

**Réforme à venir de la GRAPA**  
**Balises d'un collectif d'associations, syndicats et mutuelles**  
**en vue d'évoluer vers un système proportionnel**

La GRAPA est un système d'aide sociale prévu pour les personnes âgées vivant dans la pauvreté garantissant le droit à un revenu minimum, qui agit également comme un complément face aux limites du système de pensions légales. Elle concerne environ 110.000 personnes, très majoritairement (96,3%) des Belges ou des citoyen.e.s européen.ne.s, dont 65,5% de femmes ; et 35% d'ancien.ne.s indépendant.e.s. Le fait qu'environ 2/3 sont des femmes est un fait important étant donnée la division genrée du travail. Aujourd'hui encore, les femmes accumulent moins de droits à pension que les hommes du fait de rémunérations moindres, d'emplois à temps partiels, de carrières interrompues en raison des nombreuses tâches de soins qu'elles assument davantage que les hommes tout au long de leur carrière.

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure de contrôle de la condition de résidence des bénéficiaires de la GRAPA en juillet 2019, le mode de contrôle mais plus largement les conditions de la GRAPA ont été contestées.

Le gouvernement Vivaldi s'est engagé à mettre en œuvre une réforme de la loi organisant le système GRAPA dans la logique d'évoluer vers plus de proportionnalité. Différentes associations du Nord et du Sud du pays saluent dans cette ambition affichée un premier pas, nécessaire mais non suffisant, vers un système d'assistance sociale pour les seniors en situation de pauvreté qui soit réellement protecteur, équilibré, et ménage leur vie privée et leurs possibilités de circuler.

Nos associations reconnaissent que la GRAPA étant une aide sociale, pour pouvoir procéder à son octroi, une procédure de vérification de la condition de résidence principale en Belgique est nécessaire. Les évaluations du Service Fédéral Pensions (SFP) du mode de contrôle actuel montraient cela étant la disproportion énorme entre le nombre de personnes contrôlées et la dureté du mode de contrôle, et le nombre de sanctions considérées comme justifiées. En quatre mois, 56.712 contrôles avaient eu lieu, pour un taux de "sanctions justifiées" de 0,95%, soit 538 sanctions. La fraude sociale à la GRAPA est quasiment inexistante. Le taux de 80% de contrôles à réaliser par an, prévu par la nouvelle procédure, entraînait une logique de suspicion généralisée qui n'a pas de sens face à la réalité du terrain.

Ces chiffres amènent naturellement à se poser la question de l'utilité de contrôles dépassant la simple vérification de la résidence principale établie par l'inscription au Registre national. Ils renforcent l'audience et la légitimité des voix de celles et ceux qui plaident pour la suppression des contrôles. Les ayants-droits à la GRAPA ne peuvent être considérés comme des fraudeurs en puissance. Il faudrait pouvoir leur

garantir les mêmes droits de circulation que d'autres citoyen.ne.s. La vérification de la résidence pourrait se limiter à la vérification de la résidence principale par le biais du Registre national, laquelle fait déjà appel à des agents de quartier pour assurer l'adéquation des déclarations des citoyen.ne.s avec ce qui est constaté dans les faits.

Dans le cadre de la réforme à venir, nos associations posent différentes balises importantes pour une évolution du système GRAPA.

