Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

FF 2019
www.droitfederal.admin.ch
La version électronique
signée fait foi

ad 18.034

Message additionnel relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct

(Imposition équilibrée des couples et de la famille)

du 14 août 2019

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

Par le présent message additionnel qui complète le message du 21 mars 2018 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (Imposition équilibrée des couples et de la famille)[1], nous vous soumettons des bases mises à jour et enrichies en vue de la révision du droit fiscal et du droit des assurances sociales.

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

14 août 2019

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Ueli Maurer
Le chancelier de la Confédération, Walter Thurnherr

1 FF **2018** 2173

Condensé

Après que le Tribunal fédéral a annulé la votation populaire sur l'initiative «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» le 10 avril 2019, le Conseil fédéral a décidé de soumettre au Parlement un message additionnel relatif au projet de modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille). Ce message additionnel contient notamment une nouvelle estimation du nombre des couples mariés subissant une charge fiscale supplémentaire contraire à la Constitution et une estimation actualisée des conséquences financières du projet. En outre, il présente une nouvelle analyse globale de la question de la discrimination des couples mariés dans le domaine des assurances sociales.

Contexte

Le 21 mars 2018, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille. Le but de ce projet est d'inscrire dans la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct une imposition du couple marié et de la famille qui respecte les normes constitutionnelles. Pour que les couples mariés ne soient plus imposés davantage que les couples de concubins, le Conseil fédéral propose d'instaurer le modèle du «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt». Il s'agit par ailleurs de supprimer l'avantage contraire à la Constitution des couples de concubins avec enfants par rapport aux couples mariés dans la même situation. C'est pourquoi le barème ordinaire de l'impôt fédéral direct s'appliquera désormais à toutes les personnes non mariées avec enfants.

En juin 2018, le Conseil fédéral a informé le public de l'existence d'une nouvelle estimation d'après laquelle le nombre des couples mariés à deux revenus subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution dans le cadre de l'impôt fédéral direct serait nettement plus élevé que l'ancienne estimation ne le donnait à penser. Après la publication de cette nouvelle estimation, plusieurs recours contre la votation sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» ont été déposés devant le Tribunal fédéral.

Ayant constaté une violation de la liberté de vote des électeurs, le Tribunal fédéral a annulé le 10 avril 2019 la votation populaire du 28 février 2016. Le 21 juin 2019, suite à la décision du Tribunal fédéral, le Conseil fédéral a annulé la validation du résultat de la votation sur l'initiative populaire. Il a en outre chargé le Département fédéral des finances (DFF) de rédiger, en coopération avec le Département fédéral de l'intérieur, un message additionnel relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille), afin notamment de présenter au Parlement les nouvelles estimations du nombre des couples subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution et une actualisation de l'estimation des conséquences financières du projet. En outre, la demande formulée par les auteurs de l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» de supprimer les désavantages que subissent les époux

dans le domaine des assurances sociales a été soumise à une analyse globale actualisée.

Contenu du message additionnel

Les cantons sont responsables de la taxation de l'impôt fédéral direct. L'Administration fédérale des contributions (AFC) récolte des données statistiques auprès des cantons (statistiques sur l'impôt fédéral direct), données qui renseignent de manière ponctuelle sur la situation personnelle et économique des contribuables. Toutefois, aucun renseignement ne pouvant être tiré de cette statistique en ce qui concerne le nombre des couples mariés qui subissent effectivement une charge supplémentaire contraire à la Constitution, l'AFC se voit obligée de faire des estimations.

Le DFF entend engager plusieurs mesures pour améliorer les bases statistiques dont dispose l'AFC en matière d'impôts directs. C'est la condition sine qua non *pour augmenter la qualité et la précision de l'estimation des conséquences des projets de réforme fiscale.*

Une nouvelle estimation du nombre des couples mariés subissant la charge supplémentaire contraire à la Constitution a été réalisée en juin 2018. D'après celle-ci, 450 000 couples mariés à deux revenus et 250 000 couples de rentiers mariés sont concernés. Il s'agit toutefois d'une estimation grossière qui est entachée d'incertitudes.

D'après la dernière estimation, le projet de réforme du Conseil fédéral entraînerait une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 1,5 milliard de francs. La Confédération enregistrerait environ 78,8 % (environ 1,2 milliard de francs) de ces pertes et les cantons, environ 21,2 % (environ 300 millions de francs).

En ce qui concerne les assurances sociales, les couples mariés sont certes désavantagés par rapport aux couples de concubins dans la même situation financière par le plafonnement de la somme des deux rentes AVS à 150 % de la rente maximale versée aux personnes seules. En revanche, les couples mariés sont avantagés par rapport aux couples de concubins dans le domaine des autres prestations et des cotisations AVS. D'un point de vue global, la situation se révèle donc équilibrée, voire légèrement favorable aux couples mariés. Le Conseil fédéral considère donc qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures concernant les assurances sociales.

Message additionnel

1 Contexte

1.1 But et contenu du message relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille

La présente section rappelle brièvement le contenu et le but du message du Conseil fédéral du 21 mars 2018 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (imposition équilibrée des couples et de la famille)[2]. Le projet de réforme est décrit en détail dans ledit message.

Dans le cadre de l'impôt fédéral direct, de nombreux couples mariés à deux revenus et de nombreux couples de rentiers mariés dont le revenu est moyen ou élevé sont toujours désavantagés fiscalement par rapport à des couples non mariés dans la même situation économique. Pour ce qui est des couples mariés sans enfants, le Tribunal fédéral considère qu'il y a inégalité de traitement contraire à la Constitution (Cst.)[3] dès lors que leur charge supplémentaire dépasse 10 %. Par contre, les questions de droit constitutionnel n'ont pas été résolues en ce qui concerne la relation entre les charges des couples mariés avec enfants et celles des couples de concubins avec enfants[4].

Le désavantage fiscal est dû, d'une part, au fait que les revenus imposables des époux sont additionnés. La répartition des salaires au sein du couple joue d'ailleurs un rôle important dans ce calcul: moins l'écart entre les salaires des époux est important, plus le couple marié a tendance à subir un désavantage par rapport à un couple de concubins dans la même situation économique. D'autre part, l'inégalité de traitement varie en fonction de l'importance des revenus: plus les revenus d'un couple marié sont élevés, plus le désavantage fiscal du couple s'accentue. Toutefois,

2 FF **2018** 2173
3 RS **101**
4 ATF **110** Ia 7, consid. 4c et 4d. Dans son arrêt, le Tribunal fédéral avait conclu que le principe constitutionnel de l'égalité est violé lorsque la charge fiscale d'un couple marié dépasse de 10 % celle d'un couple de concubins dans la même situation. Une telle charge supplémentaire est donc contraire à la Constitution. Dans l'ATF **120** Ia 329, consid. 6, il a toutefois pondéré sa jurisprudence en ce qui concerne les couples mariés avec enfants, estimant que le législateur doit se focaliser en priorité non pas sur la comparaison entre les couples mariés et les couples de concubins avec enfants, mais sur la comparaison entre les couples mariés et les couples de concubins sans enfant, car les couples de concubins sans enfant sont beaucoup plus nombreux que les couples de concubins avec enfants. Pour ce qui est du calcul de l'impôt des couples mariés avec enfants, il ne faut pas fonder la comparaison principalement sur la charge fiscale d'un couple non marié avec enfants, mais plutôt sur celle des autres groupes de contribuables, en particulier les personnes seules et les couples de concubins sans enfant. C'est pourquoi il n'y a rien à objecter du point de vue du principe de l'égalité de droit si le législateur s'accommode du fait que l'imposition des couples mariés avec enfants est relativement plus élevée par rapport aux couples de concubins avec enfants, qui sont bien moins nombreux. D'après le Tribunal fédéral, un excédent de charge pour un couple marié avec enfants de plus de 10 % par rapport à des couples de concubins avec enfants ne constitue donc pas une violation du principe constitutionnel de l'égalité.

ce désavantage ne concerne pas les couples mariés dont les revenus sont très élevés, car le taux d'imposition est plafonné à 11,5 %.

