L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des
AFFAIRES SOCIALES

SÉNAT

Moderniser et rééquilibrer le fonctionnement du titre-restaurant

L'année 2027 marquera le **60e anniversaire de la reconnaissance du titre-restaurant**, un **titre spécial de paiement** inspiré des *luncheon vouchers* britanniques, **cofinancé par l'employeur et le salarié** afin de permette au premier de **participer aux frais encourus par le second pour se restaurer sur son temps de travail**. Plébiscité par 92 % des bénéficiaires, le titre-restaurant n'a **jamais cessé de se développer**, jusqu'à équiper aujourd'hui **six millions de salariés**, soit plus d'un sur cinq, et représenter un marché de 11 milliards d'euros.

En raison de son **objet social particulier**, le titre-restaurant **ne saurait être un moyen de paiement comme un autre**. Son utilisation, **réservée au salarié bénéficiaire** les jours ouvrables ou **travaillés**, est fléchée vers **l'achat de repas** et de produits alimentaires directement consommables au sein de **restaurants**, de commerces de bouche et de **grandes et moyennes surfaces**, dans la limite d'un **plafond journalier**. Son attribution est, quant à elle, conditionnée à la **réalisation d'une journée de travail effectif** entrecoupée d'un repas.

Ce **cadre juridique** constitue la contrepartie naturelle des **avantages sociaux et fiscaux** associés au titre-restaurant **pour plus de 3 milliards d'euros** par an, mais a pu **entraver l'adaptation** du titre aux **évolutions structurantes des formes de travail** et aux **transformations des habitudes de consommation**.

D'un autre côté, le marché biface du titre-restaurant est certes en forte croissance, mais pèche par des **dysfonctionnements structurels**, un défaut de contrôle et une **asymétrie** démontrée par le **basculement progressif des commissions** des entreprises **vers les commerçants**.

Partant de ces constats, la commission a soutenu le texte, qu'elle a amendé en suivant **quatre principes directeurs** : **l'appui au pouvoir d'achat** pour les salariés, **la préservation de la visée originelle du titre-restaurant**, le **soutien au tissu économique local** et le **renforcement des contrôles sur l'écosystème du titre**.



NOVEMBRE 2026

I. Un texte poursuivant deux objectifs : la modernisation et le rééquilibrage du marché du titre-restaurant

A. La modernisation du titre-restaurant, entre évolutions bienvenues et ruptures avec la philosophie du titre

La proposition de loi transmise vise, d'une part, à **moderniser le cadre du titre-restaurant**, progressivement **déconnecté des aspirations des salariés**, résultant des transformations dans leurs **habitudes de consommation**. Si l'on omet **l'extension de son panier** aux fruits et légumes puis aux **produits alimentaires directement consommables** à l'orée des années 2010, ses modalités d'usage sont en effet **demeurées remarquablement stables** jusqu'à **l'ouverture dérogatoire au « tout-alimentaire » en 2022**, à l'initiative du rapporteur.



Pour servir ce premier objectif, la proposition de loi prévoit de **proroger d'un an** l'extension du titre-restaurant au **tout-alimentaire** puis de la **pérenniser à compter de 2028**, dans le cadre d'une **refonte d'ampleur du cadre juridique** du titre-restaurant emportant pêle-mêle la **dématérialisation obligatoire des titres**, l'admission de leur **usage à distance** sauf sur les **plateformes de livraison de repas**, l'ouverture à leur **utilisation les dimanches et jours fériés**, l'allongement de **leur durée de validité à trois ans**, et même le **maintien obligatoire de leur versement au cours des congés liés à l'accueil d'un enfant**.

