AUTORITÉ POLYNÉSIENNE DE LA CONCURRENCE

TE MANA TATA'URA'A MĀTETE I PŌRĪNETIA

AVIS N° 2025-AO-01 DU 14 AVRIL 2025

RELATIVE À UNE DEMANDE D'AVIS SUR LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS PORTANT RÉGLEMENTATION DE L'EXERCICE DE LA PROFESSION DE COMPTABLE LIBÉRAL ET INSTITUANT L'ORDRE DES COMPTABLES LIBÉRAUX DE LA POLYNÉSIE FRANCAISE

L'autorité polynésienne de la concurrence,

Vu la lettre du 14 mars 2025, enregistrée le 17 mars 2025, sous le numéro 25/0003 A, par laquelle le président de l'Assemblée de la Polynésie française a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence pour avis sur une proposition de loi du pays portant réglementation de l'exercice de la profession de comptable libéral et instituant l'ordre des comptables libéraux de la Polynésie française ;

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

Vu les autres pièces du dossier ;

Le rapporteur, le rapporteur général adjoint, les représentantes de l'Assemblée de la Polynésie française, Mme. Pauline Niva et Mme. Élise Vanaa, le président du conseil de l'ordre des experts comptables, M. Vincent Law, la présidente et le vice-président de la Chambre des comptables libéraux, Mme. Valérie Haumana Poirson et M. Toromona Teroroiria entendus sur le fondement des dispositions de l'article LP. 630-5 du code de la concurrence lors de la séance du 14 avril 2025 ;

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

INTRODUCTION

1. Par courrier en date du 14 mars 2025, enregistré le 17 mars 2025 sous le numéro 25/0003 A, le Président de l'Assemblée de la Polynésie française (ci-après l'« **APF** ») a saisi l'Autorité polynésienne de la concurrence (ci-après l'« **Autorité** ») pour avis sur la proposition de loi du pays portant réglementation de l'exercice de la profession de comptable libéral et instituant l'ordre des comptables libéraux de la Polynésie française.

2. L'article LP 620-2 du code de la concurrence prévoit 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. Au cas d'espèce, la date à laquelle l'Autorité doit rendre son avis est fixée au 16 avril 2025.

4. Au cours de l'instruction de la présente demande d'avis, deux représentantes de l'APF en charge de la proposition de loi du pays soumise au présent avis, ainsi que les organisations professionnelles : l'ordre des Experts comptables en Polynésie française (ci-après l'« **OECPF** ») et la Chambre des comptables libéraux agréés de Polynésie française (ci-après « **CCLAPF** ») ont été entendus par l'Autorité. Des questionnaires ont également été adressés à la Direction générale des affaires économiques (ci-après la « **DGAE** »), à la Confédération des petites et moyennes entreprises de Polynésie française (ci-après « **CPMEPF** »), ainsi qu'au lycée du Diadème « Te Tara o Mai'o », et à l'Université de la Polynésie française (ci-après « **UPF** »).

5. Après une présentation de la demande d'avis soumis par le Président de l'Assemblée de la Polynésie française et du cadre réglementaire en vigueur (**I.**), les effets des nouvelles dispositions sur la concurrence seront examinés et l'Autorité formulera, le cas échéant, des propositions d'amélioration (**II**.).

I. LE CADRE RÉGLEMENTAIRE

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DE LA PROFESSION

6. L'encadrement des professions de la comptabilité est très récent en Polynésie française. Après plusieurs tentatives infructueuses d'adoption d'une loi du pays au milieu des années 2010, la loi du pays n° 2018-15 du 26 avril 2018 est venue réglementer le titre et la profession d'expert-comptable et instituer l'ordre des experts-comptables.

7. Comblant un vide juridique, cette loi du pays avait pour objectif principal de fiabiliser l'information financière et comptable tirée de l'obligation légale pour les commerçants comme pour les non-commerçants de la tenue d'une comptabilité. Le code de commerce[1] impose aux commerçants d'établir des comptes annuels « *qui doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise* », tandis que le code des impôts[2] soumet les non-commerçants à une obligation de dépôt d'un bilan et d'un compte de résultat lorsque leur activité excède un certain seuil de chiffre d'affaires (10 millions de F CFP ou 15 millions de F CFP selon le type d'activité).

8. L'adoption de la loi du pays susvisée en 2018 a créé deux catégories de professionnels de la comptabilité : en premier lieu celle des experts-comptables, et en second lieu, à titre transitoire, celle des comptables libéraux agréés. L'objectif était alors de réserver, à terme, l'exercice de l'activité comptable à titre libéral aux seuls experts-comptables, s'inspirant très largement en cela, comme l'avait relevé l'Autorité dans son avis n° 2017-AO-05 du 2 novembre 2017, « *de la réglementation métropolitaine de la profession d'expert-comptable et en particulier de l'ordonnance du 19 septembre 1945 précitée, dans sa version actuellement en vigueur pour les experts-comptables et dans sa version antérieure à 1994 pour les dispositions relatives aux comptables libéraux agréés*[3] ».

9. La loi du pays de 2018 a également créé l'ordre des experts-comptables. Ayant pour objet de représenter les membres de la profession, il a notamment pour missions de statuer sur les demandes d'inscription au tableau de l'ordre formulées par les professionnels remplissant les conditions requises, mais également d'assurer la défense de l'honneur et l'indépendance de la profession.

10. Enumérées limitativement à l'article LP 28 de cette même loi du pays, les missions relevant des compétences du comptable libéral agréé sont principalement de « *tenir, centraliser, ouvrir et arrêter les comptabilités des entreprises individuelles, des sociétés commerciales ou des organismes lorsqu'ils ne dépassent pas, pendant deux exercices comptables successifs, les seuils correspondant à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes* ». À titre accessoire, un comptable libéral peut également « *assister les personnes physiques et morales qui lui ont confié les éléments justificatifs et comptables nécessaires auxdites démarches, dans la réalisation matérielle de leurs obligations comptables, de leurs déclarations fiscales et sociales et dans l'établissement de leurs documents de synthèse* ».

11. Enumérées à l'article LP 1 de la loi du pays de 2018, les missions de l'expert-comptable sont plus nombreuses. Outre les missions des comptables libéraux, il fait notamment, aux termes de

---

1 Articles L 123-12 et L 123-14 du code de commerce.

2 Articles LP 185-2 et LP 185-3 du code des impôts.

3 Avis APC n° 2017-AO-05 du 2 novembre 2017 relatif au projet de loi du pays portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable en Polynésie française, §28.

ladite loi, « *profession habituelle de réviser et […] apprécier les comptabilités des entreprises et organismes auxquels il n'est pas lié par un contrat de travail. Il est également habilité à attester la régularité et la sincérité des comptes sociaux* ». L'expert-comptable fait aussi profession de « *surveiller, redresser et consolider les comptabilités* » de ces mêmes entreprises, tout comme il peut « *organiser les comptabilités et analyser par les procédés de la technique comptable la situation et le fonctionnement des entreprises et organismes sous leurs différents aspects économique, juridique et financier* ». Il peut aussi « *accompagner la création d'entreprise sous tous ses aspects comptables ou à finalité économique et financière* », tout comme il peut « *assister, dans leurs démarches déclaratives à finalité fiscale, sociale et administrative les personnes physiques et morales qui lui ont confié les éléments justificatifs et comptables nécessaires auxdites démarches* ». La loi du pays lui permet encore d'accepter « *les missions d'expert qui lui sont confiées par décision de justice. L'expert-comptable peut aussi remplir les fonctions d'arbitre, celles de commissaire aux comptes, celles de mandataire liquidateur et celles d'administrateur judiciaire dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur en Polynésie française* ».

12. Enfin à titre accessoire, l'expert-comptable peut « *effectuer toutes études ou tous travaux d'ordre statistique, économique, administratif, ainsi que tous travaux et études à caractère administratif ou technique dans le domaine social et fiscal, et apporter, dans ces matières, leur avis devant toute autorité ou organisme public ou privé qui les y autorise* », mais aussi « *donner des consultations, effectuer toutes études ou tous travaux d'ordre juridique, fiscal ou social et apporter, dans ces matières, leur avis devant toute autorité ou organisme public ou privé qui les y autorise, mais seulement s'il s'agit d'entreprises dans lesquelles ils assurent des missions d'ordre comptable ou d'accompagnement déclaratif et administratif de caractère permanent ou habituel ou dans la mesure où lesdits consultations, études, travaux ou avis sont directement liés à ces missions* ».

13. Depuis la promulgation de cette loi du pays, les entreprises polynésiennes disposent donc de deux options pour la tenue, la centralisation, l'ouverture et l'arrêt de leur comptabilité : soit elles décident d'internaliser ces tâches, et c'est alors le chef d'entreprise ou le comptable salarié de la structure qui se charge de ces missions ; soit elles les externalisent auprès d'un expert-comptable, ou d'un comptable libéral agréé si les seuils correspondant à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes ne sont pas atteints.

14. La Polynésie française dénombrait jusqu'en 2018 environ 200 comptables libéraux en activité, titulaires d'une patente de comptabilité, et 14 sociétés d'expertise-comptable (bien que cette catégorie juridique n'existait pas jusqu'à cette date). Six années après l'entrée en vigueur de la loi du pays, les comptables libéraux n'étaient plus que 58 en 2024, dont 32 adhérents à la Chambre des comptables libéraux, pour 47 experts-comptables inscrits à l'ordre, dont 30 constitués en société d'expertise-comptable.

B. LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS SOUMISE À EXAMEN

15. La proposition de loi du pays soumise à l'examen de l'Autorité a pour but de revenir sur le régime extinctif des comptables libéraux adopté en 2018, en pérennisant leur existence et en l'encadrant par un ordre professionnel. Elle ne revient en revanche en aucune manière sur les dispositions relatives aux experts-comptables adoptées à cette occasion.

16. Ce texte est composé de 29 articles et comporte quatre chapitres : i) dispositions générales, ii) administration de l'ordre des comptables libéraux de la Polynésie française, iii) dispositions transitoires, iv) dispositions diverses.

17. A la lecture de l'exposé des motifs, cette révision de la réglementation est motivée par plusieurs objectifs :

- répondre à une demande non pourvue en services de comptabilité et accompagner les petites entreprises ;
- développer l'activité économique des archipels ;
- offrir des débouchés aux jeunes diplômés polynésiens ;
- faire baisser le prix des prestations comptables.

