



© Pixabay

RESSOURCES
HUMAINES

Financer des titres-restaurant





Contexte

Dans le cadre de votre politique ressources humaines, vous voulez examiner la mise en place des titres-restaurant au sein de votre collectivité.

- Quelles sont les conditions nécessaires à leur mise en place ?
- Quelle procédure adopter ?
- Quel coût pour votre collectivité ?

Les titres-restaurant, qu'ils se présentent sous une forme papier ou dématérialisée (support carte à puce ou intégrés dans un Smartphone pour paiement sans contact) répondent tous aux mêmes principes et aux mêmes règles concernant leur attribution, leur utilisation et leur régime d'exonération fiscale et de cotisations et contributions de sécurité sociale.

ÉTAPE 1

Connaître les conditions requises pour financer des titres-restaurant – Principe de parité

La restauration des agents publics : une prestation d'action sociale obligatoire pour les collectivités territoriales :

L'article 88-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 impose aux collectivités territoriales de mettre en place des prestations d'action sociale à destination de leurs agents, parmi lesquelles figure la « restauration » selon l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée par la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique.

Les collectivités pourront remplir cette obligation légale en permettant à leurs agents d'accéder à un dispositif propre de restauration collective (interne ou par exemple intercommunale) OU, à défaut, en leur octroyant des titres-restaurant dans les conditions posées à l'article 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 modifiée relative à l'aménagement des conditions du

travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant.

Cet article dispose en effet que « Les collectivités publiques et leurs établissements peuvent attribuer le titre-restaurant :

- dans le cas où ils n'ont pas mis en place de dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent pas faire bénéficier, par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés, d'un dispositif de restauration compatible avec la localisation de leur poste de travail ;
- dans le cas où ils ont mis en place un dispositif propre de restauration collective, aux agents qu'ils ne peuvent faire bénéficier, compte tenu de la localisation de leur poste de travail, ni de ce dispositif, ni d'un dispositif de restauration mis en place par contrat passé avec un ou plusieurs gestionnaires de restaurants publics ou privés ».

Les titres-restaurant : une prestation d'action sociale non assujettie au principe de parité avec la fonction publique de l'État

Jusqu'à une période relativement récente, les collectivités territoriales devaient, pour pouvoir allouer à leurs agents des prestations d'action sociale, respecter le principe de parité avec la fonction publique de l'État (le « principe de parité »).

En application de ce principe de parité les collectivités territoriales ne peuvent octroyer à leurs fonctionnaires des rémunérations supérieures à celles de leurs homologues de l'État exerçant des fonctions équivalentes (article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée), le respect de ce principe s'appliquant aux titres-restaurant (CE, 21 octobre 1994, Département des Deux-Sèvres, CAA Bordeaux, 19 février 2002, Préfet de la Charente-Maritime).

Se posait donc la question de l'application de ce principe de parité au regard des prestations d'action sociale et, à ce titre, lors de l'acquisition des titres-restaurant.



© Pixabay

Cette position est aujourd'hui explicitement abandonnée depuis un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon du 18 décembre 2007 Département de la Côte d'or (req. 05LY00358) qui a posé pour principe que « Considérant que, dans l'exercice de la compétence qui leur est reconnue par les dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales doivent se conformer au principe de parité entre les agents relevant des diverses fonctions publiques dont s'inspire ce texte ; **que, toutefois, ce principe ne s'applique pas aux prestations d'action sociale prévues par les dispositions précitées de l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983**, qui sont distinctes de la rémunération et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir ».

En conséquence, il est désormais raisonnable de considérer que les collectivités territoriales peuvent attribuer des titres-restaurant **en déterminant librement le montant de leur participation financière et ce indépendamment du montant de la participation octroyée par l'État à ses agents**, dans la limite évidemment de la participation

patronale et des exonérations prévues par la Loi.

