

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

7 April 1992

Doc. 6592

REPORT

**on severe poverty and social exclusion:
towards guaranteed minimum levels
of resources**

(Rapporteur: Mrs HÅVIK,
Sweden, Social Democrat)

Today, in many member countries, severe, persistent and widespread poverty must be addressed by policies distinct from those which address the problem of poverty in general through measures to promote economic growth and opportunities for training and re-training. Social protection systems should be reviewed and brought to comply with Article 13 of the Council of Europe's Social Charter. Measures to this effect must be designed and taken, in the first instance, within the context and structure of national systems; special help must be given to the countries of central and eastern Europe. Initiatives of the European Community should be explicitly placed within the frames of reference provided by the Council of Europe's Social Charter and revised European Code of Social Security.

I. Draft recommendation

1. The Assembly notes with grave concern that severe, persistent and widespread poverty excludes growing numbers of persons and families from the normal processes, relations and amenities of civilised society:

i. this situation presents a challenge to governments and parliaments to reconsider the principles on which systems of social protection are functioning, and the values from which these principles are derived — as set forth in a number of basic texts of the Council of Europe, most notably its Social Charter;

ii. marginalisation and exclusion of the most economically vulnerable are symptoms of an erosion of the moral and cultural bases of our societies: they are contrary to — and may put at risk — the principles of a healthy democracy.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

7 avril 1992

Doc. 6592

RAPPORT

**sur l'extrême pauvreté
et l'exclusion sociale:
vers des ressources minimales garanties**

(Rapporteur: M^{me} HÅVIK,
Suède, sociale-démocrate)

Aujourd'hui, dans beaucoup de pays membres, la pauvreté extrême, persistante et étendue doit faire l'objet d'une politique distincte de celle qui s'adresse aux problèmes de la pauvreté en général, au moyen de mesures visant à promouvoir la croissance économique et les possibilités de formation et de recyclage. Des systèmes de protection sociale doivent être réexaminés et réajustés pour se conformer à l'article 13 de la Charte sociale européenne. Des mesures à cet effet doivent être conçues et prises, dans un premier temps, à partir du contexte et selon la structure de chaque système national; une aide spéciale doit être prévue pour les pays de l'Europe centrale et de l'Est. Les initiatives de la Communauté européenne doivent être placées explicitement dans les cadres de référence établis par la Charte sociale européenne et son Code européen (révisé) de sécurité sociale.

I. Projet de recommandation

1. L'Assemblée note avec préoccupation qu'un nombre croissant d'individus et de familles se trouvent, du fait d'une pauvreté extrême, persistante et étendue, exclus de la vie sociale normale:

i. cette situation comporte le défi lancé aux gouvernements et aux parlements de reconsidérer les principes à la base du fonctionnement des systèmes de protection sociale et les valeurs qui en sont dérivées et inscrites dans un certain nombre de textes fondamentaux du Conseil de l'Europe, notamment sa Charte sociale;

ii. la marginalisation et l'exclusion des plus vulnérables économiquement sont les symptômes d'une érosion des fondements culturels et éthiques de nos sociétés: elles sont contraires aux principes d'une démocratie saine et risquent de faire peser des menaces sur celle-ci.

2. Manifestations of severe poverty, and the social dynamics of marginalisation and exclusion as a result of its persistence, vary considerably:

i. from one country to another — and in the case of some adjacent countries very substantially, with consequent pressures for cross-border migration;

ii. from one region to another within countries;

iii. according to an urban or rural environment;

iv. according to the age of those concerned;

v. according to whether causes are primarily unemployment and long-term unemployment, or changes in family structures and increasingly individualised life-styles to which provisions of social protection systems have not been adequately adjusted;

vi. on account of essential differences in the functioning of their economies between the countries of western Europe and those of central and eastern Europe, arising from major upheavals in the latter's transition to free market systems.

3. The Assembly recognises that the general problem of poverty is best addressed by policies for economic growth, with broad and varied training and retraining opportunities for those without work — on the principle that unemployment is also an opportunity for investment in the skills and capabilities of individuals.

4. Today, however, in most European countries, irrespective of the implementation of such policies and their effects, it is clear that strong and distinct policies are required to address severe and persistent poverty.

5. Severe poverty — the focus of this recommendation — relates to the possibility of living and bringing up children in minimally decent conditions.

6. Relief of severe poverty, therefore, must often precede the possibility for those affected to be integrated into the community and to benefit from regular access to education, health care, social security and other services.

7. Severe poverty is recognisable within particular communities, according to the standards of those communities, by those in direct contact with the individuals and families affected. It thus stands in no need of definition, nor of specifica-

2. Les manifestations de la pauvreté extrême, et la dynamique de la marginalisation et de l'exclusion sociale en fonction de leur persistance, diffèrent considérablement:

i. d'un pays à l'autre — et, dans le cas de certains pays voisins, suffisamment pour avoir des conséquences sur les migrations transfrontalières;

ii. d'une région à l'autre à l'intérieur d'un même pays;

iii. selon que l'environnement est urbain ou rural;

iv. selon l'âge des intéressés;

v. selon les causes originaires, qu'elles soient plutôt dues au chômage à court ou à long terme, ou qu'elles proviennent des changements dans les structures familiales et des modes de vie de plus en plus individualisés, auxquels les dispositions des systèmes de protection sociale ne sont plus adaptées;

vi. en raison des différences essentielles dans le fonctionnement de l'économie entre les pays de l'Ouest et ceux de l'Europe centrale et de l'Est, différences qui résultent des perturbations importantes dues au passage au système du marché libre.

3. L'Assemblée reconnaît que le meilleur moyen de maîtriser le problème général de la pauvreté consiste à recourir à des politiques de croissance économique, prévoyant des possibilités étendues et variées de formation et de recyclage pour ceux qui n'ont pas d'emploi — selon le principe que le chômage est aussi une occasion d'«investir» dans les aptitudes et les capacités des individus.

4. Aujourd'hui, il apparaît toutefois dans la plupart des pays européens qu'indépendamment de la mise en œuvre de politiques de ce type et de leurs résultats, d'autres mesures, énergiques et précises, s'imposent pour lutter contre la pauvreté extrême et persistante.

5. L'extrême pauvreté — dont parle la présente recommandation — recouvre les cas où les intéressés n'ont pas la possibilité de vivre et d'élever des enfants dans des conditions considérées comme décentes.

6. L'atténuation de l'extrême pauvreté doit, par conséquent, souvent précéder la possibilité pour les personnes touchées d'être intégrées dans la communauté et d'accéder normalement à l'éducation, aux soins médicaux, à la sécurité sociale ainsi qu'à d'autres services.

7. L'extrême pauvreté est reconnaissable dans chaque communauté, en fonction des normes en vigueur dans ces communautés, pour ceux qui sont en contact direct avec les individus et les familles touchées. Il est donc inutile d'élaborer des

tion of "thresholds" and "minima" across Europe, in order for a significant impulse to be given at European level for the implementation of stronger national policies — as is and was, respectively, the purpose of this recommendation; of the Council of Europe's recent colloquy "Towards greater social justice in Europe: the challenge of marginalisation and poverty" (Strasbourg 3-5 December 1991), including the welcome presentation of projects and programmes of the European Community; and of the Charleroi Declaration of the Council of Europe's Standing Conference of Local and Regional Authorities of Europe (7 February 1992).

8. The questions at governmental level are accordingly:

i. how to improve and channel support to those working most effectively towards the relief of severe poverty, most often through associations and charities;

ii. whether social protection systems need to be adjusted or reformed in order to give priority to this objective.

9. Most social protection systems reflect the view that those who do not have paid work or only work part-time have only the right to correspondingly limited and diminishing resources. They function on the principle of providing an incentive to work, and incorporate an implicit negative value-judgment on the situations of those who neither find paid work nor take up opportunities for training.

10. Social protection systems based exclusively on such views and principles, even if properly adjusted in response to changing family structures and life-styles, no longer meet essential needs in societies with massive unemployment. Moreover, at a more general level, current definitions of "work" operate to the disadvantage of those who contribute most effectively — outside the economic system — to the life of local communities.

11. The Assembly is aware that probably no social protection system can be designed which is exempt from abuse or questionable exploitation; and that marginalisation and exclusion are not always related to material circumstances.

12. The Assembly considers that such matters are best dealt with at local level within the context and structure of national systems; and that insofar as the notion of an incentive may be retained in social protection systems in regard to certain benefits and varying levels of support, it should no longer apply in regard to the provision of a basic minimum level of support when the

définitions ou des critères concernant les « seuils » et les « minima » en Europe pour donner une impulsion notable, au niveau européen, à la mise en œuvre de politiques nationales plus énergiques — conformément à l'objectif de la présente recommandation, du récent colloque du Conseil de l'Europe sur la marginalisation et la pauvreté (Strasbourg, 3-5 décembre 1991), comportant la présentation appréciée des projets et des programmes de la Communauté européenne, et de la Déclaration de Charleroi de la Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe du Conseil de l'Europe (7 février 1992).

8. Il s'agit, par conséquent, de déterminer au niveau gouvernemental :

i. les moyens d'accroître et de mieux répartir l'aide apportée à ceux qui mènent une action efficace pour lutter contre l'extrême pauvreté, le plus souvent par l'intermédiaire d'associations et d'œuvres de bienfaisance;

ii. si les systèmes de protection sociale doivent être adaptés ou réformés, afin de donner priorité à cet objectif.

9. Dans la plupart des systèmes de protection sociale existants, la conception prévaut que seul un droit à des ressources limitées et en diminution est attribué à ceux qui n'ont pas d'emploi rémunéré ou qui ont un emploi à temps partiel. Le principe fondamental est d'inciter au travail; il intègre un jugement de valeur négatif implicite porté sur ceux qui ne trouvent pas d'emploi rémunéré et ne profitent pas non plus des possibilités de formation.

10. Les systèmes de protection sociale fondés exclusivement sur ces conceptions et ces principes, même s'ils sont adaptés et s'ils répondent correctement aux modifications des structures familiales et des modes de vie, ne satisfont plus aux besoins fondamentaux des sociétés connaissant un chômage massif. De surcroît, d'une manière plus générale, les définitions actuelles du « travail » désavantagent ceux qui contribuent le plus efficacement — en dehors du système économique — à la vie des communautés locales.

11. L'Assemblée est consciente qu'il est sans doute impossible de concevoir un système de protection sociale sans abus ni exploitation contestable et que la marginalisation et l'exclusion ne sont pas forcément liées à des circonstances matérielles.

12. L'Assemblée considère que ces questions sont mieux abordées au niveau local, dans le contexte et le cadre des systèmes nationaux, et que cette idée d'incitation — pour autant qu'elle puisse être conservée dans les systèmes de protection sociale pour certaines prestations et différentes formes d'aide — ne peut plus s'appliquer aux dispositions sur l'aide à accorder aux individus et

circumstances of an individual and his or her family fall below what are regarded in that society as minimally decent standards.

13. The Social Charter of the Council of Europe already provides that any person without adequate resources should be granted adequate assistance (Article 13):

i. nineteen of the twenty contracting parties to the Social Charter, including the twelve member states of the European Community, have accepted the provisions of this article;

ii. the Assembly recalls its proposals for amending and updating the Charter (Recommendation 1168 (1991)), and considers that this article — applied in a social context of severe, persistent and widespread poverty, of massive and rising unemployment, and of changing family structures and individualised life styles — already gives expression, for those states which have accepted it, to their acceptance of a commitment, as an aim and principle of policy, to guarantee a decent minimum level of resources for those in need;

iii. social protection systems in Europe must be adjusted so as to honour this guarantee, and to make provision in the event of disputes on its application for a right of appeal to an independent body by or on behalf of those concerned.

