

13.085

**Message
concernant l'initiative populaire «Pour le couple et
la famille – Non à la pénalisation du mariage»**

du 23 octobre 2013

Madame la Présidente,
Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» au vote du peuple et des cantons, en leur recommandant de l'accepter.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

23 octobre 2013

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

Avec son initiative populaire, le PDC souhaite appuyer la famille et faire disparaître les désavantages que connaissent à l'heure actuelle les couples mariés par rapport aux couples de concubins. Il propose donc de fixer dans la Constitution le fait que le mariage ne doit pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie.

Contenu de l'initiative

L'initiative vise à ce que les couples mariés ne soient plus désavantagés en matière d'impôts. Ces couples doivent toutefois continuer de constituer une communauté économique. En matière d'assurances sociales, la législation doit être conçue de telle sorte que les couples de retraités qui sont mariés ne soient pas désavantagés par rapport aux couples de retraités qui vivent en concubinage.

Avantages et lacunes de l'initiative

Sur le plan fiscal, la disposition proposée nécessiterait de prévoir une imposition commune des couples mariés. Le passage à l'imposition individuelle serait alors exclu sans un nouveau changement de la Constitution. Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative demandent l'introduction d'un système de fractionnement du revenu (splitting); toutefois, d'après la teneur de la nouvelle disposition constitutionnelle, tous les modèles d'imposition commune seront envisageables. S'agissant des assurances sociales, les auteurs de l'initiative visent la suppression de la règle du plafonnement que connaissent l'AVS et l'AI, afin d'assurer la parité de traitement entre les couples de retraités mariés et non mariés pour ce qui est des rentes versées.

Même s'ils bénéficient de certains allègements fiscaux par rapport aux concubins (barème moins élevé, déductions spécifiques), suivant les circonstances les couples mariés peuvent se trouver désavantagés fiscalement du fait de l'addition de leurs revenus. En 1984, le Tribunal fédéral a rendu une décision déterminante selon laquelle la charge fiscale des couples mariés devait être allégée par rapport à celle des personnes seules et ne devait pas être supérieure à celle des couples de concubins. L'acceptation de l'initiative confirmerait cette jurisprudence. D'un point de vue juridique, l'initiative populaire n'aurait toutefois pas d'autres effets dans le domaine des impôts.

Les contribuables doivent pouvoir choisir le modèle de vie ou de famille qui leur convient sans être influencés par le droit fiscal, dont les répercussions sur les diverses formes d'organisation de la vie doivent être aussi neutres que possible. Ce n'est pas encore entièrement le cas de l'impôt fédéral direct. Certains couples mariés dont les deux conjoints travaillent et le revenu total est élevé, ainsi que de nombreux couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé sont fiscalement désavantagés par rapport à des couples de concubins se trouvant dans la même situation économique. La Confédération a donc le devoir de faire disparaître la discrimination dont sont victimes les couples mariés. Le Conseil fédéral estime qu'il est urgent de prendre des mesures sur le plan de la fiscalité et soutient l'initiative. Pour lui,

mettre fin à la discrimination qui frappe les couples mariés dans le domaine de l'impôt fédéral direct constitue une priorité politique de première importance. La dernière consultation sur le sujet, portant sur une imposition équilibrée du couple et de la famille en matière d'impôt fédéral direct, date de 2012. L'évaluation des résultats a montré que les modèles d'imposition envisageables font encore l'objet d'un débat controversé, tant en politique que dans la société, pour déterminer lequel de ces modèles refléterait le mieux dans la législation fiscale les changements démographiques et socioéconomiques de ces dernières décennies. Vu le désaccord qui existe actuellement s'agissant du futur modèle d'imposition, le Conseil fédéral espère que le fait d'inscrire le principe de l'imposition commune des couples mariés dans la Constitution augmentera grandement les chances de trouver un compromis politique pour supprimer la surimposition des couples mariés.

Selon le modèle choisi, la suppression du désavantage fiscal des couples mariés entraînerait des diminutions de recettes pour l'impôt fédéral direct de 1 à 2,3 milliards de francs par année, dont 17 % à la charge des cantons.

Dans le cadre des assurances sociales, le plafonnement du montant des rentes désavantage les couples mariés par rapport aux couples non mariés. Ce problème ne doit toutefois pas être considéré de manière isolée. Si l'on tient compte des autres prestations de l'AVS ou de l'AI, on constate que les couples mariés sont même globalement avantagés par rapport aux couples de concubins. Contrairement à ce qu'avancent les auteurs de l'initiative, les couples mariés ne sont donc pas désavantagés dans l'ensemble. Le Conseil fédéral estime ainsi qu'aucune mesure n'est indispensable dans le domaine des assurances sociales. Si l'initiative est acceptée, les modifications à apporter pourront ainsi se limiter à l'imposition des couples mariés. Il faudra aussi examiner dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 si certains changements sociaux ou économiques (par exemple l'activité lucrative des femmes) pourraient justifier des adaptations du système des rentes AVS. Si toutefois le désavantage des couples mariés s'accroissait, la suppression du plafonnement de leurs rentes ferait augmenter les dépenses à la charge de l'AVS d'environ 2 milliards de francs par année. Etant donné que, conformément à la LAVS, la part de la Confédération s'élève à quelque 20 % des dépenses annuelles, environ 400 millions de francs devraient être financés par la Confédération. En outre, la suppression du plafonnement des rentes de l'AI entraînerait des dépenses supplémentaires annuelles d'environ 60 millions de francs.

Proposition du Conseil fédéral

Par le présent message, le Conseil fédéral propose aux Chambres fédérales de recommander au peuple et aux cantons d'accepter l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage».

Message

1 Aspects formels et validité de l'initiative

1.1 Teneur de l'initiative

L'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» a la teneur suivante:

La Constitution est modifiée comme suit:

Art. 14, al. 2 (nouveau)

² Le mariage est l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme. Au point de vue fiscal, le mariage constitue une communauté économique. Il ne peut pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales.

1.2 Aboutissement et délai de traitement

L'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» a fait l'objet d'un examen préliminaire par la Chancellerie fédérale le 19 avril 2011¹ et a été déposée avec le nombre requis de signatures le 5 novembre 2012.

Par décision du 18 décembre 2012, la Chancellerie fédérale a constaté que l'initiative avait recueilli 120 161 signatures valables et qu'elle avait donc abouti².

L'initiative revêt la forme d'un projet rédigé. Le Conseil fédéral ne lui oppose pas de contre-projet direct ou indirect. Conformément à l'art. 97, al. 1, let. a, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)³, le Conseil fédéral a jusqu'au 5 novembre 2013 pour soumettre un projet d'arrêté et un message à l'Assemblée fédérale. Conformément à l'art. 100 LParl, l'Assemblée fédérale a jusqu'au 5 mai 2015 pour décider de la recommandation de vote qu'elle présentera au peuple et aux cantons.

1.3 Validité

L'initiative remplit les critères de validité énumérés à l'art. 139, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁴:

- a. elle obéit au principe de l'unité de la forme, puisqu'elle revêt entièrement la forme d'un projet rédigé;
- b. elle obéit au principe de l'unité de la matière, puisqu'il existe un rapport intrinsèque entre ses différentes parties;

¹ FF 2011 3573

² FF 2013 243

³ RS 171.10

⁴ RS 101

- c. elle obéit au principe de la conformité aux règles impératives du droit international, puisqu'elle ne contrevient à aucune d'elles.

2 Genèse de l'initiative

2.1 Droit en vigueur en matière d'impôts

2.1.1 Imposition des couples mariés dans le cadre de l'impôt fédéral direct

Principe

L'art. 9 de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LIFD)⁵, déterminant l'imposition des couples mariés, prévoit expressément l'imposition commune. La famille est considérée comme une unité économique et constitue donc aussi une unité au regard du droit fiscal. Les revenus des époux vivant en ménage commun sont additionnés quel que soit le régime matrimonial. En outre, les revenus des enfants mineurs qui ne proviennent pas d'une activité lucrative sont ajoutés aux revenus des époux. Les partenariats enregistrés entre deux personnes de même sexe sont assimilés au mariage (art. 9, al. 1^{bis}, LIFD).

La LIFD institue trois barèmes pour imposer les personnes physiques (système à barème multiple). L'art. 214 LIFD prévoit un barème ordinaire, un barème pour les personnes mariées et un barème pour les personnes qui vivent en ménage commun avec des enfants (barème parental). Ces barèmes tiennent compte des capacités économiques différentes de ces trois groupes de contribuables. En l'occurrence, le revenu global des époux est imposé selon le barème appliqué aux personnes mariées (art. 214, al. 2, LIFD). Le barème parental s'applique aux couples mariés qui vivent en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses dont ils assurent l'essentiel de l'entretien (art. 214, al. 2^{bis}, LIFD). Ce barème est basé sur le barème pour les personnes mariées et comporte en plus un dégrèvement sous la forme d'une déduction de 251 francs (état 2013) par enfant sur le montant de l'impôt.

