

État des lieux des titres de paiement dématérialisés et des instruments de paiement spécifiques et recommandations

Mai 2023

Cette note vise à dresser un état des lieux des titres spéciaux de paiement dématérialisés (TSPD) et des instruments de paiement spécifiques (IPS). Ces titres, qui représentaient une somme totale de 12 milliards d'euros dépensés en 2021 (soit un demi-point de PIB), sont souvent relativement méconnus et peu suivis dans la sphère paiements alors qu'ils sont utilisés au quotidien par des millions de Français.

La liste des TSPD/IPS est définie par arrêté du Ministre. Ils se distinguent en droit des deux catégories suivantes :

- Les services de paiement et la monnaie électronique régulés. Si les TSPD/IPS peuvent ressembler à des services de paiement ou à de la monnaie électronique lorsqu'ils sont sous forme dématérialisée, ils bénéficient d'un régime dérogatoire à la législation européenne notamment parce qu'ils ne peuvent être utilisés que sur le territoire national et qu'ils portent en eux des politiques publiques bénéficiant d'un régime spécifique fiscal et/ou social au profit de leurs financeurs et/ou bénéficiaires.
- Les services de paiement ou la monnaie électronique exemptés, bénéficiant de l'exception légale au titre du réseau limité d'accepteurs ou d'éventail limité de biens et services (L521-3 code monétaire et financier, L525-5 code monétaire et financier).

I. Un cadre juridique élargi par la deuxième directive sur les services de paiement

Le concept de **titres spéciaux de paiement dématérialisés** est une pure notion de droit national français et a été consacré par la loi n°2013-100 du 28 janvier 2013 portant notamment transposition de la deuxième directive sur la monnaie électronique n°2009/110/CE (DME2), pour exclure une série d'instruments de paiement existants (notamment les titres-restaurant) du champ d'application du régime juridique des établissements de monnaie électronique. En effet, le régime juridique de la monnaie électronique était inadapté avec les principes régissant les TSPD (notamment sur la question du droit à remboursement).

Une compétence nouvelle avait toutefois été confiée à la Banque de France pour s'assurer de la sécurité des TSPD. Cette compétence se limitait aux seuls titres dématérialisés, visés expressément par la loi ; les titres papiers restant ainsi hors du champ de compétence de la Banque de France.

La deuxième directive sur les services de paiement n°2015/2366 (DSP2) a modifié cet équilibre en prévoyant les cas de services reposant sur des **instruments de paiement spécifiques**, « *valables dans un seul État membre, fournis à la demande d'une entreprise ou d'un organisme public et réglementés par une autorité publique nationale ou régionale, à des fins sociales ou fiscales spécifiques, et permettant d'acquérir des biens ou des services spécifiques auprès de fournisseurs ayant conclu un accord commercial avec l'émetteur la notion d'instruments de paiement spécialisés* ». Ces instruments sont exclus du champ d'application de la directive. Ainsi, l'article L521-3-2 du code monétaire et financier dispose que ces instruments ne sont pas considérés comme des services de paiement. La directive comme sa transposition ne font pas de distinction sur la forme de ces IPS, papier ou dématérialisée. L'article L521-3-2 fait également référence à une liste définie par arrêté du Ministre de l'économie. Cette liste publiée par arrêté du 4 juin 2018 est en tout point identique à celle publiée pour les TSPD dans un arrêté du 17 juin 2013.

Comme pour les TSPD, une compétence de surveillance de la sécurité des IPS a été confiée à la Banque de France.

Les arrêtés du 17 juin 2013 relatif aux TSPD et du 4 juin 2018 relatif aux IPS, mis à jour après la loi d'orientation des mobilités du 26 décembre 2019 créant le titre-mobilité, définissent **une liste de 10 TSPD** (ou IPS) :

Les titres-restaurant
Les chèques repas du bénévole
Les titres repas du volontaire
Les chèques emploi-service universels (CESU) préfinancés
Les chèques d'accompagnement personnalisé
Les chèques vacances
Les chèques cultures répondant à certains critères
Les titres-cadeaux et bons d'achat servis par les comités d'entreprise
Les titres-cadeaux octroyés dans le cadre d'opérations de stimulation et de promotion des ventes
Le titre mobilité

La plupart¹ de ces titres font l'objet d'une **réglementation spécifique** au sein du code du travail², du code du service national³, du code général des collectivités territoriales⁴ ou du code du tourisme⁵. Ils impliquent généralement une notion d'exonérations de cotisations sociales et d'impôts et toujours une politique mise en place par les pouvoirs publics (État, collectivités ou organismes sociaux), permettant par exemple aux employeurs des avantages supplémentaires aux salariés.

