dit, il existe toujours une intervention de la banque dans le cadre de la gestion des incidents. Il faut aussi rester dans un esprit de liberté commerciale : chacun peut changer de banque.

Le seul point qui me convainc dans ce texte est l'article 2. Pour bien connaître la situation, je trouve qu'il n'y a pas de raison que des frais différents s'appliquent pour les saisies à tiers détenteur, qui sont diligentées par les administrations publiques en cas de non-paiement de créances, et pour les saisies-attributions. Cela représente exactement le même travail pour la banque, et je ne vois donc pas pourquoi il n'y aurait pas de plafonnement dans les deux cas.

En conclusion, il faut bien sûr protéger nos concitoyens, mais sans transformer pour autant le secteur bancaire en économie administrée.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Ce n'est pas parce que ce texte provient des communistes et du Rassemblement national que l'adopter serait une bonne idée. La proposition de loi vise à sanctionner directement et ne laisse donc pas de place au dialogue, alors que c'est une approche reposant sur la concertation qui a permis, depuis 2017, d'obtenir des avancées concrètes et efficaces, comme le plafonnement des commissions d'intervention et la protection des publics fragiles. En supprimant le plafonnement, vous allez contraindre les rapports entre les clients et les banques, et vous risquez ainsi de pousser à la suppression, par exemple, des autorisations de compte débiteur. Vous voulez poser une espèce de chape réglementaire qui annihilera le dialogue avec les banques.

Le cadre légal est déjà très protecteur – droit au compte, taux d'usure, plafonds pour certains frais, transparence renforcée et contrôle strict de l'ACPR (Autorité de contrôle prudentiel et de résolution). Cette proposition de loi donnerait

à l'exécutif un pouvoir excessif de plafonnement, qui serait généralisé, sans prise en compte de la diversité des situations. De plus, la création d'un nouveau régime d'amendes administratives, cumulable avec les pouvoirs déjà conférés à l'ACPR, viendrait alourdir un dispositif de contrôle déjà particulièrement robuste.

Ce texte est une fausse bonne idée : il contraindrait les banques à être beaucoup plus rigides quant aux offres qu'elles pourront faire à leurs clients. Je crois plutôt au dialogue. Il faut le poursuivre, car il existe effectivement des situations difficiles, mais nous ne devons pas légiférer une fois de plus pour contraindre tout le monde, les banques comme les clients.

M. Pierre Henriet (HOR). La question des frais bancaires touche directement le quotidien des Français, et elle mérite donc d'être traitée avec sérieux. Notre groupe partage l'objectif de mieux protéger les personnes en difficulté, mais refuse des solutions qui ne feraient qu'illusion. Avant de légiférer à nouveau, il faut regarder la réalité des faits. Les frais bancaires, par exemple, connaissent une baisse constante depuis dix ans. Pour les publics fragiles, un système de protection existe déjà : plus de 4,6 millions de personnes bénéficient d'un plafonnement automatique des frais d'incidents. Comme le régulateur l'a souligné, les pratiques se sont améliorées.

La situation est-elle parfaite pour autant ? Non. Des progrès sont possibles, notamment pour empêcher certaines pratiques abusives et rendre les règles plus lisibles, mais la bonne réponse est de continuer à améliorer ce qui existe, dans le cadre d'une concertation avec tous les acteurs concernés, plutôt que de bouleverser tous les protocoles actuels. La suppression des frais que ce texte propose entraînerait mécaniquement des effets pervers : augmentation d'autres tarifs, question que vous n'évoquez pas ; fermetures d'agences dans nos territoires, cela a été rappelé, en revanche ; recul de l'inclusion bancaire, question qui doit être examinée avec beaucoup de rigueur. Quand on fragilise un modèle, ce sont toujours les plus modestes qui paient la note à la fin.

Pour ces raisons, le groupe Horizons et indépendants votera contre la proposition de loi.

M. Charles de Courson (LIOT). Nous avons déjà légiféré à plusieurs reprises pour essayer de limiter les abus. Le meilleur moyen d'action, c'est la transparence, c'est-à-dire le fait d'avoir obligé les banques à indiquer, une fois par an, le montant de l'ensemble des commissions qu'elles prélevent, et les comparaisons qui peuvent dès lors être établies par les associations de défense des consommateurs et qui montrent que, selon les réseaux bancaires, les mêmes prestations font parfois l'objet d'écartes considérables.

C'est en renforçant la transparence que nous pourrions améliorer les textes déjà votés, plus qu'en fixant des plafonds. Les banques sont toujours pleines d'imagination : elles inventeront de nouveaux services à facturer et contourneront toujours les textes que nous voterons. Le tort de cette proposition de loi, issue du

travail de nos collègues du groupe GDR, est de suivre une approche erronée, selon moi, de la réalité économique bancaire.

Allons plutôt vers plus de transparence, aidons les associations de consommateurs à montrer qu'il existe des réseaux bancaires extrêmement performants, qui facturent très peu de frais – l'e-banque a fait s'effondrer les coûts des transactions. C'est dans cette direction qu'il faudrait aller, au lieu d'augmenter encore les contraintes.

M. Matthias Renault, rapporteur. Je vois qu'il existe à gauche une certaine amertume, liée au fait que nous avons repris mot pour mot un texte du groupe GDR, étant entendu que nous proposons par ailleurs quelques amendements pour essayer de réorienter un peu la proposition de loi.

M. Labaronne a abordé le sujet d'une façon assez caricaturale, mais je vais le rassurer : notre projet n'est pas de nationaliser les banques. Il ne s'agit même pas de concrétiser le projet mutualiste de banque du peuple de M. Proudhon, qu'il doit connaître en sa qualité d'ancien professeur d'économie. Si j'étais un peu taquin, je dirais que nous ne sommes pas des communistes même si nous reprenons un texte déposé par leur parti. En revanche, je vais vous lire une citation célèbre de feu notre roi Saint Louis au sujet de l'usure : « Il est pernicieux que l'argent produise de l'argent. Toute stipulation d'intérêts relève d'une vilaine paresse car elle vient, sans labeur, grossir au moment de la restitution la somme prêtée. Je veux interdire l'usure et l'argent qui prospère en dormant ». Saint Louis était peut-être communiste avant l'heure...

