AVIS N°2025-AO-08 DU 10 DÉCEMBRE 2025

RELATIF À LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIFS FAVORISANT UNE ALIMENTATION ÉQUILIBRÉE ET ANCRÉE DANS L'ÉCONOMIE LOCALE EN FAVEUR DES SALARIÉS ET DES AGENTS PUBLICS DE L'ADMINISTRATION DE LA POLYNÉSIE FRANCAISE ET PORTANT INSTAURATION DU TITRE TAMA'A MAITA'I EN POLYNÉSIE FRANCAISE

L'Autorité polynésienne de la concurrence,

Vu le courrier du 30 octobre 2025, enregistré le 5 novembre 2025, sous le numéro 25/0018 A, par lequel le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis, sur un projet de loi du pays relatif à la mise en place de dispositifs favorisant une alimentation équilibrée et ancrée dans l'économie locale en faveur des salariés et des agents publics de l'administration de la Polynésie française et portant instauration du titre TAMA'A MAITA'I en Polynésie française ;

Vu le code de la concurrence, et notamment son article LP. 620-2 ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Les rapporteurs, le rapporteur général, le directeur de cabinet du Président de la Polynésie française, M. Tehauarii Taimana, le directeur de cabinet du ministère de l'Agriculture, des ressources marines, de l'environnement, en charge de l'alimentation, de la recherche et de la cause animale, M. Heimana Ah Min, le président de la SAS Tama'a Solutions, M. Thibault de Reviere, entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 10 décembre 2025 ;

Est d'avis de répondre à la demande présentée dans le sens des observations qui suivent :

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 30 octobre 2025, enregistré le 5 novembre 2025 sous le numéro 25/0018 A, le Président de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») pour avis sur un projet de loi du pays relatif à la mise en place de dispositifs favorisant une alimentation équilibrée et ancrée dans l'économie locale, en faveur des salariés et des agents publics de l'administration de la Polynésie française, et portant instauration du titre TAMA'A MAITA'I en Polynésie française.

2. La saisine mentionne notamment les dispositions de l'article LP. 620-2 du code de la concurrence, qui dispose que « [l]*' Autorité est obligatoirement consultée par […] le Président de l'Assemblée de la Polynésie française sur toute proposition de loi du pays ou de délibération (…) qui institue un régime nouveau ayant pour effet : 1° de soumettre l'exercice d'une profession ou l'accès à un marché à des restrictions quantitatives et géographiques ; 2° d'établir des droits exclusifs dans certaines zones ou secteurs d'activité ; 3° d'imposer des pratiques uniformes en matière de prix ou des conditions de vente* ».

3. Cet article prévoit en outre que l'Autorité doit se prononcer dans un délai d'un mois à compter de la saisine, ce délai pouvant être réduit à quinze jours en cas d'urgence. En l'espèce, la date limite à laquelle l'Autorité devait rendre son avis était fixée au 19 novembre 2025. Par courrier du 5 novembre 2025, l'Autorité a informé le Président de la Polynésie française qu'elle ne serait pas en mesure de respecter ce délai.

4. Au cours de l'instruction de ladite demande d'avis, le ministère de l'Agriculture, des ressources marines, de l'environnement, en charge de l'alimentation, de la recherche et de la cause animale (ci-après « **MPR** »), porteur du projet de texte soumis à examen, le Mouvement des Entreprises de France en Polynésie française (ci-après « **MEDEF Pf** »), le syndicat des restaurants, bars et snack-bars (ci-après le « **SRBSB** »), ainsi que la SAS Tama'a Solutions (ci-après « **Tama'a Solutions** ») ont été entendus par les rapporteurs en charge du dossier.

5. Le projet de loi du pays prévoit d'offrir aux employeurs la possibilité de mettre à disposition de leurs salariés soit un système de restauration collective, soit un dispositif de titres-restaurant « TAMA'A MAITA'I », afin de faciliter l'accès à une alimentation équilibrée et de soutenir l'économie locale pour réduire la dépendance aux importations alimentaires.

6. Après la présentation du cadre juridique actuel, du secteur des titres-restaurant et du projet de texte (**I**), l'analyse concurrentielle examinera si la création du dispositif de titres-restaurant permet d'atteindre ces objectifs sans porter atteinte au fonctionnement concurrentiel des marchés (**II**).

I. CONSTATATIONS

A. LE CADRE JURIDIQUE ACTUEL

7. En Polynésie française, les salariés peuvent bénéficier d'une indemnisation pour leurs repas pendant leur journée de travail de deux manières : soit par la fourniture de repas ou le versement d'une prime dite « panier », soit par l'adhésion volontaire des employeurs au dispositif de titres-restaurant « Pass Tama'a » mis en place à l'initiative d'un opérateur privé, Tama'a Solutions.

8. Tandis que la fourniture de repas ou le versement de la prime-panier, prévus par certaines conventions collectives, s'imposent aux employeurs concernés **(1)**, le recours aux titres-restaurant demeure facultatif **(2)**.

1. Les indemnités de financement des repas

9. En Polynésie française, la fourniture ou la prise en charge des repas constitue un avantage en nature. Celui-ci est défini comme « *la fourniture, la mise à disposition ou la prise en charge par l'employeur, à titre gratuit ou moyennant une retenue inférieure à la valeur réelle, d'un bien, d'un service ou d'une prestation, au profit du travailleur salarié ou assimilé, lui permettant ainsi de faire l'économie de dépenses qu'il aurait dû normalement supporter* » [1].

10. À la différence de la France hexagonale, où le code du travail impose certaines obligations aux employeurs en matière de restauration, le code du travail applicable en Polynésie française ne prévoit aucune obligation légale spécifique d'indemnisation des repas. Il encadre toutefois les conditions matérielles de restauration sur le lieu de travail : interdiction de consommer des repas dans les locaux affectés au travail, dont découle l'obligation de prévoir un espace dédié à la restauration[2], exigences croissantes selon l'effectif (emplacement dédié à partir de onze salariés ; local aménagé au-delà des vingt-cinq salariés)[3].

11. La participation de l'employeur au financement des repas n'est donc obligatoire que si une convention collective l'impose. Ce financement peut prendre différentes formes : fourniture de repas, indemnités de repas ou prime-panier, selon les spécificités propres à chaque secteur d'activité.

12. Lorsque l'employeur ne se voit pas imposer le versement d'une prime-panier conformément à la convention collective sectorielle qui lui est applicable, celui-ci a la possibilité de proposer des titres-restaurant à ses salariés.

2. Les titres-restaurant

13. En Polynésie française, le titre-restaurant s'analyse, au regard de l'article L. 525-4 du code monétaire et financier dont les dispositions sont applicables localement, comme un titre spécial de paiement dématérialisé (ci-après « **TSPD** »). Il s'agit d'un instrument de paiement destiné exclusivement au règlement de transactions portant sur une liste déterminée de biens ou services. Contrairement aux instruments monétaires traditionnels (billets ou chèques bancaires), il ne présente aucun des attributs de la monnaie fiduciaire ou scripturale : il n'a pas cours légal, ne peut donner lieu à un rendu de monnaie sur sa valeur libératoire et n'emporte, pour les restaurateurs et commerçants, aucune obligation juridique d'acceptation en règlement[4].

14. L'article L. 525-4 du code monétaire et financier exclut expressément du régime de la monnaie électronique, les TSPD lorsqu'ils répondent aux conditions suivantes :

- l'instrument est soumis à un cadre législatif ou réglementaire spécifique ou relève d'un régime spécial de droit public ;

---

1 Arrêté n° 1336 IT du 28 septembre 1956 portant organisation et fonctionnement de la Caisse de Prévoyance Sociale de la Polynésie française, article 19.

2 Article A. 4225-15 de l'arrêté 925 CM du 8 juillet 2011 relatif à la codification du droit du travail.

3 Articles A. 4225-17 et A. 4225-16 de l'arrêté précité.

4 Commission Nationale des Titres-Restaurant (ci-après « **CNTR** ») : https://www.cntr.fr/les-titres-restaurants/

- son usage est limité à l'acquisition d'une liste déterminée de biens ou services ;
- il est utilisable exclusivement dans un réseau d'acceptation limité.

15. Dès lors que ces conditions sont respectées, les titres-restaurant ne relèvent pas de la réglementation applicable à la monnaie électronique et bénéficient ainsi d'un cadre d'exception.

16. Malgré ce régime dérogatoire, les sociétés émettrices de titres-restaurant restent soumises à des obligations strictes de transparence. Elles doivent rendre compte de leur activité, tant pour l'émission que pour le remboursement des titres. Leurs opérations doivent être contrôlées périodiquement par un expert-comptable, au plus tard au quatrième mois de l'année suivant celle de l'émission des titres[5]. Par ailleurs, elles sont tenues de transmettre à l'instance de contrôle, la CNTR, des rapports mensuels ainsi qu'un rapport annuel de fin d'exercice, retraçant les mouvements physiques des titres et les flux financiers correspondants[6].

17. En Polynésie française, les titres-restaurant conservent la qualification de TSPD, au sens du droit monétaire. Ce régime s'inscrit dans la continuité des dispositions dérogatoires prévues par l'article L. 525-4 précité et par l'arrêté du 17 juin 2013[7], applicables sur le territoire[8].

18. À ce jour, les émetteurs de titres-restaurant ne sont soumis ni à un régime d'autorisation ou d'agrément préalable, ni à une exigence de capital minimum. Cependant, l'Institut de l'Émission d'Outre-Mer (ci-après « **IEOM** ») assure une mission de surveillance des TSPD afin de garantir la sécurité des titres émis par les sociétés ayant leur siège social en Polynésie française.