14. The Assembly calls on the governments of those member states of the Council of Europe which are members of the European Community, in the interest of progress towards a “European social area”:

i. to ensure that, in the deliberations of the Council of Ministers of the European Community on the draft recommendation for common criteria concerning sufficient resources and social assistance in social protection systems (COM (91) 161 final), account is taken of obligations arising in international law from adherence to the Council of Europe’s Social Charter;

ii. to ensure that, in the deliberations of the Council of Ministers of the European Community on the proposal for a Council recommendation on the convergence of social protection objectives and policies (COM (91) 228 final), account is taken of standards established by the Council of Europe’s European Code of Social Security and of provisions for the Community’s accession thereto.

15. The Assembly recommends that the Committee of Ministers, in the spirit of its most welcome recent Recommendation No. R (92) 4 on co-ordination of employment, social and educational services for the integration and reintegration into employment of persons with difficulties:

à leur famille, dont le niveau de vie est en dessous d’un minimum considéré comme décent.

13. La Charte sociale du Conseil de l’Europe prévoit déjà que toute personne démunie de ressources adéquates doit bénéficier d’une assistance appropriée (article 13):

i. dix-neuf des vingt Parties contractantes à la Charte sociale, y compris les douze Etats membres de la Communauté européenne, ont accepté les dispositions de cet article;

ii. l’Assemblée rappelle ses propositions d’amendement et de mise à jour de la Charte (Recommandation 1168 (1991)). Elle considère que l’article 13 — appliqué dans un contexte de pauvreté extrême, persistante et étendue, de chômage massif et en augmentation, de modification des structures familiales et d’individualisation des modes de vie — traduit d’ores et déjà, pour les Etats qui l’ont accepté, l’engagement de garantir, comme objectif et principe de leur politique, un niveau minimal décent de ressources pour ceux qui sont dans le besoin;

iii. les systèmes de protection sociale en Europe doivent être adaptés pour assurer cette garantie et pour prévoir, en faveur des intéressés, ou en leur nom, un droit d’appel devant un organe indépendant en cas de différend relatif à leur mise en application.

14. L’Assemblée demande aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l’Europe, qui sont membres de la Communauté européenne, aux fins de progrès vers un «espace social européen»:

i. d’assurer, dans les débats du Conseil des ministres de la Communauté européenne, sur le projet de recommandation portant sur des critères communs relatifs à des ressources suffisantes et à l’assistance sociale dans les systèmes de protection sociale (COM (91) 161 final), qu’il est tenu compte des obligations nées en droit international du fait de l’acceptation de la Charte sociale du Conseil de l’Europe;

ii. d’assurer, dans les débats du Conseil des ministres de la Communauté européenne, sur la proposition de recommandation du Conseil sur la convergence des objectifs et des politiques de protection sociale (COM (91) 228 final), que les normes définies par le Code européen de sécurité sociale (révisé) du Conseil de l’Europe et les dispositions pour l’adhésion de la Communauté à ce traité sont prises en considération.

15. L’Assemblée recommande que le Comité des Ministres, dans l’esprit de sa récente et très appréciée Recommandation n° R (92) 4 sur la coordination des services d’emploi, sociaux et d’éducation pour l’insertion ou la réinsertion professionnelle des personnes en difficulté:

i. instruct its *ad hoc* committee of experts for improving the Social Charter to review and update the terms of Article 13, with a view to better protection for those without minimally decent standards of living, and to consider the utility of a specific article on housing;

ii. instruct its Steering Committee for Social Security to prepare a preliminary evaluation of the conclusions of the Council of Europe's Colloquy on Marginalisation and Poverty (Strasbourg 3-5 December 1991), for communication to the Chairmanship of the 5th Conference of European Ministers of Social Security (Limerick, 20-21 May 1992) and as a basis for an exchange of views with the Assembly's delegation;

iii. instruct its Steering Committees for Social Policy and for Labour and Employment to pursue and as appropriate to combine their efforts:

a. in helping the countries of central and eastern Europe — in the context of great economic and financial difficulty and disturbingly high and hitherto unexperienced levels of unemployment — to design and introduce systems of social protection, and to gain access to effective levels of funding for this purpose within international programmes of support, most notably those of the European Community, the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) and the G 24 Group of industrialised countries;

b. in helping countries to work out national strategies for reducing severe poverty, both in general and for key groups most at risk, on the basis of concerted measures of support at local level not only through social protection systems and unemployment cash benefits but equally in access to housing (and protection against loss of accommodation), health care, education and training and opportunities for cultural and leisure activities.

II. Explanatory memorandum¹

by Mrs HÅVIK

A. Introduction

1. It is well known that in spite of the economic progress that has been taking place in Europe during the past decades, there still exists poverty among a large number of people. In fact, the economic development in itself has created or

1. Drawn up following a study made by Susan Billum-Stegard, judge — Swedish Supreme Administrative Court, member of the Committee of Independent Experts of the Council of Europe's Social Charter; and incorporating observations of Mr Wielowieyski (Poland), member of the Social, Health and Family Affairs Committee.

i. charge le comité *ad hoc* d'experts pour l'amélioration de la Charte sociale de réviser et mettre à jour le libellé de l'article 13, en vue d'une meilleure protection des personnes privées d'un niveau de vie décent minimal, et d'étudier l'opportunité d'un article spécifique relatif au logement;

ii. charge le Comité directeur pour la sécurité sociale d'élaborer une première évaluation des conclusions pertinentes du colloque du Conseil de l'Europe sur la marginalisation et la pauvreté (Strasbourg, 3-5 décembre 1991) et de la transmettre à la Présidence de la 5^e Conférence des ministres européens responsables de la sécurité sociale (Irlande, 20-21 mai 1992) pour servir de base à un échange de vues avec la délégation de l'Assemblée;

iii. charge les Comités directeurs sur la politique sociale et pour le travail et l'emploi de poursuivre et d'allier, si besoin est, leurs efforts:

a. pour aider les pays de l'Europe centrale et orientale à définir et à introduire des systèmes de protection sociale — et, pour ce faire, à parvenir à des niveaux efficaces de financement dans le cadre des programmes internationaux d'assistance, surtout ceux de la Communauté européenne, de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), et du groupe de pays industrialisés G 24, dans le contexte des sévères difficultés économiques et financières, et devant les taux dramatiquement élevés et jamais connus de chômage;

b. pour aider les pays à élaborer des stratégies nationales de réduction de l'extrême pauvreté, à la fois pour l'ensemble de la population et pour des groupes cibles à risques, sur la base de mesures concertées d'aide au niveau local, non seulement par des systèmes de protection sociale et des prestations de chômage en espèces, mais également via l'accès au logement (et une protection contre sa perte), aux soins médicaux, à l'éducation et à la formation, ainsi qu'aux activités culturelles de loisirs.

II. Exposé des motifs¹

par M^{me} HÅVIK

A. Introduction

1. Il est bien connu que, en dépit du progrès économique qu'a connu l'Europe au cours des dernières décennies, un grand nombre de personnes restent touchées par la pauvreté. En fait, le développement économique a lui-même créé ou

1. Rédigé à la suite d'une étude effectuée par Susan Bilum-Stegard, juge au tribunal administratif suprême de Suède, membre du comité d'experts indépendants de la Charte sociale européenne, et incluant des observations de M. Wielowieyski (Pologne), membre de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

at least promoted new causes of poverty, which has reached new groups of the population. This so-called "new poverty" is above all due to the substantial structural changes in industry and agriculture which have caused unemployment or insecure forms of employment for numerous people. Whole branches of industry or whole regions may be affected by these transformations. Other causes should of course not be neglected, like the changing family structures which have created many small and vulnerable family units. The observation has often been made that the existing social welfare systems were designed for different kinds of problems and cannot always offer the proper means to deal with the new situation.

2. It must not be forgotten, however, that within Council of Europe member states there still exists an "old poverty". Social problems, that may appear to be more or less solved in the states of the highly industrialised and developed western Europe, still exist in some countries or regions. In this case there may remain a basic need to complete existing social security systems or to raise the level of benefits.

3. Poverty has, in fact, many faces in contemporary Europe. Beggars and homeless are seen in the streets of Paris, Rome and London. In central and eastern Europe, the collapse of the planned economies has brought misery and unemployment to numerous people. In Turkey and elsewhere large numbers of refugees live under abject conditions. If poverty is generally more benign in Europe than it is in those parts of the world where millions of people die from starvation and malnutrition, it is nevertheless a social predicament of very serious dimensions. There are strong reasons to consider poverty as a common European problem and to compare different approaches with a view of enhancing the capability to deal with it successfully.

4. It has not yet been possible to formulate a standard definition of poverty. This is hardly surprising in view of the complexity of the problem and the varying economic and social circumstances in different states. The definition agreed by the European Community in 1984 considers those living in poverty as "persons, families and groups of persons whose resources (material, cultural and social) are so limited as to exclude them from the minimum acceptable way of life in the member states in which they live". It is thereby recognised that poverty is not merely related to the lack of income but also to social and cultural exclusion. Similarly, in Recommendation 893 (1980) of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe, it was emphasised that the situation of the poor is characterised not only

du moins favorisé de nouvelles causes de pauvreté, celle-ci touchant de nouveaux groupes de population. Cette « nouvelle pauvreté » est surtout due aux importants changements structurels survenus dans l'industrie et dans l'agriculture, qui se sont traduits, pour de nombreuses personnes, par le chômage ou des formes d'emploi précaire. Des secteurs entiers de l'industrie ou des régions entières peuvent être touchés par cette transformation. D'autres causes, bien sûr, ne doivent pas être négligées, comme le changement des structures familiales qui a créé un grand nombre de petites unités familiales vulnérables. On a souvent observé que les systèmes d'aide sociale actuels ont été conçus pour des types de problèmes différents et ne peuvent pas toujours offrir les moyens de faire face à la situation nouvelle.

2. Il ne faut toutefois pas oublier qu'il existe toujours, au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, une « vieille pauvreté », que des problèmes sociaux, qui peuvent paraître plus ou moins résolus dans les Etats de l'Europe occidentale hautement industrialisée et développée, existent toujours dans certains pays ou certaines régions. Dans ce cas, il peut rester fondamentalement nécessaire de compléter les systèmes de sécurité sociale en vigueur ou d'élever le niveau des prestations.

3. La pauvreté a, effectivement, de nombreux visages dans l'Europe contemporaine. On voit des mendiants et des sans-abri dans les rues de Paris, de Rome et de Londres. En Europe centrale et orientale, l'effondrement des économies planifiées a entraîné misère et chômage pour de nombreuses personnes. En Turquie et ailleurs, un grand nombre de réfugiés vivent dans des conditions abominables. Si la pauvreté n'atteint généralement pas, en Europe, la gravité qu'elle atteint dans ces parties du monde où des millions d'individus meurent de faim et de malnutrition, elle est néanmoins un fléau social de très sérieuse dimension. Il y a de bonnes raisons de la considérer comme un problème européen commun et de comparer différentes approches afin d'améliorer notre capacité à y faire face avec succès.