18. Concernant l'existence d'une demande non pourvue en services de comptabilité, l'exposé des motifs indique que « *tous les organismes qui composent notre société tiennent une comptabilité afin d'assurer leur pérennité, leurs obligations fiscales et sociales. […] Aujourd'hui, les entreprises ou les associations peuvent obtenir les services d'un comptable, mais cela nécessite de faire appel à un cabinet d'expert-comptable ou bien de faire appel à un comptable libéral agréé actuellement saturé*[4] ». La proposition de loi du pays vise ainsi à développer l'offre de services de prestations comptables de la part de professionnels libéraux en multipliant le nombre d'acteurs en mesure de prester ces services.

19. S'agissant de l'accompagnement des petites entreprises, l'exposé des motifs rappelle que « *la société polynésienne se compose majoritairement de petites entreprises avec plus de 13 000 entrepreneurs ainsi qu'un tissu associatif et coopératif important* », et de préciser que « *La Polynésie […] se compose majoritairement de TPE et de PME qui ne peuvent faire appel aux services d'un professionnel*[5] ». Pour l'APF, porteur du texte, cette composition du tissu économique local fait qu'un « *accompagnement comptable est nécessaire à la pérennité des petites entreprises et associations, parties intégrantes du développement économique et social du fenua*[6] ». Cet accompagnement serait aujourd'hui insuffisant à bien des égards, et le texte soumis à l'examen de l'Autorité vise à y remédier.

20. Au sujet du développement de l'activité économique des archipels de la Polynésie française, les rédacteurs de la proposition de loi du pays estiment que « *l'insularité nécessite de rendre accessible les services de comptabilité à l'ensemble des archipels du territoire*[7] ». La pérennisation de la profession de comptable libéral agréé devrait s'accompagner de l'installation de certains d'entre eux dans l'ensemble des archipels de la Polynésie française, et non pas seulement l'archipel de la Société.

21. Concernant l'ouverture de débouchés aux jeunes polynésiens, objectif lié de près au précédent, l'exposé des motifs pose le constat selon lequel en Polynésie française « *la majorité des étudiants qui se lancent dans des études de comptabilité ne va pas jusqu'à l'expertise comptable et s'arrêtent en moyenne au DCG (Diplôme de comptabilité et de gestion), BAC+3 qui est dispensé localement. Ils ont ensuite la possibilité de poursuivre leur cursus jusqu'à BAC+5 à l'Université de la Polynésie française avec un MASTER CCA (master mention comptabilité, contrôle et audit). […] La majorité de ces diplômés de BAC+3 à BAC+5 occupent des emplois salariés lorsque les entreprises peuvent se permettre des embauches. Cette majorité d'acteurs de la comptabilité est aujourd'hui exclue de l'exercice libéral* ». Le dégel du contingent des

---

4 Saisine du 17 mars 2025.

5 *Ibid.*

6 *Ibid*.

7 *Ibid.*

comptables libéraux agréés prévu par la proposition de loi du pays viendrait ainsi offrir un débouché supplémentaire aux jeunes diplômés.

22. Le dernier objectif recherché par la proposition de loi du pays est celui de la baisse du prix des prestations comptables. En effet dans l'exposé des motifs les représentantes de l'APF relèvent que si toutes les entreprises ou associations doivent remplir des obligations comptables, « *selon la structure, les besoins et les finances ne sont pas les mêmes. Ainsi une petite entreprise ou une association peut avoir plus d'intérêt à saisir un comptable libéral plutôt qu'un cabinet d'expertise comptable dont les compétences dépassent les besoins de la structure ainsi que le coût qui peut être plus important*[8] ». En ouvrant le contingent de comptables libéraux « *actuellement saturé* », la proposition de loi du pays doit permettre aux entreprises qui le veulent de faire appel à un comptable libéral plutôt qu'un expert-comptable et ainsi, hypothétiquement, faire baisser le coût moyen du recours à l'externalisation de prestations comptables.

23. Pour répondre à ces différents objectifs, le texte soumis à l'examen de l'Autorité propose donc d'ouvrir à nouveau l'accès à la profession de comptable libéral agréé. La profession est définie à l'article LP 1 qui par ailleurs liste les missions qui lui sont confiées. L'article LP 2 précise les conditions d'accès à la profession tandis que les articles LP 3 à LP 12 en prévoient les conditions d'exercice.

24. La proposition de loi du pays crée également un ordre des comptables libéraux (articles LP 13 à LP 24). Selon l'exposé des motifs, il a *« pour objet d'organiser la profession des comptables libéraux », « d'enregistrer les demandes d'inscription au tableau de l'ordre, mais également d'assurer la défense de l'honneur et l'indépendance de la profession*[9] ».

25. Les articles LP 25 à LP 27 organisent les dispositions transitoires du nouveau régime revenant sur la loi du pays n° 2018-15 du 26 avril 2018, et notamment les modalités que les comptables libéraux déjà en exercice doivent accomplir afin de bénéficier du nouveau régime.

26. Enfin les articles LP 28 à LP 29 prévoient diverses mesures liées aux dispositions pénales et aux infractions aux dispositions de la proposition de loi du pays.

27. Un certain nombre de dispositions doivent être précisées par des arrêtés pris en conseil des ministres. Les projets de ceux-ci n'ont pas été transmis à l'Autorité avec la saisine, de sorte que l'Autorité ne peut se prononcer avec précision sur l'ensemble des dispositions du projet de loi du pays.

28. Les auditions menées pendant l'instruction et les réponses reçues aux questionnaires ont permis de conclure à l'existence d'un constat partagé sur la demande des entreprises en matière de prestations comptables. En revanche, l'Autorité a également constaté les divergences fortes entre ces mêmes acteurs sur les mesures à mettre en œuvre afin d'adresser correctement cette demande des entreprises.

II. ANALYSE CONCURRENTIELLE DE LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS

29. Lorsqu'elle est saisie pour avis sur un texte législatif, l'Autorité s'attache à évaluer dans quelle mesure les dispositions de ce texte 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,*

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

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 »[10]. Néanmoins, la concurrence ne constitue pas une fin en soi ; elle est un outil au service de cette efficacité économique.

30. Les textes normatifs répondent très fréquemment à des préoccupations d'intérêt général plus larges que la concurrence et dessinent une intervention des pouvoirs publics qui impacte 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 le cas échéant, les mesures à prendre pour parvenir à concilier les objectifs d'intérêt général et l'efficacité économique.

31. En l'espèce, la proposition de loi du pays soumise à l'Autorité revient partiellement sur la réglementation mise en place en 2018, en venant pérenniser la profession de comptable libéral agréé là où celle-ci était auparavant visée par un régime extinctif. La nouvelle réglementation en projet soumet leur catégorie juridique à l'obtention d'un agrément ainsi qu'à une inscription au tableau de l'ordre, en contrepartie du respect de critères et de conditions. En conséquence la proposition de loi du pays limite directement et indirectement le nombre d'opérateurs pouvant agir dans le secteur, tout en contraignant leur exercice au respect de certaines dispositions. Elle est ainsi susceptible de restreindre la concurrence.

32. Il conviendra, tout d'abord, de rappeler les principes directeurs mis en œuvre par l'Autorité dans le cadre de l'examen d'une profession libérale réglementée au regard du droit de la concurrence (**A.**). Ensuite, il sera successivement examiné les aspects pro-concurrentiels de la proposition de loi du pays (**B.**) et les restrictions de concurrence contenues dans cette proposition de loi du pays (**C.**)

A. PROFÉSSIONS LIBÉRALES ET CONCURRENCE : LA PRATIQUE DÉCISIONNELLE DE L'AUTORITÉ

33. Dans le cadre de sa mission consultative[11], l'Autorité a eu l'occasion de construire une grille d'analyse relative aux dispositions d'un projet de texte réglementant une profession libérale. Elle y rappelle notamment les trois principales défaillances de marché, sources de distorsions, qui justifient la mise en place de règles restrictives de concurrence :

- **l'asymétrie informationnelle** entre les consommateurs et les prestataires de services, les seconds devant disposer d'un niveau élevé de compétences que les premiers ne possèdent pas nécessairement, de sorte qu'ils doivent s'en remettre à l'avis du professionnel et acquérir les prestations offertes en confiance ;

[10] Voir notamment les avis de l'APC 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, et n° 2024-AO-05 du 29 juillet 2024 sur un projet de loi du pays portant modification du Livre Ier du code de la concurrence et relatif à l'encadrement des prix de certains produits et services bénéficiant d'un régime fiscal ou douanier particulier.

[11] Voir notamment l'avis APC n° 2017-AO-03 du 4 juillet 2017 sur les projets de loi du pays portant réglementation de la profession de médiateur foncier et de l'activité d'agent de transcription en Polynésie française, le communiqué du 6 juillet 2017 relatif à la fonction consultative de l'APC sur les projets de texte réglementant des professions libérales, et l'avis APC n° 2017-AO-05 du 2 novembre 2017 relatif à un projet de loi du pays portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable en Polynésie française.

- **les effets externes des prestations offertes** ou le fait que la délivrance de ces prestations a un impact sur des tiers autres que le prestataire et le consommateur ;
- **le caractère de « bien public »** que revêtent les services offerts.

34. La réglementation alors proposée a ainsi généralement vocation à préserver la qualité des services des professions libérales et à protéger les consommateurs face aux mauvaises pratiques.

35. En revanche, si elle se justifie au regard d'objectifs relevant de l'intérêt général, la mise en place d'une réglementation restrictive doit être adaptée et proportionnée aux défaillances de marché anticipées, de façon à ne pas conduire à une situation qui s'avérerait *in fine* moins bénéfique pour le consommateur ou moins efficace économiquement que celle qui prévaudrait en l'absence de réglementation. C'est à travers ce prisme que l'Autorité, dans le cadre de sa compétence consultative, analyse tout projet de texte qui vise à instaurer ou réviser une réglementation applicable à une profession libérale.