Contrairement aux couples mariés, les concubins sont taxés individuellement. Leurs revenus ne sont pas additionnés. Pour les concubins sans enfant, chaque partenaire est imposé selon le barème ordinaire. Pour les concubins avec enfants, le barème parental s'applique à l'un ou aux deux partenaires, suivant les circonstances.

Déduction pour double revenu

D'après la nouvelle conception de la déduction pour double revenu (art. 212, al. 2, LIFD) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, les couples mariés à deux revenus ont droit à une déduction égale à 50 % du revenu le plus faible, mais au moins à 8100 francs et au plus à 13 400 francs (état 2013). La déduction est accordée si les époux vivent en ménage commun et exercent l'un et l'autre une activité lucrative.

La déduction pour double revenu est accordée non seulement lorsque les époux exercent une activité lucrative salariée, mais aussi lorsque l'un des époux fournit un travail important pour seconder l'autre dans sa profession, son commerce ou son entreprise. Dans ce cas, la moitié du revenu global de l'activité lucrative est attribuée

⁵ RS 642.11

à chaque époux. Les époux peuvent apporter la preuve d'une autre répartition du revenu.

Déduction pour personnes mariées

Depuis le 1^{er} janvier 2008, les personnes mariées vivant en ménage commun bénéficient d'une déduction sur le revenu net (art. 213, al. 1, let. c, LIFD). Cette déduction d'un montant de 2600 francs (état 2013) est conçue comme une déduction sociale fixe par couple marié. Elle tient compte schématiquement de l'état civil et a généralement pour effet de diminuer quelque peu la charge fiscale des couples mariés.

Relations entre les charges fiscales

Avec la hausse de la déduction pour double revenu et la déduction pour personnes mariées, la charge excédentaire, contraire à la Constitution, qui grève les couples mariés à deux revenus par rapport aux concubins dans la même situation économique est certes atténuée, mais elle n'est pas entièrement éliminée pour autant. Ainsi, certains couples mariés dont les deux conjoints travaillent et le revenu total est élevé, ainsi que de nombreux couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé, continuent de payer un impôt fédéral direct plus élevé que celui des couples de concubins se trouvant dans la même situation économique.

Environ 80 000 *couples mariés à deux revenus* supportent une charge fiscale excédentaire. Sont concernés:

les couples mariés à deux revenus sans enfant à partir d'un revenu net⁶ de 80 000 francs (répartition du revenu 50:50) ou d'environ 110 000 francs (répartition du revenu 70:30);

les couples mariés à deux revenus avec enfants à partir d'un revenu net de 120 000 francs (répartition du revenu 50:50) ou de 190 000 francs (répartition du revenu 70:30).

Par ailleurs, les *couples mariés de retraités* sont aussi concernés par une charge excédentaire à partir d'un revenu en rentes de 50 000 francs (répartition du revenu 50:50) ou de 60 000 francs (répartition du revenu 70:30).

Alors que le Tribunal fédéral a fixé une limite à partir de laquelle une charge excédentaire sur les couples mariés constitue une inégalité de traitement contraire à la Constitution, il n'y a pas, inversement, de limite juridiquement établie à partir de laquelle une charge excédentaire sur les concubins est contraire à la Constitution.

Pour ce qui est des *relations entre les charges des couples mariés et des concubins*, on remarque ce qui suit:

Les *concubins à deux revenus* avec ou sans enfants dont le revenu net de l'activité lucrative est plutôt modeste ou les couples de retraités vivant en concubinage dont le montant de la rente est plutôt modeste sont désavantagés par rapport aux couples mariés dans les mêmes conditions économiques. La charge excédentaire sur les concubins avec enfants est plus faible que celle sur les concubins sans enfant car, en général, l'un des concubins bénéficie du barème parental.

D'une manière générale, c'est-à-dire indépendamment du revenu net du ménage, les *concubins à un revenu avec ou sans enfants* sont toujours désavantagés par rapport

⁶ Le revenu net correspond au revenu brut de l'activité lucrative moins les cotisations sociales (AVS, AI, AC) et les déductions pour les frais professionnels.

aux couples mariés à un revenu dans la même situation économique. Pour les concubins avec enfants, cela est dû au fait qu'ils n'ont pas droit à la déduction pour couple marié et, pour les concubins sans enfant, cela provient en plus de l'application du barème ordinaire plus élevé. En outre, les concubins qui n'exercent pas d'activité lucrative ne peuvent demander aucune déduction puisqu'ils n'ont pas de revenu. Le droit en vigueur exclut tout report des déductions sur le partenaire qui exerce une activité lucrative.

2.1.2 Imposition des couples mariés dans la loi sur l'harmonisation des impôts

Dans le domaine de l'imposition du couple et de la famille, la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)⁷ suit fondamentalement la LIFD. L'art. 3, al. 3, LHID pose le principe de l'imposition du couple et de la famille d'après lequel le revenu et la fortune des personnes vivant en ménage commun sont additionnés, quel que soit le régime matrimonial. Les partenariats enregistrés entre deux personnes de même sexe sont assimilés au mariage (art. 3, al. 4, LHID).

2.1.3 Imposition des couples mariés dans les législations cantonales

Depuis l'arrêt du Tribunal fédéral en la cause Hegetschweiler⁸, datant de 1984, les cantons ont inscrit dans leur législation fiscale les correctifs nécessaires à un dégrévement fiscal approprié des couples mariés.

Toutes les législations fiscales cantonales comprennent des correctifs pour les couples mariés. Ces correctifs sont cependant conçus de manière très diverse:

- Sept cantons se fondent sur un splitting intégral (FR, BL, AI, SG, AG, TG et GE) et sept autres sur un splitting partiel (SZ, SO, SH et GR: diviseur 1,9/NW: diviseur 1,85/NE: diviseur 1,8181/GL: diviseur 1,6).
- Les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, de Berne, de Bâle-Ville, du Jura, de Lucerne, du Tessin, de Zurich et de Zoug appliquent un système à deux barèmes. Dans le canton de Bâle-Ville, le barème se compose de deux échelons avec des taux uniformes pour les personnes seules (barème A) et pour les couples mariés et les familles monoparentales (barème B). Le taux du premier échelon s'élève à 22,5 % et s'applique jusqu'à un revenu imposable de 200 000 francs pour les personnes seules et de 400 000 francs pour les couples mariés et les familles monoparentales. Le taux est de 26 % pour le revenu supérieur du second échelon (état: période fiscale 2013).
- Le canton de Vaud applique un système de quotient familial (imposition selon les unités de consommation): pour déterminer le taux de l'impôt, le revenu global est divisé selon un quotient variant en fonction du nombre des membres de la famille (voir ch. 4.2.1).

⁷ RS 642.14

⁸ ATF 110 Ia 7

- Trois cantons appliquent un autre système: Uri (le barème linéaire excluant toute charge supplémentaire pour les couples mariés, le splitting est donc inutile), Obwald (déduction en pour-cent sur le revenu net) et le Valais (rabais sur le montant de l'impôt).

2.2 Projets législatifs en cours en matière d'imposition du couple et de la famille

2.2.1 Consultation sur l'imposition équilibrée du couple et de la famille

L'année passée, le Conseil fédéral a tenté une nouvelle fois de supprimer la discrimination fiscale des couples mariés. Il a soumis ses propositions pour une imposition équilibrée du couple et de la famille à une consultation qui a eu lieu du 29 août au 5 décembre 2012. Cette révision avait pour but d'inscrire dans la LIFD une imposition du couple marié et de la famille qui respecte les normes constitutionnelles, qui soit aussi neutre que possible par rapport aux divers modèles de famille et de partenariat et qui établisse des relations équilibrées entre les charges.

Les modifications proposées par le Conseil fédéral dans le cadre de la consultation portaient, d'une part, sur l'imposition des couples mariés et des couples de concubins et, d'autre part, sur l'imposition des familles monoparentales et des concubins avec enfants.

Imposition des couples mariés

Afin que les couples mariés ne soient plus imposés plus lourdement que les concubins, le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt» a été proposé. Selon ce modèle, l'administration fiscale examine dans chaque cas sur la base de la déclaration d'impôt s'il y a une charge fiscale excédentaire et, si nécessaire, réduit l'impôt dû. A l'heure actuelle, les couples mariés à un revenu ont une charge fiscale légèrement supérieure à celle des couples mariés à deux revenus, étant donné que ces derniers peuvent bénéficier de la déduction pour double revenu. Afin d'équilibrer les charges fiscales qui grèvent les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus, le Conseil fédéral a proposé d'introduire une déduction de 8100 francs au maximum pour les couples mariés à un revenu.

Imposition des familles monoparentales et des concubins avec enfants

D'après le droit en vigueur, le barème pour couples mariés est accordé aux familles monoparentales, tout comme à celui des deux concubins qui a le salaire le plus élevé. Cela donne aux familles monoparentales et aux couples de concubins avec enfants un avantage fiscal trop important et est à l'origine de la discrimination fiscale qui frappe les couples mariés. Le projet soumis à la consultation prévoyait donc d'imposer selon le barème de base les personnes non mariées qui ont des enfants. En contrepartie, il était prévu d'accorder une déduction de 11 000 francs aux familles monoparentales. Cela permettait d'alléger ou du moins de ne pas alourdir la charge des familles monoparentales à revenu modeste ou moyen. En revanche, cela pouvait entraîner des suppléments de charge pour les couples de concubins avec enfants, en particulier lorsque seul l'un d'eux exerce une activité lucrative.