Cette proposition de loi est un texte d'équilibre, surtout modifiée par les amendements que nous avons déposés. L'encadrement des frais bancaires existe déjà pour les publics fragiles : 4 millions de personnes en bénéficient. L'objectif est d'élargir cette pratique, les banques ayant des marges très fortes, *a fortiori* compte tenu de la remontée des taux d'intérêt.

Monsieur de Courson, les banques françaises sont dans une situation largement oligopolistique, malgré la concurrence de plus en plus forte des banques numériques. Les grandes banques installées profitent encore de la quasi-absence de rémunération des comptes courants, qui constitue une anomalie en Europe. Une question se pose en matière de concurrence, aussi bien sur ce point que pour d'autres pratiques, dont certaines constituent des abus.

Ce qui vous est proposé entraverait-il la concurrence ? Dans un avis portant sur un décret relatif au plafonnement des frais bancaires, l'Autorité de la concurrence a estimé que ces derniers pouvaient être « très élevés au regard du montant de la transaction rejetée » et que les risques d'atteinte à la concurrence qui pourraient résulter du plafonnement de la tarification des incidents de paiement restaient « limités ». Même l'autorité chargée de veiller sur le respect de la concurrence en France se montre assez souple sur cette question.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1er

(articles L. 312-1-3, L. 131-73, L. 133-26, L. 133-8, L. 133-10 et L. 133-21
du code monétaire et financier)

Encadrement des frais bancaires facturés aux particuliers en cas d'incidents ou d'irrégularités sur leur compte bancaire

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 1^{er} de la proposition de loi prévoit l'interdiction de deux catégories de frais bancaires : les commissions d'intervention et les frais de notification d'un refus d'exécuter un ordre de paiement. En outre, il prévoit le plafonnement d'autres frais liés à des incidents ou des irrégularités dans une limite fixée par décret en Conseil d'État.

Position de la commission des finances

Le rapporteur a proposé une nouvelle rédaction de l'article premier afin de privilégier un plafonnement global des frais bancaires. L'article a été adopté par la commission dans sa version initiale, après le rejet de deux amendements, dont celui déposé par le rapporteur.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

1. Les commissions d'intervention font l'objet d'un encadrement aux termes de l'article L. 312-1-3 du code monétaire et financier

Les commissions d'intervention sont prélevées par les établissements bancaires lorsqu'une opération est initiée depuis un compte insuffisamment approvisionné. Elles rémunèrent l'examen individualisé réalisé par la banque pour décider, en l'absence de provision suffisante, d'honorer ou non le paiement – ce qu'elle choisit de faire dans environ 90 % des cas, comme, par exemple, le règlement d'une facture d'énergie depuis un compte débiteur.

Longtemps laissées sans encadrement, ces commissions ont suscité de vives préoccupations, mises en lumière dans l'étude d'impact⁽¹⁾ accompagnant le projet de loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 relatif à la séparation et à la régulation des activités bancaires.

Le Gouvernement y soulignait notamment la « forte exposition des consommateurs aux frais bancaires », particulièrement marquée chez les publics les plus vulnérables, susceptibles de subir plusieurs dizaines de commissions

(1) *Étude d'impact, Projet de loi relatif à la séparation et à la régulation des activités bancaires, Assemblée nationale, n° 661, déposée le 18 décembre 2012, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl0566-ei.asp>.*

d'intervention par mois. Selon l'Observatoire des tarifs bancaires, dont les données sont présentées dans l'étude d'impact, le nombre maximum de commissions pouvant être facturées à un même client variait, selon les établissements, entre 30 et 150 par mois, pour un coût total pouvant atteindre entre 130 et 220 euros.

Initialement, le plafonnement de ces frais ne devait s'appliquer qu'aux personnes identifiées comme étant en situation de fragilité financière. **Les débats parlementaires ont permis d'étendre cette mesure à l'ensemble des particuliers.**

Depuis l'adoption de la loi, l'article L. 312-1-3 du code monétaire et financier encadre strictement ces commissions, désormais plafonnées à 8 euros par opération et 80 euros par mois pour tous les clients.

Pour les personnes en situation de fragilité financière – c'est-à-dire celles ayant souscrit une offre spécifique ou bénéficiant du droit au compte – ces plafonds sont réduits à 4 euros par opération et 20 euros par mois. En outre, les banques ont l'obligation de leur proposer une offre adaptée, incluant des moyens de paiement simplifiés et des services destinés à limiter les frais en cas d'incident.

2. L'article L. 131-73 prévoit le plafonnement des frais liés aux rejets de chèques sans provision

La loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001, dite loi Murcef, a introduit une réforme destinée à atténuer les conséquences particulièrement lourdes du régime des chèques sans provision, en particulier pour les particuliers et les petites entreprises confrontés à des difficultés financières.

En 1999, on comptait 2,6 millions d'interdits bancaires, dont 93 % étaient des particuliers. La réforme visait à favoriser la régularisation rapide des incidents de paiement et à alléger les sanctions jugées excessives, notamment pour les montants modestes. Elle a rééquilibré sanction, réparation et réinsertion en plafonnant les frais bancaires et en abaissant la pénalité libératoire pour les chèques de moins de 50 euros.

Le plafonnement des frais a été précisé par le décret n° 2002-694 du 30 avril 2002, qui a fixé à 30 euros le montant maximal pouvant être perçu pour le rejet d'un chèque inférieur à 50 euros, quel que soit le libellé des frais (traitement, courrier, etc.), afin d'éviter tout contournement.

Ce dispositif a été complété par le décret n° 2007-1611 du 15 novembre 2007, qui a instauré un plafond de 50 euros pour les chèques d'un montant supérieur à 50 euros. Ainsi, lorsqu'un chèque est rejeté pour défaut de provision, les frais facturés à l'émetteur sont encadrés, couvrant notamment les coûts liés au traitement du rejet et à l'envoi des notifications.