En outre, les contribuables veufs, séparés judiciairement ou de fait, divorcés ou célibataires qui vivent en ménage commun avec des enfants ou des personnes nécessiteuses et assurent l'essentiel de leur entretien ont droit, dans le cadre de l'impôt fédéral direct, aux mêmes réductions que les couples mariés avec enfants (il s'agit du barème parental en vertu de l'art. 36, al. 2bis, de la loi fédérale du 14 décembre 1990 fédérale sur l'impôt fédéral direct [LIFD], à savoir l'application du barème pour les personnes mariées en vertu de l'art. 36, al. 2, LIFD assorti, pour chaque enfant, d'une déduction du montant de l'impôt[5]). Cette réglementation particulière ne profite pas qu'aux familles monoparentales, mais aussi aux personnes qui ont des enfants et vivent en concubinage, bien que leurs revenus ne soient pas additionnés comme pour les couples mariés. Cette situation entraîne des privilèges contraires à la Constitution pour les couples non mariés avec enfants. C'est pourquoi le Tribunal fédéral considère que ces règles violent le principe de l'imposition selon la capacité économique[6].

Le 28 février 2016, l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» a été rejetée par 50,8 % des voix, en dépit d'une majorité favorable des cantons. L'initiative demandait que le mariage ne soit pas pénalisé par rapport à d'autres modes de vie, notamment en matière d'impôts et d'assurances sociales. Selon les auteurs de l'initiative, le mariage devrait être l'union durable et réglementée par la loi d'un homme et d'une femme et constituer, au point de vue fiscal, une communauté économique.

En dépit du rejet de l'initiative populaire, le Conseil fédéral entend toujours assurer la conformité du système d'imposition des couples mariés avec les dispositions de la Constitution. Le 21 mars 2018, il a ainsi adopté le message relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille. La révision qu'il propose a pour but d'inscrire dans la LIFD[7] une imposition du couple marié et de la famille qui respecte les normes de la Constitution, qui soit aussi neutre que possible par rapport aux divers modèles de famille et de partenariats et qui établisse un rapport équilibré entre leurs charges. Le Conseil fédéral considère que le projet comporte une solution praticable pour éliminer le surcroît de charge fiscale contraire à la Constitution qui grève les couples mariés. Ce projet permettrait en outre de répondre aux exigences en matière fiscale de l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage».

Introduire le modèle «barème multiple avec calcul alternatif de l'impôt» permettrait d'assurer que les couples mariés ne soient plus imposés à un taux plus élevé que les couples non mariés. Selon ce modèle, l'autorité de taxation commence par calculer l'impôt du couple selon les règles de la taxation ordinaire commune, en additionnant les revenus des époux. Ensuite, elle procède à un deuxième calcul de l'impôt (calcul

5 Par «couples avec enfants», il faut entendre, dans ce contexte, que les enfants vivent dans le même ménage que le contribuable et que celui-ci assume pour l'essentiel leur entretien (voir art. 36, al. 2bis, LIFD).
6 Cf. ATF **131** II 710 et **131** II 697, contenant des renvois à la doctrine.
7 RS **642.11**

alternatif) qui se fonde sur l'imposition individuelle appliquée aux couples de concubins. Le moins élevé des deux montants calculés selon ces méthodes est retenu.

En même temps, il faut supprimer le privilège contraire à la Constitution dont bénéficient les couples non mariés avec enfants. Pour cela, le projet prévoit que le barème ordinaire de l'impôt fédéral direct (fixé par l'art. 36, al. 1, LIFD) s'appliquera désormais à toutes les personnes non mariées ayant des enfants. Cette nouvelle réglementation entraînera une augmentation de la charge des couples non mariés avec enfants en fonction de leur revenu. Quant aux familles monoparentales, elles se verront accorder une compensation sous la forme d'une nouvelle déduction.

1.2 Développements depuis l'adoption du message

1.2.1 Nouvelle estimation de juin 2018

Le 15 juin 2018, le Conseil fédéral a informé le public de l'existence d'une nouvelle estimation du nombre des couples mariés à deux revenus subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Cette communication a été faite en prévision des débats parlementaires au sujet de la modification de la LIFD (imposition équilibrée des couples et de la famille) proposée par le Conseil fédéral dans son message du 21 mars 2018.

Selon la nouvelle estimation, quelque 450 000 couples mariés à deux revenus (et non pas 80 000 comme indiqué jusqu'alors) subissent la charge supplémentaire contraire à la Constitution. D'une part, le nombre nettement plus élevé est le fruit d'une mise à jour fondée sur de nouvelles données statistiques. D'autre part, l'Administration fédérale des contributions (AFC) a développé un nouveau modèle d'estimation et adapté en partie les hypothèses qui sous-tendent les calculs.

Suite à la publication de cette correction de l'estimation, neuf recours en annulation de la votation populaire ont été déposés devant le Tribunal fédéral.

1.2.2 Arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2019

Le 10 avril 2019, le Tribunal fédéral a invalidé le résultat de la votation populaire du 28 février 2016 sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»[8]. Il a souligné, d'une part, que les autorités fédérales sont tenues de fournir des informations correctes en ce qui concerne le but et la portée d'un projet et, d'autre part, qu'elles n'ont pas le droit de retenir des informations importantes, de telle sorte que les électeurs puissent prendre leur décision en toute connaissance de cause. Lorsque les hypothèses permettant d'estimer la situation

8 Le Tribunal fédéral a rassemblé les procédures 1C_315/2018, 1C_316/2018, 1C_329/2018, 1C_331/2018, 1C_335/2018, 1C_337/2018, 1C_339/2018 et 1C_347/2018 pour les résoudre dans le cadre d'un arrêt unique rédigé en allemand (1C_315/2018 et al.). Quant à la procédure 1C_338/2018, elle a été close séparément par un arrêt en français.

initiale sont entachées d'incertitudes importantes, le principe de transparence exige que le public en soit informé.

En l'espèce, le Tribunal fédéral considère que le Conseil fédéral a fourni aux électeurs des informations lacunaires, voire erronées, sur les points suivants:

– Le nombre indiqué des couples mariés à deux revenus subissant une charge supplémentaire jugée contraire à la Constitution, à savoir 80 000, était faux (consid. 5.1; *consid. 3.1*)[9].

– Le Conseil fédéral aurait dû préciser à l'intention des électeurs non seulement que les nombres avancés étaient de simples estimations, mais surtout qu'ils reposaient sur des données non fiables. Du fait qu'il a omis de le faire durant la période précédant la votation, le Tribunal fédéral considère que la modification subséquente de la méthode d'estimation ne permet pas de justifier les lacunes dans ses explications (consid. 5.2; *consid. 3.2*).

