

## PROPOSITION DE LOI

**PROLONGER LA DÉROGATION  
D'USAGE DES TITRES-RESTAURANT  
POUR TOUT PRODUIT ALIMENTAIRE**

Première lecture



Pour lutter contre la crise inflationniste, le Sénat a introduit dans la loi « pouvoir d'achat » du 16 août 2022 la possibilité d'utiliser les titres-restaurant pour l'achat de produits alimentaires non directement consommables. Cette dérogation initialement prévue jusqu'au 31 décembre 2023, a été prolongée par le législateur jusqu'au 31 décembre 2024. Réunie le 4 décembre 2024, la commission des affaires sociales a adopté une version amendée de la proposition de loi visant à prolonger une nouvelle fois cette dérogation jusqu'au 31 décembre 2025.

**1. LE TITRE-RESTAURANT : UN AVANTAGE SALARIAL DONT LES ÉVOLUTIONS NE DOIVENT PAS REMETTRE EN CAUSE LA VOCATION****A. UN DISPOSITIF DE FINANCEMENT DU REPAS DES SALARIÉS DONT LE CHAMP D'UTILISATION A AUGMENTÉ**

Si des initiatives privées d'employeurs existent depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle, c'est l'**ordonnance du 27 septembre 1967 qui constitue le titre-restaurant en avantage social accordé au salarié**, et lui accorde à ce titre un régime fiscal et social particulier.

*De salariés bénéficiaires**De titres-restaurant émis en 2023**Valeur moyenne des titres-restaurant*

Le titre-restaurant est donc un titre de paiement cofinancé à hauteur de 50 % à 60 % de sa valeur faciale par l'employeur, et il doit permettre l'achat d'un repas par journée travaillée par le salarié dans la limite d'un plafond de 25 euros. L'octroi de titres-restaurant n'est pas obligatoire pour l'employeur sauf dans le cas où une convention collective le prévoit ou dans la situation où l'employeur d'une entreprise de plus de 50 salariés n'est pas en capacité de fournir un emplacement ou un local de restauration.

Afin d'inciter à la mise en place de titres-restaurant, **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** ;
- ce complément de rémunération est **exonéré de l'impôt sur le revenu**, dans la limite d'un plafond revalorisé chaque année.

Les titres-restaurant ne pouvaient initialement être acceptés que par les restaurateurs et hôteliers-restaurateurs, avant de voir son utilisation étendue aux détaillants en fruits et légumes, puis aux commerces assimilés agréés par la Commission nationale des titres-restaurant (CNTR), notamment des commerces de bouche et des grandes et moyennes surfaces.

Contrairement à la prime de panier, **les titres-restaurant n'ont qu'une affectation possible : le règlement du repas du salarié**. Afin de s'en assurer, 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. *A contrario*, il ne peut être utilisé pour acheter des boissons alcoolisées.

## B. UN ASSOULISSEMENT TEMPORAIRE PERMETTANT L'ACHAT DE PRODUITS NON DIRECTEMENT CONSOMMABLES



*Plafond journalier  
d'utilisation*

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 rencontrée** lors des dernières années : + 5,2 % en 2022 et + 4,9 % en 2023.

Le Gouvernement a d'abord choisi de **rehausser par décret le plafond d'utilisation des titres-restaurant** de 19 euros à **25 euros par jour** à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2022, afin de prendre en compte l'appréciation du prix des denrées alimentaires. De même, 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.

Lors de la discussion **de la loi portant mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat du 16 août 2022**, la rapporteure Frédérique Puissat **a proposé d'assouplir les règles qui encadrent l'utilisation du titre-restaurant** en l'étendant aux produits alimentaires non directement consommables. Consciente des risques de dilution de la vocation originelle du titre-restaurant, et dans le but de préserver les restaurateurs également frappés par l'inflation, la commission a prévu que cette dérogation demeure temporaire, jusqu'au 31 décembre 2023.

Cette dérogation a par la suite été **prorogée par la loi du 26 décembre 2023 jusqu'au 31 décembre 2024**, considérant que les motifs qui avaient prévalu à la mise en place de cet assouplissement étaient toujours valables.

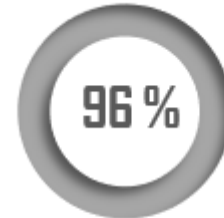
## 2. UNE NOUVELLE PROLONGATION D'UN AN, DANS L'ATTENTE D'UNE RÉFORME PLUS AMBITIEUSE

### A. UN ASSOULISSEMENT QUI NE DOIT PAS FAIRE L'OBJET D'UNE PÉRENNISATION DANS CES CONDITIONS

Malgré le ralentissement de l'inflation, la **flexibilité introduite pour l'achat de denrées non directement consommables reste plébiscitée par les salariés** en ce qu'elle peut répondre à des préférences et régimes alimentaires personnels, à la situation des zones rurales où l'offre de restaurant est plus faible ou encore au cas des salariés en télétravail.

