



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES
SOCIALES

N°2014-115R

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

N°009965-01

RAPPORT

Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation de l'impact financier des mesures d'exonération du versement transport au profit de certaines associations et fondations à but non lucratif

Patrick LABIA
Inspecteur général de l'administration
du développement durable

Établi par

Philippe LAFFON
Inspecteur général des affaires sociales

SYNTHESE

- [1] L'article 17 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 a introduit des évolutions majeures au régime d'exonérations dont pouvaient bénéficier, depuis 1974, certaines associations et fondations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif et dont l'activité est de caractère social (articles L2333-64 et L2531-2 du Code Général des Collectivités Territoriales, respectivement applicables dans et hors la région Île-de-France). Sur ce fondement et sur la base de la doctrine administrative et des évolutions de la jurisprudence, les autorités organisatrices de transport concernées ont établi la liste des associations et fondations exonérées.
- [2] Ce dispositif, dont le coût global en termes de pertes des recettes pour les autorités organisatrices de transport, est évalué en moyenne annuelle à 85 millions d'euros, a généré contentieux et redressements pour des montants significatifs.
- [3] Pour y mettre un terme, le législateur a mis en place, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 pour 2014, à la fois un dispositif d'exonération de droit soumis à des critères d'éligibilité et à une redéfinition des champs d'activités exonérables (social, médico-social et éducation populaire) et un dispositif d'exonérations facultatives à l'initiative des autorités organisatrices de transport avec un champ d'application plus élargi.
- [4] Le législateur a souhaité disposer d'un rapport d'évaluation de l'impact financier de ces différentes mesures sur les fondations et associations à but non lucratif dont l'activité est de caractère social.
- [5] Le présent rapport, dont la rédaction a été confiée à l'Inspection Générale des Affaires Sociales et au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, rappelle les enjeux de cet impôt pour le financement des réseaux de transport public dont il constitue la ressource prépondérante pour sept milliards d'euros en 2013, dresse le bilan de l'application du régime d'exonération applicable jusqu'au 31 décembre 2014 et analyse les difficultés d'application du régime issu de la LFR.
- [6] En ce qui concerne le dispositif applicable aux salaires versés à compter du 1^{er} janvier 2015, les AOT et les associations et fondations concernées ont des appréciations divergentes sur les effets financiers de la réforme. La mission s'est attachée à évaluer, avec le concours de l'ACOSS, les risques financiers maxima du régime d'exonération de droit résultant à la fois de l'extension des bénéficiaires aux associations intervenant dans le champ de l'éducation populaire (de l'ordre de 55 M€ d'euros) et de l'assujettissement au versement transport des associations sociales qui pourrait résulter des nouveaux critères d'exonération (de l'ordre de 85M €) : le montant de recettes complémentaires de VT peut être évalué à environ 30 M€. Même s'il n'intègre pas par construction le coût des mesures d'exonération facultatives, ce chiffre est très éloigné des montants mis en avant par les parties prenantes.
- [7] Afin d'accroître la sécurité juridique du nouveau dispositif et de respecter les équilibres économiques des secteurs concernés, le rapport envisage trois scénarios d'évolution possibles, portant respectivement sur le maintien du statu quo ante, sur la pérennisation des exonérations du domaine social et de l'éducation populaire et enfin sur un scénario de cantonnement des exonérations. Les différents scénarios ont en facteur commun l'introduction d'une disposition tendant à laisser aux autorités organisatrices la faculté de s'opposer par délibération contraire au régime d'exonérations de droit. Le rapport propose également de reporter, pour des raisons pratiques, au 1^{er} juillet 2015 l'entrée en vigueur du régime d'exonérations facultatives, de compléter la qualité des informations transmises par les organismes de recouvrement aux autorités organisatrices et de rapprocher les bases de données existantes et enfin d'accompagner les cotisants pour l'observance des nouvelles règles.

Sommaire

SYNTHESE.....	3
RAPPORT.....	7
1 LES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE ET ŒUVRANT DANS LE DOMAINE SOCIAL BENEFICIENT, SOUS DES CONDITIONS EN PRINCIPE RESTRICTIVES ET EN PRATIQUE PLUS SOUPLES, D'UNE EXONERATION HISTORIQUE EN MATIERE DE VERSEMENT TRANSPORT.....	7
1.1 Le versement transport constitue une ressource déterminante pour le financement, la modernisation et l'entretien des réseaux de transports publics.....	7
1.1.1 Les bénéficiaires du versement transport.....	7
1.1.2 Le financement des réseaux de transport public dépend très largement des contributions versées par les employeurs publics et privés	8
1.1.3 Le versement transport a permis un effort d'investissements sans précédent dans les réseaux de transport	10
1.2 Certaines associations et fondations ont bénéficié, souvent de longue date, parfois de manière contestable, d'exonérations de versement transport.....	11
1.2.1 Principe et modalités de l'exonération des associations et fondations.....	12
1.2.2 Les conditions de l'exonération ont été progressivement construites par la jurisprudence.....	12
1.2.3 Un dispositif mal connu ou insuffisamment maîtrisé par les AOT concernées.....	16
1.3 Le développement des contentieux et la révision des délibérations des autorités organisatrices de transport ont motivé l'intervention du législateur.....	16
1.3.1 Le nouveau dispositif applicable à compter du 1 ^{er} Janvier 2015 apporte des évolutions majeures.....	17
1.3.2 Le nouveau dispositif souffre toutefois de difficultés d'interprétation et d'application.....	20
2 LE DISPOSITIF ISSU DE LA LFR POUR 2014 SE PRETE DIFFICILEMENT A UN CHIFFRAGE PARTAGE.....	21
2.1 Les AOT et les associations et fondations concernées ont des appréciations divergentes sur les effets financiers de la réforme.....	22
2.1.1 Les autorités organisatrices de transport craignent que le régime de l'exonération de droit entraîne une fragilisation du financement des transports urbains	22
2.1.2 Les associations et fondations du secteur social souhaitent que le dispositif garantisse un relatif <i>statu quo ante</i> et limite les risques contentieux et les redressements afférents.....	23
2.2 L'impact financier des nouvelles dispositions peut être estimé, avec des réserves méthodologiques fortes, à environ 30M€ de recettes supplémentaires de VT.....	24
2.2.1 Les éléments issus des données actuelles d'exonérations.....	25
2.2.2 L'évaluation de l'impact financier des nouveaux entrants dans le dispositif d'exonération	28
3 UN DISPOSITIF ASSURANT UNE LISIBILITE RENFORCEE ET UNE SECURITE JURIDIQUE ACCURUE ET RESPECTANT LES EQUILIBRES ECONOMIQUES DES DEUX SECTEURS PEUT ETRE ENVISAGE.....	29
3.1 Trois scénarios envisageables.....	30
3.1.1 Le <i>statu quo ante</i>	31
3.1.2 Un scénario de pérennisation des exonérations au domaine social et de l'éducation populaire.....	32
3.1.3 Un scénario de cantonnement des exonérations	32
3.2 Dispositions opérationnelles et mise en œuvre.....	33
3.2.1 Accorder un délai aux AOT pour examiner les demandes d'exonérations facultatives	33
3.2.2 Fiabiliser et rapprocher les bases de données.....	33
3.2.3 Accompagner les cotisants pour l'observance des nouvelles règles	33

ANNEXE : PROPOSITIONS DE REFORME DE L'ARTICLE 17 DE LA LFR POUR 2014	39
SIGLES UTILISES	47

RAPPORT

- [8] Par lettres de mission en date, respectivement, du 17 et du 25 septembre 2014, le directeur de cabinet de la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes et la directrice de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des transports, de la mer et de la pêche ont missionné l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) pour rédiger le rapport au Parlement prévu par l'article 17 de la loi n°2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative (LFR) pour 2014.
- [9] Cette demande résulte des modifications apportées par cette loi au régime d'exonération du versement transport (VT) dont bénéficiaient depuis l'origine les fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif et dont l'activité est de caractère social. La rédaction de la loi du 8 août 2014 précise le cadre juridique de cette exonération, d'une part en définissant les critères permettant d'apprécier le caractère social de l'activité des associations et fondations concernées, et, d'autre part, en créant un régime d'exonération de droit et un régime d'exonération facultatif, résultant des délibérations prises par l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport (AOT). Ce dispositif est codifié aux articles L2531-2 (pour l'Île-de-France) et L2333-64 (pour les autres régions) du code général des collectivités territoriales (CGCT).
- [10] Cette rédaction visait, selon les éléments résultant du débat parlementaire, à clarifier pour les AOT le droit applicable aux associations et fondations, le sujet de l'assujettissement au versement transport ayant fait l'objet ces dernières années de multiples contentieux.
- [11] Afin d'évaluer les effets de cette réforme, l'article 17 a prévu que fût remis au Parlement un rapport « évaluant l'impact financier du présent article sur les fondations et associations à but non lucratif dont l'activité est de caractère social ». A cet effet, les corps d'inspection ont rencontré les représentants des autorités organisatrices de transports et des associations et fondations à caractère social ainsi que les directions d'administration centrale concernées.

1 LES ASSOCIATIONS ET FONDATIONS RECONNUES D'UTILITE PUBLIQUE ET ŒUVRANT DANS LE DOMAINE SOCIAL BENEFICIENT, SOUS DES CONDITIONS EN PRINCIPE RESTRICTIVES ET EN PRATIQUE PLUS SOUPLES, D'UNE EXONERATION HISTORIQUE EN MATIERE DE VERSEMENT TRANSPORT

1.1 Le versement transport constitue une ressource déterminante pour le financement, la modernisation et l'entretien des réseaux de transports publics

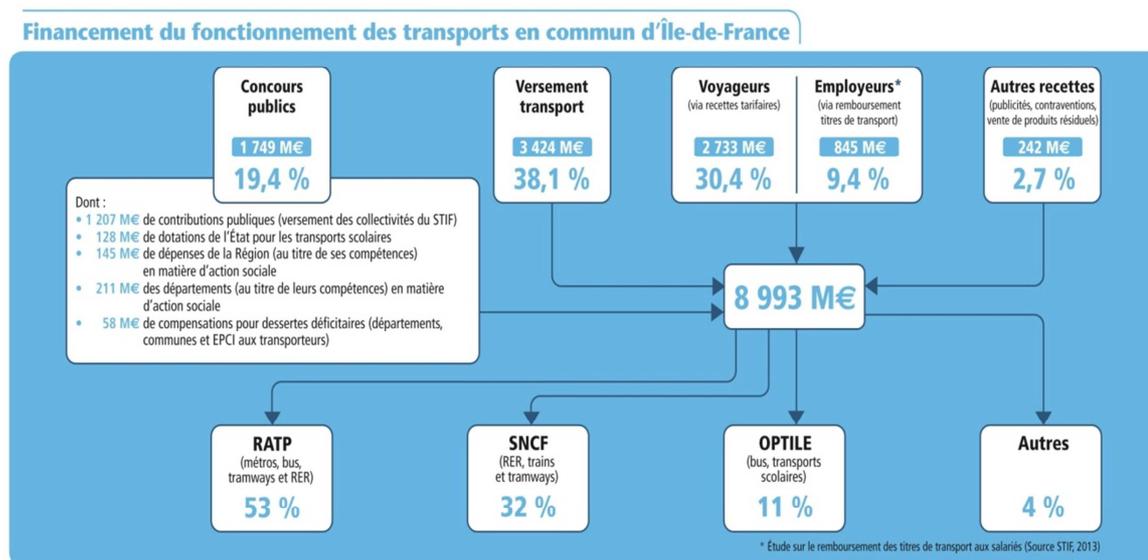
1.1.1 Les bénéficiaires du versement transport

- [12] Le versement transport a été institué par la loi n°71-559 du 12 juillet 1971 en région parisienne et progressivement étendu, de façon facultative, aux autorités organisatrices de transports urbains de province par la loi n°73-640 du 11 juillet 1973. Il n'a cessé de connaître depuis des évolutions successives et répétées en matière d'assujettissement, de taux et d'utilisation sans oublier son extension aux syndicats mixtes de coordination entre autorités organisatrices (article 112 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000). Les conseils régionaux disposent également, depuis l'adoption de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, de la possibilité d'instituer, hors périmètres de transport urbain, un versement transport au taux maximum de 0.55%.
- [13] Le versement transport est un impôt, assis sur la totalité des salaires, calculé et recouvré, comme une cotisation sociale, par les URSSAF pour les employeurs du régime général. Les sommes recouvrées par les URSSAF et par les autres organismes de recouvrement concernés (MSA, ENIM, RATP, SNCF) sont reversées aux autorités organisatrices. Sont ainsi imposées la quasi-totalité des employeurs publics et privés de plus de neuf salariés ayant leur lieu de travail effectif dans le périmètre de l'autorité organisatrice de transports (région Ile-de-France pour le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et périmètre de transport urbain pour les autorités organisatrices de province).
- [14] Hors Île-de-France, la mise en place du versement transport et la fixation de son taux dépendent de décisions des autorités organisatrices de transport urbain, les communes ou les EPCI et syndicats mixtes compétents, au sens de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982.
- [15] Le niveau des taux *maxima* est fixé par la loi et les taux effectifs sont votés par délibération des organes délibérants des collectivités concernées en région Île-de-France et en province.
- [16] En région parisienne, il s'établit désormais à 2,7 % pour Paris et les Hauts-de-Seine, 1,8 % pour les communes de Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, 1,6% pour les communes relevant de l'unité urbaine de Paris et à 1,5 % dans les autres communes de la région, soit une moyenne régionale de 2,08 % (rapport produit total brut VT sur assiette VT). Le total des sommes collectées et reversées au STIF s'est élevé en 2013 à 3,4 Mds€ en produit brut.
- [17] En province, l'échelle des taux dépend de l'importance de la population et de la création de nouveaux modes de transports en site propre. Le taux peut ainsi varier de 0,55 % pour les communes ou structures intercommunales dont la population est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants à 1 % pour les communes et structures intercommunales de plus de 100.000 habitants. Le taux est majoré de 0,75 % en cas d'engagement de création d'une « infrastructure de transports collectifs en mode routier ou guidé ». La présence d'une communauté de communes ou d'agglomération, ou de communes touristiques (art. 55 de la loi Grenelle II) permet également de déroger à ces taux plafonds et de porter le taux jusqu'à 2 % (dix agglomérations atteignent ce taux plafond). En moyenne, sur l'ensemble du territoire hors Île-de-France, le taux de prélèvement est de 1,48 %. Les 250 autorités organisatrices ayant institué le versement transport ont bénéficié en 2012 d'un produit brut de 3,6 Mds€. Sur ce total les seules autorités organisatrices disposant d'un réseau de transport en site propre (métro, tramway ou bus guidé à haut niveau de service) ont perçu 3,2 Mds€. En 2013, les syndicats mixtes de coordination entre autorités organisatrices de transport ont levé 20 M€ de versement transport.
- [18] La mesure applicable aux conseils régionaux n'est pas encore entrée en vigueur. La rédaction adoptée dans la loi précitée limite en pratique ce prélèvement aux communes touristiques et aux seules communes de plus de 10000 habitants hors périmètre de transport urbain.