– Le tribunal considère en outre que l'estimation initiale se fondait sur des données surannées et que l'on ne peut donc pas dire qu'elle a été actualisée (consid. 5.3; *consid. 3.3*). Comme les autorités fédérales savaient que le nombre de 80 000 n'était plus d'actualité, le Tribunal fédéral estime qu'elles ont omis d'en informer les électeurs.

Considérant qu'une partie importante du débat précédant la votation se référait à ces données, le Tribunal fédéral arrive à la conclusion qu'une atteinte a été portée à la liberté de vote au sens de l'art. 34, al. 2, Cst. (consid. 5.4; *consid. 3.4*).

Les conditions de l'invalidation de la votation sont donc réunies. Vu que les estimations ont exercé une influence considérable sur la formation de l'opinion et que le résultat de la votation était serré, le Tribunal fédéral estime qu'il est possible que les irrégularités aient influé sur l'issue du scrutin. Selon lui, la sécurité du droit ne s'oppose pas à l'invalidation de la votation, car, en l'espèce, elle ne prime pas l'intérêt des électeurs à disposer de renseignements complets et précis pour se former une opinion (consid. 6.3; *consid. 4.3*).

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral n'exige pas expressément que la votation soit répétée, bien que les auteurs du recours le demandent. Il ressort cependant des considérants qu'il convient de garder à l'esprit, lors de l'analyse des conditions d'annulation, qu'une répétition du scrutin ne peut pas être envisagée dans des conditions identiques (consid. 6.1; *consid. 4.1*). Le Tribunal fédéral souligne toutefois, en se référant à l'art. 182, al. 2, Cst., que le Conseil fédéral doit veiller à mettre en œuvre l'arrêt et doit, dans ce cadre, abroger l'arrêté de validation qui constatait le résultat de la votation populaire sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» (consid. 6.2; *consid. 4.2*).

9 La première référence renvoie à l'ATF 1C_315/2018 *et al.* (en allemand), la deuxième renvoie à l'ATF en français 1C_338/2018.

1.3 But du message additionnel

Le présent message additionnel vise à présenter au Parlement les nouvelles estimations du nombre des couples mariés subissant une charge fiscale supplémentaire contraire à la Constitution. En outre, l'estimation des conséquences financières du projet d'imposition équilibrée du couple et de la famille est actualisée sur la base des nouvelles données statistiques. Ces explications remplacent celles du message relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille (notamment sous les ch. 1.1.3.1, 3.1 et 3.3.1). En ce qui concerne d'autres aspects, qui ne sont pas traités dans le présent message additionnel, les explications figurant dans le massage relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille demeurent valables.

En outre, l'élimination de la discrimination des couples mariés dans le cadre des assurances sociales exigée par l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» est examinée sous l'angle d'une vision globale actualisée.

Le présent message additionnel permet au Parlement de traiter plusieurs exigences l'initiative populaire dans la cadre du projet d'imposition équilibrée des couples et de la famille et, le cas échéant, d'élaborer un véritable contre-projet.

En vertu de l'art. 139, al. 5, en relation avec l'art. 34 Cst., les auteurs de l'initiative ont droit à ce que leur initiative soit soumise au peuple et aux cantons. Aucune initiative ne peut en principe être retirée après qu'elle a été approuvée par l'Assemblée fédérale, sauf si le comité d'initiative décide, à la majorité absolue de ses membres, de la retirer en vertu de l'art. 73, al. 1, de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)[10]. En vertu de l'art. 73, al. 2, LDP, une initiative populaire peut être retirée jusqu'au jour où le Conseil fédéral fixe la date de la votation populaire. Le Conseil fédéral estime à cet égard qu'un retrait de l'initiative reste possible jusqu'au jour où est fixée la date de la nouvelle votation. Si le comité retirait l'initiative, celle-ci ne serait pas soumise une nouvelle fois au vote.

1.4 Étapes suivant l'annulation de la votation populaire par le Conseil fédéral

1.4.1 Bases légales

La LDP et la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)[11] ne contiennent pas de dispositions expresses concernant l'annulation d'une votation populaire et les étapes suivant celle-ci.

Du fait que l'annulation de la votation populaire concerne en l'occurrence une initiative populaire, les prochaines étapes doivent respecter les dispositions légales relatives au traitement des initiatives populaires par les autorités fédérales. La procédure de traitement des initiatives populaires fixe des délais (maximaux) pour toutes les étapes, du lancement de la récolte de signatures jusqu'à la votation popu-

10 RS **161.1**
11 RS **171.10**

laire (art. 71 et 75*a* LDP; art. 97, 100, 105 et 106 LParl). Le processus est donc formalisé du point de vue temporel[12]. Les délais légaux de traitement d'une initiative populaire sont des délais de péremption (art. 97, al. 3, et 106, LParl[13]). De même, la marge de manœuvre du Conseil fédéral est limitée par les délais dont il dispose pour ordonner la votation populaire. Le Conseil fédéral estime qu'il est légitime d'appliquer les mêmes délais légaux à la procédure suivant l'annulation d'une votation sur une initiative populaire. Le Tribunal fédéral considère d'ailleurs que les délais légaux et les dispositions procédurales doivent s'appliquer de façon analogue dans le domaine de la protection juridictionnelle ultérieure, qu'il infère directement de l'art. 29, al. 1, en relation avec l'art. 29*a* Cst.[14].

1.4.2 Décision du Conseil fédéral concernant les prochaines étapes

Le 21 juin 2019, le Conseil fédéral a décidé d'annuler avec effet au 21 juin 2019 la validation du résultat de la votation populaire sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»[15]. Il estime que le délai dont il dispose pour ordonner une nouvelle votation populaire en vertu de l'art. 75*a*, al. 1 et 3bis, LDP commence à courir à partir de l'abrogation de l'arrêté de validation. Dans ce cas, la votation devra donc être répétée dans les seize mois à venir, au plus tard le 27 septembre 2020. Le Conseil fédéral doit ordonner la votation le 27 mai 2020 au plus tard.

2 Données disponibles et estimations

2.1 Données disponibles

Les cantons sont responsables de la taxation de l'impôt fédéral direct. L'AFC récolte quant à elle des données statistiques auprès des cantons (statistiques sur l'impôt fédéral direct), données qui informent de manière ponctuelle sur la situation personnelle et économique des contribuables. En raison des exigences de qualité, cette statistique n'est pas disponible avant un laps d'environ trois ans (suivant l'état d'avancement de la taxation dans les cantons). Elle n'informe ni sur la répartition des revenus au sein des couples mariés, ni sur la personne détenant l'autorité parentale. Le nombre des couples mariés subissant effectivement la charge supplémentaire contraire à la Constitution ne peut donc pas être tiré de cette statistique. C'est pourquoi l'AFC ne connaît pas le nombre exact des couples concernés et se voit obligée d'en faire une estimation.

