

N° 284
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 20 janvier 2026

PROPOSITION DE LOI

*relative à la présence de distributeurs automatiques de billets
dans les communes,*

PRÉSENTÉE

Par Mmes Céline BRULIN, Cathy APOURCEAU-POLY, Cécile CUKIERMAN, MM. Jérémy BACCHI, Pierre BARROS, Alexandre BASQUIN, Ian BROSSAT, Mme Evelyne CORBIÈRE NAMINZO, MM. Jean-Pierre CORBISEZ, Fabien GAY, Mme Michelle GRÉAUME, M. Gérard LAHELLEC, Mme Marianne MARGATÉ, MM. Pierre OUZOULIAS, Pascal SAVOLDELLI, Mmes Silvana SILVANI, Marie-Claude VARAILLAS et M. Robert Wienie XOWIE,

Sénatrices et Sénateurs

(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Les évolutions récentes des moyens de paiement, marquées par la diffusion rapide des instruments scripturaux et dématérialisés, ne sauraient conduire à une marginalisation prématurée de la monnaie fiduciaire. En 2024, selon les données de la Banque centrale européenne, 60 % des consommateurs européens considèrent qu'il est essentiel de conserver la possibilité de régler leurs transactions en espèces. En France, les espèces représentent encore 43 % du nombre total de transactions, principalement pour les dépenses du quotidien et les échanges de faible montant.

Cette persistance se traduit également dans les volumes de retraits. L'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement a recensé, en 2023, 1,12 milliard d'opérations de retrait, pour un montant total de 137,4 milliards d'euros. Ces données confirment que la monnaie fiduciaire demeure un instrument pleinement opérationnel de l'économie réelle et non un simple reliquat historique. Près de 79 % des retraits sont effectués auprès de distributeurs automatiques de billets, tandis que 94 % des entreprises continuent d'accepter les paiements en espèces, un niveau parmi les plus élevés observés dans la zone euro.

Dans le même temps, le réseau national de distributeurs automatiques de billets connaît une contraction continue. Fin 2024, la France comptait 42 578 automates, soit une diminution de 1 545 unités en un an et un recul de 19 % depuis 2019. Cette évolution résulte principalement de la recomposition des modèles économiques bancaires et du retrait progressif d'infrastructures dont la rentabilité individuelle est jugée insuffisante au regard des coûts fixes qu'elles impliquent.

Cette dynamique n'est pas neutre du point de vue de l'aménagement du territoire et de l'inclusion financière. La réduction du maillage des distributeurs affecte en premier lieu les zones rurales et périurbaines, où les alternatives sont limitées, mais également certains quartiers urbains caractérisés par une forte densité de population et une moindre bancarisation. En 2024, seules 6 500 communes sur 34 934 disposaient encore d'au moins un distributeur automatique de billets, révélant une concentration croissante de l'accès aux espèces.

L'accès effectif aux espèces constitue pourtant un déterminant essentiel de l'autonomie financière de nombreuses catégories de la population, notamment les ménages modestes, les personnes âgées, les travailleurs indépendants et les personnes exposées à la fracture numérique. Il contribue à la maîtrise budgétaire, soutient l'activité des commerces de proximité et limite la dépendance exclusive à des instruments de paiement électroniques susceptibles d'engendrer des coûts ou des barrières d'accès.

Au-delà de ces considérations sociales et territoriales, la monnaie fiduciaire joue un rôle structurant dans la résilience du système des paiements. En cas de défaillance technique, de panne informatique d'ampleur ou de cyberattaque, la matérialité des espèces assure la continuité des échanges économiques et sociaux. À ce titre, leur disponibilité relève également d'un enjeu de sécurité et de stabilité du système monétaire.

Dans ce contexte, la garantie de l'accès au retrait d'espèces ne peut plus être regardée comme la simple conséquence de décisions décentralisées d'acteurs privés. De la même manière que le droit au compte, consacré par la loi du 24 janvier 1984, a instauré un accès universel aux services bancaires de base, il apparaît désormais nécessaire de garantir, à l'échelle des territoires, un accès effectif au retrait d'espèces.

La présente proposition de loi s'inscrit ainsi dans une logique de régulation d'un service privé d'intérêt général. Elle vise à assurer la cohérence du maillage territorial, à corriger les défaillances du marché et à préserver le rôle des espèces comme composante à part entière du système des paiements. À cette fin, elle instaure un droit opposable à l'accès au retrait d'espèces, dont l'effectivité est appréciée à l'échelle de la commune.

