

PROPOSITION DE LOI

PROLONGER EN 2024 L'UTILISATION DES TITRES-RESTAURANT POUR L'ACHAT DE PRODUITS ALIMENTAIRES NON DIRECTEMENT CONSOMMABLES

Première lecture



À l'initiative du Sénat, la loi « pouvoir d'achat » du 16 août 2022 a prévu un dispositif dérogatoire permettant d'utiliser, jusqu'au 31 décembre 2023, les titres-restaurant pour l'achat de tout produit alimentaire, qu'il soit ou non directement consommable.

Réunie le 6 décembre 2023, la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi visant à prolonger cette dérogation jusqu'au 31 décembre 2024.



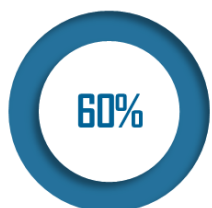
1. UN ASSOULISSEMENT TEMPORAIRE DES RÈGLES D'UTILISATION DU TITRE-RESTAURANT

A. UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT DU REPAS DES SALARIÉS

Le titre-restaurant, créé en 1967, est **un titre spécial de paiement cofinancé par l'employeur**, à hauteur de 50 % à 60 % de sa valeur faciale, et par le salarié.

Son utilisation est **destinée à l'achat d'un repas par journée travaillée** par le salarié.

À ce titre, **le dispositif bénéficie d'avantages sociaux et fiscaux** : la contribution de l'employeur à la valeur libératoire du titre-restaurant est exclue de l'assiette des cotisations et contributions sociales et ce complément de rémunération est exonéré de l'impôt sur le revenu, dans la limite d'un plafond revalorisé chaque année.



Participation
maximale de l'employeur



Plafond d'exonération de la
contribution de l'employeur



Valeur moyenne
des titres-restaurant

Les titres-restaurant peuvent être acceptés par les restaurateurs, hôteliers-restaurateurs, détaillants en fruits et légumes et par les commerces assimilés agréés par la Commission nationale des titres-restaurant (CNTR), notamment des commerces de bouche et des grandes et moyennes surfaces.

Commerces acceptant les titres-restaurant au 31 décembre 2022

Nombre de commerces acceptants : 233 927, dont :

- restaurateurs : 151 926
- hôteliers-restaurateurs : 7 275
- détaillants de fruits et légumes : 1 860
- grandes et moyennes surfaces : 24 949
- commerces de bouche : 39 260
- restauration collective : 2 007
- autres commerces : 6 650

Source : CNTR

Le repas acheté au moyen de titres-restaurant est, en principe, composé de préparations alimentaires directement consommables, le cas échéant à réchauffer ou à décongeler, notamment de produits laitiers ; il peut également être composé de fruits et légumes, qu'ils soient ou non directement consommables.

B. UN OUTIL RÉCEMMENT MOBILISÉ EN FAVEUR DU POUVOIR D'ACHAT



des salariés bénéficient de titres-restaurant

La remise de titres-restaurant par l'employeur n'est pas obligatoire et ce dispositif coexiste avec d'autres formes de participation de l'employeur à la restauration des salariés : la mise en place d'un restaurant d'entreprise ou le versement d'une indemnité repas ou « prime de panier ». D'après la CNTR, 180 000 employeurs avaient recours au titre-restaurant et **5,2 millions de salariés** en bénéficiaient au 31 décembre 2022.

Si le dispositif n'a pas pour vocation première de soutenir le pouvoir d'achat des salariés, **il a été mobilisé à cette fin pour faire face à la forte inflation des années 2021 et 2022.**

Le Gouvernement a ainsi rehaussé par décret le **plafond d'utilisation des titres-restaurant** de 19 euros à **25 euros par jour** à compter du 1^{er} octobre 2022.

En outre, la loi de finances rectificative du 16 août 2022 a rehaussé le plafond d'exonération de la participation de l'employeur afin de permettre une augmentation de la valeur moyenne des titres.

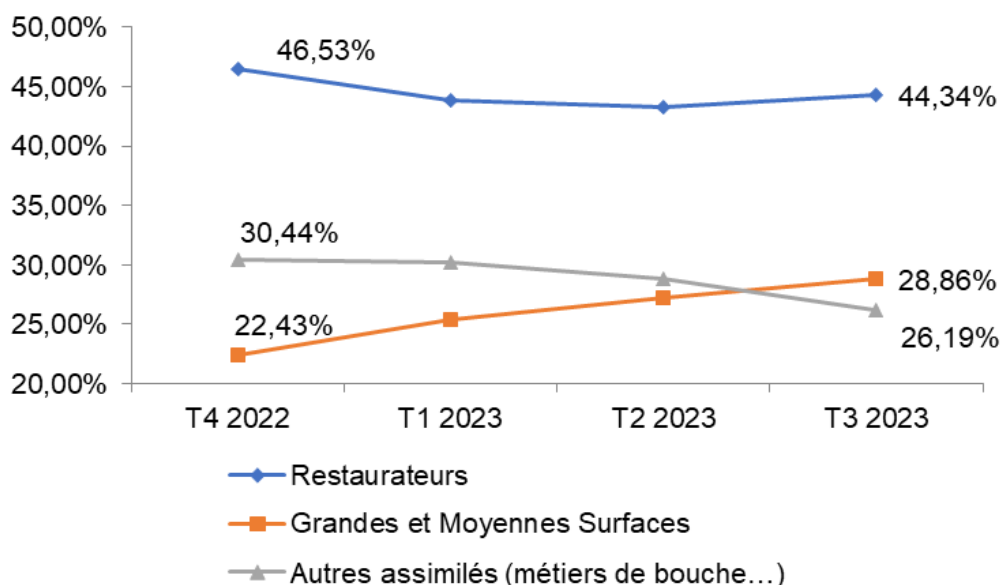
Dans le cadre de la discussion au Sénat de la loi portant mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat du 16 août 2022, le rapporteur Frédérique Puissat a proposé d'assouplir les règles qui encadrent l'utilisation du titre-restaurant en l'étendant à une plus large gamme de consommations.

