

N° 172

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 décembre 2023

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, visant à **prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables,***

Par Mme Marie-Do AESCHLIMANN,

Sénatrice

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Mouiller, *président* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteuse générale* ; Mme Pascale Gruny, M. Jean Sol, Mme Annie Le Houerou, MM. Bernard Jomier, Olivier Henno, Xavier Iacovelli, Mmes Cathy Apourceau-Poly, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Viviane Malet, Annick Petrus, Corinne Imbert, Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mmes Marie-Do Aeschlimann, Christine Bonfanti-Dossat, Corinne Bourcier, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mmes Marion Canalès, Maryse Carrère, Catherine Conconne, Patricia Demas, Chantal Deseyne, Brigitte Devésa, M. Jean-Luc Fichet, Mme Frédérique Gerbaud, M. Khalifé Khalifé, Mmes Florence Lassarade, Marie-Claude Lermytte, Monique Lubin, Brigitte Micouleau, M. Alain Milon, Mmes Laurence Muller-Bronn, Solanges Nadille, Anne-Marie Nédélec, Guylène Pantel, M. François Patriat, Mmes Émilienne Poumirol, Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Anne-Sophie Romagny, Laurence Rossignol, Silvana Silvani, Nadia Sollogoub, Anne Souyris, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (16^{ème} législ.) : 1870, 1898 et T.A. 192

Sénat : 143 et 173 (2023-2024)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE.....	11
• <i>Article unique</i> Prolongation en 2024 de l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	19
RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 <i>BIS</i> , ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »).....	31
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	33
CONTRIBUTIONS ÉCRITES	34
LA LOI EN CONSTRUCTION	35

L'ESSENTIEL

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.

*

* *

I. UN ASSOUPPLISSEMENT 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

bénéficiaient au 31 décembre 2022.

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

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.

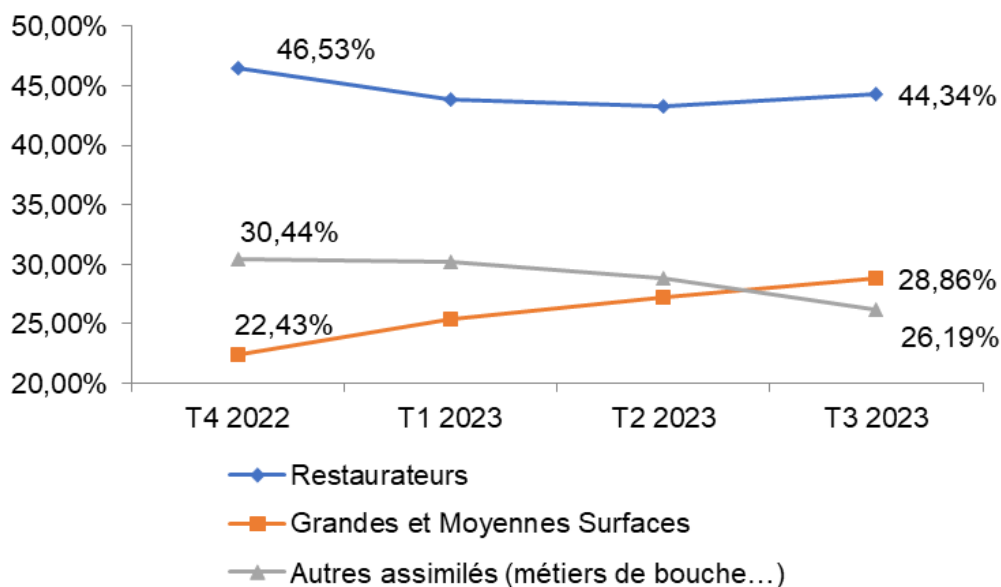
Dans le cadre de la discussion au Sénat de la loi portant mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat du 16 août 2022, le rapporteur Frédérique Puissat a proposé d'assouplir les règles qui encadrent l'utilisation du titre-restaurant en l'étendant à une plus large gamme de consommations.

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.

II. 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.**

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Prolongation en 2024 de l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables

Cet article propose de prolonger jusqu'au 31 décembre 2024 le dispositif dérogatoire permettant l'utilisation des titres-restaurant pour acquitter le prix de tout produit alimentaire, qu'il soit ou non directement consommable.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé

A. Un assouplissement justifié par le contexte de forte inflation

1. Le titre-restaurant, un dispositif de financement du repas des salariés

a) Un avantage aux salariés cofinancé par l'employeur

Encadré par les articles L. 3262-1 et suivants du code du travail, le titre-restaurant est un titre spécial de paiement remis par l'employeur aux salariés.

S'ils peuvent être émis directement par l'employeur ou par le comité social et économique (CSE), ces titres sont généralement émis par une entreprise spécialisée qui les cède à l'employeur contre paiement de leur valeur libératoire et d'une commission. Ils peuvent être émis sur un support papier ou sous forme dématérialisée.

Le titre-restaurant est cofinancé par l'employeur et par le salarié. **La contribution de l'employeur doit être comprise entre 50 % et 60 % de la valeur libératoire des titres¹.**

Les obligations de l'employeur en matière de restauration des salariés

La loi ne prévoit pas spécifiquement de pause déjeuner : celle-ci fait partie du temps de pause légal, qui est d'au moins 20 minutes consécutives dès que le temps de travail quotidien atteint 6 heures.

Il est interdit pour l'employeur de laisser les travailleurs prendre leur repas dans les locaux affectés au travail².

¹ Arrêté du 22 décembre 1967 relatif à l'application du décret n° 67-1165 relatif aux titres-restaurant.

² Art. R. 4228-19 du code du travail.