II. Une dématérialisation hétérogène en fonction des titres

L'utilisation comme la dématérialisation des TSPD/IPS est très différente d'un instrument à l'autre (voir Graphe 1).

Historiquement le plus ancien (création en 1962), le **titre-restaurant** reste toujours à la fois le titre le plus utilisé et le plus dématérialisé. 5 millions de salariés en bénéficient (sur 26 millions) avec des marges de progression puisque 25% des salariés ne bénéficieraient ni d'un restaurant d'entreprise, ni d'un autre dispositif (ex : panier repas). En 2021, le titre-restaurant constituait encore 64% des paiements en TSPD/IPS (7,7 GEUR)⁶ et près de la moitié de ces paiements était effectuée de manière dématérialisée (3,6 GEUR). La dématérialisation des titres-restaurant est celle qui connaît un des rythmes les plus soutenus avec un quasi doublement des paiements dématérialisés entre 2020 et 2021. En matière de typologies d'utilisation, 50% des titres sont utilisés dans la restauration, 25% dans les grandes et moyennes surfaces et 20% dans les boulangeries.

Le deuxième TSPD/IPS le plus utilisé bénéficie également de son ancienneté. Le **chèque vacances** (création en 1982) représente 14,5% du total des TSPD/IPS (soit 1,7 GEUR). L'Agence Nationale des Chèques Vacances (ANCV) bénéficie du monopole d'émission. Sa dématérialisation reste toutefois très en retrait (solution CV Connect de l'ANCV) et ne représentait que 0,5% de ces titres en 2021 (soit 9 MEUR). Toutefois, on constate un début de croissance depuis 2022 puisque les titres dématérialisés représentaient 4% (67 MEUR). 200.000 commerçants acceptent les chèques vacances. Parmi les principales utilisations, on retrouve les transports (autoroutes, SNCF, Air France), l'hébergement et la restauration (dont la restauration rapide).

Les **chèques culture et titres-cadeaux servis par les Comités sociaux d'entreprises ou offerts dans le cadre d'opérations de stimulation des ventes** suivent de très près les chèques vacances avec 14%⁷ des paiements en TSPD/IPS (environ 1,68 GEUR). Avec une croissance plus forte que les chèques vacances, les titres-cadeaux pourraient devenir le deuxième marché des TSPD/IPS. 150.000 employeurs offrent des titres-cadeaux ou des chèques cultures et 9 millions de salariés bénéficient de titres-cadeaux tandis que 2 millions bénéficient de chèques cultures. Comme pour les chèques vacances, la dématérialisation des titres-cadeaux et des chèques culture est encore faible (les deux à 15%). Toutefois, le recours à la dématérialisation est en forte hausse entre 2019 et 2021 (+400%), ce qui laisse présager un niveau de dématérialisation plus élevé encore en 2022. Sur les titres cadeaux, 76% des titres sont distribués à Noël et leur utilisation se répartit de la manière suivante : 1/3 habillement et accessoires, 1/3 jeux et jouets, 1/3 décoration et électroménager. En ce qui concerne les chèques cultures, l'usage majoritaire est le livre suivi par les sorties culturelles et les logiciels/jeux vidéo.

Le **CESU préfinancé** représente le quatrième marché des TSPD/IPS, avec 6% des paiements (709 MEUR). Comme pour le titre-restaurant, la pénétration des CESU préfinancés dématérialisés est forte (41% soit 289 MEUR). La dématérialisation des CESU préfinancés connaît une vraie dynamique puisque leur volume a été multiplié par 6 entre 2019 et 2021. 51% des CESU préfinancés sont distribués par les départements pour des aides sociales (par exemple

¹ Sauf les chèques cultures et les titres-cadeaux qui sont directement définis dans les deux arrêtés.