Afin d'en assurer la mise en œuvre, le maire, agissant au nom de la commune, peut saisir la Banque de France afin qu'elle constate l'existence d'une situation de carence en matière d'accès aux espèces.

Article 1^{er} : création d'un droit opposable à l'accès aux espèces

L'article 1^{er} désigne la Banque de France comme autorité de régulation et de supervision du dispositif. Il définit des seuils démographiques destinés à garantir une couverture minimale du territoire. Un premier seuil est fixé à 1 000 habitants, à partir duquel la présence d'au moins un distributeur automatique de billets peut être garantie. Ce seuil correspond à un niveau minimal de population au-delà duquel l'absence totale de point de retrait constitue une atteinte manifeste à l'accès effectif aux espèces.

Pour les communes dont la population est inférieure à ce seuil, le dispositif repose sur une logique de mutualisation intercommunale.

Lorsqu'au sein d'un établissement public de coopération intercommunale, des communes limitrophes forment un ensemble territorial continu atteignant le seuil de 1 000 habitants, cet ensemble est réputé justifier la présence d'un distributeur.

Au-delà de ce premier seuil, la densité des distributeurs est accrue par paliers de 2 000 habitants supplémentaires, afin de tenir compte de l'augmentation des besoins et de l'intensité de l'usage. Toutefois, afin d'éviter qu'un mécanisme purement arithmétique ne conduise à une densité déconnectée des besoins réels, cette progression s'applique jusqu'à l'atteinte d'un niveau de couverture jugé suffisant au regard des objectifs d'accessibilité.

Ces objectifs sont définis comme suit :

- en règle générale, le maillage ne doit pas conduire à ce que plus de 10 % de la population d'un département se situe à plus de cinq kilomètres ou à plus de quinze minutes de trajet automobile d'un point de retrait ;
- en milieu urbain dense, un objectif complémentaire d'accessibilité piétonne de quinze minutes est fixé.

Ces critères permettent à la Banque de France d'exercer une appréciation objective et motivée, notamment en cas de saisine par le maire.

La Banque de France est chargée :

- de constater les situations de carence ;
- de désigner l'établissement ou le groupement d'établissements tenu d'assurer l'installation ou la maintenance des distributeurs requis ;
- de veiller au respect des obligations de continuité et de sécurité du service.

La désignation des établissements repose sur un indicateur synthétique de contribution, combinant plusieurs critères objectifs de poids économique, corrigés par un coefficient de territorialisation. Ce mécanisme permet d'intégrer pleinement les établissements exerçant principalement en ligne, dont l'activité bénéficie de l'existence des espèces sans en supporter aujourd'hui les coûts.

Le dispositif opère un choix clair : la correction des défaillances du marché ne saurait reposer sur un acteur unique, et en particulier sur La Banque postale. Le recours à celle-ci en qualité d'opérateur de dernier ressort n'intervient qu'à titre subsidiaire, lorsque les mécanismes de désignation et d'injonction n'ont pas permis d'assurer l'installation ou la maintenance des distributeurs requis.

Afin de garantir l'effectivité du dispositif, le texte prévoit que le refus ou la non-exécution des injonctions de la Banque de France expose les établissements concernés :

- à une contribution financière obligatoire au fonds France-espèces ;
- à des sanctions administratives prononcées par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution.

Ce choix vise à responsabiliser l'ensemble du secteur bancaire et à prévenir toute stratégie de contournement reposant sur le transfert systématique de la charge vers un opérateur public.

Article 2 : création du fonds France-espèces

L'article 2 institue un fonds France-espèces, destiné à financer deux volets complémentaires :

1° L'intervention de La Banque postale en qualité d'opérateur de dernier ressort ;

2° La compensation des charges spécifiques supportées par les communes et les intercommunalités lorsqu'elles sont contraintes, en l'absence d'offre privée suffisante, de conclure des conventions pour maintenir ou implanter un distributeur.

Le fonds France-espèces constitue le complément indispensable du droit opposable à l'accès au retrait d'espèces. Il n'a pas vocation à financer l'activité bancaire, mais à assurer une mutualisation sectorielle des coûts liés à l'exercice de cette mission d'intérêt général.