19. Dans ce cadre, les émetteurs doivent respecter des obligations déclaratives relatives aux stocks et aux flux de paiement des instruments ou titres qu'ils émettent. Ils doivent ainsi transmettre :

- sur le volet quantitatif : un rapport annuel intitulé *Déclaration Statistiques, Fraude et Evolution de la sécurité* ;
- sur le volet qualitatif : une auto-évaluation triennale de la sécurité des titres ou instruments.

20. Ce cadre doit néanmoins être distingué de l'encadrement social du titre-restaurant, lequel s'inscrit dans une logique de politique sociale régie par le droit du travail. En France hexagonale, le code du travail définit le titre-restaurant comme un titre spécial de paiement remis par l'employeur aux salariés afin de leur permettre de financer, en tout ou partie, le prix d'un repas consommé ou acquis auprès d'établissements habilités[9]. L'acceptation de ce titre est réservée aux établissements exerçant la profession de restaurateur, d'hôtelier-restaurateur ou une activité assimilée, ainsi qu'aux détaillants en fruits et légumes, sous réserve de l'obtention d'un agrément préalable délivré par la CNTR.

21. En Polynésie française, l'encadrement social du titre-restaurant présente certaines spécificités territoriales. Il constitue un avantage en nature facultatif accordé par l'employeur au bénéfice de ses salariés, leur permettant, à leur demande, de régler tout ou partie du prix d'un repas ou de produits alimentaires auprès de restaurants, commerces de proximité ou producteurs affiliés au réseau de la société émettrice. En contrepartie, et dans les limites fixées par la réglementation précitée, l'employeur bénéficie d'une exonération de cotisations sociales patronales. La valeur

5 Article R. 3262-33 du code du travail hexagonal.

6 Article R. 3262-37 du code du travail hexagonal.

7 Arrêté du 17 juin 2013 fixant la liste des titres spéciaux de paiement dématérialisés en application de l'article L. 525-4 du code monétaire et financier.

8 Arrêté du 2 février 2022 modifiant l'arrêté du 17 juin 2013 fixant la liste des titres spéciaux de paiement dématérialisés en application de l'article L. 525-4 du code monétaire et financier.

9 Article L. 3262-1 du code de travail hexagonal.

faciale des titres est librement fixée par l'employeur. Toutefois, en pratique, elle dépasse rarement les plafonds réglementaires puisque toute fraction excédentaire ferait perdre le bénéfice de l'exonération, ce qui limite l'incitation des employeurs à augmenter la valeur des titres.

22. À la différence de la situation observée dans l'Hexagone — où l'attribution de titres-restaurant peut permettre à l'employeur de se libérer de ses obligations relatives à la prise des repas pendant la journée de travail[10] — en Polynésie française, lorsque la fourniture de repas ou le versement de prime-panier est prévu par une convention collective, cet avantage constitue un droit acquis pour les salariés. Dès lors, un employeur souhaitant mettre en place un dispositif de titres-restaurant ne peut substituer ce dernier au versement des primes conventionnelles. Les titres-restaurant viennent donc nécessairement s'ajouter aux avantages en nature prévus par les conventions collectives.

23. À titre de comparaison, il convient de souligner que le cadre juridique applicable en Nouvelle-Calédonie diffère sensiblement. Les émetteurs de titres-repas doivent y obtenir un agrément délivré par le gouvernement, après avis de la commission des titres-repas, et justifier d'un capital social d'au moins 40 millions de F CFP[11]. Par ailleurs, la réglementation locale interdit le cumul du titre-repas avec la prime-panier ou d'autres indemnités de nature similaire[12]. Une fois agréés, les émetteurs ne peuvent contracter qu'avec des établissements relevant des codes d'activité inscrits sur une liste fixée par arrêté du gouvernement de la Nouvelle-Calédonie[13].

B. LES ENTREPRISES DU SECTEUR DES TITRES-RESTAURANT

24. Afin d'appréhender le fonctionnement de ce secteur, il convient d'examiner successivement, du côté de l'offre, les activités d'émission et d'acquisition exercées par l'émetteur (**1.**), puis, du côté de la demande, les entreprises clientes qui commandent les titres-restaurant et les commerçants affiliés qui les acceptent comme moyen de paiement (**2.**).

1. L'émetteur de titres-restaurant

25. Le dispositif de titres-restaurant repose sur un mécanisme d'intermédiation assuré par un émetteur spécialisé, dont l'activité s'inscrit dans un modèle de plateforme biface. L'émetteur met en relation deux catégories d'acteurs interdépendants : d'un côté les employeurs et leurs salariés bénéficiaires, qui acquièrent et utilisent les titres comme moyen spécial de paiement, et, d'un autre côté, les commerçants affiliés, qui les acceptent pour capter une clientèle supplémentaire. Sur la « face émission », la demande provient exclusivement des entreprises clientes, tandis que sur la « face acceptation », elle émane des commerçants et restaurateurs qui choisissent d'intégrer le réseau. L'émetteur intervient ainsi comme offreur sur les deux faces du marché et facilite les échanges entre ces deux catégories d'acteurs.

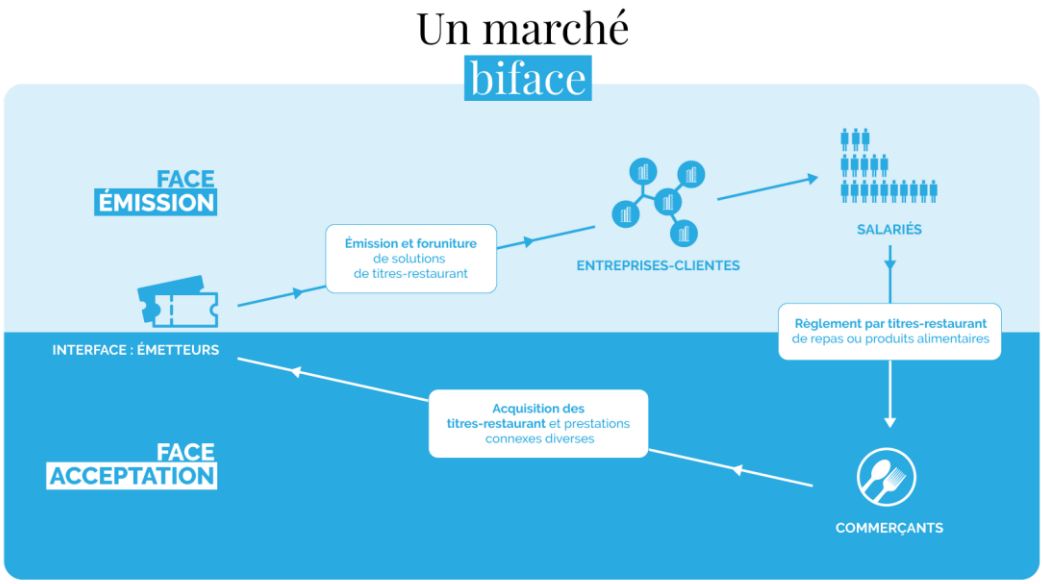
---

[10] Avis n° 23-A-16 du 12 octobre 2023 relatif au projet d'encadrement réglementaire du montant des commissions perçues par les émetteurs de titres-restaurant sur les commerçants agréés par la Commission Nationale des titres-restaurant, § 6.

[11] Article R. 145-1 de la délibération n° 108/CP du 25 novembre 2013 relative aux titres-repas.

[12] Direction des Entreprises, de la consommation, de l'attractivité et des Télécommunications (DECAT), « Bénéficier du Titre repas en Nouvelle-Calédonie », septembre 2025 : https://service-public.nc/article/beneficier-du-titre-repas-en-nouvelle-caledonie.

[13] Arrêté n° 2013-3871/GNC du 26 novembre 2013 fixant la liste des codes de la nomenclature d'activités française (NAF) des entreprises pouvant recevoir des titres-repas.



Source : *Site internet de l'Autorité de la concurrence hexagonale*

26. Dans ce cadre d'intermédiation, l'émetteur émet et commercialise les titres-restaurant auprès des employeurs, qui les financent pour leurs salariés selon les volumes définis par leurs politiques internes, après prélèvement de la commission applicable.

27. L'activité de l'émetteur ne se limite toutefois pas à la fourniture des titres : il assure également la fonction d'acquisition des paiements, c'est-à-dire le traitement et le remboursement des transactions effectuées par les salariés auprès des établissements affiliés. Pour les solutions dématérialisées, il gère les opérations d'autorisation, de validation et de compensation, et procède au remboursement de la valeur faciale.

28. En Polynésie française, Tama'a Solutions est, à ce jour, le seul émetteur de titres-restaurant. Créée en 2018, cette société commercialise les titres-restaurant « Pass Tama'a », initialement au format papier, et intégralement dématérialisés depuis 2020. Ces titres, accessibles *via* une application, permettent « *le paiement en tout ou partie du prix d'un repas consommé ou acheté auprès des restaurateurs affiliés au réseau Pass Tama'a* » [14].

29. Tama'a Solutions a développé en interne sa propre application et son dispositif de paiement par QR code, permettant la dématérialisation complète des titres. Les commerçants affiliés disposent d'une application leur permettant de suivre en temps réel les paiements reçus, de mettre à jour leurs informations (horaires, menus, coordonnées, localisation, etc.) et, en cas d'absence de connexion internet, de générer manuellement une demande de paiement en scannant le QR code du bénéficiaire.