Contre-financement

Les mesures proposées se seraient traduites par une diminution annuelle des recettes de l'impôt fédéral direct estimée à un milliard de francs (base: période fiscale 2012), dont 17 % à la charge des cantons (part cantonale au produit de l'impôt fédéral direct). Le Conseil fédéral a proposé un contre-financement combinant des mesures sur le plan des dépenses et sur celui des recettes. Deux variantes étaient présentées:

1. Augmentation du taux de la TVA de 0,3 point de pourcentage (taux normal). L'augmentation est moindre si elle est combinée à une réduction des dépenses.
2. Abandon temporaire de la compensation des effets de la progression à froid pour l'impôt fédéral direct jusqu'au moment où le renchérissement atteint 5,8 %.

2.2.2 Résultats de la consultation

Les nombreux participants étaient d'avis qu'il fallait supprimer une fois pour toutes le désavantage fiscal des couples mariés par rapport aux concubins. La nette majorité d'entre eux ont cependant rejeté le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt», considérant qu'il ne constituait pas la mesure la mieux adaptée. Les participants ont notamment regretté les coûts administratifs élevés et la transparence insuffisante du modèle prévu ainsi que sa complexité. Le nouveau modèle a aussi été considéré comme étant en désaccord avec le texte constitutionnel et comme faisant même apparaître de nouvelles distorsions dans certaines situations. Les plus fortes divergences concernaient toutefois la conception de la forme idéale d'imposition des couples mariés. Les résultats de la consultation⁹ ont notamment montré que les points controversés continuaient de porter sur les questions de savoir si l'imposition doit être effectuée sur une base individuelle ou commune et lequel des modèles d'imposition envisageables est le plus à même de refléter l'évolution de la société au cours des dernières décennies.

2.3 Droit en vigueur en matière d'assurances sociales

2.3.1 Réglementations de l'AVS/AI concernant les couples mariés

Le système actuel de l'AVS et de l'AI se base dans de nombreux domaines sur l'état civil. Le mariage, tout comme sa dissolution suite à un décès ou à un divorce, a des conséquences sur l'obligation de cotiser et sur les prestations d'assurance. Les couples qui ont conclu un partenariat enregistré sont en principe assimilés à des couples mariés¹⁰. La notion de concubinage est inexistante dans l'AVS ou l'AI. Ci-dessous sont présentées chacune des réglementations.

⁹ Le rapport sur les résultats peut être consulté à l'adresse suivante: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > Département fédéral des finances.

¹⁰ Art. 13a de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1).

Plafonnement des rentes

Les conjoints ont droit chacun individuellement à une rente de vieillesse ou d'invalidité. Le montant des rentes AVS et AI est calculé en fonction de la durée de cotisation et du revenu annuel moyen déterminant; un revenu d'au moins 84 240 francs donne droit à la rente maximale de 2340 francs par mois si la durée de cotisation a été maximale. Si les deux conjoints ont droit à une rente, la somme des deux rentes ne peut toutefois pas dépasser 150 % de la rente maximale¹¹ (150 % de 2340 francs = 3510 francs par mois, état 2013). Si cette limite est dépassée, les deux rentes individuelles sont réduites proportionnellement.

Il n'y a pas de plafonnement lorsqu'un couple non marié vit en commun. Dans ce cas, l'entier des rentes individuelles est versé, comme c'est le cas pour les personnes seules. Les deux rentes individuelles ne sont pas plafonnées non plus lorsqu'un couple marié vit séparé de corps par jugement.

Le système des rentes individuelles avec la règle du plafonnement a été introduit lors de la dixième révision de l'AVS (1997) et a remplacé le système de la rente commune accordée aux époux, laquelle s'élevait à 150 % de la rente individuelle du mari. Le fait de renoncer à un système de rentes individuelles a fait l'objet de longues discussions au Parlement¹². La décision s'est basée sur des motifs financiers, d'une part, et sur les acquis réalisés pour les couples mariés avec la dixième révision de l'AVS, d'autre part.

Partage du revenu (splitting)

Pour calculer les rentes de vieillesse et d'invalidité, on attribue à chaque conjoint la moitié de la somme des revenus que les époux ont réalisés durant leurs années de mariage commun. Ce partage du revenu (splitting) a lieu suite à un divorce, pour les personnes mariées lorsque les deux conjoints ont droit à une rente ou lorsqu'une personne veuve reçoit une rente de vieillesse¹³.

L'introduction du splitting a permis d'adapter l'AVS au nouveau droit du mariage (égalité, répartition des possessions acquises en commun) dans le cadre de la dixième révision de l'AVS. Dans de nombreux cas, elle fait augmenter le revenu AVS de la femme, tandis que celui de l'homme baisse. De manière générale, l'un des conjoints peut atteindre des rentes plus élevées en raison de l'utilisation du revenu de l'autre conjoint.

Obligation de cotiser

Toute personne qui habite et/ou travaille en Suisse est en principe soumise à l'obligation de cotiser. Les personnes qui ne travaillent pas doivent verser des cotisations à l'AVS/AI/APG à partir du 1^{er} janvier qui suit leurs 20 ans révolus. Ce principe s'applique à partir de la dixième révision de l'AVS. Seule l'obligation de cotiser du conjoint qui ne travaille pas peut être remplie par le conjoint qui travaille. Les personnes qui ne travaillent pas peuvent donc elles-mêmes ne pas verser de cotisation si leur conjoint exerce une activité lucrative au sens de l'AVS et verse au moins

¹¹ Art. 35, al. 1, de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS; RS **831.10**) et art. 37, al. 1, de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI; RS **831.20**).

¹² Voir à ce propos BO **1993** N 221, **1993** N 259 s., **1994** E 552, **1994** E 600 s.

¹³ Art. 29quinquies, al. 3, LAVS.

le double de la cotisation minimale chaque année¹⁴ (2 x 480 francs = 960 francs, état 2013). Cela constitue un avantage financier par rapport aux personnes qui ne sont pas mariées.

Rentes de survivants

Les femmes mariées dont le conjoint est décédé ont droit à une rente de veuve si elles ont un ou plusieurs enfants (dont l'âge importe peu) au moment du décès du mari ou si elles ont atteint l'âge de 45 ans révolus au moment du décès du mari et qu'elles étaient mariées à lui depuis au moins cinq ans¹⁵.

Les femmes divorcées dont l'ex-mari est décédé ont, d'après l'art. 24a LAVS, aussi droit à une rente de veuve dans certaines conditions.

Un homme marié ou divorcé dont l'épouse ou l'ex-épouse est décédée reçoit une rente de veuf s'il a des enfants de moins de 18 ans¹⁶. Les personnes qui ont conclu un partenariat enregistré sont assimilées aux personnes veuves en ce qui concerne le versement des rentes de survivants¹⁷.

Etant donné que seuls les conjoints et partenaires enregistrés veufs peuvent bénéficier de rentes de veufs, ils sont avantagés par rapport aux personnes non mariées lors du décès de leur partenaire.

Les personnes veuves qui remplissent les conditions pour l'octroi tant d'une rente de survivants que d'une rente d'invalidité (quart de rente également possible) reçoivent une rente d'invalidité entière si celle-ci est plus élevée¹⁸.

Supplément de veuvage à la rente de vieillesse ou d'invalidité

Les personnes veuves reçoivent un supplément de 20 % à leur propre rente de vieillesse ou d'invalidité, au plus toutefois le montant correspondant à la rente maximale¹⁹. Ce supplément n'est accordé qu'aux personnes veuves et aux partenaires enregistrés au bénéfice d'une rente, après le décès de leur partenaire.

2.3.2 Conséquences sur les coûts pour l'AVS/AI (par année)

L'état civil «marié» entraîne des diminutions de recettes pour l'AVS en raison de l'avantage qu'il offre au niveau des cotisations. En outre, les rentes et le supplément que l'AVS accorde aux personnes veuves lorsque le mariage est dissolu pour cause de décès constituent des dépenses supplémentaires. En revanche, le plafonnement des rentes permet à l'AVS de faire des économies. Le tableau 1 indique les montants correspondants.

¹⁴ Art. 3, al. 3, let. a, LAVS.

¹⁵ Art. 23, al. 1, LAVS; art. 24, al. 1, LAVS.

¹⁶ Art. 24, al. 2, LAVS; art. 24a LAVS.

¹⁷ Art. 13a, al. 2, LPGa.

¹⁸ Art. 43, al. 1, LAl.

¹⁹ Art. 35^{bis} LAVS; art. 37, al. 1, LAl.

Tableau 1

Chiffres 2012	Suppression cotisations AVS des personnes mariées	Dépenses de l'AVS lorsque le mariage est dissolu pour cause de décès	Economies de l'AVS grâce au plafonnement des rentes
Avantage au niveau des cotisations	200 millions de francs		
Rentes pour personnes veuves		1,4 milliard de francs	
Supplément de veuvage		1,2 milliard de francs	
Plafonnement des rentes			2 milliards de francs

Globalement, il en résulte dans l'AVS un «bonus» de 800 millions de francs en faveur du mariage.

