



**Avis n° 07-A-13 du 19 octobre 2007  
relatif à un projet de décret relatif au plafonnement des frais  
bancaires applicables aux incidents de paiement**

Le Conseil de la concurrence (commission permanente),

Vu la lettre en date du 11 octobre 2007, enregistrée le 11 octobre sous le numéro 07/0074 A, par laquelle le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a saisi le Conseil de la concurrence sur le fondement de l'article L. 462-2 du code de commerce, d'une demande d'avis portant sur un projet de décret d'application de l'article 70 de la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;

Vu les articles 81 et 82 du traité instituant la communauté européenne ;

Vu le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence ;

La rapporteure, le rapporteur général, et la commissaire du Gouvernement entendus lors de la séance du 19 octobre 2007 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

## I. Le cadre juridique du projet de décret

1. 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 contient des dispositions visant à encadrer le surendettement et à améliorer les relations entre les banques et leurs clients, au moyen notamment d'un plafonnement étendu des frais bancaires appliqués en cas d'incident de paiement. Plus précisément, l'article 70 de cette loi prévoit d'étendre le plafonnement des frais bancaires à toutes les transactions, quel que soit le moyen de paiement utilisé ou le montant de la transaction :

*« I. - La dernière phrase du dernier alinéa de l'article L. 131-73 du code monétaire et financier est ainsi rédigée :*

*« Les frais perçus par le tiré ne peuvent excéder un montant fixé par décret. »*

*II. - L'article L. 312-1-1 du même code est complété par un III ainsi rédigé :*

*« III. - Le montant des frais bancaires consécutifs à un incident de paiement autre que le rejet d'un chèque est plafonné dans des conditions fixées par décret en fonction de la nature et du montant de l'incident, sans excéder en tout état de cause ce dernier montant. »»*

2. En cas d'incident, le client se voit appliquer, en supplément d'éventuelles pénalités libératoires dues au Trésor public, de nombreux frais bancaires qui sont, d'une part, directement liés à l'incident (lettre d'information préalable, lettre d'injonction, forfait de rejet de chèque) et qui résultent, d'autre part, du découvert dans le cas des prélèvements et des virements (agios, commission sur découvert autorisé par opération). Seuls les frais directement liés à l'incident sont concernés par le plafonnement. Un même incident peut en outre donner lieu à une facturation multiple en cas de présentation répétée d'une même demande.
3. Or, seuls les frais bancaires afférents au rejet d'un chèque d'un montant inférieur à 50 euros sont actuellement plafonnés (article D.131-25 du code monétaire et financier). Ces frais peuvent, en outre, être facturés plusieurs fois en cas de présentation répétée d'une même demande. Le montant total facturé au client, en cas d'incident de paiement, peut en conséquence être très élevé au regard du montant de la transaction rejetée, et donc aggraver la situation financière de clients déjà fragilisés, voire les faire basculer dans le surendettement. Ce risque est accru par le manque de transparence de la tarification des frais relatifs aux incidents de paiement, le forfait de rejet de chèque appliqué par les banques en cas d'incident de paiement n'incluant pas toujours la lettre d'information préalable et la commission d'incident.
4. L'encadrement des frais bancaires appliqués aux incidents de paiement se justifie donc par la nécessité de protéger le consommateur en limitant les risques de basculer dans le surendettement. La tarification des incidents de paiement répond toutefois à deux objectifs : il s'agit d'une part de rémunérer les banques pour les coûts qu'elles supportent, et, d'autre part, de dissuader les mauvais payeurs de commettre des incidents de paiement. En conséquence, il importe de trouver un mode et un niveau d'encadrement adéquats au

regard de ce double objectif, tout en respectant un bon équilibre entre la protection du consommateur et le maintien ou le développement de la concurrence.