30. Ce système, fondé sur la technologie QR code et l'utilisation d'applications mobiles, offre une grande flexibilité et permet d'intégrer tout type de commerce ou de producteur (agriculteur, pêcheur). Les salariés peuvent ainsi utiliser leurs titres-restaurant aussi bien dans les commerces traditionnels que sur les marchés ou auprès de petits producteurs (par exemple au marché de Papeete ou auprès d'un pêcheur en bord de route), dès lors que ces acteurs sont affiliés au réseau de l'émetteur. L'absence de terminal de paiement électronique permet par ailleurs aux affiliés

[14] Convention fixant les conditions relatives à l'émission et la livraison de titres-restaurants Pass Tama'a.

d'éviter les frais bancaires additionnels, la seule charge étant la commission prélevée par l'émetteur pour le service rendu.

31. Le modèle économique de l'émetteur repose sur la perception de deux sources de revenus :

    - les commissions perçues auprès des établissements affiliés qui acceptent les paiements en titres-restaurant ;
    - les commissions perçues auprès des entreprises clientes qui achètent les titres-restaurant pour leurs salariés.

32. Selon le contrat d'affiliation de Tama'a Solutions, les affiliés acquittent une commission calculée sur le montant total des transactions encaissées.

33. S'agissant des entreprises clientes, le modèle de convention transmis par l'émetteur prévoit une rémunération assise sur le montant total des titres commandés.

34. L'absence de procédure d'autorisation ou d'agrément administratif, tant pour l'accès à l'émission que pour l'affiliation des commerçants et restaurateurs, implique que l'activité relève d'un régime de contractualisation commerciale libre entre l'émetteur et, respectivement, les employeurs et les établissements affiliés.

2. Les entreprises clientes des Émetteurs

2.1 Les entreprises clientes qui achètent des titres-restaurant pour le compte de leurs salariés

35. Comme exposé précédemment, selon les secteurs d'activité, certains employeurs sont tenus par leur convention collective d'assurer la fourniture directe d'un repas ou le versement d'une prime-panier ou d'une indemnité équivalente destinée à en compenser le coût. Dans ce cadre, le titre-restaurant ne peut intervenir qu'en avantage complémentaire, et non en substitution aux obligations conventionnelles.

36. Les investigations menées, notamment dans le cadre des auditions, n'ont cependant pas permis de déterminer le nombre d'entreprises effectivement soumises à ces obligations conventionnelles. Selon le Medef Pf, environ 95 % des salariés du territoire seraient couverts par une convention collective, dont près de la moitié comprendrait des dispositions relatives à la fourniture d'un repas ou le versement d'une indemnité équivalente.

37. En pratique, la société Tama'a Solutions recense aujourd'hui environ 80 employeurs-clients issus du secteur privé – principalement des entreprises comptant entre 30 et 50 salariés –, ainsi que plusieurs entités publiques relevant de la fonction publique d'État (notamment la Chambre territoriale des comptes, l'Agence Française de Développement et l'IEOM), représentant au total environ 2 000 salariés bénéficiaires.

38. Le marché polynésien de l'émission de titres-restaurant se caractérise ainsi par une pénétration limitée : environ 2 000 salariés utilisateurs pour un total estimé à 74 000 salariés[15] dans les secteurs public et privé, soit un taux d'adoption d'environ 2,7 %. Ce niveau est sensiblement inférieur à celui observé en Nouvelle-Calédonie (6 à 7 %)[16] et très éloigné de la situation

[15] Institut de la statistique de Polynésie française (ci-après « **ISPF** »), « Bilan de l'emploi en 2024 », n°1493, septembre 2025.

[16] L'Autorité de la Concurrence de la Nouvelle-Calédonie (ci-après « **ACNC** »), décision n° 2019-DCC-03 du 02 août 2019 relative au rapprochement du GIE Chèques Services Calédoniens (CSC) et de la SAS E-Solutions.nc dans le secteur des titres-repas en Nouvelle-Calédonie, § 103.

hexagonale, où près de 5,4 millions de salariés[17] bénéficient de titres-restaurant, soit environ 20 % de la population salariée[18].

39. Sur le plan opérationnel, les employeurs commandent les crédits ou titres *via* une interface numérique (« *back office* ») fournie par l'émetteur. Les montants sont versés sur le compte de l'entreprise, avant répartition individuelle entre les salariés bénéficiaires. Les titres sont valables sur l'année civile et les crédits non utilisés peuvent faire l'objet d'un report mensuel, voire annuel, selon les conventions. Les salariés disposent d'un portefeuille numérique *via* une application mobile leur permettant de consulter leurs crédits, d'accéder à la liste du réseau d'affiliation, de visualiser leurs transactions et de valider les paiements réalisés.

40. Les conventions conclues avec Tama'a Solutions accordent aux employeurs une maîtrise directe et une large autonomie dans la définition des modalités d'attribution et d'utilisation des titres-restaurant : le plafond journalier de dépense, les plages horaires d'utilisation ainsi que les jours autorisés de consommation. Lesdites conventions précisent également que les « Pass Tama'a » ne peuvent faire l'objet d'aucun rendu de monnaie par les établissements affiliés et qu'ils sont strictement nominatifs et incessibles, ne pouvant être revendus ou cédés par les salariés.

2.2 Les commerçants qui acceptent les titres-restaurant en tant que titre spécial de paiement

41. En France hexagonale, le périmètre d'utilisation des titres-restaurant, historiquement limité à la restauration traditionnelle s'est progressivement étendu pour s'adapter à l'évolution des modes de consommation et l'apparition de nouvelles formes de restauration. Leur usage a été étendu à l'achat de préparations immédiatement consommables proposées par des commerces de détail[19], y compris lorsque ces produits nécessitent un simple réchauffage ou une décongélation[20]. Cet élargissement a ensuite été étendu à certains commerces alimentaires spécialisés, notamment les détaillants de fruits et légumes[21]. Cette dynamique traduit un glissement progressif d'un modèle centré sur la restauration commerciale vers une logique d'usage intégrant davantage le commerce alimentaire de proximité.

42. Comme évoqué précédemment, Tama'a Solutions a déployé un dispositif entièrement dématérialisé depuis 2020 et structuré autour d'une application mobile et du paiement par QR code, sans recours à un terminal de paiement. Ce modèle permet l'intégration d'un large éventail d'affiliés, comprenant aujourd'hui plus de 200 acteurs : restaurants, snacks, roulottes, traiteurs, commerces de proximité et producteurs locaux (agriculteurs, pêcheurs). Ce maillage diversifié traduit une adaptation du dispositif aux spécificités commerciales du territoire et à l'importance des circuits courts et du commerce de proximité.

43. Le paiement s'effectue au moyen du QR code du commerçant, que le salarié scanne depuis son application ou *via* les cartes mises à la disposition des employeurs par l'émetteur. Le paiement simplifié par QR code n'engendre aucun frais pour les commerçants, car il ne requiert pas de

---

17 https://www.cntr.fr/.

18 Institut National de la Statistique et des Études Économiques (ci-après « **INSEE** »), Emploi salarié – premier trimestre 2025 : https://www.insee.fr/fr/statistiques/8576114#:~:text=R%C3%A9visions-,Au%20premier%20trimestre%202025%2C%20l'emploi%20salari%C3%A9%20est%20quasi%20stable,soit%20%2D98%20600%20emplois).

19 Arrêté du 20 août 2009 modifiant l'arrêté du 22 décembre 1967 modifié portant application du décret n° 67-1165 du 22 décembre 1967 modifié relatif aux titres-restaurant.

20 Décret n° 2010-1460 du 30 novembre 2010 relatif aux conditions d'utilisation du titre-restaurant.

21 Décret n° 2010-220 du 3 mars 2010 relatif à l'utilisation des titres-restaurant auprès des détaillants de fruits et légumes.

terminal de paiement. Les commerçants sont ensuite remboursés par l'émetteur, le premier jour ouvré du mois suivant[22], déduction faite de la commission de l'émetteur.

44. En l'absence de procédure d'agrément préalable en Polynésie française, l'affiliation des commerçants et des restaurateurs repose sur une simple contractualisation avec l'émetteur, ce qui contraste avec le régime applicable dans l'Hexagone où les établissements affiliés souhaitant accepter les titres-restaurant sont subordonnés à un agrément délivré par la CNTR, condition préalable obligatoire à leur remboursement.

45. Ce modèle d'affiliation libre s'accompagne d'un encadrement contractuel définissant strictement l'usage des « Pass Tama'a ». Ceux-ci ne sont utilisables que pour l'achat de repas consommés sur place ou à emporter, pour les préparations alimentaires prêtes à consommer et les fruits et légumes frais, tandis que l'acquisition de boissons alcoolisées et de tout produit non alimentaire est expressément exclue. En adhérant au réseau, les commerçants s'engagent à enregistrer les paiements uniquement *via* les outils fournis par l'émetteur, à permettre un paiement complémentaire par tout autre moyen habituellement accepté et à ne pas procéder à un rendu de monnaie.

46. Enfin, à titre comparatif, en Nouvelle-Calédonie, seules les structures dont l'activité relève d'un code Nomenclature d'activités française (NAF) identifié par arrêté du gouvernement sont autorisées à recevoir des titres-repas[23]. Cela inclut les restaurants, snacks, libres-services, services de gamelle, petites et grandes surfaces alimentaires, stations-services, etc. Il est permis d'acheter des préparations alimentaires immédiatement consommables, des fruits et légumes, et de l'eau. Si en France hexagonale, le dispositif intègre toutes les boissons hors alcool, en Nouvelle-Calédonie, est exclu l'achat d'alcool, de sodas et d'autres boissons sucrées, ainsi que tous les produits non alimentaires, notamment dans un souci de santé publique.