ÉTAPE 2

Décider de la mise en place des titres-restaurant

La décision de proposer des titres-restaurant aux agents de la collectivité ressort de la compétence de l'autorité territoriale et de son organe délibérant.

Chaque collectivité concernée doit notamment et dans ce cadre définir le budget alloué pour l'instauration des titres-restaurant, en ce compris les frais de gestion de l'émetteur de titres-restaurant et la valeur faciale des titres qu'elle entend attribuer aux agents.

Il demeure de la responsabilité de la collectivité d'organiser selon ses règles internes un dialogue avec

ses agents et leurs représentants et délégués siégeant dans les organismes consultatifs concernant la mise en place des titres-restaurant.

L'attribution des titres-restaurant devra se faire sur une base égalitaire entre les agents titulaires et contractuels sachant qu'il ne peut être attribué qu'un titre par agent et par jour de travail effectué (en fonction du temps de travail et des horaires journaliers desdits agents : R3262-7 du code du travail), et que les jours de congés et d'absence, et notamment les absences prises sur la base d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical ou d'une autorisation spéciale d'absence (au sens des textes relatifs à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale : CAA de Bordeaux, req. n° 13BX01404 10 février 2015) ne doivent pas conduire à l'attribution de titres-restaurant.

FINANCEMENT DES TITRES-RESTAURANT (VALEUR FISCALE)

Employeurs et/ou
Comité Social et Économique

MINIMUM 50% - MAXIMUM 60%

+

Salarié

MINIMUM 40% - MAXIMUM 50%

Détermination de la procédure d'achat adéquate des titres-restaurant

L'allocation des prestations d'action sociale par les collectivités – et, à ce titre, les titres-restaurant – constitue des marchés publics nécessitant, en fonction de leur montant, une procédure de passation plus ou moins formalisée.

Pour rappel, la Direction des Affaires Juridiques du MINEFI (DAJ) pose expressément dans sa fiche intitulée « Marchés de titres-restaurant » le principe selon lequel l'acquisition des titres-restaurant « doit être précédée d'une procédure de publicité et de mise en concurrence déterminée en fonction du montant estimé du marché », la détermination d'un tel montant devant selon la DAJ s'effectuer sur la base de la « prise en compte de tous les éléments qui feront partie du prix à payer par le pouvoir adjudicateur ». « Par conséquent, si le montant ainsi déterminé est supérieur aux seuils prévus » par les textes applicables en matière de marchés publics, « le marché devra être passé selon une procédure formalisée ; s'il est inférieur, le marché

pourra être passé selon une procédure adaptée ».

Le montant estimé à prendre en considération pour la détermination des seuils de mise en concurrence applicables correspond ainsi :

- au « nombre total de titres émis » sur la période contractuelle (étant précisé que la durée du marché ne pourra dépasser quatre ans en vertu de l'article L2125-1 du code de la commande publique), « multiplié par leur valeur faciale » ;
- augmenté des frais de gestion et rémunération appliqués par l'émetteur de titres-restaurant (*cf. Fiche DAJ*).

Si le montant est supérieur aux seuils prévus par l'article L2124-1 du Code de la commande publique, le marché devra être passé selon une procédure formalisée. S'il est inférieur, le marché pourra être passé selon une procédure adaptée au sens de l'article R2123-1 du même code.

En revanche si le besoin estimé de l'acheteur public sur la durée totale du marché est inférieur à 40 000 euros Hors Taxes, l'acquisition des titres-restaurant pourra s'effectuer,

au choix de la collectivité publique concernée, conformément à la dispense de procédure de publicité et de mise en concurrence préalables prévue à l'article R2122-8 du Code de la commande publique et dans les conditions définies au dit article.

ÉTAPE 3

Réussir le passage à la dématérialisation : les dix clés de succès

Dans ce domaine comme dans bien d'autres, la dématérialisation est en marche. Depuis le décret n° 2014-294 du 6 mars 2014 relatif au titre-restaurant dématérialisé, les chiffres sont très encourageants et la dynamique reste résolument posi-

tive. Les employeurs qui proposaient jusque-là des titres papier à leurs collaborateurs, examinent désormais avec attention les avantages de la migration du support papier vers un support carte titre-restaurant en termes de gestion, d'optimisation de la distribution et de sécurité - tout en s'interrogeant sur la conduite du changement à mener.