12 Cf. message du Conseil fédéral du 28 octobre 1998 relatif à l'initiative populaire «Pour une démocratie directe plus rapide (délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)» (FF **1999** I 795; concernant la genèse des délais de traitement: p. 798 à 800).
13 Voir FF **1999** I 807, avec d'autres références.
14 Cf. ATF 1C_315/2018, consid. 2.1; ATF 1C_338/2018, consid. 1.1; en ce qui concerne la jurisprudence, voir ATF **138** I 61, consid. 4.2 ss, en particulier 4.6.
15 FF **2019** 4421

Les couples mariés dans lesquels le revenu déterminant pour le taux de l'impôt et le revenu imposable divergent (en raison d'un assujettissement limité, dû par ex. à la possession d'un immeuble à l'étranger) n'ont pas été pris en compte dans l'estimation du nombre des couples mariés subissant la charge supplémentaire: d'une part, la statistique relative à l'impôt fédéral direct ne contient pas de données sur le revenu déterminant pour le taux de l'impôt et les données existantes ne permettent pas de déterminer ce revenu dans tous les cas. D'autre part, l'importance des cas particuliers est, vu leur faible nombre, marginale.

En raison du grand volume de données, l'AFC agrège celles-ci pour effectuer les estimations de nature quantitative. À cet effet, elle regroupe les observations dont certaines variables clés présentent des caractéristiques similaires.

2.2 Estimations du message relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille

Du fait que la situation en matière de données est lacunaire, l'AFC doit émettre des hypothèses importantes pour estimer le nombre des couples mariés subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution, notamment en ce qui concerne la répartition des revenus entre les époux et la personne exerçant l'autorité parentale. Ces hypothèses influent de manière considérable sur le résultat de l'estimation et leur modification peut entraîner des différences de l'ordre du million. L'ensemble des données quantitatives se fondent donc sur des estimations entachées d'incertitudes importantes.

Dans le cadre du message du 21 mars 2018 relatif à l'imposition équilibrée des couples et de la famille, l'AFC a avancé les mêmes hypothèses pour l'estimation du nombre des couples mariés subissant une charge supplémentaire que dans le message du 17 mai 2006 concernant les mesures immédiates applicables à l'imposition des couples mariés[16], à savoir:

– *Répartition des revenus:* en ce qui concerne les couples mariés à deux revenus et les couples mariés de rentiers, on admet que le revenu principal constitue 70 % du revenu total du couple, tandis que le revenu secondaire constitue 30 % du revenu total[17].

  En ce qui concerne les couples mariés à un seul revenu, on admet que la répartition des revenus au sein du couple est de 100 % contre 0 %. Sont considérés comme tels les couples n'ayant pas droit à la déduction pour double revenu et ne touchant pas de rentes.

– *Autorité parentale assumée par la personne dont le revenu est moins élevé:* pour comparer la charge fiscale des couples mariés avec enfants et des couples de concubins avec enfants, on applique le barème parental au parent qui réalise le revenu *le moins élevé*. Chaque parent peut faire valoir la moitié

16 FF **2006** 4259
17 Cette hypothèse globale se fonde sur une analyse des données fiscales du canton de Berne relatives à 2003.

de la déduction pour enfants et la moitié de la déduction pour les primes d'assurance et les intérêts des capitaux d'épargne des enfants.

– *Charge supplémentaire contraire à la Constitution:* pour comparer la charge fiscale des couples mariés et des couples de concubins, on admet aussi bien pour les couples sans enfants que pour les couples avec enfants qu'une charge supplémentaire est contraire à la Constitution lorsqu'elle atteint ou dépasse 10 %[18].

En vue du message de 2018, l'AFC a vérifié la plausibilité de l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution. Ce faisant, elle a cependant omis de prendre en compte les couples mariés avec enfants. C'est pourquoi le calcul effectué pour vérifier la plausibilité a donné un résultat comparable à celui du calcul originel qui aurait été actualisé. C'est pour cette raison que l'estimation de 80 000 couples mariés concernés a été maintenue.

Quant au nombre des couples de rentiers subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution, il a été estimé à 250 000.

Pour ce qui est des conséquences financières du projet, l'AFC a estimé que la diminution du produit de l'impôt fédéral direct s'élèverait à 1,158 milliard de francs (estimation fondée sur la statistique fiscale 2013, produit fiscal escompté pour la période fiscale 2016).

2.3 Estimations réalisées en juin 2018

2.3.1 Nombre des couples mariés subissant la charge fiscale supplémentaire contraire à la Constitution

En juin 2018, l'AFC a appliqué une nouvelle méthode pour estimer le nombre des couples mariés subissant une charge supplémentaire. Ce faisant, elle a émis les mêmes hypothèses concernant la répartition des revenus entre les époux. En revanche, de nouvelles hypothèses ont été retenues en ce qui concerne la désignation du barème applicable et la répartition des déductions relatives aux enfants entre les parents: pour comparer la charge fiscale des couples mariés avec enfants et des couples de concubins avec enfants, le barème parental a été appliqué à l'époux qui réalise le revenu *le plus élevé*, comme c'est le cas lorsque les parents exercent en commun l'autorité parentale[19].

18 Cf. jurisprudence du Tribunal fédéral mentionnée sous ch. 1.1.

19 En ce qui concerne la procédure d'estimation, voir rapport de l'AFC *«Schätzungen zur Reform der Ehepaar- und Familienbesteuerung. Dokumentation zum statistischen Material und zur Schätzmethode»* qui figure en annexe au rapport de l'expert externe «Examen externe des méthodes d'estimation et du matériel statistique de l'AFC», consultable sur www.dff.admin.ch > Thèmes > Impôts, Réforme de l'imposition du couple et de la famille > Médias, 8.11.2018, Discrimination fiscale des couples mariés: un expert externe recommande d'élargir la base de données utilisée par l'AFC > Documents.

Selon l'estimation fondée sur la statistique relative à l'impôt fédéral direct de 2013, environ 450 000 couples mariés à deux revenus et 250 000 couples de rentiers mariés subissent une charge supplémentaire jugée contraire à la Constitution. L'hypothèse quant à la répartition des revenus au sein du couple influe très fortement sur l'estimation. En guise d'illustration: si l'on supposait, pour les couples de rentiers mariés, une répartition du revenu entre les époux de 50:50 (et non pas de 70:30), le nombre estimé des couples de rentiers mariés désavantagés dans une mesure contraire à la Constitution s'élèverait à quelque 300 000.

Les estimations relatives au rapport, dans le droit en vigueur, entre les charges des couples mariés et des couples de concubins permettent en outre de conclure ce qui suit:

- Environ 200 000 couples mariés à un seul revenu et 125 000 couples mariés à deux revenus bénéficient d'une charge inférieure de plus de 10 % par rapport à celle des couples de concubins dans la même situation économique (avantage lié au mariage).
- Quelque 100 000 couples mariés à un seul revenu et quelque 240 000 couples mariés à deux revenus se situent dans une fourchette de ± 10 %. Dans cette fourchette figurent aussi environ 260 000 couples mariés qui ne paient pas d'impôt fédéral direct en raison de la faiblesse de leurs revenus imposables et ne paieraient pas non plus d'impôt s'ils vivaient en concubinage, toutes choses égales par ailleurs. Ces couples ne subissent donc pas de charge supplémentaire contraire à la Constitution et ne bénéficient pas non plus d'un avantage fiscal lié au mariage.

Il n'est pas possible d'estimer le nombre des couples de concubins qui sont nettement favorisés ou défavorisés par rapport aux couples mariés, car l'AFC ne dispose pas des bases statistiques correspondantes. Il est certes possible d'identifier les couples mariés dans la statistique de l'impôt fédéral direct, par contre, en ce qui concerne les couples non mariés, il n'est pas possible de faire la distinction entre les couples de concubins et les personnes qui ont choisi une autre forme de vie, comme la colocation ou les personnes seules.