Dans les **établissements d'au moins cinquante salariés**, l'employeur doit mettre à leur disposition, après avis du CSE, **un local de restauration aménagé**. Celui-ci doit être pourvu de sièges et de tables en nombre suffisant, comporter un robinet d'eau potable pour dix usagers et être doté d'un moyen de conservation ou de réfrigération des aliments et des boissons ainsi que d'une installation permettant de réchauffer les plats¹.

Dans les établissements de moins de cinquante salariés, l'employeur est seulement tenu de mettre à leur disposition un emplacement leur permettant de se restaurer dans de bonnes conditions de santé et de sécurité².

La remise de titres-restaurant aux salariés est facultative, sauf si une convention ou un accord collectif la prévoit.

Lorsqu'un employeur décide de recourir aux titres-restaurant, il doit, en principe, en faire bénéficier tous ses salariés, sauf en application de critères objectifs et non discriminatoires entre les salariés.

Il existe d'autres modalités de participation de l'employeur à la restauration des salariés :

- la mise en place d'un restaurant d'entreprise ;
- le versement d'une indemnité repas, ou « prime de panier », notamment lorsque la restauration sur le lieu effectif de travail est obligatoire.

b) Une utilisation fléchée vers la restauration du salarié

Un même salarié ne peut recevoir qu'un titre-restaurant par repas compris dans son horaire de travail journalier. En principe, ce titre nominatif ne peut être utilisé que par le salarié auquel l'employeur l'a remis³.

La finalité historique du titre-restaurant étant de garantir un repas décent au salarié lors de sa pause méridienne, **son utilisation est réservée à l'achat d'un repas** au restaurant, ou auprès d'un commerçant assimilé ou d'un détaillant en fruits et légumes.

Ce repas peut être 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 consommables⁴.

¹ Art. R. 4228-22 du code du travail.

² Art. R. 4228-23 du code du travail.

³ Art. R. 3262-7 du code du travail.

⁴ Art. R. 3262-4 du code du travail.

L'assimilation à la profession de restaurateur est accordée par la Commission nationale des titres-restaurant (CNTR) qui vérifie le respect par le commerçant des conditions ouvrant droit au remboursement du titre-restaurant¹. Peuvent ainsi être agréés des commerces offrant des prestations de restauration rapide ou des prestations de type alimentaire à titre principal ou secondaire, notamment les supermarchés, supérettes et épiceries.

La CNTR a élaboré une charte avec le secteur de la distribution en vue de définir les produits éligibles au titre-restaurant. Sont ainsi exclus du dispositif les produits alimentaires nécessitant une préparation (farine, pâtes, riz, semoule, viandes et poissons non transformés, produits en nombre, viennoiseries et autres desserts non préparés à base de produits laitiers), les boissons alcoolisées et tous les produits non alimentaires.

Les restaurateurs et commerçants acceptant le titre-restaurant paient également des commissions aux sociétés émettrices des titres.

La Commission nationale des titres-restaurant

La CNTR est constituée de **quatre collègues** :

- les représentants des organisations syndicales de salariés (CFDT, CGT, FO, CFE-CGC, CFTC) ;
- les représentants des organisations professionnelles d'employeurs (Medef, CPME, U2P) ;
- six représentants des organisations professionnelles des restaurateurs et commerçants assimilés à la restauration² ;
- les treize sociétés émettrices de titres-restaurant.

La commission dispose d'un conseil d'administration, en charge des affaires générales, composé d'un représentant de chacun des quatre collègues.

La CNTR assure quatre missions principales participant à la **régulation du dispositif du titre-restaurant** :

- des missions générales : information des acteurs, médiation, études et proposition ;
- un rôle de délivrance des agréments aux commerçants assimilés ;
- un rôle de vérification de l'exercice de la profession de restaurateur ;
- un rôle de contrôle du respect de la réglementation par les sociétés émettrices et par les professionnels acceptant les titres-restaurant.

¹ Art. R. 3262-36 du code du travail.

² Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH), Groupement des hôtelleries et restaurations de France (GHR), Groupement national de la restauration (GNR), Boulangers de Paris, Confédération française de la boucherie, boucherie-charcuterie et traiteurs (CFBCT), Saveurs Commerce.

Sauf décision contraire de l'employeur, les titres-restaurant ne sont pas utilisables les dimanches et jours fériés. En principe, ils ne peuvent être utilisés que dans le département du lieu de travail des salariés bénéficiaires et les départements limitrophes¹. Leur utilisation journalière est limitée à un montant maximum fixé par décret. Depuis le 1^{er} octobre 2022, **ce plafond journalier est fixé à 25 euros**².

c) Un régime fiscal et social avantageux

Afin de donner au dispositif un caractère incitatif, le complément de rémunération résultant de la contribution de l'employeur à l'acquisition des titres-restaurant est **exonéré de l'impôt sur le revenu dans la limite d'un plafond**, fixé à **6,91 euros par titre**³. Ce plafond est revalorisé chaque année en fonction de l'inflation.

En conséquence, la valeur du titre-restaurant ouvrant droit à l'exonération maximale est comprise entre 11,52 euros (en cas de contribution de l'employeur de 60 % de la valeur faciale) et 13,82 euros (en cas de contribution de l'employeur de 50 %).

Dans les mêmes conditions et limites, cette contribution de l'employeur est **exclue de l'assiette des cotisations sociales, de la CSG et de la CRDS**⁴.

Selon la CNTR, **l'impact du titre-restaurant pour les finances publiques s'élevait en 2021 à 1,8 milliard d'euros**, dont 1,4 milliard d'euros pour la sécurité sociale et 0,4 milliard d'euros pour l'État.