36. Les principales catégories de mesures restrictives de concurrence dans le domaine des professions libérales généralement identifiées sont les suivantes :

- **les conditions d'accès à la profession et les droits réservés**. En effet, la combinaison de restrictions quantitatives à l'entrée (contraintes d'installation, *numerus clausus*…) et de droits réservés limite la délivrance de services que seuls les prestataires qui présentent les compétences et les qualifications nécessaires peuvent fournir et contribue ainsi à garantir la qualité des services offerts par la profession libérale. Toutefois, une réglementation excessive en matière d'accès risque de réduire l'offre de services de la profession libérale et donc le choix des consommateurs, avec des conséquences négatives pour la concurrence et pour la qualité du service ;
- **les prix imposés et les prix recommandés**. En effet, les prix imposés, minimum ou maximum, pour les services des professions libérales (comme pour tout autre bien ou service) sont les instruments de réglementation les plus néfastes pour la concurrence, dans la mesure où ils suppriment ou réduisent fortement les avantages que les marchés concurrentiels présentent pour les consommateurs (absence de concurrence par les prix, absence d'incitations à produire de la qualité et à moindre coût). Lorsque la profession libérale concernée présente de fortes barrières à l'entrée et un faible degré de concurrence, une réglementation par un prix maximum peut toutefois conduire à protéger les consommateurs d'une tarification excessive, bien qu'il existe des mécanismes moins restrictifs que les prix imposés qui permettent de préserver la qualité des services rendus et de protéger les consommateurs. De tels mécanismes reposent généralement sur l'instauration d'une forte transparence dans le secteur guidant les consommateurs dans leurs choix ;
- **les règles en matière de publicité** sont de nature à réduire le degré de concurrence dans la mesure où elles augmentent le coût de la recherche d'information sur les services, leur qualité et leur prix pour les consommateurs ; elles empêchent également les nouveaux prestataires de se faire connaître ;
- **les règles relatives à la structure des entreprises**, qui, en conditionnant la structure de propriété, les possibilités d'association ou de collaboration avec d'autres professions libérales, ont un impact négatif sur l'efficacité économique dans la mesure où elles peuvent empêcher le développement de nouveaux services ou de nouvelles organisations d'entreprises moins coûteux.

37. Pour chacune de ces catégories, l'évaluation de leur adaptation et de leur proportionnalité doit s'effectuer au regard des arguments en faveur et à l'encontre de leur mise en œuvre.

38. Il convient par ailleurs de préciser que les définitions de « profession réglementée » et « profession libérale » demeurent fluctuantes et varient fortement d'un pays à l'autre.

39. Toutefois, de manière générale, sont distinguées au sein des professions réglementées[12] d'une part les professions libérales réglementées[13] et d'autre part les professions de service qui s'exercent auprès du public et pour lesquelles il est exigé de disposer d'un niveau de qualification, de moyens techniques ou encore de garanties. Dans cette dernière catégorie entre ainsi et par exemple la profession de taxi, qui relève de la réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur au moyen de véhicules de moins de dix places assises, sur lequel l'Autorité a déjà eu l'occasion de se prononcer[14].

40. Comme l'a précédemment constaté l'Autorité, il n'existe pas en Polynésie française de définition juridique de la profession libérale. En métropole, une définition a été posée par la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives[15] : « *Les professions libérales groupent les personnes exerçants à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant* ».

41. Le droit de l'Union en donne une définition proche. Ainsi, la profession libérale désigne « *toute profession exercée sur la base de qualifications appropriées, à titre personnel, sous sa propre responsabilité et de façon professionnellement indépendante, en offrant des services intellectuels et conceptuels dans l'intérêt du client et du public*[16] ».

42. En l'espèce, la proposition de loi du pays entend pérenniser la profession de comptable libéral et, en conséquence, faire co-exister deux professions réglementées sur le marché des services de comptabilité externalisée.

B. LES ASPECTS PRO-CONCURRENTIELS DE LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS

43. En Polynésie française, la tenue d'une comptabilité est une obligation légale. Le code des impôts dispose que les personnes physiques ou morales, soumises à l'impôt sur les transactions, sont tenues à une obligation de dépôt de leur bilan annuel ainsi que de leur compte de résultat, à partir d'un seuil de chiffre d'affaires excédant 10 ou 15 millions de F CFP, selon la profession

---

[12] On peut se référer pour la définition d'une profession réglementée à la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 (article 3-1-a) : « *Activité ou ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonné directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives, réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications professionnelles déterminée ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice* ».

[13] Un autre sous-ensemble des professions libérales ne fait pas partie des professions réglementées.

[14] Avis n° 2017-A0-02 du 19 juin 2017 sur le projet de loi du pays portant réglementation de l'activité de transport routier particulier avec chauffeur, au moyen de véhicules de moins de dix places assises.

[15] Article 29 de la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

[16] Directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles précitée, n° 43.

considérée[17]. Similairement, le code de commerce prévoit l'établissement de comptes annuels « *qui doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise* » chez les commerçants[18].

44. La législation polynésienne laisse les entreprises libres de réaliser par elles-mêmes leur gestion comptable, en s'appuyant sur leurs salariés, ou bien d'externaliser la prestation et de la faire réaliser par des indépendants. Depuis la loi du pays du 26 avril 2018 instituant l'ordre des experts-comptables, seul un expert-comptable est autorisé à réaliser, à titre indépendant, la gestion de la comptabilité d'une entreprise. De manière accessoire, il est encore possible de faire appel à un comptable libéral, catégorie juridique transitoire destinée à permettre aux autres comptables de poursuivre leur activité mais dont la vocation est de disparaître à long terme.

45. Il ressort du dossier que le porteur du texte invoque quatre objectifs d'intérêt général justifiant le souhait de revenir sur les choix faits en 2018 pour finalement pérenniser le régime des comptables libéraux, alors que ce régime juridique avait initialement vocation à s'éteindre.

46. Les objectifs susceptibles de justifier la création d'une seconde profession réglementée du chiffre sont les suivants : fournir une réponse à l'offre non pourvue en services de comptabilité et offrir un accompagnement aux petites entreprises, participer au développement économique des archipels polynésiens, créer des perspectives professionnelles pour la jeunesse polynésienne et baisser les prix des prestations de comptabilité.

1. Dynamiser la concurrence grâce à l'augmentation du volume de l'offre

(i) Besoins croissants des très petites entreprises (TPE) et petites entreprises polynésiennes

47. À titre liminaire, il convient de relever qu'un régime fiscal adapté aux très petites entreprises (ci-après « **TPE** ») et aux petites entreprises a été mis en place afin de permettre à ces structures de bénéficier de formalités fiscales et comptables allégées. Dans ce cadre, le code des impôts dispense les personnes physiques ou morales réalisant un chiffre d'affaires n'excédant pas 10 ou 15 millions de F CFP, selon la profession considérée[19], de l'obligation de dépôt de leur bilan annuel ainsi que de leur compte de résultat. Ce régime se traduit également par l'envoi automatique chaque année d'un avis d'imposition forfaitaire sur la base du chiffre d'affaires réalisé. En conséquence, un nombre important d'entreprises est soumis à un régime fiscal forfaitaire, les exemptant d'un certain nombre de déclarations fiscales et d'obligations comptables afférentes. Par ailleurs, les entreprises polynésiennes restent évidemment libres de réaliser par elles-mêmes leur gestion comptable, sans faire appel à un expert-comptable ou à un comptable libéral.

48. À cet égard, il doit être noté que le tissu économique de Polynésie française se compose majoritairement de TPE et de petites entreprises. En 2024, la Polynésie française comptait environ 39 500 entreprises, ces dernières se distinguant par deux caractéristiques majeures, à

[17] Article L. 185-2 du code de commerce.

[18] Article L. 123-14 du code de commerce.

[19] Voir, à cet égard, article LP 368-3 du code des impôts. Le seuil applicable est remonté à 15 000 000 F CFP s'agissant des contribuables dont l'activité consiste à vendre des marchandises, objets, fournitures, denrées à emporter ou à consommer sur place, ou à fournir le logement.

savoir : leur petite taille (82 % sont immatriculées sous forme individuelle, et 91 % comptent 1 à 2 personnes), et leur concentration géographique dans les Îles Du Vent (81 %)[20].

49. Ainsi, une grande majorité des 39 500 entreprises est soumise à un régime forfaitaire d'imposition qui lui permet de n'être tenue qu'à une comptabilité simplifiée[21] et l'exclut des obligations de tenue de bilan comptable et de comptes de résultat[22].

50. Par conséquent, le recours à un comptable libéral ou un expert-comptable peut se limiter à un service ponctuel pour ces structures.

51. Néanmoins, au regard des éléments du dossier et des informations fournies dans le temps impati, l'Autorité observe que ces entreprises semblent faire face à un problème d'offre non pourvue en services de comptabilité externalisée en Polynésie française.

52. En effet, selon la CCLAPF, la demande non pourvue en service de comptabilité se concentrerait sur les TPE et les petites entreprises qui auraient des besoins spécifiques d'accompagnement : « [l]*es TPE et PME ont besoin d'être accompagnés pour remplir toutes leurs obligations sociales, fiscales et comptables. Nous constatons que bon nombre de défaillances d'entreprises sont liées à un manque de connaissance et de respect de ces obligations* ». La CCLAPF souligne que ce problème d'offre insuffisante de la part des experts-comptables et des comptables libéraux pourrait être résolu par la pérennisation de la profession de comptable libéral : « *il y a un besoin économique important.* (…) *Il faudrait au moins 300 à 400 comptables libéraux pour pouvoir absorber la demande des TPE et de certaines PME. Les experts-comptables sont déjà eux-mêmes saturés par la demande des grosses entreprises* ». À cet égard, elle avance le chiffre d'une multiplication par cinq ou six des comptables libéraux en exercice pour répondre à la demande.

53. La Chambre de Commerce, d'Industrie, des Services et des Métiers (ci-après « **CCISM** ») fait un constat similaire d'un accompagnement insuffisant des TPE et des petites entreprises : « *80 % des petites entreprises se retrouvent en difficulté faute de compétences en gestion financière, administrative ou commerciale* »[23] soulignant l'absence d'accompagnement des entreprises : « [u]*ne grande majorité des petites entreprises ne sont pas accompagnées dans leur gestion, elles sont livrées à elles-mêmes, malgré l'offre de services des professionnels comptables et des centres de formation* »[24].

54. En revanche, l'OECPF considère que la demande non pourvue ne constitue pas un sujet de préoccupation : « [l]*a réponse pour l'ordre est évidente, nous sommes en mesure de répondre à la demande* ».

---

[20] Source : site internet de l'ISPF : https://www.ispf.pf/themes/entreprises.

[21] L'article LP. 365-4 du code des impôts les soumets à une obligation simplifiée de comptabilité, à savoir :

« *I - Les personnes morales (…) ont la possibilité de tenir une comptabilité de trésorerie, la constatation des créances et des dettes n'étant effectuée qu'en fin d'exercice. Cette comptabilité doit comprendre journellement le détail des encaissements (…) Elles peuvent procéder à une évaluation simplifiée des stocks et des encours de production* ».

« *les personnes physiques (…) peuvent ne pas établir de comptes annuels et ne tenir qu'un registre, récapitulé par exercice, présentant le détail de leurs achats (…) qu'un livre mentionnant chronologiquement le montant et l'origine des recettes qu'elles perçoivent au titre de leur activité* ».