Aperçu: estimation du nombre des couples mariés avantagés ou désavantagés fiscalement par le mariage (par rapport aux couples de concubins)

(Estimation de juin 2018 fondée sur la statistique relative à l'impôt fédéral direct de 2013)

		Désavantage fiscal		Aucune charge fiscale	Avantage fiscal	
	Total	> 10 %	≤ 10 %	0	≤ 10 %	> 10 %
Couples mariés à un seul revenu	**300 000**	**0**	**0**	**90 000**	**10 000**	**200 000**
		0,0 %	0,0 %	30,0 %	3,3 %	66,7 %
Couples mariés à deux revenus	**816 000**	**454 000**	**25 000**	**172 000**	**41 000**	**124 000**
		55,6 %	3,1 %	21,1 %	5,0 %	15,2 %

		Désavantage fiscal		Aucune charge fiscale		Avantage fiscal
	Total	> 10 %	≤ 10 %	0	≤ 10 %	> 10 %
sans enfant	313 000	148 000	24 000	5 000	40 000	96 000
avec enfants	503 000	306 000	1000	167 000	1000	28 000
Couples de rentiers (avec ou sans enfants)	**400 000**	**250 000**	**20 000**	**38 000**	**34 000**	**58 000**
		62,5 %	5,0 %	9,5 %	8,5 %	14,5 %
Total	**1 516 000**	**704 000**	**45 000**	**300 000**	**85 000**	**382 000**
		46,4 %	3,0 %	19,8 %	5,6 %	25,2 %

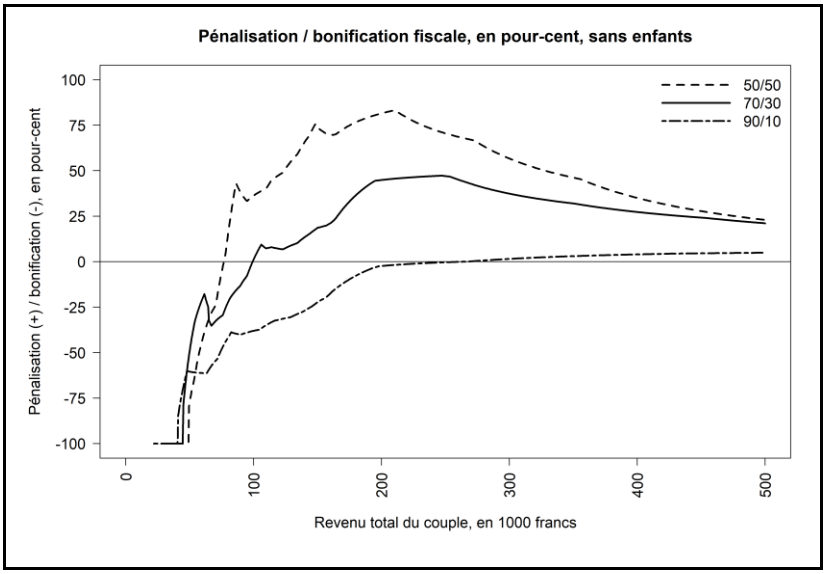
Pour ce qui est des 306 000 couples mariés à deux revenus avec enfants subissant une charge supplémentaire, deux facteurs influent sur leur charge fiscale par rapport à celle des couples de concubins dans la même situation:

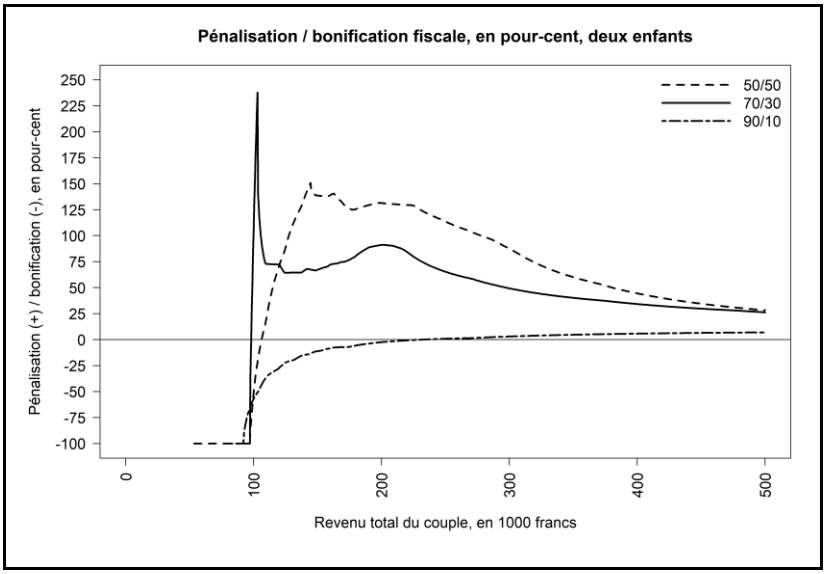
– D'une part, les revenus des époux sont additionnés (comme c'est le cas pour tous les couples mariés), ce qui accentue la progressivité de l'impôt. Ce seul facteur entraîne une charge supplémentaire pour 121 000 couples mariés à deux revenus avec enfants.

– D'autre part, les couples de concubins avec enfants bénéficient actuellement d'un avantage fiscal contraire à la Constitution du fait que, suivant leur situation, l'un des partenaires ou les deux bénéficient du barème parental quand bien même leurs revenus ne sont pas additionnés. En raison de cet avantage dont bénéficient certains couples de concubins, quelque 185 000 couples mariés à deux revenus subissent une charge supplémentaire contraire à la Constitution.

2.3.2 Types de ménages subissant une charge supplémentaire contraire à la Constitution

En dehors du nombre des couples mariés subissant une charge supplémentaire, il est également intéressant de savoir quels types de ménages – avec quels niveaux de revenus et quelles répartitions des revenus au sein du couple – subissent une charge fiscale supplémentaire contraire à la Constitution. Le meilleur moyen de rendre compte de la situation est de l'illustrer par des graphiques. Les deux graphiques ci-après illustrent le niveau d'inégalité de traitement, par rapport aux couples de concubins dans la même situation, des couples mariés à deux revenus sans enfant (1er graphique) et des couples mariés à deux revenus avec deux enfants (2e graphique) en fonction du montant du revenu total du couple et de sa répartition entre les époux.





Légendes: charge fiscale supérieure ou inférieure d'un couple marié à deux revenus par rapport à un couple de concubins dans la même situation en fonction du revenu total du couple. Les courbes représentent la différence de charge fiscale exprimée en pour-cent pour des répartitions entre les revenus de 50:50 (trait discontinu), 70:30 (trait plein) et 90:10 (trait mixte). Graphique en haut: couples mariés à deux revenus sans enfants. Graphique en bas: couples mariés à deux

revenus avec deux enfants. Remarque: les échelles en ordonnée ne sont pas les mêmes dans les deux graphiques. Les barèmes et les déductions sont ceux de l'impôt fédéral direct en vigueur.

Aide à la lecture des graphiques: soit un couple marié à deux revenus sans enfants. Si les deux époux contribuent à raison de 70:30 à un revenu total du couple s'élevant à 200 000 francs, l'excédent de charge fiscale par rapport à un couple de concubins dans la même situation représente environ 45 %.