3. Les frais supplémentaires facturés par les banques au titre de l'exception prévue par l'article L. 133-10 du code monétaire et financier

L'article 52 de la directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007, relative aux services de paiement dans le marché intérieur pose en principe, **l'interdiction pour les prestataires de services de paiement de facturer à leurs clients des frais liés à l'exécution de leurs obligations d'information ou à la mise en œuvre de mesures correctives et préventives**. Toutefois, des exceptions sont expressément prévues aux articles 65, 66 et 74 de la directive. Dans ces cas, des frais peuvent être perçus à condition qu'ils soient convenus contractuellement et qu'ils soient raisonnables et proportionnés aux coûts réels supportés par le prestataire.

La transposition de cette directive en droit français a été assurée par l'ordonnance n° 2009-866 du 15 juillet 2009. Celle-ci a introduit un dispositif analogue à l'article L. 133-26 du code monétaire et financier, qui prohibe en principe toute facturation par les prestataires pour la fourniture d'informations liées à un incident de paiement ou pour la mise en œuvre de mesures correctrices, telles que le blocage d'un paiement suspect ou la notification d'un rejet.

Néanmoins, le texte prévoit trois exceptions à ce principe. Des frais peuvent être exigés, sous réserve qu'ils soient justifiés, prévus par contrat et proportionnés :

- lorsqu'un instrument de paiement est bloqué en raison d'une suspicion de fraude (article L. 133-8) ;
- en cas de refus d'exécution d'un ordre de paiement (article L. 133-10) ;
- lorsqu'une enquête est menée sur une opération mal exécutée (article L. 133-21).

Ainsi, un prestataire peut, dans ces hypothèses, imputer des frais à l'utilisateur, notamment lorsque l'exécution d'un ordre de paiement est refusée. L'article L. 133-10 encadre strictement cette possibilité : le prestataire doit en informer l'utilisateur ou mettre cette information à sa disposition dans un délai d'un jour ouvrable à compter de la réception de l'ordre. Cette notification doit être motivée, sauf lorsqu'elle relève des obligations liées à la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme.

La réglementation n'énumère pas les motifs de refus, mais ceux-ci peuvent découler d'une provision insuffisante, d'un soupçon de fraude ou d'une erreur matérielle (comme une irrégularité dans la saisie de l'IBAN). Dans ce dernier cas, le prestataire est invité, dans la mesure du possible, à indiquer à l'utilisateur la procédure de correction à suivre.

4. Les frais de révocation tardive d'un ordre de paiement ne sont pas plafonnés.

En principe, un ordre de paiement — qu'il s'agisse d'un virement ou d'un prélèvement — devient irrévocabile dès sa réception par la banque. Une modification ou une annulation tardive demeure toutefois envisageable si l'établissement bancaire y consent, parfois avec l'accord préalable du bénéficiaire.

L'article L. 133-8 du code monétaire et financier, tel qu'introduit par l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017, prévoit que de tels cas de révocation peuvent donner lieu à la facturation de frais, à condition que cette faculté soit expressément prévue dans le contrat de compte ou dans le contrat-cadre de services de paiement. **Aucun plafond n'étant fixé par la loi, le montant de ces frais reste à la libre appréciation des établissements bancaires et peut donc varier d'un prestataire à l'autre.**

5. Les frais de recouvrement liés à un paiement mal exécuté ne sont pas plafonnés

L'article L. 133-21 du code monétaire et financier, dans sa version issue de l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017, dispose que lorsque le client fournit un identifiant erroné — par exemple un IBAN incorrect — et que la banque exécute néanmoins l'opération, celle-ci n'est pas tenue responsable du paiement mal dirigé. Elle demeure toutefois tenue de déployer des efforts raisonnables pour récupérer les fonds transférés à tort.

Si ces démarches échouent, l'établissement doit communiquer au client les informations nécessaires pour lui permettre d'intenter une action en justice. Dans ce cadre, la banque peut facturer des frais de recouvrement, à condition que cette possibilité ait été expressément prévue dans le contrat conclu avec le client. **Ces frais ne font l'objet d'aucun encadrement légal et peuvent donc varier librement d'un établissement à l'autre.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. L'interdiction des frais de commission d'intervention et de notification d'un refus d'exécution d'un ordre de paiement

La proposition de loi prévoit une refonte du régime applicable aux commissions d'intervention, actuellement perçues par les banques en cas d'incident de paiement ou d'irrégularité sur le compte d'un particulier. Alors que le droit en vigueur autorise ces frais dans certaines limites et sous conditions, **la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 312-1-3 introduit une interdiction générale et absolue de facturation de tels frais.** Une seule dérogation est maintenue, pour les frais relatifs à une opposition à un prélèvement pour motif frauduleux ou abusif, conformément aux dispositions de l'article L. 131-73.

Par ailleurs, la proposition vise à interdire la facturation des frais liés à la notification d'un refus d'exécution d'un ordre de paiement, y compris lorsque ce refus est justifié. Elle entend ainsi mettre fin à une pratique jugée inéquitable, notamment s'agissant du coût excessif de certains courriers de notification. Selon le rapport de l'UNAF de novembre 2017⁽¹⁾, certaines banques facturent ces envois jusqu'à 16 euros, n'hésitant parfois pas à les facturer deux fois.

COMPARAISON ENTRE L'ÉTAT ACTUEL DU DROIT ET LA PROPOSITION DE LOI

Type de frais	État actuel du droit	Proposition de loi
Commissions d'intervention (frais d'incident de paiement)	Autorisées, plafonnées, facturables aux particuliers sauf exceptions.	Interdiction totale de facturation pour les particuliers, sauf frais liés à opposition pour motif frauduleux (article L. 131-73).
Frais liés au rejet de chèque	Frais à la charge du tireur, plafonnés par la réglementation : souvent 20 ou 30 euros selon les cas.	Maintien de la facturation, mais plafonds inscrits dans la loi : - 15 euros maximum si le chèque est inférieur ou égal à 50 euros ; - 30 euros maximum si le chèque est supérieur à 50 euros.
Frais en cas de refus d'exécution d'ordre de paiement	Autorisés dans certains cas (référence à l'article L. 133-10).	Suppression de l'autorisation de facturer ces frais.
Frais en cas de révocation tardive d'un ordre de paiement	Autorisés s'ils sont prévus au contrat, sans plafond légal.	Toujours possibles s'ils sont prévus au contrat, mais plafonnés par décret en Conseil d'État.
Frais de recouvrement	Possibles si prévus au contrat, sans plafond légal, montant libre dans les limites contractuelles.	Toujours possibles s'ils sont prévus au contrat, mais plafonnés par décret en Conseil d'État.