1.1.2 Le financement des réseaux de transport public dépend très largement des contributions versées par les employeurs publics et privés

- [19] Le versement transport a généré en 2013 une recette de 7 Mds €. Il représente 44 % du financement des dépenses globales de transport urbain en province, 47 % de l'ensemble des ressources du système de transport francilien (y compris le remboursement obligatoire des titres de transport par les employeurs) et les deux tiers des ressources du budget du STIF.
- [20] Depuis la levée des restrictions d'usage par la loi du 4 août 1982, il peut être affecté indistinctement à la prise en charge de tarifs sociaux et des réductions tarifaires, aux dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains.
- [21] Ce versement est une recette dynamique (+ 66 % sur 10 ans en province compte tenu de l'extension constante du périmètre des EPCI existants ou de la création de nouveaux EPCI), dont l'évolution a toujours été supérieure à la hausse du PIB et à la croissance de la masse salariale dans le privé. En dix ans, son produit a crû de 4 % dans les dépenses de transport urbain alors que la part des recettes commerciales augmentait de 1,64 %.
- [22] Ainsi, le STIF fait appel à plusieurs ressources comprenant, outre le versement transport, les contributions obligatoires de ses membres, la dotation budgétaire de l'État au titre du transport scolaire, les transferts de fiscalité intervenus en 2005 pour compenser les charges liées au retrait de l'État du STIF, une subvention de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) de 400 M€ au titre du renouvellement du matériel roulant en Île-de-France et une part du produit national des amendes de police réparti par le Comité des finances locales. L'État a pris à sa seule charge en 2005 le surcoût du régime de retraites de la RATP en versant une contribution budgétaire spécifique à cette entreprise.

Graphique 1 : Financement du fonctionnement des transports en commun en Île-de-France



Source : STIF, 2013

- [23] Bien que le STIF se soit vu reconnaître une compétence en matière de maîtrise d'ouvrage, l'essentiel des investissements d'infrastructure et de maintenance sont assurés et financés par les entreprises publiques qui bénéficient de financements ad hoc dans le cadre des volets ferroviaires des contrats de projets ou de financements spécifiques comme le plan de mobilisation pour les transports en Ile-de-France. Les dotations aux amortissements et les frais financiers supportés par les entreprises publiques en Île de-France au titre de leurs programmes d'investissements sont pris en compte dans les contributions des contrats de service public passés avec le STIF. Le STIF, décentralisé à dette zéro en 2005, devrait connaître à terme un endettement significatif puisqu'il finance désormais l'acquisition et l'entretien du matériel roulant des entreprises. Il sera amené également à assurer l'équilibre d'exploitation des ouvrages qui lui seront remis à terminaison par la Société du Grand Paris.
- [24] En province, les autorités organisatrices assurent, sauf cas marginaux de concessions de travaux et de services publics, l'essentiel des charges d'infrastructures et de matériels roulants et sont propriétaires des équipements correspondants et supportent la charge de la dette correspondante (par exemple 1,2 Md€ pour le SYTRAL à Lyon).
- [25] En province, le versement transport a été conçu à la fois pour participer au financement des charges d'exploitation des réseaux, avec des taux très différenciés selon leur taille, et pour financer la réalisation d'infrastructures de transport en site propre par le mécanisme de majoration de 0,75 % pour ce type de projet. En pratique, les autorités organisatrices de plus d'un million d'habitants et à transports collectifs en site propre (TCSP) prélèvent l'essentiel de la ressource de versement transport et les quatre plus grandes autorités organisatrices (Lyon, Lille, Toulouse, Bordeaux) perçoivent à elles seules 40 % du produit.
- [26] Si le versement transport a accompagné, de manière particulièrement dynamique, les progressions d'offre et d'usage sur les réseaux de transport public de province, il n'a pas en revanche permis sur longue période une amélioration du taux de couverture des dépenses d'exploitation par les recettes commerciales puisque sur l'ensemble des réseaux analysés par le Groupement des autorités responsables de transport (GART) et l'Union des transports publics et ferroviaires (UTPF) entre 1999 et 2011, ce taux est passé de 38 % à 23 %, celui des réseaux à TCSP passant pour sa part de 45 % à 38,3 %.

Tableau 1 : Évolutions du mode de financement du transport urbain (Agglomérations de toutes tailles)

	Participation à l'effort global	Taux de croissance moyen annuel
Recettes commerciales	10 %	1,64 %
Versement transport	49 %	4,08 %
Budget général des AOTU	48 %	6,06 %
État	- 7 %	- 13,15 %
Global	100 %	3,76 %

Source : FCL Gérer la Cité à partir des données publiées par le Gart et le Predit

1.1.3 Le versement transport a permis un effort d'investissements sans précédent dans les réseaux de transport

- [27] En 1963, après la vague de démantèlement des réseaux de l'après-guerre, seules restaient trois villes équipées d'un tramway : Saint-Etienne, Lille et Marseille. À partir de 1973, en réponse au premier choc pétrolier et grâce à l'institution du versement de transport, les plus grandes villes ont commencé à réaliser avec le soutien massif de l'État (taux de subvention de 40%) les premières lignes de métro lourd à Lyon et Marseille, alors que Lille mettait en service en 1985 la première ligne de métro automatique suivie par Toulouse en 1987. Nantes et Grenoble furent pour leur part pionnières dans la relance du tramway avec le lancement du tramway français standard à partir de 1985.
- [28] La chronique des dernières décennies montre bien la montée en puissance des projets de TCSP avec une accélération significative du recours au mode tramway devenu un mode consensuel à partir de 1995 avec un effet certain dans les politiques locales d'aménagement urbain. Avant le cycle des appels à projets décidés au titre du Grenelle de l'environnement, il existait ainsi :
- ✓ 190 km de métro et de tramway dans 9 agglomérations en 1998,
 - ✓ 280 km de métro et de tramway dans 11 agglomérations en 2001,
 - ✓ 359 km de métro, tramway et systèmes guidés sur pneus dans 15 agglomérations en 2005,
 - ✓ 538 km de métro de tramway et systèmes guidés sur pneus dans 20 agglomérations en 2007,
 - ✓ et 576 km en 2009, correspondant à 49 km de métro lourd, 81 km de métro léger, 361 km de tramway, 14 km de tramway sur pneu et 71 km de bus à haut niveau de service (BHNS).
- [29] Les 17 agglomérations ayant un périmètre de transport urbain de plus de 300 000 habitants disposaient déjà d'un système de transport guidé, aux seules exceptions de Lens, Aix-en-Provence et Toulon. Cinq de ces agglomérations avaient déjà un réseau structuré (Lyon, Lille, Nantes, Grenoble et Strasbourg), Bordeaux et Montpellier continuant de mailler leurs réseaux en multipliant les lignes à tronc commun. La réalisation de ces infrastructures sur la dernière décennie a abouti à des moyennes d'investissements par les autorités organisatrices supérieures à 2 Mds € par an.
- [30] Les marges de manœuvre en matière de versement de transport paraissent toutefois avoir atteint leurs limites : le syndicat des transports d'Ile-de-France a d'ores et déjà mobilisé la ressource en ayant adopté les taux plafonds fixés par la loi et les plus grands réseaux de province sont dans la même situation; il faut ajouter à ces contraintes la majoration de 7 à 10% des taux de TVA applicables aux titres de transport et les incertitudes pesant sur les ressources de l'AFITF pour financer les nouveaux investissements des réseaux de transport public.
- [31] A défaut de politiques plus volontaristes en matière de tarification, l'ajustement ne pourra se faire qu'avec une hausse de la contribution des collectivités locales ou des mesures de réduction d'offres ou de report de projets d'investissements peu compatibles avec les objectifs poursuivis en matière de développement durable.

1.2 Certaines associations et fondations ont bénéficié, souvent de longue date, parfois de manière contestable, d'exonérations de versement transport

- [32] Il existe un principe général d'assujettissement au versement transport, qui concerne notamment l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics (qu'ils soient à caractère industriel et commercial ou administratif), les GIP, les GIE, les employeurs du secteur privé quelles que soient la nature et la forme de leur activité.
- [33] Ce principe général d'assujettissement est tempéré par de rares exceptions comme celles portant sur les dispositifs zonés de discrimination territoriale (ZRR, ZRU, ZFU) ou comme celle valant pour certaines associations et fondations.

- [34] En effet, il résulte de l'article L2333-64 du Code général des collectivités territoriales relatif au versement transport en dehors de la région d'Île-de-France et de l'article L2531-2 de ce même code relatif à la région d'Île-de-France que sont assujetties au versement transport toutes les personnes physiques et morales qui emploient plus de neuf salariés dans une zone de transport, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social.

Dispositions du code général des collectivités territoriales applicables avant le 1^{er} janvier 2015

En dehors de la région d'Île-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés (L.2333-64).

Dans la région d'Île-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique, à but non lucratif, dont l'activité est de caractère social, sont assujetties à un versement de transport lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés. (L.2531-2).

1.2.1 Principe et modalités de l'exonération des associations et fondations

- [35] Les conditions posées par les textes (reconnaissance d'utilité publique, but non lucratif et caractère social) sont cumulatives. Pour bénéficier de l'exonération, la fondation ou l'association doit obtenir une décision expresse de l'autorité organisatrice, constatant que les conditions sont réunies. Si l'une de ces conditions n'est pas remplie, l'association ne peut prétendre bénéficier de l'exonération du versement transport.
- [36] En cas de succession d'autorité organisatrice, les décisions prises par l'autorité ayant fait l'objet d'une dissolution ou d'une transformation sont opposables à l'AOT qui lui succède. Les décisions d'exonérations prises par une autorité organisatrice ne sont en revanche pas opposables aux autres AOT. Par conséquent, une association peut être exemptée dans une zone de transport et être redevable de la contribution sur les autres zones de transport.
- [37] Par ailleurs, les dispositions de l'article D.2333-85 du CGCT prévoient que « la commune ou l'établissement public mentionné à l'article D. 2333-87 [il s'agit d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains] établit la liste des fondations et associations exonérées en application de l'article L2333-64 du CGCT ». En conséquence, il faut que l'AOT ait pu vérifier que l'association ou fondation concernée pouvait être exonérée. Si ce n'est pas le cas, elle doit être assujettie au paiement du versement transport. C'est à la date de cette décision que l'association peut bénéficier de l'exonération (C. Cass 5 février 1998, *Ass « Les nids »/SIVOM aggl. Rouennaise*), sans effet rétroactif.
- [38] En province, l'AOT établit par délibération la liste des fondations et associations exonérées de versement transport; en Île-de-France, le directeur général du STIF établit cette liste. A l'occasion des contrôles comptables d'assiette, il appartient aux inspecteurs du recouvrement des URSSAF et autres organismes de recouvrement de vérifier que l'employeur dispose pour la période contrôlée d'une décision d'exonération de la part de l'AOT compétente mais il n'appartient pas aux organismes de recouvrement de vérifier que les conditions d'exonération à cette taxe sont réunies.

1.2.2 Les conditions de l'exonération ont été progressivement construites par la jurisprudence

- [39] Les demandes d'exonération ont soulevé un contentieux régulier traité par les tribunaux de l'ordre judiciaire en tant qu'il porte sur les règles d'assujettissement (Tribunal des conflits, 2 mai 1988, *SA transport Besseyre* ; Conseil d'Etat, 27 mai 1988, *Sitram*).

1.2.2.1 La reconnaissance d'utilité publique

- [40] Le problème de la reconnaissance d'utilité publique (RUP) ne se pose pas de la même façon selon les modes d'organisation des associations et fondations concernées.
- [41] En effet, si l'on est en présence d'une association nationale reconnue d'utilité publique qui exerce son activité sur tout le territoire par le biais de structures régionales sans que ces dernières aient d'organes de direction propres, d'autonomie juridique ou de gestion administrative et financière autonome, ces associations régionales ne sont pas distinctes de l'association nationale. Elles peuvent en conséquence bénéficier du régime de l'association nationale.
- [42] Le problème est de savoir si une association simplement affiliée à une association reconnue d'utilité publique, mais qui dispose de structures propres, d'organes de gestion, de l'autonomie administrative et financière, peut prétendre à l'exonération du versement transport.
- [43] La circulaire n° 74-210 du 16 décembre 1974 du ministère en charge des transports rappelle les dispositions de la loi du 11 juillet 1973 concernant l'exonération du versement transport au bénéfice des fondations et associations à but non lucratif reconnues d'utilité publique et dont l'activité a un caractère social. Elle considère que ces trois qualifications doivent être remplies d'une façon stricte, sauf dans le cas des associations non reconnues elles-mêmes d'utilité publique, mais affiliées à des organismes reconnus d'utilité publique par décret en Conseil d'État. Dans ce cas, la condition est supposée remplie : on considère que l'association affiliée poursuit, de fait, les mêmes objectifs que l'association reconnue d'utilité publique.
- [44] Toutefois, la circulaire n° 76-170 du 31 décembre 1976 de ce même ministère atténue quelque peu les effets de l'exception mise en place en 1974 en disposant que « si l'on peut considérer que le bénéfice de cette reconnaissance (d'utilité publique) est susceptible d'être étendu aux organismes affiliés à une association elle-même reconnue d'utilité publique, il convient cependant d'examiner de près la nature de la filiation, une simple déclaration d'affiliation ne pouvant suffire à prouver l'existence d'un lien réel ».
- [45] Dans ce contexte lié à la doctrine ministérielle, la position des autorités organisatrices a été parfois délicate : accepter automatiquement la reconnaissance d'utilité publique par affiliation en considérant que les filiales poursuivent, de fait, les mêmes objectifs que les associations « mères » ou bien opérer un contrôle plus strict (étude des statuts, analyse de documents comptables, ...).
- [46] Ces prudences de la doctrine administrative se sont cumulées aux hésitations de la jurisprudence.
- [47] Dans un arrêt du 8 juin 1995¹, la Cour d'appel de Dijon a considéré que « les circulaires qui instituent des tolérances laissées à l'appréciation des collectivités locales n'ont aucun caractère normatif et ne peuvent avoir pour effet de détourner le sens clair de la loi qui réserve le bénéfice de l'exonération aux associations reconnues d'utilité publique ».
- [48] Ce jugement, qui défend une application stricte de la loi, avait le mérite d'éclairer quelque peu les autorités organisatrices sur la marche à suivre en matière d'exonération du versement transport. Cependant, d'autres décisions sont venues contredire cette position, engendrant par la même occasion, un doute.

