

## GRAPA : vers une véritable allocation sociale contre la pauvreté des aînés

### À découvrir dans cette analyse

La GRAPA - garantie de revenu aux personnes âgées - fut instaurée en 2001 afin d'apporter un complément financier aux personnes âgées de plus de 65 ans ayant un faible niveau de pension et/ou n'ayant pas suffisamment de revenus.

À l'inverse des mesures assurantielles de sécurité sociale - dont la pension légale -, le droit à la GRAPA ne se constitue pas en payant des cotisations sociales, mais en remplissant certaines conditions (âge, résidence, nationalité). Ensuite, un examen des ressources financières est prévu afin de fixer le montant à octroyer (ou pas). Cette procédure relativement complexe est exigée du fait que la GRAPA relève d'un régime d'assistance sociale (même si elle est adossée aux pensions et dépend du ministre des pensions).

La loi relative à la GRAPA a été modifiée fin 2013 pour permettre une simplification administrative et la stabilisation du montant octroyé. Ce dernier peut être modifié en fonction de la situation (ménage et financière) dans laquelle se trouve le bénéficiaire.

Quelles sont les modifications apportées ? Quels sont les enjeux qui concernent directement les (futurs) bénéficiaires ? La GRAPA devient-elle plus efficace contre la pauvreté des aînés ?

### Questions pour lancer et/ou prolonger la réflexion

- Qu'est-ce que la GRAPA ?
- Quelles sont les conditions nécessaires pour bénéficier de la GRAPA et quels sont les montants octroyés ?
- Quelle est la différence entre la GRAPA et la pension de retraite ?
- Qu'est-ce qu'un seuil de pauvreté ?

### Thèmes

- GRAPA
- Pension
- Assistance sociale
- Seuil de pauvreté

### 1. La GRAPA : une allocation sociale et non une pension

La loi du 22 mars 2001 a instauré une garantie de revenu aux personnes âgées - GRAPA - afin d'apporter une aide financière aux personnes âgées de plus de 65 ans ayant un faible niveau de pension et/ou n'ayant pas ou peu de revenus.

À l'inverse des mesures assurantielles de sécurité sociale - dont la pension légale -, le droit à la GRAPA ne se constitue pas en payant des cotisations sociales, mais en remplissant certaines conditions socio-économiques (âge, nationalité, etc.). Ensuite, l'examen des ressources financières est prévu afin de fixer le montant à octroyer (ou pas). La procédure d'octroi est relativement complexe. Elle est néanmoins obligatoire, car la GRAPA relève d'un régime d'assistance sociale.

La loi sur la GRAPA a été modifiée fin 2013 pour permettre une simplification administrative et la stabilité du montant octroyé malgré le changement éventuel de la situation (situation du ménage et situation financière) dans laquelle se trouve le bénéficiaire. En quoi cette modification affectera-t-elle la vie quotidienne des bénéficiaires et les enjeux collectifs ? Cette analyse tentera de répondre à ces deux questions.

### 1.1. Comment en faire la demande ?

Lors de l'examen des droits à une pension légale (de retraite, de survie, etc.), la demande de la GRAPA n'est pas obligatoire, l'ONP examinant automatiquement le droit à la GRAPA. Les personnes de plus de 65 ans qui n'avaient pas droit à la GRAPA peuvent toujours en faire la demande au-delà de cet âge, à la suite d'un changement de leur situation financière et/ou familiale. Pour cela, elles doivent en introduire la demande auprès de l'administration communale de leur résidence principale ou auprès de l'ONP.

### 1.2. Quel est le montant actuel de la GRAPA ?

En ce qui concerne le montant de la GRAPA, il existe le taux de **base** et le taux **majoré**. En principe, le taux de base est appliqué aux demandeurs qui partagent leur résidence principale avec une ou plusieurs personnes. Le montant maximum attribué s'élève à **674,46** euros par mois. Le taux majoré est, quant à lui, attribué en principe aux personnes qui vivent seules, et le montant maximum s'élève à **1011,70** euros par mois.

### 1.3. Quelles sont les conditions pour y avoir droit ?<sup>1</sup>

Une première condition concerne l'**âge**. Il faut être âgé de 65 ans (hommes et femmes) au moins.