De bonnes pratiques se dégagent des projets menés par les collectivités publiques déjà engagées dans ce processus de dématérialisation.

Vous trouverez ci-après en synthèse les « clés du succès » pour réussir la dématérialisation du titre-restaurant au sein de votre collectivité.



1 Bien identifier le projet et ses objectifs

Dès le choix de la dématérialisation effectué, il est nécessaire d'avoir des objectifs clairement identifiés, qui permettront de tenir le cap tout au long du projet, face à des habitudes bien ancrées d'utilisation et de gestion des titres-restaurant émis sur support papier. Les objectifs les plus fréquents portent sur la réduction des frais de livraison, la simplification et la sécurisation de la distribution aux collaborateurs, le temps économisé pour les responsables de l'administration de la paie compétents, la dimension innovante qui renforce l'image de l'employeur ou encore la mise en cohérence du processus de titre-restaurant avec les autres politiques de dématérialisation (bulletins de paie, entretiens annuels, formations, factures...).

2 Jouer la carte image et la cohérence d'une politique de dématérialisation

Les collectivités publiques/organisations engagées dans des stratégies de digitalisation sont aujourd'hui nombreuses. Présenter

le passage à un support carte comme une contribution à l'effort général de dématérialisation des processus peut s'avérer payant vis-à-vis des collaborateurs. Cela permet également de cultiver une image de collectivité innovante et d'appréhender la croissance des usages digitaux.

3 Surveiller les progrès avec des indicateurs judicieux

Pour mesurer l'évolution et les bénéfices d'une mise en place d'un support dématérialisé, il est important de mettre en place des indicateurs :

- côté employeur pour mesurer les gains de temps et les gains financiers liés à la gestion et à la distribution (indicateurs du temps passé à la gestion du processus...);
- et côté collaborateurs pour mesurer l'adhésion et la bonne compréhension du dispositif (plafond d'exonération, jours d'utilisation, réseau...). Les indicateurs à mettre en place pourraient être par exemple : le nombre de collaborateurs qui choisissent la carte, le nombre de questions émanant de ces derniers, ou les bénéfices

La conduite du changement est indispensable pour réussir son passage à la dématérialisation.

liés aux délais de mise à disposition, etc...

4 Se lancer au bon moment

Dans la mesure où le passage à la carte n'est pas obligatoire, certains employeurs hésitent à se lancer.

Mais aujourd'hui la plupart des organisations sont conscientes de l'importance de la conduite du changement et de la nécessité d'être accompagnées par leur prestataire émetteur de titres-restaurant, et anticipent dans ce cadre de possibles évolutions légales en faveur de la dématérialisation – à l'instar de ce qui s'est passé ces dernières années pour la TVA, les données sociales ou encore l'impôt sur les sociétés. Elles comprennent que c'est le sens

de l'histoire et aussi que la multiplication soudaine des projets de dématérialisation pourrait rendre leur fournisseur de titres-restaurant moins disponible.

La mise en place d'une méthodologie et d'un calendrier précis sont indispensables afin de tenir compte des étapes à franchir comme la présentation du projet aux agents et aux instances représentatives compétentes, la mise en place d'un plan de communication, ou encore la création d'un groupe pilote voire le lancement d'une phase de test. Il faut savoir que la phase d'adaptation peut durer de quatre à six mois, avant que les nouvelles habitudes soient adoptées par les collaborateurs et que le processus dématérialisé soit totalement maîtrisé.



