

ASSEMBLEE NATIONALE

.....

VI^{ème} Législature de la IV^{ème} République

.....

Première session ordinaire 2023

.....

SECRETARIAT GENERAL

.....

Direction des Services Législatifs

.....

Division des commissions

.....

Section des travaux en commission

.....

Commission des finances et du
développement économique

.....

DSL/DC/STC/CFDE/R₂

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie

**RAPPORT DE L'ETUDE AU
FOND DU PROJET DE LOI
RELATIF AUX CENTRES DE
GESTION AGREES (CGA)**

Présenté par le 1^{er} Rapporteur

M. KANGBENI Gbalguéboa

Sommaire

- INTRODUCTION..... 3**
- I- Présentation du projet de loi 5**
 - A- Sur la forme 5**
 - B- Sur le fond 5**
- II- Discussions en commission 6**
 - A- Débat général..... 6**
 - B- Etude particulière..... 12**
 - 1- Questions relatives au dispositif 12**
 - 2- Amendements..... 14**
- CONCLUSION..... 16**

INTRODUCTION

Le projet de loi relatif aux centres de gestion agréés (CGA) déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 28 octobre 2022, après son adoption le 31 août 2022 en conseil des ministres, a été affecté le 16 novembre 2022 à la commission des finances et du développement économique pour étude au fond.

A cet effet, la commission s'est réunie, dans la salle des plénières du siège de l'Assemblée nationale, le 05 avril 2023 pour l'examen dudit projet et le 12 mai 2023 pour l'adoption du rapport de l'étude. Les travaux se sont déroulés sous la présidence du député Mawussi Djossou **SEMODJI**, président de ladite commission.

Monsieur **AKAYA** Kpowbié Tchasso, secrétaire général du ministère de l'économie et des finances représentant monsieur **YAYA** Sani, ministre de l'économie et des finances, représentant du gouvernement, a participé aux travaux.

La commission est composée comme suit :

N°	NOM	PRENOMS	TITRES
1	MM. SEMODJI	Mawussi Djossou	Président
2	AHOOMEY-ZUNU	Gaëtan	Vice-président
3	KANGBENI	Gbalguéboa	1 ^{er} rapporteur
4	KPATCHA	Sourou	2 ^{ème} rapporteur
5	Mme AKA	Amivi Jacqueline	Membre
6	MM. ALASSANI	Nakpale	”
7	AVEKO	Mensah	”
8	BOLOUVI	Patrik Kodjovi	”
9	PASSOLI	Abelim	”

Les députés **SEMODJI**, **AHOOMEY-ZUNU**, **KANGBENI**, **KPATCHA**, **ALASSANI**, **AVEKO** et **PASSOLI**, membres de la commission ont pris part aux travaux.

La députée **BALOUKI** Essossimna épouse **LEGZIM**, présidente de la commission des relations extérieures et de la coopération, a également participé aux travaux.

Les membres du personnel administratif de l'Assemblée nationale dont les noms suivent ont assisté la commission au cours des travaux :

- **KPETA** Noukèa, expert macroéconomiste à la Cellule d'Analyse Budgétaire de l'Assemblée nationale (CABAN) ;
- **TCHAKONDO** Fousseni, **TAKPAYA** Kossi et **AFEVI** Koffi Agbéviadé, administrateurs parlementaires de la commission des finances et du développement économique ;
- **DEGNIKOU** Adjovi, secrétaire de la commission des finances et du développement économique.

Le représentant du gouvernement était accompagné des collaborateurs ci-après :

- **KOLOU TCHASSE** Assèhame, directeur du centre de gestion agréé (CGA) pilote ;
- **SIGNAN** Poromna, chef division au secrétariat permanent chargé des réformes ;
- **FADAZ** Sourou, chef division études et réglementation à la direction de la réglementation des affaires juridiques de l'Autorité de Régulation de la Commande Publique ;
- **AGBEDINO** Kokou Djifa, chargé de mission au secrétariat général du gouvernement ;
- **KPETA** Adjia, chargé d'études à cellule CEDEAO-UEMOA au ministère de l'économie et des finances (MEF) ;
- **AWOUTE** Yao, trésorier général adjoint de l'Ordre national des experts comptables et comptables agréés du Togo (ONECCA-Togo) ;
- **KPAMEGAN** René, juriste, administrateur des entreprises au MEF ;
- **WOLOU** Abdoulaye, chef division des opérations fiscales du Golfe 4 à l'Office togolais des recettes (OTR) ;
- **AKPAKI** O. Ayétout, chef division de la législation fiscale à l'OTR ;
- **DOLA** Kodjo, chef section de la législation fiscale à l'OTR ;
- **NAYKPAGAH** Ikadri, directrice des relations avec les Institutions de la République au ministère des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté et des relations avec les Institutions de la République ;
- **ETSE** Komi, chargé d'études à la direction des relations avec les Institutions de la République.