C. LE PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS À L'EXAMEN DE L'AUTORITÉ

1. Les objectifs du projet de loi du pays

47. L'Autorité relève que les orientations générales du projet de loi du pays, tournées vers l'amélioration de l'alimentation des salariés et la valorisation des filières locales, s'inscrivent dans une démarche d'intérêt public qu'il faut saluer, tout en appelant à une analyse de leurs modalités de mise en œuvre au regard de la politique de concurrence.

48. Le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité institue deux nouveaux dispositifs destinés, d'une part, à faciliter l'accès des salariés à une alimentation équilibrée et d'autre part, à soutenir l'économie locale et le secteur primaire en encourageant la consommation de produits alimentaires locaux. À cette fin, il introduit la possibilité pour les employeurs de mettre en place, au bénéfice de leurs salariés, soit un système de restauration collective, soit un dispositif de titres-restaurant dénommés « titres TAMA'A MAITA'I ». Ces deux dispositifs sont accessibles aux salariés des entreprises du secteur privé ainsi qu'aux agents de l'administration de la Polynésie française, qu'ils soient fonctionnaires, agents non titulaires ou agents non-fonctionnaires (article LP 1). Lors de leur audition en séance, les porteurs du texte ont en outre précisé au collège de l'Autorité que, pour l'attribution de ces titres aux agents publics, la

[22] Convention d'affiliation au réseau Pass Tama'a.

[23] Arrêté n° 2013-3871/GNC du 26 septembre décembre 2013 complété par l'arrêté n° 2014-1643/GNC du 27 mai 2014 ainsi que par l'arrêté n° 2014-3685/GNC du 16 décembre 2014.

sélection de l'émetteur sera probablement déterminée à l'issue d'une procédure d'appel d'offres.

49. La mise en œuvre de ces dispositifs est toutefois réservée aux entreprises disposant d'un siège social ou d'un établissement stable en Polynésie française pour leurs salariés résidant en Polynésie française (article LP 2).

50. L'éligibilité des produits aux dispositifs est d'ailleurs strictement encadrée. L'article LP 4 renvoie à un arrêté en Conseil des ministres la détermination des catégories de produits concernés, tout en définissant les produits alimentaires locaux comme « *les denrées alimentaires brutes d'origine végétale ou animale produites en Polynésie française* ». Par ailleurs, un produit transformé est considéré comme local « *si plus de 50 % de la valeur totale des matières premières qui le composent ont été produits en Polynésie française tel que prévu par l'alinéa précédent* ». Les eaux de source produites localement sont également reconnues comme produits alimentaires locaux, tandis que les boissons alcoolisées et les produits du tabac sont explicitement exclus.

2. <u>Le dispositif de titres-restaurant Tama'a Maita'i</u>

2.1 L'utilisation des titres-restaurant

51. L'article LP 5 détermine les conditions d'utilisation des titres TAMA'A MAITA'I et prévoit qu'ils sont utilisables exclusivement :

- auprès des commerces ou producteurs agréés par l'émetteur, pour l'achat de produits alimentaires locaux tels que définis et listés par arrêté du Conseil des ministres ;
- auprès d'établissements exerçant une activité de restauration, agréés par l'émetteur, sous réserve que les dépenses faites pour l'achat de produits locaux définis conformément à l'article LP 4 sont supérieures à une certaine part du chiffre d'affaires, déterminée par arrêté du Conseil des ministres.

52. En outre, chaque salarié ne peut utiliser les titres que dans une seule entreprise ou structure agréée à la fois. L'utilisation journalière des titres peut être plafonnée par arrêté du Conseil des ministres, dans la limite d'un montant ne pouvant excéder (i) le solde disponible pour le salarié et (ii) le plafond réglementaire fixé par jour.

2.2 L'autorisation et les obligations de l'émetteur

53. Les entreprises souhaitant émettre des titres-restaurant doivent solliciter une autorisation auprès de l'autorité compétente. La liste des pièces constitutives de cette demande sera fixée par arrêté en Conseil des ministres. L'autorisation est délivrée par un arrêté du Président de la Polynésie française, publié au *Journal Officiel de la Polynésie Française* (article LP 6).

54. Aux termes de l'article LP 7, l'émetteur n'est autorisé à émettre des titres TAMA'A MAITA'I qu'à la condition de satisfaire cumulativement aux critères d'agrément suivants :

- respecter les obligations qu'impose la norme nationale et transmettre à l'autorité administrative compétente des exemplaires de l'ensemble des autorisations et agréments en vigueur, ainsi que des demandes d'agréments et d'autorisations formulées aux autorités nationales ou émanant de ces dernières ;

- utiliser un système informatique permettant l'émission, le contrôle et la traçabilité des titres émis ;
- disposer d'une capacité financière permettant de délivrer les prestations définies par la présente loi du pays ;
- avoir un compte de dépôt tel que défini à l'article LP 8.

55. La section III du projet de loi du pays précise l'ensemble des obligations applicables aux émetteurs. Ainsi, les fonds associés aux titres TAMA'A MAITA'I doivent être déposés, pour chaque émetteur, dans une institution financière dont le siège social est situé en Polynésie française, sur un compte de dépôt de fonds intitulé « compte de titres TAMA'A MAITA'I » (article LP 8).

56. Les émetteurs n'ayant pas préalablement provisionné leur « compte de titres TAMA'A MAITA'I » du montant de la valeur libératoire correspondant aux titres cédés ne peuvent recevoir des employeurs, en contrepartie de cette valeur, que des versements effectués au crédit de leur compte, à l'exclusion de tout paiement en espèces, d'effets ou autres valeurs quelconques. Le solde du compte dédié est reporté d'une année sur l'autre (article LP 9).

57. Les fonds provenant d'autres sources, notamment des commissions perçues par les émetteurs, ne peuvent être versés sur le compte dédié aux titres TAMA'A MAITA'I (article LP 10).

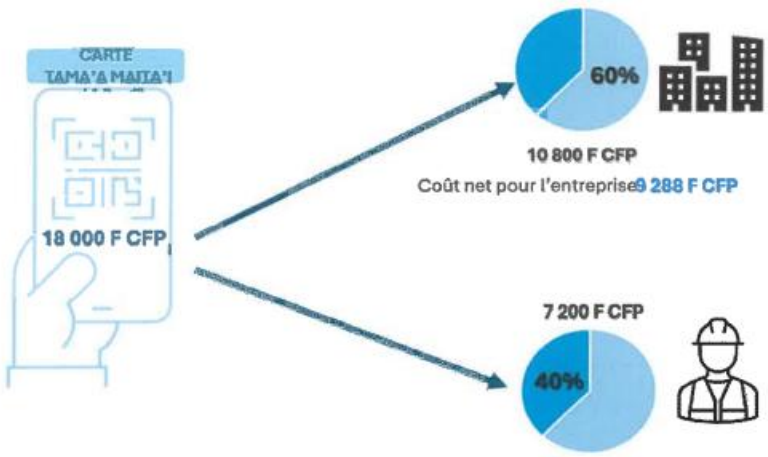
58. En cas de procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire de l'émetteur, les salariés détenant des titres non utilisés mais encore valables à la date du jugement peuvent, par priorité à toute autre créance, privilégiée ou non, obtenir le remboursement immédiat, sur les fonds déposés aux comptes ouverts, des sommes versées pour l'acquisition des titres TAMA'A MAITA'I (article LP 11).

59. Les modalités d'émission et de distribution des titres TAMA'A MAITA'I sont fixées par arrêté en Conseil des ministres (article LP 12).

2.3 Les modalités de financement

60. Le montant minimal mensuel des titres-restaurant TAMA'A MAITA'I est fixé à 18 000 F CFP par salarié **(**article LP 13**).**

61. L'employeur finance au minimum 50 % de la valeur faciale des titres-restaurant attribués. Le solde est prélevé sur la rémunération nette du salarié, dans la limite de 50 % (article LP 14). Le graphique ci-dessous permet de visualiser concrètement le mécanisme de financement des titres-restaurant et la répartition des contributions entre les parties. Dans le cas présent, il met en évidence une répartition à hauteur de 60 % prise en charge par l'employeur et de 40 % supportée par le salarié.



<u>Source :</u> Exposé des motifs du projet de loi du pays

62. Pour les agents publics, les arrêtés du Conseil des ministres déterminent les plafonds de financement (avec une participation du Pays d'au moins 50 %), le montant des titres accordés et le niveau de rémunération des agents publics ouvrant droit aux dispositifs, avec pour objectif de cibler les agents les moins rémunérés. Le Pays peut, par ailleurs, différer la mise en œuvre de ses obligations pour les agents exerçant dans les îles autres que Tahiti, Moorea, Raiatea et Bora Bora (article LP 15).

63. Les parts financées par le Pays, au bénéfice des agents publics, ainsi que par les employeurs privés, au bénéfice des salariés, sont exonérées de prélèvements obligatoires, dans les conditions prévues par la réglementation. La part de l'employeur est exonérée jusqu'à une valeur nette de 30 000 F CFP mensuels par salarié. La fraction excédentaire n'ouvre pas droit à exonération de cotisations (article LP 16).

64. Aux termes de l'article LP 17, le Pays peut contribuer au financement des titres TAMA'A MAITA'I dans des circonstances exceptionnelles, strictement encadrées, tenant à une situation d'urgence ou de particulière nécessité, telles qu'une catastrophe naturelle, un état d'urgence sanitaire ou un conflit armé sur le territoire de la Polynésie française. Cette intervention demeure plafonnée et ne peut, en toute hypothèse, excéder 21 000 F CFP par mois et par salarié (article LP 21).