2. Des plafonnements plus stricts, établis par le Gouvernement, pour certains frais bancaires

L'article commenté vise à instaurer des plafonds pour certains frais jusqu'ici non encadrés, ainsi qu'à réviser les plafonds existants pour des frais déjà plafonnés.

S'agissant des frais liés au rejet de chèques, elle confirme la possibilité pour les banques de les facturer au tireur, tout en fixant clairement dans la loi des limites strictes : 15 euros maximum pour un chèque rejeté d'un montant inférieur ou égal à 50 euros, et 30 euros pour un chèque d'un montant supérieur.

Par ailleurs, la proposition introduit un plafond réglementaire, défini par décret, pour les frais facturés en cas de révocation tardive d'un ordre de paiement, afin de prévenir toute facturation excessive. De même, bien que les frais de recouvrement puissent toujours être appliqués lorsqu'ils sont prévus dans le

(1) UNAF et INC, op. cit. p. 44.

contrat, leur montant sera désormais encadré par un plafond fixé par décret, afin d'éviter des charges disproportionnées pour les clients.

Le rapporteur estime néanmoins qu'il est possible de faire évoluer la proposition de loi afin qu'elle reflète une approche plus équilibrée. Il a, à cette fin, déposé un amendement de réécriture globale de l'article, visant à substituer au dispositif initial un plafonnement transversal des frais, fixé par décret après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Avant de rejeter l'ensemble de la proposition de loi, la commission a dans un premier temps adopté l'article 1^{er} non modifié, après le rejet de deux amendements (un amendement de suppression (CF4) et l'amendement de rédaction globale proposé par le rapporteur (CF21)).

*
* * *

Amendement de suppression CF4 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). Vous avez cité Saint Louis, monsieur le rapporteur, mais la condamnation des taux d'intérêt date d'Aristote. Elle a ensuite été reprise par saint Thomas d'Aquin, qui disait, au XIII^e siècle, qu'on ne peut pas gagner de l'argent sur le temps, car celui-ci n'appartient qu'à Dieu.

Il existe un niveau de transparence très élevé au sujet des frais bancaires. Un document d'information tarifaire, standardisé, est remis au client dès qu'il ouvre un compte. Tous les clients reçoivent ensuite, chaque mois, un relevé détaillé. Un récapitulatif annuel, exhaustif, est enfin envoyé à chacun. Par ailleurs, un comparateur officiel des tarifs a été mis en place, il y a de nombreuses années, grâce aux pouvoirs publics. Dans une économie de marché, une telle transparence sur les tarifs bancaires est tout de même un atout considérable.

M. Matthias Renault, rapporteur. Le Comité consultatif du secteur financier a lui-même souligné l'existence d'un manque de transparence. Les informations ne sont pas rendues publiques par les banques. Si c'était le cas, des associations de consommateurs pourraient comparer les pratiques.

M. Jean-Philippe Tangy (RN). Monsieur Labaronne, je trouve incroyable que vous refusiez d'admettre que le système ne marche pas. J'ai dit tout à l'heure que les frais avaient augmenté de 5 % et vous m'avez répondu que c'était faux. Vous aviez raison, parce qu'ils ont augmenté de 6,3 % depuis deux ans, en réalité.

Il est dommage d'en rester à des considérations idéologiques quand il est question de ménages précaires, relevant des classes populaires ou des classes moyennes inférieures. Quand on est riche, mais c'est sans doute un hasard incroyable, les frais bancaires n'existent plus : on peut tout négocier et on a des avantages ! C'est incroyable à quel point le niveau des frais bancaires dépend de la rémunération des gens et non du marché ou des fondamentaux économiques. Si nous constatons, au Rassemblement national, que vos mesures avaient marché, nous en serions ravis, mais elles ne marchent pas.

Je regrette aussi que nos collègues socialistes soient toujours dans la polémique. Nous avions prévenu que nous allions reprendre ce texte, que nous avions soutenu en séance. J'ai appelé les collègues communistes et je leur ai envoyé un e-mail. Ce que nous faisons n'est pas du tout de la piraterie. Vous n'acceptez pas, tout simplement, qu'on puisse agir de manière consensuelle dans l'intérêt général. Il faut toujours que vous dénigriez, que vous diffamiez et que vous créiez des polémiques qui n'ont pas lieu d'être.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Je soutiendrai cet amendement, car je trouve que l'article 1^{er} n'est pas utile. Il n'est pas question de nier les problèmes qui existent, mais de laisser de la place au dialogue. Comme M. de Courson l'a dit, des éléments assurant de la transparence existent. C'est plutôt par la négociation et le dialogue qu'il faut avancer, en s'appuyant sur les instances de contrôle et la transparence, au lieu de toujours légiférer sur tout, ce qui devient très pénible. J'ai même l'impression que ce texte va faire le contraire de ce que vous voudriez : il va notamment obliger les banques à refuser les découverts bancaires.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Je crois qu'un problème se pose effectivement : nombre de nos concitoyens nous parlent des difficultés qu'ils rencontrent. Mais si nous légiférons pour interdire au système bancaire d'appliquer certaines mesures, ma crainte est que cela conduise à des répercussions sur les frais de tenue de compte ou sur d'autres plans, sans qu'il y ait nécessairement un lien avec un problème de paiement. Il faut donc être très prudent. À terme, une négociation devra être menée avec l'ensemble du système bancaire afin d'aboutir à une harmonisation et à des montants acceptables en matière de frais.

M. Daniel Labaronne (EPR). Monsieur le rapporteur, il existe un comparateur officiel des tarifs bancaires, accessible à l'adresse www.tarif-bancaires.gouv.fr.

S'agissant de l'évolution des frais, monsieur Tanguy, ce que vous dites n'est que relativement vrai. De 2024 à 2025, ils ont légèrement augmenté, mais pas plus que les services en général. Ce que vous oubliez aussi de dire, c'est que les frais bancaires ont évolué beaucoup moins vite que l'inflation sur la période 2015-2025. Ils ont augmenté de 17 %, alors que l'inflation a été de 20 %.