Les courbes représentent la différence, exprimée en pour-cent, entre la charge fiscale d'un couple marié à deux revenus et celle d'un couple de concubins dans la même situation économique. Les points qui se situent au-dessus de l'abscisse 0 représentent un désavantage fiscal et les points au-dessous de celle-ci, un avantage fiscal des couples mariés par rapport aux couples de concubins.

Les graphiques[20] illustrent l'influence des deux principaux facteurs déterminant l'inégalité fiscale entre les couples mariés à deux revenus et les couples de concubins, à savoir, d'une part, le montant du revenu total du couple et, d'autre part, la répartition des revenus entre les époux. Ils permettent de tirer les conclusions suivantes:

1. La probabilité de voir un couple marié à deux revenus et sans enfants désavantagé fiscalement par rapport à un couple de concubins dans la même situation économique est d'autant plus grande que le revenu total est élevé et que la répartition des revenus au sein du couple s'approche de 50:50[21]. Si les couples mariés à deux revenus dont les revenus sont élevés ou répartis de façon égale entre les époux ont tendance à être désavantagés fiscalement, les couples mariés à deux revenus dont les revenus sont faibles ou répartis de façon inégale ont tendance à être avantagés fiscalement.
2. En ce qui concerne les couples mariés à deux revenus ayant deux enfants, la probabilité de les voir payer un montant d'impôt supérieur a également tendance à être d'autant plus grande que le revenu total est élevé. En raison du privilège contraire à la Constitution dont bénéficient les couples de concubins avec enfants, l'influence de la répartition du revenu total entre les époux sur l'inégalité fiscale se révèle plus complexe à appréhender qu'en ce qui concerne les couples sans enfants. On constate que le désavantage fiscal, exprimé en pour-cent, que subissent les couples mariés à deux revenus dont le revenu total se situe entre 100 000 et 120 000 francs est plus important lorsque la répartition des revenus est proche de 70:30 plutôt que de 50:50.

20 Le rapport de l'AFC «La pénalisation ou bonification des couples mariés à deux revenus dans la tarification de l'impôt fédéral direct», publié en août 2019, contient d'autres graphiques illustrant le rapport entre la charge fiscale des couples mariés à deux revenus sans enfants ou des couples mariés avec un, deux ou trois enfants par rapport aux couples de concubins dans la même situation.

21 L'inégalité de traitement fiscal disparaît pour les revenus très élevés, parce que le taux d'imposition est plafonné à 11,5 %, tant pour les couples mariés que pour les couples de concubins.

2.4 Estimation actualisée des conséquences financières

Pour estimer les conséquences financières, on compare le produit total de la charge fiscale grevant tous les types de ménages selon le scénario de réforme, d'un côté, et le produit total de la charge fiscale qui les grève selon le droit actuel, de l'autre. La différence est alors exprimée par rapport au produit fiscal total de l'ensemble des personnes physiques. Ensuite, on extrapole le résultat (par rapport aux recettes escomptées) pour la date d'entrée en vigueur de la réforme la plus proche possible (soit janvier 2021).

Selon une extrapolation pour 2021 effectuée sur la base de la statistique relative à l'impôt fédéral direct concernant 2015, le projet de réforme du Conseil fédéral entraînera une diminution des recettes fiscales de l'ordre de 1,5 milliard de francs. De cette somme, 78,8 % (soit environ 1,2 milliard de francs) seront à la charge de la Confédération et 21,2 % (soit environ 300 millions de francs), à la charge des cantons. Il s'agit cependant d'une estimation grossière, entachée d'incertitudes. Elle est en outre statique, ce qui signifie que les conséquences des changements de comportement (par ex. en ce qui concerne l'offre sur le marché de l'emploi) induits par le projet ne sont pas pris en compte.

L'application systématique du barème ordinaire à tous les couples de concubins se traduit par une augmentation des recettes qui ne peut toutefois pas être quantifiée, puisque la statistique de l'impôt fédéral direct ne distingue pas les familles monoparentales des couples de concubins avec enfants.

Pour déterminer la déduction sociale accordée aux familles monoparentales, on a admis que tous les contribuables non mariés avec enfants y ont droit. Toutefois, étant donné que la déduction sociale pour les familles monoparentales n'est pas accordée aux contribuables avec enfants vivant en concubinage, le passage au barème ordinaire conjugué avec l'introduction d'une déduction sociale de 11 500 francs pour les familles monoparentales entraînera une augmentation des recettes fiscales. Celle-ci n'est cependant pas non plus chiffrable.

Étant donné qu'il ne modifie pas les impôts cantonaux et communaux, le projet n'a pas de conséquences financières statiques sur ces impôts.

2.5 Effets de répartition

Les mesures proposées permettent d'alléger la charge de trois groupes de personnes principalement, à savoir:

(1) Les couples à deux revenus qui sont encore discriminés fiscalement. L'introduction du calcul alternatif de l'impôt fait diminuer leur charge fiscale (volume du dégrèvement estimé à 945 millions de francs; 63 % de la diminution du produit).

(2) Le calcul alternatif de l'impôt réduit la charge fiscale de nombreux couples de rentiers (volume du dégrèvement estimé à 390 millions de francs; 26 % de la diminution du produit).

(3) Tous les couples mariés à un revenu et les couples mariés à deux revenus dont le revenu secondaire est peu important. Leur charge est allégée par l'introduction de la déduction pour un revenu de 8100 francs et le relèvement du plancher de la déduction pour double revenu à hauteur de la déduction pour un revenu de 8100 francs (volume du dégrèvement estimé à 165 millions de francs; 11 % de la diminution du produit).

Les effets de répartition découlant de cette série de mesures peuvent être estimés comme suit:

- Les personnes mariées exerçant une activité lucrative bénéficient globalement d'un dégrèvement de 1,11 milliard de francs.
- La charge des couples de rentiers mariés est allégée globalement de 390 millions de francs. Ce dégrèvement se répartit entre la majorité des couples de rentiers mariés.
- L'augmentation ou la diminution de la charge des familles monoparentales dépend du revenu et du nombre d'enfants. Les familles monoparentales avec deux enfants dont le revenu net se situe *grosso modo* entre 80 000 et 105 000 francs seront dégrevées. Si leur revenu se situe environ entre 110 000 et 175 000 francs, elles seront grevées plus lourdement. En ce qui concerne les revenus supérieurs, la charge fiscale des familles monoparentales avec deux enfants oscille diminuera ou augmentera.
- Le passage au barème ordinaire pour toutes les personnes non mariées a pour conséquence que la charge fiscale augmente en fonction du revenu pour les couples de concubins avec enfants, car la nouvelle déduction sociale conçue pour les familles monoparentales ne leur est pas octroyée[22]. L'AFC ne connaît pas le nombre des couples de concubins avec enfants qui subissent cette hausse de la charge fiscale, car il n'est pas possible de le distinguer, dans la statistique de l'impôt fédéral direct, de celui des familles monoparentales. Selon le relevé structurel de l'Office fédéral de la statistique (OFS), quelque 97 000 couples de concubins avec au moins un enfant de moins de 25 ans vivaient en Suisse en 2017[23]. Ce relevé permet d'estimer grossièrement le nombre de couples de concubins avec enfants potentiellement concernés par une augmentation d'impôt en raison du passage au barème ordinaire.