3. <u>Le dispositif de restauration collective</u>

65. Le projet de loi du pays prévoit, en alternative au dispositif de titres-restaurant, un mécanisme de restauration collective. Le financement des repas servis dans ce cadre ne peut être inférieur à 18 000 F CFP par salarié et par mois (article LP 18). Le coût par repas est réparti entre l'employeur, pour une part d'au moins 50 %, et le salarié, dans une limite de 50 % (article LP 19).

66. La contribution de l'employeur au financement des repas est exonérée de prélèvements obligatoires, dans la limite d'un montant net maximal de 30 000 F CFP, conformément aux conditions prévues par la réglementation (article LP 20).

4. L'instauration d'un comité de suivi et d'un régime de sanctions administratives

67. Le dernier chapitre du projet de loi du pays (chapitre IV) prévoit que la Caisse de Prévoyance Sociale (ci-après « **CPS** ») et le Pays ont accès, sur simple demande adressée à l'employeur ou à l'émetteur, aux données nécessaires aux contrôles (article LP 22**)**.

68. L'article LP 23 instaure un comité de suivi chargé de veiller à la bonne application du dispositif, et de proposer, le cas échéant, des ajustements.

69. Le projet de texte prévoit également un régime de sanctions administratives (article LP 24) en cas de manquement aux dispositions qu'il édicte. Ces sanctions, graduées, peuvent prendre la forme d'amendes administratives, d'un montant maximal de 90 000 F CFP par manquement, le cas échéant, aller jusqu'au retrait de l'autorisation de l'émetteur. Le Pays peut également mettre en demeure l'émetteur de retirer l'agrément d'un commerce, d'un producteur ou d'un restaurateur ne respectant plus les dispositions du projet de loi du pays. En cas de non-respect de cette mise en demeure, une amende administrative d'un montant maximal de 90 000 F CFP peut être prononcée à l'encontre de l'émetteur.

70. Enfin, le projet de loi du pays prévoit la mise à disposition, par l'émetteur, d'un espace numérique sur sa plateforme, dédié à la Polynésie française et à la CPS, leur permettant d'extraire gratuitement les données nécessaires à leurs besoins de contrôle (article LP 26).

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE

71. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un projet de texte, l'Autorité s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions envisagées restreignent ou améliorent le fonctionnement concurrentiel du secteur concerné. Comme elle a déjà eu l'occasion de le rappeler, « *un marché dont le fonctionnement est concurrentiel alloue de manière optimale les ressources disponibles, maximise le bien-être des consommateurs et stimule la compétitivité du secteur concerné, en favorisant l´innovation, la baisse des prix, la diversification de l´offre, et la hausse de la qualité des biens et des services. La concurrence est un facteur d´efficacité productive et allocative* »[24]. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.

72. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la seule concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui a un impact sur le fonctionnement de l'économie. Le rôle de l'Autorité est, dans ces circonstances, d'informer le gouvernement et l'Assemblée de la Polynésie française des effets sur la concurrence de l'intervention publique envisagée, et de leur recommander, les mesures à prendre pour concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.

73. En l'espèce, le projet de loi du pays soumis à l'examen de l'Autorité instaure un nouveau dispositif permettant aux employeurs de proposer à leurs salariés, soit un service de restauration collective, soit un système de titres-restaurant dénommés titres TAMA'A MAITA'I. L'objectif du dispositif est d'offrir aux salariés et aux agents publics un avantage social leur permettant

[24] Voir par exemple l'avis n° 2025-AO-05 du 26 août 2025 portant sur un projet de loi du pays relatif aux conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation de voyages et de séjours touristiques, et sur l'évaluation incidente d'un niveau de garantie financière adapté et l'avis n° 2024-A-04 du 30 mai 2024 portant sur un projet de loi du pays relatif à la régulation sectorielle en matière d'énergie.

un accès régulier à une alimentation saine et équilibrée, tout en dynamisant l'économie locale par l'encouragement à la consommation de produits alimentaires locaux. Toutefois, le projet de texte encadre strictement l'entrée et l'activité des opérateurs autorisés à intervenir sur ce marché, en limitant directement ou indirectement leur nombre et en conditionnant leur participation au respect de certaines dispositions. Il est, de ce fait, susceptible d'entraîner une restriction de concurrence.

74. Il est généralement admis en droit de la concurrence[25] qu'une évaluation de l'impact concurrentiel d'un projet de réglementation est nécessaire lorsqu'il est susceptible de produire un ou plusieurs des effets suivants :

- limiter le nombre ou l'éventail des fournisseurs : par exemple, si le projet de réglementation accorde des droits exclusifs à un fournisseur de biens ou services, impose l'obtention d'une licence, d'un permis ou d'une autorisation pour l'exercice de l'activité, ou encore augmente sensiblement les coûts d'entrée ou de sortie pour un fournisseur ;
- limiter la capacité de concurrence des fournisseurs : par exemple, si le projet de réglementation restreint la possibilité pour les vendeurs de fixer librement les prix des biens ou services, ou augmente sensiblement les coûts de production de certains fournisseurs par rapport aux autres (tout particulièrement en traitant différemment les entreprises en place et les nouveaux entrants) ;
- réduire l'incitation des fournisseurs à se livrer concurrence : par exemple si le projet de réglementation crée un régime d'autoréglementation ou de coréglementation, ou encore oblige ou encourage à rendre publiques les informations concernant la production des fournisseurs, leurs prix, leur chiffre d'affaires ou leurs coûts ;
- limiter les choix et l'information des clients : par exemple si le projet de réglementation limite pour les consommateurs la liberté de choix de leurs fournisseurs, ou freine la mobilité des clients des fournisseurs de biens ou services en augmentant le coût explicite ou implicite d'un changement de fournisseur.

A. LE FONCTIONNEMENT CONCURRENTIEL D'UN SYSTÈME DE TITRES-RESTAURANT

75. L'analyse conduite par l'Autorité polynésienne de la concurrence, éclairée par les enseignements tirés de la décision n° 19-D-25[26] et de l'avis n°23-A-16[27] rendus par l'Autorité de la concurrence hexagonale (ci-après « l'**ADLC** »), fait apparaître que certaines caractéristiques structurelles propres au secteur des titres-restaurant sont susceptibles de freiner l'entrée et le développement de nouveaux opérateurs. Ces constats demeurent pertinents pour appréhender le fonctionnement prévisible du marché des titres TAMA'A MAITA'I.

76. Le dispositif des titres-restaurant s'inscrit dans le fonctionnement d'un marché biface (voir *supra* § 24 et suivants), mettant en relation, par l'intermédiaire des émetteurs, les entreprises clientes et leurs salariés bénéficiaires, d'une part, et les commerçants et restaurateurs affiliés,

[25] Voir notamment, Organisation de Coopération et de Développement Économiques (ci-après « **OCDE**), Manuel pour l'évaluation de l'impact sur la concurrence : Manuel pratique. Version 4.0 (Volume 3), Éditions OCDE, 2019, Paris.

[26] ADLC, Décision n°19-D-25 du 17 décembre 2019 relative à des pratiques mises en œuvre dans le secteur des titres-restaurant.

[27] ADLC, Avis n°23-A-16 du 12 octobre 2023 relatif au projet d'encadrement réglementaire du montant des commissions perçues par les émetteurs de titres-restaurant sur les commerçants agréés par la Commission Nationale des Titres-restaurant, § 123 et suivants

d'autre part. Les émetteurs assurent simultanément la commercialisation des titres auprès des entreprises et le remboursement des titres acceptés par les affiliés.

77. Ce type d'organisation est caractérisé par l'existence d'effets de réseau indirects, en vertu desquels l'attractivité du dispositif pour les utilisateurs d'une face dépend directement de la taille et des caractéristiques de l'autre face. Ainsi, plus le nombre de salariés bénéficiaires est élevé, plus l'acceptation des titres-restaurant devient attractive pour les commerçants et restaurateurs. Réciproquement, plus le réseau d'affiliés est dense et diversifié, plus le dispositif présente un intérêt pour les entreprises et leurs salariés.

78. Ces effets de réseau se traduisent également dans l'équilibre économique du dispositif. La structure de rémunération des émetteurs repose sur une logique d'optimisation globale du réseau, les commissions étant réparties entre les différentes faces du marché afin de maximiser la valeur d'ensemble du système, plutôt que d'optimiser isolément la rémunération sur une seule face.

79. Dans un tel marché biface, les acteurs déjà établis bénéficient d'un avantage concurrentiel structurel. L'entrée d'un nouvel émetteur suppose en effet des investissements initiaux significatifs et la capacité de développer simultanément une clientèle sur les deux faces du marché. L'atteinte rapide d'une taille critique constitue une condition déterminante de viabilité économique ; à défaut, le nouvel entrant s'expose à un cercle de faible attractivité réciproque entre entreprises clientes et affiliés.

80. Par ailleurs, la demande des entreprises clientes présente une certaine inertie. Le choix d'un émetteur de titres-restaurant s'inscrit dans des pratiques internes structurantes – systèmes de paie, accords collectifs, organisation administrative – qui rendent les changements d'émetteur coûteux ou risqués. Cette inertie est susceptible de limiter, en pratique, la capacité des nouveaux entrants à pénétrer le marché et de conférer aux acteurs déjà présents un avantage concurrentiel durable.

81. Dans le contexte spécifique de la Polynésie française, le marché des titres-restaurant demeure, à ce stade, en phase de développement. Aucun acteur ne paraît actuellement en mesure de détenir un pouvoir de marché durable. Cette situation appelle toutefois une vigilance particulière. Il convient, d'une part, de ne pas entraver inutilement l'expansion d'acteurs intervenant dans un marché encore émergent et, d'autre part, de préserver des conditions propices à l'entrée de nouveaux opérateurs. Il importe enfin d'anticiper, à moyen et long terme, les risques de constitution de positions de pouvoir de marché, compte tenu des caractéristiques structurelles du dispositif et des effets de réseau qui lui sont inhérents.

