



N° 4852

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 décembre 2021.

PROPOSITION DE LOI

*portant lutte contre l'exclusion financière et
plafonnement des frais bancaires,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par

MM. Bertrand PANCHER, Charles de COURSON
et les membres du groupe Libertés et Territoires ⁽¹⁾,
députés.

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs :* Jean-Félix Acquaviva, Sylvain Brial, Michel Castellani, Jean-Michel Clément, Paul-André Colombani, Charles de Courson, Jennifer De Temmerman, Jeanine Dubié, Frédérique Dumas, Olivier Falorni, Stéphanie Kerbarh, François-Michel Lambert, Jean Lassalle, Paul Molac, Sébastien Nadot, Bertrand Pancher, Sylvia Pinel et Benoit Simian.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Tous les mois, près de 8 millions de personnes sont confrontées au paiement de multiples commissions et frais bancaires. Alors que parmi ces clients, 3,8 millions sont reconnus en situation de fragilité financière, déployer des dispositifs législatifs efficaces encadrant les pratiques commerciales des établissements bancaires et favorisant l'inclusion bancaire est devenue une nécessité.

Les dernières décennies ont été marquées par le développement des services bancaires. Dans un contexte de dématérialisation croissante des échanges et des formalités, la lutte contre l'exclusion financière doit être une priorité.

Or, en dépit des politiques publiques mises en œuvre depuis 2010, l'inclusion bancaire reste un objectif qui peine à se concrétiser pour l'ensemble des citoyens.

Parmi les principaux obstacles figurent les frais bancaires qui pèsent sur l'ensemble des Français, en particulier ceux placés dans une grande précarité financière. Selon certaines associations de protection des consommateurs, les frais liés aux incidents bancaires pourraient représenter 6,7 milliards d'euros par an. Face au poids de ces frais, devenu insoutenable, cette proposition de loi entend apporter un juste soutien et un accompagnement adapté à nos concitoyens, notamment les plus démunis.

Les dispositifs législatifs et réglementaires mis en place n'ont pas eu les résultats escomptés. La prolifération des frais se manifeste dans les documents tarifaires publiés par chaque établissement. Les différentes grilles de tarifs laissaient apparaître près de 600 intitulés de frais en 2019.

Au-delà du seul montant de ces frais, c'est l'opacité de leur calcul qui nuit à l'inclusion bancaire. Une étude de l'UFC-Que choisir en date du 26 février 2020 a dénoncé l'illisibilité de ces tarifs. Cette lisibilité était pourtant l'un des engagements des établissements bancaires.

Par ailleurs, force est de constater que ces frais sont totalement décorrélés du coût réel des prestations qu'ils sont supposés rémunérer. Ils sont à certains égards dévoyés afin d'assurer aux établissements bancaires un rendement qu'ils ne trouvent plus dans leurs autres activités.

Les dispositifs législatifs votés ces dix dernières années ont néanmoins eu certains effets positifs. La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 a conduit les établissements de crédit à proposer une offre spécifique aux personnes qui se trouvent en situation de fragilité financière et a également consacré le principe du plafonnement.

En 2019, ces différents plafonds ont bénéficié à 1,4 million de clients en situation de fragilité financière, dont plus de 160 000 titulaires de l'offre spécifique.

Dans une même démarche, l'accord conclu entre l'État et le secteur bancaire en 2018, bien que non contraignant, a donné lieu à certains engagements ainsi qu'à de nouveaux plafonds.

Cependant, les dysfonctionnements persistent et pèsent sur l'ensemble de nos concitoyens. Cette situation doit nous alerter, en particulier dans un contexte difficile marqué par l'inflation et par la crise liée à la pandémie de la covid-19 qui a accru la précarité.

Les plafonds actuellement en vigueur ne permettent pas de limiter le poids de ces frais. Les établissements bancaires ont eu tendance à s'aligner sur ces limites qui demeurent trop élevées.