[22] Selon les informations publiées par *Tahiti Info*, le nombre des seules personnes physiques relevant du régime des TPE serait de 24 000 personnes, soit près de 70% des entreprises enregistrées en Polynésie française, sans compter les personnes morales qui bénéficient également du régime simplifié. Source : Tahiti Infos, *Les experts-comptables vent debout face à une proposition de réforme*, 3 avril 2025.

[23] Site internet de la CCISM : https://www.ccism.pf/la-ccism/se-lancer/gerer-simplement-avec-le-cagest/le-cagest-au-service-de-votre-reussite

[24] *Ibid*.

(ii) Augmentation du nombre de prestataires

55. L'Autorité observe que le projet de loi du pays vise à répondre à ce besoin d'offre non pourvue en services de comptabilité.

56. En effet, dans son exposé des motifs, le porteur du texte souligne la difficulté rencontrée par les TPE et les petites entreprises d'obtenir l'accompagnement adéquat en Polynésie. En particulier, les entreprises polynésiennes seraient confrontées à une double difficulté, à savoir : une offre insuffisante de la part des professions réglementées du chiffre (expert-comptable et comptables libéraux) en Polynésie ainsi qu'un prix trop important pour ces services de comptabilité : « [u]*n très grand nombre d'entreprises ne peuvent bénéficier des services d'un expert-comptable, soit par manque d'individu exerçant sur le territoire, soit par contrainte financière* »[25].

57. Ainsi, la genèse de ce texte se situerait dans un problème d'offre non pourvue en services de comptabilité externalisée en Polynésie française : « *il existe une demande importante de services de comptabilité non pourvue.* (…). *Selon la structure, les besoins et les finances ne sont pas les mêmes. Ainsi, une petite entreprise ou une association peut avoir plus d'intérêt à saisir un comptable libéral plutôt qu'un cabinet d'expertise comptable dont les compétences dépassent les besoins de la structure ainsi que le coût qui peut être plus important* »[26].

58. L'Autorité comprend que la demande non pourvue en services se trouverait majoritairement dans les TPE et les petites entreprises, lesquelles seraient face à *« un risque existentiel (…) sans accompagnement d'un comptable libéral* ». Or, le constat relatif à l'existence de besoins non pourvus interroge au regard du fait que le nombre d'experts-comptables est en croissance. En 2018, la Polynésie comptait 33 experts-comptables inscrits à l'ordre[27] contre 47 en exercice en 2025. Par ailleurs, la profession n'est pas limitée par un *numerus clausus* qui empêcherait les experts-comptables de capter la demande non satisfaite des acteurs économiques, en créant de nouveaux cabinets d'expertise-comptable.

59. En outre, en l'état actuel du droit, les besoins non pourvus ne semblent pas pouvoir être satisfaits par les comptables libéraux. En effet, depuis la création de la profession réglementée d'expert-comptable, les données disponibles montrent une baisse importante du nombre de comptables libéraux. Selon les informations transmises par le porteur du texte, il y avait environ 200 comptables libéraux en exercice avant la loi du pays de 2018, ils n'étaient plus qu'une soixantaine en exercice en 2025, soit une division par trois de leur nombre en l'espace de sept ans[28]. Cette baisse peut être expliquée par le fait que, conformément aux objectifs de la loi du pays de 2018, cette profession avait vocation à disparaître

60. Dans ces conditions, l'Autorité s'étonne de l'apparente inertie des experts-comptables à répondre à la demande en services de comptabilité face aux besoins non pourvus des TPE et petites entreprises.

61. Au regard de ce qui précède, l'Autorité estime que la proposition de loi du pays devrait dynamiser la concurrence entre acteurs exerçant dans le domaine comptable dans la mesure où l'objectif poursuivi par ladite proposition vise à répondre au besoin identifié, d'une part, en permettant de pérenniser la profession de comptables libéraux et, d'autre part, en leur permettant de proposer

---

25 Exposé des motifs de la proposition de loi du pays.

26 *Idem.*

27 Voir le site de l'Ordre des experts-comptables : https://www.oecpf.com/annuaire#NOS-43-EXPERTS-COMPTABLES.

28 Exposé des motifs de la proposition de loi du pays.

en complément de leur mission comptable, des services d'accompagnement dans les démarches associées à cette activité.

62. L'Autorité précise néanmoins que le développement de centres de gestion agréés à but non lucratifs pourrait constituer une mesure alternative également efficace et moins contraignante pour atteindre les objectifs poursuivis. Elle déplore à cet égard l'abrogation par la loi du pays n° 2023-29 du 07 août 2023 des dispositions légales qui conditionnaient le bénéfice des régimes fiscaux simplifiés pour les TPE notamment à l'adhésion à un centre de gestion agréé ou à un organisme équivalent, lequel est tenu de télédéclarer[29].

2. Dynamiser la concurrence grâce à une répartition géographique de l'offre

63. Au-delà de l'archipel de la Société, il existe un besoin non pourvu en services de comptabilité externalisés dans les quatre autres archipels polynésiens permettant l'accompagnement du développement économique de ces territoires. Le porteur du texte indique que c'est notamment le cas dans les îles, qui n'ont pas accès localement aux services d'un expert-comptable ou d'un comptable libéral.

64. Or, la législation actuelle, tout comme la présente proposition de loi du pays, ne prévoit aucune restriction à la liberté d'installation de ces professionnels du chiffre. Comme l'Autorité a déjà pu le souligner dans ses avis sur le secteur des télécommunications[30], la Polynésie française est caractérisée par un territoire géographiquement très étendu mais avec des fortes disparités. Plus des deux tiers de la population polynésienne se concentrent à Tahiti et près de 82 % des entreprises polynésiennes sont basées dans les îles du Vent, au sein de l'archipel de la Société.

65. L'absence de restriction à la liberté d'installation dans un territoire tel que la Polynésie française favorise mécaniquement un phénomène de concentration de ces professions réglementées au plus près des centres économiques du Pays, à savoir les îles de Tahiti, Moorea et encore Raiatea. À cet égard, il peut être souligné que si ce phénomène touche les cabinets d'expertise-comptable, il n'y a pas de raison qu'il en aille différemment pour les comptables libéraux.

66. Ainsi, afin de prévenir le risque d'une concentration excessive des professionnels de l'expertise-comptable et des comptables libéraux au sein de l'archipel de la Société, l'Autorité recommande la mise en place de permanences régulières dans les archipels éloignés. Ces permanences pourraient être organisées selon un système de rotation entre les différents prestataires, permettant ainsi d'assurer une couverture équitable du territoire, de garantir un accès effectif aux services comptables, et de favoriser une meilleure répartition de l'offre de services sur l'ensemble du Pays. Un tel dispositif permettrait d'atteindre un équilibre satisfaisant entre liberté d'installation et préservation de missions d'intérêt général que les professions réglementées poursuivent au service de l'ensemble des Polynésiens.

3. Dynamiser la concurrence par le renforcement de formation diplômante

67. En Polynésie française, seul le lycée Diadème « TE TARA O MAI'O » est habilité à dispenser le diplôme de comptabilité et de gestion (ci-après « **DCG** »), une formation de niveau BAC+3.

---

[29] Loi du pays n° 2021-55 du 27 décembre 2021 portant simplification et performance du système fiscal, en faveur de la solidarité et de l'emploi.

[30] Voir, à cet égard, avis 2017-A-02 du 22 septembre 2017 relatif à l'octroi par le gouvernement d'autorisations de fournir des services de télécommunications aux sociétés Viti et Pacific Mobile Telecom, paragraphes 187 et suivants.

Le DCG constitue la première étape pour devenir expert-comptable, en ouvrant droit à la poursuite du diplôme supérieur de comptabilité et de gestion (ci-après « **DSCG** ») de niveau BAC +5, puis du diplôme d'expertise-comptable (ci-après « **DEC** ») de niveau BAC +8. À l'avenir, la proposition de loi du pays permettra aux titulaires du DCG de s'installer en tant que comptable libéral.

68. Il ressort des données disponibles que durant les cinq dernières années, seulement 10 à 12 diplômés du DCG ont été formés chaque année en Polynésie française. Il s'agit donc de cohortes de diplômés très faibles alors que ces étudiants ont vocation à irriguer l'ensemble des métiers de la comptabilité en Polynésie française, à savoir : les différents métiers de la gestion et de la comptabilité en entreprise mais également la profession d'expert-comptable et, à l'avenir, de la profession de comptable libéral.

69. Selon le lycée Diadème, les étudiants qui s'engagent dans le diplôme de DCG ne rencontrent aucune difficulté à trouver un emploi. Il apparait que le nombre d'étudiants formés à la comptabilité en Polynésie française est nettement insuffisant pour répondre à l'ensemble des besoins du secteur (ce qui vient corroborer le besoin en services comptables). La CPMEPF a eu l'occasion d'indiquer que la problématique centrale est en réalité le manque de diplômés en comptabilité en Polynésie française : « [l]*e gros problème est toujours le même depuis 30 à 40 ans : on manque cruellement de comptables de bon niveau en Polynésie Française. Il faut en fait encourager cette filière dans le système éducatif polynésien* ».

70. Il ressort également du dossier que les étudiants rencontrent des difficultés à poursuivre leurs études vers le diplôme d'expertise-comptable (ci-après « **DEC** ») permettant l'accès à la profession réglementée d'expert-comptable.

71. À cet égard, le porteur du texte, la DGAE et le lycée Diadème indiquent qu'il est nécessaire de quitter la Polynésie pour achever les études d'expertise-comptable. À l'inverse, l'OECPF et l'Université de la Polynésie française (ci-après « **UPF** ») ont indiqué que la formation d'expertise-comptable peut désormais s'effectuer dans son entièreté en Polynésie française, mais elle n'est pas proposée chaque année. Dans sa réponse, l'UPF a indiqué travailler en collaboration avec l'OECPF et la Compagnie Régionale des Commissaires aux Comptes afin de « *lever les obstacles rencontrés par les étudiants ne pouvant poursuivre leurs études dans l'Hexagone* » et en proposant un master CCA (Comptabilité, Contrôle et Audit) permettant aux diplômés du DCG de continuer leurs études d'expertise-comptable sans quitter la Polynésie française. Ce master permet de valider la majorité des matières du DSCG et, à ses titulaires, de poursuivre vers le stage d'expertise-comptable. Bien que des formations diplômantes en comptabilité, telles que le DCG et le Master CCA, soient proposées en Polynésie, force est de constater que le nombre de diplômés issus de ces parcours reste trop faible pour répondre efficacement aux besoins croissants sur le territoire.