4. Il n'a pas encore été possible de formuler une définition unique de la pauvreté. Cela n'est guère étonnant, compte tenu de la complexité du problème et de la diversité des situations économiques et sociales d'un Etat à l'autre. La définition adoptée par la Communauté européenne en 1984 entend par personnes pauvres « les individus, les familles et les groupes de personnes dont les ressources (matérielles, culturelles et sociales) sont si faibles qu'ils sont exclus des modes de vie minimaux acceptables dans l'Etat membre dans lequel ils vivent ». Il est reconnu par là que la notion de pauvreté n'est pas exclusivement liée à l'insuffisance des revenus, mais qu'elle l'est également à l'exclusion sociale et culturelle. De même, dans la Recommandation 893 (1980) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, il est

by material difficulties but also by social exclusion, lack of participation in civic, political and cultural life, and difficulties in fitting into the educational system.

5. This means of course that any effective programme to combat poverty must take several aspects into account and give room for measures in many areas, such as education, vocational training, cultural and political activities and the provision of decent housing. It is, however, not possible to discuss all these very complicated aspects within the limited scope of this paper. The following discussion will therefore concentrate on one crucial problem: lack of sufficient income.

6. Any obligation to take steps to combat poverty will be highly dependent on how poverty or a "poverty threshold" is defined (the question if it is at all desirable to define such limits will be left aside here). Firstly, it is generally agreed that the general economic situation for people in the state concerned must be taken into account, that is to say, poverty does not mean the same everywhere. Secondly, it is a question of political opinion with what income level the comparison should be made. Should protection against poverty guarantee an income sufficient to provide a decent standard of living or just sufficient to meet basic human needs? And what is the definition of a decent standard of living?

7. Some propositions should be mentioned in this regard. Thus, according to an OECD study (1976), a level of 66% of the national average *per capita* income constitutes a minimum decent income. As for the interpretation of the European Social Charter, a level of 68% of the average wage has been used to decide the amount of a remuneration such as to give workers and their families a decent standard of living (Article 4.1).

8. It may appear difficult to identify standard measures to combat poverty which will be adequate for all Council of Europe member states. Some general approaches will, however, be treated in the following, and may hopefully serve as a starting point for further discussion.

B. Causes of poverty

9. The main factors in the evolution of the new poverty have been thoroughly analysed in the report on a guaranteed minimum income (Doc. 6088) which is referred to. A few points,

souligné que la situation des pauvres est caractérisée non seulement par des difficultés matérielles, mais aussi par l'exclusion sociale, l'absence de participation à la vie civique, politique et culturelle, et par des difficultés à s'adapter au système éducatif.

5. Cela signifie évidemment que tout programme effectif de lutte contre la pauvreté doit tenir compte de plusieurs aspects et comporter des mesures dans de nombreux domaines tels que l'éducation, la formation professionnelle, les activités culturelles et politiques, et la fourniture d'un logement décent. Il n'est toutefois pas possible de discuter tous ces aspects compliqués dans le cadre limité du présent document. La discussion ci-après portera donc essentiellement sur un problème crucial: l'absence de ressources suffisantes.

6. Toute obligation de prendre des mesures visant à combattre la pauvreté dépendra dans une large mesure de la manière dont on définit la pauvreté ou un «seuil de pauvreté» (la question de savoir s'il est du reste souhaitable de définir de telles limites sera laissée de côté ici). Tout d'abord, l'on s'accorde à admettre que la situation économique générale de la population dans l'Etat en question doit être prise en considération, c'est-à-dire que la pauvreté n'a pas partout la même signification. Ensuite, c'est une question d'opinion politique que de déterminer avec quel niveau de revenu la comparaison doit être faite. La protection contre la pauvreté doit-elle garantir un revenu suffisant pour assurer un niveau de vie décent ou tout juste suffisant pour satisfaire les besoins humains fondamentaux? Et qu'entend-on par un niveau de vie décent?

7. Certaines propositions doivent être mentionnées à cet égard. Ainsi, d'après une étude de l'OCDE (1967), un niveau de 66% de la moyenne nationale du revenu par habitant constitue un revenu minimum décent. Pour l'interprétation de la Charte sociale européenne (article 4, paragraphe 1), on a fixé à 68% du salaire moyen le niveau de rémunération censé assurer aux travailleurs et à leur famille un niveau de vie décent.

8. Il peut sembler difficile d'identifier des mesures uniformes qui seraient adéquates pour tous les Etats membres du Conseil de l'Europe pour lutter contre la pauvreté. Certaines approches générales seront néanmoins traitées dans la suite de ce document et nous espérons qu'elles pourront servir de point de départ à une discussion plus approfondie.

B. Causes de la pauvreté

9. Les principaux facteurs dans l'évolution de la nouvelle pauvreté ont été analysés de manière approfondie dans le rapport sur un revenu minimum garanti (document 6088), auquel

though, should be emphasised in the present context.

10. One might say that the reasons for the new poverty that has appeared in western Europe during the past decades are essentially of a general nature and due to the important structural changes that have occurred in this time. The previous report points out firstly more unemployment and unemployment for longer periods, secondly more single-parent families, and thirdly the relative inadequacy of welfare systems in this new situation. To these factors one might add the increasing number of migrant workers and refugees, but this problem will not be discussed separately in this connection.

11. Clearly, the far-reaching long-term unemployment caused by economic restructuring and change is of this general nature. When it occurs it often affects a large number of people. A whole region may be seriously influenced by an economic crisis of this kind. It is obvious that this may cause poverty for many families. Furthermore, traditional social benefits will only provide a temporary relief for many of the families concerned. Limited cash benefits to meet urgent needs will not give them the means to get out of the economic situation where they can no longer provide a decent standard of living for themselves. Radical changes can only be attained by general policies aiming at creating jobs and promoting economic development. Nevertheless, there is a need for such basic social protection, especially as the unemployment benefits in most states are limited in time and therefore not sufficient in the case of long-term unemployment.

12. Nearly all Council of Europe member states have introduced some sort of unemployment benefit, though with varying conditions. The countries of central and eastern Europe used to have economic systems in which formal unemployment was not recognised. In Poland, it is already the subject of statutory provisions.

13. As for single-parent families, the problem is not quite the same. The risk of poverty for single-parent households seems to be linked to two important facts: firstly, a single parent is in most cases a woman and women have lower wages than men, secondly the single parent may not be able to work full time because the children need care. Neither of these problems is, in fact, of the kind that necessitates social assistance. Still, a special economic protection is no doubt needed for most single parents today. But there is no

nous renvoyons. Quelques points devraient néanmoins être soulignés dans le présent contexte.

10. On pourrait dire que les raisons de la nouvelle pauvreté qui est apparue en Europe occidentale durant les dernières décennies sont essentiellement de caractère général et liées aux importants changements structurels qui se sont produits à cette époque. Le rapport précédent relève premièrement un accroissement du chômage et du chômage de longue durée, deuxièmement une augmentation du nombre de familles monoparentales et, troisièmement, le caractère relativement inadéquat des systèmes d'aide sociale dans cette situation nouvelle. On pourrait ajouter à ces facteurs le nombre croissant de travailleurs migrants et de réfugiés, mais ce problème ne sera pas discuté séparément.

11. De toute évidence, l'importance du chômage de longue durée dû à la restructuration et aux changements économiques revêt effectivement un caractère général. Lorsqu'il apparaît, il touche souvent un grand nombre de personnes. L'ensemble d'une région peut être gravement influencé par une crise économique de ce type. Il est évident que cela peut plonger de nombreuses familles dans la pauvreté. De plus, les prestations sociales traditionnelles n'apportent qu'un soulagement temporaire à bon nombre de familles touchées. Le versement de prestations limitées, destinées à leur permettre de répondre aux nécessités urgentes, ne leur donneront pas les moyens de sortir de la situation économique dans laquelle elles ne peuvent plus s'assurer un niveau de vie décent. Des changements radicaux ne peuvent être obtenus que par des politiques générales visant à créer des emplois et à promouvoir le développement économique. Une telle protection sociale de base est néanmoins nécessaire, d'autant que les prestations de chômage sont, dans la plupart des Etats, limitées dans le temps et ne sont donc pas suffisantes dans le cas des chômeurs de longue durée.

12. Presque tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont instauré l'une ou l'autre forme de prestations de chômage, assortie toutefois de conditions variables. Auparavant, les pays de l'Europe centrale et orientale avaient un système économique dans lequel le chômage n'était pas officiellement reconnu. En Pologne, il fait déjà l'objet de dispositions législatives.

13. Quant aux familles monoparentales, le problème est virtuellement différent. Le risque de pauvreté pour les ménages monoparentaux semble être lié à deux faits importants: d'abord, le parent isolé est dans la plupart des cas une femme, et les femmes ont des salaires inférieurs à ceux des hommes; ensuite, le parent isolé n'est pas toujours en mesure de travailler à plein temps parce qu'il doit s'occuper de son ou de ses enfants. Aucun de ces problèmes n'est en fait du type qui requiert une assistance sociale. Il n'en reste pas moins

reason to regard them as a general cause of poverty and thereby a social problem; the difficult situation for single-parent families need not be a permanent one.

14. Some Council of Europe member states have introduced special supplements (sometimes means-tested) linked to family allowances for the support of single-parent families (for example Denmark, France and Hungary).

15. The third factor stressed in the previous report concerning the inadequacy of welfare systems is certainly valid as for the question of how to deal with high rates of long-term unemployment and its social consequences. The problems arising from changing family structures are different, and it may be that social welfare systems can operate well in this regard, provided that they identify the types of family most exposed to the risk of poverty and direct their support accordingly.

16. A very widespread cause of classic poverty is old age. Many old people lack personal savings or other means to support themselves and are in need of basic financial support. Important progress has been made in this regard, and all Council of Europe member states have introduced some sort of old-age protection. Due to the large number of people affected and the fact that apart from financial support, aged people also need a lot of medical and social services, this is a costly part of social welfare systems. The problems that remain today are principally due to the fact that old-age benefits sometimes are too low to provide a decent standard of living.

17. The provision of sufficient old-age pensions or other old-age benefits can be dealt with within existing or completed social welfare and social security systems. It is largely a matter of distribution of economic means and of what the state in question finds reasonable in view of its economic situation.

18. When discussing reasons for the new poverty, it was mentioned that single-parent families often need special financial support. Another family structure where poverty is a substantial risk should be mentioned here, and that is large families with many young children. This is generally agreed, and practically all member states have introduced family allowances, generally proportional to the number of children (or progressive, like in France). Czechoslovakia and Poland also

qu'une protection économique spéciale est assurément nécessaire aujourd'hui pour la plupart des parents isolés. Mais il n'y a aucune raison de considérer qu'il s'agit là d'une cause générale de pauvreté et donc d'un problème social; la situation difficile des familles monoparentales n'est pas forcément permanente.

14. Certains Etats membres du Conseil de l'Europe (par exemple le Danemark, la France et la Hongrie) ont instauré des suppléments spéciaux (parfois après examen des ressources) liés aux allocations familiales pour aider les familles monoparentales.

15. Le troisième facteur souligné dans le rapport précédent concernant le caractère inadéquat des systèmes d'aide sociale s'applique certainement à la manière de faire face au niveau élevé de chômage de longue durée et à ses conséquences sociales. Les problèmes issus du changement des structures familiales sont différents, et il se peut que les systèmes de protection sociale puissent donner satisfaction à cet égard, pour autant qu'ils identifient les types de familles les plus exposées au risque de la pauvreté et orientent leur aide en conséquence.

