

Périmètre et Exonération de la taxe versement transport

Les évolutions du cadre réglementaire au 1^{er} janvier 2015

Introduction et résumé de la situation

En contradiction avec la concertation préalable, le gouvernement a proposé à l'Assemblée nationale d'intégrer au projet de loi de finances rectificative pour 2014 (PLFR 2014) un remaniement de l'exonération des associations et fondations d'utilité publique de la taxe versement transport ce qui représente plus de 500 millions d'euros jusqu'à présent consacrés à l'accompagnement et aux soins des personnes fragiles et qui devraient être dérivés vers les organisations en charge des transports.

Pour faire face à cette proposition brutale, l'UNIOPSS, la CNAPE, la Croix-Rouge française, la Fédération des APAJH, la FEGAPEI, la FEHAP, la FNARS, l'UNAPEI et, Unicancer ont uni leurs voix pour s'adresser directement aux pouvoirs publics considérant qu'il n'était pas acceptable de favoriser l'augmentation des taxes pour les transports au détriment de l'action sociale.

Après avoir écrit conjointement au cabinet du Premier ministre le vendredi 4 juillet dernier, et sans retour de sa part, les organisations précitées ont décidé de prendre à témoin l'opinion publique. Aussi, elles ont signé une lettre ouverte au Premier ministre, parue dans Libération daté du 15 juillet, ainsi que dans Le Monde daté du 16 juillet.

Le Gouvernement a d'abord indiqué qu'il serait tenu compte de cette charge supplémentaire dans le cadre des dialogues budgétaires locaux ... Compte-tenu de l'indépendance des collectivités territoriales et de leurs faibles marges de manœuvre en termes de finances, le Gouvernement n'est pas en capacité d'assurer cette intention.

L'Assemblée nationale a finalement pris partiellement en compte les arguments avancés et a adopté lors du vote du 23 juillet dernier la Loi de finances rectificative pour 2014 publiée au J.O. le 9 août 2014. Cette dernière contient en son article 17 un nouveau texte venant conforter les fondations et associations reconnues d'utilité publique **et ouvrant la possibilité à des associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique de pouvoir faire une demande d'exonération** dès lors qu'elles répondent à certains critères précis et plus souples que l'activité à caractère social qui est désormais supprimée.

Ce nouveau texte, applicable dès le 1^{er} janvier 2015, précise les nouvelles conditions d'exonération au versement transport.

Dans la présente note, vous trouverez tous les détails de cette évolution et nous restons à votre disposition pour tout commentaire.

Dispositions applicables depuis 1973 et jusqu'au 31 décembre 2014

Depuis plus d'un an les organismes collecteurs de la taxe versement transport revoient leur politique en matière d'exonération dans le but essentiel d'augmenter leurs recettes.

L'initiative de ces nouvelles politiques émane soit d'une décision volontariste et interne à ces organismes soit d'un contrôle URSSAF requérant des justificatifs d'exonération récents pouvant être remis en cause par les différentes décisions de justice s'appuyant sur une lecture de plus en plus fine de l'article L. 2333-64 du Code général des collectivités territoriales (CGCT). Celui-ci prévoit que seules les fondations ou associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social peuvent se voir être exonérées.

Or, la première difficulté de cet article, outre le fait qu'il soit restreint aux seules structures reconnues d'utilité publique, est la définition de l'activité à caractère social qui n'est précisée par aucun texte réglementaire et où seules des jurisprudences peuvent apporter des faisceaux d'indices sur sa définition.

Par ailleurs, il est prévu par la Loi du 11 juillet 1973 et précisé par la circulaire ministérielle du 31 décembre 1976 (n° 76-170) relative au versement transport « *que 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 laquelle s'exerce cette activité* ».

Par conséquent **trois critères** ressortent comme éléments **ouvrant droit à l'exonération** du versement transport :

- la nature de l'activité,
- la présence de bénévoles,
- la gratuité des prestations fournies ou la faible participation demandée aux bénéficiaires ainsi que la provenance des financements.

▪ La nature de l'activité

Définie par les statuts, l'activité de l'association tient une place prépondérante dans une éventuelle exonération du versement transport. Ce sont les statuts qui permettront aux juges de reconnaître ou non le caractère social de l'activité.