72. Dans ces conditions, il est essentiel de travailler sur la visibilité de ces filières. Des actions de communication ciblées, menées en lien avec les établissements scolaires, les professionnels du secteur et les institutions, pourraient contribuer à valoriser ces parcours, et à susciter davantage de vocations. En favorisant une meilleure orientation, on crée ainsi les conditions d'une montée en compétences durable adaptée aux réalités économiques locales.

4. Dynamiser la concurrence par les prix

(i) Variations tarifaires des prestations

73. Il ressort du dossier que les comptables libéraux affichent actuellement des prix généralement inférieurs à ceux des experts-comptables. À cet égard, le porteur du texte indique que, « [e]*n termes de prix, on nous a remonté un prix de 700 000 F annuels pour le recours à un expert-comptable, contre 100 000 à 200 000 F annuels pour un comptable libéral* ».

74. Cette estimation tarifaire est contestée par l'OECPF qui indique que les prix pratiqués par la profession s'adaptent au public visé, modérant ses tarifs pour les petites entreprises polynésiennes : « *depuis 2010 l'ordre des experts comptables a passé une convention avec la CAGEST de la CCISM. L'ordre s'engage à prendre les dossiers pour 80 000 F CPF (bilan et déclaration fiscale annuelle), avec un premier rendez-vous gratuit. Ce n'est donc pas vrai qu'on ne traite pas les petits dossiers, nous en avons énormément en réalité* ».

(ii) Effet modérateur sur les prix

75. Néanmoins, l'Autorité estime que, en créant une seconde profession réglementée, la proposition de loi du pays serait susceptible d'avoir un effet modérateur sur les prix des services de comptabilité pour le client final.

76. Tel est l'un des objectifs poursuivis par le porteur du texte. En effet, dans son exposé des motifs, celui-ci a indiqué que les prix des prestations des experts-comptables étaient généralement trop élevés pour répondre à la demande des associations, des TPE et des petites entreprises du territoire. En pérennisant la profession de comptable libéral, le porteur du texte souhaite voir un effet modérateur sur le prix des services de comptabilité au bénéfice des TPE, des petites entreprises et des associations de Polynésie.

77. À cet égard, il doit être relevé que les missions dévolues aux comptables libéraux et aux experts-comptables se chevaucheront pour une partie non négligeable de leurs activités. Ainsi, l'OECPF a avancé que le chevauchement des activités entre les deux professions recouvrira la majorité du chiffre d'affaires réalisés par la profession d'expert-comptable : « [l]*e périmètre de la compétence des comptables libéraux constitue vraiment la majorité de la mission de l'expertise comptable, environ 70 % du CA de nos sociétés. Nos missions annexes sont potentiellement également ouvertes à la concurrence des comptables libéraux car elles ne sont pas réglementées* ».

78. Il apparait très probable que l'installation de nouveaux comptables libéraux exercera une pression à la baisse sur les prix proposés par les experts-comptables, pour ce qui concerne les prestations sur lesquelles ces professions seront en concurrence. Cette position a également été partagée par la DGAE dans sa réponse à l'Autorité[31].

79. Conformément à ce que prévoit le porteur du texte, cette réforme est donc susceptible de généraliser une modération des prix pour des prestations de services comptables soumises à la concurrence des comptables libéraux.

80. Pour autant, ce raisonnement n'est envisageable qu'à la condition qu'un nombre suffisant de comptable libéral s'installe pour exercer une pression concurrentielle crédible. À cet égard, il est

[31] Réponse de la DGAE du 4 avril 2025.

renvoyé à l'analyse et aux recommandations relatives à la formation en comptabilité en Polynésie française.

C. LES RESTRICTIONS DE CONCURRENCE CONTENUES DANS LA PROPOSITION DE LOI DU PAYS

81. Comme exposés *supra*, depuis la loi du pays de 2018, les comptables libéraux agréés constituaient un corps formé à titre transitoire, qui avait vocation à disparaître à long terme. À la suite de son adoption, l'effectif ne devait être augmenté d'aucun flux, l'installation de tout nouveau comptable libéral n'étant pas rendue possible. L'exercice libéral de l'activité comptable devait donc être réservé à terme aux seuls experts-comptables.

82. L'Autorité avait estimé dans son avis de 2017 précité que cet objectif de disparition à long terme du corps des comptables libéraux agréés était justifié par, et proportionné à, l'atteinte de l'objectif global poursuivi alors (à savoir fiabiliser l'information comptable et financière des entreprises), eu égard aux conditions d'accès et au niveau de qualification qui ne présentaient pas les garanties suffisantes pour assurer sans risque les missions.

83. L'Autorité estime que les conditions de garanties évoquées dans son avis de 2017 restent d'actualité et que la pérennisation du corps des comptables libéraux doit être conditionnée à l'adoption de garanties suffisantes et proportionnées pour assurer des prestations de qualité suffisante à une information comptable et financière fiable.

84. L'Autorité accueille par ailleurs favorablement l'absence, dans le texte soumis à l'examen de l'Autorité, d'élément de réglementation du prix des prestations de services de comptabilité. Comme exposé *supra*, les prix imposés, minimum ou maximum, pour les services des professions libérales, sont les instruments de réglementation les plus néfastes pour la concurrence.

1. Sur la création d'un ordre des comptables libéraux

85. La proposition de loi du pays crée un ordre des comptables libéraux (articles LP 13 à LP 24) qui a pour objet d'organiser la profession des comptables libéraux, d'enregistrer les demandes d'inscription au tableau de l'ordre, mais également d'assurer la défense de l'honneur et l'indépendance de la profession.

86. L'Autorité considère que la création d'un nouvel ordre professionnel spécifique aux comptables libéraux, en parallèle de l'ordre déjà existant des experts-comptables, est superfétatoire. Une telle initiative introduit une complexité institutionnelle supplémentaire et crée un risque d'ambiguïté quant à la répartition des compétences entre les deux professions. Ce chevauchement institutionnel est susceptible d'entretenir un flou concurrentiel préjudiciable à la lisibilité du secteur pour les entreprises clientes, tout en générant des conflits de périmètre entre les deux ordres professionnels sur les missions respectives, la régulation des pratiques et la représentation de la profession dans son ensemble.

87. Dans ce contexte, l'Autorité recommande de ne pas instituer un second ordre autonome. Elle propose à la place l'intégration d'une chambre des comptables libéraux au sein de l'ordre existant des experts-comptables. Ce modèle permettrait d'assurer une représentation distincte et adaptée des comptables libéraux tout en favorisant une régulation cohérente, unifiée et claire de la profession comptable dans son ensemble. Cette solution garantirait également une meilleure articulation des règles déontologiques, des exigences de formation, des contrôles et du traitement

des différends professionnels, au bénéfice de la transparence et de la qualité du service rendu aux usagers.

2. Sur les conditions d'accès à la profession

88. L'article LP 2 énonce les conditions d'accès à la profession de comptable libéral. En premier lieu, il indique que « *nul ne peut exercer la profession de comptable libéral, s'il n'est pas agréé et inscrit au tableau de l'ordre des comptables libéraux de la Polynésie française* ». Conforme à celui adopté pour les experts-comptables, le tableau de l'ordre des comptables libéraux est constitué de la liste de toutes les personnes physiques ou morales qui, remplissant les conditions réglementaires, sont admises à exercer la profession (article LP 21). Elle est donc arrêtée par le conseil de l'ordre, qui est l'organe d'administration de l'ordre (article LP 15).

89. L'inscription au tableau de l'ordre, obligatoire, est elle-même conditionnée à l'obtention préalable d'un agrément conformément à l'article LP 2. Cet agrément est quant à lui conditionné à certains critères cumulatifs et permanents : tout d'abord des critères relatifs à la personne (être de nationalité française ou être ressortissant d'un autre Etat membre de l'Union européenne, jouir de ses droits civiques, ne pas avoir fait l'objet d'une condamnation criminelle ou correctionnelle de nature à entacher son honorabilité, et notamment aucune condamnation comportant l'interdiction du droit de gérer et d'administrer une société, ne pas avoir fait l'objet d'une sanction disciplinaire ou administrative de destitution, de radiation ou de révocation, être à jour de ses obligations fiscales et sociales) ; ensuite des critères relatifs à la qualification professionnelle (être titulaire du DCG ou d'un Master CCA ou de justifier d'un diplôme national ou étranger sanctionnant des études en comptabilité de niveau équivalent ou supérieur) ; enfin des critères relatifs à l'assurance professionnelle (« *justifier d'une assurance en responsabilité civile professionnelle conformément à l'article LP 6 […]* ») et à l'exercice professionnel (« *justifier de cinq années d'expérience professionnelle comptable en Polynésie française, acquise en qualité de comptable salarié chez un comptable libéral ou une société de comptables libéraux, chez un expert-comptable ou une société d'expertise comptable, chez un commissaire aux comptes ou une société de commissaires aux comptes* »[32]).

90. Les conditions d'accès à la profession ainsi précisées appellent les remarques et recommandations suivantes.

91. **Sur le niveau de qualification professionnelle** exigé par l'article LP 2, le candidat à l'obtention de l'agrément puis à l'inscription au tableau de l'ordre doit être titulaire du DCG ou d'un Master CCA. Une dérogation à cette condition de diplôme est prévue par le texte au même article, pour les personnes justifiant de l'obtention du baccalauréat ainsi que de dix années d'expérience professionnelle minimum, à temps plein, en Polynésie française, acquise en qualité de comptable salarié chez un comptable libéral ou une société de comptables libéraux, chez un expert-comptable ou une société d'expertise-comptable, chez un commissaire aux comptes ou une société de commissaires aux comptes.

92. Le projet de loi du pays a par ailleurs ouvert les possibilités d'accès à la profession, puisqu'il est également possible d'être agréé puis inscrit au tableau de l'ordre pour un candidat qui possède des diplômes ou titres étrangers d'un niveau équivalent ou supérieur à ceux exigés pour ceux délivrés en Polynésie française. L'Autorité se félicite de l'absence de restriction quant au pays d'obtention du diplôme équivalent.

[32] Voir 6° de l'article LP 2 de la proposition de loi du pays.

93. Selon le président de l'OECPF, « *ce type de diplôme correspond à un niveau relatif à l'étude de la comptabilité avec une introduction au droit* ». Selon lui, à ce niveau d'étude, le diplômé a seulement appris « *à faire de la saisie comptable et à réaliser une tenue de compte* », sans avoir pu assimiler « *la partie de l'articulation entre comptabilité, droit et fiscal* ». Le président de l'OECPF en tire comme conclusion qu'un « *comptable libéral pourrait prétendre à réaliser l'ensemble des missions de l'expert-comptable avec une qualification très inférieure. La proposition de loi devrait permettre au comptable libéral la seule tenue de comptabilité* ».