M. Matthias Renault, rapporteur. Les tarifs bancaires sont publics, mais il manque certaines informations pour qu'on puisse se rapprocher d'un modèle de

concurrence pure et parfaite : d'une part, la récurrence des frais bancaires, au nom du secret concurrentiel ; d'autre part, le pourcentage des frais au sein du produit net bancaire. L'Unaf (Union nationale des associations familiales) s'est plainte du fait que ces deux informations n'étaient pas publiques, et le Comité consultatif du secteur financier a fait de même.

J'en viens à la question de la concertation. J'ai précisément déposé un amendement – j'espère que nous pourrons en discuter, mais cela dépendra du sort de celui que nous sommes en train d'examiner – qui demande que le plafond soit fixé en concertation avec les différents acteurs, dont les premiers concernés, évidemment, c'est-à-dire ceux du secteur bancaire.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF21 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault, rapporteur. Cet amendement vise à réécrire l'article 1^{er}, ce qui nous éloignerait un peu du texte initial du groupe GDR. Nous proposons une solution équilibrée qui consiste à plafonner l'ensemble des frais bancaires par décret, après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financière, lequel est placé auprès de la Banque de France. Ce dispositif aurait l'avantage d'instaurer une régulation à la fois cohérente et transparente, qui favoriserait une lutte efficace contre les pratiques abusives. Selon nous, la suppression pure et simple de certains frais bancaires ne devrait être envisagée que dans des cas bien précis, par exemple pour les frais liés à la notification d'un découvert.

M. Daniel Labaronne (EPR). Cet amendement s'inscrit dans la logique de la proposition de loi, qui consiste à considérer tous les clients d'une manière indifférenciée, qu'ils aient des problèmes financiers ou pas. Un client qui n'a pas de problème financier mais qui est négligent, qui oublie de payer ses traites ou ne met pas en place des prélèvements au bon moment, c'est-à-dire qui fait preuve d'un peu de désinvolture, bénéficiera du dispositif proposé par nos collègues, si j'ai bien compris. Il faudrait au contraire cibler les personnes en situation de fragilité bancaire, pour leur proposer, comme c'est le cas actuellement, des tarifs d'un niveau très faible.

M. Matthias Renault, rapporteur. Cet amendement écrasera-t-il le dispositif existant pour les publics les plus fragiles ? Non, il sera maintenu. Il y aura donc un dispositif concernant en particulier ces personnes et un dispositif global, dont tous les publics bénéficieront, en effet.

On peut considérer que, de la même façon qu'il peut exister des clients désinvoltes, certaines banques sont désinvoltes en ce qui concerne le montant de leurs frais bancaires et leur application. La bonne règle à suivre sera trouvée dans le cadre d'une concertation avec les acteurs concernés : le montant du plafond ne sera pas fixé dans la loi.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 1^{er} non modifié.

*
* * *

Article 2

(article L. 162-1 du code des procédures civiles d'exécution)

Encadrement des frais liés à la saisie-attribution et à la saisie administrative du tiers détenteurs

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 2 prévoit un plafonnement des frais bancaires liés aux saisies-attributions : il limite ces frais à 10 % du montant dû au créancier, avec un plafond maximal fixé par décret.

Position de la commission des finances

Après avoir adopté un amendement précisant que le décret de plafonnement serait pris après avoir reçu l'avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, la commission a adopté l'article modifié.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

À la différence de la saisie administrative à tiers détenteur, la saisie-attribution concerne les dettes contractées envers des créanciers privés, tels qu'un propriétaire, un fournisseur ou un organisme de crédit. Elle peut être mise en œuvre en cas d'impayés de loyers, de factures ou d'échéances de prêt.

Pour qu'une saisie-attribution puisse être pratiquée, le créancier doit au préalable obtenir une décision de justice constatant l'existence de la dette. Une fois cette décision rendue, le créancier peut faire appel à un commissaire de justice (anciennement huissier de justice), qui établira un acte de saisie et le notifiera à l'établissement bancaire du débiteur.

Contrairement à la saisie administrative, cette procédure ne bénéficie d'aucun encadrement légal spécifique concernant les frais bancaires associés. Ainsi, les frais facturés par la banque peuvent atteindre jusqu'à 142 euros, quel que soit le montant initial de la dette, ce qui peut alourdir considérablement la charge financière pour la personne concernée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L’article commenté prévoit d’harmoniser le régime applicable, en alignant le plafond des frais liés à une saisie-attribution sur celui déjà en vigueur pour la saisie administrative à tiers détenteur.

Cette modification, soutenue notamment par les associations de consommateurs, répond à la nécessité de protéger les ménages endettés, déjà fragilisés par les procédures de saisie, en limitant les frais qui leur sont imputés.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Avant de rejeter l’ensemble de la proposition de loi, la commission a adopté l’article 2, modifié par un amendement précisant que le décret de plafonnement serait pris après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (amendement CF5).

*
* * *

Amendement de suppression CF6 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). Un travail important a été réalisé sur la question des frais bancaires. Il existe, cela a été dit, un Comité consultatif, et le secteur bancaire a pris des engagements en matière de plafonnement, qui font l’objet d’un suivi par l’ACPR. Le dispositif qui a ainsi vu le jour est efficace. Selon l’ACPR, il n’y a pas eu d’explosion des tarifs et les obligations à l’égard de la clientèle fragile sont respectées. Les frais bancaires représentent 0,41 % du budget des ménages – ils ont baissé, puisqu’ils s’élevaient auparavant à 0,7 %.

M. Matthias Renault, rapporteur. Cet article concerne une question un peu plus précise, qui est la différence de traitement entre les saisies-attributions concernant des créanciers privés et les saisies administratives à tiers détenteur. Sur ce point, le groupe LR était plutôt en phase avec le texte.