Le présent rapport s'articule autour de deux (02) points :

- I- Présentation du projet de loi
- II- Discussions en commission

I- Présentation du projet de loi

La présentation est faite tant sur la forme (A) que sur le fond (B).

A- Sur la forme

Le projet de loi relatif aux CGA compte treize (13) articles :

- les articles 1^{er}, 2, 3 et 4 traitent de l'objet, de la nature juridique, de la tutelle et des missions des CGA ;
- les articles 5, 6 et 7 sont consacrés à la création, à l'agrément et aux catégories de personnes (physique ou morale) pouvant adhérer à un CGA ;
- l'article 8 est relatif aux avantages dont bénéficient les CGA ;
- les articles 9, 10 et 11 sont consacrés à l'administration des CGA, au secret professionnel des personnes qui participent à l'administration des CGA et aux modalités d'application de la présente loi ;
- l'article 12 abroge les dispositions de la loi n° 2004-013 du 15 juin 2004 instituant un cadre juridique pour la création des CGA ;
- l'article 13 énonce la formule exécutoire.

B- Sur le fond

Dans le cadre du développement des activités économiques et en vue d'améliorer la gestion des entreprises de l'union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), le conseil des ministres de l'Union a adopté, le 28 novembre 1997, la directive n° 04/97/CM/UEMOA relative au régime juridique des centres de gestion agréés dans les Etats membres de l'UEMOA. Pour transposer les dispositions de cette directive, le Togo a adopté la loi n° 2004-013 du 15 juin 2004 instituant un cadre juridique pour la création des CGA. Les CGA, institués par cette loi, sont uniquement des organismes à caractère associatif dotés de la personnalité morale. Ils encadrent leurs adhérents en matière de gestion, tiennent leur comptabilité et les assistent dans le domaine fiscal.

Vingt-trois (23) ans après la mise en œuvre du dispositif de 1997, il a été constaté un développement insuffisant des CGA dans l'espace communautaire.

Face à cette situation, une nouvelle directive a été adoptée en vue d'améliorer la gestion des entreprises, d'apporter plus de flexibilité à la création ainsi qu'à l'adhésion aux CGA.

Il s'agit de la directive n° 02/2020/CM/UEMOA du 26 juin 2020 portant modification de la directive n° 04/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997.

Le cadre juridique national régissant la création des CGA nécessite donc une actualisation pour se conformer aux innovations de la nouvelle directive. Tel est l'objectif du présent projet de loi qui, une fois adopté, permettra aux CGA d'exercer sous la forme d'association, ou de société de capitaux, à l'exclusion des sociétés à associé unique. Il permettra également aux CGA d'encadrer leurs adhérents en matière de gestion, de tenir leur comptabilité et de les assister dans le domaine fiscal et du droit social.

Outre ces innovations, le présent projet de loi prévoit d'autres mesures incitatives pour booster le développement des CGA au Togo. Il s'agit, entre autres, des subventions que l'Etat peut accorder aux CGA sous forme associative et de l'institution d'une marge de préférence au profit des adhérents dans les procédures de passation des marchés publics. Par ailleurs, il est prévu la création d'une structure au sein de l'administration des impôts chargée du suivi et de l'encadrement des CGA.

Toutes ces mesures font du présent projet de loi, un véritable instrument de promotion des CGA indispensables au développement des TPME.

II- Discussions en commission

La présentation de l'exposé des motifs par le représentant du gouvernement a donné lieu à un débat général. Au cours de ce débat, les députés ont exprimé des préoccupations auxquelles le représentant du gouvernement a donné des réponses. Ils ont ensuite procédé à l'étude particulière du dispositif du projet de loi relatif aux CGA.

A- Débat général

Q1. L'exposé des motifs mentionne les prestataires de service dans les catégories d'entreprise pouvant être adhérent ou client d'un CGA. S'agit-il uniquement des prestataires de service à but lucratif ? Si non, les organisations de la société civile peuvent-elles aussi adhérer aux CGA ?

