

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

8 May 1992

Doc. 6623

OPINION

**on severe poverty and social exclusion:
toward guaranteed minimum levels of resources¹**

(Rapporteur: Mr SVENSSON,
Sweden, Social Democrat)

I. Introduction

1. Although the member countries of OECD increased their Gross National Product throughout the 1980s, poverty in western Europe at the same time became more prevalent, even though developments differed in various countries. This paradox, confirmed as far as the member states of the European Community are concerned, presumably also holds for other countries in western Europe. The situation is of course aggravated by the events in central and eastern Europe, when the economic reforms, although highly necessary, have brought with them even greater poverty among large segments of the population.

2. Even though the poverty of the populations in central and eastern Europe, let alone in large parts of the developing world, is on a dramatically larger scale than in western Europe, we should also pay attention to the latter. In the mid-1970s, it was estimated that some 30 million people in the then nine European Community member states were living in poverty, affecting over 10% of households. The figures for the increase in poverty in the mid-1980s, even given the inaccuracy of available statistical methods showed a rise in poverty of between 10 and 20% compared to previously. Thus, the paradox of growing national wealth and growing individual poverty is very much in evidence even in the wealthier of our countries.

3. A point should be noted which the Rapporteur is not alone in making: there is no automatic link between economic growth and human progress! And there is another far more unpalatable fact: no automatic link exists between wealth and the distribution of wealth. In other words, there is a lack of solidarity.

1. See Doc. 6592.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

8 mai 1992

Doc. 6623

AVIS

**sur l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale:
vers des ressources minimales garanties¹**

(Rapporteur: M. SVENSSON,
Suède, social-démocrate)

I. Introduction

1. Bien que les pays membres de l'OCDE aient augmenté leur produit national brut pendant les années 80, la pauvreté en Europe occidentale a connu une aggravation pendant la même période, la situation variant cependant selon les pays. Il est probable que cette contradiction, confirmée dans le cas des Etats membres de la Communauté européenne, existe aussi dans d'autres pays d'Europe occidentale. Les événements en Europe centrale et de l'Est, où les réformes économiques, quoique indispensables, ont plongé encore davantage dans la pauvreté de larges fractions de la population, ont évidemment contribué à aggraver la situation.

2. Bien que la pauvreté des populations d'Europe centrale et de l'Est, sans parler de celle qui sévit dans plusieurs régions du tiers monde, atteigne des proportions beaucoup plus inquiétantes qu'en Europe occidentale, nous devrions aussi nous préoccuper de ce qui se passe dans cette dernière. En 1975, l'on a évalué à environ 30 millions — soit plus de 10% des foyers — le nombre de personnes vivant dans la pauvreté dans les neuf Etats membres de la Communauté européenne d'alors. Même compte tenu du manque de précision des méthodes statistiques disponibles, les chiffres relatifs à la pauvreté en 1985 indiquaient par rapport à la situation antérieure un accroissement de ce phénomène de l'ordre de 10 à 20%. Ainsi, la contradiction qu'il y a entre l'accroissement de la richesse nationale et l'accroissement de la pauvreté individuelle apparaît clairement, même dans les pays les plus riches.

3. Une constatation s'impose qui n'est pas propre au seul rapporteur: il n'y a pas de lien automatique entre croissance économique et progrès de l'être humain! Et il est une autre constatation autrement insupportable, c'est l'absence de lien obligé entre la richesse et sa distribution, autrement dit le défaut de solidarité.

1. Voir Doc. 6592.

4. The difficulties involved in creating a social Europe — if indeed, it is created, even with the participation of eleven as opposed to twelve countries — clearly demonstrate that the Europe of 1993 is in danger of being exclusively a Europe for industry. It is currently fashionable to extol business ethics, competition and success; and those who preach the virtues of profit to the exclusion of all other values have been confirmed in their beliefs by the collapse of the dictatorial regimes in eastern Europe and their planned economies.