5. La vertu dissuasive de l'application de frais élevés à l'encontre des mauvais payeurs n'est cependant pas le seul moyen. Il existe en effet d'autres mécanismes dont l'objectif est précisément de dissuader les clients de générer des incidents de paiement : inscription au fichier national des chèques irréguliers de la Banque de France, pénalités libératoires, retrait des moyens de paiement par la banque.
6. La dispersion des tarifs actuellement pratiqués par les banques pour les incidents de paiement suggère qu'il existe une certaine concurrence en prix dans ce domaine. D'après les données publiques recueillies dans le cadre de l'instruction du dossier par la rapporteure, communiquées à la DGCCRF qui ne les a pas contestées, les frais appliqués en cas de rejet d'un chèque sans provision d'un montant inférieur à 50 euros varient ainsi entre 28 et 55 euros parmi neuf des plus grandes banques<sup>1</sup> lorsqu'on ajoute au forfait de rejet de chèque actuellement plafonné à 30 euros les frais liés à la lettre d'information préalable et la commission d'intervention, qui sont inclus dans le nouveau plafond proposé par le projet de décret. Les frais afférents aux incidents sur prélèvement pour cause de provision insuffisante, qui ne sont à ce jour pas plafonnés, varient quant à eux entre 8,5 et 32,65 euros pour ces mêmes banques.
7. L'ampleur de cette dispersion suggère également que certaines banques facturent des frais très élevés en cas d'incident de paiement, ce qui n'est pas entièrement justifié par des différences d'efficacité. Il semble en conséquence légitime de plafonner ces frais, tout en fixant un montant maximum suffisant pour rémunérer les banques et minimiser les distorsions de concurrence.
8. Le plafonnement réglementaire des frais bancaires appliqués aux incidents de paiement est assimilable à un prix maximum et non à un prix imposé. En ce sens il induit moins de distorsions de concurrence, dans la mesure où il laisse aux banques une certaine marge de liberté tarifaire. Dans son avis [01-A-13](#) du 19 juin 2001, le Conseil a cependant estimé que l'imposition d'un prix maximal pouvait limiter *« la liberté commerciale des offreurs dans des conditions dont il n'est pas certain que les consommateurs bénéficient. Par exemple, un prix plus élevé que le maximum imposé pourrait soit permettre d'offrir un meilleur service, soit donner à l'entreprise des ressources l'autorisant à proposer un autre produit à un prix plus bas ou de meilleure qualité »*.
9. L'atteinte à la concurrence qui pourrait résulter de la fixation d'un plafond pourrait en outre être plus importante si elle conduisait à un alignement des tarifs de toutes les banques sur le plafond. Or, une telle éventualité n'est pas à exclure. Elle serait d'autant plus probable que le niveau du plafond serait faible. Elle a cependant d'autant moins de chance de se produire que les banques se livrent à une certaine concurrence en prix dans la tarification des incidents bancaires, comme il a été montré au point 6. L'existence d'une telle concurrence de la part des banques s'explique par l'importance qu'elles accordent à leur réputation et la très grande vigilance des associations de consommateurs sur ce sujet.
10. Au final, les risques d'atteinte à la concurrence qui pourraient résulter du plafonnement de la tarification des incidents de paiement restent néanmoins relativement limités. En effet, cette tarification n'est clairement pas l'élément déterminant du choix d'une banque par un consommateur, la concurrence du point de vue de la demande dépendant principalement du

---

<sup>1</sup> BNP Paribas, Société Générale, Crédit Agricole, LCL, La Banque Postale, HSBC, CIC, Bred et Axa Banque. Les tarifs relevés sont ceux en vigueur pour le second semestre 2007.

taux des crédits immobiliers et, dans une moindre mesure, de la tarification des différents services afférents à l'usage du compte, notamment à celui de la carte bancaire associée. En conséquence, les distorsions qui pourraient résulter des contraintes réglementaires imposées sur la tarification des incidents de paiement ne peuvent avoir qu'un impact limité sur les conditions d'exercice de la concurrence entre banques, et en particulier sur les conditions d'entrée sur le marché de nouveaux acteurs.

11. En tout état de cause, la mise en place d'une facturation unique en cas de présentation répétée d'une même demande de paiement rejetée devrait déjà contribuer à limiter le niveau des frais bancaires, tout particulièrement pour les consommateurs fragilisés qui sont ceux auxquels les banques acceptent rarement de ne pas appliquer ces frais. En théorie, ce mode de plafonnement des frais bancaires est neutre au regard des conditions d'exercice de la concurrence.