S'agissant des plus précaires, la reconnaissance de la qualité de « fragilité financière » reste encore difficile, alors même qu'elle permet l'accès à une offre spécifique plus favorable. Dans le tome II de son rapport public annuel de 2021, la Cour des comptes relève que la trop grande marge d'appréciation laissée aux banques conduit à traiter différemment des clients placés dans des situations similaires. Concrètement, une personne peut être reconnue en précarité par une banque mais se voir refuser cette qualité par une autre. Cette application différenciée selon les établissements contrevient directement au principe d'égalité et justifie une intervention immédiate du législateur.

Enfin, certaines personnes en situation de précarité souffrent également du phénomène d'exclusion bancaire dans le cadre de la procédure dite de « droit au compte » qui garantit à tous un compte et un service bancaire minimum. Ce droit, qui existe depuis près de quarante ans, nécessite quelques rénovations afin de pallier les failles identifiées par les associations de consommateurs pour le rendre pleinement effectif.

Face à ces constats inacceptables, la présente proposition de loi ambitionne de renforcer l'inclusion bancaire de l'ensemble des citoyens et de lutter contre l'exclusion des plus modestes.

Dans cette perspective, ce texte procède à deux avancées :

– La mise en place d'un plafonnement protecteur afin d'atténuer le poids des commissions et des frais bancaires pour l'ensemble des citoyens, et, en particulier, pour ceux placés en situation de fragilité financière ;

– L'amélioration de la procédure du droit au compte afin de lutter pleinement contre le phénomène d'exclusion bancaire.

*

L'**article 1^{er}** permet de mieux encadrer les commissions d'intervention bancaires afin de diminuer leurs coûts pour l'ensemble des citoyens, tout en maintenant des dispositions particulières à destination des plus fragiles.

Les commissions d'intervention recouvrent toutes les sommes perçues par les banques à l'occasion d'une opération nécessitant un traitement particulier (par exemple : lorsqu'une opération est réglée par la banque alors que la provision sur le compte est insuffisante).

Certes, de prime abord, cette nature de « service » semblerait justifier de laisser jouer les règles de la concurrence sans strict encadrement législatif. Cependant, force est de constater que les montants forfaitaires pratiqués par les banques sont dépourvus de lien avec le coût réel ou le temps effectivement nécessaire aux services qu'ils sont censés rémunérer. Ces montants s'accumulent avec d'autres coûts comme les « agios » au point de constituer un véritable poids pour les foyers et d'aggraver des situations déjà précaires.

Si l'inscription d'un plafonnement a été une avancée majeure de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires (article 52), les plafonds demeurent élevés et ne sont pas toujours respectés.

Afin de pallier ces failles, cet article opère plusieurs changements :

– Encadrer explicitement « l'ensemble des commissions », indifféremment de leurs appellations. En effet, en dépit du cadre législatif et réglementaire actuel, certains établissements bancaires ont développé des

méthodologies internes permettant d'échapper au plafonnement. Il est donc nécessaire d'inscrire dans la loi que toutes les commissions sont plafonnées ;

– Inscrire directement au niveau législatif des plafonds pour l'ensemble des citoyens et pour ceux en situation de fragilité financière. Les plafonds actuels sont trop élevés. Il est donc proposé de diviser par deux ces coûts pour l'ensemble des clients. S'agissant des plus précaires, les limites correspondent au quart des montants fixés pour l'ensemble des clients. Ces limites sont exprimées par mois, par an et par opération ;

– Encadrer les critères susceptibles d'être pris en compte par les établissements bancaires pour déterminer si un client est en situation de fragilité financière. Depuis 2013, la reconnaissance de la qualité de « fragilité financière » est fondée sur des critères dont l'appréciation est en partie laissée aux banques. La publication en mai 2020 de ces critères a permis un rapprochement mais les divergences persistent et sont inacceptables. Il est donc proposé de définir strictement lesdits critères afin d'assurer un traitement égal à tous les citoyens.

L'**article 2** permet un plafonnement analogue mais pour les « frais » bancaires. La prolifération des frais facturés pour différents types de procédures et d'incidents pèse lourdement sur les contribuables.

La protection des plus modestes demeure limitée. L'accord pris par le secteur bancaire en 2018, s'il constitue une avancée, n'est pas contraignant et ne prévoit un plafonnement annuel des frais d'incidents bancaires que pour les seuls titulaires d'une offre spécifique ; les plafonds appliqués aux autres personnes en précarité financière restent plus élevés. Il est donc nécessaire de poursuivre la démarche de plafonnement initiée au début des années 2010.