© Fotolia

5 Informer les agents publics et les instances représentatives compétentes

Une fois la décision prise la collectivité peut également informer ses agents à travers des réunions pour répondre à leurs questions et leur fournir des documents leur permettant de mieux

comprendre le fonctionnement de la carte. Le constat reste optimiste : dans le secteur public comme dans les entreprises privées, le travail d'information sur les objectifs et le calendrier fait en amont, notamment auprès des instances représentatives compétentes, facilite la mise en place et le déploiement du projet.

Le support carte est accepté dans l'ensemble du réseau qui accepte le titre papier.

6 Combattre les idées reçues

L'arrivée de la carte peut susciter des interrogations, voire des réticences, et/ou des idées reçues qu'il convient d'anticiper.

Mais en règle générale, une fois les réunions d'information tenues, les vraies résistances se font rares et résiduelles.

Les principales réticences constatées portent principalement sur le plafond d'utilisation journalier fixé par la réglementation (19 euros conformément à l'article R3262-10 du code du travail), les restrictions légales d'utilisation des titres-restaurant les dimanches et jours fériés et en dehors des horaires travaillés ainsi que sur les idées reçues relatives à un soi-disant déficit de restaurateurs et de commerces acceptant la carte.

Le rappel des règles légales d'utilisation des titres-restaurant et la présentation détaillée des restaurateurs, restaurateurs assimilés et détaillants en fruits et légumes acceptant la carte sur le territoire de votre collectivité permettent généralement de lever la plupart de ces freins et idées reçues.

Concernant les collectivités publiques, « les exécutifs locaux peuvent aussi écouter la majorité des agents qui seraient partants, pour les rendre « ambassadeurs. Par exemple, en les intégrant dans des groupes pilotes, dont les comptes rendus, à l'issue de ces périodes d'essais, seront très écoutés de leurs collègues ».

7 S'appuyer sur le commerce de proximité

Parmi les questions régulièrement soulevées lors des réunions d'information des collaborateurs, l'acceptation de la carte par les commerçants auprès desquels ils ont leurs habitudes, revient souvent. Or les commerçants sont aujourd'hui moteurs dans le passage à la carte, puisqu'ils gagnent en sécurité, en souplesse de gestion et en délais de paiement, donc en trésorerie...

Le support carte est accepté dans l'ensemble du réseau qui accepte le titre papier, à condition bien sûr que les restaurateurs soient équipés d'un terminal de paiement.

8 S'assurer de la qualité des données et de l'interopérabilité avec les systèmes de paie

Comme pour toute dématérialisation de processus, la qualité des données transmises par l'employeur est primordiale.

En l'occurrence, il s'agit des informations et données personnelles permettant la vérification de l'identification des collaborateurs nécessaires au chargement des cartes : nom, prénom, adresse du

destinataire, numéro de matricule, nombre de jours à créditer, etc.

À l'occasion du passage à la carte, certaines organisations **en profitent pour réviser leur politique de comptabilisation** du nombre de titres à créditer et passent par exemple d'un nombre de titres forfaitaire à échoir, avec une régularisation à posteriori, à un nombre dit à terme échu, qui prend en compte l'ensemble des événements du mois passé (absences, congés).

9 Replacer le déjeuner au centre de la journée

Le passage du support papier au support carte peut être l'occasion de rappeler aux agents les règles d'utilisation des titres-restaurant posées par les textes applicables, ces conditions et restrictions générales d'utilisation étant les mêmes quel que soit le support.

Au-delà de la mise en place de ces titres-restaurant, c'est l'occasion d'évoquer l'équilibre de ces repas et la nécessité d'une pause dans la journée.

Les directions des ressources humaines, notamment dans le secteur public se saisissent de ce projet pour favoriser la concentration de la dépense dans leur territoire en négociant avec les restaurants et détaillants de proximité autour des lieux d'accomplissement du travail journalier des agents, pour qu'ils proposent des menus équilibrés et complets – entrée, plat, dessert – en cohérence avec le montant de la valeur libératoire du titre dématérialisé ou offrir un avantage (café offert,...) ».