Exposé des motifs, pages 1, paragraphe 1

R1. Oui, il s'agit uniquement des prestataires de service à but lucratif.

En effet, la directive n°02/2020/CM/UEMOA du 26 juin 2020 portant modification de la directive n°04/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 vise

les prestataires de services qui sont régis par le Règlement n°04/96/CM/UEMOA du 20 décembre 1996 portant adoption d'un référentiel comptable commun au sein de l'UEMOA dénommé Système Comptable Ouest Africain (SYSCOA).

Les organisations de la société civile relèvent quant à elles du Système Comptable des entités à but non lucratif du 22 février 2023.

Q2. Selon l'exposé des motifs, il a été constaté, dans l'espace communautaire UEMOA, vingt-trois (23) ans après la mise en œuvre du dispositif de la directive n° 04/97/CM/UEMOA relative au régime juridique des CGA dans les Etats membres de l'UEMOA, un développement insuffisant desdits centres.

- 1- Un bilan a-t-il été fait de la mise en œuvre de la directive de 1997 dans l'espace communautaire ? Quid de la situation au Togo ?**
- 2- Quelles sont les difficultés rencontrées dans l'application de ladite directive ?**

Exposé des motifs, pages 1, paragraphe 2

R2.

- 1- Un bilan de la mise en œuvre de la directive n°04/97/CM/UEMOA a été fait par la commission pour le compte des Etats membres de l'UEMOA. Il ressort, entre autres, que la seule forme associative et l'obligation que le directeur des CGA soit un expert-comptable, membre de l'ONECCA, retenues dans la directive de 1997, n'a pas permis aux CGA de se développer.

Le bilan par pays se présente schématiquement comme suit :

- Benin
 - nombres de CGA créés : 4 ;
 - forme juridique : Association ;
 - nombre total d'adhérents : 1.400 ;

- Burkina Faso
 - nombres de CGA créés : 2 ;
 - forme juridique : Association ;
 - nombre total d'adhérents : 775 ;

- Côte d'Ivoire
 - nombres de CGA créés : 117 ;

- forme juridique : SA ou SARL ;
- nombre total d'adhérents : 29 641 ;
- Niger
 - nombres de CGA créés : 2 ;
 - forme juridique : Association ;
 - nombre total d'adhérents : 903 ;
- Sénégal
 - nombres de CGA créés : 3 ;
 - forme juridique : Association et Société ;
 - nombre total d'adhérents : 277
- Togo
 - nombres de CGA créés : 1 ;
 - forme juridique : Association ;
 - nombre total d'adhérents : 214.

2- La collaboration insuffisante entre, d'une part, l'administration fiscale et les CGA et, d'autre part, entre les CGA et les ONECCA.

Q3. Les adhésions des sociétés du secteur informel au CGA pilote de la Chambre de commerce et d'industrie du Togo, créé en 2012, sont passées de 17 en 2014 à 167 en 2020.

1- Les détails des adhésions de 2014 à 2020 montrent-ils un engouement croissant des TPME, d'année en année, au CGA ? Si oui, en quelle année cet intérêt au CGA a-t-il commencé ?

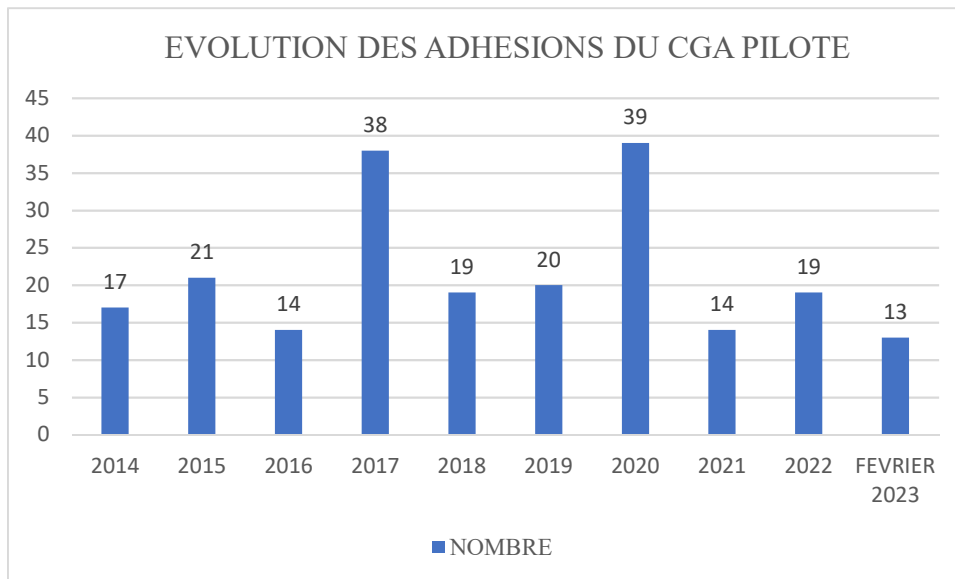
2- Quels sont les secteurs dominants et quelle est la nature de l'assistance la plus sollicitée ?

