

Avis 23-A-16 du 12 octobre 2023

relatif au projet d'encadrement réglementaire du montant des commissions perçues par les émetteurs de titres-restaurant sur les commerçants agréés par la Commission Nationale des Titres-Restaurant

Posted on: 17 octobre 2023 | Secteur :

SERVICES

TOURISME / HÔTELLERIE / RESTAURATION

Présentation de l'avis

Résumé

L'Autorité de la concurrence (ci-après « l'Autorité ») a été saisie par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, sur le fondement de l'article L. 462-1 du code de commerce, pour avis portant sur la pertinence d'un projet d'encadrement réglementaire du montant des commissions perçues par les émetteurs de titres-restaurant sur les commerçants agréés par la Commission Nationale des Titres-Restaurant (« CNTR »).

Pour rappel, les titres-restaurant sont des titres spéciaux de paiement, dont la valeur faciale totale s'élevait en 2022 à près de 8,5 milliards d'euros. Néanmoins à la fin des années 60, ils sont utilisés aujourd'hui par plus de 5 millions de salariés pour régler des repas ou des prestations alimentaires chez quelques 234 000 commerçants agréés par la CNTR pour recevoir les titres-restaurant en paiement desdits repas ou prestations. Ce dispositif, exempt de cotisations sociales et patronales et d'impôt sur le revenu, est subventionné par les pouvoirs publics à hauteur d'environ 1,5 milliard d'euros par an.

Partant du constat d'un de se quilibre important entre les commissions, relativement faibles, paye es par les entreprises qui ache tent les titres-restaurant pour leurs salarie s d'un co te , et, de l'autre co te , les commissions, relativement e leve es, paye es par les commerc ants agre e s, le gouvernement envisage le plafonnement de ces dernie res. Le gouvernement e tudie par ailleurs le sce nario d'une ge ne ralisation de la de mate rialisation des titres-restaurant.

Le marche des titres-restaurant est un marche biface. Face e mission, les e metteurs e mettent et commercialisent leurs titres aupre s des entreprises pour le compte de leurs salarie s. Face acceptation, chaque e metteur acquie re ses titres-restaurant aupre s des commerc ants agre e s par la CNTR en vue de leur remboursement, il ne peut acque rir les titres e mis par des tiers.

Face e mission, les entreprises ne font appel en ge ne ral qu'a un seul e metteur (mono- domiciliation). Face acceptation, les commerc ants agre e s acceptent en ge ne ral les titres de plusieurs e metteurs (multi-domiciliation), voire tous, ce qui leur permet de maximiser leurs ventes.

L'Autorite observe une forte progression de l'e mission de titres de mate rialise s, de passant aujourd'hui l'e mission de titres-papier (60 % en 2022). Le marche des titres-restaurant est e galement marque par la cessation re cente d'activite de la Centrale de Re glement des Titres (« CRT »), qui assurait, depuis une cinquantaine d'anne es, la collecte et le traitement des titres-papier, entra i nant e galement la quasi-disparition des tarifs de remboursement differe s auxquels sont applique s les taux de commission les plus faibles.

Partant de ces constatations, l'Autorite rele ve l'existence de de faillances de marche , au premier rang desquelles l'existence de barrie res a l'entre e, a l'expansion et a l'innovation, et surtout l'existence d'un pouvoir de marche .

S'agissant des barrie res, l'Autorite rele ve notamment, du fait de la structure du marche des titres-restaurant, l'existence d'effets de re seau et d'e conomies d'e chelle, tous deux de nature a confe rer un avantage concurrentiel aux entreprises ayant une certaine taille, et particuli e rement celles qui be ne ficient d'une notorie te et d'une le gitimite du fait de leur pre sence historique. Elle

constate également certains freins à la dématérialisation et à l'entrepreneuriat de nouveaux acteurs. L'Autorité relève enfin l'existence de barrières de nature quasi-réglementaire. Le dispositif des titres-restaurant est en effet régisé par les dispositions du code du travail qui prévoient une liste d'obligations à la charge des entreprises proposant des solutions de titres-restaurant, mais ne définissent aucune procédure d'agrément officiel. Il apparaît cependant en pratique que la CNTR exerce de fait cette prérogative.