Peuvent être cités en exemples certains objets associatifs exonérés du versement transport:

- vaccination gratuite contre l'hépatite et promulgation de soins sans paiement du ticket modérateur (CA Caen, 24 janvier 2000),
- action de prévention et lutte contre le SIDA (CA Caen, 24 janvier 2000),
- accueil et soins au sein de maison des personnes âgées vieillissantes bénéficiant d'une action sociale spécifique (Cass., 2^{ème} civ., 22 février 2007),
- réinsertion de personnes placées sous-main de justice (Cass., 2^{ème} civ., 22 février 2007),
- accompagnement des malades en soins palliatifs (Cass., 2^{ème} civ., 22 février 2007),
- ...

▪ La présence des bénévoles

Les juges vérifient également que le nombre de bénévoles est conséquent ou tout du moins significatif en comparaison à la masse salariale, l'exonération de taxe versement transport est alors assimilée à une aide à des publics prenant les transports en commun pour une action bénévole.

Aussi, n'a pas été reconnue comme ayant un caractère social une association n'ayant que 27 bénévoles (membres du Conseil d'administration) sur 518 salariés (TASS Créteil du 10 février 2012).

A contrario, une association dont l'effectif est composé à 90 % de bénévoles dont l'action consiste à apporter une assistance sociale et morale aux personnes en difficulté est légitime à se voir accorder le caractère social de son activité.

Néanmoins, le seul critère du nombre de bénévoles est insuffisant. En effet, l'activité des bénévoles doit directement concourir à l'activité première de l'association. A défaut, le caractère social risque de ne pas être reconnu (Cass., Soc., 27 juin 2002).

La présence de salariés n'est pas, au demeurant, une barrière à la reconnaissance du caractère social de l'activité de l'association.

▪ La gratuité des prestations et la provenance des financements

Selon deux arrêts de la Cour de cassation en date du 30 novembre 1995 (n° 93-18611 et 93-584) il a été fixé que les associations pratiquant des prix de journée semblables à ceux du secteur concurrentiel, et ne créant pas de modalités privilégiées au profit de catégories sociales défavorisées, ne pouvaient être exonérées du versement transport car ne justifiant pas, ainsi, de leur utilité sociale.

La Cour d'Appel de Metz, dans un arrêt de renvoi du 25 février 1998, est venue préciser que si les prix de journée se trouvent être inférieurs à ceux pratiqués dans des établissements hospitaliers publics et privés et si les personnes à revenus modestes peuvent accéder à des soins non remboursés dans conditions financières privilégiées alors, l'association peut prétendre à être exonérée du versement transport.

La Cour de cassation, dans un arrêt en date du 31 janvier 2002 (n° 00-13010), est venue ajouter la condition que l'accueil des bénéficiaires devait constituer une charge pour l'association. A défaut l'association ne pourra prétendre à cette exonération.

Toutefois, cette condition de charge n'est pas remise en cause si l'association perçoit des fonds publics afin de mettre à l'équilibre ses comptes.

Néanmoins, une circulaire du 31 décembre 1976 prévoyait que « la fourniture par un organisme de prestations donnant lieu à des versements destinés à équilibrer les comptes d'exploitation, ne présente pas au sens de la Loi un caractère social ; c'est le cas par exemple d'un établissement recevant un prix de journée au titre de l'aide sociale... ».

Egalement un arrêt de renvoi rendu par la Cour d'appel de Nancy le 24 mai 2000 estime que le fait qu'une association puisse percevoir, en contrepartie de la prise en charge de personnes handicapées, un prix de journée exclut qu'elle puisse être considérée comme exerçant une activité à caractère social.

Cette position semble s'assouplir par des décisions rendues plus récemment qui admettent que si le financement ne provient pas de manière quasi-exclusive de prix de journée, dotations globales de fonctionnement, de forfaits journaliers sanitaires alors la demande d'exonération versement transport est recevable (Cass., Soc., 27 juin 2002, n° 01-20467 / Cass., 2ème civ., 22 février 2007).

Toutefois, aucune référence n'est apportée sur la proportion de ces divers financements.

Ces précédents éléments caractérisant l'activité à caractère social et permettant de justifier qu'une association reconnue d'utilité publique a ou non une activité à caractère social, se sont avérés être de véritables obstacles pour qu'une exonération versement transport soit accordée.