16. Une cause très largement répandue de la pauvreté classique est la vieillesse. De nombreuses personnes âgées ne disposent pas d'économies personnelles ou d'autres moyens de subsistance et ont besoin d'une aide financière de base. Des progrès importants ont été réalisés à cet égard, et tous les Etats membres du Conseil de l'Europe ont instauré l'un ou l'autre type de protection de la vieillesse. En raison du grand nombre de personnes en cause et du fait que, en dehors du soutien financier, les personnes âgées ont également besoin d'importants services médicaux et sociaux, cette protection représente une part coûteuse des systèmes de protection sociale. Les problèmes qui subsistent aujourd'hui tiennent principalement au fait que les prestations de vieillesse sont parfois trop faibles pour assurer un niveau de vie décent.

17. Le versement de pensions de vieillesse suffisantes ou d'autres prestations de vieillesse peut être assuré dans le cadre des systèmes de protection sociale et de sécurité sociale actuels ou complétés. C'est pour une large part une question de répartition des moyens économiques liée à ce que l'Etat concerné juge raisonnable compte tenu de sa situation économique.

18. Lors de l'examen des raisons de la nouvelle pauvreté, il a été mentionné que les familles monoparentales ont souvent besoin d'une aide financière spéciale. Une autre structure familiale très exposée à la pauvreté doit être mentionnée ici, à savoir les familles nombreuses comptant beaucoup de jeunes enfants. Cela est généralement reconnu et pratiquement tous les Etats membres ont instauré des allocations familiales, la plupart du temps proportionnelles au nombre d'enfants

have family allowances, the former of a progressive model.

19. In spite of such benefits, the income of families with many young children may in practice be insufficient to give them a standard of living equal to other families. This shortcoming could be dealt with within existing social welfare kystems.

20. Another "classic" group at risk of poverty is multiple-problem families (physical or mental disabilities, alcohol or drug abuse etc.) where especially the situation of the children calls for resolute action. Here merely providing financial support is clearly not enough. A wide range of different measures must be available in order to design an assistance programme adequate for each particular family.

21. A general and very important cause of poverty is, however, the fact that not all states or regions have reached the same level of economic development as the highly industrialised states of northern and western Europe. The modernisation of agriculture in rural areas as well as the transformation of existing industry involves profound changes in daily life for large groups of people and often the loss of jobs in regions which are already poor and struck with stagnation. A special problem is that existing social welfare systems in the states concerned often are incomplete or comparatively insufficient.

22. It may be noted here that the average standard of living varies heavily from one European state to another. There is a huge gap between private consumption in northern and western Europe on the one hand and in states like Yugoslavia, Turkey and Poland on the other. The following are features which, on the basis of the Polish experience, may be characteristic in central and eastern Europe:

a. there is a strong tendency towards the accumulation of negative aspects as far as the status of the individual and the family is concerned, and this strengthens the feeling of powerlessness and prevents responsive action;

b. the difference between living conditions in the towns and in the countryside is much more substantial in Poland, for example, than in the western countries (access to social services, technical and economic infrastructure);

c. the essential difference between recognised value systems (attitude towards knowledge and education, behaviour towards children considered as an asset, characteristic attitudes of

(ou progressives, comme en France). La Tchécoslovaquie et la Pologne ont aussi des allocations familiales, selon un modèle progressif pour le premier de ces deux pays.

19. En dépit de ces prestations, le revenu des familles comptant de nombreux jeunes enfants peut, dans la pratique, être insuffisant pour leur assurer un niveau de vie égal à celui des autres familles. Cette lacune pourrait être traitée dans le cadre des systèmes de protection sociale en vigueur.

20. Un autre groupe «classique» exposé à la pauvreté est celui des familles à problèmes multiples (handicaps physiques ou mentaux, alcoolisme ou toxicomanie, etc.) où la situation des enfants particulièrement exige une action résolue. Dans ce cas, le simple apport d'un soutien financier n'est manifestement pas suffisant. Il faut disposer d'un large éventail de mesures différentes pour concevoir un programme d'assistance adéquat pour chaque famille particulière.

21. Une cause générale et très importante de pauvreté réside toutefois dans le fait que tous les Etats ou régions n'ont pas atteint le même niveau de développement économique que les Etats très industrialisés de l'Europe septentrionale et occidentale. La modernisation de l'agriculture dans les régions rurales, de même que la transformation des industries en place, représente de profonds changements dans la vie quotidienne pour d'importants groupes de population et entraîne souvent la disparition d'emplois dans des régions déjà pauvres et frappées de stagnation. Un problème particulier est que les systèmes de protection sociale en vigueur dans les Etats intéressés sont souvent incomplets ou comparativement insuffisants.

22. On peut noter ici que le niveau de vie moyen diffère fortement d'un Etat européen à l'autre. Il y a un fossé énorme entre la consommation privée dans l'Europe septentrionale et occidentale, d'une part, et dans des Etats comme la Yougoslavie, la Turquie et la Pologne, d'autre part. A partir de l'expérience polonaise, voici quelques éléments qui pourraient être caractéristiques de l'Europe centrale et orientale:

a. une forte tendance apparaît à cumuler les phénomènes négatifs au niveau du statut de l'individu et de la famille, ce qui renforce le sentiment d'impuissance et empêche la réaction;

b. la différence entre les conditions de vie dans les villes et à la campagne est beaucoup plus sensible en Pologne (par exemple) que dans les pays occidentaux (l'accès aux services sociaux, les infrastructures technique et économique);

c. la différence essentielle qui apparaît entre les systèmes des valeurs reconnues (attitude à l'égard des connaissances et de l'éducation, comportement envers l'enfant considéré en tant

farm/manual workers) is a major obstacle to effective social assistance;

d. the appearance and, indeed, extension of the sphere of poverty within almost every social group (farmers, manual workers, white-collar workers, young people and even the liberal professions) is a characteristic feature. In these circumstances, it is difficult to distinguish clearly the groups which have a tendency towards destitution. Within most social groups, there are many people who have reached or already crossed the borderline of poverty. Factors such as training and professional experience, youth or the fact of living in a large city are not sufficient protection against poverty. Their importance in this regard is limited partly because of the low level of population mobility (lack of housing);

e. the social insurance systems are inadequate (low level of old-age insurance and limited range of health-care benefits).

23. The social problems in the predominantly agricultural countries differ greatly from the ones caused by long-term unemployment in the more industrialised countries. When discussing the new poverty, the point was the problem of reintegration so as to prevent a process of marginalisation and social exclusion. Here it is rather a question of basic integration in a society which is no longer the same.

C. Means to combat poverty

24. The basic remedy to poverty is of course economic growth. Over the last few centuries, the industrial revolution and the expansion of trade and services have thoroughly transformed the living conditions of all Europeans. A progressive division of labour and the employment of advanced technology have enabled the production to expand so as to satisfy a widening range of human needs. The extension of markets has been decisive in this process, but there has also been an important contribution of governments in the provision of collective goods and services. The increasing "wealth of nations" produced by this great economic transformation has made it possible for the overwhelming majority of Europeans to reach an unprecedented standard of living and quality of life.

25. Poverty understood as an absolute phenomenon — as the non-satisfaction of certain basic human needs such as food, shelter and clothing — has certainly been driven back considerably in this process. Yet poverty understood as a relative phenomenon, defined as deprivation relative to the standard of living of others, has not

que valeur, attitudes caractéristiques des paysans-ouvriers) gêne considérablement une assistance sociale efficace;

d. l'apparition et même l'élargissement de la sphère de pauvreté au sein de presque chaque couche sociale (parmi les paysans, les ouvriers, les « cols blancs », les jeunes, même au sein des professions libérales) sont caractéristiques. Il est difficile, dans cette situation, de distinguer de façon évidente les groupes ayant tendance à la paupérisation. Dans le cadre de la plupart des groupes sociaux, nombre de personnes se sont retrouvées à la limite de la pauvreté ou l'ont déjà dépassée. Les facteurs tels que la formation et l'expérience professionnelles, le jeune âge ou le fait d'habiter une grande ville ne constituent pas une protection suffisante contre la pauvreté. Leur importance sur ce plan se trouve limitée en raison, entre autres, de la faible mobilité de la population (manque de logements);

e. les systèmes d'assurances sociales sont insuffisants (faible niveau de l'assurance-vieillesse et étendue limitée des prestations liées à la protection de la santé).

23. Les problèmes sociaux dans les pays à prédominance agricole sont très différents de ceux posés par le chômage de longue durée dans les pays industrialisés. Lorsque l'on parlait de la nouvelle pauvreté, il s'agissait d'un problème de réintégration visant à empêcher un processus de marginalisation et d'exclusion sociale. Ici, il s'agit plutôt d'une question d'intégration fondamentale dans une société qui n'est plus la même.

C. Moyens de lutte contre la pauvreté

24. Le remède fondamental à la pauvreté est évidemment la croissance économique. Au cours des derniers siècles, la révolution industrielle et l'expansion du commerce et des services ont radicalement transformé les conditions de vie de tous les Européens. Une division progressive du travail et l'emploi d'une technologie avancée ont permis à la production de se développer et ainsi de satisfaire un éventail toujours plus large de besoins humains. L'extension des marchés a été décisive dans ce processus, mais les gouvernements ont également apporté une importante contribution à la mise en place de biens et de services pour la collectivité. La croissante « richesse des nations » produite par cette grande transformation économique a permis à l'immense majorité des Européens d'atteindre un niveau et une qualité de vie sans précédent.

25. La pauvreté, comprise comme un phénomène absolu — comme la non-satisfaction de certains besoins humains fondamentaux comme manger, s'abriter et se vêtir — a certainement été repoussée considérablement dans ce processus. Cependant, la pauvreté comprise comme un phénomène relatif, définie comme une privation par

been similarly affected. Economic historians differ somewhat in their assessment of the impact of economic growth on social inequality, but there is at least no conclusive evidence of a radically diminishing gap between the poor and the well-to-do.

26. While growth-oriented economic policies, including education, infrastructural investments and other efforts to promote the extension of markets, remain crucial to all efforts to combat poverty, it is clear that such measures alone do not eliminate the root causes of the problem. The economic opportunities of different people will always vary on account on both individual and collective properties. Even under rapid expansion there will be significant groups whose skills and other qualifications do not match the current demands of the labour market. Pockets of poverty are likely to remain in depressed regions or branches of the economy. Another important factor is the prevalence of mental or physical handicaps.

27. Thus, broad and general growth-oriented programmes do not suffice but must be supplemented by more selective approaches. To reduce and to eliminate poverty, governments must engage not only in economic policy but also in a wide range of social programmes and interventions. These include social security schemes and other forms of income maintenance as well as social services.

28. As mentioned already in the introduction, efforts have been made to establish what is to be considered as a minimum income. One is the OECD level of 66 % of the national average *per capita* income. Another is 68 % of the average wage, considered to be the minimum for a decent wage according to the European Social Charter. The two figures may seem close, but lead to different results. Generally speaking, the norm of 68 % of the average wage indicates a higher level than the OECD norm, which has been computed for a single person. It approaches, however, the same norm as applied to the case of a family of four persons.

29. There are different approaches to solve the income problem for poor families. One is to fix a sufficient minimum wage, either by statute or by collective agreements. This will, however, not help some of the groups concerned here, since they often lack employment. Tax reliefs and income supplements are other possibilities. The

rapport au niveau de vie des autres membres de la population, n'a pas été influencée de la même manière. Les historiens de l'économie évaluent différemment l'impact de la croissance économique sur l'inégalité sociale, mais il n'y a aucune preuve concluante d'une réduction radicale du fossé entre les pauvres et les nantis.