Chiffres clés au 31 décembre 2022⁵

- Nombre d'employeurs recourant au dispositif : 180 000
- Nombre de salariés bénéficiaires : 5,2 millions
- Nombre de commerces agréés : 234 000
- Volume de titres-restaurant émis : 1,047 milliard
- Valeur totale émise : 8,647 milliards d'euros
- Valeur moyenne du titre : 8,25 euros

¹ Art. R. 3262-9 du code du travail.

² Art. R. 3262-10 du code du travail.

³ Art. 81 (19°) du code général des impôts.

⁴ Art. L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale.

⁵ Source : CNTR.

2. Un assouplissement dérogatoire pour faire face à l'inflation

a) Une initiative sénatoriale

Dans le cadre de la discussion au Sénat de la loi « pouvoir d'achat » du 16 août 2022¹, le rapporteur Frédérique Puissat avait proposé, afin de soutenir le pouvoir d'achat des Français face à l'inflation, d'assouplir les règles qui encadrent l'utilisation du titre-restaurant en l'étendant à une plus large gamme de consommations.

À son initiative, cette loi a donc 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**². Cette dérogation est notamment applicable auprès des « professionnels assimilés » telles que les détaillants et les supermarchés.

Dans le cadre des chartes qui la lient avec les différents organismes professionnels, la CNTR a apporté des ajustements au dispositif en excluant l'utilisation de titres-restaurant pour l'achat de confiseries, de boissons alcoolisées, d'alimentation infantile et de produits animaliers.

b) Un bilan incertain

Depuis la mise en œuvre de ce dispositif dérogatoire, la CNTR a constaté une augmentation de la part des grandes et moyennes surfaces (GMS) dans l'utilisation des titres-restaurant de 22,4 % à 28,9 %, tandis que la part des restaurants aurait baissé de 46,5 % à 44,3 % et celle des autres professions assimilées, de 30,4 % à 26,2 %.

Toutefois, selon les services du ministère de l'économie auditionnés par la rapporteure, il n'est pas certain que cette évolution soit le seul fait de l'assouplissement voté dans le cadre de la loi « pouvoir d'achat » du 16 août 2022. En effet, d'autres paramètres peuvent aussi expliquer le recours accru à la GMS pour l'utilisation des titres-restaurant : 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.

B. La proposition de prolonger d'un an le régime dérogatoire

Alors que la hausse des prix alimentaires reste soutenue, le régime dérogatoire permettant l'utilisation des titres-restaurant pour l'achat de tout produit alimentaire doit prendre fin au 31 décembre 2023.

Dans ce contexte, l'article unique de la proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Guillaume Kasbarian et plusieurs de ses collègues des groupes Renaissance, Démocrates et Horizons prévoit la **prolongation jusqu'au 31 décembre 2024** de ce dispositif.

¹ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

² Article 6 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

Aucun amendement n'a été adopté à l'Assemblée nationale sur ce texte.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III - La position de la commission

Même si elle a reflué, l'inflation, notamment alimentaire, reste à un niveau élevé : selon l'Insee, la hausse des prix alimentaires sur un an est de 7,6 % en novembre 2023. La question de la prolongation du régime dérogatoire prévue par la loi « pouvoir d'achat » se pose donc naturellement. Or, le Gouvernement n'avait pas anticipé la sortie de ce régime.

Si cette mesure représente une facilité bienvenue, il convient de rappeler qu'elle ne concerne que les bénéficiaires de titres-restaurant, qui ne représentent qu'une fraction des salariés (19 % fin 2022). Elle ne peut donc constituer qu'un instrument parmi d'autres en faveur du pouvoir d'achat.

La proposition de loi ne propose qu'une prolongation d'un an, justifiée par un contexte exceptionnel, et non une pérennisation de ce régime dérogatoire qui a toujours été conçu comme temporaire. Elle ne préjuge donc pas de l'évolution et de la modernisation du dispositif du titre-restaurant qui font par ailleurs l'objet de discussions entre le Gouvernement et les membres de la CNTR.

En outre, la rapporteure considère que cet assouplissement exceptionnel ne remet pas en cause la vocation du titre-restaurant d'aide à la restauration du salarié, même s'il importe de ne pas perdre de vue cette vocation originelle. En effet, il faut également rappeler que le dispositif 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 alimentaire¹.

En soi, la prolongation du dispositif dérogatoire ne fait donc courir aucun risque immédiat au régime fiscal et social du titre-restaurant, ni a fortiori au dispositif du titre-restaurant lui-même.

Il convient de faire confiance aux salariés pour utiliser cette dérogation conformément à leur intérêt et à celui de leur famille. Comme l'a indiqué la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), auditionnée par la rapporteure, même au supermarché, les titres-restaurant restent majoritairement utilisés pour l'achat de produits alimentaires directement consommables.

¹ Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail – Article 25.

La rapporteure considère enfin que le Gouvernement doit mieux préparer la sortie du dispositif en fin d'année 2024 en consultant les représentants des secteurs sur lesquels il peut avoir un impact, notamment ceux de la restauration et des commerces de proximité, ainsi que les partenaires sociaux, en tenant compte de l'évolution des habitudes et des aspirations des salariés.

La commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 6 décembre 2023, sous la présidence de M. Philippe Mouiller, président, la commission examine le rapport de Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure, sur la proposition de loi (n° 143, 2023-2024) visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables.

M. Philippe Mouiller, président. – Notre ordre du jour appelle tout d'abord l'examen du rapport et du texte de la commission sur la proposition de loi (PPL) visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables. Cette proposition de loi, déposée par le député Guillaume Kasbarian, a été adoptée par l'Assemblée nationale le 23 novembre dernier, après engagement de la procédure accélérée par le Gouvernement.