¹CA Dijon, 8 juin 1995, *ACODEGE et URSSAF de Dijon*.

- [49] C'est ainsi que le tribunal des affaires de sécurité sociale de Rennes a considéré qu'une filiale d'association reconnue d'utilité publique pouvait bénéficier de cette reconnaissance par simple extension : « il peut être admis que l'ADAPEI étant affiliée à l'UNAPEI, association reconnue d'utilité publique, et ayant pour but d'exercer au niveau local l'activité qui est l'objet même de l'association nationale, puisse être considérée par extension comme une association d'utilité publique »².
- [50] Un arrêt de la chambre sociale de la Cour d'Appel d'Aix-en-Provence est venu appuyer cette solution. La juridiction a estimé automatique la reconnaissance d'utilité publique par affiliation (« attendu que l'ADSL du Var est affiliée à l'Association Française pour la Sauvegarde de l'Enfance et l'Adolescence, association nationale reconnue d'utilité publique par décret du Premier Ministre (...), il n'est pas contesté qu'elle remplit du fait de cette affiliation la condition tenant à la reconnaissance d'utilité publique »)³. Cette jurisprudence tendait à légitimer la reconnaissance de l'utilité publique par affiliation. Mais, par un arrêt en date du 23 octobre 1997, la chambre sociale de la Cour d'Appel de Montpellier a affirmé que ce type de reconnaissance ne répondait pas aux critères fixés par la loi : « le seul fait qu'elles (l'association familiale protestante et l'ADAGES) soient adhérentes à des unions reconnues d'utilité publique ne leur confère pas, en effet, la reconnaissance d'utilité publique exigée par l'article L233-58 du code des communes ».
- [51] Finalement, la Chambre sociale de la Cour de Cassation, dans son arrêt, *SITRAM c/Association Les Papillons blancs* du 4 mars 1999 n'a pas accordé la reconnaissance d'utilité publique par affiliation. Selon l'attendu de principe : « l'affiliation de l'association Les Papillons blancs à l'UNAPEI, association nationale reconnue d'utilité publique ne lui conférerait pas cette qualité » et d'ajouter « qu'en faisant prévaloir le texte d'une circulaire administrative qui ajoute une dérogation sur les termes clairs de la loi, la Cour d'appel a violé par refus d'application l'article L233-58 ».

1.2.2.2 Le caractère social de l'activité de l'association

- [52] Les interrogations sur la notion de « caractère social » ont été éclairées par la circulaire ministérielle du 31 décembre 1976 et par la jurisprudence.
- [53] Selon la circulaire, « le caractère social d'une association ne doit pas s'apprécier au regard de la nature intrinsèque de l'activité en cause, mais des modalités selon lesquelles s'exerce cette activité ». Ainsi, pour la doctrine administrative, la fourniture par un organisme de prestations qui font l'objet en échange de versements destinés à équilibrer le compte d'exploitation, voire à dégager des recettes, ne présente pas au sens de la loi un « caractère social » (cas d'un établissement recevant un prix de journée calculé pour assurer l'équilibre financier du budget). En revanche, ce caractère est incontestable lorsque la prestation est fournie dans des conditions telles que l'organisme ne peut manifestement pas équilibrer les charges en résultant grâce aux seuls versements effectués en contrepartie.
- [54] L'examen de la jurisprudence a permis d'éclairer la notion de caractère social de l'activité sans apporter pour autant de certitude absolue puisqu'il convient nécessairement de se livrer à un examen au cas par cas. Les différentes juridictions se sont appuyées sur les critères cumulatifs suivants :
- ✓ le concours de bénévoles pour l'exercice de l'activité ;

² TASS de Rennes, *ADAPEI c/URSSAF d'Ille-et-Vilaine*, 2 mai 1997

³ Cour d'Appel d'Aix-en-Provence, *SITCAT de Toulon et ADSEA Var*, 21 mai 1997

✓ la gratuité ou la participation modique de l'utilisateur par rapport au service rendu (les prix des services rendus sont inférieurs à ceux des établissements publics ou privés de même nature) qui doit se traduire par des aides extérieures pour équilibrer les comptes (la majorité des cas de jurisprudence excluant, pour la prise en compte de ces aides extérieures, le prix de journée versé par la sécurité sociale ou les collectivités) ;

✓ les financements extérieurs ;

✓ l'objet ou les missions de l'association.

[55] A titre d'exemple de la construction progressive de cette jurisprudence,

- Les arrêts de la Cour d'Appel de Toulouse du 15 janvier 1993 et de la Cour de Cassation du 29 février 1996 relatifs à l'association des compagnons du devoir du Tour de France: « l'association assure avec le concours de bénévoles l'hébergement de jeunes ouvriers (...) elle ne demande en contrepartie qu'une participation sans rapport avec le service rendu et doit recourir à des aides extérieures pour équilibrer son budget (...). Elle remplit les conditions d'exonération du versement transport ».

- L'arrêt de la Cour de cassation du 30 novembre 1995 sur la Maison du Diaconat c/Syndicat intercommunal des transports de l'agglomération mulhousienne: sans nier que la fondation avait une mission à caractère social, la Cour a indiqué qu'une clinique gérée par une fondation qui pratique des prix de journée équivalents à ceux du secteur concurrentiel et ne crée pas de conditions privilégiées à des catégories sociales défavorisées, ne pouvait être exonérée car elle n'avait pas d'utilité sociale. Cette fondation exerçant bien une activité économique à part entière, elle ne possédait pas par conséquent de caractère social.

- Le jugement du TASS de Rennes⁴ qui estime qu'en raison du fait que « l'ADAPEI, par son fonctionnement reçoit des subventions publiques, ainsi qu'un prix de journée et dispose d'un personnel salarié non bénévole (...) et que certains de ces établissements fournissent des prestations de service aux particuliers donnant lieu à rémunération », on pouvait douter du caractère social de l'activité de l'association.

- Un arrêt du 10 novembre 1997 de la Cour d'Appel de Limoges qui a mis en évidence que le fonctionnement d'une association reposait essentiellement sur un bénévolat largement pratiqué et que « les éventuels versements des personnes concernées à titre de contribution aux frais, loin d'équilibrer le compte d'exploitation de l'association, ne pouvaient réglementairement constituer qu'une très faible part du financement de ces prestations ».

- Un arrêt du 25 février 1998 de la Cour d'Appel de Metz qui refuse de reconnaître le « caractère social » au motif qu'il aurait fallu justifier « que les prix de journée étaient très inférieurs à ceux pratiqués dans les établissements d'hospitalisation publics et privés et surtout que les personnes à revenus modestes bénéficiaient de conditions financières privilégiées leur permettant d'avoir accès à des soins non remboursés par les organismes sociaux ».

- Un jugement du TASS de Rennes qui précise que « le pôle de rééducation professionnelle et fonctionnelle est principalement géré par des salariés, que le fonctionnement du centre résulte quasi-exclusivement de fonds publics, que l'association LADAPT ne justifie pas que, sans prendre en compte les remboursements ou prises en charge versés par les organismes de protection sociale, le prix des prestations offertes aux utilisateurs de ses services est manifestement inférieur à leur coût, qu'il n'est pas établi que le financement du centre soit différent de celui d'un établissement hospitalier doté d'un prix de journée, que la participation de bénévoles aux activités du centre est limitée, il apparaît que le caractère social de l'activité du centre n'est pas établi, quand bien même il n'existerait pas, dans ce domaine d'activité, de structures lucratives concurrentes »⁵.

⁴ TASS de Rennes, *ADAPEI c/ URSSAF d'Ille-et-Vilaine*, 2 mai 1997

⁵ TASS de Rennes, *Association LADAPT contre URSSAF d'Ille-et-Vilaine*, 29 novembre 2001

- [56] A l'inverse, le caractère social peut être reconnu pour un centre de soins géré par une association qui dispense des prestations de vaccinations gratuites pour les populations à risques et d'autres prestations sans paiement de ticket modérateur, opérations génératrices de déficits compensés par les collectivités publiques (commune, département, État) ; il en va de même pour le comité local de la Croix rouge dont l'action consiste en des interventions gratuites pour les soins d'urgence et l'aide aux personnes démunies. En revanche, ce caractère n'est pas démontré dans le cas d'une maison d'accueil de personnes âgées⁶.
- [57] Le juge a donc eu l'occasion de préciser qu'un financement quasi-exclusif par prix de journée, dotation globale de financement, produit de l'activité hospitalière excluait le bénéfice de l'exonération⁷, ce qui excluait (en droit sinon en fait) les établissements sanitaires, médico-sociaux ou sociaux, notamment tarifés en application de l'article L.310-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF).

1.2.3 Un dispositif mal connu ou insuffisamment maîtrisé par les AOT concernées

- [58] Le dispositif, en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014, est assez largement méconnu des autorités organisatrices de transport : il n'existe pas de recensement exhaustif et d'analyse approfondie des décisions d'exonération prises par les collectivités et groupements concernés.
- [59] Une des raisons avancées tient à l'ancienneté d'un dispositif qui a été mis en œuvre à partir de 1975. La plupart des autorités organisatrices ont connu, depuis cette date, des évolutions successives de leur périmètre d'intervention et de leurs formes d'organisation, passant de structures intercommunales à vocation unique ou de syndicats mixtes à des structures intercommunales intégrées de type communautés urbaines ou communautés d'agglomération.
- [60] Le syndicat des transports parisiens, prédécesseur du STIF, a vu son périmètre élargi à l'ensemble de la région Île-de-France, en 1991, avant d'être décentralisé en 2005 et de devenir un établissement public territorial.
- [61] À la demande de la mission, les deux plus grandes autorités organisatrices (le STIF et le SYTRAL) ont pu produire des listes d'associations et de fondations exonérées sur la base de délibérations explicites ou de décisions de la direction générale (47 associations pour le SYTRAL, 130 pour le STIF), sans être pour autant certaines de l'exhaustivité des listes produites et sans disposer surtout de l'estimation des pertes de recettes correspondantes. L'une des AOT consultées a produit une délibération prise en 1999 décidant de ne retenir qu'un des critères sur trois qualifiant le caractère social de l'activité principale de l'association.
- [62] L'ACOSS a pu fournir à la mission une estimation de la masse salariale des associations et fondations intervenant dans le champ du social et n'acquittant pas de VT sur les zones où est institué cet impôt : les enjeux d'assiette correspondent à 5,5 Mds€ de masse salariale dé plafonnée, soit des pertes de recettes de l'ordre de 85 M€. Ce montant est à rapprocher utilement du total du produit brut de versement transport de 2013 arrêté à 7 Mds€.

1.3 Le développement des contentieux et la révision des délibérations des autorités organisatrices de transport ont motivé l'intervention du législateur

⁶ Cour Cass, ch. Soc, *Syndicat mixte de l'agglomération caennaise/Croix rouge française*, 31 janvier 2002

⁷ Ibid.

- [63] Comme indiqué ci-dessus, les pratiques des AOT se sont révélées assez variables: certaines ont fait preuve d'une mansuétude plus ou moins grande à l'égard des associations et fondations ; d'autres ont pu durcir, notamment au cours de la période récente, leur appréciation, avec la volonté de conforter leurs ressources. Ces dernières ont globalement été suivies par le juge, aboutissant à une jurisprudence globalement favorable aux AOT ayant une interprétation stricte du dispositif.
- [64] Le montant des redressements effectués entre 2009 et 2014 au titre du versement transport sur les associations (27,7 M€) et sur les fondations (0,7 M€) peut être analysé comme le résultat d'un durcissement des conditions d'exonérations.

Tableau 2 : Montant des Redressements / Restitutions pour des chefs de redressement VT (en €)

	Associations		Fondations	
	Redressements	Restitutions	Redressements	Restitutions
2009	6 466 613	1 053 079	96 352	3 735
2010	2 947 968	694 201	156 326	0
2011	5 253 100	852 493	0	0
2012	9 386 034	467 464	18 818	1 256
2013	3 083 764	407 693	310 599	0
2014	632 965	213 417	126 034	0

Source : ACOSS - Associations et Fondations 2009-2014 (à fin août)

- [65] C'est dans ce contexte que l'Assemblée nationale a voté début 2014, en première lecture du projet de loi relatif à l'économie sociale et solidaire, un amendement étendant de façon substantielle le champ de l'exonération en généralisant l'exemption aux associations et fondations bénéficiant de l'agrément nouvellement prévu à l'article L3332-17-1 du code du travail. Cet agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » permettait à une très large partie des associations du champ social de bénéficier d'une exemption de droit du versement transport : entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion, établissements et services d'aide par le travail, etc.⁸
- [66] L'amendement n'a finalement pas été retenu, le Gouvernement s'étant alors engagé à mener une concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes pour trouver un compromis acceptable entre la perte de recettes supportable pour les AOT et l'appui aux associations et fondations dont les activités revêtent une utilité sociale. Tels sont les objectifs du dispositif adopté à l'article 17 de la loi de finances rectificative du 8 août 2014.