Exposé des motifs, pages 2, paragraphe 1

R3.

1- Les détails des adhésions de 2014 à 2020 montrent un engouement en dents de scie des TPME au CGA, mais avec un pic en 2017 et en 2020.

ANNEE	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	FEVRIER 2023
NOMBRE	17	21	14	38	19	20	39	14	19	13



2- Les secteurs dominants sont : commerce, prestation de service et BTP.

La nature de l'assistance sollicitée est :

- les conseils en matière de gestion ;
- l'organisation de la comptabilité ;
- la déclaration de la Taxe sur la Valeur Ajoutée ;
- la liquidation des impôts notamment sur le chiffre d'affaires et sur le bénéfice ;
- l'élaboration des états financiers.

Q4. Quelles sont les actions particulières menées ayant conduit au pic des adhésions au CGA pilote constaté en 2020 ?

R4. Le pic des adhésions au CGA Pilote constaté en 2020 est dû, hormis la communication, essentiellement à l'installation des antennes du CGA dans les délégations régionales de la CCI-TOGO.

Q5.

1- Peut-on avoir le coût des adhésions et des prestations du CGA pilote de la CCI-Togo ?

2- Ces coûts varient-ils en fonction des régions ?

3- Tous les adhérents bénéficient-ils des mêmes prestations de service ?

R5.

1- Le coût des adhésions au CGA s'élève à 15 000 F CFA.

Le montant des cotisations est fonction du chiffre d'affaires (CA). Il se présente comme suit :

- Adhérents relevant de l'impôt synthétique (assujettis à la Taxe Professionnelle Unique) : Grille de cotisation mensuelle

	TPU 1	TPU 2	TPU 3	TPU 4	TPU 5	TPU 6
CA Annuel	Forfait nouveau adhérent	0 à 5 millions	5 à 10 millions	10 à 15 millions	15 à 20 millions	20 à 30 millions
Tarifs Mensuels	1 500	3 000	5 000	7 500	10 000	15 000

- Adhérents relevant du régime du bénéfice réel d'imposition (Présentant des états financiers Système Normal) : Grille de cotisation mensuelle

	RN1	RN2	RN 3	RN4	RN5	RN6	RN7	RN8	RN9	RN10	RN 11	RSI 12
CA Annuel (en millions)	Forfait nouveau adhérent	0 à 5	5 à 10	10 à 15	15 à 20	20 à 30	30 à 40	40 à 50	50 à 60	60 à 70	80 à 90	90 à 100
Tarifs Mensuels	5 000	5 000	10 000	12 500	15 000	20 000	25 000	30 000	35 000	40 000	50 000	60 000

2- Non, le coût des prestations est le même pour tous les adhérents sur toute l'étendue du territoire en fonction du chiffre d'affaires ; ceci pour se conformer à la charte des TPME dans laquelle le chiffre d'affaires a été choisi comme critère fondamental pour la classification des entreprises.

3- Oui, les adhérents bénéficient des mêmes prestations de service.

Q6. L'exposé des motifs donne la répartition par région des adhésions au CGA pilote de la Chambre de commerce et d'industrie du Togo.

1- Peut-on avoir la répartition de ces adhésions par préfecture ?

2- A-t-on une estimation du nombre de TPME potentiels adhérents d'un CGA ?

Exposé des motifs, pages 2, paragraphe 1

R6.