Une proposition de loi sénatoriale analogue a été déposée par Sophie Primas, Frédérique Puissat et Alexandra Borchio Fontimp. Le calendrier de l'Assemblée nationale s'est révélé plus favorable que celui du Sénat, et nous sommes donc amenés à traiter la proposition que nos collègues députés ont adoptée.

Ce texte sera examiné en séance publique lundi 18 décembre 2023.

Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure. – La proposition de loi que nous examinons ce matin nous a été transmise par l'Assemblée nationale mais son dispositif nous est déjà bien connu. Il s'agit de prolonger un assouplissement temporaire des règles d'utilisation du titre-restaurant que notre commission avait proposé, à l'été 2022, dans le cadre des mesures d'urgence pour protéger le pouvoir d'achat face à l'inflation.

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. Les titres sont acquis par l'employeur auprès de sociétés émettrices et peuvent être remis sous forme papier ou dématérialisée.

Leur 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.

L'impact du titre-restaurant pour les finances publiques s'élevait ainsi, en 2021, à 1,8 milliard d'euros, dont 1,4 milliard d'euros pour la sécurité sociale et 0,4 milliard d'euros pour l'État.

Les titres-restaurant peuvent être acceptés par les restaurateurs, les hôteliers-restaurateurs, les détaillants en fruits et légumes et par les commerces assimilés agréés par la Commission nationale des titres-restaurant (CNTR), notamment les commerces de bouche ainsi que les grandes et moyennes surfaces. Au total, 234 000 commerces, dont 65 % de restaurants, acceptent les titres-restaurant.

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.

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 : soit la mise en place d'un restaurant d'entreprise, soit le versement d'une indemnité repas dite « prime de panier ».

D'après la CNTR, au 31 décembre 2022, 180 000 employeurs avaient recours au titre-restaurant ; ce ne sont ainsi 5,2 millions de personnes, soit 19 % des salariés, qui en bénéficiaient.

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. Ainsi, alors que la valeur moyenne d'un titre-restaurant est de 8,25 euros, le Gouvernement a rehaussé par décret le plafond d'utilisation journalière des titres-restaurant de 19 à 25 euros 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 à 5,92 euros afin de permettre, indirectement, une augmentation de la valeur moyenne des titres. Ce plafond a ensuite été augmenté à 6,50 euros par la loi de finances pour 2023, puis à 6,91 euros par un décret du 31 mai 2023.

Enfin, dans le cadre de la discussion au Sénat de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, notre collègue Frédérique Puissat, rapporteur de la commission des affaires sociales, a proposé d'assouplir les règles encadrant l'utilisation du titre-restaurant en l'étendant à une plus large gamme de produits. Cette loi 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. La dérogation est notamment applicable auprès des commerces assimilés tels que les grandes et moyennes surfaces.

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 de 22,4 % à 28,9 %, tandis que la part des restaurants aurait baissé de 46,5 % à 44,3 % et celle des autres professions assimilées de 30,4 % à 26,2 %.

Toutefois, selon les services du ministère de l'économie que j'ai auditionnés, la corrélation entre cette évolution et le régime d'utilisation dérogatoire n'apparaît pas avec évidence. En effet, d'autres paramètres peuvent aussi expliquer la tendance à l'augmentation de la part de marché des grandes et moyennes surfaces, à savoir le développement du télétravail, la préférence croissante pour la préparation de plats à domicile, ou encore des arbitrages entre les dépenses des foyers dans le contexte actuel d'inflation. En réalité, l'inflexion pourrait 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 aurait été modifiée sans être bouleversée par la mesure : entre 70 % et 75 % des achats payés par titre-restaurant au supermarché resteraient des produits directement consommables.

Quinze mois après l'entrée en vigueur de cette mesure, il est patent que les conditions ayant justifié la mise en place d'un régime dérogatoire sont toujours présentes. 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 créé en 2022, s'est prononcé dans l'urgence en faveur de sa prolongation pour une année supplémentaire, considérant que cette facilité restait la bienvenue dans un contexte économique compliqué.

La proposition de loi de 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.

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 donc être envisagée avec prudence et ne saurait avoir lieu sans concertation ni étude préalable.

Je considère cependant qu'une évolution du titre-restaurant pourrait se justifier, compte tenu des changements dans les habitudes et les aspirations des salariés, mais aussi des disparités d'offres 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, qui inclut la généralisation de la dématérialisation des titres. Dans cette perspective, il serait opportun de donner suite à l'avis rendu en octobre dernier par l'Autorité de la concurrence (ADLC) en instaurant une régulation adaptée du marché des titres-restaurant et en recherchant une solution structurelle visant à rééquilibrer le rapport de force entre les sociétés émettrices de titres-restaurant et les commerçants. L'Autorité a en effet relevé l'existence de défaillances de marché, et en particulier d'un pouvoir de marché des émetteurs historiques qui permet l'augmentation continue des commissions payées par les commerçants, notamment par les restaurateurs.

Dans l'immédiat, je vous invite à adopter sans modification cette proposition de loi.

Pour terminer, il me revient de vous proposer un périmètre pour l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution. Je considère que ce périmètre comprend des dispositions relatives à la durée d'un assouplissement dérogatoire des règles d'utilisation des titres-restaurants. En revanche, ne me semblent pas présenter de lien, même indirect, avec le texte déposé, et seraient donc considérés comme irrecevables, des amendements relatifs aux conditions d'attribution des titres-restaurant, à leur régime fiscal et social ou à la régulation du marché des titres-restaurant.

Il en est ainsi décidé.

Mme Raymonde Poncet Monge. – Notre groupe propose d'étendre le dispositif dérogatoire jusqu'en juin 2024 uniquement.