M. Jean-Philippe Tangy (RN). Excusez-moi, monsieur Labaronne, mais il n’y a aucune raison que les frais bancaires suivent l’inflation. Ces derniers temps, elle était exogène, puisque liée aux évolutions des prix de l’énergie et de certaines matières premières. Quel est le rapport avec les frais bancaires ? Ils devraient au contraire avoir un effet désinflationniste. Vous ne pouvez pas dire qu’il est formidable que les frais bancaires aient été inférieurs à une inflation exogène. Ils devraient baisser grâce à la modernisation et à la numérisation : ils devraient être liés au coût réel. Quand annuler un chèque demandait du travail, réalisé sur des bouts de papier par une dizaine de personnes, ce qui devait prendre un temps fou,

on pouvait comprendre qu'il y ait un petit coût, mais désormais il n'y a même plus d'intervention. Cela ne devrait donc rien coûter, ou alors un centime.

M. Daniel Labaronne (EPR). Concernant le modèle bancaire, il faut tenir compte de tous les coûts et de tous les revenus. Oui, le coût des fluides augmente !

Monsieur Tanguy, si votre intention est de remettre en cause le système de banque française universelle, de banque française relationnelle, de banque française de proximité, faites ! Les quelque 350 000 agents qui y travaillent et qui, légitimement, enregistrent des augmentations de salaire représenteront toutefois un petit enjeu.

Vous avez une drôle de conception du compte d'exploitation des banques.

M. Matthias Renault, rapporteur. Le chantage aux emplois et aux fermetures d'agence sur la question de l'encadrement des frais bancaires n'est pas sérieux. Leur traitement est déjà une opération automatisée. Vos propos sont caricaturaux, ou peut-être des éléments de langage venus de secteurs organisés, pour ne pas dire de lobbies bancaires.

La commission rejette l'amendement.

Amendement CF5 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). Cet amendement propose de corriger une erreur dans l'alinéa 2 en ajoutant les mots « pris après avis du comité consultatif de la législation et de la réglementation financière ».

M. Matthias Renault, rapporteur. Avis très favorable à cette précision légistique et au renforcement de la consultation.

La commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 2 modifié.

*

* * *

Article 3

(article L. 312-1-2-1 [nouveau] du code monétaire et financière)

Plafonnement de l'ensemble des frais bancaires

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 3 prévoit le plafonnement de l'ensemble des frais bancaires mentionnés à l'article D. 312-1-1 du code monétaire et financier.

Position de la commission des finances

Après avoir adopté un amendement précisant que le décret de plafonnement serait pris après avoir reçu l'avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, la commission a rejeté l'article modifié.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

L'article D. 312-1-1 du Code monétaire et financier dresse la liste des services et frais bancaires que les établissements de crédit et de paiement peuvent facturer. Si certains de ces frais sont encadrés, comme les commissions d'intervention qui font l'objet d'un plafonnement, la majorité d'entre eux ne sont soumis à aucune limitation.

Ce système de plafonnement au cas par cas peut conduire à laisser perdurer certaines pratiques tarifaires, sans que les autorités de contrôle ou de régulation disposent des moyens d'intervention adéquats.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article commenté instaure un plafonnement global des frais et services bancaires, en confiant au Gouvernement la responsabilité de fixer ces plafonds par décret. Cette délégation offre au Gouvernement la souplesse nécessaire pour établir des limites équilibrées, tenant compte des réalités économiques, tout en prévenant les effets indésirables ou les conséquences injustes pour les clients.

Le rapporteur estime que ce dispositif pourrait **constituer l'axe principal de l'équilibre recherché** et que la proposition de loi gagnerait à **résérer la suppression des frais à certaines pratiques précisément identifiées**. C'est dans cet esprit qu'il a déposé trois amendements visant à supprimer certains frais : le premier concernait les frais liés à l'envoi de courriers, qu'ils soient matériels ou électroniques, relatifs aux notifications d'incidents ou aux informations générales nécessaires à la gestion du compte (CF22), le deuxième visait à supprimer les frais de tenue des comptes inactifs pendant douze mois (CF25) et le troisième à plafonner les frais liés à l'ouverture, à la tenue ou à la clôture des comptes de campagne (CF24).

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Avant de rejeter l'ensemble de la proposition de loi, la commission a rejeté l'article 3 après l'avoir modifié par un amendement précisant que le décret de plafonnement serait pris après avis du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (amendement CF7).

*
* * *

Amendement de suppression CF8 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). L'article 3 plafonne par décret l'ensemble des frais bancaires. Ce n'est pas conforme à la nouvelle directive européenne sur les services de paiement (DSP 2) ; cela porte atteinte à la liberté du commerce et de l'industrie et cela annule la concurrence – assez forte – entre des établissements bancaires qui se positionnent précisément par leurs plafonds. J'appelle l'attention sur les difficultés d'application d'un tel article.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **rejette** l'amendement.*

Amendement CF22 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault, rapporteur. Cet amendement concerne la facturation injustifiée des courriers adressés au client dans le cadre de la gestion courante du compte. Toutefois, dans la mesure où l'amendement CF21 n'a pas été adopté, je le retire.

*L'amendement est **retiré**.*

Amendement CF7 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). Cet amendement propose la même modification que l'amendement CF5 pour l'article 2.

*Suivant l'avis du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement.*

*Elle **rejette** l'article 3 **modifié**.*

Article 4

(article L. 351-2 [*nouveau*] du code monétaire et financière)

Sanction de l'absence de respect de la loi

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 4 de la proposition de loi prévoit explicitement des sanctions pour les banques ne respectant pas les plafonds ou les interdictions de frais bancaires.

Position de la commission des finances

La commission a adopté cet article sans qu'il ne soit modifié.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

Les enquêteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes bénéficient d'habilitations spécifiques prévues par le code monétaire et financier leur permettant de rechercher et constater les infractions ou manquements aux règles du code de la consommation, conformément aux dispositions du livre V de ce dernier.

En matière de frais bancaires, ils interviennent notamment en relevant les pratiques commerciales trompeuses définies à l'article L.121-1 du code de la consommation. Ces pratiques sont passibles de sanctions pénales, prévues aux articles L.132-1 et suivants, ainsi que de mesures de police administrative, telles que les injonctions prévues aux articles L.521-1 et suivants.