C'est également une opportunité pour accompagner les messages sur l'équilibre alimentaire par la mise à disposition de paniers de fruits et/ou la vente de paniers bio à emporter.

La dématérialisation permet de recentrer le dispositif titre-restaurant sur sa vocation originelle, c'est-à-dire la contribution de l'employeur à une pause déjeuner équilibrée du collaborateur.

10 Prendre la mesure du projet

Comme tout changement, la mise en place du titre-restaurant sur support carte nécessite d'être accompagnée. Il n'y a pas d'exemple de retour en arrière d'un client lors de la mise en place de la dématérialisation mais l'adoption des bonnes pratiques par les utilisateurs nécessite une période d'environ 3 mois.

Il y a donc une période de transition incompressible à gérer. Le savoir à l'avance permet de ne pas s'en irriter côté management et de ne pas relâcher les efforts de pédagogie.



FAQ titres- restaurant

Les positions d'activité ouvrent-elles droit à l'attribution des titres-restaurant ?

L'employeur ne peut accorder qu'un seul titre par jour de travail effectué à ses agents. Les congés (annuels, RTT ou arrêt maladie et/ou les absences des agents bénéficiant d'une décharge de service pour l'exercice d'un mandat syndical ou d'une autorisation spéciale d'absence au sens des textes relatifs à l'exercice du droit syndical dans la fonction publique territoriale) ne donnent donc pas droit à un titre-restaurant.

Qu'est-ce qui change dans les règles d'utilisation du titre-restaurant dématérialisé ?

Contrairement aux idées reçues, la même réglementation s'applique aux titres dématérialisés et aux titres-restaurant émis sur support papier.

- plafond quotidien de 19 euros maximum,
- utilisation pendant les journées travaillées et le samedi,
- utilisation par dérogation le dimanche, si le collaborateur travaille ce jour-là,
- utilisation pour payer un repas au restaurateur, chez un restaurateur assimilé (grandes et moyennes surfaces titulaires d'un agrément CNTR) : « personnes ou organismes exerçant la profession de restaurateur, d'hôtelier restaurateur ou une activité assimilée, ou la profession de détaillant en fruits et légumes » : art. L3262-3 du code du travail.

EN REVANCHE,

le titre-restaurant dématérialisé permet, contrairement au titre papier, le paiement au centime près des différents achats, sans limite du nombre de transaction et dans la limite toutefois du plafond quotidien de 19 euros (art. R3262-10, précité).



À noter que la réglementation interdit le « rendu » de monnaie sur un titre papier.

Dois-je choisir entre le titre papier et le titre dématérialisé ?

Absolument pas. La réglementation relative au titre-restaurant autorise une coexistence des supports papier et dématérialisé, pour les employeurs et leurs collaborateurs qui le souhaitent. Ce libre choix peut se traduire de deux manières, en informant les instances représentatives compétentes :

- Pour respecter le choix de chaque collaborateur : l'employeur peut proposer d'opter pour l'une ou l'autre des deux solutions et demander à son (ses) émetteur(s) de titres-restaurant de livrer pour une partie des effectifs, des titres-restaurant dématérialisés, et pour l'autre des titres papier.
- Pour aider au passage progressif de l'ensemble des agents aux titres-restaurant dématérialisés : la collectivité employeur peut aller plus loin en proposant à chaque collaborateur un mix de titres papier et de titres dématérialisés (par exemple 50/50). Cette solution permet en outre d'accompagner le changement auprès des collaborateurs en évitant une transition qui pourrait être perçue comme trop brutale.

Ces choix sont réversibles, ce qui permet à la collectivité employeur de tester différentes configurations avant de pérenniser celle qui présente le meilleur compromis entre ses besoins de fonctionnement interne et les attentes de ses collaborateurs.

Le passage au titre-restaurant dématérialisé est-il obligatoire ?