Dans le cadre de l'AI, l'avantage dont bénéficient les couples mariés au niveau des cotisations entraîne des diminutions de recettes d'environ 30 millions de francs. Les dépenses supplémentaires de l'AI pour les personnes veuves au bénéfice d'une rente d'invalidité (supplément de veuvage et droit à la rente totale d'invalidité) s'élèvent à environ 40 millions de francs. En revanche, le plafonnement des rentes permet à l'AI de faire des économies d'environ 60 millions de francs. Globalement, il en résulte dans l'AI un solde positif de 10 millions de francs pour les couples mariés.

2.3.3 Importance de l'état civil dans le cadre d'autres assurances sociales

L'état civil influence aussi les prestations versées par d'autres assurances sociales, notamment la prévoyance professionnelle et l'assurance-accidents: lorsqu'un assuré qui était marié décède, le conjoint peut bénéficier de prestations de veuvage si certaines conditions sont remplies. Etant donné que le montant des cotisations à payer ne dépend pas de l'état civil de l'assuré, les personnes qui ne sont pas mariées contribuent au financement de ces prestations. Les couples mariés sont donc particulièrement protégés et bénéficient d'un avantage financier par rapport aux personnes qui ne sont pas mariées.

Par ailleurs, une partie des institutions de prévoyance octroie aussi, sur une base réglementaire, des prestations en faveur des survivants dans les cas de concubinage. Ces prestations sont toutefois versées selon des règles plus strictes que celles qui régissent l'octroi de rentes de veuvage.

L'assurance militaire verse aussi des rentes de survivants aux conjoints.

Les dépenses annuelles de la prévoyance professionnelle pour les prestations versées aux personnes veuves se sont élevées à 3,3 milliards de francs en 2010; se sont ajoutées à cela les prestations en capital versées aux survivants pour un montant de près de 600 millions de francs. La même année, les assurances-accidents ont versé un peu plus de 300 millions de francs de rentes et de prestations en capital à des survivants (personnes veuves et orphelins).

2.4 Interventions parlementaires

2.4.1 Dans le domaine des impôts

Les interventions parlementaires suivantes ont été déposées ces dernières années dans le domaine des impôts:

- Motion du Groupe radical-libéral du 3 juin 2004 (04.3276 «Passage à l'imposition individuelle»; transmise): la motion demande au Conseil fédéral de présenter au Parlement dans les meilleurs délais un projet de loi qui prévoit le passage de l'imposition des couples et des familles à l'imposition individuelle indépendante de l'état civil. Le Conseil national a adopté la motion le 15 juin 2005 et le Conseil des Etats a fait de même le 28 septembre 2005.
- Motion du Groupe radical-libéral du 15 juin 2005 (05.3299 «Mesures d'urgence en vue d'un passage à l'imposition individuelle»; transmise): le Conseil fédéral est prié de modifier l'imposition des personnes physiques de manière à ce que l'imposition individuelle puisse être introduite. Comme mesure d'urgence préalable à ce changement de système, il convient d'éliminer les discriminations entre les couples mariés et non mariés. Le Conseil national a adopté la motion le 9 mai 2006 et le Conseil des Etats a fait de même le 10 août 2009.
- Motion Bischof du 17 décembre 2010 (10.4127 «Pour en finir avec la discrimination des couples mariés»; en cours de traitement): le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement les projets de révision de loi nécessaires à la suppression, dans le droit fiscal fédéral et cantonal, de la discrimination que subissent les couples mariés par rapport aux concubins et aux personnes seules, de même que les couples à un revenu par rapport aux couples à deux revenus. Le Conseil national a adopté la motion le 17 juin 2011.
- Postulat du Groupe BD du 15 juin 2011 (11.3545 «Impôts et rentes indépendants de l'état civil»; transmis): le Conseil fédéral est chargé d'étudier comment la fiscalité et les rentes pourraient être rendues largement indépendantes de l'état civil. Le Conseil national a adopté le postulat le 23 décembre 2011.

2.4.2 Dans le domaine des assurances sociales

Les interventions parlementaires suivantes ont été déposées ces dernières années dans le domaine des assurances sociales:

- Initiative du canton d'Argovie du 6 mars 2007 (07.301 «Rentés AVS. Ne plus sanctionner le mariage»; liquidée): l'initiative cantonale demande une modification de la LAVS de manière à garantir l'égalité de traitement entre les ayants droit – quel que soit leur mode de vie – pour le calcul des rentes de vieillesse AVS; le Conseil des Etats, le 10 mars 2008, et le Conseil national, le 3 octobre 2008, n'ont pas donné suite à l'initiative.
- Initiative du canton de Zurich du 13 février 2008 (08.303 «LAVS. Modification»; liquidée): l'initiative cantonale demande que soit garantie l'égalité de traitement lors du calcul des rentes AVS, quel que soit le mode de vie de

l'ayant droit; le Conseil des Etats, le 18 mars 2009, et le Conseil national, le 11 juin 2009, n'ont pas donné suite à l'initiative.

- Initiative du canton de St-Gall du 28 septembre 2011 (11.313 «Rentés AVS. En finir avec la discrimination des couples mariés»; non encore traitée en plenum): l'initiative cantonale demande que la LAVS soit modifiée de telle sorte que les couples mariés ne soient plus discriminés par rapport aux personnes ayant un autre mode de vie, notamment en ce qui concerne les rentes AVS; la CSSS-E a suspendu l'objet le 22 août 2012, étant donné l'initiative populaire annoncée par le PDC et le projet de réforme de la prévoyance-vieillesse.

2.5 Statistique des ménages

Les structures familiales se sont grandement modifiées au cours de la décennie passée. Plus de la moitié de la population suisse vit aujourd'hui dans des ménages avec enfants. Toutefois, ces ménages ne constituent plus que le tiers de tous les ménages privés. Parmi ces ménages avec enfants, le nombre de familles monoparentales ne cesse de croître. Les ménages sans enfants sont toutefois les ménages les plus répandus et sont aussi en augmentation, même si moins nettement ces dernières années.

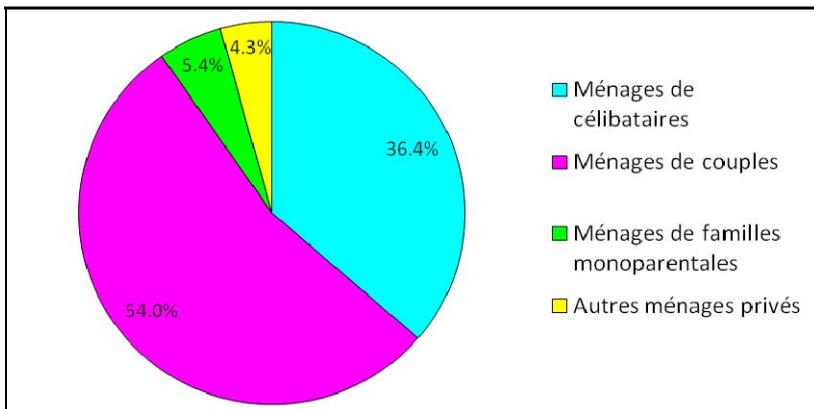
Ménages privés et modèles d'activité professionnelle en 2010

L'enquête structurelle de 2010 a montré que de tous les ménages privés, 54 % sont deux personnes qui vivent en couple, 5,4 % sont des familles monoparentales, 36,4 % sont des célibataires et 4,3 % sont des ménages autres (voir tableau 2).

Tableau 2

Ménages privés en 2010

Type de ménage, 2010	Nombre de ménages		Part en %
	Valeurs absolues	Intervalles de confiance ^a ± en %	
Total des ménages privés	3 505 616	0,0 %	100 %
Ménages de couples	1 891 809	0,3 %	54,0 %
Ménages de familles monoparentales	188 142	1,8 %	5,4 %
Ménages de célibataires	1 274 641	0,8 %	36,4 %
Autres ménages (ménages non familiaux et plurifamiliaux)	151 024	1,8 %	4,3 %



En ce qui concerne les ménages de couples, le mariage constitue toujours clairement le choix de vie le plus courant (85,2 %). Le concubinage forme une proportion moindre (14,8 %) (voir tableaux 3 et 4).