S'agissant du pouvoir de marché, l'Autorité relève la concentration du marché, dominé depuis plusieurs dizaines d'années par les quatre principaux émetteurs (Edenred France, Bimpli-Swile, Sodexo Pass France et Up Coop), dont la part de marché cumulée était supérieure à 99 % en 2022. Par ailleurs, chaque émetteur dispose d'une exclusivité sur les titres qu'il émet, puisqu'il est le seul, en l'état actuel du fonctionnement du marché, à pouvoir les acquérir pour les rembourser. L'Autorité observe également d'autres dysfonctionnements, manifestations du pouvoir de marché des émetteurs historiques, telles que la hausse tendancielle des taux de commissions globales, un manque de transparence des tarifs, ou encore l'existence d'asymétries d'information, notamment entre les commerciaux agréés et les émetteurs.

Ainsi, si les taux de commission moyens effectifs face à la mission ont baissé entre 2018 et 2022, le taux moyen de commission devant la mission n'a pas diminué pour certains émetteurs, à l'inverse, face à l'acceptation, les taux de commissions moyens effectifs ont augmenté durant la même période. En conséquence, les commissions face à l'acceptation ont plus augmenté en valeur que les commissions face à la mission n'ont baissé. Cela entraîne une hausse du taux de commission global (c'est-à-dire la somme des revenus sur les deux faces rapporté à la valeur faciale totale mise).

À la lumière de ces constatations, l'Autorité considère que l'instauration du plafonnement tarifaire envisagé ne constitue pas la réponse la plus adaptée aux défaillances de marché identifiées. Une telle mesure aurait des effets incertains, entraînerait des difficultés pratiques de mise en œuvre et ne corrigerait pas les dysfonctionnements constatés sur le marché des titres-restaurant. D'une part, en effet, elle risquerait de conduire à un alignement des

commissions payées par les commerciaux au niveau du plafond et a un renchérissement uniforme de ces commissions d'acceptation avec *in fine* des effets incertains sur la demande d'admission de titres-restaurant. D'autre part, elle soulèverait des difficultés pratiques de mise en œuvre. Si le gouvernement décidait d'instaurer un plafonnement tarifaire des commissions d'acceptation, une évaluation approfondie de tous les éléments nécessaires à sa mise en œuvre devrait être menée, notamment en termes de communication sur les montants effectivement facturés, de contrôle de la mise en œuvre de la mesure et d'évaluation de ses effets globaux sur les factures d'acceptation et d'admission.

Afin d'atténuer le pouvoir de marché des émetteurs, l'Autorité recommande au gouvernement de rééquilibrer de manière structurelle le rapport de force sur le marché des titres-restaurant en mettant un terme au monopole exercé par chaque émetteur sur les titres qu'il émet vis-à-vis des commerciaux agréés.

De plus, l'Autorité invite le gouvernement à instaurer une gouvernance globale du marché des titres-restaurant, par la mise en place d'une régulation tant de l'agrement des émetteurs que de celui des commerciaux. L'Autorité recommande de mettre en œuvre d'autres mesures spécifiques telles que la dématérialisation obligatoire des titres-restaurant, en prévoyant un décret de prévention adapté pour que les acteurs du secteur puissent mettre en œuvre le basculement progressif vers les titres dématérialisés. Elle estime aussi nécessaire de rendre les tarifs plus transparents et plus lisibles, par exemple en rendant obligatoire d'afficher l'équivalent d'un taux effectif global.

Informations sur l'avis

Origine de la saisine	Ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique
------------------------------	--

Dispositif(s)

se référer à l'avis

Lire

Le texte intégral

826.07 Ko

Le communiqué de presse