1-

PREFECTURES	TONE	CINKASSE	TANDJOUARE	KOZAH	TCHAOU DJO	SOTOUBOUA	TCHAMBA	OGOU	AMOU	ZIO	LAC	KEVE	LOME
NOMBRE ADHESION	10	1	1	8	9	2	1	6	1	8	1	2	164

2- Il est difficile d'avoir le nombre exact de potentiels adhérents d'un Centre de Gestion Agréé. Mais s'agissant du CGA Pilote, présentement fonctionnel, nous pouvons sur la base des sollicitations dans le cadre des réalisations de certains projets et programmes estimer le nombre à plus de 200 adhérents potentiels.

Q7. Tout comme le présent projet de loi, le gouvernement prend d'autres dispositions pour la mise en œuvre de la réforme 4 « renforcement des mécanismes d'appui aux TPME » de la feuille de route 2025 notamment l'adoption le 7 juin 2022 d'un décret portant création, attributions et organisation de l'agence de développement des très petites, petites et moyennes entreprises.

- 1- **L'agence de développement des très petites, petites et moyennes entreprises est-elle opérationnelle ?**
- 2- **Existe-t-il un rapport entre cette agence et le ministère de l'économie et des finances en ce qui concerne la tutelle des CGA ?**
- 3- **Où en est-on avec la mise en œuvre du projet P8 relatif à la banque digitale qui est un projet préalable à la réforme 4 de la feuille de route ?**

Exposé des motifs, pages 2, paragraphe 3

R7.

- 1- L'agence de développement des très petites, petites et moyennes entreprises est en cours d'opérationnalisation.
- 2- Il n'existe pas un rapport entre cette agence et le ministère de l'économie et des finances en ce qui concerne la tutelle des CGA.
- 3- Le projet P8 a été reformulé dans le but de mettre en ligne les institutions de microfinance partenaires du FNFI. En effet, la BCEAO n'a pas encore mis en place un cadre juridique et réglementaire approprié à la mise en place d'une banque digitale.

B- Etude particulière

1- Questions relatives au dispositif

Q8. Selon l'article 2, les sociétés à associé unique sont exclues du champ d'application du présent projet de loi. Qu'est-ce qui motive cette exclusion ?

R8. C'est le premier alinéa de l'article 3 de la directive n°02/2020/CM/UEMOA du 26 juin 2020 portant modification de la directive n°04/97/CM/UEMOA du 28 novembre 1997 qui le recommande : « Au sens de la présente directive, le CGA est une entité, dotée de la personnalité morale, exerçant sous la forme d'association ou de société de capitaux à l'exclusion des sociétés à associé unique et placée sous la tutelle du Ministre chargé des Finances ou du Budget ». Cette exclusion par le législateur communautaire est fondée sur l'absence d'un mode de prise de décision collégiale dans les instances décisionnelles de ces formes de société, ce qui augmente le risque de gestion.

Q9. L'article 4 donne cinq (05) missions des CGA. Existe-t-il d'autres missions des CGA ?

R9. Non, il n'existe pas d'autres missions des CGA. Les missions des CGA sont limitatives et encadrées pour éviter des débordements.

Q10.

1- Qu'est ce qui a motivé l'innovation de la directive de l'UEMOA reprise dans le présent projet de loi qui permet aux CGA d'exercer sous la forme de société de capitaux ?

2- Toutes les TPME peuvent-elles être adhérents des CGA exerçant sous forme associative ou des clients des CGA exerçant sous forme de société de capitaux ? Si oui, les subventions que les CGA exerçant sous forme associative pourraient bénéficier de l'Etat ne sont-elles pas susceptibles de créer une forme de concurrence qui entraverait le développement des CGA exerçant sous forme de société de capitaux ?

Article 8, alinéa 2

R10.

- 1- L'innovation de la directive de l'UEMOA a été motivée par l'expérience de la Côte d'Ivoire qui, au-delà de la forme associative des CGA, avait autorisé la création des CGA sous forme sociétale. Les statistiques affichées par ce pays dans le domaine des CGA en témoignent.
- 2- Non, toutes les TPME ne peuvent pas être adhérents des CGA. Sont considérées comme TPME au sens de la charte des TPME, toute personne physique ou morale, productrice de biens et/ou services marchands, autonome, immatriculée au RCCM et dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes n'excède pas un milliard de francs CFA. Le chiffre d'affaires constituera le facteur qui déterminera la possibilité d'adhérer ou non à un centre de gestion agréé. Ce montant sera fixé par arrêté ministériel.