Pour des raisons de compatibilité avec les règles de recevabilité financière, la gestion du fonds est confiée, dans un premier temps, à une association représentative des établissements de crédit. Il est toutefois expressément prévu que cette gestion puisse, à terme, être confiée à la Caisse des dépôts et consignations.

L'article 3 constitue le gage de la proposition de loi.

Proposition de loi relative à la présence de distributeurs automatiques de billets dans les communes

Article 1^{er}

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Le chapitre IV du titre I^{er} du livre III est complété par une section 5 ainsi rédigée :
 - ③ « *Section 5*
 - ④ « ***Droit opposable d'accès au retrait d'espèces***
 - ⑤ « *Art. L. 314-17. – I. –* Chaque commune bénéficie d'un droit opposable à la garantie d'un accès effectif au retrait d'espèces sur son territoire, dans les conditions prévues au présent article.
 - ⑥ « À cette fin, le maire, agissant au nom de la commune, peut saisir la Banque de France afin qu'elle constate une situation de carence résultant du non-respect des critères de maillage territorial et d'accessibilité définis par le présent article.
 - ⑦ « II. – L'accès au retrait d'espèces est garanti par la présence, sur le territoire de chaque commune, de distributeurs automatiques de billets d'un usage gratuit pour l'utilisateur, dont la densité minimale est fixée comme suit :
 - ⑧ « 1° Un distributeur automatique de billets pour toute commune dont la population est au moins égale à 1 000 habitants ou, lorsque ce seuil n'est pas atteint, pour un établissement public de coopération intercommunale, dès lors que des communes limitrophes situées sur son territoire forment un ensemble d'un seul tenant dont la population cumulée est au moins égale à 1 000 habitants ;
 - ⑨ « 2° Un distributeur automatique de billets supplémentaire par tranche entière supplémentaire de 2 000 habitants, jusqu'à l'atteinte d'un niveau de couverture jugé suffisant au regard des objectifs d'accessibilité définis au III du présent article.
 - ⑩ « Lorsque la population municipale issue du dernier recensement publié au *Journal officiel* conduit à une diminution du nombre de distributeurs requis, cette réduction ne peut intervenir qu'à l'expiration d'un délai de cinq ans.
 - ⑪ « III. – Pour l'organisation du maillage et l'implantation des distributeurs automatiques de billets, il est tenu compte :
 - ⑫ « 1° De l'accessibilité effective de la population aux points de retrait, mesurée en distance et en durée de trajet.

- ⑬ « Sauf circonstances exceptionnelles dûment justifiées, le maillage ne peut avoir pour effet que plus de 10 % de la population d'un département réside à plus de cinq kilomètres ou à plus de quinze minutes de trajet automobile, dans des conditions de circulation ordinaires, du point de retrait le plus proche. En milieu urbain dense, un objectif complémentaire d'accessibilité piétonne de quinze minutes est fixé ;
- ⑭ « 2° Des caractéristiques démographiques, sociales et économiques des zones concernées, notamment leur classement au titre des dispositifs mentionnés au code général des collectivités territoriales et au code de la construction et de l'habitation ;
- ⑮ « 3° Des spécificités géographiques et topographiques du territoire, en particulier dans les zones de montagne, les espaces insulaires, les territoires d'outre-mer ainsi que les zones littorales et enclavées ;
- ⑯ « 4° Des dynamiques de population et d'activité économique, y compris les variations saisonnières.
- ⑰ « IV. – La Banque de France, saisie par le maire, procède à l'instruction du dossier dans un délai d'un mois.
- ⑱ « Dans un délai maximal de trois mois suivant cette saisine, la Banque de France désigne l'établissement de crédit mentionné au I de l'article L. 511-1 ou le groupement d'établissements concerné, tenu d'assurer, à sa charge, l'installation, la gestion, l'approvisionnement et la maintenance du ou des distributeurs requis, dans des conditions de continuité et de sécurité du service.
- ⑲ « V. – Les critères de désignation de l'établissement ou du groupement mentionné au IV reposent sur un indicateur synthétique de contribution.
- ⑳ « Cet indicateur, dont les modalités de calcul et d'application sont précisées par décret en Conseil d'État, combine de manière pondérée :
- ㉑ « 1° La part de marché en dépôts à vue collectés auprès de la clientèle de détail ;
- ㉒ « 2° Le nombre de clients actifs ;
- ㉓ « 3° Le nombre total de comptes de dépôt ;
- ㉔ « 4° Le produit net bancaire réalisé en France.
- ㉕ « Il est corrigé par un coefficient de territorialisation établi à l'échelle départementale afin de tenir compte du nombre d'agences bancaires, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.