Ce dispositif dérogatoire modifie totalement la nature du titre-restaurant, qu'il met à mal. Je m'étonne que la prolongation en ait été demandée par le ministre chargé de l'économie sous le prétexte de l'inflation alimentaire, alors que celui-ci ne cesse de répéter que ce problème de l'inflation sera résolu en 2024.

Pour être accordé au salarié, le titre-restaurant nécessite deux séquences de travail dans la journée. Un salarié qui ne travaillerait que le matin ou que l'après-midi n'en bénéficierait pas. Strictement lié à la pause méridienne, le titre-restaurant permet d'acheter et de prendre un repas sur le lieu de travail ou à proximité, en se rendant dans un restaurant ou, plus souvent, dans une boulangerie. C'est pourquoi il constitue un dispositif du code du travail. Ce dernier prévoit que toute entreprise, à partir de 50 salariés, doit le proposer à son personnel, à moins qu'elle ne comporte un restaurant interne, qu'elle mette à disposition une salle aménagée ou qu'elle offre des paniers-repas.

Des dérogations ont été accordées avec la covid-19, les périodes de confinement et de fermeture des restaurants et se sont poursuivies, et nous les comprenons. La CNTR mène depuis un an une réflexion sur la question du télétravail, qui, de même, ne s'écarte pas de l'esprit originel du dispositif. Mais un autre motif qui est totalement exogène est apparu, celui du pouvoir d'achat. Et sur quelque 8 milliards d'euros dépensés en titres-restaurant, en l'espace d'un an de dérogation, ce ne sont pas moins de 500 millions d'euros qui sont revenus aux entreprises de la grande distribution. Pourtant, ces dernières, qui bénéficient de marges de négociation très importantes auprès des émetteurs des titres, ne tirent du dispositif que 1 % de leur chiffre d'affaires. Dans le même temps, les titres apparaissent vitaux pour les restaurants ainsi que pour les métiers de bouche, en ce qu'ils sont constitutifs d'une économie de proximité autour de la pause méridienne des entreprises.

De plus, le titre-restaurant implique, bien plus qu'une exonération de cotisations sociales, une véritable exemption de l'assiette de cotisation. L'employeur et les salariés participent, mais aussi l'État en perdant 1,8 milliard d'euros en cotisations sociales et en impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP). Et l'exemption n'étant pas compensée, la sécurité sociale devient un quatrième financeur du dispositif.

Dans ces conditions, sans doute devrions-nous nous en tenir à l'usage prévu par le code du travail.

Pourquoi accorder une nouvelle dérogation d'un an ? Qui en défend l'idée ? La seule grande distribution, qui vise la pérennité d'un dispositif pour l'heure dérogatoire.

La CNTR est une instance paritaire. En son sein, tant le collège des salariés que celui des employeurs sont vent debout contre le détournement du titre-restaurant en titre alimentaire. Ils ont manifesté leur désaccord par un communiqué. Toutes les organisations syndicales s'opposent également au détournement de ce dispositif. Les organisations patronales sont contre, au premier rang desquelles l'Union des entreprises de proximité (U2P) qui y voit une mise en cause du modèle économique du service de midi des restaurants. Ne sachant comment procéder autrement, le Gouvernement tient sa promesse d'un titre alimentaire sur le dos du titre-restaurant !

La grande distribution escompte que des prolongations successives, année après année, rendront difficile tout retour en arrière.

Le titre-restaurant n'est pas conçu pour acheter des œufs ou de la farine pour sa famille en raison d'un problème de pouvoir d'achat. Ne le confondons pas avec la prime de partage de la valeur, autre mécanisme fort coûteux pour la sécurité sociale et les finances publiques. Le titre prend son sens et conserve toute sa validité à l'intérieur du code du travail.

Mme Annie Le Houerou. – À l'origine, les titres-restaurant, financés en partie par l'employeur, devaient payer les repas pris par les salariés ne disposant pas sur leur lieu de travail d'un point de restauration, c'est-à-dire des repas pris au restaurant ou sous la forme de simples plats cuisinés et prêts à être consommés. Par un changement d'orientation, leur utilisation a été étendue aux produits dits non consommables directement. Cette utilisation a bénéficié à 5,4 millions de salariés français. Elle en dit long sur la précarité alimentaire : le détournement des titres-restaurant vient compenser la précarité grandissante des salariés.

Bien que détourné de l'objectif initial, le dispositif dérogatoire rend indéniablement service, en répondant à un besoin réel des salariés. Nous jugeons donc nécessaire une réflexion d'ensemble sur leur pouvoir d'achat. L'amélioration de ce pouvoir d'achat passera par une revalorisation des salaires, non par un saupoudrage à l'aide des titres-restaurant ou d'aides de type chèques alimentaires.

Le Gouvernement mélange un peu tout, cherchant à tirer parti de tous les dispositifs et de la participation des employeurs à leur financement.

Illustration de la dérive à laquelle nous assistons, j'entendais ce matin un grand distributeur proposer une assurance alimentation. Nous marchons sur la tête !

Il est plus que temps de reconsidérer le sujet, afin d'aboutir à un recadrage des titres-restaurant ainsi qu'à la revalorisation des salaires. Une personne qui travaille doit pouvoir se nourrir correctement, sans avoir recours à ce type de dispositif.

Avec mon groupe, nous restons réservés sur cette proposition, qui, par surcroît, intervient dans l'urgence, même s'il paraît difficile de mettre fin au dispositif dérogatoire dès le 31 décembre prochain.

Mme Céline Brulin. - La prolongation de l'utilisation des titres-restaurant dans les conditions actuelles n'est pas la panacée. Le problème du pouvoir d'achat requiert des mesures beaucoup plus structurelles, en particulier l'augmentation des salaires. Celle-ci serait bénéfique aux restaurateurs et aux métiers de bouche qui, les premiers, pâtissent de la réduction des dépenses des familles.