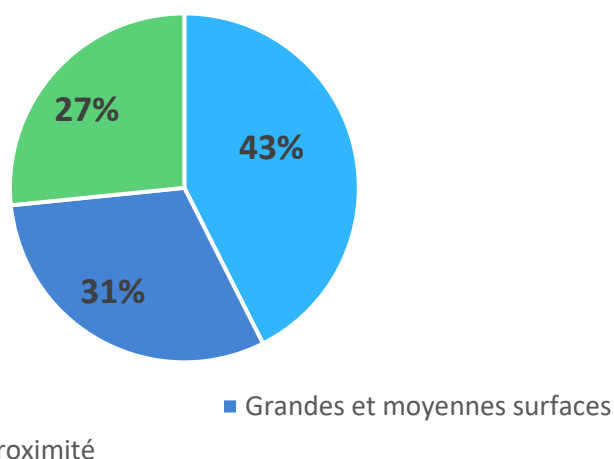
Face à ce constat, la proposition des députés Anne-Laure Blin, Jean-Pierre Taite et Pierre Cordier **propose de proroger à nouveau la dérogation jusqu'au 31 décembre 2025**. L'article unique a fait l'objet, contre l'avis de la rapporteure de l'Assemblée nationale, d'une réécriture lors du passage en commission qui conduisait à pérenniser le dispositif dans le code du travail. Les débats ont séances sont revenus au caractère dérogatoire du dispositif, mais ont souhaité le prolonger jusqu'au 31 décembre 2026.

Les travaux de la CNTR ont, depuis le vote intervenu à l'Assemblée nationale, permis d'actualiser les chiffres concernant l'utilisation des titres-restaurant. Il en ressort que **la part de marché des restaurateurs diminue au profit des grandes et moyennes surfaces (GMS)**. Cependant ce constat ne permet pas de statuer sur un effet de causalité avec l'extension des titres-restaurant aux aliments non-directement consommables. En effet les comportements de consommation ont eux-mêmes pu évoluer, et il faut souligner que **les aliments non-directement consommables ne représenteraient pas plus de 25 % des achats en GMS à l'aide de titres-restaurant**. Par ailleurs, le volume de titres-restaurant émis a augmenté, ce qui explique qu'en valeur absolue **le revenu des restaurateurs liés aux titres-restaurant a continué d'augmenter depuis 2022**.



*Des salariés ayant bénéficié de la dérogation souhaitent la voir perdurer*

Part d'utilisation des titres-restaurant au 3<sup>ème</sup> trimestre 2024



Source : CNTR

## B. DES ÉVOLUTIONS À ENVISAGER EN CONCERTATION AVEC L'ENSEMBLE DES ACTEURS

Afin de continuer à justifier le coût des exonérations qui y sont adossées, **le dispositif du titre-restaurant doit conserver sa vocation originelle en répondant aux besoins des salariés sur leur pause déjeuner**, et n'a pas vocation à devenir un « chèque alimentaire ».

Cependant, le dispositif a déjà connu de nombreuses évolutions, concernant tant les commerces éligibles à son utilisation que les produits qu'il permet d'acheter. Aussi, il ne semble pas que **le dispositif dérogatoire fasse courir un risque immédiat au régime fiscal et social du titre-restaurant**, ni *a fortiori* au dispositif lui-même.

La rapporteure est convaincue que **les évolutions à venir du titre-restaurant ne peuvent se réduire à la question de la pérennisation ou non de l'achat de denrées non-directement consommable**, pas plus qu'il n'est souhaitable de prolonger annuellement cette possibilité en multipliant les véhicules législatifs.

Aussi, **la rapporteure propose-t-elle de limiter à un an la prolongation de la dérogation d'utilisation**, et appelle de ses vœux la mise en place d'une réforme plus ambitieuse, et plusieurs fois repoussée, du titre-restaurant. À son initiative et à cette fin, la commission a adopté l'amendement COM-1.



*De pertes de recettes  
fiscale et sociale liée aux  
titres-restaurant*

**Cette réforme doit être conduite au plus vite, en consultation avec l'ensemble des parties prenantes (partenaires sociaux, restaurateurs, acteurs de la distribution, CNTR) afin de répondre aux enjeux de la dématérialisation des titres, mais également de la concurrence sur le marché des sociétés émettrices, du niveau des frais et commissions appliqués, ou encore des plafonds à retenir pour la GSM et la restauration.**

Réunie le mercredi 4 décembre 2024 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a adopté la proposition de loi modifiée par un amendement limitant à un an la prolongation de la dérogation d'utilisation des titres-restaurant.



**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/ppl24-160.html>