Le titre-restaurant dématérialisé (utilisant un support carte ou autre, par exemple le téléphone mobile) a fait l'objet d'un décret le 6 mars 2014. Ce texte institue la possibilité pour l'employeur de choisir indifféremment entre le titre papier traditionnel et le titre dématérialisé, en conservant dans les deux cas l'ensemble des avantages fiscaux et sociaux qui sont associés au titre-restaurant. Les avantages sont également identiques pour le collaborateur (exonération d'impôt sur le revenu de la contribution de l'employeur au titre-restaurant). Les pouvoirs publics n'ont donc pas prévu à ce jour une quelconque obligation de passage au titre-restaurant dématérialisé.

Pourquoi certains terminaux de paiement n'acceptent-ils pas (ou plus) les titres-restaurant dématérialisés ?

Les montées de version des cartes et corollairement des TPE, pour le confort d'utilisation des utilisateurs comme pour celui des restaurateurs et commerçants, nécessitent des mises à jour régulières. Faute de contrats de maintenance adaptés, ou par négligence, des situations d'incompatibilité passagère peuvent donc se produire, qui sont rapidement résolues, à condition que le restaurateur prenne les mesures en ce sens.

Quel intérêt concret pour ma collectivité à opter pour le titre-restaurant dématérialisé ?

L'employeur qui choisit le titre-restaurant dématérialisé au sens des articles R3262-1-2 et suivants du code du travail peut en attendre plusieurs avantages concrets, en termes de bonne utilisation des deniers publics et sur le plan organisationnel, ainsi qu'en termes d'image :

- La disparition de la majeure partie des frais, des délais et des risques liés à la livraison des titres (grève, perte et vol(s) pendant le transport, ...) : l'émetteur des titres-restaurant dématérialisés, hormis la délivrance initiale ou le renouvellement des cartes aux bénéficiaires, n'a plus besoin d'acheminer mensuellement les titres, puisque les comptes personnels sont rechargés à distance.
- Des opérations de distribution simplifiées et sécurisées : le processus de commande mensuelle des titres-restaurant dématérialisés s'opère en une fois pour l'ensemble des agents bénéficiaires, depuis le poste de travail du gestionnaire RH, et au travers d'une interface simplifiée.
- Une image de modernité, pour l'interne comme pour l'externe.

Une fois le chargement des comptes personnels effectué par l'émetteur des titres, il n'y a plus lieu de procéder aux opérations de distribution (de la main à la main ou par courrier) des titres comme cela est rendu nécessaire avec le support papier.

Pourquoi certains restaurateurs refusent-ils les titres dématérialisés ?

Rien n'oblige un restaurateur à accepter un titre-restaurant, qu'il soit émis sur support papier ou dématérialisé. Mais le risque de voir s'éloigner une clientèle potentielle importante les y incite fortement. C'est pourquoi les restaurateurs et détaillants affiliés au réseau titre-restaurant papier ont été invités avec succès à accepter les titres-restaurant dématérialisés sur support carte.



TEXTES ET RÉFÉRENCES JURIDIQUES

- La loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, modifiée.
- Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifiée.
- L'article 19 de l'ordonnance n° 67-830 du 27 septembre 1967 relative à l'aménagement des conditions du travail en ce qui concerne le régime des conventions collectives, le travail des jeunes et les titres-restaurant.
- **Le décret n° 2014-294 du 6 mars 2014 relatif aux conditions d'émission et de validité et à l'utilisation des titres-restaurant.**
- **Les articles L3262-1 et suivants et R3262-1 et suivants du code du travail, applicables aux employeurs et agents du secteur public.**
- L'article 81-19° du Code Général des Impôts.
- Code de la commande publique.

FICHE CONNEXE

- [Fiche traitement social & fiscal des titres-restaurant \(janv. 2020\).](#)



CONTACTS

ADGCF

Katia Paulin - katia.paulin@adgcf.fr

EDENRED

Cédric Leloup - Directeur National Secteur Public

cedric.leloup@edenred.com

06 21 67 35 85 . 01 74 31 79 38