Une seconde condition concerne la **nationalité**. Il faut :

- être belge ;
- être ressortissant de l'Union européenne ;
- être ressortissant d'un pays avec lequel la Belgique a conclu une convention bilatérale en matière de sécurité sociale ;
- être de nationalité étrangère, à condition que l'on ait droit à une pension de retraite ou de survie belge. De plus, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2012, la personne doit remplir des conditions supplémentaires : soit avoir le statut de résident de longue durée en Belgique ou dans un autre pays de l'Union européenne ; soit avoir une carrière d'au moins 312 jours équivalents temps plein ;
- être réfugié reconnu tel que visé à l'article 49 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
- être apatride reconnu et tomber sous le champ d'application de la Convention sur le statut des apatrides (une personne de nationalité indéterminée est assimilée à un apatride).

Une modification sera prochainement apportée à cette condition de nationalité, après approbation par un arrêté royal. En effet, à la suite d'une réglementation européenne relative aux allocations d'assistance, les catégories de personnes qui peuvent être bénéficiaires de la GRAPA seront élargies aux ressortissants des pays qui ont signé la Charte sociale européenne (soit l'Albanie, Andorre, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Moldavie, le Monténégro, la Russie, la Serbie, la Macédoine, la Turquie et l'Ukraine).

Enfin, il y a une condition de **résidence**. Les bénéficiaires de la GRAPA doivent avoir leur lieu de résidence principale en Belgique. Les bénéficiaires doivent effectivement et en permanence résider en Belgique. Les bénéficiaires peuvent néanmoins séjourner à l'étranger si le séjour est limité à 29 jours/an. Sauf justification accordée par l'ONP, le dépassement de cette période entraîne une suspension de la GRAPA pour chaque mois au cours duquel les bénéficiaires ne résident pas en Belgique.

---

<sup>1</sup> <http://www.onprvp.fgov.be/FR/profes/benefits/igo/terms/Pages/default.aspx>

#### 1.4. Comment se font l'examen des ressources et la fixation du montant ?

Une fois ces conditions remplies, l'ONP effectue l'examen des ressources - financières, immobilières et d'autres types de biens - de toutes les personnes qui partagent le domicile. Par exemple, la pension (belge ou étrangère) sera prise en considération dans le calcul (mais à 90 %). L'examen tiendra également compte du produit de la vente des biens au cours des dix dernières années précédant l'introduction de la demande<sup>2</sup>.

Par ailleurs, le calcul ne tiendra pas compte de certaines prestations et/ou rentes. Cette mesure s'appelle l'**immunisation**. Il existe des immunisations *complètes* (allocations familiales, prestations relevant du CPAS, par exemple) et *partielles* (revenu cadastral, cession de bien immobilier, par exemple).

Le montant total des ressources sera, en principe, **divisé** par le nombre des cohabitants. Si un ménage est composé de deux personnes, le montant des ressources sera alors divisé en deux.

#### 2. Concrètement, quel taux et quelles conditions des ressources seront appliqués à partir de 2014 ?

Comme on l'a vu, la GRAPA est une mesure relativement complexe, et il n'est pas toujours évident pour les citoyens (ni pour les experts...) de s'y retrouver. Le nouveau règlement prévoit sept catégories, et nous vous proposons un tableau récapitulatif permettant de savoir quel taux sera d'application et de quelle manière les ressources financières seront prises en considération.