Tableau 3

Ménages de couples d'un certain modèle d'activité professionnelle, par choix de vie, 2010^b

Type de ménage, 2010	Nombre de ménages		Part en %
	Valeurs absolues	Intervalles de confiance ^a ± en %	
Ménages de couples d'un certain modèle d'activité professionnelle^b	1 580 139	0,4 %	100 %
Couples mariés	1 346 434	0,5 %	85,2 %
Concubins	233 705	1,5 %	14,8 %

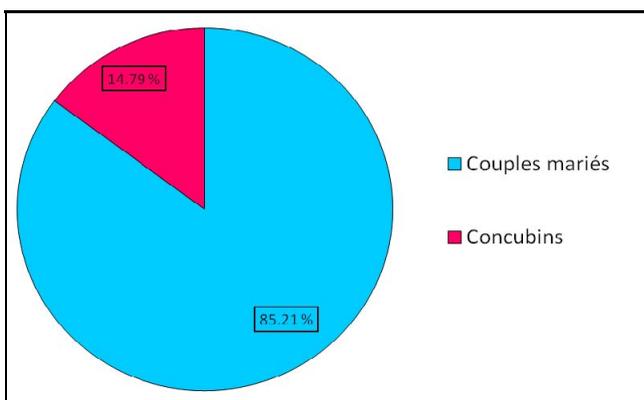


Tableau 4

Type de ménage, 2010	Nombre de ménages		Part en %
	Valeurs absolues	Intervalles de confiance ^a ± en %	
Ménages de couples d'un certain modèle d'activité professionnelle^b	1 580 139	0,4 %	100 %
Couples mariés à un revenu avec enfants	197 910	1,5 %	12,5 %
Couples mariés à un revenu sans enfants	136 365	1,9 %	8,6 %
Couples mariés à deux revenus avec enfants	450 735	0,9 %	28,5 %
Couples mariés à deux revenus sans enfants	237 187	1,5 %	15,0 %
Concubins à un revenu avec enfants	8 416	8,1 %	0,5 %
Concubins à un revenu sans enfants	19 754	5,4 %	1,3 %
Concubins à deux revenus avec enfants	31 517	4,2 %	2,0 %
Concubins à deux revenus sans enfants	160 448	1,9 %	10,2 %
Couples mariés de retraités	324 237	1,2 %	20,5 %
Concubins retraités	13 570	6,4 %	0,9 %

Remarques concernant les tableaux 2 à 4

^a L'intervalle de confiance indique la précision selon laquelle les données de l'échantillon peuvent être extrapolées à l'ensemble de la population. Dans le détail, il indique le groupe de valeurs, autour de la moyenne de l'échantillon, dans lequel se trouve la moyenne réelle de la population avec une probabilité de 95 %.

^b En ce qui concerne les ménages de couples avec enfants, seuls ont été pris en considération les ménages qui comptent au moins un enfant de moins de 25 ans. Mis à part pour les ménages de retraités, la limite d'âge de la femme a été restreinte de 25 à 63 ans et celle de l'homme de 25 à 64 ans.

Seuls les couples de personnes mariées ou de concubins constitués de personnes de sexe opposé ont été pris en considération.

Seuls les ménages dans lesquels un des partenaires exerce ou n'exerce délibérément pas une activité lucrative (c'est-à-dire n'est pas sans emploi) ont été pris en compte.

Les ménages de retraités englobent uniquement les ménages de couples dans lesquels les deux partenaires ont indiqué qu'ils étaient à la retraite.

Source: Office fédéral de la statistique, Relevé structurel du recensement fédéral de la population

3 Buts et contenu de l'initiative

3.1 Buts de l'initiative

D'après le PDC, la famille est et demeure le fondement de la société et ne devrait pas être affaiblie davantage. Avec son initiative populaire, le PDC souhaite donc appuyer la famille et faire disparaître les désavantages que connaissent à l'heure actuelle les couples mariés par rapport aux couples de concubins. Il estime que des discriminations existent surtout dans le domaine des impôts et des assurances sociales. Pour les impôts, le mariage doit constituer une communauté économique. Dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative demandent l'introduction d'un système de splitting pour donner aux couples mariés la possibilité de choisir librement leur mode de vie. Dans la législation relative aux assurances sociales, ils demandent que

soit trouvée une solution visant à ce que les couples de retraités mariés ne soient pas désavantagés par rapport aux couples de retraités qui vivent en concubinage.

Le PDC souhaite que tous les couples mariés puissent tirer profit de l'initiative, notamment ceux qui vivent selon le modèle traditionnel de la famille à un revenu, les couples à deux revenus, les couples dont l'homme ou la femme travaille à temps partiel et surtout les couples de retraités.

3.2 Commentaire et interprétation du texte de l'initiative

3.2.1 Interdiction de la discrimination des couples mariés en matière d'impôts

L'initiative vise à inscrire dans la Constitution le fait que le mariage ne doit pas être pénalisé par rapport à d'autres modes de vie. Cette interdiction est d'ailleurs déjà fixée à l'art. 8, al. 2, Cst., lequel prévoit entre autres que nul ne doit subir de discrimination du fait de son mode de vie. D'après le Tribunal fédéral, la discrimination est un mode qualifié d'inégalité de traitement entre des personnes se trouvant dans des situations comparables, en ce sens qu'il entraîne pour un être humain un désavantage qui constitue un rabaissement ou une mise à l'écart, parce qu'il se fonde sur un critère de différenciation qui constitue un trait essentiel de l'identité de la personne concernée, trait dont elle ne peut pas ou que difficilement se départir²⁰.

L'interdiction de la discrimination de l'art. 14, al. 2, Cst. proposé ne doit toutefois pas constituer un privilège pour les couples mariés. Cela équivaldrait à privilégier le mariage par rapport à d'autres modes de vie, ce qui serait contraire à l'art. 8, al. 2, Cst.

En ce qui concerne l'imposition, l'art. 127, al. 2, Cst. fixe que tous les contribuables doivent être imposés selon leur capacité économique. D'après la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, cela signifie que tout un chacun doit être imposé sur la base des moyens financiers qui sont à sa disposition. La charge fiscale doit se fonder sur les biens économiques à la disposition du contribuable et sur sa situation personnelle²¹. Les deux dispositions interdisent déjà à l'heure actuelle la discrimination fiscale des couples mariés par rapport aux couples de concubins qui se trouvent dans la même situation. Ainsi, la disposition proposée par l'initiative est inutile pour prévenir cette discrimination.

A l'heure actuelle, la Constitution n'indique pas de quelle manière les ménages doivent être imposés pour que les différentes catégories de contribuables soient grevés d'une charge qui corresponde à leur capacité économique et pour éviter la surimposition de certains groupes. Le Tribunal fédéral a établi en 1984 dans un arrêt déterminant concernant l'imposition des couples mariés²² que d'après les principes constitutionnels de l'égalité et de la proportionnalité de l'imposition selon la capacité économique, le législateur fiscal doit, dans le cadre de l'imposition progressive, alléger les couples mariés de leur charge fiscale dans une mesure adéquate par rapport aux personnes seules. Pour atteindre ce but sans abandonner l'addition des facteurs, plusieurs possibilités sont envisageables (déductions du revenu ou du

²⁰ ATF **132** I 49 consid. 8.1.; voir aussi ATF **131** V 9 consid. 3.4.3.

²¹ Voir p. ex. ATF **133** I 206

²² ATF **110** Ia 7 consid. 3a s.

montant de l'impôt, barème double, splitting, etc.). La Constitution ne donne pas de méthode; le législateur est libre de choisir la voie à suivre pour atteindre ce but. La Constitution n'exclut d'ailleurs pas la possibilité d'opter pour l'imposition individuelle des époux. D'après le Tribunal fédéral, le législateur ne peut toutefois pas simplement coupler l'imposition individuelle à un barème individuel sans faire de différence, mais doit aussi, tout comme dans le cas de l'addition des facteurs, prévenir une surimposition notamment des couples mariés à un revenu grâce à des corrections adaptées (différenciation du barème, déductions pour couples mariés, etc.). Pour être en accord avec la Constitution, les deux systèmes (addition des facteurs et imposition individuelle) nécessitent de procéder à des corrections pour les couples mariés; la Constitution ne donne toutefois aucune indication sur celui des deux systèmes qu'il faut privilégier.

La disposition proposée vise à inscrire dans la Constitution le fait que le mariage constitue une communauté économique du point de vue fiscal. Elle prescrit ainsi qu'il faut prévoir une imposition commune des conjoints. Le passage à l'imposition individuelle, qui se base en principe intrinsèquement sur l'individu et non pas sur la communauté (économique) que constitue le mariage, ne serait donc pas possible sans changement de la Constitution. La marge de manœuvre du législateur serait, par conséquent, limitée.

Bien que, dans leur argumentaire, les auteurs de l'initiative demandent l'introduction d'un système de splitting, d'après le texte de l'initiative tous les modèles d'imposition commune seraient envisageables.

3.2.2 Interdiction de la discrimination des couples mariés en matière d'assurances sociales

En ce qui concerne les assurances sociales, l'initiative a pour objectif de ne pas désavantager le mariage par rapport à d'autres communautés de vie. Ainsi, les auteurs de l'initiative visent à supprimer la règle du plafonnement que connaissent l'AVS et l'AI, afin d'assurer la parité de traitement entre les couples mariés et non mariés pour ce qui est des rentes.