B. Le rééquilibrage d'un marché devenu asymétrique, par l'encadrement de la politique commerciale des émetteurs et la transparence

Dans le même temps, le **marché du titre-restaurant**, qui lie les émetteurs aux employeurs d'un côté et aux acceptants – c'est-à-dire aux commerçants – de l'autre, fait aujourd'hui face à plusieurs dysfonctionnements. Le principal d'entre eux est son **asymétrie** : alors que les **employeurs ne recourent qu'à un prestataire** et peuvent donc **mettre en concurrence** les différentes sociétés spécialisées, les **commerçants se trouvent contraints de contracter** avec l'ensemble des émetteurs afin de ne pas se fermer une clientèle potentielle. Les émetteurs disposent donc d'un **important pouvoir de marché** sur les commerçants, renforcé par la forte **concentration** du secteur, **quatre acteurs se partageant 99 %** du marché.

Par conséquent, ce marché biface est marqué par un **glissement progressif des commissions des entreprises vers les commerçants**. Ainsi, alors que les **frais appliqués aux employeurs se sont effondrés** sur la dernière décennie – près de la moitié des titres émis font désormais l'objet de frais **inférieurs à 0,001 %** –, les **commissions sur la face acceptation avoisinent 4 %** en moyenne et ont **augmenté de moitié depuis 2010**.

0,001 %

Médiane des commissions facturées aux **employeurs**

Le texte s'articule autour de **deux mesures complémentaires** d'encadrement du marché pour répondre à ce **déséquilibre** : **l'interdiction des remises** se traduisant par des commissions négatives pour les employeurs et **l'institution d'une possibilité pour le Gouvernement de plafonner les frais facturés aux commerçants**, conçue comme une épée de Damoclès destinée à **enjoindre les émetteurs à répercuter la hausse des revenus** acquis auprès des employeurs en une **baisse des charges imposées aux acceptants**. S'ajoutent à cela trois mesures destinées à renforcer la transparence : **l'affichage des conditions tarifaires générales des émetteurs** sur leur site internet, la **notification annuelle des frais prélevés aux commerçants** et la **déclaration de l'ensemble des commissions facturées sur les deux faces du marché à Bercy**.

II. Trouver une voie d'équilibre, dans l'intérêt partagé des salariés et des territoires

A. L'appui aux mesures renforçant le pouvoir d'achat des salariés

La **première priorité** de la commission a été d'appuyer les **mesures renforçant le pouvoir d'achat des salariés**. Celle-ci a donc souscrit à **l'intégration pérenne des denrées alimentaires non directement consommables** dans le champ du panier de biens du titre-restaurant, qui offre aux salariés **davantage de flexibilité** et constitue un **soutien devenu indispensable pour leur pouvoir d'achat**. Faut-il le rappeler, c'est la commission, par l'intermédiaire du rapporteur, qui avait **défendu la première cette avancée** il y a de cela quatre ans.



Estimant que le titre doit **correspondre aux modes de consommation** des salariés pour **démultiplier les occasions d'en faire usage**, la commission a également défendu la faculté pour le salarié **d'utiliser ses titres-restaurant à distance** et a **supprimé les restrictions spécifiques** imposées sur les **plateformes de livraison**, **satisfaites ou inconstitutionnelles** selon l'objectif qui leur était fixé.

B. L'indispensable préservation de la visée originelle du titre-restaurant

Parce que le régime socio-fiscal favorable accordé au titre-restaurant ne tient qu'à son **objet social particulier**, il convient de ne **pas s'écarter excessivement de sa visée originelle** afin de **préserver les avantages qui lui sont associés**.

> *« **Préserver le pouvoir d'achat** offert aux salariés grâce au titre-restaurant suppose d'abord de **protéger le titre-restaurant lui-même**.*

Dans cette logique, la **pérennisation** sur le « **tout alimentaire** » fait encourir, si elle n'est pas encadrée, un **dévoiement** consistant à une **diffusion excessive** de l'achat par titre-restaurant de **courses alimentaires générales**, non destinées au repas du salarié. Elle appelle donc un **plafonnement différencié de l'usage** du titre-restaurant en fonction de la nature des produits.