Taux et prise en considération des ressources en fonction des sept catégories

1. Si le bénéficiaire d'une GRAPA habite seul, le montant <i>majoré</i> est octroyé. Seules les ressources et les pensions du bénéficiaire seront prises en considération.
2. Si le bénéficiaire d'une GRAPA cohabite uniquement avec des alliés en ligne directe, descendants ou ascendants (parents âgés, par exemple), le montant <i>majoré</i> est octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.
3. Si le bénéficiaire d'une GRAPA cohabite avec un conjoint ou avec un partenaire cohabitant légal, le montant de <i>base</i> est octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est tenu compte des ressources et des pensions des deux personnes. Leurs ressources et pensions sont totalisées et prises en considération pour la moitié, c'est-à-dire, les ressources et pensions sont <i>divisées</i> par deux pour le calcul.
4. Si le bénéficiaire d'une GRAPA cohabite avec un tiers, le montant de <i>base</i> est octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.
5. Si le bénéficiaire d'une GRAPA habite uniquement avec une personne mineure d'âge ou avec un enfant majeur pour lequel des allocations familiales sont perçues, le montant <i>majoré</i> est octroyé. Pour l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.
6. Si le bénéficiaire d'une GRAPA est domicilié dans une maison de repos, une maison de repos et de soins ou dans un établissement de soins psychiatriques, le montant <i>majoré</i> est octroyé. Lors de l'examen des ressources, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.
7. Si le bénéficiaire d'une GRAPA réside dans une maison de repos, une maison de repos et de soins ou dans un établissement de soins psychiatriques, mais n'y est pas domicilié, le montant <i>majoré</i> est également octroyé. Lors de l'examen des ressources, on fait cependant une distinction entre deux sous-hypothèses : → Si le bénéficiaire d'une GRAPA reste inscrit à son adresse chez son conjoint ou chez son partenaire cohabitant légal, les ressources et les pensions des deux personnes sont additionnées et prises en considération pour la moitié (les ressources et pensions sont <i>divisées</i> par deux). → Si le bénéficiaire d'une GRAPA n'a pas de conjoint ou de partenaire cohabitant légal à son domicile, il est uniquement tenu compte des ressources et des pensions du bénéficiaire lui-même.

#### 3. Comment se fait le paiement de la GRAPA ?

La GRAPA peut être octroyée soit au montant complet s'il n'y a pas d'autres ressources, soit comme un complément aux ressources dont disposent les bénéficiaires. Par exemple, si une personne isolée a une pension de retraite de 5000 euros par an comme seule ressource (et si elle remplit d'autres conditions), la GRAPA lui sera octroyée en tenant compte de sa pension (à 90 %) et sa pension ne sera pas diminuée.

<sup>2</sup> <http://www.onprvp.fgov.be/FR/profes/benefits/lgo/Recources/Pages/default.aspx>

Le paiement de la GRAPA est effectué par l'ONP, et payé uniquement en Belgique. Il est à noter que l'ONP procède à un contrôle aléatoire par l'envoi d'un certificat de résidence. Si vous recevez ce certificat, il faut impérativement le remplir et le renvoyer le plus rapidement possible, au risque voir les prestations interrompues !

#### 4. Les autres points de la réforme qui sont sur la table de négociations

Nous attendons encore des clarifications par rapport à d'autres intentions du ministre des Pensions en matière de réforme de la GRAPA, réforme prévue dans le cadre de l'accord gouvernemental<sup>3</sup> :

*« Un contrôle renforcé de la résidence en Belgique, l'une des conditions pour obtenir la GRAPA. Actuellement, la condition liée à la résidence en Belgique est contrôlée par un certificat de résidence envoyé par la poste au domicile de l'intéressé qui doit le renvoyer dans les 30 jours. Ce dispositif est renforcé par un contrôle par échantillonnage : l'ayant droit de moins de 80 ans et qui ne réside pas en maison de retraite doit se présenter en personne à la commune.*

*Des règles d'octroi plus strictes en cas de cohabitation avec des personnes bénéficiant d'allocations familiales. Dorénavant, seuls les propres enfants, les enfants adoptés ou les enfants placés seront repris dans le diviseur des ressources. Auparavant, les petits-enfants et les enfants sans lien de parenté résidant au domicile de l'ayant droit étaient repris dans le calcul.*

*Une immunisation partielle des revenus professionnels est instaurée. Les 5.000 premiers euros de revenus découlant d'une activité professionnelle ne seront plus pris en considération lors du calcul des ressources ».*

S'il faut établir un contrôle efficace afin de prévenir d'éventuelles fraudes, il ne faudrait pas non plus complexifier le système au détriment des bénéficiaires. Ce n'est pas parce qu'une personne a moins de 80 ans et vit à son domicile que cette personne n'a aucune difficulté de mobilité, par exemple.