L'initiative part du principe que les couples mariés sont désavantagés en matière d'assurances sociales, en particulier s'agissant de l'AVS. Le plafonnement du montant des rentes désavantage certes les couples mariés par rapport aux couples non mariés, mais ce problème ne doit pas être considéré de manière isolée (voir ch. 2.3). Si l'on tient compte des autres prestations de l'AVS, on constate que les couples mariés ne sont globalement pas discriminés; ils sont même avantagés par rapport à des couples non mariés. S'agissant de la prévoyance professionnelle et de l'assurance-accidents, les couples mariés sont aussi clairement avantagés par rapport aux couples non mariés. L'initiative part donc d'un principe erroné, si l'on compare entre elles toutes les prestations versées ou non sur la base de l'état civil. Supprimer le plafonnement des rentes AVS/AI augmenterait encore l'avantage que connaissent les couples mariés. C'est pourquoi, en contrepartie, certaines des réglementations spéciales qui existent à l'heure actuelle en matière d'assurances sociales et qui privilégient les personnes mariées devraient être assouplies voire supprimées.

4 Appréciation de l'initiative

4.1 Appréciation des exigences du texte de l'initiative

4.1.1 En ce qui concerne les impôts

Les contribuables doivent pouvoir choisir le modèle de vie ou de famille qui leur convient sans être influencés par le droit fiscal, dont les répercussions sur les diverses formes d'organisation de la vie doivent être aussi neutres que possible. Or, ce n'est pas encore entièrement le cas de l'impôt fédéral direct. La suppression de la discrimination anticonstitutionnelle des couples mariés dans la législation fiscale est demandée depuis des décennies (voir ch. 2.1 s.). Alors que les cantons ont introduit les correctifs requis dans leur législation fiscale depuis des années, la Confédération a le devoir d'éliminer cette discrimination dans la LIFD. Les exigences des auteurs de l'initiative rejoignent donc celles du Conseil fédéral sur ce point.

Ces dernières années, le Conseil fédéral et le Parlement ont tenté plusieurs fois d'éliminer le désavantage fiscal que connaissent les couples mariés. En 1984, le Tribunal fédéral a rendu une décision déterminante selon laquelle la charge fiscale des couples mariés devait être allégée par rapport à celle des personnes seules et ne devait pas être supérieure à celle des couples de concubins²³. Par la suite, sur le plan fédéral, plusieurs projets de réforme visant à adapter les relations entre les charges des différentes catégories aux prescriptions du Tribunal fédéral, en particulier entre les couples mariés à deux revenus et les concubins à deux revenus, ont échoué. Notamment après le rejet, lors de la votation populaire du 6 mai 2004, du train de mesures fiscales 2001 et de la réforme de l'imposition du couple et de la famille qu'il prévoyait, la nécessité d'une réforme est demeurée.

En octobre 2006, les Chambres fédérales ont adopté des mesures immédiates concernant l'impôt fédéral direct prélevé sur les couples mariés, mesures qui sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ces mesures ont permis de supprimer le désavantage fiscal pour certains couples mariés et de l'atténuer pour d'autres.

Après ces mesures immédiates, une réforme complète de l'imposition des couples mariés a dû être engagée pour la rendre conforme aux normes constitutionnelles. En vue de cette réforme fondamentale de la loi, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral des finances (DFF) de lui soumettre un arrêté fédéral qui devait permettre au Parlement de trancher la question de savoir si les couples mariés doivent être imposés en commun ou séparément. Ce point a fait l'objet d'une consultation en 2007. Elle portait sur quatre modèles d'imposition (imposition individuelle modifiée, imposition commune avec splitting intégral, droit d'option des époux entre l'imposition commune et l'imposition basée sur un splitting partiel, nouveau barème double).

L'appréciation des résultats de cette consultation a montré que la grande majorité des participants considéraient une réforme de l'imposition des couples mariés comme nécessaire afin d'arriver à des relations entre les charges aussi équilibrées que possible et afin d'éliminer la discrimination des couples mariés à deux revenus par rapport aux concubins dans la même situation économique.

En revanche, les avis concernant le choix du futur modèle d'imposition différaient considérablement. Dans l'ensemble, on pouvait cependant y discerner une tendance relativement nette en faveur de l'imposition commune avec splitting. Un changement complet et largement soutenu du système en vigueur n'était toutefois pas possible à ce moment, car il n'existait pas de consensus politique. Les efforts se sont donc concentrés par la suite sur le dégrèvement des familles avec enfants. Le 25 septembre 2009, les Chambres fédérales ont adopté la loi fédérale sur le dégrèvement des familles avec enfants, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

La consultation sur l'imposition équilibrée du couple et de la famille (voir ch. 2.2.1), lancée finalement en 2012, a montré une fois de plus que les modèles d'imposition envisageables faisaient encore l'objet d'un débat controversé, tant en politique que dans la société, pour déterminer lequel de ces modèles refléterait le mieux dans la législation fiscale les changements démographiques et socioéconomiques de ces dernières décennies (voir ch. 4.2.1). Sur la base de l'évaluation des propositions du Conseil fédéral, quatorze cantons, l'UDC et huit organisations ont demandé l'introduction du système de splitting à l'échelon fédéral au lieu de celle du modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt». L'instauration d'un système équilibré à deux barèmes serait également envisageable à leurs yeux. Pour la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des finances aussi, l'imposition commune des époux au moyen d'un barème double ou du splitting serait en principe une solution sensée, supportable et conforme à la Constitution. Pour le PLR et le PS, ainsi que pour six organisations, seule serait judicieuse une imposition individuelle, indépendante de l'état civil. Ce serait, selon eux, la seule manière de mettre un terme définitif aux tentatives récurrentes de compenser ou de corriger les rapports entre les charges des différents types de ménages ayant la même capacité économique²⁴.

4.1.2 En ce qui concerne les assurances sociales

Par «pénalisation du mariage» dans le cadre de l'AVS, les auteurs de l'initiative entendent le plafonnement des rentes individuelles d'un couple marié. Ce plafonnement est considéré comme discriminatoire par rapport aux couples de concubins.

Ce point de vue est toutefois étroit. Comme expliqué plus haut (voir ch. 2.3), les couples mariés ne sont pas désavantagés en matière d'assurances sociales, bien au contraire. Le plafonnement des rentes a dernièrement déjà fait l'objet de plusieurs interventions parlementaires (voir ch. 2.4.2). Bien que le thème qu'elles abordent ait suscité l'intérêt de certains parlementaires, ces interventions n'ont pas reçu l'approbation du Parlement. Les motifs ont été, outre des aspects financiers, le fait que l'AVS et l'AI sont considérés comme des systèmes équilibrés d'avantages et de désavantages pour les différentes communautés de vie.

²⁴ Voir à ce propos les résultats de la consultation sur l'imposition équilibrée du couple et de la famille: www.admin.ch > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2012 > Département fédéral des finances.

4.2

Conséquences de l'initiative en cas d'acceptation

En cas d'acceptation de l'initiative populaire, la surimposition anticonstitutionnelle des couples mariés devra être éliminée. Par rapport à la situation actuelle, la marge de manœuvre du législateur serait limitée, car l'introduction de l'imposition individuelle serait impossible sans une nouvelle modification de la Constitution. Étant donné que, contrairement à ce qu'avancent les auteurs de l'initiative, les couples mariés ne sont pas désavantagés en matière d'assurances sociales et qu'aucune mesure n'est donc indispensable dans ce domaine, le législateur peut se limiter à ne modifier que l'imposition des couples mariés. Il faudra toutefois examiner dans le cadre de la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 si certains changements sociaux ou économiques (par exemple l'activité lucrative des femmes) pourraient justifier des adaptations du système des rentes AVS.

4.2.1

S'agissant des impôts

En cas d'acceptation de l'initiative, le texte de la disposition constitutionnelle proposée laisse au législateur la possibilité de choisir entre tous les modèles d'imposition commune. Les modèles suivants seraient toutefois les plus adéquats:

- *Corrections introduites dans le système actuel de l'impôt fédéral direct à barème multiple*: Le désavantage que connaissent les couples mariés pourrait être éliminé en augmentant les déductions actuelles ou en introduisant de nouvelles déductions (hausse de la déduction pour les personnes mariées, hausse de la déduction pour double revenu, introduction d'une déduction pour retraités, etc.).
- *Barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt*: Selon ce modèle, l'autorité de taxation commence par calculer l'impôt du couple en additionnant les revenus des époux, comme elle l'a fait jusqu'à présent. Elle procède ensuite à un deuxième calcul de l'impôt (calcul alternatif) qui s'inspire de l'imposition individuelle des concubins. La somme des impôts qui en résulte pour chaque époux est alors comparée au montant de l'impôt calculé selon la taxation ordinaire. L'autorité de taxation facture finalement le montant le moins élevé. Ce procédé n'entraîne pas de surcroît de travail pour les contribuables. Les époux continuent de déposer une seule déclaration d'impôt.
- *Splitting intégral ou partiel*: Alors qu'en cas de *splitting* intégral le revenu commun est imposé au taux correspondant à la moitié de ce revenu (diviseur 2), on applique un diviseur correspondant à une part du revenu commun supérieure à 50 % en cas de *splitting* partiel. Le diviseur est donc inférieur à deux mais supérieur à un. En cas de *splitting* intégral, les couples mariés paient toujours moins d'impôt que les concubins disposant du même revenu global, sauf si les deux personnes qui vivent en concubinage ont exactement le même revenu. Dans ce cas, leur charge fiscale correspond à celle du couple marié disposant du même revenu global. En cas de *splitting* partiel, la relation entre les charges des couples mariés et des concubins dépend du montant du diviseur. Plus il est bas et plus la répartition entre les revenus des partenaires est équilibrée, moins le *splitting* est avantageux pour les couples mariés. Dans le cas du *splitting* partiel, la discrimination fiscale n'est toutefois pas entièrement éliminée pour tous les couples mariés à deux revenus ni

pour tous les couples mariés de retraités. Pour éliminer la discrimination pour tous les couples mariés, on pourrait envisager un splitting partiel prévoyant par exemple un diviseur augmentant progressivement sur quelques années jusqu'à atteindre un splitting intégral.