## **II. Le projet de décret soumis au Conseil**

12. Le projet de décret vise à imposer à des entreprises des pratiques uniformes en matière de prix. Conformément à l'article L.462-2 du Code de commerce, alinéa 3, le Gouvernement a donc saisi le Conseil de la concurrence pour avis sur ce projet.
13. Le premier article du projet de décret concerne les paiements par chèque. Il est proposé de modifier l'article D.131-25 du Code monétaire et financier en complétant l'actuel plafond de 30 euros applicable aux incidents de paiement concernant les chèques d'un montant inférieur à 50 euros par un plafond de 50 euros applicable aux chèques rejetés d'un montant supérieur à 50 euros. En outre, il est proposé de comptabiliser comme un incident de paiement unique le rejet d'un chèque représenté à plusieurs reprises, ce qui implique de ne le facturer qu'une fois. Enfin, l'ensemble des frais compris dans le forfait de rejet d'un chèque sans provisions qui fait l'objet d'un plafonnement est précisé et inclut les frais relatifs à la lettre d'information préalable et à la commission d'intervention. Pour éviter tout risque de confusion, il serait souhaitable de préciser au deuxième paragraphe de ce premier article que les frais d'injonction et la commission d'intervention ne constituent qu'une partie des sommes facturées, et non pas « *l'ensemble* » dont il est fait mention au premier paragraphe de ce même article.
14. Le deuxième article du projet de décret contient d'une part une définition générale de la notion d'incident de paiement, qui concerne tous les moyens de paiement y compris les chèques, sous réserve des dispositions particulières qui leur sont applicables, et plafonne d'autre part les frais pour les incidents de paiement relatifs aux autres moyens de paiement que le chèque au montant de l'ordre de paiement rejeté, dans une limite de 20 euros. Le paiement à plusieurs reprises des frais d'incident de paiement relatifs à une même demande présentée plusieurs fois peut, de plus, faire l'objet d'un remboursement au-delà du montant facturé pour le premier rejet.
15. Le troisième article prévoit de reporter la date d'entrée en vigueur de six mois à compter de la date de publication du décret au Journal Officiel afin de laisser aux établissements de

crédit le temps de prendre en compte les nouvelles conditions tarifaires dans leur chaîne de traitement informatique et d'en informer leur clientèle.

16. La mise en œuvre des plafonds prévus par le projet de décret devrait entraîner une baisse de la tarification des incidents de paiement pour les chèques, les virements et les prélèvements de la plupart des grandes banques.
17. Actuellement, seules deux banques (La Banque Postale et la Société Générale) proposent, dans leurs conditions tarifaires du second semestre 2007, un forfait de rejet de chèque strictement inférieur à 30 euros pour les chèques d'un montant inférieur à 50 euros (respectivement 28 et 25 euros), les autres<sup>2</sup> proposant un tarif égal au plafond existant de 30 euros. Cependant, ces forfaits n'incluent pas toujours la lettre d'information préalable et la commission d'intervention, qui sont facturées séparément. En prenant en compte ces deux coûts, qui sont inclus dans le plafond fixé par le projet de décret, seules la Banque Postale, Axa Banque et la Bred appliquent effectivement un tarif inférieur à 30 euros pour les chèques d'un montant inférieur à 50 euros (respectivement 28, 30 et 30 euros). Les tarifs des autres banques vont de 38,2 euros pour LCL à 55 euros pour le CIC et devront donc être revus à la baisse.
18. Pour les chèques d'un montant supérieur à 50 euros, la Société Générale, LCL et la Banque Postale appliquent actuellement un forfait de rejet de chèque sans provision inférieur à 50 euros, mais si l'on ajoute le coût de la lettre d'information préalable et de la commission d'intervention, qui rentrent dans le périmètre du nouveau plafond de 50 euros, seule La Banque Postale conserve un tarif inférieur (46,66 euros). Les tarifs des autres banques sont très supérieurs et vont jusqu'à 97,2 euros pour les incidents sur chèques sans provision d'un montant supérieur à 100 euros dans le cas de LCL ; ils devront donc également être revus à la baisse.
19. Pour les incidents de paiement autres que le rejet d'un chèque, le plafond fixé au montant de la transaction dans une limite de 20 euros conduira également à une baisse des tarifs de presque toutes les banques. Concernant les frais afférents aux incidents sur prélèvements pour cause de provision insuffisante, seule la Banque Postale pratique ainsi un tarif inférieur à 20 euros (8,5 euros), les tarifs des autres banques allant de 21 à 32,65 euros.
20. Le niveau encore élevé des plafonds proposés, au regard du coût de traitement des incidents relatifs aux autres moyens de paiement que le chèque, devrait néanmoins laisser une certaine marge de manœuvre aux banques pour fixer leur tarification, permettant ainsi, en théorie, de maintenir une certaine concurrence en prix et d'éviter une uniformisation totale des tarifs. Selon une étude réalisée en 2004 par l'UFC Que Choisir, le coût moyen d'un rejet de prélèvement serait en effet de 0,41 centimes d'euros<sup>3</sup>. Ces données n'ont cependant pas pu être vérifiées, et n'incluent vraisemblablement pas tous les coûts, et notamment les coûts fixes. La possibilité que les banques s'alignent toutes sur le plafond réglementaire n'est toutefois pas à exclure.