26. Tandis que des politiques économiques visant à la croissance, comportant notamment des moyens d'enseignement, des investissements infra-structurels et d'autres initiatives pour promouvoir l'extension des marchés, restent cruciales dans tous les efforts déployés pour lutter contre la pauvreté, il est clair que de telles mesures, à elles seules, n'éliminent pas les causes premières du problème. Les chances économiques de personnes différentes varieront toujours en raison de facteurs à la fois individuels et collectifs. Même dans une période d'expansion rapide, il y aura des groupes importants dont les aptitudes et autres qualifications ne correspondront pas aux demandes du marché du travail. Des poches de pauvreté risquent fort de subsister dans certaines régions ou dans certains secteurs de l'économie touchés par la crise. Un autre facteur important est l'existence de handicaps mentaux ou physiques.

27. Par conséquent, les vastes programmes généraux axés sur la croissance ne suffisent pas, mais doivent être complétés par des approches plus sélectives. Pour réduire et éliminer la pauvreté, les gouvernements doivent mettre en œuvre non seulement une politique économique, mais aussi un vaste éventail de programmes et d'interventions dans le domaine social, notamment des systèmes de sécurité sociale et d'autres formes de garantie du revenu, ainsi que des services sociaux.

28. Comme il a été déjà mentionné dans l'introduction, on s'est efforcé de déterminer ce qui doit être considéré comme un revenu minimal. Le niveau déterminé par l'OCDE est de 66 % du revenu moyen national par habitant. Un autre niveau est défini comme égal à 68 % du salaire moyen, considéré comme étant le minimum pour un revenu décent d'après la Charte sociale européenne. Les deux chiffres peuvent sembler voisins, mais ils entraînent des résultats différents. D'une manière générale, la norme de 68 % du salaire moyen indique un niveau supérieur à la norme de l'OCDE, qui a été calculée pour une personne isolée. Elle se rapproche toutefois de la norme si elle s'applique au cas d'une famille de quatre personnes.

29. On peut adopter différentes approches pour résoudre le problème du revenu des familles pauvres. L'une consiste à fixer un salaire minimal suffisant, soit par une réglementation, soit par des conventions collectives. Cela n'aidera toutefois pas certains membres des groupes visés ici, car souvent ils n'ont pas d'emploi. Les allègements

European Social Charter takes all such measures into account.

30. Many states supply a social security system which includes special benefits for some of the groups typically at risk from poverty. Basic benefits for the old and the disabled as well as family allowances — especially those with special benefits for large families and/or for one-parent families — are of this kind. Many systems also contain benefits such as free medical services for persons in economic need or special housing benefits for people with low income.

31. One might say that a social security system is a very easy procedure which can be used to master financial problems that are likely affect everyone in certain well-known situations. The problem that still remains in many states is that the benefits — although they meet requirements — are too low to provide a sufficient social protection or a decent standard of living. This may in turn be due to, for example, a crisis of national economy or the political difficulties of introducing systems which will change the distribution of income and reduce the scope of existing inequalities.

32. It is not possible, however, to foresee all situations where an individual may be in economic need, nor to formulate rules or regulations that would always be appropriate and fair. A common way to cover such situations is through different forms of social assistance which will function as a final safety net. Accordingly, it cannot be designed for special situations or limited in time. Instead there will be general requirements like a means test or certain conditions to guarantee that no other income or financial support is available.

33. The level of cash benefits in social assistance schemes is generally low. Only a few Council of Europe member states have more ambitious schemes aiming at the reintegration of the individuals concerned. It is in this context that the possibility of a guaranteed minimum income has been discussed, in particular with regard to those in need of social assistance because of long-term unemployment.

34. A guaranteed minimum income in this sense would have a double effect. Firstly, it would indicate a minimum level for basic benefits in the social security system of the state concerned. Secondly, it would set a standard level for social

fiscaux et les suppléments au revenu sont d'autres possibilités. La Charte sociale européenne tient compte de toutes ces mesures.

30. Bon nombre d'Etats ont un système de sécurité sociale comportant le versement de prestations sociales pour certains des groupes typiquement exposés au risque de pauvreté. Les prestations de base pour les personnes âgées et les handicapés, de même que les allocations familiales — surtout lorsque des prestations spéciales sont prévues pour les familles nombreuses et/ou pour les familles monoparentales — sont de ce type. De nombreux systèmes comportent également des prestations telles que la gratuité des services médicaux pour les nécessiteux ou des allocations de logement spéciales pour les personnes à faibles revenus.

31. On pourrait dire qu'un système de sécurité sociale est un procédé très facile d'emploi pour maîtriser les problèmes financiers susceptibles d'apparaître pour chaque individu dans certaines situations bien connues. Le problème qui demeure dans de nombreux Etats tient au fait que les prestations — bien que répondant à leur objectif — sont trop faibles pour assurer une protection sociale suffisante ou un niveau de vie décent. Cela peut être dû, par exemple, à une crise de l'économie nationale ou à la difficulté politique d'instaurer des systèmes qui modifieront la distribution de revenus et réduiront l'ampleur des inégalités existantes.

32. Il n'est pas possible, toutefois, de prévoir toutes les situations dans lesquelles une personne peut se trouver en état de besoin économique ni de formuler des règles ou des réglementations qui seraient toujours appropriées et justes. Une façon commune de parer à ces situations est de prévoir différentes formes d'assistance sociale qui fonctionneront comme un dernier filet de sécurité. En conséquence, le système ne peut être conçu pour des situations spéciales ni être limité dans le temps. On prévoira plutôt des conditions générales telles qu'un examen des ressources ou certaines conditions pour garantir que l'intéressé ne dispose d'aucune autre forme de revenu ou de soutien financier.

33. Le niveau des prestations en espèces, dans les systèmes d'assistance sociale, est généralement bas. Un petit nombre seulement d'Etats membres du Conseil de l'Europe ont des systèmes plus ambitieux visant à la réintégration de la personne concernée. C'est dans ce contexte que la possibilité d'un revenu minimum garanti a été discuté, en particulier dans le cas de personnes ayant besoin d'une assistance sociale en raison d'un chômage de longue durée.

34. Dans ce sens, un revenu minimum garanti aurait un double effet. D'abord, il indiquerait un niveau minimum pour les prestations de base dans le système de sécurité sociale de l'Etat en question. Ensuite, il fixerait un taux uniforme

assistance cash benefits in particular cases. Depending on the level of guaranteed minimum income in proportion to existing benefits this could mean either an important victory in the struggle against poverty or just a meagre form of assistance in for those in exceptional circumstances.

35. In either case, it should be stressed that a guaranteed minimum income cannot by itself solve the individual's problem (provided that it is not just a financial one, caused by special circumstances). For the purpose of lasting improvement the reasons of poverty and social exclusion must be faced. It is therefore essential that — along with adjustments of benefits — social security and social assistance schemes provide for powerful measures aiming at the integration or reintegration of the individual concerned in all cases where this seems like a reasonable possibility. If not, a guaranteed minimum income risks making a situation of social exclusion last longer, in the same way as many existing social benefits already do.

36. Unemployment and an unfair distribution of the fruits of economic progress must be fought as important causes of poverty for large groups of people. But not all reasons for poverty mentioned above should be seen this way. This is the case for changing family structures and patterns, which involve a change in lifestyles that must be accepted and the social protection system adapted accordingly. Thus, the fact that one-parent families are increasing in number is not so much of a problem as the fact that existing social welfare systems have been designed with only the nuclear family in mind.

37. Special consideration should be given to the question of individualisation of rights to minimum standards of living, or to benefits like a guaranteed minimum income, and the provision of procedures of appeal against administrative decisions on the right to assistance or benefits.

38. In this connection it should be noted that according to the Council of Europe's Social Charter (Article 13) the contracting parties undertake to ensure that any person who is without adequate resources be granted adequate assistance. According to the case-law of the independent experts, social assistance should be a statutory right and should be supported by a right of appeal to an independent body, such as a court. Thus, for member states who have ratified the Charter and accepted this provision there exists already an obligation to provide a minimum social protection as a right. This "minimum"

pour les prestations d'assistance sociale en espèces dans les cas particuliers. Selon le niveau du revenu minimum garanti proportionnellement aux prestations actuelles, cela pourrait représenter soit un progrès important dans la lutte contre la pauvreté, soit une aide simplement marginale dans des situations sortant de l'ordinaire.

35. Dans l'un ou l'autre cas, il faut souligner qu'un revenu minimum garanti ne saurait, par lui-même, résoudre le problème de l'intéressé (sauf s'il s'agit juste d'un problème financier dû à des circonstances spéciales). Si l'on recherche une amélioration durable, il faut s'attaquer aux raisons de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Il est donc essentiel que — parallèlement à des ajustements des prestations — les systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale prévoient des mesures visant à l'intégration ou à la réintégration de la personne concernée dans tous les cas où cela semble raisonnablement possible. Sinon, un revenu minimum garanti risque de faire durer une situation d'exclusion sociale, tout comme le font déjà de nombreuses prestations sociales existant actuellement.

36. L'existence du chômage et une distribution injuste des richesses engendrées par le progrès économique doivent être combattus en tant qu'importantes causes de pauvreté pour de larges groupes de la population. Mais toutes les raisons de la pauvreté mentionnées plus haut ne doivent pas être envisagées de la sorte. C'est le cas des structures et modèles familiaux en évolution, qui entraînent un changement dans la vie sociale qu'il faut accepter et auquel le système de protection sociale doit être adapté. Par conséquent, le problème ne réside pas tant dans le nombre croissant des familles monoparentales que dans le fait que les systèmes de protection sociale actuels ont été conçus en fonction seulement de la famille nucléaire.

37. La question de l'individualisation du droit à des niveaux de vie minimums ou à des prestations du type du revenu minimum garanti, ainsi qu'à la mise en place de procédures d'appel contre les décisions administratives sur le droit à l'assistance ou aux prestations, mérite une attention particulière.

38. A ce propos, il convient de noter que, d'après la Charte sociale européenne (article 13), les Parties contractantes s'engagent à veiller à ce toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes puisse obtenir une assistance appropriée. Selon la jurisprudence des experts indépendants, l'aide sociale doit être un droit statutaire et être soutenue par un droit de recours devant un organe indépendant, tel un tribunal. Par conséquent, pour les Etats membres qui ont ratifié la Charte et accepté cette disposition, il existe déjà une obligation d'assurer une protection sociale minimum, celle-ci étant reconnue comme un

may, according to national circumstances, comprise:

a. minimum incomes (wages, allowances);

b. essential benefits in the field of education to offset disparities in the status of children (meals, textbooks, holidays);

c. the restructuring of the health-care services in order to establish a distinction between basic compulsory benefits and any supplementary insurance schemes;

d. the principles of assistance in respect of housing whenever the state withdraws important subsidies in this field and family budgets are subjected to a painful process of readjustment.

D. Conclusions

39. Large groups of people in Europe are, despite the economic development that has taken place, still living in conditions of poverty which are just as severe as before, and without means to bring about a change in their own situation. These existing needs and inequalities are not likely to disappear unless resolute political action is taken in a wide range of areas. In view of the difficulty of the problem such steps should be taken with no further delay.