1.3.1 Le nouveau dispositif applicable à compter du 1^{er} Janvier 2015 apporte des évolutions majeures

- [67] Régi comme précédemment par les articles L2333-64 et L2531-2 du CGCT, le nouveau dispositif institue pour certaines associations et fondations une exonération qui est, selon la nature de leur activité, soit de droit, soit sur délibération de l'AOT. Les dispositions doivent s'appliquer aux rémunérations versées à compter du 1^{er} Janvier 2015.

1.3.1.1 L'exonération de droit du versement transport

- [68] A l'encontre de ce qui avait été envisagé par l'Assemblée nationale lors de l'examen de la loi relative à l'économie sociale et solidaire, le texte de la LFR, qui s'inspire de la jurisprudence dégagée par la Cour de cassation, conduit à resserrer le champ des structures exemptées, moins par rapport au droit antérieur au sens strict que par rapport aux pratiques constatées sur les territoires.

⁸ Cf. article 11 de la loi n° 2014-856 du 31 Juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire.

[69] Deux éléments restent inchangés : le bénéfice de l'exonération de droit est réservé aux associations et fondations i) reconnues d'utilité publique, ii) à but non lucratif. Cependant, le premier critère n'était pas, on le verra, toujours respecté. En outre, des structures juridiques d'une autre nature, comme les centres de lutte contre le cancer, pouvaient bénéficier d'exonérations : les centres disposent en effet d'un statut *sui generis*, fixé par les articles L.6162-1 et suivants du code de la santé publique, et qui en fait des personnes morales de droit privé, qui n'ont pas le statut d'association, bien que qu'ils soient classés dans cette rubrique dans la fiche INSEE d'inscription au répertoire SIREN.

[70] Ce nouveau régime se substitue au régime d'exonérations sur décision expresse de l'AOT, qui reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 2014, et élargit sensiblement le périmètre des activités exonérées en introduisant le champ de « l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ». Cet ajout fait entrer potentiellement dans le dispositif d'exonération le secteur de l'éducation populaire, qui représente 430 000 associations qui emploient 350 000 ETP pour un budget de 18Mds €, ce qui accroît mécaniquement le risque financier pour les ressources des AOT (cf *infra*).

[71] Contrairement au dispositif normalement retenu pour les régimes d'exonération de plein droit de fiscalité locale, les dispositions adoptées ne prévoient pas la possibilité pour les collectivités et groupements concernés de s'y opposer par délibération contraire.

[72] De droit sont exonérées du versement transport à compter de 2015 :

- les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale est i) d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, du fait de leur situation économique et sociale, du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou du fait de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, ii) de contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ;

- et satisfaisant à l'une au moins des trois conditions suivantes :

- ✓ les prestations sont assurées à titre gratuit ou contre une participation des bénéficiaires sans rapport avec le coût du service rendu et sans contrepartie légale acquise à la fondation ou à l'association notamment au titre de l'article L.314-1 du code de l'action sociale et de la famille; en pratique cet article fixe les règles de compétence pour la détermination de la tarification applicable pour les établissements et services intervenant dans le domaine de l'action sociale et médico-sociale et qui sont soumis à autorisation ou à agrément. Sur ce fondement sont donc notamment exclues du champ de l'exonération du versement transport les associations et fondations dont les prestations sont tarifées en application des dispositions de l'article L.314-1 précité.

- ✓ l'équilibre financier de l'activité est assuré au moyen d'une ou plusieurs subventions au sens de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cette condition concerne les associations et fondations en tout ou partie financées par des subventions versées par les administrations de l'Etat, par les collectivités territoriales, par les organismes de sécurité sociale et par les autres organismes chargés de la gestion d'un service public industriel et commercial et pour lesquelles une convention doit être conclue lorsqu'elles dépassent 23000 euros. Lorsque le montant des subventions excède 153000 euros, les associations doivent établir des comptes annuels qu'elles ont l'obligation de publier, assorties des rapports des commissaires aux comptes.

- ✓ l'activité principale est exercée de manière prépondérante par des bénévoles et volontaires.

⁹ Source : Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire (CNAJEP). Toutes ces associations ne sont naturellement ni sises dans un périmètre de transports urbains (PTU), ni reconnues d'utilité publique, ni employeuses de plus de neuf salariés.

- [73] Cette rédaction s'inspire du faisceau d'indices qu'avait dégagé la jurisprudence pour apprécier le caractère social de l'association, lequel ne « devait pas s'apprécier au regard de la nature intrinsèque de l'activité en cause, mais des modalités selon laquelle s'exerce l'activité »¹⁰.
- [74] Le texte législatif détermine donc des critères qui offrent un cadre qui paraît clair et connu. Pour autant, et si elle a été précisée par l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire¹¹, la notion de subvention (l'un des indices prêtant aujourd'hui le plus à débat) gagnerait à être précisée par voie de circulaire.
- [75] L'article 17 de la LFR exonère en outre de plein droit les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif « dont l'activité principale consiste à coordonner, soutenir ou développer des fondations et associations » qui entrent dans le champ de l'exonération précédente, ce qui conduit à inclure dans le champ de l'exonération les structures « têtes de réseau » qui, a priori, ne remplissent pas les exigences en matière de recours aux bénévoles ou de prestations.
- [76] Au final, il s'agit donc, mais sous réserve du cas particulier du secteur de l'éducation populaire, d'un dispositif d'exonération limité dans sa portée – et qui exclut la très grande majorité des établissements sociaux et médico-sociaux qui, pour certains, avaient pu bénéficier précédemment d'exonérations décidées par les AOT.

1.3.1.2 L'exonération du versement transport sur décision de l'AOT

- [77] Pour favoriser la perpétuation de ces exonérations aux associations bénéficiant de prix de journée ou de financements de ce type, il était possible d'ouvrir aux AOT qui l'auraient souhaité la faculté de maintenir ces exonérations, à titre facultatif. C'est ce que ne permet pas le texte de l'article 17 qui limite le champ de l'exonération facultative à deux motifs.
- ✓ Peuvent être exonérées du versement transport, par une délibération de l'autorité organisatrice de transport, les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif et dont l'activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et qui satisfont donc à l'une au moins des trois conditions exigées pour le bénéfice de l'exonération de droit.
 - ✓ Peuvent être exonérées, également sur délibération de l'AOT, les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de cette association poursuit les mêmes objectifs que ceux définis pour bénéficier de l'exonération facultative et satisfait à l'un des trois critères fixés pour l'exonération de droit.
- [78] Le second cas (affiliation à une association reconnue d'utilité publique) permet à des associations de taille modeste et ne bénéficiant pas de la reconnaissance d'utilité publique, de bénéficier des mêmes avantages que leur « structure-mère ». Sous réserve des choix qu'effectueront les collectivités territoriales, cette ouverture concédée par le législateur doit conduire à remédier à des inégalités de traitement sur le territoire et promouvoir une unification de la législation applicable pour des associations de même taille et de même activité. La portée de la mesure serait renforcée si elle s'appliquait aussi à l'exonération de droit, ce qui paraîtrait plus logique.
- [79] En revanche, le premier cas présente plusieurs difficultés.

¹⁰ Circulaire n°76-170 du 31 décembre 1976 relative au versement transport : modalités de prélèvement et d'affectation (Bulletin officiel du ministère chargé des transports n° 77/7, texte 119).

¹¹ Qui modifie l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

- [80] Il étend le périmètre possible des exonérations, par rapport à l'exonération de droit, aux domaines, statistiquement et juridiquement difficiles à identifier, de « la préservation et du développement du lien social », du « maintien et renforcement de la cohésion territoriale », formulations qui s'écartent de la logique historique de l'exonération, qui est ciblée sur des prestations et services accordés à des publics fragiles.
- [81] En outre, il ne conduit pas à faire du dispositif facultatif un vrai dispositif complémentaire à celui de l'exonération de droit et offre peu de latitudes aux collectivités territoriales : les domaines d'activité définissant le social sont proches et les conditions d'exercice de ces activités identiques (recours aux mêmes trois critères issus du faisceau d'indices). En conséquence, il exclut la très grande majorité des établissements sociaux et médico-sociaux qui avaient pu bénéficier d'exonérations décidées par les AOT, pour des montants financiers importants (cf chiffrages *infra*).
- [82] Les critères d'activité et les conditions à satisfaire sont finalement aussi contraignants pour les exonérations facultatives que pour les exonérations de plein droit, à la seule différence de pouvoir faire jouer le dispositif de l'affiliation à une association reconnue d'utilité publique pour bénéficier du régime d'exonérations facultatives. Les domaines respectifs de l'exonération de droit et de l'exonération facultative en termes de champs d'activité et de critères à satisfaire doivent être plus clairement établis sauf à admettre que le régime de l'exonération facultative viendrait compenser pour un même type d'activité principale la non éligibilité au régime d'exonération de droit.

1.3.2 Le nouveau dispositif souffre toutefois de difficultés d'interprétation et d'application

1.3.2.1 La première difficulté concerne le caractère opératoire du dispositif

- [83] Le texte s'appliquera aux rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2015.
- [84] Pour ce qui concerne l'exonération de droit, il n'est prévu aucun accompagnement à la fois pour les collectivités locales concernées et pour les associations et fondations susceptibles d'en bénéficier.
- [85] L'exonération de droit ne fera pas l'objet d'un contrôle *a priori* du respect des conditions édictées par l'article 17. Les associations ou fondations estimant être dans le champ de l'exonération seront conduites, dans leurs déclarations sociales, mensuelles ou trimestrielles (cas du régime agricole notamment), à « déclarer » ou non le versement transport, sans qu'intervienne une décision expresse de l'AOT ou de l'organisme de recouvrement compétent. Ce choix est conforme aux pratiques antérieures. Il résulte du parti pris retenu de faire de cette exonération un droit, du développement du principe déclaratif dans les relations entre cotisants et organismes du recouvrement et de l'incapacité où seraient les organismes de procéder à un examen *a priori* du respect des conditions prévues (lequel, de surcroît, relève davantage des compétences des AOT). C'est ultérieurement, au cours des exercices 2015-2016-2017, que les URSSAF seront amenées lors de leurs contrôles, de portée plus générale¹², à vérifier le respect des conditions édictées par le législateur pour le bénéfice de l'exonération et, le cas échéant, à prononcer un redressement à l'encontre des cotisants.
- [86] L'objectif de stabilisation et de sécurisation des procédures d'exonération du versement transport ne paraît pas satisfait. Il s'en déduit deux conséquences : i) le besoin que les associations et fondations disposent d'un cadre juridique clair et le plus incontestable possible, ii) la nécessité d'une communication et d'une information, à mener par les fédérations d'associations, les AOT et les URSSAF chacune pour ce qui les concerne. Cette exigence est importante pour rassurer les uns et les autres.

¹² Et généralement menés tous les trois ans.

- [87] En ce qui concerne l'exonération facultative de versement transport, les délais prévus par les textes (délibérations avant le 1^{er} Novembre 2014 pour une application effective aux salaires versés au 1^{er} Janvier 2015) ne permettent pas aux AOT concernées d'effectuer les procédures de contrôle *a priori* de l'éligibilité des dossiers. Cette disposition paraît inapplicable – et vide largement le dispositif de sa portée pour l'exercice 2015. En effet, certaines AOT n'ont pas eu le temps matériel d'examiner les demandes en septembre et en octobre (2014) ; certaines associations n'ont pas encore formulé de demandes dans l'attente de précisions sur le dispositif de la LFR (qui n'a fait l'objet d'aucun texte d'application) ; d'autres enfin attendent une réforme du dispositif, suite à l'annonce de la concertation menée par le Premier ministre. Il apparaît donc souhaitable de donner davantage de temps aux parties pour s'approprier le dispositif et le mettre en œuvre.
- [88] Enfin, le texte précise que les décisions des AOT en matière d'exonérations facultatives auront une portée limitée à trois ans, ce qui, au regard du droit antérieur, est une source de progrès, de nombreux exemples étant signalés d'AOT ou d'associations ayant perdu la trace matérielle du bénéfice de l'exonération – sans même évoquer le cas des associations et fondations dont l'activité a évolué depuis la reconnaissance du bénéfice de l'exonération. Cette mesure offre de surcroît aux AOT une meilleure visibilité sur l'évolution prévisionnelle de leurs recettes.

1.3.2.2 L'autonomie des collectivités locales pour gérer le dispositif n'est pas assurée

- [89] Le régime d'exonération de droit introduit par la LFR ne prévoit pas, comme c'est le cas par exemple pour les régimes d'exonération de droit de fiscalité locale (par exemple dispositions « zonées » de la politique de la ville, dispositifs d'aménagement du territoire de type ZRR) la possibilité pour les groupements de collectivités locales de s'opposer par délibération expresse à ce régime d'exonération de plein droit. Si le versement de transport n'est pas, au sens strict du terme, une composante de la fiscalité locale codifiée au CGI, il est analysé comme une « imposition de toute nature » dont les groupements de collectivités locales en province et le STIF en Île-de-France fixent les taux et perçoivent le produit. La VT représente en moyenne de 30 à 40 % des ressources globales des autorités organisatrices de transport.
- [90] Le Conseil constitutionnel a par exemple admis que le législateur pouvait décider de mesures d'exonérations fiscales pour compenser les handicaps de situation de certains territoires, dans un but d'intérêt général et que le principe de libre administration était respecté dès lors qu'étaient prévus un mécanisme de compensation financière des pertes de recettes résultant des exonérations et la possibilité pour les collectivités et groupements concernés de faire obstacle par leurs délibérations à l'application de ces mesures¹³.
- [91] Le dispositif adopté par la LFR aurait pu prévoir un mécanisme de « délibération contraire » pour les collectivités et groupements concernés par le nouveau régime d'exonération de droit du VT.