---

<sup>2</sup> BNP Paribas, Crédit Agricole, LCL, HSBC, CIC et Bred.

<sup>3</sup> « Le coût des services bancaires : virement, prélèvement, retrait au DAB », septembre 2004. Ce coût se décompose comme suit : 0,40 centimes d'euros pour l'opération de rejet effectué en agence par le conseiller clientèle, et 0,001 centimes d'euros pour l'opération de rejet par le back office.

21. Les données relatives au coût de traitement du rejet d'un chèque sans provision font défaut et empêchent donc d'analyser la pertinence des plafonds retenus au regard de la marge de différenciation tarifaire laissée aux banques. Ce coût de traitement étant toutefois dans une très large mesure indépendant du montant du chèque rejeté, seuls les gros incidents faisant vraisemblablement l'objet d'une intervention plus lourde de la part des banques, la question de la pertinence de la fixation de deux plafonds en fonction du montant peut être posée. Elle semble se justifier par la volonté d'exercer un effet dissuasif plus important à l'encontre des incidents de paiement relatifs à des rejets de chèque d'un montant élevé. En effet, les moyens dissuasifs alternatifs mentionnés au point 5 peuvent ne pas suffire. En particulier, les pénalités libératoires ne sont exigibles que si l'incident n'a pas été régularisé dans un délai de deux mois.
22. La fixation d'un plafond inférieur au coût moyen de traitement du rejet d'un chèque sans provision n'est pas en soi problématique au regard des conditions d'exercice de la concurrence. Les banques ne sont en effet pas en mesure d'imputer à chaque client les coûts directs et indirects qu'elles subissent, certaines prestations n'étant notamment pas facturées, comme le temps passé au guichet. Etant donné ces contraintes inhérentes à leur activité, il est naturel que certains services induisent des pertes et d'autres une marge relativement élevée, sans que la concurrence en soit nécessairement affectée.

### **Conclusion**

23. La mise en place d'une facturation unique en cas de présentation répétée d'une demande concernant une même transaction devrait contribuer à éviter le cumul des frais, limitant ainsi une cause importante à l'origine de cas de surendettement.
24. Le niveau proposé des différents plafonds des frais facturés pour les incidents de paiement relatifs aux chèques et aux autres moyens de paiement est inférieur à la majorité des tarifs actuellement pratiqués par les banques, mais reste a priori supérieur à leurs coûts, en tous cas dans le cas des incidents relatifs à des moyens de paiement autres que le chèque.
25. En conséquence, le niveau proposé des plafonds devrait apporter une protection significative aux consommateurs, tout en limitant les risques d'alignement des tarifs de toutes les banques sur les plafonds. Le risque d'atteinte à la concurrence devrait donc être limité, et ce d'autant plus que la tarification des incidents de paiement ne joue pas un rôle déterminant dans l'animation de la concurrence bancaire.

Délibéré sur le rapport oral de Mlle. Aubier, par M. Lasserre, président, Mme Aubert, vice-présidente et M. Piot, membre.

Le rapporteur général,  
Thierry Dahan

Le président,  
Bruno Lasserre