C'est pourquoi, afin d'assurer une stabilité et une garantie juridique devant les termes employés, **l'activité à caractère social voit son état prendre fin au 31 décembre 2014.**

Suite à la vague nationale de remises en cause d'exonérations accordées jusqu'alors sur le fondement que le secteur sanitaire, social et médico-social a par nature une activité à caractère social, **l'UNIOPSS et 8 autres fédérations du secteur sanitaire, social et médico-social se sont mobilisées et menées une démarche commune** (cf. la prise de position du 16 juillet 2014 : « [Taxe transport : les associations du secteur se mobilisent](#) », ainsi que le communiqué de presse du 30 juin 2014 : « [Taxe transport : le gouvernement s'attaque au monde associatif et compromet l'emploi dans le secteur](#) », et le communiqué du 22 juillet 2014 : « [Taxe transport : suppression d'une exonération traditionnelle, le secteur privé non lucratif sanitaire, social et médico-social est en péril](#) ») afin de permettre aux associations du secteur bénéficiant déjà d'une exonération de pouvoir la conserver, ainsi que d'étendre le champ du bénéfice de cette exonération à toute autre structure de ce même secteur.

Dispositions applicables à compter du 1er janvier 2015

L'UNIOPSS et les 8 autres fédérations ayant été entendues mais partiellement écoutées, l'Assemblée nationale a adopté lors du vote du 23 juillet dernier la Loi de finances rectificative pour 2014 publiée au J.O. le 9 août 2014. Cette dernière contient en son article 17 un nouveau texte venant modifier l'article L. 2333-64 du CGCT.

L'article L. 2333-64 du CGCT qui demeure essentiellement à destination des fondations et associations reconnues d'utilité publique ouvre la **possibilité à des associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique de pouvoir faire une demande d'exonération** dès lors qu'elles répondent à certains critères précis et plus souples que celui de l'activité à caractère social qui est désormais supprimé.

Ainsi, plusieurs « paliers » d'exonération au versement transport, applicables dès le 1^{er} janvier 2015, ont été érigés.

L'exonération de droit pour les associations et fondations RUP

L'article L. 2333-64 du CGCT applicable au 1er janvier prochain prévoit pour les fondations et associations reconnues d'utilité publique une exonération de droit du versement transport si **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 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 familles¹ ;**
- 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 administrations² ;**

¹ La précision « 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 » qui a été ajoutée après la rencontre avec l'UNIOPSS exclut les associations financées par le biais de financements légaux. Aussi le secteur sanitaire, social et médico-social ne peut satisfaire à cette condition. Néanmoins, il est demandé par l'UNIOPSS, que cette précision soit supprimée lors de la rédaction du projet de Loi de finances pour 2015 et que les nouvelles dispositions aient un effet rétroactif afin de limiter le coût d'éventuels redressements URSSAF.

² Le manque de précision quant à cet alinéa semble permettre à toute association bénéficiant d'une quelconque subvention (hors subvention européenne) de satisfaire à cette condition.

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

De plus, essentiellement à destination des fédérations du secteur, il est prévu que soient exonérées, de droit, « 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 à but non lucratif et dont l'activité principale respecte les conditions posées aux 1° et 2° du II du présent article ».

L'exonération éventuelle de certaines associations et fondations RUP

Toujours concernant les fondations et associations reconnues d'utilité publique, il est désormais envisageable que l'organisme collecteur du versement transport puisse, par délibération, les exonérer 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 l'une au moins des 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** ».

L'exonération possible des associations non reconnues d'utilité publique

L'article 17 de la Loi de finances rectificative a introduit un nouvel alinéa à l'article L. 2333-64 du CGCT qui peut être une évolution non négligeable selon les positions que prendront les organismes collecteurs, lesquels pourraient, par délibération, exonérer « **les associations à but non lucratif directement affiliées à une association reconnue d'utilité publique lorsque l'activité principale de ces associations** » « **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** » ; et « satisfait à l'une au moins des 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** ».