- *Système de quotient familial*: Ce modèle est une forme particulière de l'imposition avec splitting. En Suisse, seul le canton de Vaud applique ce système, selon un modèle français. Les époux sont imposés en commun et les concubins individuellement. A la différence du système de splitting traditionnel, on applique au revenu total de la famille non pas un diviseur fixe, mais un diviseur qui varie selon la grandeur du ménage, autrement dit un quotient familial défini en fonction du nombre de personnes vivant dans le ménage. Les frais liés aux enfants ne sont pas pris en considération au moyen d'une déduction pour enfant, mais au moyen du splitting. Les enfants sont englobés dans le splitting en multipliant le diviseur des époux par un certain facteur pour chaque enfant.

Etant donné que tous les cantons partent du principe que, pour l'imposition, les époux constituent une communauté économique et qu'ils ont inscrit dans leurs législations cantonales les correctifs nécessaires pour éliminer la discrimination qui résulte de l'addition des revenus des époux, en cas d'acceptation de l'initiative populaire, les exigences des auteurs de l'initiative devraient surtout être mises en œuvre à l'échelon fédéral.

4.2.2 S'agissant des assurances sociales

En cas d'acceptation de l'initiative, aucune mesure législative ne serait nécessaire vu la teneur du texte constitutionnel proposé, étant donné que le mariage n'est désavantagé par rapport à d'autres formes de vie ni dans le cadre du premier pilier (AVS/AI), ni dans le cadre des autres assurances sociales.

Comme indiqué précédemment, les prestations accordées aux conjoints dans le cadre de l'AVS se montent annuellement à environ 2,8 milliards de francs, alors que les économies réalisées grâce au plafonnement des rentes s'élèvent à environ 2 milliards de francs. Ainsi, il en résulte pour l'AVS un «bonus» de 800 millions de francs par année en faveur des personnes mariées (voir ch. 2.3.2, tableau 1). S'agissant de la prévoyance professionnelle et de l'assurance-accidents, les couples mariés sont aussi avantagés par rapport aux couples non mariés.

Si l'on envisage toutefois de supprimer le plafonnement des rentes, il faudra veiller à ne pas accroître l'avantage dont bénéficient les couples mariés et à neutraliser les conséquences financières négatives de cette suppression, ou du moins à les maintenir à un bas niveau. En compensation, il faudrait alors adapter les avantages actuels accordés aux conjoints dans le cadre des assurances sociales.

Il faut relever aussi que la suppression du plafonnement des rentes a des effets différents selon le montant du revenu. En Suisse, 87 % des couples mariés (306 800 couples) reçoivent des rentes de vieillesse plafonnées et seraient donc concernés par cette suppression. 57 % des couples mariés reçoivent, cumulativement, la rente

maximale²⁵. Si les périodes de cotisation des conjoints sont incomplètes, les rentes de ces personnes peuvent être plafonnées à un niveau plus bas. Les rentes de 46 % des couples mariés dont les deux membres reçoivent une rente d'invalidité sont plafonnées. Seules les rentes des personnes dont le revenu est bas à très bas n'atteignent pas le plafond fixé. La suppression du plafonnement des rentes améliorerait la situation des personnes dont le revenu est moyen à élevé et avantagerait donc avant tout les couples mariés qui, grâce aussi aux rentes du deuxième pilier, bénéficient d'une bonne prévoyance.

L'introduction d'un plafonnement des rentes des concubins, aussi possible en théorie, est exclue comme mesure de correction. Elle soulèverait des problèmes d'exécution insolubles. Le concubinage n'est pas une institution du droit de la famille. Il est impossible de se baser sur des attestations d'état civil qui prouvent qu'il y a concubinage et qui en indiquent la durée. Clarifier la situation pour démontrer qu'un couple vit bel et bien dans une communauté de vie semblable au mariage prendrait beaucoup de temps, souvent en vain. Lorsque les concubins vivent à l'étranger, cette procédure serait encore plus compliquée.

4.2.3 Conséquences économiques

Répartition de la charge et dégrèvement des ménages

Ce sont surtout les couples mariés dont les deux conjoints travaillent et le revenu total est élevé et les couples mariés de retraités dont le revenu est moyen à élevé qui sont encore pénalisés fiscalement. C'est pourquoi les mesures visant à supprimer la pénalisation des couples mariés allègent avant tout la charge fiscale des conjoints dont le revenu se situe dans les tranches supérieures. Le calcul alternatif de l'impôt et le splitting suivent un modèle semblable. Ces deux solutions ont toutefois des effets différents sur les diverses formes de ménages. Le calcul alternatif de l'impôt concerne surtout les couples mariés à deux revenus et ceux qui sont à la retraite, autrement dit les personnes effectivement concernées par la pénalisation fiscale, alors que le splitting répartit le dégrèvement fiscal équitablement entre les couples mariés à un et à deux revenus.

Croissance

Dans le cadre de l'imposition des couples mariés, les éventuelles impulsions de croissance proviennent surtout de l'adaptation de l'offre individuelle de travail à la modification de la charge fiscale. En l'occurrence, une baisse de l'impôt génère un effet de revenu et un effet de substitution. Suite à la baisse de l'impôt, les ménages disposent d'un revenu après impôts plus élevé. Conformément à l'effet de revenu, leur activité lucrative a tendance à se réduire. L'effet de substitution agit en sens contraire. Il est basé sur le fait que les ménages qui disposent d'un revenu plus élevé en raison de l'allègement fiscal peuvent acquérir davantage de biens de consommation, de telle façon que le prix de la consommation financée par le revenu de l'activité lucrative diminue par rapport au prix des loisirs et des tâches ménagères, ce qui pousse le ménage à accroître son activité lucrative. Alors que l'effet sur le revenu et l'effet de substitution se neutralisent plus ou moins s'agissant du revenu

²⁵ Voir Statistique AVS 2012 de l'OFAS, p. 16 (www.bsv.admin.ch > Documentation > Faits et chiffres > Statistiques > AVS).

principal, pour le revenu secondaire l'effet de substitution domine (la plupart du temps, le revenu principal est gagné par le mari et le revenu secondaire par l'épouse).

La discrimination fiscale actuelle touche les couples mariés à revenu moyen ou élevé dont les deux conjoints exercent une activité lucrative. Ce fait peut inciter le conjoint du contribuable qui travaille à plein temps à ne pas travailler ou à n'élever son temps de travail que modestement. Pour bon nombre des personnes concernées, souvent bien formées, la suppression de la discrimination fiscale des couples mariés diminue donc l'effet dissuasif que provoque l'imposition du revenu de l'activité lucrative et augmente la probabilité qu'elles prennent un emploi ou augmentent leur temps de travail.

À la différence de ce qui se passe avec le splitting, l'effet de dégrèvement induit par le calcul alternatif de l'impôt se concentre davantage sur les couples mariés à deux revenus. Le calcul alternatif de l'impôt n'allège que la charge fiscale des couples mariés qui sont effectivement concernés par la pénalisation fiscale, c'est-à-dire des couples mariés à deux revenus, et n'a pas d'effet pour les couples à un revenu. Dans le cas du splitting, ces derniers bénéficient d'un allègement, même s'ils ne sont pas pénalisés fiscalement. Pour chaque franc d'impôt auquel l'Etat renonce (franc d'impôt cédé), le calcul alternatif de l'impôt entraîne un effet de croissance supérieur à celui qui serait engendré par le splitting. Les raisons en sont les suivantes:

1. Le calcul alternatif de l'impôt touche, avec les couples mariés à deux revenus, les personnes qui présentent une grande élasticité au niveau de l'offre individuelle de travail. Concrètement, il s'agit des couples à deux revenus dont l'un des conjoints travaille peu et des couples mariés à un revenu dont le conjoint inactif aimerait prendre un emploi mais qui s'abstient pour des raisons fiscales. C'est pourquoi l'allègement tend à augmenter l'activité lucrative. Dans le cas du splitting en revanche, les couples mariés à un revenu bénéficient aussi d'un dégrèvement. Dans ce groupe de contribuables, il y a des personnes qui choisissent délibérément de vivre selon le modèle de famille traditionnel et qui réagissent donc de manière peu élastique; ces personnes ne vont donc pas entreprendre d'activité professionnelle. Pour ce groupe, l'allègement fiscal ne produit qu'un effet sur le revenu (simple effet d'aubaine), mais pas d'effet de substitution.
2. Par rapport au splitting partiel avec un facteur, par exemple, de 1,7, le calcul alternatif de l'impôt allège davantage la charge fiscale des couples mariés à deux revenus; sous ce rapport également, il crée donc des incitations à travailler plus attrayantes.
3. Le splitting dégrève aussi les couples mariés à un revenu. Des couples mariés dont les deux conjoints travaillent peuvent ainsi décider de n'avoir plus qu'un seul revenu. Cet effet ne se produit pas dans le cas du calcul alternatif de l'impôt.