B. ANALYSE DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DU PAYS SOUMIS À EXAMEN

82. L'Autorité considère que l'équilibre concurrentiel du dispositif TAMA'A MAITA'I repose moins sur la sélection *ex ante* des opérateurs que sur les éléments suivants :

- la réduction des barrières réglementaires à l'entrée ;
- la maîtrise des coûts d'accès et d'adhésion au dispositif ;
- la prévention des effets de verrouillage ; et
- l'anticipation des risques liés à l'exercice d'un pouvoir de marché durable.

83. Cette approche graduée est la plus à même de préserver, dans la durée, la contestabilité du marché et la réalisation des objectifs économiques et sociaux poursuivis par le projet de loi du pays.

1. Limiter les barrières À l'entrée réglementaire

84. Le projet de loi du pays instaure un régime d'autorisation préalable pour l'activité d'émission des titres-restaurant TAMA'A MAITA'I. Ce régime repose sur des exigences multiples, tenant notamment à la capacité financière de l'émetteur, à ses moyens techniques, à la détention d'un compte de dépôt dédié et à la production d'autorisations et agréments nationaux.

85. Plus précisément, l'article LP 7 du projet impose que l'émetteur fournisse l'ensemble des autorisations et agréments nationaux[28] en vigueur afférents à son activité, dispose d'un système informatique permettant l'émission, le contrôle et la traçabilité des titres, justifie d'une capacité financière suffisante pour assurer les prestations définies par le projet de loi du pays et détienne un compte de dépôt « titres TAMA'A MAITA'I » répondant aux prescriptions de l'article LP 8. La décision d'autorisation relève du Président de la Polynésie française, par arrêté publié au JOPF, sans que le texte précise toutefois la procédure d'instruction de la demande, ni les critères d'appréciation détaillés de ces différentes exigences (article LP 6). Sur ce dernier point, l'Autorité a eu communication d'un projet d'arrêté d'application de la loi du pays. Dans sa rédaction actuelle, l'article 1er de l'arrêté, énonce[29] :

« *La demande d'agrément prévue à l'article LP 6 de la loi du pays susvisée est adressée à l'autorité compétente.*

Elle doit comporter :

- *Le numéro Tahiti et/ou SIRET ;*
- *Les statuts de l'entreprise ;*
- *Tout élément permettant d'identifier que le demandeur dispose des pouvoirs pour engager l'entreprise ;*
- *Le numéro de compte de dépôt qui doit héberger les fonds prévus pour les titres TAMA'A MAITA'I auprès d'une institution financière dont le siège social se trouve en Polynésie française ;*
- *La liste des commerces, producteurs ou restaurateurs démarchés par le demandeur ;*
- *Un business plan accompagné d'un budget prévisionnel sur les trois premières années d'exploitation ;*
- *Tous documents permettant d'attester de la capacité financière du demandeur ;*
- *Les autorisations et agréments en vigueur délivrés par les autorités nationales.* »

86. Si un tel dispositif peut poursuivre des objectifs légitimes de sécurisation des fonds et de protection des bénéficiaires, il est, par nature, susceptible de constituer une barrière réglementaire à l'entrée sur la face « émission » du marché biface des titres-restaurant. En l'état, le projet de loi du pays ne définit pas de manière suffisamment précise et limitative les critères d'octroi de l'autorisation, les modalités d'appréciation des exigences imposées, ni la procédure d'instruction des demandes (délais, motivation, voies de recours).

---

[28] Voir en ce sens les paragraphes 13 et suivants du présent avis.

[29] Projet d'arrêté portant application de la loi du pays n° XX du XX relatif à la mise en place de dispositifs favorisant une alimentation équilibrée et ancrée dans l'économie locale en faveur des salariés et des agents publics de l'administration de la Polynésie française et portant instauration du titre TAMA'A MAITA'I en Polynésie française.

87. Cette absence de cadrage normatif est de nature à conférer à l'autorité décisionnaire une large marge d'appréciation, susceptible de figer la structure du marché en favorisant le ou les premiers opérateurs autorisés et de dissuader l'entrée de nouveaux acteurs, en particulier dans un contexte insulaire caractérisé par un marché de taille réduite et des coûts fixes élevés. À ce propos, aucun garde-fou n'a été prévu – tels que les délais d'instruction, obligation de motivation, publication des décisions, publicité de la liste des opérateurs autorisés – ni de mécanisme assurant que les critères retenus ne privilégient pas certains modèles économiques ou certaines technologies au détriment d'autres solutions potentiellement innovantes.

88. En outre, exiger le respect de l'ensemble des autorisations et agréments nationaux en vigueur est de nature à créer une barrière supplémentaire à l'entrée pour les opérateurs locaux ou de petite taille. En pratique, cette exigence conduit à demander à des candidats souhaitant exercer uniquement en Polynésie française de satisfaire à des conditions conçues pour d'autres marchés, en particulier hexagonaux ou européens. Or, la détention de tels agréments ne constitue pas nécessairement un indicateur pertinent de la capacité d'un opérateur à assurer, en Polynésie française, la sécurité des fonds, la traçabilité des opérations et la protection des bénéficiaires. Une telle exigence est donc susceptible de favoriser indirectement des acteurs déjà implantés sur d'autres territoires, disposant de ces autorisations.

89. Enfin, le renvoi au pouvoir réglementaire des modalités d'émission et de distribution des titres (article LP 12), sans encadrement explicite par un principe de neutralité technologique et concurrentielle, fait peser un risque supplémentaire de barrières à l'entrée, notamment si certaines solutions techniques ou architectures de marché étaient privilégiées au détriment d'autres, sans justification objective.

90. La pratique décisionnelle en matière de titres-restaurant montre que les choix techniques et organisationnels peuvent être utilisés pour freiner l'entrée de nouveaux acteurs ou retarder le développement de technologies innovantes. À titre d'exemple, dans sa décision n° 19-D-25 du 17 décembre 2019, l'ADLC a ainsi sanctionné les quatre émetteurs historiques de titres-restaurant et leur centrale de règlement pour ententes, en particulier pour avoir mis en place, sur une longue période, des pratiques visant à restreindre l'entrée et le développement de nouveaux émetteurs, notamment dématérialisés, et à freiner la dématérialisation des titres au profit de leurs propres modèles[30]. Cette décision illustre le risque qu'un dispositif technique ou organisationnel, même présenté comme purement fonctionnel, puisse en réalité servir de vecteur à des discriminations artificielles entre technologies et à des stratégies de verrouillage du marché.

91. Ces préoccupations se retrouvent dans l'avis n°23-A-16 du 12 octobre 2023 précité, dans lequel l'ADLC souligne que le cadre réglementaire du secteur ne doit pas entraver la concurrence ni l'émergence de nouveaux modèles d'émission, notamment dématérialisés. Elle constate la forte progression des titres dématérialisés, désormais majoritaires, et relève que certains dispositifs institutionnels (tels que la CNTR) ont, dans le passé, contribué à rendre plus difficile l'accès au marché des nouveaux entrants dont le modèle technique ne reposait pas sur les mêmes infrastructures que celles des acteurs historiques[31]. L'ADLC insiste, dans ce contexte, sur la nécessité d'une régulation qui n'ait ni pour objet ni pour effet de réserver l'accès au marché à un type de technologie ou à une architecture de marché déterminée, mais qui laisse au contraire se développer des solutions alternatives dès lors qu'elles respectent les objectifs de protection des utilisateurs et de sécurité des flux financiers.

---

30 ADLC, décision n°19-D-25 du 17 décembre 2019 précitée, § 654.

31 ADLC, Avis n°23-A-16 du 12 octobre 2023 relatif au projet d'encadrement réglementaire du montant des commissions perçues par les émetteurs de titres-restaurant sur les commerçants agréés par la Commission Nationale des Titres-Restaurant.

92. Il ressort de l'ensemble de ces éléments que la réduction des barrières réglementaires à l'entrée constitue un enjeu central pour préserver la contestabilité du marché de l'émission.

Recommandations :

1. Supprimer le régime d'autorisation préalable des émetteurs de titres-restaurant TAMA'A MAITA'I, ceux-ci demeurant soumis aux obligations prévues par la norme nationale applicable et par le projet de loi du pays, notamment en matière de sécurisation des fonds et de traçabilité des opérations ;

2. À défaut, substituer au régime d'autorisation un régime de déclaration assorti d'un enregistrement dans un registre public, permettant à l'administration de vérifier le respect des conditions essentielles à l'exercice de l'activité d'émetteur ;

3. En cas de maintien d'un régime d'autorisation, compléter le projet de loi du pays afin de définir de manière claire, précise et limitative les conditions d'octroi de l'autorisation, sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires, ainsi qu'une procédure d'instruction encadrée par des délais et assortie de garanties effectives pour les candidats ;

4. Prévoir, en toute hypothèse, la publicité de la liste des émetteurs autorisés afin de préserver la contestabilité du marché et d'assurer un accès non faussé à la face « émission » du dispositif ;

5. Compléter le cadre juridique applicable aux modalités d'émission et de distribution des titres TAMA'A MAITA'I par l'inscription explicite d'un principe de neutralité technologique et concurrentielle, afin d'éviter toute discrimination injustifiée entre solutions techniques ou modèles économiques.