1. **L'augmentation envisagée des exemptions de contrôle n'est pas la (seule) solution.** Il serait heureux que des personnes sortent des contrôles GRAPA (pour les +80 ans, pour les personnes vivant à la rue,...), que les personnes pour qui la GRAPA vient en complément d'une pension pour laquelle les personnes ont cotisé des années durant en Belgique voient la fréquence des contrôles largement diminuer, que l'objectif de 80% de contrôles annuels soit abandonné. Mais la diminution du nombre de contrôles réalisés annuellement ne doit pas empêcher d'examiner la proportionnalité et l'humanité de la procédure quand elle a lieu.
2. **Une meilleure garantie de la liberté de circuler.** La limitation des voyages à l'étranger à un maximum de 29 jours par an frappe durement de nombreux ayants droit à la GRAPA. Elle empêche notamment de rendre visite aux enfants qui se sont installés à l'étranger. Elle est discriminatoire par rapport aux bénéficiaires de l'APA ou d'une ARR, qui sont autorisés à séjourner à l'étranger pendant 90 jours. Contrairement au revenu d'intégration sociale (RIS), les ayants droit à la GRAPA ne doivent pas être disposés à travailler, puisqu'ils sont en âge de prendre leur retraite.
3. **La garantie d'une vie privée préservée.** La qualité de bénéficiaire d'une allocation sociale ne concerne que l'administré.e et l'administration, pas un tiers. Les tiers (outre le SFP) ne doivent pas être mis au courant du statut d'ayant droit à la GRAPA de la personne sauf si celle-ci le désire. Ainsi, le dépôt d'une lettre (fermée, dont le contenu reste donc confidentiel) doit être envisagé dès la première étape du processus de vérification.
4. **Des délais raisonnables et en accord avec la Charte de l'assuré social.** Il n'est pas normal d'avoir 5 jours pour réagir quand un document arrive dans la boîte aux lettres. Selon la Charte (art. 11), il ne peut être tiré des conséquences de la non-réponse d'un administré à une demande de renseignements de l'administration qu'après un mois, et un rappel écrit.
5. **Une possibilité pour les personnes de se faire entendre et se faire assister avant toute sanction.** Le dépôt éventuel d'une lettre doit permettre à une personne âgée fortement isolée de contacter quelqu'un pour être aidée dans les

démarches à effectuer. Dans les cas où le SFP estimerait qu'ils n'auraient pas été présents en Belgique, il faut permettre aux ayants droit d'être entendu.e.s, en se faisant assister.

6. **Une revalorisation substantielle des montants et l'ouverture d'un chantier sur les conditions d'évaluation des ressources fixant le montant de la GRAPA.** L'accord de gouvernement ouvre un chemin positif, mais il faut poursuivre les efforts pour que la GRAPA puisse réellement jouer son rôle de lutte contre la pauvreté. Si l'on s'en tient aux augmentations déjà décidées, le montant mensuel de la GRAPA approchera en 2024 le seuil de pauvreté, uniquement pour le taux isolé<sup>1</sup>. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que les personnes âgées ont plus de risques de santé à cause de leur vie en pauvreté, et ont des coûts de vie spécifiques : le seuil de pauvreté est donc déjà une sous-estimation. La question du statut cohabitant devrait par ailleurs être parallèlement adressée : pour la GRAPA, celui-ci entraîne que les revenus mensuels passent de 1184,20 à 789,47 euros par mois. Enfin, nous proposons d'ouvrir un chantier sur les conditions d'évaluation des ressources :
- Limite dans le temps des cessions effectuées dans le passé
  - Eventuels revenus professionnels insuffisamment immunisés
  - Revoir la non-indexation de l'immunisation générale
  - Délai nécessaire trop long suite à un changement de situation personnelle avant une rectification par le SFP
  - Nécessité de démarrer l'évaluation des ressources des ayants droits à une GRAPA 6 mois à l'avance et non 1 mois à l'avance, pour les décisions d'office
  - ...<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ce taux de pauvreté est un minimum absolu : il sous-estime la pauvreté réelle. Les budgets de référence sont une approche complémentaire.  
<https://plus.lesoir.be/8911/article/2015-10-12/la-pauvrete-est-sous-estimee-en-belgique>

<sup>2</sup> Cette liste n'est pas exhaustive. Le Gezinsbond notamment propose d'ouvrir à la réflexion le taux fictif trop élevé et surtout pas adapté aux taux d'intérêt actuels pour l'examen des ressources pour la GRAPA, dans le cas où des capitaux interviennent dans la prise en compte des ressources ; et une revalorisation du montant de la GRAPA dans le cas où il y a des enfants à charge.  
Cette liste n'est pas exhaustive. Le Gezinsbond propose également d'ouvrir à la réflexion deux éléments :

- le taux fictif dans l'examen des ressources pour la GRAPA pour évaluer la contribution des épargnes du pensionné, trop élevé vu le taux d'intérêt actuel historiquement bas et non adapté aux taux d'intérêt actuels des comptes d'épargne,
- une revalorisation du montant de la GRAPA selon le nombre d'enfants dans le ménage du/de la pensionné.e, pour tenir compte de la charge familiale dans la famille du/de la pensionné.e.