² Les titres-restaurant (articles L3262-1 et suivants), les CESU préfinancés (articles L1271-1 et L1271-12), le titre mobilité (article L3261-5)

³ Les titres repas du volontaire (article L120-22)

⁴ Les chèques d'accompagnement personnalisé (article L1611-6)

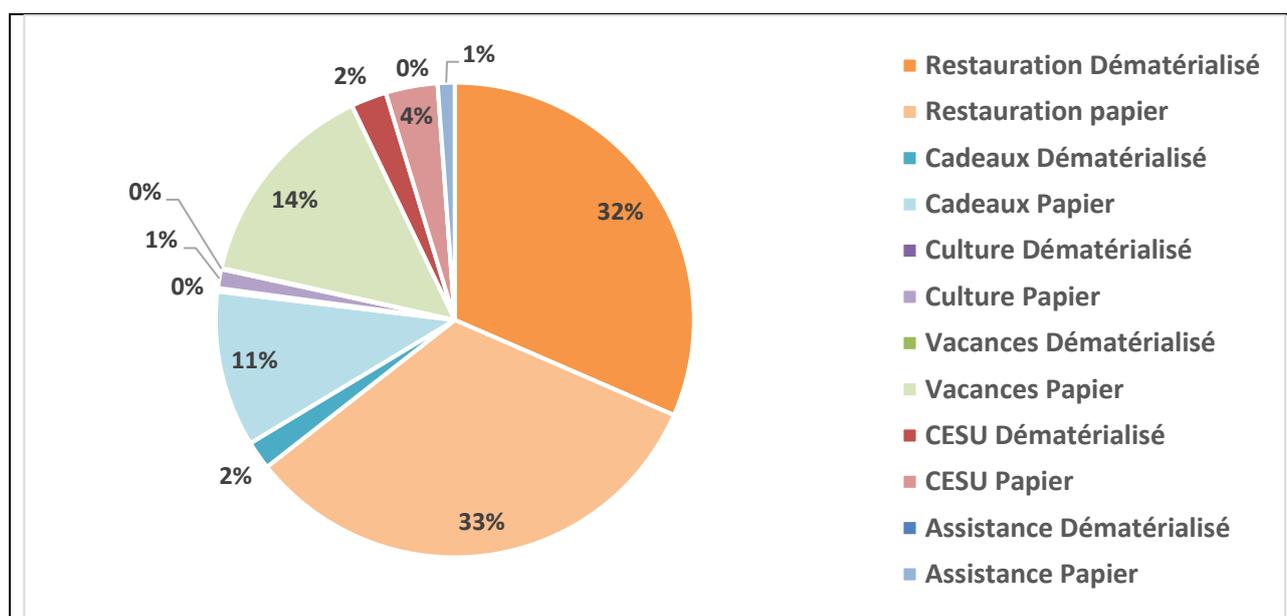
⁵ Les chèques vacances (articles L411-1 et suivants)

⁶ Montant moyen de 7,97€

⁷ 1,5% pour les chèques cultures et 12,5% pour les titres-cadeaux

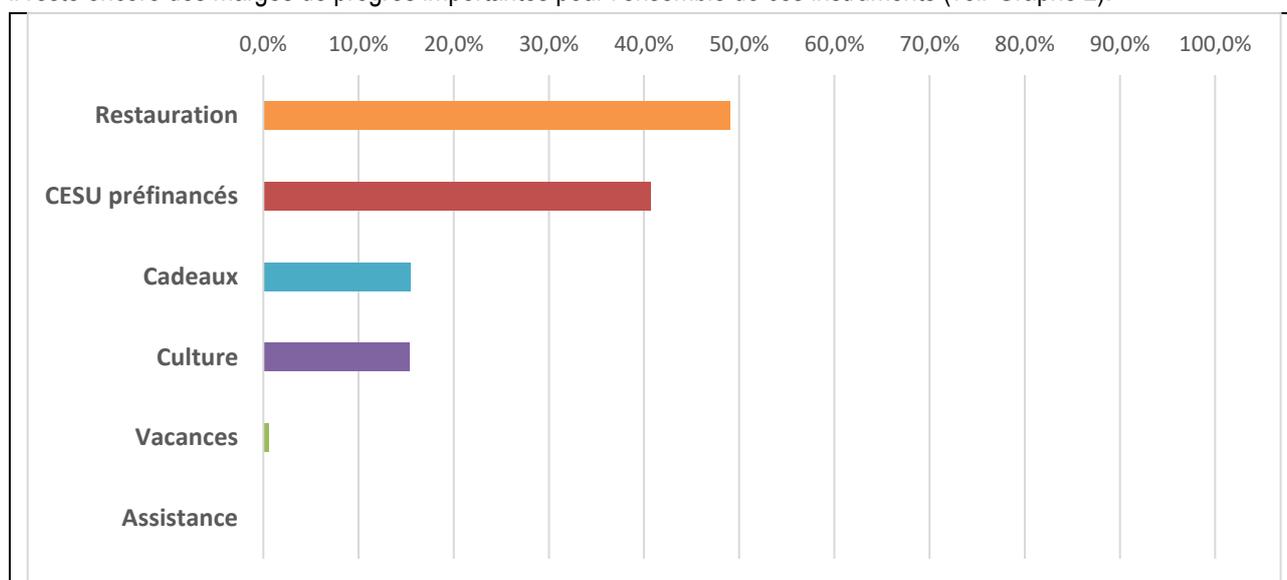
assistance aux personnes âgées), et 49% par les employeurs (25.000 financeurs) pour aider leurs salariés dans le recours aux services à la personne (aide-ménagère, accompagnement et garde d'enfants principalement). Le CESU préfinancé permet de soutenir le secteur du Service à la Personne (plus d'1 million de professionnels).