En revanche, l'urgence, toujours en considération du pouvoir d'achat, mais aussi de la demande des salariés qui ne peuvent peut-être pas faire autrement qu'employer les titres-restaurant pour se nourrir, commande de ne pas mettre un coup d'arrêt brutal au dispositif dérogatoire.

Avec toutes les réserves que nous avons exprimées, nous sommes, avec mon groupe, plutôt favorables à la proposition de loi qui en prolonge l'application.

Madame la rapporteure, vous avez évoqué à juste titre le fait que le Gouvernement n'avait pas préparé la sortie de ce dispositif. Qu'est-il envisagé au-delà de l'année de sa prorogation, au risque que nous nous retrouvions dans une situation identique et confrontés au même débat ? Je n'ai pas le sentiment qu'il y ait beaucoup de pistes.

Vous avez indiqué que des réflexions sur des modifications, et non sur un bouleversement, du dispositif des titres-restaurant suivaient les évolutions du monde du travail, notamment le développement du télétravail. Comment définir un principe d'accompagnement des salariés dans leur restauration au travail qui prenne en compte ces évolutions ?

Au travers de votre rapport, avez-vous cerné quels salariés utilisent d'abord les titres-restaurant ? Vous avez mentionné une proportion de 20 % de salariés. S'agit-il plutôt de salariés de petites entreprises ? Il me semble que la situation d'un salarié dans un grand bassin d'emploi, avec des entreprises ou des administrations qui disposent de points de restauration, parfois des restaurants inter-entreprises, diffère sensiblement de celle d'un salarié plus isolé d'une petite entreprise située en milieu rural. Il conviendrait de prendre en compte la diversité des situations dans la réflexion globale à conduire sur la restauration des salariés.

Mme Véronique Guillotin. - Qui détermine la nature des achats possibles en grande surface avec des titres-restaurant, autrement dit le contenu du panier qui en autorise l'utilisation ?

Si j'entends l'avertissement de ne pas déséquilibrer un secteur économique tel que celui de la restauration, je pense qu'il faut aussi prendre en compte le fait que tous les systèmes évoluent à la mesure des modes de vie et de consommation. Je ne suis pas certaine que l'utilisation des titres-restaurant dans les grandes et moyennes surfaces réponde uniquement à une problématique d'inflation et de pouvoir d'achat. Il se peut que des consommateurs souhaitent également se préparer des repas plus équilibrés, ce qu'on ne saurait que favoriser.

La prolongation d'un an du dispositif dérogatoire ne me pose pas de difficulté. Mais ne devrions-nous pas y ajouter des considérations de santé publique dans le ciblage des produits de consommation autorisant l'utilisation des titres-restaurant ?

M. Xavier Iacovelli. – Nous sommes favorables à la prolongation du dispositif. Avec plusieurs de mes collègues, nous avons déposé une proposition de loi qui visait à le pérenniser, en levant par ailleurs le plafond journalier d'utilisation des titres. Elle nous paraissait assurer ainsi la liberté des salariés, tout en ne pénalisant pas les restaurateurs, inquiets à l'idée d'une éventuelle pérennisation du système.

Il faut adapter notre fonctionnement aux changements des modes de consommation. Un titre-restaurant d'une valeur de 8 ou 10 euros ne permet guère, en particulier à Paris, de consommer autre chose que de la malbouffe. Il peut en revanche permettre d'acheter des produits plus équilibrés dans une grande surface ou dans une épicerie. Laissons aux salariés la liberté d'utiliser les titres-restaurant comme bon leur semble, évidemment pour l'achat de produits alimentaires.

Si l'objectif immédiat est celui d'une prompt adoption de la présente proposition de loi, afin d'obtenir la prolongation d'au moins un an du dispositif, le groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) n'en déposera pas moins des amendements destinés à faire avancer cette idée dans le débat. Le Gouvernement pourrait s'engager à réaliser une étude d'impact relative à la pérennisation du système.

Mme Corinne Bourcier. – Un montant de 9 euros ne permet, en effet, pas de prendre un déjeuner dans un restaurant en milieu de journée. Travailler dans une petite commune et ne disposer que d'une heure de pause méridienne ne le permet pas plus. Mais déjeuner d'un sandwich tous les jours n'est pas une solution ! C'est pourquoi des salariés préparent des plats qu'ils consomment sur le lieu de travail après les avoir réchauffés.

Je suis tout à fait d'accord sur la prolongation d'un an de l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables.

Mme Nadia Sollogoub. – Le responsable d’une toute petite entreprise m’a alertée sur ce que, dans un environnement très rural, les salariés ne bénéficient d’aucun restaurant à proximité de leur lieu de travail, pas plus qu’ils n’ont le loisir de pouvoir acheter ne serait-ce qu’une salade. Ils expriment leur lassitude des dispositifs calibrés uniquement pour des salariés qui travaillent en ville. Ils apprécient de pouvoir utiliser le titre-restaurant pour financer le plat qu’ils préparent eux-mêmes quotidiennement et qu’ils consomment sur place.

Prenons en compte qu’il existe plusieurs catégories de salariés en France.

Mme Corinne Féret. – La démonstration est faite qu’il faut se laisser un peu de temps pour explorer les différentes évolutions à l’œuvre. N’oublions pas non plus que le système actuel s’organise autour de la CNTR, qui réunit de façon paritaire salariés et employeurs. Il importe de laisser le dialogue social s’exprimer et avancer ses propres propositions.

La souscription au titre-restaurant n’est pas une obligation pour le salarié ; elle lui est proposée sous certaines conditions, relatives notamment au temps de travail et aux solutions de restauration dans son entreprise. Les grandes entreprises possèdent quasiment toutes un point de restauration collective et ne proposent donc pas de titres-restaurant à leurs salariés. Rapportons les choses à leur juste état.

