



ARTIAS

Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale

Veille

Prestations complémentaires : revenus hypothétiques et projet de réforme

Par Yvan Fauchère, juriste à l'ARTIAS

L'auteur a bénéficié de la collaboration des membres de l'Artias.

Novembre 2016

1. Introduction

Le 16 septembre 2016, le Conseil fédéral a transmis son message sur la réforme des prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC). S'agissant des revenus hypothétiques pris en compte au niveau des PC, le Conseil fédéral a décidé dans son projet de ne pas modifier la situation actuelle concernant les assurés partiellement invalides. En revanche, le Conseil fédéral a décidé de considérer plus largement les revenus, hypothétiques ou réels, des conjoints non invalides.

La loi sur les prestations complémentaires (LPC) prévoit que les revenus déterminants comprennent : « *les ressources...dont un ayant droit s'est dessaisi* » (art. 11 al. 1 let. g LPC). Ainsi, lorsqu'une personne n'utilise pas toute sa capacité de gain, un revenu hypothétique peut être pris en compte au niveau des prestations complémentaires (PC). Un tel revenu hypothétique devrait ainsi correspondre à ce que la personne pourrait gagner, mais qu'elle ne gagne pas.

La prise en compte de revenus hypothétiques par les PC peut impliquer un transfert de charges vers l'aide sociale ou de la pauvreté cachée lorsque la personne ne sollicite pas l'aide sociale. La façon dont il est tenu compte de ces revenus hypothétiques est souvent mal comprise par les bénéficiaires, parfois mal connue des services sociaux et régulièrement problématique. Ce message du Conseil fédéral est donc également l'occasion de décrire les revenus hypothétiques au niveau des PC.

Actuellement, les revenus hypothétiques sont pris en compte dans le calcul de la PC de la même manière que les revenus effectifs de l'activité lucrative. C'est-à-dire qu'après avoir été déterminé, le revenu hypothétique est pris en compte de manière privilégiée à hauteur de 2/3 après déduction d'une franchise de 1'000 fr. pour les personnes seules ou de 1'500 fr. pour les couples (art. 11 let. a LPC).

L'avant-projet de révision des PC mis en consultation entre novembre 2015 et mars 2016¹ prévoyait de supprimer cette prise en compte de manière privilégiée pour les revenus hypothétiques. Selon l'avant-projet, seuls les revenus effectifs seraient dorénavant pris en compte de manière privilégiée. Dans son **projet**², le Conseil fédéral a finalement décidé de ne pas encore durcir la prise en compte du revenu hypothétique pour les personnes partiellement invalides. Le Conseil fédéral a toutefois décidé de durcir la prise en compte des revenus, réels ou hypothétiques, du conjoint non invalide. Selon son projet, ces revenus du conjoint, réels ou hypothétiques, seraient pris en compte de manière intégrale et non plus privilégiée. Selon le Conseil fédéral, cela concernera 8'500 personnes en 2030 et réduira alors de 50 millions les dépenses au titre des PC³. Cela impliquera donc un transfert de charges vers l'aide sociale.

Nous traiterons de ces deux cas principaux des assurés partiellement invalides et du conjoint non invalide⁴.

¹ [Rapport explicatif, Révision partielle de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité \(réforme des PC\)](#).

² [Message relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires \(réforme des PC\) du 16 septembre 2016](#) (ci-après Message); [Projet](#).

³ Message, p. 7288.

⁴ S'agissant des veuves non invalides, comme pour les assurés partiellement invalides, il existe des montants forfaitaires minimums de revenu hypothétique (art. 14b OPC).

2. Assurés partiellement invalides

Ce n'est pas le revenu hypothétique d'invalidé, sur lequel est fondée l'évaluation du taux d'invalidité par l'assurance-invalidité (AI)⁵, qui est considéré comme renonciation à un revenu dans le cadre des PC⁶. L'ordonnance sur les prestations complémentaires (OPC) détermine un revenu hypothétique minimum pour les cas où il y a une exploitation insuffisante de la capacité de travail (art. 14a al. 2 OPC). Il s'agit en principe d'un montant forfaitaire minimum selon le degré d'invalidité⁷. C'est-à-dire qu'il y a une présomption générale selon laquelle les assurés invalides sont en mesure d'obtenir les montants-limites prévus décrits ci-dessous.

Ce montant forfaitaire est ensuite pris en compte de manière privilégiée (déduction d'un montant non imputable de 1'000 fr. pour les personnes seules et 1'500 fr. pour les couples et prise en compte du solde à raison de 2/3). L'avant-projet de révision des PC prévoyait de supprimer cette prise en compte de manière privilégiée. Le Conseil fédéral y a finalement renoncé.