**Voorziene hervorming van de Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO):  
Richtlijnen van een collectief verenigingen, vakbonden en mutualiteiten om  
naar een evenredig systeem te evolueren**

De Inkomensgarantie voor Ouderen (IGO) is een sociale bijstandsuitkering voor ouderen. Het werkt als een corrigerende factor wanneer het wettelijke pensioenstelsel onvoldoende beschermend werkt tegen armoede. Er zijn ongeveer 110.000 IGO-gerechtigden in België. De overgrote meerderheid (96,3%) zijn Belgen of Europese burgers, 65,5% zijn vrouwen en 35% voormalige zelfstandigen. Het feit dat 2 op 3 van de IGO-gerechtigden vrouwen zijn, toont aan dat er nog steeds een genderkloof op de arbeidsmarkt is. Vrouwen bouwen nog steeds niet dezelfde pensioenrechten op als mannen, onder meer omwille van vaker onderbroken carrières, lagere lonen, meer deeltijds werk en de vele zorgtaken die zij gedurende hun hele loopbaan op zich nemen.

Sinds de inwerkingtreding van de nieuwe controleprocedure van de verblijfsvoorwaarde in juli 2019, wordt niet enkel deze procedure, maar ook de algemene voorwaarden van de IGO, in vraag gesteld en bekritiseerd.

De federale regering heeft zich ertoe verbonden om een hervorming van het IGO-controleprocedure door te voeren met het oog op het waarborgen van de proportionaliteit. Een brede waaier van organisaties over heel het land verwelkomen deze eerste, noodzakelijke stap naar een humaner systeem. Tegelijkertijd benadrukken onze organisaties dat dit onvoldoende is om werkelijk te evolueren naar een evenwichtig sociale bijstandssysteem voor ouderen, dat zowel beschermend werkt tegen armoede, als het recht op privéleven en de bewegingsvrijheid van de rechthebbenden respecteert.

Onze organisaties erkennen dat de IGO een sociale bijstandsuitkering is en dat voor de toekenning ervan een verificatie van de voorwaarde van de hoofdverblijfplaats in België noodzakelijk is. Uit de evaluaties van de huidige controleprocedure door de Federale Pensioendienst (FPD) blijkt echter dat het evenwicht zoek is tussen het aantal gecontroleerde personen, de hardheid van de procedure, en het aantal gegrond geachte sancties. In vier maanden tijd werden maar liefst 56.712 controles uitgevoerd, dit terwijl er slechts 0,95% “gegrond geachte” sancties opgelegd werden, 538 gevallen in totaal. Dit toont aan dat het aantal gevallen van sociale fraude bijzonder laag is, minder dan 1%. De logica dat iedereen een mogelijke verdachte is ligt ten grondslag aan de beleidskeuze dat minstens 80% van de IGO-gerechtigden per jaar gecontroleerd moet worden. Zoals uit de cijfers blijkt houdt dit echter geen rekening met de realiteit op het terrein.

Deze cijfers stellen bovendien het maatschappelijk nut in vraag van controles die verder gaan dan een eenvoudige verificatie van de hoofdverblijfplaats op basis van de inschrijving in het rijksregister. Zij versterken de legitimiteit van degenen die

ijveren voor de afschaffing van de controles. IGO-gerechtigden mogen immers niet als potentiële fraudeurs beschouwd worden. Zij moeten op dezelfde rechten en vrijheden kunnen rekenen als elke andere burger. De verificatie van de woonplaats zou kunnen worden beperkt tot de verificatie van de hoofdverblijfplaats op basis van het rijksregister. De registratie in het rijksregister doet immers al beroep op wijkagenten die nagaan of de aangifte van burgers overeenstemmen met de realiteit.

In het kader van de aangekondigde hervorming stellen onze organisaties een aantal belangrijke richtlijnen voor om het IGO-systeem te verbeteren :