Dans cette perspective, il est proposé de diviser par deux les frais pour rejet de chèque ainsi que pour tout autre incident de paiement pour l'ensemble des clients. En outre, sont créés, dans la loi, des plafonds spécifiques contraignants pour les clients placés en situation de fragilité financière avec des limites correspondant au quart des montants fixés pour l'ensemble des autres clients.

L'**article 3** entend apporter quelques modifications au « droit au compte » (DAC) afin d'accompagner les clients les plus précaires. Cette procédure existe depuis 1984 et permet notamment à tous les Français et à toute personne domiciliée en France d'avoir accès à un compte bancaire. En pratique, toute personne ne disposant d'aucun compte et qui s'en voit refuser l'ouverture peut demander à la Banque de France de lui désigner un

établissement qui sera dans l'obligation de lui ouvrir un compte et de lui assurer des prestations de base.

Depuis sa création, cette procédure a été de plus en plus mobilisée pour atteindre un pic 58 225 demandes en 2015. Cependant, depuis 2015, l'observatoire de l'inclusion bancaire (OIB) a observé une baisse des demandes liées au DAC ; cette diminution pourrait notamment résulter des contraintes et difficultés procédurales.

Ce service bancaire minimum est un des piliers de l'inclusion financière. En dépit de dispositifs législatifs en vigueur, les failles persistantes nuisent directement à la protection des plus fragiles.

L'article L. 312-1 du code monétaire et financier encadre déjà strictement les délais, un jour ouvré pour que la Banque de France désigne un établissement, et trois jours ouvrés pour ouvrir le compte à compter de la réception des documents nécessaires. Cependant, ces délais ne sont pas respectés. La Cour des comptes, dans son rapport précité, évoque un délai moyen de plus de deux semaines, ce qui conduit parfois des personnes fragiles à se tourner vers des options plus coûteuses. La pandémie de la covid-19 a accru les difficultés et la démarche de dématérialisation doit être encouragée.

En outre, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), dans ses « *Principes d'application sectoriels relatifs aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme dans le cadre du droit au compte (LCB-FT)* » (avril 2018) relève que les lenteurs procédurales résultent en partie de certaines pratiques bancaires. En plus des pièces communiquées à la demande de la Banque de France, les clients peuvent se voir demander la transmission de documents complémentaires à la demande des établissements bancaires. Ces derniers invoquent souvent leurs obligations en termes de connaissance du client et en matière de LCB-FT pour demander ces documents, ce qui conduit, *in fine*, à retarder l'ouverture du compte.

Si ces diligences sont compréhensibles, l'ACPR précise qu'il peut être considéré que la plupart des demandes d'ouverture de compte pour des particuliers ne présente pas un risque élevé en matière de lutte contre le blanchiment et contre le terrorisme.

Il est donc nécessaire de prévoir une meilleure articulation entre le « droit au compte » et les obligations en matière de LCB-FT qui pèsent sur les banques.

En ce sens, le présent article opère deux évolutions au droit au compte :

– Il prévoit une procédure en deux temps. Tout d’abord, pour procéder à l’ouverture du compte, les banques ne pourront demander que des documents strictement nécessaires, entendus comme les informations requises par la Banque de France. Puis, une fois le compte ouvert, il leur sera toujours loisible de demander des informations complémentaires pour respecter leurs obligations, à charge pour le client de les transmettre avant la première opération ;

– Par ailleurs, il prévoit de pallier un oubli dans la procédure actuelle. Les personnes victimes de violences conjugales sont souvent exclues de ce droit au compte. En effet, lorsqu’une victime est déjà titulaire d’un compte joint avec son partenaire, elle ne peut pas mobiliser la procédure de DAC qui présuppose l’absence de compte. Il est donc proposé de prévoir une exception spécifique pour ces situations afin de ne pas ajouter, aux violences conjugales, une précarité financière.