94. La CGPME, interrogée par voie de questionnaire, n'a pas formulé d'observations particulière quant au niveau de qualification proposé par le texte pour avoir accès à la profession de comptable libéral. Dans ses réponses elle indique en conclusion que « [l]*e gros problème est toujours le même depuis 30 à 40 ans : on manque cruellement de comptables de bon niveau en Polynésie Française. Il faut en fait encourager cette filière dans le système éducatif polynésien* ». Elle déplore ainsi un problème de nombre de diplômés obtenant annuellement leur DCG.

95. Pour l'Autorité, la condition de l'exercice à titre exclusivement indépendant au cours des cinq années demandées semble peu justifiée. En effet, une expérience de même durée acquise comme comptable salarié au sein d'une entreprise devrait également pouvoir donner la possibilité de solliciter l'agrément.

96. L'Autorité recommande donc d'assouplir les conditions l'alinéa de l'article LP 2 correspondant en élargissant aux entreprises la liste des structures dans lesquelles l'expérience acquise ouvre la voie à l'agrément, dans la droite ligne de la recommandation retenue par l'Autorité dans son avis précité de 2017[33]. L'Autorité constate par ailleurs que le CESEC, dans son avis du 4 avril 2025, formule une recommandation similaire[34].

97. Par ailleurs, l'Autorité constate qu'un dispositif de validation des acquis de l'expérience (ci-après « VAE ») a été inséré dans le texte, se rapprochant des recommandations formulées en son temps par l'Autorité dans son avis de 2017 précité. Si dans le cas des experts-comptables ce dispositif pouvait se justifier afin de ne pas élever les barrières à l'entrée sur le marché de manière disproportionnée par rapport à l'objectif de qualité de la prestation, en l'espèce elle conduit à ouvrir l'accès à la profession sans aucun diplôme ni formation en comptabilité. Être titulaire du baccalauréat, malgré l'exigence de dix années d'expérience en comptabilité à temps plein, semble constituer une garantie insuffisante de compétence et de qualité de la prestation eu égard aux missions que peuvent exercer les comptables libéraux agréés, et à la volonté de professionnalisation du secteur initié en 2018. En effet, ses missions sont suffisamment larges[35] (un comptable libéral agréé peut tenir et arrêter la comptabilité d'une société qui n'atteint pas 2 des 3 seuils suivants pendant au moins deux exercices consécutifs : 100 millions de F CFP de bilan ; 200 millions de F CFP de chiffre d'affaires annuel ; 25 salariés) pour nécessiter un diplôme d'études supérieures en comptabilité.

---

[33] Voir l'avis APC du 2 novembre 2017 précité, §91.

[34] Voir l'avis du CESEC n° 54-2025 du 4 avril 2025 : « Aussi, le CESEC recommande de modifier le 6° de l'article LP. 2 comme suit « *Justifier de trois années d'expérience professionnelle comptable, dont une au moins en Polynésie française, acquise en qualité de comptable salarié dans une entreprise, chez un comptable libéral agréé ou une société de comptables libéraux agréés, chez un expert-comptable ou une société d'expertise comptable, chez un commissaire aux comptes ou une société de commissaires aux comptes* ».

[35] L'article LP 1 dispose qu'« *un comptable libéral agréé au sens de la présente loi du pays, fait profession habituelle de tenir, centraliser, ouvrir et arrêter les comptabilités des entreprises individuelles, des sociétés commerciales ou des organismes privés lorsqu'ils ne dépassent pas, pendant deux exercices comptables successifs, les seuils correspondant à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes. Le comptable libéral agréé ne peut être lié à ces entreprises, sociétés ou organismes privés par un contrat de travail* ».

98. S'il ne s'agit pas de remettre en cause la pertinence de ces seuils, ni le périmètre des missions offertes aux comptables libéraux agréés (qui reste inférieur à celui que les comptables agréés métropolitains pouvaient effectuer avant leur disparition en 1994[36]), l'Autorité considère qu'ouvrir à nouveau, comme en 2018, la possibilité de pouvoir être agréé en tant que comptable libéral en ayant seulement le diplôme du baccalauréat[37], crée un risque de dégrader le niveau et la qualité des prestations de services de comptabilité, à rebours du souhait de sécurisation des informations financières transmises par les entreprises. Ce constat est partagé par la CCLAPF elle-même, qui estime que « *la dérogation posée à l'article LP2 bénéficiant aux bacheliers doit être limitée dans le temps, si on souhaite professionnaliser le métier* ». Sa représentante précise que cette limitation figurait dans le projet initial, contrairement à la présente proposition, et qu'une limitation à 6 mois semble suffisante.

99. Afin de présenter des garanties suffisantes et proportionnées à l'objectif d'intérêt général recherché quant à la fiabilité des informations comptable, l'Autorité recommande la suppression de la possibilité de dérogation au niveau de diplôme DCG requis (article LP 2, 5°).

100. En outre, au titre de l'expérience acquise exigée, que ce soit pour les candidats à l'agrément ayant le niveau de diplôme requis ou ceux non diplômés mais bénéficiant du mécanisme de VAE, l'article LP 2 exige que le candidat ait effectué l'intégralité des 5 ans ou 10 ans requis en Polynésie française. Comme relevé par le CESEC dans son avis précité du 4 avril 2025, cette restriction pourrait conduire à écarter des Polynésiens « *qui auraient exercé hors de la Polynésie française et qui, en conséquence, ne pourraient pas postuler localement*[38] », ce qui irait à l'encontre d'un des objectifs de la loi du pays à savoir la promotion de l'emploi local et de dynamisation des archipels, qui pourraient bénéficier du retour éventuel de Polynésiens sur le territoire.

101. Cette limitation du lieu d'exercice est d'autant moins justifiée que, comme exposé *supra*, les diplômes obtenus à l'étranger ou en métropole sont reconnus et permettent l'accès à l'agrément prévu par la proposition de loi du pays. L'Autorité ne dispose pas de données permettant de le vérifier, mais il semble tout à fait plausible qu'une partie des Polynésiens partis se former et ayant décroché leur diplôme à l'étranger acquièrent dans le prolongement de leur formation une première expérience professionnelle dans ce même pays. Eu égard aux objectifs du texte, l'Autorité, rejoignant en cela la recommandation émise par le CESEC sur ce point, recommande – sans avancer de chiffre – qu'une fraction des années d'expérience exigées par l'article LP 2 puissent avoir été accomplies dans un des pays dont le diplôme est reconnu par ailleurs par le même texte.

102. **Sur l'obtention de l'agrément nécessaire à l'inscription au tableau de l'ordre,** l'article LP 2 prévoit que les personnes remplissant les critères susvisés relatifs à leur personne, leur qualification et à leur assurance professionnelle peuvent solliciter un agrément délivré par le Président de la Polynésie française. Une fois cet agrément délivré, alors la personne physique ou

---

[36] Avant le 25 mars 2004, un comptable libéral (titulaire d'un diplôme d'études supérieures de comptabilité) pouvait, en sus des missions listées *supra*, arrêter, surveiller et redresser les comptabilités des entreprises et organismes auxquels il n'était pas lié par un contrat de travail. Il était également habilité à attester la régularité et la sincérité des bilans et des comptes de résultats des entreprises dont il arrêtait la comptabilité (article 8 de l'ordonnance n° 45-2138 abrogé par l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004).

[37] À titre informatif, les comptables libéraux devaient, en métropole, disposer d'un diplôme d'études supérieures en comptabilité (« *être titulaire du diplôme d'études comptables supérieures* »), ainsi que d'une expérience professionnelle de deux années (« *jugée suffisante par le conseil de l'ordre et acquise chez un expert-comptable ou un comptable agréé ou dans une entreprise publique ou privée* ») (Article 9 de l'ordonnance n° 45-2138 précitée, abrogé par la loi n° 94-679 du 8 août 1994).

[38] Voir l'avis du CESEC du 4 avril 2025 précité.

morale l'ayant obtenu pourra demander auprès de l'ordre des comptable libéraux son inscription au tableau de l'ordre.

103. Cette double inscription semble de prime abord être redondante.

104. Interrogée sur ce point lors de son audition, la présidente de la CCLAPF a déclaré que « *c'est une obligation reprise de la loi de 2018. Nous n'avons pas besoin de cet agrément à partir du moment où il y a la création d'un ordre, avec un tableau des inscrits. Cette obligation n'était pas présente dans la première version du texte travaillée avec les élus et ne paraît pas pertinente. Elle l'était dans la loi de 2018 qui organisait l'extinction de la profession. Ni les autres professions libérales ni les experts-comptables n'ont cette obligation d'agrément, qui rend la profession soumise aux évolutions des volontés politiques et au blocage des agréments. Le risque de l'agrément c'est que le Président du pays décide de ne plus agréer de comptable libéral à partir d'un certain nombre de professionnels* ».

105. De son côté, la DGAE convient du caractère redondant de cette double inscription. En effet, dans ses réponses au questionnaire de l'Autorité, elle écrit qu'elle « *s'est précisément prononcée en faveur du caractère alternatif, et non pas cumulatif, de la procédure d'agrément, coexistant, dans la proposition, avec l'inscription au tableau de l'ordre. Le cumul des deux paraît en effet superfétatoire* ».

106. L'Autorité a précédemment considéré qu'une « *procédure d'agrément transparente peut être une mesure adaptée en ce qu'elle constitue un mécanisme de contrôle de la qualité de l'activité de comptabilité exercée en libéral par des personnes non inscrites au tableau de l'ordre*[39] ». Cependant dans le cas d'espèce de l'époque, l'agrément n'était pas un prérequis à une inscription à un ordre professionnel, mais constituait la manière de surveiller, via la DGAE, l'exercice professionnel de la profession de comptable libéral.

107. Or la présente proposition de loi du pays, comme décrit *supra*, prévoit le cumul des deux inscriptions et, partant, de surveillance de la profession de comptable libéral : d'une part l'agrément donné par le Président du pays, et d'autre part l'inscription au tableau de l'ordre nouvellement créé. Cette double inscription serait propre à la profession des comptables libéraux puisque ni les experts-comptables, ni aucune autre profession libérale réglementée – à la connaissance de l'Autorité – ne sont soumis au même régime. L'Autorité ne peut que constater la redondance de cette double inscription sans qu'elle ne soit justifiée par une quelconque nécessité, et recommande en conséquence de ne retenir que l'un ou l'autre des deux mécanismes prévus.