Si on analyse le manque à gagner sous l'angle de la répartition des contribuables en fonction de leur classe de revenus imposables, il s'ensuit que l'essentiel du manque à gagner (environ 1,192 milliard de francs) profite aux personnes dont le revenu imposable se situe entre 100 000 et 500 000 francs par an. Ce sont pour l'essentiel les couples mariés à deux revenus qui présentent actuellement une importante charge supplémentaire par rapport aux couples non mariés de la même classe de revenus. L'allégement pour les contribuables dont le revenu est compris entre 50 000 et 100 000 francs est estimé à 165 millions de francs. Beaucoup de rentiers mariés se

22 Cf. ch. 2.4.
23 OFS, Relevé structurel 2017, «Ménages monofamiliaux avec au moins un enfant de moins de 25 ans, selon les régions linguistiques, 2017»

trouvent dans cette classe de revenus. Le tableau suivant indique la répartition du produit de l'impôt et des contribuables par classes de revenus imposables.

Répartition de la diminution du produit de l'impôt par classes de revenus (statistique relative à l'impôt fédéral direct 2015)

Revenu imposable		Diminution du produit			Contribuables	
de	à	en millions de francs	en % de la diminution	en % du produit par classe	en chiffres absolus	en % du nombre total
0	49 900	–5,3	0,4	–1,3	2 499 512	54,2
50 000	99 900	–164,5	11,3	–6,9	1 567 517	34,0
100 000	199 900	–592,9	40,5	–15,5	447 676	9,7
200 000	499 900	–599,5	41,0	–16,8	83 838	1,8
500 000	et plus	–100,0	6,8	–3,4	12 863	0,3
Total		**–1462,2**	**100,0**		**4 611 406**	**100,0**

2.6 Expertise externe concernant la méthode d'estimation de l'AFC

En été 2018, le Département fédéral des finances (DFF) a chargé le professeur Raphaël Parchet, de l'Université de la Suisse italienne, d'examiner la méthode d'estimation de l'AFC et le matériel statistique dont elle disposait pour réaliser l'estimation de juin 2018.

Dans l'expertise publiée le 8 novembre 2018, le professeur Parchet arrive à la conclusion que les données dont dispose l'AFC sont insuffisantes tant pour calculer le nombre des couples mariés subissant une charge supplémentaire que pour calculer les conséquences financières du projet de réforme. L'ensemble des données quantitatives sont des estimations entachées d'incertitudes qu'il convient donc d'interpréter avec précaution. L'AFC doit en effet fonder ses estimations sur plusieurs hypothèses, et les hypothèses retenues influent fortement sur le résultat des estimations. L'expert estime donc que les conditions actuelles ne permettent pas à l'AFC de remplir son mandat politique. Selon ses recommandations, l'AFC devrait disposer de tous les éléments de la déclaration d'impôt qui sont pertinents pour la taxation de l'impôt fédéral direct, y compris les revenus et les déductions des différents contribuables. Les autorités cantonales de taxation disposent de ces données, mais seule une petite partie d'entre elles sont accessibles à l'AFC.

L'expert confirme que l'AFC, en juin 2018, a appliqué correctement, du point de vue technique, la méthode d'estimation qu'elle a choisie. En reproduisant les calculs, il a en effet obtenu les mêmes résultats. Le professeur Parchet a cependant fait trois recommandations concernant la méthode:

– ne pas exclure d'avance de l'estimation les couples mariés ne demandant pas la déduction pour double revenu et ne touchant pas de rentes;

- prendre comme scénario de référence une pondération fondée sur un échantillon (non représentatif) relevé par le canton de Zurich plutôt que tabler sur une répartition constante des revenus entre les époux de 70 contre 30 %;
- utiliser des données individuelles plutôt que des données agrégées.

En ce qui concerne les hypothèses relatives à la répartition des revenus entre les époux, l'expert privilégie une autre approche que l'AFC puisqu'il se fonderait plutôt sur des données (non représentatives) provenant du canton de Zurich. Selon cette approche, basée sur la statistique fédérale relative à l'impôt fédéral direct 2015, l'estimation du nombre de couples mariés à deux revenus et de couples de rentiers à deux revenus concernés se serait révélée moins élevée (elle aurait été d'environ 600 000 couples). Du fait que les incertitudes sont considérables, l'expert renonce cependant à recommander une estimation différente de celle de l'AFC.

Le 7 novembre 2018, le DFF a fait part aux Commissions de l'économie et des redevances des deux conseils et à une sous-commission compétente de la Commission de gestion du Conseil des États de sa décision de renoncer, contrairement à l'avis de l'auteur de l'expertise, à corriger à la baisse l'estimation du nombre des couples mariés à deux revenus concernés. De même, il renonce à procéder à une actualisation qui entraînerait une correction vers le haut, bien que les données relatives à la période fiscale 2015 soient désormais disponibles. Il estime en effet qu'une nouvelle estimation ne devra être réalisée que lorsque l'AFC disposera d'informations statistiques détaillées concernant les contribuables (voir ch. 3).

En ce qui concerne les conséquences financières du projet de réforme, l'expert privilégie également une estimation fondée sur l'échantillon (non représentatif) du canton de Zurich. Du fait que les incertitudes sont considérables, l'expert renonce là aussi à recommander une estimation différente de celle de l'AFC. Cette dernière maintient donc sa méthode d'estimation mais procédera à une actualisation annuelle de l'estimation.

2.7 Examen et optimisation des processus de l'AFC

En plus de l'expertise externe, l'AFC a réexaminé ses processus et mis sur les rails diverses améliorations. La principale mesure adoptée consiste à soumettre dorénavant des estimations sélectionnées à un spécialiste externe afin qu'il en vérifie la plausibilité.

En outre, l'AFC a engagé des mesures pour renforcer les échanges internes en ce qui concerne les estimations nécessaires à des projets de réformes fiscales et pour améliorer le système de contrôle interne.

3 Mesures visant à améliorer les données dont dispose l'AFC

Le DFF entend améliorer les bases statistiques dont dispose l'AFC dans le domaine des impôts directs, afin d'augmenter tant la qualité que la précision des estimations quantitatives concernant les projets de réformes fiscales. Ces travaux sont menés en étroite collaboration avec l'OFS.

4 Analyse de l'initiative «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage» sous l'angle du droit des assurances sociales

4.1 Appréciation générale

L'état civil déploie des effets dans plusieurs domaines des assurances sociales. Les couples mariés sont ainsi désavantagés par rapport aux couples de concubins dans le cadre de l'AVS/AI (1er pilier) en raison du plafonnement de la somme des deux rentes individuelles à 150 % de la rente maximale correspondante pour une personne. On ne peut toutefois pas se limiter à cet aspect, car les couples mariés sont avantagés dans trois domaines de la prévoyance vieillesse. En effet, les personnes mariées qui n'exercent pas d'activité lucrative ne sont pas tenues de payer une cotisation dans la mesure où leur conjoint exerce une activité lucrative et verse chaque année à l'AVS au moins le double du montant minimal. Pour ce qui est des prestations, les rentes de veuve ou de veuf et le supplément pour les veuves et les veufs constituent des privilèges dont seuls les couples mariés et les couples en partenariat enregistré bénéficient. Si l'on prend également en compte ces prestations, force est de constater que les personnes mariées sont globalement plutôt avantagées dans le cadre de l'AVS et de l'AI. Tout bien considéré, les couples mariés ne sont donc pas désavantagés dans le cadre du 1er pilier.