- ②⑥ « Il est modulé par un coefficient de territorialisation, établi à l'échelle départementale, tenant compte du nombre d'agences bancaires ouvertes au public, de manière à majorer la contribution des établissements dont l'activité s'exerce principalement par des services dématérialisés ou disposant d'un réseau physique limité.
- ②⑦ « VI. – L'établissement désigné est tenu de se conformer à la décision de la Banque de France.
- ②⑧ « À défaut d'exécution dans les conditions et délais fixés, il est assujetti :
- ②⑨ « 1° À une contribution annuelle obligatoire au Fonds France-espèces mentionné à l'article L. 2335-18 du code général des collectivités territoriales ;
- ③⑩ « 2° À une sanction prononcée par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution, dans les conditions prévues à l'article L. 612-39 du présent code.
- ③⑪ « VII. – La Banque postale, établissement de crédit mentionné à l'article L. 518-25-1 peut intervenir, à titre subsidiaire, en qualité d'opérateur de dernier ressort lorsque la procédure prévue au VI n'a pas permis d'assurer l'installation ou la maintenance des distributeurs requis.
- ③⑫ « Les charges afférentes à cette intervention sont prises en charge par le Fonds France-espèces mentionné à l'article L. 2335-18 du code général des collectivités territoriales.
- ③⑬ « Les modalités d'intervention de la Banque postale sont déterminées par décret en Conseil d'État.
- ③⑭ « VIII. – Une charte d'accessibilité aux espèces, adoptée par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et homologuée par arrêté du ministre chargé de l'économie, détermine :
- ③⑮ « 1° Les critères d'information du public ;
- ③⑯ « 2° Les délais et modalités de transmission des informations à la Banque de France ;
- ③⑰ « 3° Les obligations de continuité et de sécurité du service. » ;
- ③⑱ 2° Aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 317-1, après la référence : « L. 314-13 », est insérée la référence : « , L. 314-17 ».

Article 2

- ① I. – Le chapitre V du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales est complété par une section 8 ainsi rédigée :

- ② « Section 8

- ③ « **Fonds France-espèces**

- ④ « Art. L. 2335-18. – I. – Il est institué un fonds France-espèces, destiné à appuyer l'installation et l'entretien de distributeurs automatiques de billets dans les communes carencées au sens du II de l'article L. 314-17 du code monétaire et financier.

- ⑤ « II. – Le fonds est alimenté par une contribution annuelle des établissements de crédit, proportionnelle au nombre d'installations et d'opérations de maintenance qui leur ont été assignées en application des IV et V de l'article L. 314-17 du code monétaire et financier et qu'ils n'ont pas exécutées, cette contribution étant égale, par installation ou opération non réalisée, au coût moyen national d'installation et de fonctionnement d'un distributeur automatique de billets. Ce coût est calculé par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et arrêté par le ministre chargé de l'économie.

- ⑥ « III. – Peuvent bénéficier du fonds :

- ⑦ « 1° La Banque postale, au titre de son intervention en qualité d'opérateur de dernier ressort prévue au VII de l'article L. 314-17 du code monétaire et financier ;

- ⑧ « 2° Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au II du même article L. 314-17, lorsqu'elles supportent, dans le cadre de conventions conclues avec un établissement de crédit, des charges spécifiques résultant de la mise en œuvre du droit d'accès effectif au retrait d'espèces, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, portant sur :

- ⑨ « a) La maintenance et l'approvisionnement du dernier distributeur automatique de billets en fonctionnement sur leur territoire ;

- ⑩ « b) L'implantation, la maintenance et l'approvisionnement de l'unique distributeur automatique de billets de la commune.

- ⑪ « IV. – Ce fonds est géré par l'Association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement. Il est administré par un conseil de gestion. »

- ⑫ II. – Le I entre en vigueur le 1^{er} janvier 2027.

Article 3

- ① I. – Les éventuelles conséquences financières résultant pour les collectivités territoriales de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par une augmentation des taxes locales.
- ② II. – L'éventuelle perte de recettes résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.