Enfin, les **autres TSPD/IPS** sont logiquement beaucoup moins utilisés compte tenu de leur caractère très spécifique. Les **chèques d'accompagnement personnalisé** qui visent à aider les personnes en difficulté représentaient un montant de 138 MEUR en 2021. Les **chèques repas du bénévole et titres repas du volontaire** ne visent que les bénévoles ou les salariés en contrat de volontariat dans les associations, un public cible restreint. Ils ne représentent donc que respectivement 1,2 MEUR et 358 KEUR. L'utilisation faite de ces titres (les chèques sont donnés aux bénévoles pour des missions ponctuelles) rend plus complexe leur dématérialisation : elle n'a donc pas encore démarré. Le marché du **titre-mobilité** est encore naissant puisque le décret d'application de la loi d'orientation des mobilités de décembre 2019 n'a été publié que le 17 décembre 2021. Le titre-mobilité est à distinguer du forfait mobilité durable qui est un versement de l'employeur dans le salaire (donc sur la feuille de paie).



Graphe 1 : Répartition des paiements en montants par type de TSPD/IPS en 2021 (Source : Banque de France)

En termes de dématérialisation, si les titres-restaurant et les CESU préfinancés sont en avance sur les autres TSPD/IPS, il reste encore des marges de progrès importantes pour l'ensemble de ces instruments (voir Graphe 2).



Graphe 2 : Niveau de dématérialisation selon l'usage en montants par type de TSPD/IPS en 2021

(Source : Banque de France)

III. Un secteur qui gagnerait à bénéficier de certaines évolutions réglementaires et de fonctionnement

a. Recommandations générales

- Fusion des catégories juridiques TSPD et IPS

Deux catégories juridiques coexistent actuellement alors qu'elles recouvrent les mêmes instruments : les titres spéciaux de paiement dématérialisés à l'article L525-4 du code monétaire et financier et les instruments de paiement spécifiques à l'article L521-3-2 du même code. En parallèle du rapprochement à l'étude du droit européen relatif aux services de paiement et à la monnaie électronique, ces deux catégories pourraient fusionner en supprimant les titres spéciaux de paiement dématérialisés, la définition des instruments de paiement spécifiques étant plus précise et intégrant le papier.

- Améliorer l'accessibilité des TSPD, en particulier les applications et sites internet mis à disposition des utilisateurs

Les associations représentant les personnes affectées par une déficience visuelle ont alerté sur le niveau insuffisant d'accessibilité des sites internet et applications proposés par les émetteurs de TSPD. Les émetteurs pourraient s'engager à améliorer l'accessibilité en amont de l'entrée en application de la directive accessibilité, par exemple en signant la charte du CNMP sur l'accessibilité.

b. Les titres-restaurant

- Une simplification et une clarification des procédures d'agrément/habilitation de la Commission Nationale des Titres-Restaurant (CNTR)

Un certain nombre d'irritants ont été soulignés par les différentes parties prenantes aussi bien du côté des émetteurs que des commerçants. En premier lieu, la procédure d'agrément des commerçants (restaurateurs et distribution alimentaire notamment) serait trop longue. La CNTR a fortement raccourci les délais de traitement une fois le dossier réceptionné (24 heures). Toutefois, le dossier doit encore être transmis sous format papier : il est donc proposé de dématérialiser cette procédure, ce qui permettrait de répondre à la grande majorité des commerçants (notamment les restaurateurs qui représentent environ 70% des demandes) en 24h sur la base d'une communication et de la vérification en temps réel du SIRET et du code APE.