40. To effectively combat poverty, however, we need a good knowledge of the reasons for poverty and the process of marginalisation as well as of appropriate strategies for dealing with these problems adequately whilst respecting the opinion of the people concerned. This knowledge is insufficient today, especially as the economic and social conditions vary significantly between different states. Studies purporting to advance this knowledge should therefore be given priority in each state, with a view to devising a national strategy for the reduction of poverty, in general and for certain key groups.

41. One of the most important measures to combat poverty is, as mentioned earlier, a vigorous and resolute economic policy with a view to reducing unemployment and distributing the return of economic growth in a fair and appropriate way, as well as the fair apportionment of the cost of getting out of the economic crisis. This is valid for the "new" poverty caused by long-term unemployment due to economic crisis as well as for the poverty seen in less developed regions struck by economic stagnation. But the way out of economic crisis may be a costly and difficult one, particularly for states where the development of trade and industry still has a long way to go. On the other hand, the elimination of severe poverty, at least — understood in the limited, cash-

droit. Ce « minimum » pourrait comporter, selon les circonstances nationales :

a. les revenus minimums (salaires, allocations);

b. les prestations indispensables dans le domaine de l'éducation, neutralisant les inégalités de statut entre les enfants (repas, manuels, vacances);

c. la restructuration des services médicaux portant distinction entre les prestations fondamentales obligatoires et les éventuelles assurances supplémentaires;

d. les principes d'aide en matière de logement du moment que l'Etat renonce aux importantes subventions dans ce domaine et que les budgets familiaux sont soumis à une pénible restructuration.

D. Conclusions

39. D'importants groupes de personnes vivent toujours, en Europe, en dépit du développement économique qui a eu lieu, dans une situation de pauvreté aussi grave qu'auparavant et sans possibilité d'améliorer eux-mêmes leurs conditions. Ces besoins et inégalités existants n'ont guère de chances de disparaître si une action politique résolue n'est pas menée dans un large éventail de domaines. Compte tenu de la difficulté du problème, ces mesures devraient être prises sans plus attendre.

40. Une lutte effective contre la pauvreté exige toutefois une bonne connaissance des raisons qui sont à son origine, du processus de marginalisation ainsi que de stratégies appropriées pour traiter ces problèmes d'une manière adéquate en respectant l'avis des intéressés. Cette connaissance est insuffisante aujourd'hui, d'autant plus que les situations économiques et sociales varient fortement d'un Etat à l'autre. Les études visant à l'améliorer devraient donc se voir accorder la priorité dans chaque Etat, afin de permettre l'élaboration d'une stratégie nationale pour la réduction de la pauvreté, d'une manière générale et pour certains groupes clés.

41. L'une des mesures les plus importantes pour lutter contre la pauvreté réside, comme nous l'avons indiqué plus haut, dans une politique économique vigoureuse et résolue visant à réduire le chômage et à distribuer les produits de la croissance économique d'une manière juste et appropriée, ainsi que dans la répartition équitable des coûts de la sortie de la crise économique. C'est valable pour la nouvelle pauvreté causée par le chômage de longue durée résultant de la crise économique, de même que pour la pauvreté sévissant dans les régions moins développées frappées de stagnation économique. Mais sortir d'une crise économique peut être coûteux et difficile, surtout pour les Etats où le développement du commerce et de l'industrie n'est pas encore très

oriented sense — does not have to be far off in the rich parts of Europe, provided that adequate information is available about the reasons for poverty in different cases and the proper way to deal with them. But in either case, growth-oriented programmes alone will not be sufficient to combat poverty and will have to be supplemented by more selective approaches.

42. Traditional policies to manage or to alleviate poverty often focus too much on financial support. In order to be effective and bring about a real change in the situation for people in need, such benefits must be co-ordinated with action in other fields, like the provision of decent housing and necessary medical care along with measures to relieve social exclusion and give access to working life and participation in social activities. Employment and education policies must be given special attention and necessary resources.

43. Accordingly, a mere payment of cash benefits is insufficient to master poverty except in cases of temporary financial need or cases where the only problem is that the regular income is too low. For cases when it is only question of such financial support, it is desirable that the general social security system can provide benefits that will be adequate for at least the majority of key situations. Individual examination and means tests should be avoided or simplified when possible, since many people find this humiliating and may refrain from asking for assistance. A rapid and simple procedure is also essential.

44. A consequence of the European Social Charter is that social assistance should be provided as a statutory right with the possibility for the person concerned to claim this right and to appeal against a refusal of his claim.

45. The principle of right to social assistance will lose its significance if the benefits provided for are too limited or if the level of benefits is too low. A social protection system which functions efficiently therefore implies certain minimum requirements and standards, which must be reasonable in proportion to the average standard of living in the state concerned.

46. It is true that a European policy against poverty must take account of the varying national situations and make room for different approaches and — for the time being — different ambitions for guaranteeing a certain income level. Nevertheless, it should be possible to agree on the long-term aims and ambitions in this field. It

avancé. D'autre part, l'élimination d'au moins la grande pauvreté — dans le sens limité de versements en espèces — doit pouvoir être réalisée bientôt dans les parties riches de l'Europe, à condition que l'on dispose d'informations adéquates sur les raisons qui sont à l'origine des différentes situations de pauvreté et sur la manière appropriée de les traiter. Mais dans l'un et l'autre cas, les programmes visant à la croissance ne seront pas suffisants, à eux seuls, pour vaincre la pauvreté et il faudra les compléter par des méthodes plus sélectives.

42. Les politiques traditionnelles pour supprimer ou atténuer la pauvreté sont trop souvent axées sur le soutien financier. Pour être efficaces et pour amener un changement réel dans la situation des nécessiteux, ces prestations doivent être coordonnées avec des actions menées dans d'autres domaines, tels que ceux du logement et des soins médicaux, parallèlement à des mesures visant à réduire l'exclusion sociale et à donner accès à la vie active et à la participation aux activités sociales. Les politiques de l'emploi et de l'éducation doivent se voir accorder une attention spéciale et les ressources nécessaires.

43. De même, le simple versement de prestations en espèces est insuffisant pour maîtriser la pauvreté, sauf en cas de besoins financiers temporaires ou lorsque le seul problème réside dans l'insuffisance du revenu régulier. Pour les cas où la seule question est celle d'un soutien financier, il est souhaitable que le système général de sécurité sociale puisse assurer des prestations suffisantes pour au moins la majorité des situations difficiles. L'examen individuel et la vérification des ressources devraient être évités ou simplifiés lorsque cela est possible, car de nombreuses personnes trouvent cette mesure humiliante et peuvent de ce fait renoncer à demander de l'aide. Une procédure rapide et simple est également essentielle.

44. Une conséquence de la Charte sociale européenne est que l'aide sociale devrait être apportée en tant que droit statutaire, avec la possibilité pour la personne intéressée de réclamer ce droit et de faire appel en cas de rejet de sa demande.

45. Le principe du droit à l'aide sociale perdra de son intérêt si les prestations prévues sont trop limitées ou si le taux des prestations est trop bas. Un système de protection sociale qui fonctionne bien implique donc certaines exigences et normes minimums, qui doivent être raisonnablement en proportion avec le niveau de vie moyen dans l'Etat en question.

46. Il est vrai qu'une politique européenne contre la pauvreté doit tenir compte des diverses situations nationales et permettre des approches différentes ainsi que — pour l'instant — des ambitions différentes quant à la garantie d'un certain niveau de revenu. Néanmoins, il devrait être possible de se mettre d'accord sur les buts et

seems difficult however to find a way to define poverty, or an income level to delimit poverty, which would be valid for all Council of Europe member states. Thus, a definition of a minimum income as, for example, a certain proportion of the average wage may indicate an income level which is enough to provide a decent standard of living in a high-wage country, but may be clearly insufficient in a country where the average wage is very low or reduced.

47. There is a certain risk that standards and measures defined in a very general way to cover substantial variations between all member states will be too vague or too empty to be the basis of an effective combat against poverty. Definitions related to standards common for certain groups of states could help to reduce this ambiguity. In this connection, there is also reason to consider whether a guaranteed minimum income defined in proportion to existing standards in each country — like the average standard of living, minimum wages for full-time workers etc. — could help to encourage and speed up the improvement and development of social security and social assistance schemes.

48. In this paper many references have been made to the Council of Europe's Social Charter, a large part of which covers social rights. The right to protection against poverty in a wide sense would fit very well in the Charter, and would call attention to the fact that poverty remains a serious social problem in Europe today. Such a provision would also guarantee that the fight against poverty — which obviously requires more than an occasional effort and must be continued for a considerable time — is regularly reviewed and discussed within the Council of Europe.

49. In conclusion, it should be noted that a careful analysis of the causes of poverty in the countries of central and eastern Europe calls for studies and the presentation of a number of decisive factors which, in the western countries, operate on a scale and under conditions which are completely different:

- a. the excessive mortality rates, for which there is an upward trend, affecting men in particular, but also women of working age;
- b. the high rate of infant mortality;
- c. a sharp increase in the number of pensioners (on account of early retirement);
- d. the very special consequences of the increase in the number of incomplete families (70 % of families with disabled children belong to this group);

ambitions à long terme dans ce domaine. Il paraît difficile, toutefois, de trouver un moyen de définir la pauvreté — ou un niveau de revenu délimitant la pauvreté — qui serait valable pour l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe. Ainsi, une définition d'un revenu minimum, par exemple une certaine proportion du salaire moyen, correspondra à un niveau de revenu suffisant pour assurer un niveau de vie décent dans un pays où les salaires sont élevés, mais indiquera un niveau nettement insuffisant dans un pays où le salaire moyen est très bas ou subit une réduction.

47. Il y a un certain risque que les normes et mesures définies d'une manière très générale afin de recouvrir des variations importantes entre tous les Etats membres ne soient trop vagues ou trop vides de substance pour former la base d'une lutte effective contre la pauvreté. Des définitions liées aux normes communes à certains groupes d'Etats pourraient aider à réduire cette ambiguïté. A ce propos, il serait peut-être opportun d'examiner si un revenu minimum garanti, défini en proportion des normes existantes dans chaque pays — comme le niveau de vie moyen, les salaires minimums pour les travailleurs à plein temps, etc. — pourrait aider à encourager et à accélérer l'amélioration et le développement des systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale.

48. Dans le présent document, nous avons fait de nombreuses références à la Charte sociale européenne, qui pour une part importante comprend des droits sociaux. Le droit à la protection contre la pauvreté au sens large du terme aurait tout à fait sa place dans la Charte et attirerait l'attention sur le fait que la pauvreté reste un grave problème social dans l'Europe d'aujourd'hui. Une telle mesure garantirait également que la lutte contre la pauvreté — qui manifestement exige davantage qu'un effort occasionnel et doit se poursuivre pendant un laps de temps considérable — serait régulièrement réexaminée et discutée au sein du Conseil de l'Europe.

49. Enfin il convient de remarquer qu'une analyse minutieuse des causes de la pauvreté dans les pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est impose des études ainsi que la présentation de nombre d'éléments déterminants intervenant, dans les pays occidentaux, dans des dimensions et des conditions tout à fait différentes:

- a. l'excessive mortalité, avec tendance à la hausse, notamment des hommes, mais aussi des femmes, en âge d'activité professionnelle;
- b. l'indice élevé de la mortalité infantile;
- c. un fort accroissement du nombre des retraités (en raison des préretraites);
- d. les conséquences particulières de l'augmentation du nombre des familles incomplètes (70 % des familles avec enfants handicapés appartiennent à ce groupe);

e. the delayed start in life for young people caused by both labour market difficulties and inadequate mobility (lack of housing);

f. the high number of families comprising several generations, which is a symptom of poverty and, at the same time, a source of reassurance at the social level.