La subvention prévue au profit des CGA sous forme associative ne risque pas de créer une concurrence négative qui entraverait le développement des CGA car celle-ci ne sera pas systématique. Il s'agira de mesures bien étudiées en faveur de zones défavorisées pour susciter la création de CGA en leur sein et assurer un maillage équilibré du territoire national.

Par ailleurs, la création d'un CGA peut être initiée dans le cadre de l'accompagnement des groupes organisés, conformément à l'article 5 du projet de loi relative aux CGA. Dans ce cas de figure, l'Etat pourrait venir en subvention à ces acteurs de sorte à aider à l'opérationnalisation et au bon fonctionnement de leur CGA.

Le critère territorial pourrait être privilégié afin de favoriser la création des CGA à l'intérieur du pays. Ce mécanisme pourrait permettre aux résidents des différents territoires de l'intérieur du pays, remplissant les conditions nécessaires, de dynamiser les activités de leur milieu et ainsi participer au développement du pays.

Q11. En dehors des avantages listés à l'article 8 du présent projet de loi, quels sont les mécanismes mis en place par le gouvernement pour inciter les entreprises du secteur informel à se libérer des craintes d'une formalisation de leurs activités afin de faciliter leur adhésion aux CGA ?

R11. Selon les dispositions des articles 141 et suivants du CGI, les contribuables adhérents aux CGA bénéficient d'une réduction de 40% de l'impôt synthétique ou de l'impôt sur le revenu dû de la 1^{ère} à la 4^{ème} année à compter de la date d'adhésion.

Une amnistie de trois (03) ans au regard du contrôle fiscal leur est également accordée sauf en cas de fraude fiscale dûment constatée.

Q12. Une marge de préférence de cinq pour cent (5%) est appliquée aux offres faites dans les procédures de passation des marchés publics par les adhérents des CGA. Peut-on avoir une précision sur les modalités pratiques de l'application de cet avantage ?

R12. Concrètement, dans le cadre d'une procédure d'appel à concurrence pour la passation d'un marché public, le dossier d'appel à concurrence pourra prévoir qu'au cours de l'évaluation des offres, la préférence instituée par la loi au profit des candidats adhérents aux CGA sera appliquée. Il sera demandé aux intéressés de fournir la preuve d'adhésion aux CGA et à l'étape de l'évaluation financière, les bénéficiaires profiteront d'une réduction du montant de leurs offres à hauteur du taux de la préférence, ce qui aura pour effet de favoriser leur classement et leur chance par rapport aux autres concurrents non bénéficiaires de la mesure de préférence. Il faut ajouter que la préférence s'applique seulement aux fins d'évaluation. Ainsi, si un bénéficiaire vient à être retenu attributaire du marché public, le montant d'attribution correspondra au montant de son offre financière évaluée qui ne sera pas réduit du taux de la préférence. Il en est ainsi car la préférence n'est pas un rabais, mais juste une mesure de faveur ou une discrimination positive prévue par la loi pour aider les TPME/TPMI adhérents aux CGA à accéder aux marchés publics et à accroître leur chance de se voir attribuer le marché.

2- Amendements

La commission a apporté des amendements de formes au dispositif du projet de loi. Ainsi :

- au titre du projet de loi, la commission a remplacé « relative » par « relatif » entre « loi » et « aux centres » ;
- à l'article 4, la commission a remplacé « de » par « de/d' » après « missions de » ;

- au premier alinéa de l'article 7, la commission a ajouté « s » à « affaire » entre « chiffre » et « annuel ». Au 2^{ème} alinéa du même article, elle a également ajouté « s » à « agréé » entre « gestion » et « est défini » ;
- la commission a remplacé « de » par « d' » après « doté » à l'article 9.

CONCLUSION

La commission a récapitulé ses travaux dans un tableau des amendements intégré au présent rapport. Ce tableau comporte trois (03) colonnes :

- ✓ la première indique le numéro des amendements ;
- ✓ la deuxième recense les amendements adoptés par la commission ;
- ✓ la troisième contient le texte adopté par la commission.

Le présent rapport est adopté à l'unanimité des membres présents de la commission.

En conséquence, la commission invite l'Assemblée nationale à adopter le texte qu'elle soumet à son appréciation.

Fait à Lomé, le 12 mai 2023

Pour la commission,

Le 1^{er} Rapporteur,



KANGBENI Gbalguéboa

Le Président,



Mawussi Djossou SEMODJI