1. **De voorziene verhoging van het aantal vrijgestelde categorieën is niet de (enige) oplossing.** Wij verwelkomen dat sommige personen van de IGO-controles zouden vrijgesteld worden ( 80-plussers, dakloze personen, enz.) en dat het streefdoel van 80% controles per jaar zou verdwijnen. De vermindering van het aantal controles per jaar mag echter niet verhinderen dat er geen stappen vooruit gezet worden om de proportionaliteit en de menselijkheid van de procedure te verbeteren.
2. **Een betere garantie van de bewegingsvrijheid van de IGO-gerechtigde.** De beperking van de reismogelijkheden naar het buitenland tot maximaal 29 dagen per jaar komt hard aan bij veel IGO-gerechtigden. Zo belemmert het het kunnen bezoeken van kinderen die zich in het buitenland gevestigd hebben. Bovendien is het discriminerend ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden die wel 90 dagen in het buitenland mogen verblijven. In tegenstelling tot het leefloon wordt er van IGO-gerechtigden bovendien geen werkbereidheid verwacht, vermits ze zich in de pensioengerechtigde leeftijd bevinden.
3. **Bescherming van het recht op privéleven.** Het feit dat iemand een uitkering ontvangt, belangt alleen de uitkeringsgerechtigde en de administratie aan. Derden (anderen dan de FPD) mogen hier niet van de hoogte worden gesteld, tenzij de gerechtigde dit zelf wenst. Daarom kan in het beginstadium van de verificatie enkel gewerkt worden met de afgifte van een (gesloten en dus vertrouwelijke) brief.
4. **Het voorzien van een redelijke termijn, in overeenstemming met het Handvest van de Sociaal Verzekerde.** Het is niet aanvaardbaar dat de IGO-gerechtigde slechts 5 dagen de tijd krijgt om te reageren op een brief die hij / zij in de brievenbus vindt. Volgens artikel 11 van het Handvest kunnen enkel pas na een maand en een schriftelijke rappel gevolgen gekoppeld worden aan het uitblijven van een antwoord van de burger op een verzoek van de overheid tot het geven van inlichtingen.

5. **De mogelijkheid voor IGO-gerechtigden om gehoord en bijgestaan te worden voordat een sanctie opgelegd kan worden.** De eventuele afgifte van een brief, in het kader van de verificatie, moet een ernstig geïsoleerde oudere persoon de mogelijkheid geven om contact op te nemen met iemand die hem/haar kan helpen met het nemen van de nodige stappen om zijn/haar dossier in orde te brengen. In de gevallen waarin de FPD van oordeel is dat de persoon zich niet in België bevond, moet de gerechtigde de mogelijkheid krijgen om gehoord en hiervoor bijgestaan te worden.
6. **Een substantiële verhoging van de IGO-uitkeringen en het herzien van de voorwaarden van de middelentoets.** Het regeerakkoord biedt een perspectief, maar meer inspanningen zijn nodig zodat de IGO werkelijk zijn rol kan spelen in de strijd tegen armoede. Op basis van de voorziene verhogingen zal de armoedegrens enkel benaderd worden voor alleenstaanden op het einde van de legislatuur.<sup>3</sup> Hierbij wordt geen rekening gehouden met het feit dat IGO-gerechtigden geconfronteerd worden met specifieke extra gezondheidskosten omwille van hun leeftijd en armoedesituatie. De armoedegrens vormt voor hen dus een onderschatting. Bovendien moet ook het statuut samenwonende herzien worden : voor IGO betekent dit dat het maandelijkse inkomen wordt verlaagd van 1184,20 EUR tot 789,47 EUR per maand. Tenslotte stellen wij voor om de middelentoets te herbekijken op basis van de volgende elementen :
- Beperking in de tijd van in het verleden verrichte schenkingen of verkopen
  - Onvoldoende vrijstelling van het eventuele beroepsinkomen
  - Gebrek aan een systematische indexering van de bedragen die vrijgesteld worden
  - Een te lange wachttijd tussen wanneer de persoonlijke situatie verandert en er een correctie wordt aangebracht door de FPD
  - De noodzaak van het opstarten van een ambtshalve onderzoek 6 maanden op voorhand en niet 1 maand zoals nu het geval is
  - ...<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> De armoedegrens is een absoluut minimum gezien deze een onderschatting inhoudt van de reële armoede. De referentiebudgetten vormen hier een complementair instrument op.  
<https://plus.lesoir.be/8911/article/2015-10-12/la-pauvrete-est-sous-estimee-en-belgique>

<sup>4</sup> Deze lijst is niet limitatief. De Gezinsbond stelt voor om het debat te openen over nog twee belangrijke knelpunten :

- de fictieve rente, die in het inkomensonderzoek van toepassing is op de spaartegoeden van de gepensioneerde, is gezien het historisch lage rentepercentage overdreven hoog en dus niet aangepast aan de huidige spaarrentes,
- een gezinsmodulering (bedrag verhogen naargelang het aantal kinderen in het gezin) voorzien in de bedragen van de IGO om rekening te houden met kinderen binnen het gezin van de gepensioneerde.