Ainsi, **les associations adhérentes à l'URIOPSS et qui sont, par conséquent, affiliées à l'UNIOPSS, association reconnue d'utilité publique, peuvent nous adresser des demandes d'affiliation** afin de pouvoir adresser une demande d'exonération à leur organisme collecteur du versement transport. Il appartiendra à l'administration, et éventuellement au juge, de décider si cela vaut « *affiliation directe* » au sens des précédentes dispositions.

Enfin, concernant ces deux derniers points dont l'exonération dépend d'une **délibération prise par l'autorité organisatrice de transport avant le 1^{er} octobre pour une durée de trois ans**, une demande doit être faite par l'association dans les meilleurs délais afin qu'elle puisse être traitée.

Pour cette année 2014, les délibérations devront être prises avant le 1^{er} novembre pour être applicables pour 2015.

Pour tempérer ces nouvelles évolutions pouvant laisser entrevoir une lueur d'espoir, nous vous rappelons **que les délibérations prises** par les autorités organisatrices de transport le sont de manière **discrétionnaire**. Ces organismes rencontrant eux aussi des contraintes budgétaires, rien ne laisse présager qu'ils acceptent l'ensemble des demandes émanant du secteur sanitaire, social et médico-social.

C'est pourquoi nous vous invitons à faire apparaître dans vos budgets pour 2015 la taxe versement transport.

L'extension du périmètre de la taxe : le versement transport interstitiel (VTI)

Au cours de son examen du projet de loi de réforme ferroviaire, le 2 juillet, la commission du développement durable du Sénat a adopté un amendement de deux élus socialistes, Jean-Jacques Filleul et Roland Ries, prévoyant la création d'un versement transport "interstitiel" au profit des régions. En tant qu'autorités organisatrices des TER, celles-ci ne disposaient jusqu'alors pas de ressource dédiée aux transports.

Cette disposition a été entérinée par la publication de la loi portant réforme ferroviaire au JO du 5 août 2014.

Ainsi à compter du 1er janvier 2015, les structures situées en dehors d'un périmètre de transport urbain seront redevables du versement transport interstitiel plafonné à 0,55% de la masse salariale. Le taux sera fixé par les Conseils régionaux qui seront les seuls bénéficiaires de ces produits.

Ce dispositif a été préféré à celui d'un versement additionnel car "moins dommageable pour la compétitivité des entreprises", et permettant "une sorte de rééquilibrage de la charge fiscale", a souligné le rapporteur du texte, Michel Teston. *"En effet, les entreprises situées dans un PTU sont d'ores et déjà assujetties à un versement transport pouvant atteindre 2% de la masse salariale, ce plafond étant, en pratique, atteint dans la plupart des grandes villes. Il s'agit donc de ne pas peser excessivement sur leur compétitivité via une augmentation plafond, d'autant que les entreprises voisines situées hors PTU n'y sont pas soumises".* Même s'il pose le problème de *"faire reposer le financement des compétences régionales en matière de transport uniquement sur les territoires périurbains et ruraux, alors qu'ils ne sont nécessairement les premiers à en bénéficier"*, a reconnu le rapporteur, le VTI *"constitue le meilleur compromis"*.

Il convient de noter que cette nouvelle taxe ne s'appliquera ni à l'Ile-de-France, ni aux régions d'outre-mer.

Par ailleurs, la rédaction actuelle du code général des collectivités territoriales, prévoit que seuls sont concernés les employeurs situés *dans une commune ou communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques.*

Cependant, à la lecture des débats parlementaires, le réseau UNIOPSS/URIOPSS comprenait que cette nouvelle taxe avait vocation à s'adresser aux employeurs de plus de 9 salariés implantés sur toute commune située en dehors d'un périmètre de transport urbain, et donc également sur les communes de moins de 10 000 habitants.

Cette interprétation est confirmée par le GART (Groupement des autorités responsables de transport) que l'URIOPSS Picardie a contacté sur cette question. Une évolution du texte, sur ce point, n'est pas à exclure d'ici la fin de l'année.

L'Uniopss a interpellé l'administration centrale afin d'obtenir des éclaircissements en la matière. **Dans cette attente, invitons donc les structures, implantées dans ces périmètres, à prévoir dans leurs budgets cette charge supplémentaire et pour les gestionnaires remplissant les conditions d'exonération, il nous semble préférable, compte tenu des délais, d'adresser d'ores et déjà une demande d'exonération.**