Ainsi, les **produits relevant du cœur de cible** du titre-restaurant, à savoir son **panier de biens « historique »** composé des repas consommés au restaurant, des produits alimentaires directement consommables et des fruits et légumes bénéficieraient d'un plafond majoré par rapport à celui qui s'appliquerait aux produits alimentaires non directement consommables.

Ce mécanisme **ne restreindra pas le pouvoir d'achat des salariés**, qui conserveront la possibilité de saturer le plafond majoré pour leurs achats en grandes surfaces dès lors qu'ils comportent une **part suffisante de produits directement consommables**, **ni ne complexifie excessivement les opérations en caisse**, les logiciels étant déjà en mesure de **distinguer les produits directement consommables** puisqu'ils le faisaient **avant 2022**.

La commission a également entendu **parer à toute requalification du régime socio-fiscal du titre-restaurant** en **supprimant** les dispositions relatives à **l'attribution des titres pendant les congés** pour accueil de l'enfant, à **l'extension de leur durée de validité** et à leur **usage indifférencié les dimanches et jours fériés**.

C. La poursuite d'un rééquilibrage global du marché du titre-restaurant

Estimant **anormal que les commerçants financent**, en substance, **l'émission des titres par l'employeur** en raison du **basculement progressif des commissions**, la commission a soutenu et **précisé** les mesures du texte visant à **rééquilibrer** le marché et renforcer la **transparence**.

Elle a notamment avancé au 1er janvier 2027 **l'interdiction des remises de fin d'année**, afin d'éviter la **prolongation de pratiques renchérissant les frais** supportés par les commerçants, tout en **reportant au 1er juillet 2028** la faculté pour le Gouvernement de **plafonner les commissions** pour les acceptants afin que puissent être **mesurés au préalable les premiers effets de l'encadrement** des remises sur les commissions d'émission et sur les frais facturés aux commerçants.

En complément, **si l'objet du titre-restaurant n'est pas de soutenir les restaurateurs**, il ne reste pas moins souhaitable de **veiller à ce que ses évolutions ne contribuent pas à fragiliser davantage ces établissements** déjà confrontés à une crise d'ampleur, avec 5 000 faillites en un an. Or ceux-ci ont perdu **12 points de part de marché** depuis le « **tout alimentaire** », soit **1 milliard d'euros de manque à gagner**. C'est aussi là **le sens du double plafonnement proposé** : rééquilibrer la répartition de la valeur des titres entre les différents commerces, et préserver ainsi la vitalité économique de nos territoires, urbains comme ruraux.

D. Le renforcement des contrôles sur l'écosystème du titre restaurant

La récente **faillite d'un émetteur spécialisé** de titres-restaurant a alerté la commission sur **l'insuffisance des contrôles aujourd'hui opérés** sur cet écosystème, dès lors que l'argent des émetteurs se compose en grande partie **de l'argent des salariés et des employeurs**.

Par conséquent, la commission a instauré un **agrément obligatoire pour les émetteurs** afin de s'assurer de leur **stabilité financière** et fait obligation à ces derniers de **domicilier leur compte de titres-restaurant dans l'Union européenne** afin de garantir l'effectivité des dispositions en vigueur **protégeant les salariés en cas de faillite**.

Enfin, la commission a **harmonisé et étendu le régime de sanctions** prévu par le texte à l'ensemble des **manquements des émetteurs aux obligations** nouvellement instaurées **en matière de transparence et de politique commerciale**.

Réunie le **mardi 3 novembre 2026** sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de **Frédérique Puissat**. Elle a **adopté** la proposition de loi, modifiée par **seize amendements** de son rapporteur.

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter le dossier législatif



Philippe MOUILLER
Président
Deux-Sèvres
Les Républicains



Frédérique PUISSAT
Rapporteur
Isère
Les Républicains

contact.sociales@senat.fr
01.42.34.31.34
www.senat.fr