Pour les assurés partiellement invalides âgés de moins de 60 ans, les montants sont les suivants:

Degré d'invalidité en %	Revenu hypothétique :	
	→ avant sa prise en compte de manière privilégiée	→ après la prise en compte de manière privilégiée pour une personne seule - Franchise 1000 fr. pour une personne seule - Prise en compte à raison de 2/3
40 à < 50%	Montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux des personnes seules + 1/3 = 25'720 fr.	16'480 fr.
50 à < 60%	Montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux des personnes seules = 19'290 fr.	12'193.30 fr.
60 à < 70%	2/3 du montant maximum destiné à la couverture des besoins vitaux des personnes seules = 12'860 fr.	7'906.70 fr.

Il n'y a pas lieu de prendre en compte les montants minimums ci-dessus et **un montant inférieur peut être pris en compte** si la personne était sans activité lucrative et l'invalidité a été calculée par comparaison des champs d'activité pour les activités d'ordre ménager (art. 27 RAI)⁸; ou si l'invalidé travaille dans un atelier⁹.

⁵ Au niveau de l'AI, pour évaluer le taux d'invalidité, le revenu que l'assuré aurait pu obtenir s'il n'était pas invalide est comparé avec un revenu hypothétique d'invalidé soit, le revenu « qu'il pourrait obtenir en exerçant l'activité qui peut raisonnablement être exigée de lui après les traitements et les mesures de réadaptation, sur un marché du travail équilibré. » (art. 16 LPGGA).

⁶ ATF 141 V 343.

⁷ Les organes des PC doivent en principe s'en tenir à l'évaluation du taux d'invalidité appliquée par l'AI dans le cas concret, 117 V 202.

⁸ Art. 14a al. 2 let. a OPC.

⁹ Art. 14a al. 2 let. b OPC.

Un revenu hypothétique supérieur peut être pris en compte si :

- le bénéficiaire des PC renonce volontairement à poursuivre l'exercice d'une activité lucrative que l'on peut raisonnablement exiger de sa part¹⁰;
- le bénéficiaire des PC renonce à prendre un emploi qui lui était destiné¹¹ ;
- le bénéficiaire des PC refuse de participer à des mesures de réadaptation¹².

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) désirait que la solution schématique des montants ci-dessus soit appliquée systématiquement sans s'inquiéter de savoir si l'invalidé en question est en mesure ou non de tirer parti de sa capacité de gain résiduelle. L'OFAS a invoqué le grand nombre de dossiers à traiter et le besoin de simplification afin de liquider les cas plus rapidement dans l'intérêt des assurés¹³. Le Tribunal fédéral a indiqué que même après l'introduction de l'art. 14a al. 2 OPC, il ne faut tenir compte d'un revenu hypothétique de l'activité lucrative d'un invalide partiel que s'il est établi que celui-ci serait en mesure d'exercer une telle activité. Il est présumé que l'invalide partiel est apte à obtenir les montants ci-dessus, en tirant parti de la capacité résiduelle de travail et de gain que lui reconnaît l'AI. Cette présomption peut être renversée par l'assuré qui peut établir que des facteurs qui n'intéressent pas l'assurance-invalidité l'empêchent d'utiliser sa capacité théorique¹⁴.

Si le bénéficiaire fait valoir dans sa demande de PC qu'il ne peut exercer d'activité lucrative ou atteindre le montant-limite déterminant, l'organe des PC doit le vérifier avant de rendre sa décision. Toutefois, si le bénéficiaire ne fait rien valoir de semblable, la décision sera rendue sans autre et le bénéficiaire devra ensuite faire opposition¹⁵.

Aucun revenu hypothétique n'est pris en compte si, malgré tous ses efforts, sa bonne volonté et les démarches entreprises, l'assuré ne trouve aucun emploi. Cette hypothèse peut être considérée comme réalisée lorsqu'il s'est adressé à un ORP et qu'il prouve que ses recherches d'emploi sont suffisantes qualitativement et quantitativement¹⁶. Certains services sociaux ont relevé que le fait que cette directive ne soit pas précisée pose problème.

En pratique, le bénéficiaire doit transmettre au service des PC ses preuves de recherche d'emploi. Le revenu hypothétique peut être supprimé après quelques mois de recherches infructueuses, mais la personne concernée doit continuer à transmettre les preuves de ses recherches. Les pratiques des organes d'exécution des PC peuvent varier. Selon Inclusion Handicap, ils exigent souvent des bénéficiaires de PC, de façon schématique, la preuve d'avoir effectué 6 à 8 démarches par mois, indépendamment du type et de la gravité de leur handicap, de l'âge de la personne en question et des offres réelles disponibles sur le marché du travail¹⁷.