Par ailleurs, à l'instar des activités autorisées auprès des pensionnés, le gouvernement semble encourager le travail auprès des bénéficiaires de la GRAPA avec l'immunisation partielle des revenus professionnels. D'une part, cette volonté d'« activation » ne devrait pas être une obligation de fait. D'autre part, le contrôle devrait être à la fois efficace et souple en cas de dépassement et/ou de cession d'activité (plus de revenu, donc).

#### 4. En guise de conclusion...

Selon le ministre des Pensions, l'objectif de la réforme était d'accentuer le contrôle et de simplifier la procédure : « *La réforme de la GRAPA implique non seulement plus de stabilité et de sécurité en faveur des ayants droit, mais elle représente aussi un gain d'efficacité considérable pour l'ONP et les CPAS* ». <sup>4</sup>

Si Énéo estime que la réforme de la GRAPA est positive de manière globale (surtout pour la simplification administrative, les dossiers GRAPA pouvant prendre un temps non négligeable notamment en cas de révision), il est essentiel de poursuivre l'objectif premier de la GRAPA, à savoir garantir un revenu décent pour tous les aînés.

Nous espérons vivement que la majoration de la GRAPA non seulement se poursuive, mais se renforce, afin que le montant atteigne 60 % du revenu médian, indicateur européen du seuil de pauvreté.

Actuellement, la GRAPA est majorée de 2 % tous les 2 ans dans le cadre de l'adaptation au bien-être. Cette adaptation biannuelle est très importante, car le seuil de pauvreté évolue également année en année.

<sup>3</sup> <http://www.ministredespensions.be/fr/feu-vert-%C3%A0-la-r%C3%A9forme-de-la-garantie-de-revenus-aux-personnes-%C3%A2q%C3%A9es-grapa-premi%C3%A8re-lecture>

<sup>4</sup> <http://www.ministredespensions.be/fr/feu-vert-%C3%A0-la-r%C3%A9forme-de-la-garantie-de-revenus-aux-personnes-%C3%A2q%C3%A9es-grapa-premi%C3%A8re-lecture>

Selon une enquête réalisée par la KUL<sup>5</sup>, le revenu médian était de 1807 € (net) en 2012. 60 % de 1807 € font 1084 €, montant sensiblement supérieur à celui actuellement accordé dans le cadre de la GRAPA (actuellement, 1011 € au taux majoré). Nous encourageons dès lors une **accélération** de l'adaptation afin qu'une allocation sociale telle que la GRAPA puisse systématiquement **surpasser le seuil de pauvreté**.

Il est également important bien marquer la **différence** entre le montant de la GRAPA et celui de la pension minimum garantie, ceci afin de pérenniser le caractère assurantiel de la pension légale aux yeux des citoyens.

Enfin, il est à rappeler que ce système complète les régimes de pensions pour assurer le filet de protection sociale des personnes âgées. Sans ce complément, près de 100.000 personnes se trouveraient en situation de pauvreté. Et cette pauvreté risque d'avoir un impact négatif sur la dignité humaine ainsi que l'état de santé (physique et mentale), entraînant inévitablement un « coût » non seulement économique, mais surtout social (sans doute moins visible par rapport au premier, mais plus préjudiciable à la collectivité).

Kusuto Naito

Pour citer cette analyse

Naito, K. (2013). GRAPA : vers une véritable allocation sociale contre la pauvreté des aînés *Analyses Énéo*, 2013/16.

*Avertissement* : Les analyses Énéo ont pour objectif d'enrichir une réflexion et/ou un débat à propos d'un thème donné. Elles ne proposent pas de positions avalisées par l'asbl et n'engagent que leur(s) auteur(e)(s).

Énéo, mouvement social des aînés asbl

Chaussée de Haecht 579 BP 40 - 1031 Schaerbeek - Belgique  
e-mail : info@eneo.be - tél. : 00 32 2 246 46 73

En partenariat avec



Avec le soutien de



Avec l'appui de



<sup>5</sup> <http://www.references.be/carriere/combien-de-belges-gagnent-au-moins-2000-%E2%82%AC-net-par-mois>