La mesure d’extension de l’utilisation des titres-restaurant aux achats de produits alimentaires non directement consommables a par ailleurs été décidée dans un contexte bien spécifique.

Nous sommes pris par l’urgence, avec l’examen de la proposition de loi en séance le 18 décembre prochain au Sénat, quand le dispositif dérogatoire prend fin le 31 décembre suivant. De la part du Gouvernement, c’est peu responsable et peu respectueux à l’endroit des organisations paritaires.

Prolongeons donc le dispositif, mais sur une durée limitée, pour se donner le temps de la réflexion et laisser s’exprimer le dialogue social.

Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure. – Merci de vos contributions enrichissantes et utiles à la bonne compréhension du sujet.

Je note qu’il s’en dégage un certain consensus sur l’intérêt de maintenir la souplesse du dispositif dérogatoire d’utilisation des titres-restaurant. Elle répond à des attentes légitimes des salariés, qui rencontrent des difficultés devant une situation inflationniste qui n’a pas disparu depuis que la mesure a été instituée, en particulier pour les prix alimentaires.

Vos inquiétudes n’en sont pas moins légitimes et il faudra y répondre.

Certaines portent sur la régulation du marché des titres-restaurant, avec la question du rapport de force entre les sociétés émettrices de ces titres et notamment les restaurateurs. Ces derniers sont soumis à des taux de commissions particulièrement élevés, en comparaison de la grande distribution.

Vos inquiétudes ont également trait au dialogue social. Ici, je tempérerai le propos de Raymonde Poncet Monge : toutes les organisations syndicales ne s'opposent pas au dispositif dérogatoire d'utilisation des titres-restaurant. Parmi celles que j'ai entendues, la CFTC en a reconnu l'utilité. Les autres regrettent sa pérennisation.

Les salariés apprécient globalement la souplesse qui leur est offerte de choisir dans une gamme plus large de produits pour composer le menu de leur déjeuner.

L'augmentation à 25 euros du plafond quotidien d'utilisation des titres conduit à ce que des salariés se retrouvent certains jours sans titre pour payer leur repas. Il convient de le prendre en compte.

Sans doute faut-il faire confiance aux salariés quant à leur capacité à être raisonnables dans le choix de produits ; et nous devons répondre à leurs besoins, comme à leurs attentes, qui sont aussi celles de repas équilibrés.

Plusieurs d'entre vous l'ont souligné, nous ne saurions ignorer les évolutions à l'œuvre dans les comportements et dans l'organisation du travail. Avec la crise sanitaire, le télétravail s'est notamment durablement installé dans les entreprises.

Je veux partager avec vous certains éléments de comparaison avec des pays voisins. En Belgique et en Italie, où existent des dispositifs similaires, on note chez les salariés une propension à prendre de plus en plus souvent les déjeuners au domicile. En Italie, ce sont 62 % des salariés qui déjeunent à la maison. Cette tendance s'accompagne de la recherche, dans la composition des menus, de davantage de circuits courts et de produits de terroir.

Céline Brulin a pointé la différence de situation qui prévaut entre les salariés des grandes entreprises et ceux des petites entreprises. Il semblerait que ces derniers bénéficient moins, en moyenne, des titres-restaurant.

Le Gouvernement réfléchit à la possibilité d'un « titre-repas », ce qui constituerait une évolution du dispositif que nous connaissons actuellement. L'intervalle qui nous est donné d'ici à la fin de la prolongation du dispositif dérogatoire, si le Sénat accepte la présente proposition de loi, devrait permettre au Gouvernement ainsi qu'aux organisations patronales et salariales de mettre en place une véritable concertation au sein de la CNTR sur la régulation du marché des titres-restaurant.

L'élément géographique est aussi à considérer. La situation des salariés n'est en effet pas la même en zone dense, avec beaucoup de bureaux et de restaurants, et en milieu rural, où les possibilités d'accès au restaurant sont moindres et où, pourtant, on ne peut se contenter d'un sandwich tous les jours. La qualité de l'alimentation des salariés répond à un objectif de santé publique, comme elle participe plus généralement à la qualité de vie au travail.

La liste des produits éligibles au paiement par titre-restaurant est déterminée par une charte conclue entre la CNTR et le secteur de la distribution, dans le respect de ce que prévoit la loi et le règlement. Elle fait donc l'objet de discussions régulières entre ces acteurs.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

Mme Marie-Do Aeschlimann, rapporteure. – L'amendement **COM-1** rectifié prévoit d'anticiper la fin du dispositif dérogatoire au 30 juin 2024, au lieu de la fixer au 31 décembre 2024. Mon avis est défavorable.

L'ensemble des orateurs qui se sont exprimés ont fait état de plusieurs difficultés, dont la question de l'inflation et celle de la finalité des titres-restaurant. Elles nécessitent une étude d'impact puis une véritable concertation des acteurs. Sécuriser et faire évoluer le dispositif des titres-restaurant requiert plus de six mois. Nous ne voudrions pas nous retrouver fin juin 2024 dans la même situation d'impréparation à l'égard du futur dispositif que celle dans laquelle nous sommes actuellement. Un an n'est pas de trop pour remettre les choses à plat et préparer un dispositif équilibré.

Mme Raymonde Poncet Monge. – La CNTR travaille depuis deux ans avec le ministre délégué chargé du commerce aux évolutions dont vous faites état. Les représentants de ses deux collèges, notamment ceux de l'U2P, m'ont fait remarquer que la dérogation qui, à l'initiative du ministre chargé de l'économie Bruno Le Maire, transforme le titre-restaurant en chèque alimentaire, ou selon leur expression en « chèque caddie », n'était absolument pas à l'ordre du jour de leurs discussions paritaires. Pourquoi, dans ces conditions, prévoir une année supplémentaire ? Le débat et la concertation ont déjà lieu sur tous les éléments que vous avez relevés.