2 LE DISPOSITIF ISSU DE LA LFR POUR 2014 SE PRETE DIFFICILEMENT A UN CHIFFRAGE PARTAGE

- [92] Alors qu'elle visait à clarifier et sécuriser le droit applicable en matière d'exonération des associations et fondations, la rédaction de l'article 17 de la LFR pour 2014 a fait l'objet d'appréciations divergentes de la part des associations et fondations du champ social (qui jugent qu'elle restreint fortement le périmètre des activités exonérées et occasionnera un surcoût pour les établissements qu'elles gèrent) et de la part des AOT (qui redoutent que le passage à une exonération *de droit* conduise une partie des redevables à s'auto-exonérer, ce qui pénaliserait les ressources dédiées aux transports urbains).

¹³ Considérant 37 de la décision DC 94.358 en date du 26 janvier 1994 (loi d'orientation à l'aménagement et au développement du territoire).

- [93] Le chiffrage de l'impact financier de la mesure, qu'il soit envisagé en termes de *coût net* (surcoût de dépenses pour les associations ou moindres rentrées fiscales pour les AOT, sur l'exercice 2015 et par rapport à 2014) ou en termes de *coût brut* (évolution du rendement du VT), est délicat pour plusieurs raisons.
- [94] A titre rétrospectif, la mesure de l'effet *net* de la réforme doit tenir compte du fait qu'il existait, de fait ou suite à des décisions explicites d'AOT, un volant significatif d'exonérations non fondées en droit (bénéficiant à des associations non reconnues d'utilité publique, par exemple) qu'il est complexe d'isoler dans les statistiques. En effet, la réglementation a été appliquée de manière disparate sur le territoire par les AOT et il n'a pas toujours été tenu compte des jurisprudences qui sont venues la préciser. De plus, certaines associations se sont unilatéralement exonérées en considérant qu'elles n'entraient pas dans le champ des assujettis. De ce fait, la comparaison de la situation existante avec celle qui résulterait de l'application de l'article 17 de la LFR doit tenir compte d'un effet de champ qui est double : d'une part, la « régularisation » de la situation d'associations ou fondations qui bénéficiaient d'exonérations contestables ou infondées, d'autre part le changement de périmètre strict promu par la LFR.
- [95] En second lieu, la mesure de l'effet *net* est rendue complexe par le fait que les données statistiques sont de qualité inégale et qu'elles font l'objet de partages d'information insuffisants – et parfois nuls – notamment entre le ministère de l'Intérieur, qui gère les reconnaissances d'utilité publique, les AOT, qui n'ont pas toujours de listes à jour des décisions d'exonérations rendues et l'ACOSS ou les URSSAF, qui sont censées informer les AOT de la liste des entreprises assujetties et du produit du VT.
- [96] A titre prospectif, et pour évaluer le rendement du VT en 2015 au titre de la nouvelle législation, il est nécessaire d'intégrer au raisonnement les modifications de périmètre de l'exonération que promeut l'article 17, notamment au bénéfice du secteur de l'éducation populaire ou des associations dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer l'activité d'autres associations exonérées. Il faut également tenir compte de la faculté offerte aux AOT d'étendre l'exonération à des associations non reconnues d'utilité publique mais affiliées à une fédération qui l'est, elle, et plus généralement du champ large qui leur est offert en matière d'exonération à titre facultatif. L'effet financier de cette possibilité dépendra naturellement des décisions que choisiront de prendre les collectivités, des demandes d'exonération ou abstentions des associations et fondations potentiellement concernées, des stratégies qu'elles retiendront en matière de demande de la reconnaissance d'utilité publique ou d'affiliation à des fédérations reconnues d'utilité publique : l'anticipation de ces choix est délicate à appréhender.
- [97] Au total, l'impact financier dépend naturellement des dispositions retenues, mais aussi des outils de communication promus par les URSSAF, les AOT et les fédérations d'association, pour faire connaître et appliquer la nouvelle réglementation, des choix en matière de sollicitation et d'approbation des demandes d'exonération facultative auprès des AOT et, *in fine*, des politiques de contrôle des URSSAF.

2.1 Les AOT et les associations et fondations concernées ont des appréciations divergentes sur les effets financiers de la réforme

2.1.1 Les autorités organisatrices de transport craignent que le régime de l'exonération de droit entraîne une fragilisation du financement des transports urbains

- [98] Les AOT ont indiqué à la mission leur regret que l'exonération de droit les dépossède du contrôle dont elles disposent aujourd'hui et leur crainte que ce régime ne conduise certaines associations et fondations à s'auto-exonérer, en l'absence de contrôle *a priori* des URSSAF. Risque qui serait d'autant plus élevé si des précisions n'étaient pas apportées au critère mentionné par l'article 17 d'équilibre financier obtenu par voie de subventions et si était conservé le principe d'extension de l'exonération au secteur de l'éducation populaire. De manière plus générale, les AOT sont désireuses de voir émerger un dispositif stable juridiquement et qui voie les contentieux qui lui sont liés, source d'incertitudes pour leurs recettes, décroître.
- [99] Le GART et le STIF ont essayé d'évaluer ce risque par voie d'enquête auprès des AOT ou d'exploitation de leurs données statistiques.
- [100] Un travail, mené par l'AFIGESE¹⁴, en partenariat avec les associations d'élus (ADCF, ACUF, AMGVF) et avec le GART¹⁵, évalue ce risque à 3,25% de l'assiette du VT, soit un risque d'environ 230 M€ de pertes de recettes en 2015 par rapport au rendement constaté en 2014.
- [101] Cependant, ce travail retient l'hypothèse que bénéficieront de l'exonération « les associations bénéficiaires à l'heure actuelle d'une exonération alors qu'elles ne respectent pas les conditions en vigueur et verront leur situation légalisée de fait par l'article 17 » : or, ce postulat ne résiste pas à l'analyse juridique du dispositif retenu, qui n'a rien d'une légalisation. De surcroît, il ne tient pas compte de la nécessité de bénéficier de la reconnaissance d'utilité publique et – comme les autres chiffres, d'ailleurs – éprouve des difficultés à isoler les associations « à caractère social » et, *a fortiori*, celles relevant du secteur de l'éducation populaire.

2.1.2 Les associations et fondations du secteur social souhaitent que le dispositif garantisse un relatif *statu quo ante* et limite les risques contentieux et les redressements afférents

- [102] Différentes fédérations d'association à caractère social¹⁶ se sont regroupées pour engager la concertation avec le Gouvernement sur la réforme de l'article 17.
- [103] Ces associations, gestionnaires d'établissements, considèrent le dispositif comme trop restrictif, notamment par rapport à celui qui avait été envisagé dans la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire, laquelle avait (avant que cette disposition soit finalement rejetée) étendu l'exonération à l'ensemble des structures « bénéficiant de l'agrément prévu à l'article L3332-17-1 du code du travail »¹⁷, ce qui couvrait leurs établissements et services.

¹⁴ Afigese, « Mémoire du groupe de travail « observatoire fiscal » relatif au régime exonératoire du versement transports et à l'article 17 de la loi de finances rectificative 2014 », 23 septembre 2014. Etude menée en partenariat avec l'assemblée des communautés de France, l'association des communautés urbaines de France, l'association des maires de grandes villes de France.

¹⁵ Assemblée des communautés de France (ADCF), Association des communautés urbaines de France (ACUF), Association des maires de grandes villes de France (AMGVF), Groupement des autorités responsables de transport (GART).

¹⁶ Association pour adultes et jeunes handicapés (APAJH), Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant (CNAPE), Croix-Rouge française, fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées (FEGAPEI), Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne (FEHAP), Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale (FNARS), Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI), Fédération Française des Centres de lutte contre le cancer (Unicancer), Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (UNIOPSS).

¹⁷ Cet agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale », créé par la même loi, exige le respect de plusieurs clauses relatives à la finalité de l'activité, la gouvernance de la structure, le réinvestissement des bénéficiaires, etc. Il concerne une très large partie des associations du champ social : entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion, associations intermédiaires, ateliers et chantiers d'insertion, organismes d'insertion sociale, services de l'aide sociale à l'enfance, centres d'hébergement et de réinsertion sociale, régies de quartier, entreprises adaptées, centres de distribution de travail à domicile, établissements et services d'aide par le travail, intervenants en intermédiation locative et gestion locative sociale, organismes assurant l'accueil et l'hébergement de personnes en difficultés, établissements et services accompagnant et accueillant des enfants et des adultes handicapés...

- [104] Elles ont également cherché à évaluer l'impact financier du dispositif, en partant du présupposé, inverse de celui retenu par les AOT, que les établissements aujourd'hui exonérés ne le seraient plus. Or ces fédérations estiment à 40% le nombre de leurs structures aujourd'hui exonérées, de fait ou de droit. Selon leurs estimations, l'assujettissement de celles-ci conduirait, avec un taux moyen de 1,3%, à un surcoût annuel de 85 M€ pour toutes les branches sociales, médico-sociales et sanitaires privée à but non lucratif. Soit, à raison d'un coût unitaire de 45 000€/poste, un effet emploi négatif maximum (si la charge supplémentaire était intégralement répercutée sur les seuls emplois) de 1890 postes – le secteur ayant des charges fixes très majoritairement constituées de charges de personnel – dont les autorités tarifatrices seraient amenées à tenir compte dans leurs discussions avec les structures.
- [105] Comme le chiffrage des AOT, celui-ci souffre de limites liées à la non prise en compte de la reconnaissance d'utilité publique ainsi que des modifications de périmètre introduites par la loi. Enfin, par construction, il ne concerne pas l'éducation populaire.
- [106] Les documents élaborés par ces fédérations et transmis à la mission d'inspection permettent en revanche de relever les très grandes disparités régionales aujourd'hui constatées en matière d'exonération : certains territoires sont particulièrement touchés par les exonérations adoptées par les AOT – et donc potentiellement plus concernés par la remise à plat du régime promue par l'article 17 (71% d'exonérations dans les Bouches-du-Rhône pour les établissements affiliés à la FEHAP, 87% d'exonérations pour un panel de 33 établissements affiliés à l'UNIOPSS en région Provence-Alpes-Côte-D'azur – dont moins de la moitié dispose pourtant de la reconnaissance d'utilité publique...) ¹⁸.

2.2 L'impact financier des nouvelles dispositions peut être estimé, avec des réserves méthodologiques fortes, à environ 30M€ de recettes supplémentaires de VT

- [107] Comme toute réforme de ce type, qui modifie un régime d'exonérations dont les règles légales et jurisprudentielles pouvaient rencontrer de multiples exceptions sur les territoires, l'article 17 crée des gagnants et des perdants.
- [108] Les premiers, aisés à identifier en droit sinon en masses financières, sont les associations et fondations relevant du champ de l'éducation populaire, les associations reconnues d'utilité publique dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif (nouveaux entrants) et, potentiellement, les associations sociales non reconnues d'utilité publique mais affiliées à une fédération qui l'est (dans le cadre de l'exonération facultative).
- [109] Les seconds sont essentiellement les établissements et services sociaux, médico-sociaux et sanitaires privés à but non lucratif, dont le financement est assuré par la sécurité sociale sur l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), par le budget de l'Etat sur le programme 177 « Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables » et par les conseils généraux. En effet, la jurisprudence et la politique de révision des délibérations des AOT avaient conduit à leur faire perdre le bénéfice de l'exonération de versement transport et conduit les URSSAF à procéder ces dernières années à de multiples redressements. Certaines de ces structures ont de ce fait déjà incorporé dans les bases de leurs budgets l'application stricte de la législation antérieure à la LFR pour 2014 ; d'autres, en revanche, en l'absence de contentieux, de révision des délibérations des AOT ou de contrôles des URSSAF ne règlent pas aujourd'hui le VT. Or, la remise à plat du droit par l'article 17 met en lumière l'évidence juridique de leur assujettissement.

¹⁸ Documents fournis à la mission d'inspection par l'UNIOPSS.

[110] Afin de procéder à une évaluation de ces effets financiers, la mission d'inspection s'est appuyée sur les données de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), de la direction des libertés publiques et des affaires juridiques du ministère de l'Intérieur (DLPJ), de la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) du ministère en charge de l'éducation populaire, ainsi que sur les données fournies par plusieurs fédérations d'associations ou AOT. Ces éléments restent parfois lacunaires et leur fragilité rend assez vain l'exercice qui consisterait de surcroît à projeter des évolutions de comportement. Des fourchettes de risques financiers sont donc ici présentées.

2.2.1 Les éléments issus des données actuelles d'exonérations

[111] En 2013, le produit du versement transport s'élève à 7 Mds€, dont 289,5 M€ sont recouverts auprès de structures relevant, au plan juridique, de la catégorie des associations et fondations, qu'elles soient reconnues d'utilité publique ou non, qu'elles relèvent du champ social ou non.

Tableau 3 : Cotisations liquidées « Versement Transport »¹⁹

	<i>Montant en euros</i>		
	2011	2012	2013
Associations	234 390 620	254 380 802	278 327 494
Fondations	5 687 475	7 439 792	11 161 153
Coopérative	58 422 852	61 372 832	64 189 937
Mutuelle	48 702 100	51 288 389	54 751 958
CE	4 151 706	4 131 099	4 103 013
Groupement d'employeurs	1 050 705	1 341 977	1 498 928
Congrégation	668 849	689 523	753 122
Total "Economie sociale"	353 074 308	380 644 414	414 785 605
<i>Total Toutes formes juridiques</i>	<i>6 442 192 342</i>	<i>6 739 304 943</i>	<i>7 022 587 319</i>

Source : ACOSS, Champ France entière

- Sur le champ des associations et fondations²⁰, qu'elles soient reconnues d'utilité publique et d'objet social ou non,

[112] 21 098 établissements sont redevables en 2013 de 295M€ de VT (source ACOSS Pléiade, cf. note 19).