En outre, la question de l'assimilation des grandes et moyennes surfaces en vente à distance n'a toujours pas été tranchée. Le CNMP appelle donc à une accélération de cette prise de décision et propose d'accorder une telle assimilation pour un traitement équitable entre restaurateurs à distance et commerces de bouche à distance.

- La fusion des titres associatifs

L'utilisation des chèques repas du bénévole et titre repas du volontaire est très faible (voir partie II). Pour simplifier la réglementation sur des titres qui sont principalement à destination du monde associatif, le CNMP propose de remplacer ces deux titres par un chèque repas associatif.

- La suppression de dispositions désuètes

Il est théoriquement interdit d'utiliser les titres-restaurant en dehors du département du lieu de travail et ses départements limitrophes. Compte tenu de la généralisation du télétravail, et des nouvelles pratiques des salariés, cette disposition ne semble plus adaptée.

- Faciliter la dématérialisation

Le titre-restaurant connaît déjà un niveau de dématérialisation élevé. Plus la dématérialisation se renforcera, plus la question du coût de prise en charge par les émetteurs du reliquat de titres papier pourrait se poser. Certains restaurateurs n'acceptent déjà plus les titres papiers. En conséquence, la communauté française pourrait convenir d'une date de fin du papier. Si une décision de totale dématérialisation était prise en ce sens, des garanties devraient toutefois être apportées pour assurer une transition souple aux utilisateurs des titres papier. Dans le même temps, la dématérialisation des titres devrait logiquement se traduire par des tarifs moins élevés pour les financeurs et les bénéficiaires. Enfin, les titres repas associatifs ne devraient pas être exclus d'une telle dématérialisation.

c. Les chèques vacances

- Faciliter la dématérialisation

Le niveau de dématérialisation des chèques vacances est encore très faible, l'ANCV ayant vraiment lancé la commercialisation en 2022. La priorité devrait être donnée à l'accélération de la dématérialisation. Outre une information renforcée auprès niveau des employeurs et des CSE, il conviendra de s'assurer que les accepteurs de chèques vacances sont dotés des équipements permettant d'accepter leur version dématérialisée. Seuls 25% des professionnels conventionnés acceptent la dématérialisation dont la SNCF depuis 2022. Un travail de communication auprès des professionnels serait bienvenu pour faciliter la transition.

En outre, des travaux pourraient être menés avec les fabricants de terminaux pour faciliter l'acceptation des solutions de QR-Code telles que CV Connect.

- Question du monopole de l'ANCV et des nouvelles solutions titres-vacances

L'ANCV dispose du monopole d'émission des chèques vacances depuis 1982 compte tenu de sa mission sociale consistant à faciliter le départ en vacances de personnes en difficulté financière. Un certain nombre d'acteurs ont lancé des services qui s'apparentent à des chèques-vacances mais s'en distinguent. Il conviendra de s'assurer que le monopole de l'ANCV est bien respecté et que la réglementation des TSPD n'est pas détournée.

d. Les titres-cadeaux et chèques cultures

- Inscription dans la loi des titres-cadeaux et chèques cultures

Les titres-cadeaux et chèques cultures font partie de la liste des TSPD et des IPS. Toutefois, ils sont les seuls titres spéciaux de paiement à ne pas faire l'objet d'une réglementation spécifique. Les règles applicables en matière d'exonération sont prévues par des circulaires de l'Acoss. Le CNMP appelle à renforcer la sécurité juridique de ces titres.

- Mise à jour des dates/événements reconnus pour les titres cadeaux à l'occasion d'événements

L'Acoss a défini une liste limitative d'événements reconnus éligibles aux titres-cadeaux. Cette liste d'événements pourrait être périodiquement revue pour s'adapter aux évolutions des attentes des salariés. On pourrait par exemple envisager la création de nouveaux événements tels que le 1^{er} mai ou la rentrée littéraire.

e. Les chèques d'accompagnement personnalisé

Il est préconisé que la réglementation évolue afin d'intégrer expressément la possibilité d'émission de chèques d'accompagnement personnalisé sous forme dématérialisée. La réglementation mise à jour⁸ devra aussi prendre en compte les caractéristiques d'une telle émission (comme cela existe pour les chèques d'accompagnement personnalisé émis sous format papier).

⁸ En particulier le code général des collectivités territoriales.

Conclusion :

- **Le CNMP invite les différentes parties prenantes à étudier et à se saisir de ses préconisations.**
- **Un nouveau bilan sur le marché des TSDP/IPS et sur la mise en oeuvre des différentes préconisations pourra être dressé d'ici novembre 2024 par le CNMP.**