Les syndicats et le patronat soutiennent l'amendement. Ils ne sont pas contre les évolutions, mais entendent que le dispositif des titres-restaurant demeure un dispositif du code du travail, sauf à en faire un dispositif au service du pouvoir d'achat directement piloté par le ministre chargé de l'économie. Si nous prolongeons d'un an la dérogation actuelle, qui d'ailleurs devrait ressortir à la compétence du ministre chargé du travail, aucun retour en arrière ne sera ensuite possible.

L'amendement COM-1 rectifié n'est pas adopté.

L'article unique constituant l'ensemble de la proposition de loi est adopté sans modification.

RÈGLES RELATIVES À L'APPLICATION DE L'ARTICLE 45 DE LA CONSTITUTION ET DE L'ARTICLE 44 BIS, ALINÉA 3, DU RÈGLEMENT DU SÉNAT (« CAVALIERS »)

Si le premier alinéa de l'article 45 de la Constitution, depuis la révision du 23 juillet 2008, dispose que « *tout amendement est recevable en première lecture dès lors qu'il présente un lien, même indirect, avec le texte déposé ou transmis* », le Conseil constitutionnel estime que cette mention a eu pour effet de consolider, dans la Constitution, sa jurisprudence antérieure, reposant en particulier sur « *la nécessité pour un amendement de ne pas être dépourvu de tout lien avec l'objet du texte déposé sur le bureau de la première assemblée saisie* »¹.

De jurisprudence constante et en dépit de la mention du texte « transmis » dans la Constitution, le Conseil constitutionnel apprécie ainsi l'existence du lien par rapport au contenu précis des dispositions du texte initial, déposé sur le bureau de la première assemblée saisie².

Pour les lois ordinaires, le seul critère d'analyse est le lien matériel entre le texte initial et l'amendement, la modification de l'intitulé au cours de la navette restant sans effet sur la présence de « cavaliers » dans le texte³. Pour les lois organiques, le Conseil constitutionnel ajoute un second critère : il considère comme un « cavalier » toute disposition organique prise sur un fondement constitutionnel différent de celui sur lequel a été pris le texte initial⁴.

En application des articles 17 *bis* et 44 *bis* du Règlement du Sénat, il revient à la commission saisie au fond de se prononcer sur les irrecevabilités résultant de l'article 45 de la Constitution, étant précisé que le Conseil constitutionnel les soulève d'office lorsqu'il est saisi d'un texte de loi avant sa promulgation.

En application du *vademecum* sur l'application des irrecevabilités au titre de l'article 45 de la Constitution, adopté par la Conférence des Présidents, la commission des affaires sociales a **arrêté**, lors de sa réunion du mercredi 6 décembre 2023, **le périmètre indicatif de la proposition de loi visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres-restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables**.

¹ Cf. commentaire de la décision n° 2010-617 DC du 9 novembre 2010 - Loi portant réforme des retraites.

² Cf. par exemple les décisions n° 2015-719 DC du 13 août 2015 - Loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne et n° 2016-738 DC du 10 novembre 2016 - Loi visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias.

³ Décision n° 2007-546 DC du 25 janvier 2007 - Loi ratifiant l'ordonnance n° 2005-1040 du 26 août 2005 relative à l'organisation de certaines professions de santé et à la répression de l'usurpation de titres et de l'exercice illégal de ces professions et modifiant le code de la santé publique.

⁴ Décision n° 2020-802 DC du 30 juillet 2020 - Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France.

Elle a considéré que **ce périmètre incluait** des dispositions relatives à la durée d'un assouplissement dérogatoire des règles d'utilisation des titres-restaurants.

En revanche, la commission a estimé que ne présentaient **pas de lien, même indirect, avec le texte déposé**, des amendements relatifs :

- aux conditions d'attribution des titres-restaurant ;
- au régime fiscal et social des titres-restaurant ;
- à la régulation du marché des titres-restaurant.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Union des métiers et des industries de l'hôtellerie (UMIH)**
Franck Chaumès, président UMIH restauration
Vincent Dollé, directeur des affaires économiques et fiscales
- **Fédération du commerce et de la distribution (FCD)**
Philippe Joguet, directeur développement durable, RSE et questions financières
Sophie Amoros, responsable affaires publiques et communication
- **Direction générale des entreprises (DGE)**
Marie de Boissieu, sous-directrice du commerce, de l'artisanat et de la restauration au service de l'économie de proximité
- **Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)**
Emmanuel Large, chef du bureau transports, tourisme et secteur Automobile
- **Commission nationale des titres-restaurant (CNTR)**
Jean-Michel Rousseau, vice-président
Olivier Crouzet, secrétaire général
- **CFE - CGC**
Jean-Michel Pecorini, expert confédéral
- **Force Ouvrière (FO)**
Patrick Privat, trésorier confédéral

- **CFDT**

Luc Mathieu, secrétaire national, responsable de la politique des salaires, de la politique de consommation et de pouvoir d'achat

Sandrine Lambert, secrétaire confédérale en charge de la politique des rémunérations et du pouvoir d'achat

- **CGT**

Sandy Penne, membre de la direction confédérale

- **CFTC**

Manuel Lecomte, trésorier confédéral

Michel Charbonnier, conseiller politique

CONTRIBUTIONS ÉCRITES

- **Groupement des hôtelleries et restaurations de France (GHR)**

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp123-143.html>