La publication des sanctions et injonctions est également prévue, généralement diffusée via les sites et réseaux sociaux de la DGCCRF, des directions départementales de la protection des populations (DDPP), des préfectures et des professionnels concernés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article commenté introduit un nouvel article L. 351-2 au sein du code monétaire et financier, visant à renforcer la régulation des frais bancaires. Il prévoit que les établissements de crédit qui facturerait des frais supérieurs aux plafonds légalement fixés seraient sanctionnés par une amende administrative proportionnelle au manquement constaté, comprise entre 100 % et 200 % du montant des frais indûment perçus au-delà de ces plafonds.

Cette mesure instaure ainsi une sanction proportionnelle, automatique et particulièrement dissuasive, en liant directement le montant de l'amende au dépassement constaté, afin de garantir le respect effectif des règles de plafonnement et de mieux protéger les consommateurs contre les pratiques abusives.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Avant de rejeter l'ensemble de la proposition de loi, la commission a rejeté un amendement de suppression (CF9) et a adopté l'article.

*
* * *

Amendement de suppression CF9 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). L'article 4 installe un dispositif de sanctions financières à l'encontre des établissements bancaires ne respectant pas les plafonds. Or il existe déjà un dispositif de contrôle important, celui de l'ACPR, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) et la Banque centrale européenne (BCE). Vous qui êtes les chantres de la simplification et de la suppression des superstructures, vous souhaitez rajouter un dispositif ! Ce n'est pas opportun.

En outre, vous êtes dans une logique punitive, selon moi infondée. Nous risquons de perdre les taux d'intérêt bas qui existent en France au profit d'intérêts variables se répercutant défavorablement sur les clients.

M. Matthias Renault, rapporteur. Monsieur Labaronne, vous qui êtes un chantre de la concurrence pure et parfaite, vous savez bien que cette concurrence a, dans les pays où elle existe, en particulier anglo-saxons, une contrepartie : des autorités de la concurrence qui veillent à son application. Un régime de sanctions pour manquement à la concurrence n'est pas une insulte à une concurrence saine.

Il ne s'agit pas ici de créer un nouveau régime de sanctions, mais de renforcer les sanctions existantes – et déjà importantes : en 2023-2024, un contrôle de la DGCCRF sur 100 établissements bancaires a révélé que 20 % d'entre eux étaient en irrégularité.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 4 non modifié.

*
* * *

Article 5

(article L. 351-2 [nouveau] du code monétaire et financier)

Élargissement des données communiquées à l'Observatoire

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 5 de la proposition de loi prévoit l'élargissement des données que l'Observatoire pour l'inclusion bancaire peut demander aux banques.

Position de la commission des finances

La commission a adopté cet article sans qu'il ne soit modifié.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 a instauré un Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) chargé de surveiller les pratiques des établissements de crédit, en particulier à l'égard des populations en situation de fragilité financière. Sa mission comprend la collecte d'informations sur l'accès aux services bancaires des particuliers non professionnels, sur leur usage de ces services, ainsi que sur les initiatives des banques en matière d'inclusion bancaire.

L'OIB définit, produit et analyse également des indicateurs destinés à évaluer l'évolution des pratiques des établissements dans ce domaine. Cependant, les données publiées portent essentiellement sur les comptes des clients identifiés comme fragiles, représentant seulement 6 % des comptes des particuliers.

Or, pour mesurer précisément le volume et l'impact des frais d'incidents bancaires sur les ménages, il est indispensable de disposer de données solides et exhaustives. Le rapport annuel de l'Observatoire ne fournit ainsi aucune information sur le montant total annuel des frais d'incidents bancaires pour l'ensemble des clients, ni sur le montant moyen payé par chaque client, ni sur le nombre mensuel de personnes concernées par ces frais.

Aucune autre instance ne comble ce vide statistique. Malgré des sollicitations récurrentes, l'Insee ne publie aucun indicateur relatif aux frais d'incidents bancaires. L'enquête *Budget de famille*, qui détaille pourtant près de 900 postes de dépenses, se limite aux cotisations bancaires classiques et ne documente pas les frais liés aux incidents. Ce manque d'information est d'ailleurs ancien : dès 2010, le rapport Pauget-Constans⁽¹⁾ déplorait que, sous l'effet des normes européennes, les indices de l'Insee excluent les frais liés aux incidents de paiement et aux découverts bancaires.

(1) *Rapport de MM. Pauget et Constans sur la tarification des frais bancaires, juillet 2010.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article commenté propose d'étendre le périmètre de collecte de l'Observatoire de l'inclusion bancaire afin d'intégrer non seulement les clients identifiés comme fragiles, mais également l'ensemble des clientèles, pour disposer de statistiques solides et exhaustives sur le volume, le montant moyen et l'impact des frais d'incidents bancaires.

Par ailleurs, l'article prévoit de renforcer la transparence des pratiques des établissements de crédit en demandant à l'OIB de systématiser la description et l'analyse d'exemples concrets de bonnes ou mauvaises pratiques individuelles, afin de mieux comprendre et suivre les comportements bancaires.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Avant de rejeter l'ensemble de la proposition de loi, la commission a rejeté un amendement de suppression (CF10) et a adopté l'article.

*
* * *

Amendement de suppression CF10 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). L'article 5 entend renforcer la transparence des pratiques bancaires en élargissant les remontées d'information vers l'Observatoire de l'inclusion bancaire (OIB).

Mais l'objectif est déjà atteint, puisque les banques ont l'obligation de fournir à l'OIB toutes les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions, faute de quoi elles sont très lourdement sanctionnées.

C'est la raison pour laquelle nous disposons de données très précises : en 2024, plus de 4,6 millions de personnes étaient en situation de fragilité financière et 1,3 million bénéficiaient d'une offre spécifique plafonnant les frais bancaires à 20 euros par mois et 200 euros par an.

M. Matthias Renault, rapporteur. Je me fais ici le relais de l'Unaf qui considère, au contraire, que les données disponibles sont parcellaires, hétérogènes, et insuffisamment consolidées. Les associations de consommateurs ne sont pas satisfaites des règles de transparence financière.

M. Daniel Labaronne (EPR). Je rappelle que les frais de service bancaire représentent en moyenne 0,41 % du budget des ménages, soit une charge qui n'est pas excessive au regard des services rendus, et qu'ils font déjà l'objet de tout un

système très développé de contrôle, de transparence et de sanctions. Vous voulez en rajouter une couche ! Votre approche me semble très administrée.