APPENDIX I

The outlook in Poland for 1992

by Mr Wielowieyski

(member of the Social, Health and Family Affairs Committee)

1. Poverty is one of the main social and economic problems in Poland. Both this problem, which is becoming more extensive and deep-seated and the lack of genuine possibilities for change constitute a threat to the reform process and the comprehensive transformations undertaken in 1989. Poverty represents a threat to the privatisation of the economy and to the changes in the system of ownership. It is an obstacle to the democratisation of society, to political changes and to citizens' activity. It has the effect of depriving most of society of material, cultural and civilising assets. Poverty is the chief impediment to Poland's integration into the western fold.

2. Poverty in Poland is massive, structural and persistent in nature. For many years, the scientific community hardly mentioned such problems as the situation of low-income social groups, the glaring shortage of housing, the persistence of material and cultural backwardness in certain areas and the link between poverty and disease. The problems at the root of mass, structural poverty have not been the subject of political and economic analysis, nor has any measure been taken in this field. The very term "poverty" was used only to describe strictly limited cases (broken homes, certain categories of the elderly, alcoholics, victims of reverses of fortune).

3. According to estimates, officially recognised poverty affected between 5% and 8% of the population in the 1970s. From 1978 onwards, the phenomenon gained considerable momentum. It is estimated that more than 35% of the total population lived on low incomes in 1991 (including 15% whose incomes were at the minimum subsistence level). The drop in real incomes which affected more than 80% of households in 1990 testifies to the scale of the impoverishment of the population caused by the introduction of free market conditions. Few households have incomes above the 1991 average (some 20% of the total number of households, including barely 10% who could point to an income of double the social minimum). These data prove that the gap between the lowest and highest incomes of Polish households is not very great. The studies carried out up to now do not take into account the incomes of the most well-to-do households, which represent roughly 10% of the total number of households.

4. Poverty in Poland is largely dictated by macro-economic processes (as it was in the past). In the

e. le retard du départ dans la vie des jeunes tant en raison des difficultés sur le marché du travail qu'à cause d'une mobilité insuffisante (manque de logements);

f. le nombre élevé de familles réunissant plusieurs générations, ce qui est un symptôme de pauvreté et constitue en même temps un facteur sécurisant au niveau social.

ANNEXE I

Perspective de la Pologne en 1992

par M. Wielowieyski

(membre de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille)

1. Le problème de la pauvreté est en Pologne l'un des principaux problèmes sociaux et économiques. Autant ce problème, qui prend de l'ampleur et s'approfondit, que le manque de possibilités réelles de changer la situation constituent une menace pour les réformes et la transformation systémique engagée en 1989. La pauvreté représente une menace pour la privatisation de l'économie et pour les changements en matière de propriété. Elle est une entrave aux processus de démocratisation de la société, aux changements politiques, à l'activité des citoyens. Elle fait que la majorité de la société se trouve écartée autant des biens matériels que culturels et civilisateurs. La pauvreté constitue la principale entrave à l'intégration de la Pologne aux pays occidentaux.

2. La pauvreté en Pologne a un caractère massif, structurel et persistant. Durant de nombreuses années, les milieux scientifiques ont à peine signalé les problèmes tels que situation de groupes sociaux aux bas revenus, flagrant déficit de logements, persistance d'enclaves désavantagées au niveau matériel et culturel, lien entre la pauvreté et la pathologie. Les problèmes se situant à la base de la pauvreté massive et structurelle n'ont pas été notamment l'objet d'une analyse politique et économique, de même qu'aucune mesure sur ce plan n'avait été prise. Le terme même de pauvreté n'était utilisé que pour qualifier des enclaves strictement limitées (familles désintégrées, certaines personnes âgées, alcooliques, victimes de revers de fortune).

3. Suivant les évaluations, dans les années 70, la pauvreté officiellement reconnue avait touché de 5 à 8% de la population. A partir de 1978, le phénomène en question a considérablement gagné en dynamisme. Suivant les appréciations, plus de 35% de l'ensemble de la population avait en 1991 de bas revenus (dont 15% des revenus se situant au niveau minimum de subsistance). La baisse des revenus réels, qui a touché en 1990 plus de 80% des ménages, témoigne de l'échelle de l'appauvrissement de la population dû à l'introduction des rapports de marché libre. Peu nombreux sont les ménages dont les revenus sont supérieurs à la moyenne de 1991 — par rapport au nombre global des ménages, ils représentent quelque 20% dont 10% à peine pouvaient se prévaloir de revenus étant le double du minimum social. Ces données prouvent que l'écart entre les revenus les plus bas et les plus élevés des ménages polonais est peu important. Les études effectuées jusqu'à présent ne tiennent pas compte des revenus des ménages les plus aisés qui représentent 10% environ du nombre global des ménages.

4. La pauvreté est dictée en Pologne (maintenant comme dans le passé) par les processus macro-écono-

post-war period, the policy of low wages, full employment and limited consumption was based on doctrinaire economic principles. Wages were raised in response to the growing of social protest and the inflationary spiral. They imparted a further pathological aspect to the process of social distribution of income, limiting the state to the role of aligning state sector salaries as closely as possible with the minimum subsistence level.

5. Given the maintenance of low wages, the standard of living depended on the social benefits awarded by the state, since citizens were deprived of the possibility of taking steps to protect their own welfare. In fact, wages remained low but the state undertook to supplement them. Welfare benefits and social services were subsidised by the state budget, as were the prices of many goods and services made available to the general public. Since the end of the 1980s, the price subsidies for goods and services have been regularly cut back, including those for housing, energy, commodities, education, health care and culture. This has led to a further decline in the already low standard of living, especially in view of the continued application of the low wage policy.

6. In Poland, we have a situation where the state, still the largest single employer, guarantees minimum income levels for most of the population. Officially, education is free, as are the health care services, while housing is subsidised and the system of social insurances is nationalised, thus furthering citizens' dependence on the state. The private sector is taking shape slowly and as yet covers only a small part of the economy and services. The low level of social prosperity considerably limits the potential for escape from the authority of the employer and the national supplier of services.

7. Measured in terms of traditional criteria, poverty affects all segments of the population in Poland: the elderly, incomplete families, large families, the disabled, alcoholics. The factors determining "traditional" poverty are the following: hunger, disruption of the family, poor housing conditions, lack of qualifications, low levels of education and training and alcoholism as cause and effect. Further factors are the lack of ambition for the training of children, social passivity and isolation. Poverty frequently went hand-in-hand with delinquency, which was encouraged by a well developed and repressive prison system.

8. The groups of persons afflicted by structural poverty as defined in accordance with traditional criteria (the cycle of low incomes — low standard of living — minimum state guarantees — the subculture of the poor) are being joined by groups of newly-poor people emerging as a result of the process of comprehensive change. In many cases, they do not present the traditional features of poverty: they include well-educated young people with high professional and consumer goals and stable families. They also include farmers, manual workers, representatives of professions demanding a high level of qualification, experienced workers and young graduates. They react in different ways to the decline in the standard of living and the poverty affecting themselves and their families. The situation confronting them inspires resignation, apathy

miques. Dans l'après-guerre, la politique des bas salaires, du plein emploi et de la consommation limitée appartenait aux principes économiques doctrinaires. L'augmentation des bas salaires s'effectuait sous l'effet des protestations sociales qui s'amplifiaient et des mécanismes de la surenchère. Ils conféraient un caractère supplémentaire pathologique aux processus de répartition sociale des revenus, limitant le rôle de l'Etat à aligner approximativement les salaires du secteur d'Etat sur le coût minimal de la vie.

5. Avec le maintien des bas salaires, le niveau de vie dépendait des prestations sociales accordées par l'Etat, la possibilité de prendre des mesures propres de prévoyance étant enlevée aux citoyens. En effet, les salaires étaient toujours bas, mais l'Etat s'engageait à les fournir. Les prestations et les services sociaux étaient subventionnés à partir du budget de l'Etat, de même qu'étaient subventionnés les prix de beaucoup de marchandises et de services prêtés à la population. Depuis la fin des années 80, les subventions sont régulièrement limitées aux prix des marchandises et des services: à l'habitat, à l'énergie, aux denrées, à l'instruction, à la protection de la santé, à la culture. Cela a entraîné une baisse du niveau de vie pourtant déjà très bas, d'autant plus que la politique des bas salaires est maintenue.

6. En Pologne, nous avons pour la majorité de la population la situation des bas revenus garantis par l'Etat, qui demeure le plus grand employeur. Au point de vue formel, l'instruction est gratuite tout comme les services liés à la protection de la santé, l'habitat est subventionné, le système des assurances sociales est nationalisé, ce qui favorise une situation de dépendance du citoyen par rapport à l'Etat. Le secteur privé se forme lentement et n'englobe toujours qu'une moindre partie de l'économie et des services. Le faible degré d'aisance de la société limite considérablement les possibilités de se libérer de l'employeur et du prestataire de service national.

7. Il existe en Pologne toutes les catégories comptant parmi les groupes de populations vivant dans la pauvreté suivant les critères traditionnels: les personnes âgées, les familles incomplètes, les familles nombreuses, les handicapés et les alcooliques. Les facteurs déterminant la pauvreté traditionnelle sont: l'inanition, la désorganisation de la famille, de mauvaises conditions de logement, le manque de qualifications, un bas niveau de l'éducation et de l'instruction, l'alcoolisme apparaissant comme cause et effet. En outre, le manque d'aspiration quant à la formation des enfants, la passivité et l'isolement sociaux, et la pauvreté allaient souvent de pair avec la délinquance, encore favorisée par un système pénitentiaire développé et répressif.

8. Aux groupes des personnes pauvres structurellement créés d'après les anciens critères (la chaîne bas revenus — bas niveau de vie — les garanties minimums de l'Etat — la subculture des pauvres) s'ajoutent les groupes des nouveaux pauvres émergeant en résultat du processus des changements systémiques. Souvent ils ne se caractérisent pas par les traits traditionnels propres aux personnes pauvres; il y a parmi eux des jeunes bien formés, aux aspirations professionnelles et consummatrices élevées, possédant des familles qui fonctionnent bien. Ce sont tant des agriculteurs, des ouvriers que des représentants de professions imposant de hautes qualifications, des travailleurs chevronnés et des jeunes diplômés. Ils réagissent différemment à la baisse du niveau de vie et à la pauvreté qui les touchent, eux et leur famille. La situation dans laquelle ils se sont

and indifference in some, while others manifest increased activity and aggressiveness and are prompted to make feverish efforts to secure prosperity (frequently outside the official economic system). The tendency to emigrate to the western countries is still strong among young graduates who do not wish to belong to the sub-culture of poverty.

9. The problems of the fight against mass poverty and adjustment to the sub-culture of poverty have not been given the prominence or attention they deserved in the social and economic programmes introduced since 1989 in Poland. Attention has been focused exclusively on the establishment of systems of assistance for those who are unable, by their own efforts, to secure a minimum level of resources. On the basis of the argument that the problem will be solved by future economic growth, no measures have been taken on behalf of poor people who have adapted to a low standard of living.