[113] Leur assiette déplafonnée est de 18,4Mds€ et leur assiette VT de 17,4Mds€²¹. Le taux de couverture de l'assiette est de 43,4% (assiette déplafonnée des redevables / assiette déplafonnée de l'ensemble des associations, incluses ou non dans un PTU, avec plus ou moins de 9 salariés), ce qui signifie que soit en raison d'un effectif insuffisant, soit parce que les emplois sont situés hors PTU, soit parce qu'elles bénéficient d'une exonération, plus de la moitié de l'assiette des associations et fondations ne donne pas lieu à VT.

¹⁹ Les données sont extraites de la base ACOSS des cotisations dues, date d'exigibilité. C'est cette base qui est utilisée pour déterminer les taux de restes à recouvrer. Elles peuvent légèrement diverger des données issues des bases statistiques constituées à partir de l'entrepôt de données PLEIADE, qui seront mobilisées par la suite.

²⁰ Relevant des codes juridiques de l'INSEE suivants : 9210 Association non déclarée, 9220 Association déclarée, 9221 Association déclarée "entreprises d'insertion par l'économique", 9222 Association intermédiaire, 9230 Association déclarée reconnue d'utilité publique, 9260 Association de droit local, 9300 Fondation.

²¹ Initialement assise sur les salaires bruts plafonnés, l'assiette a été déplafonnée par la loi de finances pour 1993. Pour autant, il existe des exclusions d'assiette spécifiques au VT qui expliquent la différence entre l'assiette déplafonnée et l'assiette VT (rémunération des apprentis, gratifications, rémunérations versées aux salariés qui exercent à titre principal en dehors de toute zone de transport, rémunérations versées à certains salariés occupés par des employeurs bénéficiant

[114] Au sein de ce groupe, l'assiette relative aux établissements ne versant pas de VT mais sis en PTU et comprenant plus de 9 salariés est de 13,2 Mds€. En supposant que l'intégralité de ces associations et fondations (à objet social ou non, à but lucratif ou non, reconnues d'utilité publique ou non) soient taxées au titre du VT au taux moyens national de 1,7% (appliqué à une assiette VT égale à 94,2% de l'assiette déplafonnée) et sans qu'existe le mécanisme d'assujettissement progressif, le versement transport aurait donc un rendement supplémentaire de 211,6 M€.

- *Sur le champ des associations et fondations, à objet social, qu'elles soient reconnues d'utilité publique ou non*

[115] Afin de se rapprocher du périmètre de l'exonération, qui ne concerne que les associations et fondations à caractère social – et, demain, œuvrant dans le champ de l'éducation populaire –, on affine l'échantillon en ne retenant, au sein des associations et fondations précédemment identifiées, que celles qui sont identifiées par leur code APE comme relevant du social²².

[116] 11 755 établissements sont redevables en 2013 de 132,5 M€ de VT. Leur assiette déplafonnée est de 9 Mds€ et leur assiette VT de 82 Mds€. Le taux de couverture de l'assiette est de 42%.

[117] Au sein de ce groupe d'associations à fonction sociale, l'assiette relative aux établissements ne versant pas de VT sis en PTU et comprenant plus de 9 salariés est de 5,6 Mds€ (soit **une perte potentielle de VT de 85M€ en 2013** - avec un taux de 1,7% appliqué à 91% de l'assiette déplafonnée).

- *Sur le champ des associations et fondations, à objet social, reconnues d'utilité publique*

[118] En théorie, un degré supplémentaire d'analyse peut être envisagé. En effet, un code juridique existe dans le répertoire de l'INSEE pour les associations reconnues d'utilité publique (9230). Cependant, la mobilisation de cet outil pose des problèmes méthodologiques multiples. En premier lieu, il n'est pas assuré qu'une liaison rapide permette aux fichiers de l'INSEE et de l'ACOSS d'incorporer les décisions prises par décret et reconnaissant l'utilité publique à des associations. Des associations bénéficiant de la reconnaissance peuvent avoir un code juridique distinct du code 9230. De fait, la donnée sur la RUP est absente des fichiers de l'ACOSS. En second lieu, le panorama est complexifié par la variété des structurations juridiques des acteurs : les organismes de recouvrement raisonnent en termes d'établissements, la RUP prend en compte la seule structure juridique, les fédérations du domaine social peuvent avoir des antennes, des représentations, des structures associées avec ou sans personnalité juridique propre. Pour l'exonération de VT, si la jurisprudence avait d'ailleurs retenu le principe que « l'adhésion à une union reconnue d'utilité publique ne confère pas à l'association cette qualité »²³, l'article 17 a en revanche ouvert la possibilité à ce type d'association de bénéficier de l'exonération – mais uniquement à titre facultatif.

des exonérations en zone franche urbaine, garantie de ressources des personnes handicapées pour sa fraction prise en charge par l'Etat...)

²² Le choix de ces codes est par nature contestable. De surcroît, le code peut être mal renseigné ou ne pas dépeindre l'activité principale de la structure (dont beaucoup ont des activités mixtes). Ont ici été retenus les codes APE suivants : 86.90D Activités des infirmiers et des sages-femmes, 87.10A Hébergement médicalisé pour personnes âgées, 87.10B Hébergement médicalisé pour enfants handicapés, 87.10C Hébergement médicalisé pour adultes handicapés et autre hébergement médicalisé, 87.20A Hébergement social pour handicapés mentaux et malades mentaux, 87.20B Hébergement social pour toxicomanes, 87.30A Hébergement social pour personnes âgées, 87.30B Hébergement social pour handicapés physiques, 87.90A Hébergement social pour enfants en difficultés, 87.90B Hébergement social pour adultes et familles en difficultés et autre hébergement social, 88.10A Aide à domicile, 88.10B Accueil ou accompagnement sans hébergement d'adultes handicapés ou de personnes âgées, 88.10C Aide par le travail, 88.91B Accueil ou accompagnement sans hébergement d'enfants handicapés, 88.99A Autre accueil ou accompagnement sans hébergement d'enfants et d'adolescents, 88.99B Action sociale sans hébergement n.c.a.

Pour l'éducation populaire (dont nombre de structures sont déjà incluses dans les codes APE précédents), sont ajoutés : 85.20Z Enseignement primaire, 94.99Z Autres organisations fonctionnant par adhésion volontaire.

²³ C.Cass., Soc., 4 mars 1999, *SITRAM c/ Association Les papillons blancs*, n°97-17493)

[119] Toutes ces réserves étant faites, on peut identifier dans les bases ACOSS, les associations reconnues d'utilité publique (identifiées via leur code juridique 9230) et œuvrant dans le domaine social (à l'aide des mêmes codes APE mobilisés précédemment). Dans ce groupe, 924 établissements sont redevables de 9M€ de VT en 2013 Leur assiette déplafonnée est de 653,4M€ et leur assiette VT de 570,1M€. Le taux de couverture est, assez logiquement, le plus faible observé avec de 34,6%. Au sein de ce groupe, l'assiette relative aux établissements sis en PTU et comprenant plus de 9 salariés est de 795M€.

[120] Les fondations œuvrant dans le domaine social représentent pour leur part 174 établissements qui sont redevables de 5,4 M€ de VT. Leur assiette déplafonnée est de 280,4M€ et leur assiette VT de 260,2M€. Le taux de couverture de l'assiette est proche de celui observé pour les associations sociales reconnues d'utilité publique évoquées au paragraphe précédent : 32,6%. Au sein de ce groupe, l'assiette relative aux établissements sis en PTU et comprenant plus de 9 salariés est de 364,3M€.

Tableau 4 : Récapitulatif des assiettes et versement / du non versement (en €)

		Nombre d'établissements	Assiette déplafonnée	Assiette VT	cotisation VT
Associations et fondations	Etablissements versant du VT	21098	18 433 598 667	17362389098	295293396
	Etablissements ne versant pas de VT ²⁴	19 884	13 212 596 382	0	0
Associations et fondations "sociales", approchées par leur code APE	Etablissements versant du VT	11755	9 026 838 768	8216183264	132519548
	Etablissements ne versant pas de VT	11 811	5 563 154 947	0	0
ARUP "sociales"	Etablissements versant du VT	924	653 402 826	570 134 356	9 043 089
	Etablissements ne versant pas de VT	1 403	795 147 478	0	0
Fondations "sociales"	Etablissements versant du VT	174	280 367 144	260225348	5433945
	Etablissements ne versant pas de VT	388	364 334 070	0	0

Source : ACOSS (Pléiade 2013) et calculs mission

[121] Le chiffre de 85M€, qui porte sur les associations et fondations identifiées comme relevant du champ social, peut être regardé comme une estimation raisonnablement fiable du risque maximal que ferait peser sur le secteur un assujettissement complet au VT, dans les conditions de droit commun. En effet, sur l'évaluation pour 2015 de l'effet de l'article 17, interviennent en sens opposés deux phénomènes : i) à la baisse, doit être pris en compte l'effet de l'exonération de droit commun pour les associations respectant ses conditions ; ii) à la hausse, jouent les extensions de périmètre ou de taux et les évolutions de la masse salariale.

²⁴ Pour les entreprises de plus de 9 salariés et les établissements sur PTU. Idem colonnes suivantes

- [122] Même si l'on suppose que ces effets s'annulent, le chiffrage doit cependant être nuancé pour plusieurs motifs : i) l'évaluation de l'assiette du secteur de l'éducation populaire reste, en dépit du recours aux codes APE, délicate (cf. *infra*), ii) l'effet des décisions d'exonération à titre facultatif ne peut être anticipé et n'est ici pas pris en compte, iii) les modifications de comportement ou de stratégie peuvent faire évoluer, sans doute marginalement, les proportions (affiliation à des fédérations bénéficiant de la reconnaissance d'utilité publique, demandes de RUP autonomes).
- [123] Au bilan, ces chiffres sont concordants avec l'évaluation qu'avaient faite l'IGAS et le CGEDD du coût de l'exonération de VT accordée aux associations et fondations : l'assiette déplafonnée concernée par l'exonération avait été évaluée à 5,5Mds€ pour un gain maximal en cas de suppression de l'exonération de 93M€.

2.2.2 L'évaluation de l'impact financier des nouveaux entrants dans le dispositif d'exonération

- [124] Le recensement des associations et fondations sans but lucratif, bénéficiant de la reconnaissance d'utilité publique et œuvrant dans le domaine de l'éducation populaire est difficile :
- ✓ La mobilisation des codes APE n'est pas opérante, les activités relevant de l'éducation populaire pouvant relever de plusieurs codes ;
 - ✓ Il en va de même pour le code du répertoire national des associations (RNA), créé par le greffe des associations lors de la déclaration de création en préfecture et qui n'isole pas l'éducation populaire ;
 - ✓ Le fichier des ARUP tenu par la DLPAJ n'identifie pas davantage le champ de l'éducation populaire et n'est de surcroît pas intégré aux bases ACOSS ;
 - ✓ Enfin, si les associations d'éducation populaire bénéficient d'un agrément, qui peut relever du niveau national ou de décisions prises au niveau départemental par les services déconcentrés²⁵, il n'existe pas de base statistique à jour de ces décisions.
- [125] Selon l'INJEP on compterait 430 000 associations de la jeunesse et l'éducation populaire (JEP)²⁶. Une note de la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative, qui se fonde sur des enquêtes menées par le CNRS²⁷ permet d'approcher le poids du secteur : de l'ordre d'1,1M d'emplois (0,9 M ETP) et 7,9Mds€ de masse salariale, en 2010, pour la jeunesse, l'éducation populaire et le sport. Il s'agit aussi d'un secteur largement subventionné, à hauteur de 50% environ.

Tableau 5 : Poids économique du secteur associatif de la jeunesse et l'éducation populaire (JEP) et du sport

Activité	Répartition de la masse salariale en Mds €	Répartition du nombre d'emplois en nombre	Ratio nombre d'emplois /nombre d'associations employeurs
JEP	6,142	592738	10,06
Sport	1,739	522787	10,05

Source : DJEPVA

²⁵ Décret n°2002-571 du 22 avril 2002 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 8 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 et relatif à l'agrément des associations de jeunesse et d'éducation populaire.

²⁶ Bulletin d'études et de synthèses de l'Observatoire de la jeunesse - Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, n° 14, juillet 2013.

²⁷ Enquêtes CNRS - Matisse - Centre d'Economie de la Sorbonne auprès d'associations en 2005-2006.

- [126] Pour autant, il est délicat d'en inférer des conclusions au regard de l'exonération de VT. Ces chiffres concernent toutes les associations qu'elles relèvent d'un PTU ou non, qu'elles aient la reconnaissance publique ou non, qu'elles comptent plus de neuf salariés ou non.
- [127] Cependant, si l'on applique à ce secteur les chiffres retenus pour les associations et fondations à caractère social précédemment définies en matière de taux de couverture de l'assiette (42%), on peut estimer grossièrement qu'une assiette de l'ordre 3,3 Mds€ pourrait à terme risquer d'être exonérée sous les importantes réserves suivantes : que la répartition territoriale des associations sociales et des associations JEP-sports soit proche, que la structure d'emploi et de salaires soit comparable (et on peut estimer que la part des associations ayant moins de neuf salariés est sensiblement supérieure dans le champ JEP/sports), que ces nouveaux entrants bénéficient, à terme, des mêmes proportions d'exonérations (facultatives ou de droit) que celles dont bénéficient aujourd'hui (dans le droit antérieur à l'article 17) les associations à caractère social.
- [128] L'exercice présente donc des limites évidentes : il permet cependant de donner un ordre de grandeur de risque de perte de 56M€ de VT (en appliquant un taux de 1,7% à l'assiette ainsi définie). En retenant des taux de 30% et de 50% de couverture de l'assiette, la fourchette du risque est comprise entre 40 et 67 M€.
- [129] Il n'est pas paru à ce stade possible de chiffrer l'effet de l'entrée dans le champ de l'exonération des associations reconnues d'utilité publique dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif (nouveaux entrants).
- [130] Au total, l'effet de l'intégration dans le champ du VT des associations sociales (85M€) serait partiellement compensé par l'effet d'entrée dans le champ de l'exonération des associations JEP-Sports (56M€) pour aboutir à **un surcroît de recettes de l'ordre de 30M€ de VT**, d'un effet négligeable par rapport à son produit global et ses autres facteurs de croissance (périmètres des PTU, augmentation de taux...).