M. Matthias Renault, rapporteur. Pourquoi les banques françaises ne rémunèrent-elles pas les comptes courants ? D'où vient ce régime exorbitant par rapport aux autres pays européens ? Les frais bancaires sont une fleur faite au système bancaire français historique.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 5 non modifié.

Après l'article 5

Amendement CF24 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault, rapporteur. Cet amendement n'est pas au cœur de la proposition de loi, mais il permet d'évoquer l'encadrement des frais bancaires relatifs à l'ouverture, la tenue et la clôture des comptes de campagne électorale.

Ce problème ne concerne pas tant les grands partis politiques que les petits candidats, pour qui ces frais peuvent devenir un obstacle à la concurrence électorale. Dans un système démocratique sain, il faut les encadrer – ce qui renvoie plus largement aux débats inachevés sur la banque de la démocratie.

M. Jean-Didier Berger (DR). Vouloir encadrer les frais bancaires pour les comptes de campagne est une bonne démarche. Dans la mesure où ces comptes ne peuvent pas être à découvert, les frais devraient être très limités. Sachant que cet équilibre est aussi obligatoire au moment de leur clôture, il me semble pertinent d'inscrire dans la loi que les frais bancaires doivent être connus dès l'ouverture du compte, et qu'ils ne peuvent être augmentés en toute fin de la campagne.

La commission adopte l'amendement.

Amendement CF23 de M. Matthias Renault

M. Matthias Renault, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer les frais de tenue des comptes inactifs : pas d'activité bancaire, pas de frais.

M. Nicolas Ray (DR). Je suis favorable à cet amendement qui concerne notamment beaucoup d'associations dont les comptes peuvent être momentanément inactifs et se vident tous les mois à cause de frais bancaires.

M. Daniel Labaronne (EPR). Certains éléments de cette proposition de loi et de ces amendements peuvent sembler positifs mais ils tendent aussi à modifier les missions de l'Observatoire de l'inclusion bancaire, qui suit les pratiques des établissements bancaires à l'égard des plus fragiles. Rien ne laisse penser que votre loi préservera les dispositifs d'accompagnement des personnes en fragilité

financière, notamment en matière de gestion de budget. Sous couvert de limiter les frais bancaires, vos mesures ne leur sont pas favorables.

M. Matthias Renault, rapporteur. Le régime juridique qui existe pour les publics fragiles n'est pas affecté par notre proposition de loi. Je ne sais pas à quoi vous faites référence. Si vous considérez que, de manière légistique et technique, des dispositions concernant l'observation des pratiques bancaires sont supprimées, déposez des amendements en séance.

M. Jean-Paul Mattei (Dem). Les comptes inactifs peuvent représenter une charge administrative pour les banques – qui envoient par exemple des alertes ou des lettres de relance pour inciter à clôturer les comptes. On assiste en effet à une dérive, avec plein de petits comptes qui ne tournent plus. Cet amendement me semble excessif.

M. Jean-Didier Berger (DR). Les banques ont des frais fixes ; elles mettent des relevés bancaires et du personnel à disposition des titulaires de comptes inactifs, qui peuvent à tout moment les réactiver. Encadrer et limiter ces frais serait une meilleure solution que de les interdire.

M. Matthias Renault, rapporteur. Un amendement éventuel pour la séance pourrait effectivement porter sur la facturation des lettres de relance, ou poser comme condition que le compte ne soit pas réactivé.

La commission adopte l'amendement.

*
* * *

Article 6

(articles L. 752-2, L. 753-2 et L. 754-2 du code monétaire et financier)

Application en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna

Résumé du dispositif et effets principaux

L'article 6 de la proposition de loi étend aux collectivités de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et de Wallis-et-Futuna les dispositions contenues dans la proposition de loi.

Position de la commission des finances

La commission a adopté cet article sans qu'il ne soit modifié.

I. L'ÉTAT DU DROIT EXISTANT

En vertu du principe de spécialité législative, le code monétaire et financier ne s'applique en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-

et-Futuna qu'à la condition d'une mention expresse. Ces collectivités d'outre-mer, dotées d'une large autonomie, ne sont en effet soumises aux lois nationales que lorsque celles-ci le prévoient explicitement.

Ainsi, pour que les dispositions de la présente proposition de loi y soient applicables, elles doivent faire l'objet d'une mention spécifique dans les articles du code monétaire et financier relatifs à l'outre-mer.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article commenté vise à étendre l'application des protections contre les frais bancaires supplémentaires d'incidents et le plafonnement des frais courants aux collectivités d'outre-mer de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna.

Ce dispositif implique que les dispositions législatives découlant de la loi seraient applicables dans ces territoires, assurant ainsi une égalité réelle de traitement des clients bancaires sur l'ensemble du territoire national.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION

Avant de rejeter l'ensemble de la proposition de loi, la commission a rejeté un amendement de suppression (CF11) et a adopté l'article.

*
* * *

Amendement de suppression CF11 de M. Daniel Labaronne

M. Daniel Labaronne (EPR). L'article 6 vise à appliquer cette loi à la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Cela soulève de nombreuses objections de fond : il y a dans ces territoires un système bancaire tout à fait particulier.

M. Matthias Renault, rapporteur. Je suis pour l'égalité territoriale au sein de la République.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'article 6 non modifié.

Après l'article 6

Les amendements CF12, CF13, CF14, CF15, CF16, CF17, CF18 et CF20 de M. Aurélien Le Coq sont retirés.

Titre

*Suivant l'avis du rapporteur, les amendements CF2, CF3 et CF1 de M. Daniel Labaronne sont successivement **rejetés**.*

*La commission **rejette** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

LISTE DES ORGANISMES SOLlicités PAR LE RAPPORTEUR AYANT FAIT PARVENIR UNE RÉPONSE ÉCRITE

- Fédération Fédération bancaire française (FBF) * ;
- Direction générale du Trésor (DGT) ;
- Banque de France (BdF) ;
- Institut d'émission des outre-mer (IEDOM).

* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.