En ce qui concerne la prévoyance professionnelle (2e pilier), les personnes mariées et les personnes en partenariat enregistré bénéficient d'une protection particulière et d'avantages financiers par rapport aux couples non mariés. Certaines institutions de prévoyance octroient certes aussi, sur une base réglementaire, des prestations en faveur des survivants dans les cas de concubinage; ces prestations peuvent cependant être assujetties à des règles plus strictes que celles qui régissent l'octroi de rentes de veuve ou de veuf. En outre, des rentes de survivants sont versées à la veuve ou au veuf, notamment par l'assurance-accidents ou l'assurance militaire.

En se référant à ces mécanismes, le Conseil fédéral a montré dans son message du 23 octobre 2013 concernant l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage»[24] que les couples mariés ne sont pas globalement désavantagés dans le droit des assurances sociales. Cette constatation est toujours d'actualité.

24 FF **2013** 7623

4.2 Nouvelle estimation et perspectives

En raison des effets explicités ci-devant, l'état civil «marié» entraîne, dans le cadre du 1er pilier, aussi bien des avantages que des inconvénients pour les couples de rentiers. Le tableau suivant présente un aperçu de la situation (montants actualisés pour 2018):

		(en millions de fr.)
Suppression des cotisations AVS des personnes mariées (avantage au niveau des cotisations)		200
Prestations de l'AVS lorsque le mariage est dissolu pour cause de décès	Rentes de veuve/veuf	1700
	Supplément pour les veuves et les veufs	1200
Effet en faveur des couples mariés		**+3100**
Plafonnement des rentes AVS pour les couples mariés		–2700
Effet en défaveur des couples mariés		**–2700**
Effet global (en faveur des couples mariés)		**+400**

Il ressort du tableau ci-dessus que, compte tenu de ces quatre composantes, les couples mariés ont bénéficié d'un avantage de 400 millions de francs en 2018 dans l'AVS. Dans le message de 2013, l'avantage était estimé à 800 millions de francs sur la base des chiffres de 2012. La mise à jour de l'estimation des conséquences financières a été effectuée non pas en raison des corrections statistiques qui se sont révélées nécessaires après la votation populaire sur l'initiative «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage», mais sur la base de l'évolution démographique: d'une part, le nombre des couples mariés à la retraite a augmenté, ce qui a entraîné une hausse (de l'ordre de 700 millions) des économies dues au plafonnement des rentes dans l'AVS. D'autre part, les rentes versées aux personnes veuves ont augmenté de 300 millions de francs, ce qui explique pourquoi l'avantage des couples mariés dans l'AVS n'était finalement plus que de 400 millions de francs en 2018.

Ce calcul ne reflète que la situation des couples mariés, car, par rapport aux couples de rentiers mariés, les couples de rentiers vivant en partenariat enregistré représentent moins d'un pour mille du nombre total de rentiers (chiffre de 2018). Leur influence sur les finances de l'AVS étant négligeable, ils n'ont pas été pris en compte.

Pour effectuer une estimation qualitative de l'évolution à venir, il faut prendre en compte que l'évolution démographique influe tout à la fois favorablement et défavorablement sur les facteurs de l'AVS qui constituent un avantage pour les couples mariés. L'augmentation du nombre des couples mariés à la retraite déploie des effets non seulement sur le plafonnement des rentes, mais aussi sur les rentes de veuve ou de veuf et sur le supplément pour les veuves et les veufs. L'évolution à long terme dépendra de la façon dont le rapport entre les couples mariés et les personnes veuves se développe. Ces prochaines années, le nombre de couples mariés dont la rente est

plafonnée continuera d'augmenter mais diminuera au fil du temps, au fur et à mesure que le nombre de couples de rentiers s'amenuisera par suite de décès du conjoint. La probabilité est donc relativement élevée de voir se prolonger à long terme l'avantage du mariage dans l'AVS.

4.3 Conclusion

En ce qui concerne les assurances sociales, les couples mariés sont discriminés par rapport aux concubins dans la même situation financière en raison du plafonnement de la somme des deux rentes à 150 % de la rente maximale versée aux personnes seules. En ce qui concerne les autres prestations et les cotisations AVS, les couples mariés sont cependant avantagés par rapport aux couples de concubins. Globalement, il existe donc un certain équilibre, légèrement favorable aux personnes mariées. Dans ce domaine, il n'existe donc aucune discrimination importante, ni des couples mariés ni des couples de concubins. Dans d'autres assurances sociales, par exemple dans le domaine du 2e pilier, les couples mariés sont tendanciellement plutôt privilégiés. Le Conseil fédéral considère donc qu'il n'est pas nécessaire, dans ce domaine, d'engager des mesures concernant les assurances sociales.

5 Amélioration de la qualité des données dans le processus législatif

Les données et autres informations quantitatives, particulièrement en ce qui concerne le contexte et les conséquences d'un projet (coûts, nombre de personnes concernées, etc.), jouent un rôle central dans le processus législatif: elles sont indispensables pour que les organes concernés (Conseil fédéral, Parlement, peuple) et les acteurs politiques (cantons, partis politiques, associations et groupes d'intérêts) puissent se forger une opinion et prendre une décision. Récemment, la qualité et l'exhaustivité de ces données ont fait l'objet de critiques réitérées, et pas seulement dans le cadre de la votation sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage».

Dans ce contexte, le chancelier de la Confédération a chargé en 2018 un groupe de travail, comprenant des représentants de la Chancellerie fédérale, du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) et de l'Office fédéral de la justice (OFJ), d'examiner des mesures destinées à garantir la bonne qualité des données quantitatives dans le cadre des projets législatifs et ce, jusque à la votation fédérale.

Se fondant sur les propositions du groupe de travail, le Conseil fédéral a chargé, le 21 juin 2019, la Chancellerie fédérale de présenter, en collaboration avec l'Administration fédérale des finances (AFF), l'OFJ, l'OFS et le SECO et en concertation avec les services du Parlement, une présentation systématique des données sur lesquelles s'appuient les projets législatifs afin de s'assurer que le Conseil fédéral, le Parlement et les électeurs disposent d'informations récentes et objectives. Un rapport sur les mesures nécessaires à cet effet et, si nécessaire, des propositions concer-

nant la marche à suivre seront présentés au Conseil fédéral d'ici à la fin janvier 2020. Il s'agira d'approfondir les axes suivants:

a) identification systématique des données quantitatives relatives au projet législatif, à partir du lancement du projet;

b) présentation standardisée, tout au long du processus législatif, des données quantitatives utilisées, de leur source, de la méthode d'estimation, des limites en matière de représentativité et des échéances pertinentes pour les actualisations;

c) définition de la procédure en cas d'évolution des données pendant le déroulement du processus législatif;

d) inscription dans le processus législatif actuel (modifications du guide de législation, de l'aide-mémoire sur la présentation des messages du Conseil fédéral, de directives, etc.).

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (ici le SECO) a été chargé de déterminer de quelle manière les données utilisées dans le cadre d'une analyse d'impact de la réglementation (conformément aux décisions du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre des motions 15.3400 [Vogler] et 15.3445 [Groupe libéral-radical] sur l'analyse d'impact de la réglementation) et les hypothèses retenues peuvent être intégrées dans la présentation systématique de la base de données.