**Signataires :**

 <p><b>LIGUE DES DROITS HUMAINS</b></p> <p>Ligue des droits humains</p>	 <p><b>LIGA VOOR MENSENRECHTEN</b></p> <p>Liga voor mensenrechten</p>	 <p><b>GANG</b> DES VIEUX EN COLÈRE VAN DE RAZENDE OUDEREN</p> <p>Gang des vieux en colère</p>
 <p><b>BAPN</b></p> <p>Belgian Anti-Poverty Network</p>	 <p><b>RWLIP</b> Réseau Wallon de Lutte contre la Pauvreté</p> <p>Réseau wallon de lutte contre la pauvreté</p>	 <p><b>netwerk tegen armoede</b></p> <p>Netwerk tegen armoede</p>
 <p><b>ACV</b> <b>CSC</b></p> <p>ACV-CSC</p>	 <p><b>ABVV-FGTB</b> Ensemble, on est plus forts Samen sterk</p> <p>ABVV-FGTB</p>	 <p><b>CGSLB</b> SYNDICAT LIBERAL <b>ACLVB</b> LIBERALE VAKBOND</p> <p>CGSLB-ACLVB</p>
 <p><b>CSC Seniors</b></p> <p>CSC Seniors</p>	 <p><b>VLAAMS ABVV Senioren</b> Pensionnés FGTB &amp; ABVV Senioren &amp; Commission pension CGSP ACOD Bruxelles *</p>	 <p><b>CAS</b> <i>usbl</i> Coordination des Associations de Seniors</p> <p>Coordination des Associations de Seniors</p>
 <p><b>ACV-CSC Transcom</b> Post - Poste</p> <p>ACV-CSC Transcom - Poste</p>	 <p><b>acod</b> SECTOR POST <b>CGSP</b> SECTEUR POSTE</p> <p>ACOD Post / CGSP Poste</p>	 <p><b>SLFP VSOA</b> SECTEUR PUBLIC OPENBARE SECTOR POSTE - POST</p> <p>SLFP Poste / VSOA Post</p>
 <p><b>CIN-NIC</b></p> <p>Collège intermutualiste national / Nationaal Intermutualistisch College</p>	 <p><b>FÉDÉRATION MAISONS MÉDICALES</b> santé et solidarité</p> <p>Fédération des maisons médicales</p>	 <p><b>LUSS</b> LIGUE DES USAGERS DES SERVICES DE SANTÉ</p> <p>Ligue des Usagers des Services de Santé (LUSS)</p>
 <p><b>MUTUALITE CHRÉTIENNE</b> <b>MUTUALITEIT CHRISTELIJKE</b></p> <p>Christelijke Mutualiteiten / Mutualités Chrétiennes</p>	 <p><b>Solidaris</b> mutualité</p> <p>Solidaris</p>	 <p><b>M M</b></p> <p>Liberale mutualiteiten / Mutualités libérales</p>
 <p><b>énééo</b> mouvement social des aînés</p> <p>Énéo</p>	 <p><b>ESPACE SENIORS</b></p> <p>Espace Seniors</p>	 <p><b>âgo</b></p> <p>Âgo (ex-Ligue libérale des pensionnés)</p>
 <p><b>okra</b> trefpunt 55+</p> <p>OKRA</p>	 <p><b>HUMANISTISCH VERBOND</b></p> <p>Humanistisch Verbond</p>	 <p><b>FEDOS</b></p> <p>Federatie Onafhankelijke Seniors</p>

 <p>Vrouwenraad</p>	 <p>Conseil des femmes francophones de Belgique</p>	 <p>Vie féminine</p>
 <p>Femmes prévoyantes socialistes</p>	 <p>Synergie Wallonie pour l'égalité</p>	 <p>CD&amp;V Senioren</p>
 <p>Netwerk van ondernemende senioren (UNIZO)</p>	 <p>Fédération des services sociaux</p>	 <p>Gezinsbond</p>
 <p>Union des classes moyennes</p>	 <p>Federale Adviesraad voor Ouderen / Conseil consultatif fédéral des aînés * *</p>	 <p>Le Forum - Bruxelles contre les inégalités</p>
 <p>Neutraal syndicaat voor zelfstandigen / Syndicat neutre pour indépendants</p>	 <p>Brussels Platform Armoede</p>	

\* Dont signataires : Commission Pension CGSP/ACOD ALR-LRB-Bru et Commission pension intersectorielle CGSP ACOD Bruxelles

\*\* Signataires : Daniel Van Daele, président et Maddie Geerts, vice-présidente