3 UN DISPOSITIF ASSURANT UNE LISIBILITE RENFORCEE ET UNE SECURITE JURIDIQUE ACCRUE ET RESPECTANT LES EQUILIBRES ECONOMIQUES DES DEUX SECTEURS PEUT ETRE ENVISAGE

- [131] Le rapport IGAS/CGEDD d'évaluation du VT (juin 2013) recommandait de remettre en cause cette exonération, tant afin de rétablir l'équité entre les différents secteurs économiques qu'en vue de tenir compte des difficultés d'application du dispositif, qui conduisent les URSSAF, sur le fondement d'un réexamen des conditions de bénéfice de l'exemption par les AOT, à assujettir et redresser des structures qui se croyaient historiquement exemptées.
- [132] Ce rapport indiquait de surcroît que ce mécanisme d'exonération était totalement déconnecté de la nature du prélèvement et de son objet, ce qui paraît contradictoire avec les principes de bonne gestion des finances publiques.
- [133] Pour autant, le Gouvernement souhaite tenir compte du contexte tant dans son aspect historique que dans ses développements récents²⁸.

²⁸ Cf le rapport de Yves BLEIN, Député du Rhône, Laurent GRANDGUILLAUME, Député de la Côte d'Or, Jérôme GUEDJ, Député de l'Essonne, Régis JUANICO, député de la Loire : « Impact de la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) sur la fiscalité du secteur privé non lucratif », Assemblée nationale, décembre 2013.

3.1 Trois scénarios envisageables

Tableau 6 : Régimes juridiques successifs de l'exonération

Dispositif antérieur à la loi de finances rectificative	
Bénéficiaires	Fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social
Commentaires	Selon la jurisprudence, le caractère social est apprécié au regard de critères cumulatifs portant sur i) le concours de bénévoles pour l'exercice de l'activité ; ii) la gratuité ou la participation modique de l'utilisateur par rapport au service rendu ; iii) les financements extérieurs, iv) l'objet ou les missions de l'association.
Dispositif envisagé dans le cadre de la loi économie sociale et solidaire (article 40 AFA)	
Bénéficiaires	Associations et fondations bénéficiant de l'agrément "entreprise solidaire d'utilité sociale" prévu à l'article L. 3332-17-1 du code du travail
Commentaires	Associations et fondations relevant du champ de l'économie sociale et solidaire tel que défini à l'article 1er de la loi du 31 juillet 2014 et qui remplissent certaines conditions d'activité (poursuite d'un objectif principal de recherche d'une utilité sociale) et de fonctionnement (une charge induite par cet objectif qui a un impact significatif sur le compte de résultat ou la rentabilité financière de l'entreprise ; une politique de rémunération de l'entreprise respectant certains critères ; une propriété du capital qui ne peuvent être négociée sur les marchés financiers.
Dispositif adopté dans le cadre de l'article 17 de la LFR	
Bénéficiaires	Pour <u>l'exonération de droit</u> , i) les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale a un objet à caractère social ou relevant de l'éducation populaire, et est exercée selon des modalités précises (au moins un critère en matière de bénévolat, de bénéfice de subventions, de prix pratiqués), ii) les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations éligibles à l'exonération de droit. Pour <u>l'exonération facultative</u> , i) associations et fondations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et qui satisfont aux conditions de l'exonération de droit, ii) les associations directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique éligible à l'exonération de droit

Source : Mission

[134] Trois schémas de réforme législative sont ici envisagés, les propositions précises de modification législative du CGCT étant présentées en annexe au présent rapport.

[135] Elles ont pour points communs de respecter le choix qu'a fait le législateur de distinguer une exonération de droit et une exonération facultative, laissée à la discrétion des collectivités locales. Ce choix est pertinent en ce qu'il cantonne le champ de la première, ambition que légitimement la préservation des financements affectés au secteur des transports urbains et le manque de fondement établi d'une exonération sur ce type d'impôt « affecté » à une fonction collective majeure pour l'ensemble des employeurs et salariés. Il l'est aussi en ce que l'existence de la seconde offre une marge d'appréciation aux collectivités désireuses de développer un soutien ciblé au secteur associatif social et peut aussi permettre de tenir compte des contextes historiques et géographiques particuliers.

[136] Elles ont en outre pour principe commun de prévoir la possibilité pour les collectivités de s'opposer par délibération expresse à l'exonération de droit.

[137] Enfin, les modifications du CGCT doivent, si elles sont retenues, s'accompagner de mesures non codifiées donnant aux acteurs le temps nécessaire, notamment en vue de la mise en œuvre des exonérations facultatives.

3.1.1 Le *statu quo ante*

[138] Un premier schéma consiste à revoir le cadre législatif issu de l'article 17 pour tenter de faire davantage coïncider le droit avec la pratique antérieure, dans le double objectif de préserver les équilibres économiques des deux secteurs (transports et associations) et de construire un cadre législatif stable, renforçant la sécurité juridique du prélèvement.

[139] Dans cette optique, il est envisageable :

- ✓ De cantonner le périmètre de l'exonération de droit aux seules activités sociales, comme c'est le cas dans la législation actuellement en vigueur, en renforçant cependant l'ouverture qu'a faite l'article 17 au profit des associations non reconnues d'utilité publique mais rattachées à une association qui l'est. Le secteur de l'éducation populaire en serait donc exclu ;
- ✓ De conserver les critères dégagés par la jurisprudence concernant les modalités permettant d'apprécier le caractère social de l'activité en leur redonnant leur caractère cumulatif ;
- ✓ D'étendre le champ de l'exonération à titre facultatif aux structures et établissements qui, aujourd'hui, peuvent bénéficier de décisions d'exonération de la part de certaines AOT, sans que le cadre légal et jurisprudentiel l'autorise même dans la rédaction du CGCT antérieure à l'article 17.

[140] A ce dernier effet, trois voies ont été examinées (cf Annexe).

[141] La première (1a) consiste à désigner expressément les types d'établissements et services visés : établissements de santé privés à but non lucratif, établissements et services médico-sociaux, centres de lutte contre le cancer (en dépit de leur absence de statut associatif), associations intermédiaires (qui sont exonérés depuis une décision ministérielle du 15 mars 1988 qui a fait l'objet d'une circulaire ACOSS du 17 avril 1992).

[142] La deuxième (1b) consiste à renvoyer aux organismes mentionnés au II. de l'article L3332-17-1 du code du travail c'est-à-dire les structures bénéficiant, de droit, de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » créé par la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire²⁹. Ce schéma étend légèrement le champ des structures potentiellement exonérables mais respecte l'équilibre des secteurs. Il s'inspire des rédactions qui avaient été discutées lors des débats sur la loi relative à l'économie sociale et solidaire mais en limitant le bénéfice aux titulaires « de droit » de l'agrément – et non à tous les titulaires de celui-ci.

²⁹CF. article 11 de: « 1° Les entreprises d'insertion, 2° Les entreprises de travail temporaire d'insertion, 3° Les associations intermédiaires, 4° Les ateliers et chantiers d'insertion, 5° Les organismes d'insertion sociale relevant de l'article L. 121-2 du code de l'action sociale et des familles, 6° Les services de l'aide sociale à l'enfance, 7° Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale, 8° Les régies de quartier, 9° Les entreprises adaptées, 10° Les centres de distribution de travail à domicile, 11° Les établissements et services d'aide par le travail, 12° Les organismes agréés mentionnés à l'article L. 365-1 du code de la construction et de l'habitation, 13° Les associations et fondations reconnues d'utilité publique et considérées comme recherchant une utilité sociale au sens de l'article 2 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 précitée, 14° Les organismes agréés mentionnés à l'article L. 265-1 du code de l'action sociale et des familles, 15° Les établissements et services accompagnant et accueillant des enfants et des adultes handicapés mentionnés aux 2°, 3° et 7° du I de l'article L. 312-1 du même code.

- [143] La troisième (1c) envisage de se fonder sur les quatre critères retenus par la jurisprudence pour apprécier le caractère social de l'activité. Elle modifie la rédaction du II des articles du CGCT en plaçant la définition du champ social au même plan que la façon dont l'activité est exercée (ce qui conduit à créer quatre conditions cumulatives). L'exonération facultative peut alors être conditionnée au respect d'un seul critère, ce qui présente le double mérite i) de rendre lisible et juridiquement plus assurée la différence entre exonération facultative et de droit, ii) de permettre aux associations sociales d'être éligibles à l'exonération facultative du seul fait de leur activité (l'une des conditions étant remplie).
- [144] Cette hypothèse présente l'avantage de rendre aux collectivités territoriales une latitude d'action forte sur leur politique d'assujettissement au VT, d'être adaptée à la diversité des situations territoriales constatées et de préserver la situation (qui sera cependant réexaminée au cas par cas) des associations ayant bénéficié de mesures d'exonérations. En levant l'hypothèque du surcoût potentiel et de l'effet d'aubaine généré par l'inclusion du secteur de l'éducation populaire, elle permet d'assurer a priori le respect des grands équilibres économiques des secteurs des transports et du social.
- [145] Enfin, elle conduit à limiter les charges supplémentaires (formation des inspecteurs, durée du contrôle) et les difficultés juridiques auxquelles auraient à faire face les organismes de recouvrement dans le cadre du contrôle des dispositions de l'article 17 – ainsi que les contestations et contentieux afférents.

3.1.2 Un scénario de pérennisation des exonérations au domaine social et de l'éducation populaire

- [146] Une seconde hypothèse reprend le scénario précédent en l'adaptant pour
- Inclure le domaine de l'éducation populaire ;
 - Inclure dans le champ de l'exonération de droit les structures relevant du seul champ social, par référence aux dispositions, existant en matière fiscale au profit des organismes d'utilité générale œuvrant dans le champ social³⁰, et qui requièrent, pour l'appréciation de l'imposition, que la gestion soit désintéressée, que l'organisme ne concurrence pas le secteur commercial ou, s'il concurrence le secteur commercial, que cette activité soit exercée selon des méthodes distinctes³¹.
- [147] La mesure génère un coût pour les AOT, lié à l'intégration du secteur de l'éducation populaire – éventuellement compensé par une politique restrictive d'octroi d'exonérations facultatives. La référence aux organismes d'utilité générale au sens du code général des impôts, même si la notion a fait l'objet de multiples rescrits et développements dans le bulletin officiel des finances publiques, peut cependant faire craindre des difficultés de mise en œuvre.

3.1.3 Un scénario de cantonnement des exonérations

- [148] Un troisième scénario a pour principal objectif de sécuriser les recettes des collectivités locales et de respecter la jurisprudence qu'a développée la Cour de cassation.
- [149] Il conduit à cantonner les mécanismes d'exonération facultative au secteur social au sens strict, tel que défini dans le scénario précédent, et à retrouver l'esprit qui a présidé à la création de l'exonération. Il atténue donc les différences de fiscalité constatées, mais en matière de VT seulement, entre secteur privé à but non lucratif, secteur public et secteur privé à but non lucratif dans les champs sanitaire et médico-social.

³⁰ Code général des impôts, article L.261-7b.

³¹ Cf. Règles des 4P (produit proposé, Public visé, Prix pratiqués, Publicité) dans l'instruction fiscale du 15 septembre 1998 (4 H-5-98, n°170)

3.2 Dispositions opérationnelles et mise en œuvre

3.2.1 Accorder un délai aux AOT pour examiner les demandes d'exonérations facultatives

- [150] Le calendrier retenu par l'article 17 n'apparaît pas réaliste : alors même que le dispositif d'exonération facultative prévu présente des ambiguïtés liées tant à la description des activités concernées qu'au faible écart qui la distingue de l'exonération de droit.
- [151] Il apparaît donc souhaitable que le nouveau dispositif, si le Parlement souhaitait le modifier, entre en vigueur au 1^{er} juillet 2015. Il est également nécessaire que les collectivités disposent du temps nécessaire pour examiner les demandes d'exonérations facultatives i) soit avant le 1^{er} mai 2015 en respectant les délais prévus pour l'information sur les changements de taux³², ii) soit, plus raisonnablement, les décisions d'exonération ayant un effet immédiat, avant le 1^{er} juillet. La périodicité retenue par l'article 17 (transmission aux organismes de recouvrement avant le 1er novembre de chaque année et réexamen tous les trois ans) pourrait être mis en œuvre à partir de l'exercice 2016.
- [152] En revanche, il paraît difficile d'envisager un mécanisme transitoire d'entrée en vigueur ou un traitement particulier des contentieux en cours.
- [153] Dans les deux cas, que l'on imagine un assujettissement progressif analogue à celui qui est ouvert en cas de franchissement des seuils d'effectifs ou un dispositif d'annulation des contentieux en cours (en prévoyant une entrée en vigueur rétroactive des nouvelles dispositions législatives), se pose une question d'égalité face aux charges publiques entre les associations et fondations qui, placées dans une situation analogue au regard de la législation, ont i) réglé le VT, ii) n'ont pas réglé le VT, sur le fondement ou non de délibérations, iii) ont réglé le VT sur un ou plusieurs exercices suite à redressement.

3.2.2 Fiabiliser et rapprocher les bases de données

- [154] Des travaux devront être menés pour faciliter le rapprochement des fichiers détenus par l'INSEE, l'ACOSS et la DLPAJ.
- [155] Des instructions devront être données pour garantir les échanges d'information au bénéfice des AOT et URSSAF. Le décret du 23 juillet 2014 devra être revu pour permettre le transfert aux AOT d'informations sur les bénéficiaires et le coût des mesures d'exonération nouvellement créées³³.

3.2.3 Accompagner les cotisants pour l'observance des nouvelles règles

- [156] Le régime d'exonération de droit sera mis en œuvre sur une base déclarative par les cotisants sans contrôle *a priori* des URSSAF, les procédures de contrôle et le cas échéant de redressement intervenant ultérieurement.
- [157] Il ne paraît pas souhaitable ni même possible de revenir sur ce choix.