2. Minimiser les couts d'acquisition de nouveaux clients entreprises et commerçants affiliés

93. Le marché des titres-restaurant est marqué par de forts effets de réseau et des coûts fixes élevés. Dans un tel contexte, la concurrence ne s'exerce pleinement que si les règles applicables limitent les barrières à l'entrée, réduisent les coûts d'acquisition et de basculement pour les utilisateurs des deux faces du marché, et prévoient des mécanismes de surveillance adaptés lorsque la structure du marché est durablement concentrée. C'est à l'aune de ces considérations que doivent être appréciées les dispositions du projet de loi du pays.

94. Le projet de loi du pays laisse une large latitude au pouvoir réglementaire pour définir les produits éligibles et les conditions d'agrément des affiliés, notamment en ce qui concerne les seuils de recours aux produits locaux, tels que le critère de 50 % de la valeur des matières premières pour les produits transformés (article LP 4), ainsi que les exigences comptables et informatiques. Une telle imprécision est susceptible d'engendrer des coûts de conformité élevés pour les commerces et restaurateurs, en particulier les plus petits, qui ne disposent pas nécessairement des outils permettant d'identifier, tracer et justifier précisément les produits éligibles.

95. L'article 5 du projet d'arrêté d'application communiqué à l'Autorité, dans sa rédaction actuelle, prévoit que : « […] *pour pouvoir être agréé, le restaurant doit remplir les conditions cumulatives suivantes :*

- *Mettre à la vente des produits alimentaires locaux identifiés et expressément identifiables TAMA'A MAITA'I qui seront les seuls à être pris en charge par les titres TAMA'A MAITA'I ;*
- *L'achat de l'ensemble des produits alimentaires locaux utilisés dans la préparation des repas représente au moins 2% du chiffre d'affaires de l'année* »[32].

96. De même, la fixation par la loi du pays d'un montant minimal élevé de titres-restaurant par salarié constitue un facteur dissuasif pour de nombreuses entreprises, en particulier les petites et moyennes entreprises, qui pourraient être prêtes à adhérer au dispositif à un niveau d'engagement financier plus modéré. En restreignant la base potentielle d'employeurs utilisateurs, cette exigence est susceptible de ralentir la diffusion du dispositif, de limiter les volumes d'activité et, in fine, de fragiliser l'équilibre économique du marché.

97. En effet, il ressort des éléments recueillis lors des auditions que, dans le cadre du dispositif privé actuellement en place (*i.e.* le « Pass Tama'a »), très peu, voire aucun employeur ne finance aujourd'hui un montant mensuel de 18 000 F CFP par salarié.

98. Du point de vue concurrentiel, la fixation par la loi du pays d'un montant minimal élevé est susceptible de produire des effets restrictifs sur la face « émission » du marché : elle introduit une barrière d'ordre économique à l'entrée dans le dispositif pour les petites entreprises, qui doivent supporter un coût incompressible pour chaque salarié bénéficiaire, et peut conduire à une segmentation entre, d'une part, les grandes entreprises ou administrations en mesure de financer ce niveau d'avantage et, d'autre part, les petites entreprises qui en seraient, *de facto*, exclues.

99. Dans un marché déjà marqué par des barrières à l'entrée et des effets de réseau importants, une telle règle risque de limiter la base d'entreprises utilisatrices, de réduire la diffusion du dispositif parmi les salariés et, en définitive, de freiner la constitution d'un marché suffisamment large et contestable. Dans son avis n°23-A-16 du 12 octobre 2023 précité, l'ADLC souligne d'ailleurs la nécessité, pour le régulateur, de tenir compte de l'impact des mesures envisagées sur la demande d'émission de titres-restaurant et sur la capacité des entreprises à y recourir, afin de ne pas aggraver les défaillances déjà constatées sur ce marché biface[33].

100. La taille et le potentiel de développement de ce marché dépendent directement de la structure du marché du travail local. En 2024, si la population active occupée en Polynésie française s'élevait à 105 900 personnes, seules 74 000 personnes étaient salariées en ce compris 7 050 agents de la fonction publique du Pays et 10 625 agents relevant de la fonction publique de l'État. En 2024, le salaire mensuel brut moyen s'établissait à 406 000 F CFP dans le secteur public et à 342 000 F CFP dans le secteur privé, tandis que le SMIG brut pour un emploi à temps plein s'élevait à 173 181 F CFP. Ces données conditionnent directement le nombre potentiel de salariés utilisateurs et d'entreprises susceptibles d'adhérer au dispositif.

101. Ces différents éléments sont de nature à augmenter les coûts d'acquisition de nouveaux clients, tant du côté des entreprises que des affiliés, et à concentrer les avantages du dispositif sur les acteurs disposant des moyens financiers et techniques les plus importants.

---

[32] Projet d'arrêté portant application de la loi du Pays n° XX du XX relatif à la mise en place de dispositifs favorisant une alimentation équilibrée et ancrée dans l'économie locale en faveur des salariés et des agents publics de l'administration de la Polynésie française et portant instauration du titre TAMA'A MAITA'I en Polynésie française.

[33] ADLC, avis n° 23-A-16 du 12 oct. 2023, § 171 à 176 et § 179.

Recommandations :

6. Préciser les modalités d'agrément des commerces, producteurs et restaurateurs affiliés au dispositif TAMA'A MAITA'I, afin de garantir des critères d'accès objectifs, transparents et non discriminatoires ;

7. Fixer, à tout le moins, les principes auxquels devra se conformer l'arrêté pris en Conseil des ministres, notamment en ce qui concerne la définition claire des produits éligibles, la fixation de seuils de produits locaux objectivement justifiés et proportionnés, la prise en compte des contraintes spécifiques des petites structures et l'établissement d'un cahier des charges précis permettant aux opérateurs de vérifier *ex ante* leur conformité ;

8. Revoir à la baisse, voire supprimer, le seuil minimal légal de 18 000 F CFP par mois et par salarié, en laissant aux partenaires sociaux et aux employeurs le soin de déterminer, dans le respect des règles de cofinancement, le niveau de l'avantage le plus adapté à leur situation économique.

3. Limiter les coûts de basculement pour les clients

102. Dans un marché marqué par de forts effets de réseau et une probabilité élevée de monopole de fait[34] sur la face « émission », la capacité des entreprises clientes et des affiliés à changer d'émetteur constitue un élément déterminant de discipline concurrentielle.

103. En effet, lorsque le marché ne permet pas l'installation durable de plusieurs émetteurs, la seule contrainte effective pesant sur l'opérateur en place réside dans la possibilité réelle pour ses clients – employeurs et affiliés – de se tourner vers une solution alternative. Si le changement d'émetteur devient difficile, coûteux ou risqué sur le plan technique, organisationnel ou social, la concurrence potentielle perd toute crédibilité. Dans une telle configuration, l'émetteur en situation de monopole de fait peut augmenter ses commissions, durcir ses conditions contractuelles ou dégrader la qualité de service sans craindre une perte significative de clientèle.

104. Le fonctionnement du marché des titres-restaurant se caractérise par des coûts de basculement importants affectant l'ensemble des utilisateurs du dispositif : employeurs, commerçants affiliés et salariés bénéficiaires. L'intégration du système de titres-restaurant dans les pratiques organisationnelles des entreprises clientes (accords collectifs, processus de paie et de gestion des ressources humaines), les adaptations techniques et comptables requises pour les commerçants affiliés, ainsi que l'appropriation par les salariés d'outils spécifiques (cartes, applications, interfaces numériques) conduisent à une dépendance structurelle à l'égard de l'émetteur choisi. Ces coûts de basculement limitent la capacité des utilisateurs à exercer une pression concurrentielle effective sur l'émetteur, y compris en cas d'augmentation des commissions, de durcissement des conditions contractuelles ou de dégradation de la qualité du service.

[34] Autorité, décision n°2023-PAC-01 du 31 mars 2023 relative à une demande de mesures conservatoires présentée par la société Viti pour des pratiques mises en œuvre dans le secteur des télécommunications, en matière de prestation d'itinérance dans les archipels éloignés, § 138.

105. La littérature économique[35] et la pratique décisionnelle des autorités de concurrence soulignent que, sur de tels marchés bifaces caractérisés par des effets de réseau et des coûts fixes élevés, la pression concurrentielle repose principalement sur la faiblesse des coûts de basculement (« *switching costs* »). Lorsque ces coûts sont élevés, la contestabilité du marché est réduite, la concurrence potentielle est neutralisée et le pouvoir de marché de l'opérateur dominant tend à se consolider dans la durée.

106. En effet, si la généralisation des titres dématérialisés peut, en principe, faciliter l'entrée de nouveaux émetteurs et réduire certains coûts de traitement, elle comporte aussi le risque de renforcer les effets de verrouillage si les solutions techniques retenues ne sont ni interopérables ni portables. L'expérience du secteur montre en effet que la maîtrise d'une infrastructure technique (système d'acceptation, protocole de paiement, interface avec les terminaux de paiement ou les caisses) peut être utilisée pour exclure des solutions concurrentes[36] ou les rendre plus coûteuses à mettre en œuvre pour les affiliés.

107. Les travaux récents de l'OCDE relatifs à la « *portabilité des données, interopérabilité et concurrence des plateformes numériques* » rappellent que, sur les marchés de plateformes caractérisés par de forts effets de réseau et des coûts de basculement élevés, des mesures d'interopérabilité et de portabilité peuvent jouer un rôle déterminant pour limiter la « prise en otage » des utilisateurs et favoriser le multi-hébergement, c'est-à-dire la possibilité de recourir successivement ou simultanément à plusieurs prestataires[37].

108. Dans ce contexte, l'Autorité rappelle que la discipline concurrentielle ne se mesure pas à l'existence formelle d'opérateurs alternatifs, mais à la possibilité réelle pour les clients de changer de fournisseur dans des conditions économiquement et opérationnellement viables.