Lorsque la personne prouve qu'elle a des problèmes de santé avérés, la pratique semble varier selon les cantons à ce jour. Dans certains cantons, il faut fournir aux organes des PC un certificat médical attestant d'une incapacité complète et permanente dans tous les domaines d'activité avec pronostic et diagnostic ainsi qu'un accusé de réception de l'Office

¹⁰ [Directives PC 3424.04](#).

¹¹ Directives PC 3424.04; ATF 8C_655/2007, consid. 6.

¹² Directives PC 3424.04; ATF 140 V 267.

¹³ ATF 115 V 88, consid. 2.

¹⁴ ATF 115 V 88.

¹⁵ Directives PC 3424.09.

¹⁶ Directives PC 3424.07. Aucun revenu hypothétique n'est pris en compte si l'assuré touche des allocations de chômage, ATF du 6 août 1992 P 54/91 cité dans Directives PC 3424.07.

¹⁷ Inclusion Handicap, Réforme des PC, [consultation d'Inclusion Handicap](#).

AI prouvant une demande de révision du degré d'invalidité pour obtenir la levée du revenu hypothétique. Dans d'autres cantons, un certificat médical et le fait de demander à l'AI la réévaluation du taux d'invalidité ne permettent pas de suspendre le revenu hypothétique tant qu'il n'y a pas de nouvelle décision de l'AI.

Aucun revenu hypothétique n'est pris en compte s'il est établi que sans la présence continue de l'assuré à ses côtés, l'autre conjoint devrait être placé dans un home ou un établissement hospitalier¹⁸. De même aucun revenu hypothétique n'est pris en compte si l'assuré a atteint sa 60^{ème} année¹⁹.

13% des 75'800 bénéficiaires de rentes AI vivent seuls et sont partiellement invalides, soit 9'900 personnes. Environ 60% de ces personnes (soit 6'200 assurés) ont apporté la preuve de leur inaptitude à exploiter leur capacité de gain résiduelle²⁰.

Le Conseil fédéral a indiqué que « *le potentiel de réadaptation des bénéficiaires de PC en situation d'invalidité partielle est déjà largement exploité.* » et « *qu'étant donné le très faible nombre de bénéficiaires de rente AI à être sortis de l'AI, il faut supposer que le nombre de personnes qui seraient en mesure de subvenir à leurs propres besoins vitaux en exerçant une activité lucrative est très limité* »²¹. Le Conseil fédéral a ainsi décidé de ne pas modifier la situation concernant les assurés partiellement invalides.

3. Conjoint non invalide

L'art. 163 CC prévoit que les époux conviennent de la manière dont chaque époux apporte sa contribution à l'entretien de la famille. L'épouse pourra toutefois être contrainte d'exercer une activité lucrative lorsque l'époux n'est pas en mesure de le faire en raison de son invalidité. Dès lors que l'épouse y renonce, il y a lieu de prendre en compte un revenu hypothétique après « une période – réaliste - d'adaptation »²².

Pour déterminer le revenu hypothétique à prendre en compte, les organes PC se réfèrent aux tables de l'« Enquête suisse sur la structure des salaires (ESS) »²³. Il s'agit ainsi de montants plus élevés que pour l'assuré partiellement invalide et qui sont parfois considérés comme difficilement atteignables. Du revenu brut ainsi fixé, sont déduites les cotisations obligatoires aux assurances sociales et le cas échéant les frais de garde. En revanche, contrairement à l'AI, les organes des PC ne peuvent se référer à un marché de l'emploi général et équilibré pour la détermination du revenu hypothétique, mais doivent prendre en compte le marché de l'emploi tel qu'il existe, au moment déterminant et aux alentours du domicile de la personne considérée²⁴. Une partie de la doctrine considère que les ORP devraient être sollicités pour établir, conjointement avec les organes des PC, le revenu à prendre en considération²⁵.

¹⁸ ATF du 13 septembre 1999, P 49/98 cité dans Directives PC 3424.07.

¹⁹ Directives PC 3424.07.

²⁰ Message, p. 7289.

²¹ Idem.

²² Pratique VSI 2001 p. 130 consid. 2b ; arrêt du 9 février 2005 P 40/03 où un délai de 6 mois a été considéré comme large et suffisant pour une activité à temps partiel, non qualifiée pour une personne sans charge de ménage, malgré qu'elle n'ait pas de connaissances en français.