³² Article 33 de la loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives.

³³ Décret n° 2014-836 du 23 juillet 2014 relatif au versement destiné au financement des transports en commun

[158] Pour autant, une action d'information et de communication sur le sujet est nécessaire. Au-delà des informations données aux cotisants par les organismes de recouvrement³⁴, les fédérations regroupant les associations et fondations concernées et les AOT paraissent les mieux à même de mener cette action.

[159] Cependant, si les URSSAF ne font en l'espèce qu'office d'organismes de recouvrement pour le compte de tiers (et, à titre d'exemple, ne devraient pas vérifier la légalité d'une décision d'exonération accordée par une AOT), il est important que les tutelles ministérielles et l'ACOSS soient attentives aux difficultés d'application et aux modalités de contrôle retenues lors de la montée en charge du dispositif.

*

[160] En cas de modification législative du dispositif par le Parlement, le Gouvernement pourrait remettre un rapport d'information sur les effets, tant pour les AOT que pour les secteurs associatifs concernés, du texte retenu, 18 mois au plus tard après la promulgation de la loi.

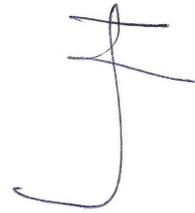
³⁴ Via une mention dans la lettre électronique urssaf.fr, la sensibilisation des experts comptables et centres agréés et via, enfin, le système d'information de [net-entreprises](http://net-entreprises.com) et urssaf.fr lors du dépôt de déclaration.

L'inspecteur général des affaires sociales

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping, sharp, angular strokes that form a complex, abstract shape.

Philippe LAFFON

L'inspecteur général de l'administration
du développement durable

A handwritten signature in black ink, featuring a prominent vertical stroke with a horizontal crossbar at the top and a curved tail at the bottom.

L'inspecteur général de l'administration du développement durable

Patrick LABIA

ANNEXES

ANNEXE : PROPOSITIONS DE REFORME DE L'ARTICLE 17 DE LA LFR POUR 2014

Version 1a : Premier scénario de modification

II.-Par dérogation au premier alinéa du I, **et sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L.1221-1 du code des transports**, sont exonérées, de droit, du versement prévu au présent article les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale :

1° A pour objectif ~~soit~~ d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, du fait de leur situation économique ou sociale, du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou du fait de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, ~~soit de contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ;~~

2° Satisfait à ~~l'une au moins des~~ **aux** conditions suivantes :

a) Les prestations sont assurées à titre gratuit ou contre une participation des bénéficiaires sans rapport avec le coût du service rendu, ~~sans contrepartie légale acquise à l'association ou à la fondation à ce titre, notamment au titre de l'article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles ;~~

b) L'équilibre financier de l'activité est assuré au moyen d'une ou de plusieurs subventions, au sens de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

c) Elle est exercée de manière prépondérante par des bénévoles et des volontaires.

III.- **Sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports**, sont également exonérées, de droit, du versement prévu au présent article :

a) les **fondations** et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif et dont l'activité principale respecte les conditions posées aux 1° et 2° du II du présent article. ;

b) les **associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II et satisfait aux conditions mentionnées au 2° du II.**

IV.-L'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, peut exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, ~~les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'~~

a) les **établissements et services des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont la tarification des prestations est assurée dans les conditions prévues par l'article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles,**

b) les établissements de santé privés des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif mentionnés aux articles L. 6161-4 et L. 6161-6 du code de la santé publique,

c) les centres de lutte contre le cancer mentionnés à l'article L6162-1 du code de la santé publique et bénéficiant de la reconnaissance d'utilité publique,

d) les associations intermédiaires mentionnées à l'article L5132-7 du code du travail,

dès lors que leur activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et satisfait à la condition mentionnée au 1° du II du présent article et à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II du présent article.

~~Il peut également exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II ou au premier alinéa du présent IV et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II.~~

Les délibérations prévues aux deux premiers alinéas du présent IV sont transmises par l'autorité organisatrice de transport aux organismes de recouvrement avant le 1er novembre de chaque année. Elles sont prises pour une durée de trois ans.

Version 1b : Premier scénario de modification

II.-Par dérogation au premier alinéa du I, **et sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports**, sont exonérées, de droit, du versement prévu au présent article les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale :

1° A pour objectif ~~soit~~ d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, du fait de leur situation économique ou sociale, du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou du fait de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, ~~soit de contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ;~~

2° Satisfait à ~~l'une au moins des~~ **aux** conditions suivantes :

a) Les prestations sont assurées à titre gratuit ou contre une participation des bénéficiaires sans rapport avec le coût du service rendu, ~~sans contrepartie légale acquise à l'association ou à la fondation à ce titre, notamment au titre de l'article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles ;~~

b) L'équilibre financier de l'activité est assuré au moyen d'une ou de plusieurs subventions, au sens de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

c) Elle est exercée de manière prépondérante par des bénévoles et des volontaires.

III.- **Sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports**, sont également exonérées, de droit, du versement prévu au présent article :

a) les **fondations** et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif et dont l'activité principale respecte les conditions posées aux 1° et 2° du II du présent article. ;

b) les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II et satisfait aux conditions mentionnées au 2° du II.

IV.-L'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, peut exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, **les associations et fondations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale satisfait à la condition mentionnée au 1° du II du présent article et les organismes mentionnés au II. de l'article L. 3332-17-1 du code du travail**

~~les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II du présent article.~~

~~Il peut également exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II ou au premier alinéa du présent IV et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II.~~

Les délibérations prévues aux deux premiers alinéas du présent IV sont transmises par l'autorité organisatrice de transport aux organismes de recouvrement avant le 1er novembre de chaque année. Elles sont prises pour une durée de trois ans.

Version 1c : Premier scénario de modification

II.-Par dérogation au premier alinéa du I, **et sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports**, sont exonérées, de droit, du versement prévu au présent article les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont:

1° **l'activité principale** a pour objectif ~~soit~~ d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, du fait de leur situation économique ou sociale, du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou du fait de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, ~~soit de contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ;~~

~~Satisfait à l'une au moins des aux conditions suivantes :-~~

a) ~~L~~ 2° **les prestations** sont assurées à titre gratuit ou contre une participation des bénéficiaires sans rapport avec le coût du service rendu, ~~sans contrepartie légale acquise à l'association ou à la fondation à ce titre, notamment au titre de l'article L. 314 1 du code de l'action sociale et des familles ;~~

3° l'équilibre financier de l'activité est assuré au moyen d'une ou de plusieurs subventions, au sens de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

4° **l'activité principale** est exercée de manière prépondérante par des bénévoles et des volontaires.

III.- Sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, sont également exonérées, de droit, du versement prévu au présent article :

a) les **fondations et associations** reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif et dont l'activité principale respecte les conditions posées au II du présent article. ;
b) **les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations satisfait aux conditions mentionnées au II.**

IV.-L'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, peut exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, les associations et fondations reconnues d'utilité publique **à but non lucratif dont l'activité principale satisfait à l'une au moins des conditions mentionnée au II du présent article.**

~~dont l'activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II du présent article.~~

~~Il peut également exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II ou au premier alinéa du présent IV et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II.~~

Les délibérations prévues aux deux premiers alinéas du présent IV sont transmises par l'autorité organisatrice de transport aux organismes de recouvrement avant le 1er novembre de chaque année. Elles sont prises pour une durée de trois ans.

Version 2 : deuxième scénario de modification

II.-Par dérogation au premier alinéa du I, **et sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports**, sont exonérées, de droit, du versement prévu au présent article les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale :

1° A pour objectif soit d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, du fait de leur situation économique ou sociale, du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou du fait de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, soit de contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ;

2° Satisfait à ~~l'une au moins des~~ **aux** conditions suivantes :

- a) Les prestations sont assurées à titre gratuit ou contre une participation des bénéficiaires sans rapport avec le coût du service rendu, ~~sans contrepartie légale acquise à l'association ou à la fondation à ce titre, notamment au titre de l'article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles~~ ;
- b) L'équilibre financier de l'activité est assuré au moyen d'une ou de plusieurs subventions, au sens de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;
- c) Elle est exercée de manière prépondérante par des bénévoles et des volontaires.

III.- **Sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports**, sont également exonérées, de droit, du versement prévu au présent article :

- a) les **fondations** et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif et dont l'activité principale respecte les conditions posées aux 1° et 2° du II du présent article. ;
- b) les **associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II et satisfait aux conditions mentionnées au 2° du II.**
- c) les **fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale présente un caractère social ou philanthropique, dont la gestion est désintéressée, lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l'autorité publique ou que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées à des prix comparables par des entreprises commerciales, en raison notamment du concours désintéressé des membres de ces organismes ou des contributions publiques ou privées dont ils bénéficient.**

IV.-L'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, peut exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante,

- a) les établissements et services des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont la tarification des prestations est assurée dans les conditions prévues par l'article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles,

b) les établissements de santé privés des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif mentionnés aux articles L. 6161-4 et L. 6161-6 du code de la santé publique,

c) les centres de lutte contre le cancer mentionnés à l'article L6162-1 du code de la santé publique et bénéficiant de la reconnaissance d'utilité publique,

d) les associations intermédiaires mentionnées à l'article L5132-7 du code du travail,

dès lors que leur activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et satisfait à la condition mentionnée au 1° du II du présent article et à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II du présent article.

~~Il peut également exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II ou au premier alinéa du présent IV et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II.~~

Les délibérations prévues aux deux premiers alinéas du présent IV sont transmises par l'autorité organisatrice de transport aux organismes de recouvrement avant le 1er novembre de chaque année. Elles sont prises pour une durée de trois ans.

Version 3 : Troisième scénario de modification

II.-Par dérogation au premier alinéa du I, et sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, sont exonérées, de droit, du versement prévu au présent article les fondations et les associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale :

1° A pour objectif ~~soit~~ d'apporter un soutien à des personnes en situation de fragilité, du fait de leur situation économique ou sociale, du fait de leur situation personnelle et particulièrement de leur état de santé ou du fait de leurs besoins en matière d'accompagnement social ou médico-social, ~~soit de contribuer à l'éducation à la citoyenneté et à la lutte contre les inégalités sociales par l'éducation populaire ;~~

2° Satisfait à ~~l'une au moins des~~ **aux** conditions suivantes :

a) Les prestations sont assurées à titre gratuit ou contre une participation des bénéficiaires sans rapport avec le coût du service rendu, ~~sans contrepartie légale acquise à l'association ou à la fondation à ce titre, notamment au titre de l'article L. 314-1 du code de l'action sociale et des familles ;~~

b) L'équilibre financier de l'activité est assuré au moyen d'une ou de plusieurs subventions, au sens de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ;

c) Elle est exercée de manière prépondérante par des bénévoles et des volontaires.

III.- Sauf délibération contraire de l'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, sont également exonérées, de droit, du versement prévu au présent article :

a) les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale consiste à coordonner, à soutenir ou à développer des fondations et des associations à but non lucratif et dont l'activité principale respecte les conditions posées aux 1° et 2° du II du présent article. ;

b) les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II et satisfait aux conditions mentionnées au 2° du II.

IV.-L'organe délibérant de l'autorité organisatrice de transport, au sens de l'article L. 1221-1 du code des transports, peut exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, **les fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité principale présente un caractère social ou philanthropique, dont la gestion est désintéressée, lorsque les prix pratiqués ont été homologués par l'autorité publique ou que des opérations analogues ne sont pas couramment réalisées à des prix comparables par des entreprises commerciales, en raison notamment du concours désintéressé des membres de ces organismes ou des contributions publiques ou privées dont ils bénéficient.**

~~dont l'activité principale a pour objectif de contribuer à la lutte contre les exclusions et les inégalités sanitaires, sociales, économiques et culturelles, à l'éducation à la citoyenneté, à la préservation et au développement du lien social ou au maintien et au renforcement de la cohésion territoriale et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II du présent article.~~

~~Il peut également exonérer, par délibération prise avant le 1er octobre en vue d'une application à compter du 1er janvier de l'année suivante, les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations poursuit les objectifs mentionnés au 1° du II ou au premier alinéa du présent IV et satisfait à l'une au moins des conditions mentionnées au 2° du II.~~

Les délibérations prévues aux deux premiers alinéas du présent IV sont transmises par l'autorité organisatrice de transport aux organismes de recouvrement avant le 1er novembre de chaque année. Elles sont prises pour une durée de trois ans.

SIGLES UTILISES

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ACUF	Association des communautés urbaines de France
ADCF	Association des communautés de France
AFIGESE	Association Finances Gestion Évaluation des collectivités territoriales
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AMGVF	Association des maires de grandes villes de France
AOT	Autorité organisatrice de transports
APAJH	Association pour adultes et jeunes handicapés
APE	Activité principale exercée
ARUP	Association reconnue d'utilité publique
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNAJEP	Comité pour les relations nationales et internationales des associations de jeunesse et d'éducation populaire
CNAPE	Convention Nationale des Associations de Protection de l'Enfant
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DJEPVA	Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative
DLPAJ	Direction des libertés publiques et des affaires juridiques
DSS	Direction de la sécurité sociale
ENIM	Etablissement national des invalides de la marine
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FEGAPEI	Fédération nationale des associations gestionnaires au service des personnes handicapées
FEHAP	Fédération des Etablissements Hospitaliers et d'Aide à la Personne
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
GART	Groupement des autorités responsables de transport
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INJEP	Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire,
LFR	Loi de finances rectificative
MSA	Mutualité sociale agricole
ONDAM	Objectif national des dépenses d'assurance maladie
RNA	Répertoire national des associations
RUP	Reconnaissance d'utilité publique
STIF	Syndicat des transports d'Ile-de-France
SYTRAL	Syndicat Mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise
TASS	Tribunal des affaires de sécurité sociale
TCSP	Transports collectifs en site propre
UNAPEI	Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales
VT	Versement transport
ZFU	Zone franche urbaine
ZRR	Zone de revitalisation rurale
ZRU	Zone de redynamisation urbaine