109. C'est pourquoi les autorités de concurrence attachent une importance particulière aux mécanismes de basculement entre émetteurs, de portabilité des données et aux conditions contractuelles de sortie, qui constituent des instruments essentiels de discipline concurrentielle sur ce type de marché.

110. Dans un tel contexte, la prévisibilité des conditions contractuelles, l'existence de mécanismes permettant une sortie sans pénalité en cas de modification substantielle des conditions économiques, ainsi que la portabilité des données et des soldes, apparaissent essentielles pour préserver une pression concurrentielle minimale.

---

[35] OCDE, « *Synthèse de la table ronde sur la portabilité des données, l'interopérabilité et la concurrence* », 9 juin 2021.

[36] Voir en ce sens, la décision de l'ADLC, décision n°19-D-25 du 17 décembre 2019 précitée, § 262 et suivants concernant les applications mobiles « trois coins » comme Resto Flash en France hexagonale. Pour rappel, la solution Resto Flash permet, par exemple, le paiement via une application mobile du téléphone du salarié et met en relation, tout comme les cartes « 3 coins », le salarié, l'émetteur et le commerçant affilié.

[37] OCDE, *Op. cit.*

Recommandations :

9. Organiser, en cas de modification substantielle des conditions économiques ou contractuelles applicables aux entreprises clientes, une information préalable assortie d'un délai suffisant permettant la renégociation ou la dénonciation des accords sans pénalité ;

10. Intégrer, dans le cadre juridique applicable aux modalités d'émission et de distribution des titres TAMA'A MAITA'I, des garanties minimales, telles que la portabilité des données, afin de limiter les coûts de basculement pour les entreprises, les affiliés et les salariés bénéficiaires.

4. Prévoir des modes de surveillance et de contrôle d'un Éventuel pouvoir de marché futur

111. Compte tenu de la taille du marché polynésien, de ses caractéristiques structurelles et de l'existence probable d'un nombre très limité d'émetteurs viables, le risque d'un monopole de fait durable sur la face « émission » apparaît élevé, à tout le moins à court et moyen terme.

112. Une telle situation n'est pas en soi contraire au droit de la concurrence, mais elle appelle, dès la conception du cadre juridique, la mise en place de mécanismes permettant de prévenir les risques d'abus d'exploitation, en particulier à l'égard des entreprises clientes et des affiliés, qui peuvent se trouver en situation de captivité.

113. L'expérience comparée, notamment en Nouvelle-Calédonie et en France hexagonale, montre que la seule application *ex post* du droit de la concurrence peut s'avérer insuffisante pour discipliner les comportements dans un marché peu contestable. Elle plaide en faveur de dispositifs *ex ante*, centrés sur la transparence des commissions, le suivi des principales clauses contractuelles et la capacité d'alerte en cas de dérives.

114. En ce sens, l'analyse menée par l'ACNC à l'occasion d'une opération de concentration dans le secteur des titres-repas illustre ces enjeux. Dans sa décision n°2019-DCC-03, l'ACNC a constaté que le rapprochement des deux seuls émetteurs agréés aboutissait à la création d'un monopole de l'émission de titres-repas en Nouvelle-Calédonie, néanmoins nécessaire pour maintenir le dispositif compte tenu de la petite taille du marché et de son faible potentiel de croissance[38].

115. Elle a relevé l'existence d'un risque d'augmentation des tarifs, malgré les économies d'échelle, ainsi que les préoccupations exprimées par certaines entreprises clientes qui se considéraient « captives » du dispositif, notamment lorsqu'il avait été mis en place par accord d'entreprise[39]. Pour pallier ces risques, elle a subordonné l'autorisation de l'opération à un ensemble d'engagements garantissant, notamment, la possibilité pour les entreprises clientes et les affiliés de sortir du dispositif sans pénalité dans un délai court en cas de hausse tarifaire, la suspension de toute hausse des tarifs pendant une période permettant la renégociation des accords d'entreprise et la mise en place d'un suivi par un mandataire indépendant[40].

---

[38] ACNC, décision n° 2019-DCC-03 du 02 août 2019 relative au rapprochement du GIE Chèques Services Calédoniens (CSC) et de la SAS E-Solutions.nc dans le secteur des titres-repas en Nouvelle-Calédonie, § 119.

[39] *Ibidem, §* 120.

[40] *Ibid,* § 130 et suivants.

116. Par ailleurs, dans un tel contexte, les risques concurrentiels tiennent en premier lieu à la possibilité d'abus d'exploitation de la part de l'émetteur en situation de monopole de fait, à l'égard des entreprises clientes et, indirectement, des salariés bénéficiaires. L'expérience des marchés de titres-restaurant en France hexagonale montre que les émetteurs, même lorsqu'ils sont plusieurs, disposent d'un important pouvoir de marché sur les partenaires commerciaux (commerçants et restaurateurs affiliés et employeurs) qui peut se traduire par des commissions élevées et croissantes, des conditions contractuelles peu transparentes ou déséquilibrées, ou encore par des pratiques de verrouillage du marché.

117. Le risque d'exploitation est d'autant plus marqué en présence d'un monopole de fait que la discipline exercée par la concurrence potentielle est quasi-inexistante. Dans un tel contexte, une hausse des commissions d'émission ou des frais annexes, de même que l'introduction de clauses contractuelles défavorables pour les entreprises clientes (engagements de longue durée, préavis étendus, pénalités de résiliation, modifications unilatérales des tarifs), ne seraient que faiblement contraintes par la perspective, peu crédible, d'un transfert vers un autre émetteur.

118. À cet égard, la mise en place d'un mécanisme de suivi indépendant, assorti, le cas échéant, de la possibilité d'un encadrement temporaire des commissions si les mécanismes de marché s'avéraient défaillants, apparaît de nature à concilier la viabilité économique du dispositif avec la protection des entreprises, des affiliés et des salariés bénéficiaires.

Recommandations :

11. Instituer un mécanisme de suivi indépendant chargé d'assurer un contrôle régulier des commissions et des principales clauses contractuelles applicables aux entreprises clientes ;

12. Prévoir, à terme, la possibilité d'un mécanisme d'encadrement temporaire des commissions si les mécanismes de marché ne permettent pas de prévenir les risques d'abus d'exploitation.

Délibéré sur le rapport oral de Mme Mariko Ishibashi et M. Maxime Hebting, *rapporteurs*, et l'intervention de Mme Sophie Bresny, *rapporteur général*, par Mme Johanne Peyre, *présidente*, Mme Ingrid Izquierdo, M. Enzo Silvestro, M. Hubert Viaris de Lesegno *membres titulaires* et Mme Béatrice Kwon, M. Vivien Terrien, M. Henri Piffaut, *membres suppléants*.

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. Supprimer le régime d'autorisation préalable des émetteurs de titres-restaurant TAMA'A MAITA'I, ceux-ci demeurant soumis aux obligations prévues par la norme nationale applicable et par le projet de loi du pays, notamment en matière de sécurisation des fonds et de traçabilité des opérations.
2. À défaut, substituer au régime d'autorisation un régime de déclaration assorti d'un enregistrement dans un registre public, permettant à l'administration de vérifier le respect des conditions essentielles à l'exercice de l'activité d'émetteur.
3. En cas de maintien du régime d'autorisation, compléter le projet de loi du pays afin de définir de manière claire, précise et limitative les conditions d'octroi de l'autorisation, sur la base de critères objectifs, transparents et non discriminatoires, ainsi qu'une procédure d'instruction encadrée par des délais et assortie de garanties effectives pour les candidats.
4. Prévoir, en toute hypothèse, la publicité de la liste des émetteurs autorisés afin de préserver la contestabilité du marché et d'assurer un accès non faussé à la face « émission » du dispositif.
5. Compléter le cadre juridique applicable aux modalités d'émission et de distribution des titres TAMA'A MAITA'I par l'inscription explicite d'un principe de neutralité technologique et concurrentielle, afin d'éviter toute discrimination injustifiée entre solutions techniques ou modèles économiques.
6. Préciser les modalités d'agrément des commerces, producteurs et restaurateurs affiliés au dispositif TAMA'A MAITA'I, afin de garantir des critères d'accès objectifs, transparents et non discriminatoires.
7. Fixer, à tout le moins, les principes auxquels devra se conformer l'arrêté pris en Conseil des ministres, notamment en ce qui concerne la définition claire des produits éligibles, la fixation de seuils de produits locaux objectivement justifiés et proportionnés, la prise en compte des contraintes spécifiques des petites structures et l'établissement d'un cahier des charges précis permettant aux opérateurs de vérifier *ex ante* leur conformité.
8. Revoir à la baisse, voire supprimer, le seuil minimal légal de 18 000 F CFP par mois et par salarié, en laissant aux partenaires sociaux et aux employeurs le soin de déterminer, dans le respect des règles de cofinancement, le niveau de l'avantage le plus adapté à leur situation économique.
9. Organiser, en cas de modification substantielle des conditions économiques ou contractuelles applicables aux entreprises clientes, une information préalable assortie d'un délai suffisant permettant la renégociation ou la dénonciation des accords sans pénalité.
10. Intégrer, dans le cadre juridique applicable aux modalités d'émission et de distribution des titres TAMA'A MAITA'I, des garanties minimales, telles que la portabilité des données, afin de limiter les coûts de basculement pour les entreprises, les affiliés et les salariés bénéficiaires.
11. Instituer un mécanisme de suivi indépendant chargé d'assurer un contrôle régulier des commissions et des principales clauses contractuelles applicables aux entreprises clientes.
12. Prévoir, à terme, la possibilité d'un mécanisme d'encadrement temporaire des commissions si les mécanismes de marché ne permettent pas de prévenir les risques d'abus d'exploitation.