108. Par ailleurs, la proposition de loi du pays ne précise pas dans quelle mesure le Président de la Polynésie française peut refuser l'agrément, les modalités d'agrément devant être fixées par arrêté pris en conseil des ministres dont le projet n'a pas été transmis à l'Autorité.

109. Or, l'Autorité s'interroge sur la raison par laquelle tous les comptables libéraux remplissant les conditions listées à l'article LP 2, ne pourraient pas être automatiquement agréés par le Pays. En l'état du texte, l'agrément apparaît susceptible d'être utilisé comme une mesure administrative de contrôle discrétionnaire des installations de cabinets de comptabilité libérale établis sur le territoire, et qui pourrait ainsi aller à l'encontre de l'objectif annoncé de favoriser la croissance du nombre de professionnels de la comptabilité. Cette réserve a été confortée par les déclarations des représentantes de l'APF qui lors de leur audition ont justifié la nécessité de l'agrément malgré la création d'un ordre pour la profession par le fait que « [l]*'agrément est une mesure destinée à pouvoir limiter, si besoin, le nombre de cabinet comptables autorisés à s'implanter en*

[39] Avis APC du 2 novembre 2017 précité, §91.

Polynésie ». Il s'agit donc ici d'une mesure administrative susceptible de disposer d'un effet restrictif de concurrence important entre professionnels du secteur.

110. En cas de choix du maintien de la procédure d'agrément, l'Autorité recommande donc de modifier la proposition de texte afin de clarifier les conditions d'obtention de l'agrément pour les professionnels concernés, mais aussi de préciser le service en charge de la procédure d'agrément et du suivi des comptables agréés, ainsi que les modalités du contrôle qu'il mettra en œuvre.

3. Sur les restrictions imposées aux missions des comptables libéraux

111. Comme exposé supra, l'article LP 1 délimite les missions des comptables libéraux en indiquant qu' « *un comptable libéral agréé au sens de la présente loi du pays, fait profession habituelle de tenir, centraliser, ouvrir et arrêter les comptabilités des entreprises individuelles, des sociétés commerciales ou des organismes privés lorsqu'ils ne dépassent pas, pendant deux exercices comptables successifs, les seuils correspondant à l'obligation de désignation d'un commissaire aux comptes* ».

112. Pour rappel, ces seuils sont les suivants : 100 millions de F CFP de bilan ; 200 millions de F CFP de chiffre d'affaires annuel ; 25 salariés. Si deux de ces trois seuils sont atteints pendant deux exercices comptables consécutifs, alors l'entreprise est dans l'obligation d'une part de désigner un commissaire aux comptes, d'autre part, dans l'hypothèse où elle externaliserait la gestion de sa comptabilité, d'avoir recours à un expert-comptable et non un comptable libéral. Comme développé précédemment, le recours à ces seuils a pour conséquence de créer une concurrence entre experts-comptables et comptables libéraux lorsqu'ils ne sont pas atteints, et de créer dans le même temps une compétence réservée aux experts-comptables lorsqu'ils sont dépassés. Ces seuils ne font l'objet d'aucune justification claire ni dans la proposition de loi du pays, ni dans l'exposé des motifs qui l'accompagne. Ils sont en définitive repris des dispositions réglementaires en vigueur depuis 2018 sans qu'une analyse des effets ne semble avoir été effectuée. Les porteurs du texte à l'APF ont indiqué lors de leur audition à la fois que « [à] *l'avenir, le niveau des seuils pourrait être réévalué* », mais aussi que leur « *volonté est de pouvoir répartir le marché entre les experts-comptables et les comptables libéraux. Il y a 13 000 entreprises en Polynésie, il est donc important de partager le gâteau entre les uns et les autres* ».

113. En deçà de ces seuils, le chef d'entreprise dispose de toute liberté pour la tenue de sa comptabilité : soit il choisit de l'internaliser, soit il choisit de l'externaliser, chez un comptable libéral ou chez un expert-comptable.

114. Interrogée sur la justification d'une telle limitation relative au chiffre d'affaires annuel des entreprises pour lesquelles un comptable libéral est en droit de tenir la comptabilité, la présidente de la CCLAPF a estimé lors de son audition que « *cette restriction existe déjà aujourd'hui suite à la loi de 2018 mais n'a aucune justification ni technique ni économique. Le traitement comptable d'une société n'est pas différent selon que ces seuils soient atteints ou non* ». Elle fait valoir par ailleurs que les seuils de déclenchement de l'obligation de recours à un commissaire aux comptes sont bas, de l'ordre de « *deux fois inférieurs à ceux de Nouvelle Calédonie, et trois fois à ceux de métropole* ». Elle y voit « *la mise en place d'un système confiscatoire de clientèle au profit des experts-comptables, et qui prive en outre le chef d'entreprise du choix du professionnel de la comptabilité avec lequel il souhaite travailler, il n'y a aucune concurrence possible* ».

115. Interrogé sur ce même sujet, le président de l'OECPF a indiqué lors de son audition que « *actuellement il y a environ 1 000 sociétés couvertes par le commissariat au compte. C'est un*

nombre très faible, et assez anecdotique. En réalité, les 2/3 de l'activité des experts-comptables n'atteignent pas les seuils précités. Le périmètre de la compétence des comptables libéraux constitue vraiment la majorité de la mission de l'expertise comptable, environ 70% du CA de nos sociétés ». S'il convient de l'existence du domaine réservé à sa profession, il semble en minimiser l'importance et au contraire considérer que l'essentiel de son activité est en concurrence avec celle des comptables libéraux. Le président de l'OECPF ne fait par ailleurs mention d'aucune raison technique ou économique à l'existence des seuils précités mais estime que les experts-comptables, du fait de leur diplôme, appliquent « *un standard de qualité similaire à celui appliqué en France métropolitaine. Cette proposition de loi donne une légitimité à une profession qui n'existe pas, c'est-à-dire une profession de non « expert-comptable ». C'est problématique pour la qualité des services rendus aux clients, mais [aussi pour les] tiers tels que les banques qui se basent sur le travail réalisé par les experts-comptables* ».

116. L'Autorité a également recueilli le point de vue de la CGPME sur ce sujet. Rejoignant la volonté affichée des représentantes de l'APF pour une répartition du marché des prestations comptables externalisées entre les comptables libéraux et les experts-comptables, elle propose l'adoption de deux seuils distincts : d'une part retenir un seuil de 10 MF CFP de chiffre d'affaires annuel en dessous duquel la CCISM via le CAGEST serait seule compétente pour suivre les TPE, et d'autre part arrêter un seuil intermédiaire – sans proposer de chiffre – entre ces 10 MF CFP annuels et les 200MF CFP correspondant au seuil de désignation des commissaires au compte, en dessous duquel les comptables libéraux auraient seuls compétence pour traiter la comptabilité des entreprises, et au-dessus duquel les experts-comptables seraient en domaine réservé également.

117. Cette proposition de la CPMEPF se rapproche de celle formulée par le CESEC dans son avis précité du 4 avril 2025. Partant du constat que « *environ 24 200 entreprises […] sont actuellement imposées au forfait, selon des modalités de déclaration simplifiées, en fonction des critères des dispositifs dénommés TPE 1 à TPE 4, selon qu'elles justifient d'un chiffre d'affaires inférieur à 2 millions de F CFP, entre 2 et 5 millions de F CFP, entre 5 et 7,5 millions de F CFP ou entre 7,5 et 10 millions de F CFP* », le CESEC « *recommande que les comptables libéraux agréés ne puissent exercer que dans la limite du seuil de chiffre d'affaires de 20 millions de F CFP, soit le double du plafond des TPE 4. La clientèle envisagée est suffisamment importante pour permettre à leur activité d'être assurée tout en favorisant une professionnalisation des entreprises modestes. Au-delà de ce seuil, le recours aux experts-comptables devra être privilégié par les chefs d'entreprises compte tenu de la complexité des procédures auxquelles ils seront soumis*[40] ».

118. En l'absence de justification technique ou économique claire, il apparait que l'introduction de ces seuils visent, en définitive, à organiser simplement le partage du marché de la comptabilité externalisée en consacrant des domaines réservés au profit des experts-comptables. Ces restrictions basées sur l'importance des entreprises clientes constituent une restriction de concurrence caractérisée à l'encontre de la profession de comptable libéral. Par ailleurs, ces restrictions sont antinomiques par rapport à l'objectif de baisse de prix des prestations de services comptables externalisés affiché par la proposition de loi du pays.

119. Du point de vue du droit de la concurrence, une justification de la délimitation entre les champs d'action des deux professions peut se faire au regard de la nature des actes concernés. Ainsi, une liste de ces derniers permettrait d'introduire une transparence quant au domaine concurrentiel et au domaine réservé, ce dernier se justifiant en raison de la complexité des actes requis. En outre, la formation des deux professions devrait refléter cette répartition matérielle. Les objectifs

[40] Avis du CESEC précité du 4 avril 2025.

poursuivis d'ouverture à la concurrence, d'augmentation de l'offre et de la préservation de la qualité des prestations seraient alors atteints.

120. L'Autorité recommande donc que soient levés les seuils afin que les entreprises puissent choisir d'externaliser la tenue, la centralisation, l'ouverture et l'arrêt de leur comptabilité auprès du professionnel libéral de leur choix après une éventuelle mise en concurrence.

4. Sur le rôle du Président de la Polynésie française

121. Outre son rôle évoqué supra concernant l'agrément des comptables libéraux, le Président de la Polynésie française trouve dans la proposition de loi du pays une fonction disciplinaire visant à sanctionner les manquements reprochés à un comptable libéral. L'article LP 23 prévoit cinq niveaux de sanction qui peuvent être prononcées par le Président de la Polynésie française à l'encontre des professionnels coupables de manquements devoirs de la profession : la réprimande, le blâme avec inscription au dossier, la suspension pour une durée déterminée qui induit l'interdiction temporaire d'exercer éventuellement assortie d'un sursis, et la radiation du tableau de l'ordre, qui emporte pour conséquence une interdiction définitive d'exercer.

122. Ces sanctions sont prononcées par le Président de la Polynésie après avis consultatif du conseil de l'ordre qui lui est adressé dans un délai de sept jours francs après avoir entendu le professionnel visé par la procédure disciplinaire.

123. Si de prime abord la présence et le pouvoir du Président de la Polynésie française dans un pouvoir de sanction d'un professionnel inscrit au tableau d'un ordre professionnel peuvent paraître surprenants, on peut y voir, comme l'Autorité l'avait fait dans son avis de 2017 sur les experts-comptables, une garantie d'indépendance pour le professionnel incriminé vis-à-vis de la profession et de ses pairs.