PROPOSITION DE LOI

TITRE I^{ER}

**DISPOSITION RELATIVES AU PLAFONNEMENT DES
COMMISSIONS ET DES FRAIS BANCAIRES**

Article 1^{er}

- ① L'article L. 312-1-3 du code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa est ainsi modifié :
 - ③ a) Au début de la première phrase, le mot : « Les » est remplacé par les mots : « L'ensemble des » ;
 - ④ b) À la même phrase, les mots : « et par opération » sont remplacés par les mots : « , par an et par opération dans les limites respectives de 40 euros, de 300 euros et de 4 euros » ;
 - ⑤ c) La seconde phrase est complétée par les mots : « fixés par mois, par an et par opération dans les limites respectives de 10 euros, 75 euros et 1 euro ».
- ⑥ 2° Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
 - ⑦ a) Après le mot : « ressources » sont insérés les mots : « , à leur niveau d'endettement ainsi qu'à la fréquence d'incidents sur leurs comptes » ;
 - ⑧ b) Est ajoutée une phrase ainsi rédigée : « Les critères pris en compte pour caractériser cette situation de fragilité sont transmis, chaque année, à l'observatoire de l'inclusion bancaire. » ;
- ⑨ 3° Le dernier alinéa est ainsi rédigé :
- ⑩ « Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent article et établit une liste exhaustive des critères susceptibles d'être retenus par les établissements de crédit pour caractériser une situation de fragilité au sens du deuxième alinéa sans que leur appréciation ne puisse conduire à traiter différemment des personnes placées dans une situation similaire. ».

Article 2

- ① Le titre III du livre I^{er} du code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 131-73 est ainsi modifié :
- ③ a) À la fin de la seconde phrase du dernier alinéa, les mots : « ne peuvent excéder un montant fixé par décret » sont remplacés par les mots : « sont plafonnés, dans des conditions fixées par décret, à 15 euros pour les chèques d'un montant inférieur ou égal à 50 euros, à 25 euros pour les chèques d'un montant supérieur à 50 euros » ;
- ④ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Pour les personnes physiques en situation de fragilité au sens de l'article L. 312-1-3 du présent code, les frais mentionnés au sixième alinéa du présent article sont plafonnés, dans des conditions fixées par décret, à 4 euros pour les chèques d'un montant inférieur ou égal à 50 euros, à 6 euros pour les chèques d'un montant supérieur à 50 euros » ;
- ⑥ 2° L'article L. 133-26 est ainsi modifié :
- ⑦ 1° Au II, après le mot : « décret » sont insérés les mots : « , par incident, par mois et par an dans les limites respectives de 10 euros, de 100 euros et de 500 euros. » ;
- ⑧ 2° Après le même II, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :
- ⑨ « II *bis*. – Pour les personnes en situation de fragilité au sens de l'article L. 312-1-3 du présent code, les frais mentionnés au II sont plafonnés dans des conditions fixées par décret par incident, par mois et par an dans les limites respectives de 2,50 euros, de 25 euros et de 125 euros. ».

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES AU DROIT AU COMPTE

Article 3

- ① L'article L. 312-1 du code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Après le I, il est inséré un I *bis* ainsi rédigé :

- ③ « I *bis*. – Par exception au I, une personne titulaire d'un compte joint en France a droit à l'ouverture d'un compte individuel dans l'établissement de crédit de son choix lorsqu'elle est victime de violences physiques ou morales exercées au sein du couple par l'autre titulaire et constatées par une personne habilitée. » ;
- ④ 2° Le III est ainsi modifié :
- ⑤ a) Au premier alinéa, la référence : « au I » est remplacée par les références « aux et I et I *bis* » ;
- ⑥ b) À la fin de la première phrase du quatrième alinéa, les mots : « de l'ensemble des pièces qui lui sont nécessaires à cet effet » sont remplacés par les mots : « des pièces requises mentionnées au premier alinéa du présent III » ;
- ⑦ c) Après la deuxième phrase du même alinéa, sont insérées deux phrases ainsi rédigées : « Les pièces complémentaires requises par les établissements de crédit dans le cadre de leurs obligations de connaissance de leurs clients ainsi que de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme mentionnées aux articles L. 561-2 et suivants du présent code ne sauraient faire obstacle à l'ouverture du compte. Elles sont transmises par le demandeur, à la demande de l'établissement, au plus tard avant la réalisation de la première opération sur ce compte. ».