À l'initiative de la commission des affaires sociales, la loi « pouvoir d'achat » a prévu un dispositif dérogatoire permettant d'utiliser, jusqu'au 31 décembre 2023, les titres-restaurant pour l'achat de tout produit alimentaire, qu'il soit ou non directement consommable.

Cette dérogation est notamment applicable auprès des commerces assimilés tels que les détaillants et les supermarchés.

Depuis la mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire, la CNTR a constaté une augmentation de la part des grandes et moyennes surfaces dans l'utilisation des titres-restaurant tandis que la part des restaurants et celle des autres professions assimilées aurait baissé.

Évolution des flux financiers du titre-restaurant par secteur d'activité



Source : CNTR

Toutefois, selon les services du ministère de l'économie auditionnés par la rapporteure, **la corrélation entre cette évolution et le régime d'utilisation dérogatoire n'est pas établie**. En effet, d'autres paramètres peuvent aussi expliquer la tendance à l'augmentation de la part de marché des grandes et moyennes surfaces : le développement du télétravail, la préférence croissante pour la préparation de plats à domicile, voire des arbitrages au sein des dépenses des foyers dans le contexte actuel d'inflation. L'inflexion actuelle semble être antérieure à la mesure et remonter à la crise sanitaire.

Selon la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), la composition du panier d'achat des utilisateurs de titres-restaurant dans les grandes et moyennes surfaces n'aurait pas été bouleversée par la mesure : entre 70 % et 75 % des achats payés par titre-restaurant au supermarché resteraient des produits directement consommables.

2. UNE PROLONGATION JUSTIFIÉE PAR LE CONTEXTE DE HAUSSE DES PRIX ALIMENTAIRES

A. LA PERSISTANCE DE CONDITIONS JUSTIFIANT UN RÉGIME DÉROGATOIRE

Malgré le ralentissement de l'inflation, la hausse des prix alimentaires continue de grever le pouvoir d'achat des salariés. D'après les données provisoires de l'Insee, **les prix de l'alimentation auraient augmenté de 7,6 % entre novembre 2022 et novembre 2023** (contre 3,4 % pour l'indice des prix à la consommation).

Interpellé à ce sujet par des associations familiales et des élus, le Gouvernement, qui n'avait pas anticipé la sortie du régime dérogatoire introduit par le Sénat en 2022, s'est prononcé dans l'urgence en faveur de sa prolongation pour une année supplémentaire, considérant que cette facilité reste bienvenue dans le contexte économique actuel.

La proposition de loi de M. Guillaume Kasbarian, déposée le 17 novembre dernier et adoptée par l'Assemblée nationale le 23 novembre, vise donc à **reporter au 31 décembre 2024 le terme de ce dispositif dérogatoire**.

B. DES ÉVOLUTIONS À ENVISAGER EN CONCERTATION AVEC LES PARTIES PRENANTES

Le dispositif du titre-restaurant n'est pas figé et a déjà connu des assouplissements. Par exemple, la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail a permis le don de titres-restaurant non utilisés à des associations d'aide alimentaire.

Ainsi, **le dispositif dérogatoire ne fait courir aucun risque immédiat au régime fiscal et social du titre-restaurant**, ni *a fortiori* au dispositif lui-même.

Toutefois, un assouplissement pérenne des règles d'utilisation des titres-restaurant pourrait avoir pour effet d'éloigner le dispositif de sa vocation initiale, à savoir financer le déjeuner de travail des salariés, laquelle justifie son financement par les employeurs et le régime fiscal et social dont il bénéficie.

Il comporte également un risque de déstabilisation du secteur de la restauration, déjà touché par la crise sanitaire, le télétravail, la pénurie de main d'œuvre, l'inflation et la crise énergétique.

Une évolution pérenne du dispositif doit être envisagée avec prudence et ne pourra avoir lieu sans concertation ni étude d'impact préalable.

La rapporteure considère cependant qu'une évolution du titre-restaurant pourrait se justifier compte tenu des changements dans les habitudes et les aspirations des salariés ainsi que des disparités d'offre de restauration entre les territoires.

Cette réflexion sur les règles d'utilisation du dispositif doit s'inscrire dans une modernisation plus large à laquelle travaille le Gouvernement en concertation avec la CNTR. Dans cette perspective, il serait opportun de mieux réguler le marché des titres-restaurant et de réfléchir, suivant le récent avis de l'Autorité de la concurrence, à une solution structurelle visant à rééquilibrer le rapport de force entre les sociétés émettrices de titres-restaurant et les commerçants.

Réunie le mercredi 6 décembre 2023 sous la présidence de Philippe Mouiller, **la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi sans modification.**



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Marie-Do Aeschlimann
Sénatrice (LR) des Hauts-de-Seine
Rapporteure

Consulter le dossier législatif

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl23-143.html>