124. La DGAE a apporté à l'Autorité un éclairage particulier sur les raisons du rôle dévolu au Président de la Polynésie française en matière de sanctions par la proposition de loi du pays. Dans ses réponses au questionnaire de l'Autorité, elle précise que « [l]*a version initiale de la proposition prévoyait que le conseil de l'ordre pouvait décider de prendre des sanctions disciplinaires. Cependant, il a été fait observer que cette compétence présente un caractère d'ordre juridictionnel lorsqu'il statue sur des poursuites disciplinaires* ». Elle poursuit en indiquant que « *l'alinéa 4 de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 prévoit que « la loi fixe les règles concernant (…) la création de nouveaux ordres de juridiction ». C'est donc un pouvoir reconnu au législateur et qui relève du domaine de la loi. Néanmoins, au regard du 2°) de l'article 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française, l'organisation judiciaire relève de la compétence de l'État. Par conséquent, la Polynésie française n'est pas statutairement compétente en matière d'organisation judiciaire et une loi du pays ne peut attribuer de compétences disciplinaires au conseil de l'ordre, à la différence d'une loi nationale, prise par l'État* ».

125. À l'appui de ses déclarations, la DGAE cite le Conseil d'État, qui considère que, dans le cas des professions réglementées, si « *les différents ordres professionnels (médecins, avocats, etc.), qui sont pourtant des personnes privées, peuvent infliger des sanctions à ceux de leurs membres qui ne respectent pas la réglementation ou la déontologie applicables. (…) ces sanctions sont alors*

infligées par de véritables juridictions constituées au sein des ordres professionnels et n'ont donc pas la nature de décision administrative »[41].

126. La DGAE ajoute qu'« *en droit local, le pouvoir de sanction administrative est confié au Président de la Polynésie française, par l'alinéa 2 de l'article 20, disposant que : « La Polynésie française peut également instituer des sanctions administratives, notamment en matière fiscale, douanière ou économique* ».

127. Pour la DGAE cette hiérarchie des normes a pour conséquence de limiter ce que peut organiser une loi du pays. En l'espèce, elle peut ainsi prévoir que le conseil de l'ordre nouvellement créé a seulement qualité pour saisir les instances compétentes des fautes professionnelles relevées à l'encontre des membres, et émettre un avis afin de proposer la mesure disciplinaire qu'il juge appropriée parmi les sanctions listées *supra*.

128. L'Autorité constate par ailleurs que la fonction de sanction confiée par la proposition de loi du pays au Président de la Polynésie française semble symétrique aux dispositions retenues dans les réglementations mises en place dans d'autres cas récents de création d'ordre professionnels. C'est notamment le cas dans la réglementation relative aux géomètres fonciers et géomètres-topographes[42], ainsi que celle relative aux experts-comptables[43].

129. Dès lors, la présente proposition de loi du pays ne semble pas créer de rupture d'égalité de traitement avec les autres professions réglementées, et notamment celles des experts-comptables avec lesquels les comptables libéraux seront en concurrence sur un certain nombre de missions.

130. En revanche le texte ne prévoit pas de limitation de durée à la sanction intermédiaire de suspension pour une durée déterminée, qu'elle soit ou non assortie d'un sursis contrairement aux autres réglementations qui viennent d'être évoquées. Pour celles-ci, les lois du pays précisent que la suspension prononcée par le Président de la Polynésie française ne peut l'être que « *pour une durée maximum d'une année* ».

131. Dans un objectif de ne pas créer de rupture d'égalité de traitement, l'Autorité considère qu'il serait raisonnable d'inclure dans la proposition de loi du pays une durée maximum pour la sanction de suspension à durée déterminée pouvant être prononcée par le Président de la Polynésie française, et qu'en tout état de cause cette durée ne soit pas supérieure à celle prévue pour la même sanction chez les experts-comptables.

CONCLUSION

132. Saisie pour avis sur la proposition de loi du pays visant à pérenniser la profession de comptable libéral agréé et à instituer un ordre professionnel distinct de celui des experts-comptables, l'Autorité polynésienne de la concurrence a examiné l'impact de ce projet sur le fonctionnement concurrentiel du secteur de la comptabilité en Polynésie française.

---

[41] En outre, dans un avis n° 383115 du 13 octobre 2009 relatif à un projet de décret portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française des dispositions relatives aux modalités de fonctionnement des chambres de discipline et de l'ordre des pharmaciens, le Conseil d'État a rappelé que « ces chambres, statuant en matière disciplinaire, sont des juridictions dont il n'appartenait pas aux organes locaux de prévoir le financement ».

[42] Voir l'article LP 18 et le 6° de l'article 22 de la loi du pays n° 2014-16 du 25 juin 2014 modifiée portant réglementation de la profession de géomètre-expert foncier et de géomètre-topographe.

[43] Voir l'article LP 23 et le 11° de l'article LP 16 de la loi du pays n° 2018-15 du 26 avril 2018 réglementant le titre et la profession d'expert-comptable et instituant l'ordre des experts-comptables.

133. Elle reconnaît les objectifs d'intérêt général poursuivis par le texte, notamment la réponse à une demande non pourvue en services de comptabilité, ainsi qu'un effet attendu de modération des prix pour les prestations de comptabilité.

134. Toutefois, l'Autorité souligne l'existence de mesures alternatives moins restrictives et adaptées visant les objectifs poursuivis, comme le développement de centres de gestion agréés.

135. Par ailleurs, si l'intention de développer l'offre de services comptables est légitime, l'Autorité souligne plusieurs risques de restriction de concurrence et d'inefficience dans le dispositif proposé. En particulier, elle alerte sur le caractère potentiellement contre-productif de certaines dispositions, comme l'exigence d'un double mécanisme d'agrément et d'inscription à l'ordre, la création d'un nouvel ordre professionnel redondant, la fixation de seuils d'activité sans justification technique ni économique, ou encore l'expérience acquise seulement en Polynésie française et dans un cabinet d'expertise-comptable.

136. L'Autorité recommande en conséquence d'opter pour une intégration des comptables libéraux au sein de l'ordre existant des experts-comptables, sous la forme d'une chambre dédiée, afin de préserver la lisibilité et la cohérence du cadre professionnel. Elle appelle également à un renforcement ambitieux de la formation en comptabilité en Polynésie, notamment en améliorant la visibilité des filières existantes, condition indispensable à l'émergence d'une concurrence effective et qualitative sur ce marché.

137. Enfin, l'Autorité invite les autorités à veiller à ce que toute restriction d'accès ou d'exercice professionnel soit strictement justifiée de manière transparente, objective et non-discriminatoire, dans l'objectif d'assurer à la fois la qualité des prestations rendues et l'ouverture effective du marché au bénéfice des entreprises polynésiennes.

Délibéré sur le rapport de M. Alexandre Raguideau, *rapporteur*, et l'intervention de M. Frédéric Paillusson, *rapporteur général adjoint*, par Mme Johanne Peyre, *présidente*, Mme Ingrid Izquierdo, *membre titulaire*, Mme Béatrice Kwon et M. Vivien Terrien, *membres suppléants.*

La présidente

Johanne Peyre

SYNTHÈSE DES RECOMMANDATIONS

1. **Développer les centres de gestion agréés (CGA)**

   L'Autorité recommande de relancer le dispositif des CGA à but non lucratif, supprimé dans les années passées, comme solution alternative ou au moins complémentaire et moins contraignante pour accompagner les très petites entreprises dans leurs obligations fiscales et comptables.

2. **Etablir des permanences régulières dans les archipels éloignés**

   Sensible à l'objectif de permettre un meilleur maillage territorial, l'Autorité recommande la mise en place de permanences régulières dans les archipels éloignés, selon un système de rotation des comptables libéraux, afin que l'ensemble des entreprises puisse bénéficier d'un accompagnement comptable.

3. **Renforcer la formation comptable en Polynésie française**

   L'Autorité insiste sur l'urgence de renforcer les filières de formation locales (DCG, Master CCA), notamment en améliorant la visibilité de ces filières, pour former davantage de professionnels qualifiés, condition nécessaire à l'émergence d'une offre concurrentielle et de qualité dans le secteur comptable.

4. **Supprimer la possibilité de dérogation au niveau de diplôme requis**

   L'Autorité recommande de supprimer la disposition permettant l'accès à la profession aux seuls titulaires du baccalauréat avec dix ans d'expérience, considérant cette exigence insuffisante pour garantir la qualité des prestations rendues.

5. **Élargir les types de structures permettant d'acquérir l'expérience professionnelle requise**

   L'Autorité recommande de reconnaître l'expérience acquise comme comptable salarié en entreprise pour l'obtention de l'agrément, et non uniquement celle acquise dans des cabinets.

6. **Reconnaître l'expérience professionnelle acquise hors de la Polynésie française**

   L'Autorité recommande d'autoriser qu'une partie des années d'expérience exigées soit réalisée hors du territoire, afin de ne pas exclure les Polynésiens ayant eu une formation professionnelle à l'extérieur de la Polynésie française.

7. **Intégrer les comptables libéraux dans l'ordre existant des experts-comptables**

   Considérant la création d'un nouvel ordre comme superfétatoire et source de conflits de compétences, l'Autorité recommande d'intégrer les comptables libéraux au sein de l'ordre existant, via une chambre professionnelle dédiée.

8. **Supprimer le double mécanisme d'agrément et d'inscription à l'ordre**

   L'Autorité recommande de ne retenir qu'un seul mécanisme (agrément ou inscription à l'ordre), le cumul étant redondant et inutilement complexe.

9. **Supprimer les seuils au-delà desquels les comptables libéraux ne peuvent intervenir, et prévoir une clef de répartition par missions**

   L'Autorité recommande que soient levés les seuils actuels afin que les entreprises puissent choisir d'externaliser la tenue, la centralisation, l'ouverture et l'arrêt de leur comptabilité auprès du professionnel libéral de leur choix après une éventuelle mise en concurrence.

   Elle préconise également une délimitation entre les champs d'action des deux professions qui soit transparente, objective et non-discriminatoire, basée sur la nature des actes concernés.

10. **Encadrer strictement le pouvoir d'agrément du Président de la Polynésie française**

    Si l'agrément est maintenu, l'Autorité recommande de définir précisément ses conditions d'obtention, d'identifier l'administration responsable et d'en encadrer strictement l'usage pour éviter une régulation arbitraire ou politique.

11. **Fixer une durée maximale à la sanction de suspension disciplinaire**

    Elle recommande de prévoir une durée maximale (par exemple un an) pour la sanction de suspension disciplinaire prononcée par le Président de la Polynésie française, en cohérence avec les autres professions réglementées.