²³ ATF 134 V 53 consid. 4.2 ; arrêt 9C_184/2009 du 17 juillet 2009, consid. 2.5.

²⁴ Arrêt du TFA du 22 septembre 2000 pratique VSI 2001 p. 126, consid. 1 b ; Béatrice Despland, L'obligation de diminuer le dommage en cas d'atteinte à la santé, son application en espèces dans l'assurance-maladie et l'assurance invalidité, Schulthess, 2012, p. 164.

²⁵ Ralph Johl, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV in : ULRICH MEYER (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, Soziale Sicherheit, 2. Auflage, Basel, 2007, p. 1663-1664, cité dans Despland, p. 164.

Sont prises en compte les conditions personnelles telles que l'âge, l'état de santé (en particulier des problèmes psychiques²⁶), la formation, les connaissances linguistiques, l'activité exercée précédemment, la durée d'inactivité ou les obligations familiales²⁷.

Comme pour l'assuré partiellement invalide, aucun revenu hypothétique n'est pris en compte si, malgré tous ses efforts, sa bonne volonté et les démarches entreprises, le conjoint ne trouve aucun emploi ou qu'il touche des allocations de chômage. De même aucun revenu hypothétique n'est pris en compte s'il est établi que sans l'aide et les soins qu'il apporte à son conjoint au bénéfice des PC, celui-ci devrait être placé dans un home.

Les mêmes problèmes ont été relevés par certains services que pour les assurés partiellement invalides, soit l'obligation de preuves continues de recherches d'emploi, malgré qu'il n'y ait parfois aucune chance réaliste de s'intégrer dans le marché du travail (maladie, âge, formation insuffisante, langue insuffisante, absence prolongée du marché du travail ou même jamais travaillé, etc.).

4. Conclusion

Il existe souvent une incompréhension des bénéficiaires quant aux informations à transmettre pour obtenir une révision ou une suppression du revenu hypothétique pris en compte dans le calcul de leur PC. Les services des PC n'ont pas pour mission de récolter les informations pertinentes et beaucoup de bénéficiaires ne comprennent pas le but du questionnaire à remplir et répondent de manière lacunaire. Quant aux services sociaux, ils ne disposent pas de toutes les informations utiles, dont celles concernant les démarches de l'AI, ainsi que les éléments médicaux détaillés. Au final, quand un revenu hypothétique est pris en compte alors que la personne n'est pas en mesure de réaliser un tel gain, le principe de subsidiarité de l'aide sociale n'est pas respecté ou il y a un risque de pauvreté cachée lorsque la personne ne sollicite pas l'aide sociale.

Certains considèrent que les ORP devraient être sollicités pour établir, conjointement avec les organes des PC, le revenu hypothétique qui pourrait être pris en considération²⁸. Inclusion Handicap considère que « *le contrôle des efforts suffisants pour trouver un travail devrait être délégué aux ORP qui sont mieux à même d'évaluer si une personne entreprend, dans une situation concrète et compte tenu du marché réel du travail, toutes les démarches que l'on peut raisonnablement exiger d'elle pour trouver un emploi. Les organes d'exécution des PC ne sont pas en mesure d'assurer cette tâche*²⁹. » De même, INSOS Suisse doute que les instances responsables des PC soient à même de juger si les efforts consentis ont été suffisants pour chercher une place de travail³⁰.

Si un revenu hypothétique est justifié, il peut être conseillé que le bénéficiaire soit inscrit dans un ORP ou qu'il participe à une mesure d'insertion visant le retour à l'emploi. Si le bénéficiaire ne peut objectivement travailler, le service social devrait fournir un argumentaire complémentaire au service des PC pour obtenir la suppression du revenu hypothétique.

²⁶ ATF 117 V 202 consid. 3a cité dans Béatrice Despland, L'obligation de diminuer le dommage en cas d'atteinte à la santé, son application en espèces dans l'assurance-maladie et l'assurance invalidité, Schulthess, 2012 ; p. 121.

²⁷ ATF 117 V 290 consid. 3a; Arrêt du TFA du 22 septembre 2000 pratique VSI 2001 p. 126, consid. 1 b.

²⁸ Ralph Johl, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV in : ULRICH MEYER (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Band XIV, Soziale Sicherheit, 2. Auflage, Basel, 2007, p. 1619-1910.

²⁹ [Inclusion Handicap, Réponse à la consultation de la réforme des PC, p. 7.](#)

³⁰ [Insos Suisse, Réponse à la consultation de la réforme des PC, p. 4.](#)