10. The limitation of consumer spending and individual income recommended by the experts as a means of spurring economic growth cannot be effective in Poland's current circumstances. One feature of the situation in Poland is that spending and average incomes are low; basic needs (food, housing and clothing) take up nearly 80% of income 50% of which is spent on food. Expenditure on culture, services, education, healthcare and leisure absorbs about 10% of monthly income. The subsequent limitation of incomes and consumer spending may — with the mass poverty which exists — serve to promote an adaptation to the sub-culture of poverty, on the one hand, and increased emigration to the west, on the other.

11. Both the mass adaptation to the culture of poverty and the flight of the most enterprising people constitute a serious obstacle to the process of comprehensive change in Poland. The state is under increasing pressure from the growing demands for a guaranteed minimum income for ever larger population groups. In addition to pensioners, incomplete families, the disabled and the sick, the persons concerned nowadays also include workers in industries made bankrupt as a result of economic reforms, farmers grappling with the difficulty of disposing of their products, workers in education and healthcare and representatives of many other fields of endeavour.

12. National income has declined in Poland since the end of the 1970s. The state has increasingly less scope to provide assistance and guarantee incomes. However, the number of people requiring assistance is growing constantly. The unemployed are today the largest group among the "new" poor in Poland (there were 2 240 000 of them in January 1992, representing 16,4% of persons employed outside agriculture or 11,4% of all workers; the number of redundant people in agriculture is not known exactly, but is estimated at some 1 500 000).

13. On account of the low level of social prosperity, it is very difficult to select appropriate means of assistance in Poland. The traditional means of assistance to the poor are widely known and applied in

trouvés provoque chez certains la résignation, l'apathie et l'indifférence, chez d'autres une activité accrue et une agression qui les portent à entreprendre de fiévreuses démarches en vue de s'assurer la prospérité (souvent en dehors du système officiel de l'économie). La tendance à l'émigration vers les pays de l'ouest est toujours forte parmi les jeunes diplômés, qui ne veulent pas s'adapter à la «subculture» de la pauvreté.

9. Les problèmes de la lutte contre la pauvreté de masse et contre l'adaptation à la subculture de la pauvreté n'ont pas trouvé la place ni attiré l'attention qui leur étaient dues dans les programmes sociaux et économiques apparaissant depuis 1989 en Pologne. L'attention a été axée uniquement sur la création de systèmes d'assistance à ceux qui ne sont pas en mesure de s'assurer par leurs propres forces un minimum de moyens de subsistance. Partant de la thèse que le problème sera résolu dans l'avenir avec la croissance économique future, aucune mesure n'a été prise à l'égard des personnes pauvres qui se sont adaptées à un bas niveau de vie.

10. La limitation ultérieure de la consommation et des revenus individuels, recommandée par les experts comme moyen de susciter la croissance économique, ne peut être efficace dans les conditions de la Pologne. Nous avons notamment affaire en Pologne à la situation où la consommation et les revenus moyens sont bas : les dépenses pour les besoins élémentaires (nourriture, logement, vêtements) représentent près de 80% des revenus moyens, dont 50% pour la nourriture. Les dépenses liées à la culture, aux services, à l'éducation, à la protection de la santé et au repos constituent 10% environ des revenus mensuels. La limitation des revenus et de la consommation risque de servir — avec la pauvreté de masse qui existe — une adaptation à la subculture des pauvres d'une part, et, d'autre part, une émigration accrue vers l'ouest.

11. Autant l'adaptation massive à la culture de la pauvreté que la fuite des personnes les plus entreprenantes constituent une grave entrave aux processus des changements systémiques en Pologne. L'Etat se trouve sous la pression accrue des revendications croissantes de revenu minimum garanti à des groupes de population toujours plus vastes. A part les retraités, les familles incomplètes, les handicapés et les personnes atteintes de maladie, il s'agit aujourd'hui également des travailleurs des industries en faillite à la suite des transformations économiques, des agriculteurs aux prises avec les difficultés d'écoulement de leurs produits, des travailleurs de l'enseignement et de la protection de la santé, et des représentants de beaucoup d'autres domaines.

12. Depuis la fin des années 70, le revenu national accuse une baisse en Pologne. Les possibilités de l'Etat de prêter assistance et de garantir des revenus sont toujours plus restreintes. Pourtant le nombre de personnes ayant besoin d'assistance croît sans cesse. Les chômeurs constituent aujourd'hui en Pologne le groupe le plus nombreux parmi les nouveaux pauvres (ils étaient 2 240 000 en janvier 1992, soit 16,4% parmi les personnes employées en dehors de l'agriculture ou 11,4% de l'ensemble des travailleurs; le nombre de personnes sans emploi dans l'agriculture n'est pas exactement connu, il est évalué à quelque 1 500 000 personnes).

13. En raison du faible degré d'aisance de la société, il est fort difficile d'opérer un choix en Pologne quant aux moyens d'assistance appropriés. Les moyens et les méthodes d'assistance aux personnes pauvres au

Poland. The laws and regulations are constantly being improved: 1991 saw the entry into force of a new social welfare act which introduces legal guarantees of assistance to persons who are unable to secure their own means of existence. A network of national and extra-national institutions has been set up with the task of helping the poor. Similarly, a system of training has been established for social workers possessing the requisite qualifications for both the provision of practical assistance and the introduction of work schemes involving social groups, with the aim of overcoming the passivity and isolation of indigent population groups and integrating them into society. Even though there are still some gaps in this field or groups of people not receiving assistance, the situation is improving steadily: the number of non-governmental organisations is growing all the time, while bodies promoting local autonomy, people of good will and denominational organisations are contributing to the aid given to the poor.

14. The main problem in Poland in 1992 is that of eliminating large-scale poverty, overcoming the tendency to adapt to the sub-culture of poverty and halting the emigration of qualified (educated) young people who are not equipped to face poverty and wish to leave the country for lack of other ways of escaping destitution.

15. It is well known that economic growth, education, the development of the infrastructure and any measures to promote a free market system are the best means of overcoming mass poverty. However, this axiom is too indefinite to be applied in 1992 in Poland, given the extremely difficult economic, social and political conditions.

16. Poland and the other countries of central and eastern Europe are expecting assistance from the western countries, which will enable them to institute sustainable economic and social mechanisms and free them from the vicious circle of massive, structural and persistent poverty.

APPENDIX II

Recommendation No. R (92) 4 of the Committee of Ministers to member states on the co-ordination of employment, social and educational services for the integration and reintegration into employment of persons with difficulties¹

Reporting committee: Social, Health and Family Affairs Committee.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Doc. 6185 and Reference No. 1665 of 21 March 1990.

Draft recommendation adopted unanimously by the committee on 17 March 1992.

Members of the committee: Mr Pini (*Chairman*), Mrs Håvik, Mr Rathbone (*Vice-Chairmen*), Mrs Albrink, MM. Banks, Beix, Bowden, Curto, Diaz de Mera, Ferris, Fiandrotti (*Alternate: Martino*), Foschi,

sens traditionnel sont assez largement connus et appliqués en Pologne. Les règlements juridiques sont constamment améliorés — en 1991 est entrée en vigueur une nouvelle loi sur l'assistance sociale, laquelle introduit des garanties légales d'assistance aux personnes qui ne sont pas en mesure de se procurer elles-mêmes les moyens d'existence. Un réseau d'institutions nationales et extranationales dont la tâche est d'aider les pauvres a été établi. De même a été créé un système de formation des travailleurs du domaine social qui ont les qualifications requises autant pour porter une aide matérielle que pour introduire les moyens de travail avec les associations visant à surmonter la passivité et l'isolement des groupes de population pauvre, pour intégrer ceux-ci à la société. De même, s'il y a encore certaines lacunes qui se présentent dans ce domaine ou des groupes sans assistance, la situation s'améliore constamment: les organisations extragouvernementales sont de plus en plus nombreuses, les organes de l'autonomie locale, les gens de bonne volonté et les organisations confessionnelles se joignent à l'aide apportée aux pauvres.

14. En 1992, le problème fondamental en Pologne est de supprimer la pauvreté massive, de surmonter la tendance à s'adapter à la subculture des pauvres et de mettre un frein à l'émigration des jeunes qualifiés (instruits) qui veulent quitter le pays par défaut d'autres possibilités de fuir la misère.

15. Il est généralement connu que la croissance économique, l'éducation, le développement de l'infrastructure ainsi que toute mesure favorisant le marché libre sont les meilleurs moyens de surmonter la pauvreté de masse. Cette vérité est pourtant trop générale pour qu'elle puisse être appliquée en 1992 en Pologne, vu les conditions extrêmement difficiles sur les plans économique, social et politique.

16. La Pologne ainsi que les autres pays de l'Europe centrale et de l'Europe de l'Est s'attendent de la part des pays occidentaux à une aide qui leur permettrait de mettre en marche des mécanismes économiques et sociaux durables, les libérant du cercle vicieux de la pauvreté massive, structurelle et persistante.

ANNEXE II

Recommandation n° R (92) 4 du Comité des Ministres aux Etats membres sur la coordination des services d'emploi, sociaux et d'éducation pour l'insertion ou la réinsertion professionnelle des personnes en difficulté¹

Commission chargée du rapport: commission des questions sociales, de la santé et de la famille.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 6185 et Renvoi n° 1665 du 21 mars 1990.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 17 mars 1992.

Membres de la commission: M. Pini (*Président*), M^{me} Håvik, M. Rathbone (*Vice-Présidents*), M^{me} Albrink, MM. Banks, Beix, Bowden, Curto, Diaz de Mera, Ferris, Fiandrotti (*Remplaçant: M. Martino*), Foschi, Gouteyron,

1. This text is published separately. It is available on request from the Distribution Service, Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex.

1. Ce texte a été publié séparément. Il est disponible sur demande adressée au Service de la distribution, Conseil de l'Europe, F-67075 Strasbourg Cedex.

Gouteyron, *Gusenbauer*, Mrs Haarstad, Mrs Haglund, Mrs Haller, Mrs Halonen, MM. Jurgens, Karakaş, *Koehl*, Koulouris, Liapis, *Libicki*, *Joaquim Marques*, Menzel, *Meyer zu Bentrup*, *Mikan*, Ottenbourgh, Miss *Özver*, MM. Palacios, Pasquino, Péciaux, Psaila Savona, Mrs Ragnarsdóttir, MM. Regenwetter, Reimann, Mrs Rossi, Mrs Rothmayerová, Mr Schwimmer (*Alternate: Strimitzer*), Mrs Soutendijk-van Appeldoorn, Mr *Ternak*, Mrs Ugrin, Mr Wielowieyski.

N.B. The names of the members present at the meeting are printed in italics.

See 20th Sitting, 7 October 1992 (adoption of the draft recommendation); and Recommendation 1196.

Gusenbauer, M^{mes} Haarstad, Haglund, Haller, Halonen, MM. Jurgens, Karakaş, *Koehl*, Koulouris, Liapis, *Libicki*, Joaquim Marques, Menzel, *Meyer zu Bentrup*, *Mikan*, Ottenbourgh, M^{lle} *Özver*, MM. Palacios, Pasquino, Péciaux, Psaila Savona, M^{me} Ragnarsdóttir, MM. Regenwetter, Reimann, M^{mes} Rossi, Rothmayerová, M. Schwimmer (*Remplaçant: M. Strimitzer*), M^{me} Soutendijk-van Appeldoorn, *M. Ternák*, M^{me} Ugrin, M. Wielowieyski.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Voir 20^e séance, 7 octobre 1992 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1196.