Ces résultats de l'examen «pour chaque franc d'impôt cédé» peuvent être transposés au cas dans lequel la réforme est financée par une hausse générale des barèmes, de manière à ne pas avoir de conséquence sur le produit de l'impôt. L'évaluation est plus compliquée si l'on doit partir du principe qu'aucun contribuable ne doit être grevé plus lourdement que ce n'est la cas avec la législation actuelle, car les deux solutions provoquent des diminutions de recettes de montants différents: le splitting entraîne des diminutions plus élevées que le calcul alternatif de l'impôt. Grâce au

volume globalement plus élevé du dégrèvement, l'effet désavantageux pour chaque franc d'impôt cédé est en partie compensé sur l'effet de substitution du splitting. Le dégrèvement globalement plus élevé du splitting s'accompagne toutefois d'un effet de revenu plus important. Ce dernier va en sens contraire de l'effet de substitution et contrecarre donc l'augmentation de l'activité lucrative. Malgré un volume de dégrèvement plus élevé, l'impulsion de croissance du splitting devrait s'avérer plus faible que celle du calcul alternatif de l'impôt, même si le contre-financement est écarté. Si le contre-financement est envisagé (par un moyen autre que l'imposition du revenu), il limite davantage la croissance dans le cas du splitting, coûteux, que dans le cas du calcul alternatif de l'impôt, qui lui est plus avantageux.

4.2.4 Conséquences financières

En matière d'impôts

Les différents modèles d'imposition commune envisageables pour supprimer la discrimination fiscale des couples mariés entraînent les diminutions de recettes suivantes pour la Confédération, sur la base du produit escompté pour la période fiscale 2012:

Calcul alternatif de l'impôt:	environ un milliard de francs
Splitting intégral:	2,3 milliards de francs
Splitting partiel avec facteur de 1,7:	1,2 à 1,6 milliard de franc (selon les déductions prévues). La discrimination des couples mariés n'est pas totalement éliminée. Certains couples mariés peuvent devoir supporter un surcroît de charge fiscale (le plus souvent des couples mariés à deux revenus avec une répartition du revenu plutôt équivalente).

Les cantons devraient prendre à leur charge 17 % de ces diminutions de recettes (part cantonale à l'impôt fédéral direct).

Le passage à l'imposition individuelle, lequel ne serait plus possible en cas d'acceptation de l'initiative populaire, entraînerait des pertes de recettes de 2 à 2,35 milliards de francs si aucun contribuable ne doit supporter de charge fiscale supplémentaire. La charge administrative additionnelle estimée par les cantons s'élèverait à une proportion comprise entre 30 et 50 %²⁶.

La suppression de la discrimination fiscale des couples mariés entraîne une charge structurelle considérable pour les finances fédérales. Sous le régime du frein à l'endettement, des diminutions structurelles de recettes doivent être compensées par des réductions de dépenses ou des augmentations d'impôts, à moins qu'elles le soient par un excédent structurel dans le budget. Lors de la consultation concernant

²⁶ *Source:* Bericht der Arbeitsgruppe Individualbesteuerung zu einer Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen, 2004 (en allemand uniquement); un résumé est disponible en suivant le lien: www.dff.admin.ch > Documentation > Rapports > Rapport de l'Administration fédérale des contributions sur l'introduction de l'imposition individuelle par la Confédération et les cantons.

l'imposition équilibrée du couple et de la famille, le Conseil fédéral a déjà présenté des mesures de contre-financement possibles (voir ch. 2.2.1).

Pour l'AVS/AI

Etant donné que les couples mariés ne sont globalement pas désavantagés en matière d'AVS et d'autres assurances sociales, le plafonnement actuel des rentes de l'AVS et de l'AI peut être maintenu. L'AVS et l'AI n'ont ainsi à faire face à aucune dépense supplémentaire.

Si toutefois le traitement particulier dont bénéficient les couples mariés était encore renforcé par la suppression du plafonnement de leurs rentes, les dépenses à la charge de l'AVS augmenteraient d'environ 2 milliards de francs par année. Etant donné que selon l'art. 103 LAVS la part de la Confédération s'élève à tout juste 20 % des dépenses annuelles, environ 400 millions de francs devraient être financés par la Confédération. En outre, la suppression du plafonnement des rentes de l'AI entraînerait des dépenses supplémentaires d'environ 60 millions de francs.

Afin de ne pas accentuer encore l'avantage que connaissent les couples mariés en matière d'AVS/AI, la suppression du plafonnement des rentes devrait s'accompagner de la suppression ou d'un allègement des réglementations particulières appliquées aux couples mariés.

5 Conclusions

Depuis des années déjà, l'objectif déclaré du Conseil fédéral est, pour ce qui est de l'impôt fédéral direct, d'inscrire dans la législation un régime d'imposition en accord avec l'imposition des couples et des familles figurant dans la Constitution, aux effets si possible neutres pour les divers modèles de partenariat et de famille et menant à des charges fiscales équilibrées. Les contribuables doivent pouvoir choisir le modèle de vie ou de famille qui leur convient, sans être influencés par le droit fiscal, dont les répercussions sur les diverses formes d'organisation de la vie doivent être aussi neutres que possible. Le Conseil fédéral s'efforce donc depuis longtemps d'éliminer le désavantage fiscal anticonstitutionnel que subissent les couples mariés par rapport aux couples de concubins se trouvant dans la même situation économique. Il estime qu'il est urgent de prendre des mesures et soutient donc l'initiative.

La disposition constitutionnelle telle qu'elle est proposée exclut toutefois tout passage à l'imposition individuelle, qui se base en principe intrinsèquement sur l'individu et non pas sur la communauté (économique) que constitue le mariage, sans changement de la Constitution. Le Conseil fédéral peut accepter cette limitation de la marge de manœuvre dans la mise en œuvre l'initiative. Après avoir considéré les avantages et les inconvénients des différents modèles d'imposition possibles, le Conseil fédéral a décidé, l'année passée déjà, de ne pas envisager de passer à l'imposition individuelle et de s'en tenir au système actuel de l'imposition commune. Lors de la consultation de 2012, il a proposé le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt», qui prévoit une imposition commune des époux. Afin que les couples mariés ne soient pas imposés plus lourdement que les concubins, d'après ce modèle l'administration fiscale devrait examiner au cas par cas s'il y a effectivement un surcroît d'impôt et, le cas échéant, réduire l'impôt dû. Le calcul alternatif de l'impôt viserait très précisément l'élimination de la discrimination des couples mariés à deux revenus et des couples mariés de retraités et provoquerait de

moins grandes diminutions de recettes que le splitting ou l'imposition individuelle. Le surcroît de travail administratif serait aussi moindre que dans le cas de l'imposition individuelle. Toutefois, avec le calcul alternatif de l'impôt, les couples mariés à un revenu ne bénéficieraient d'aucun allègement et les différences entre les charges des couples mariés à un et à deux revenus augmenteraient par rapport à la situation actuelle. Pour corriger cela, il faudrait prévoir l'introduction d'une déduction pour les couples mariés à un revenu.

Vu le désaccord qui existe actuellement s'agissant du futur modèle d'imposition, le Conseil fédéral espère que le fait d'inscrire le principe de l'imposition commune des couples mariés dans la Constitution augmentera grandement les chances de trouver un compromis politique pour supprimer la surimposition des couples mariés.

Le Conseil fédéral reconnaît par ailleurs qu'en matière d'assurances sociales le mariage ne peut pas être avantagé par rapport à d'autres formes de vie. Dans ce domaine, un examen global de la situation révèle qu'un effort de solidarité est toutefois consenti actuellement par les couples non mariés en faveur des couples mariés. Certes, la somme de deux rentes individuelles AVS et AI d'un couple marié ne doit pas être supérieure à 150 % de la rente maximale, alors que les rentes en faveur de deux personnes non mariées ne font pas l'objet d'un tel plafonnement. Mais les couples mariés restent favorisés, car ils peuvent bénéficier de prestations AVS et AI ou profiter d'allègements de cotisations auxquels n'ont pas droit les couples vivant en concubinage. D'autres assurances sociales, comme la prévoyance professionnelle, l'assurance-accidents ou l'assurance militaire, prévoient également une protection particulière et des avantages financiers pour les couples mariés. C'est pourquoi le Conseil fédéral estime que, dans le domaine des assurances sociales, les couples mariés ne font pas l'objet de discriminations qu'il conviendrait de corriger. Si l'initiative est acceptée par le peuple, les modifications à apporter peuvent donc se limiter à l'imposition des couples mariés.

Vu ces conclusions, le Conseil fédéral estime qu'accepter l'initiative est le bon moyen pour atteindre le but visé.