II. Relative poverty and absolute poverty

5. It is true that the majority of west Europeans enjoy an adequate standing of living and well-being. They have jobs and housing, are comparatively well educated, etc. and are in principle protected against unforeseen hardships, particularly of an economic nature. Nevertheless, it is estimated that 16 % of the Twelve's population live below the relative poverty line. Young people, especially young girls, are specially exposed. (Relative poverty line refers to income at 50 % of a given country's average income. It is regarded by the European Community as the most valid definition of poverty in a given country.)

6. It is, admittedly, difficult to define this concept: interpreting it is a subjective process and depends on whether it is seen from the viewpoint of, for instance, Greece or Denmark. Nevertheless, it can be translated into figures, and there is a measure of agreement (although some contest this idea) that the poverty threshold should be set at 40 % to 50 % of the average wage in a given country. In Poland, the number of people living below the poverty line increased to 40 % in 1990 (from 23 % in 1989), and in Bulgaria it is estimated at 20 % of the population.

7. But another threshold has appeared, even in our own Europe as well as in central and eastern Europe: the absolute poverty line defined by UNICEF as "the income level which allows for the least costly satisfaction of a minimum nutritionally adequate diet plus a few other essential non-food requirements".

8. At the colloquy entitled "Towards greater social justice in Europe: the challenge of marginalisation and poverty", held in Strasbourg from 3 to 5 December 1991, the scandal of the emergence and spread of poverty in Europe was condemned and the argument of budgetary constraints used by governments to avoid fulfilling their obligations was exposed as fallacious.

4. Les difficultés à réaliser l'Europe sociale, si tant est qu'elle se fasse, même à onze et non à douze, montrent bien que l'Europe de 1993 risque de n'être que celle de l'industrie. Il est de bon ton aujourd'hui de valoriser, sans réserve, les préoccupations mercantiles, la compétition et la réussite; et l'échec des régimes dictatoriaux de l'Est et de leur économie planifiée viennent conforter les chantages du profit à l'exclusion de toutes les autres valeurs.

II. Pauvreté relative et pauvreté absolue

5. Dans leur majorité, certes, les populations d'Europe occidentale jouissent d'un niveau de vie et de bien-être satisfaisant. Elles possèdent un emploi, un logement, ont un certain niveau d'éducation, etc., et se trouvent en principe protégées contre tout coup du sort, notamment les risques d'ordre économique. Mais parmi la population des Douze, ils seraient néanmoins 16 % à vivre en dessous du seuil de pauvreté relative. Ce sont les jeunes, surtout les femmes, qui sont particulièrement exposés. (Le seuil de pauvreté relative correspond à un revenu de 50 % du revenu moyen d'un pays donné. C'est, d'après la Communauté européenne, la définition la plus exacte de la pauvreté dans un pays donné.)

6. Cette notion est certes difficile à appréhender, et l'appréciation en est subjective et différente selon, par exemple, que l'on se trouve en Grèce ou au Danemark. Mais néanmoins, elle peut se traduire en chiffres et certains s'accordent pour fixer le seuil de pauvreté à 40 ou 50 % du revenu moyen dans un pays donné. En Pologne, le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté est passé à 40 % de la population en 1990 (contre 23 % en 1989), et en Bulgarie à 20 %.

7. Un autre seuil est atteint, en particulier en Europe centrale et orientale, mais aussi en Europe occidentale: c'est le seuil de la pauvreté absolue défini par l'Unicef comme le niveau de revenu permettant d'assurer, au moindre coût, une alimentation correspondant aux normes nutritionnelles minimales ainsi que la satisfaction de quelques autres besoins non alimentaires essentiels.

8. Le colloque sur une plus grande justice sociale en Europe: le défi de la marginalisation et de la pauvreté, tenu à Strasbourg du 3 au 5 décembre 1991, a dénoncé le scandale de l'émergence et du développement de la pauvreté en Europe; les participants se sont accordés pour réfuter l'argument des contraintes budgétaires avancé par les gouvernements, contraintes qui ne doivent pas les dispenser de leur obligation de

9. A society in which one-third of the population live in bad economic and social conditions is being presented to us as inevitable. But it should not be forgotten that poverty is a destabilising factor in society; a poor minority can hardly be expected to watch indefinitely from the sidelines as the majority goes about the business of living. There will soon be a total of 700 million "haves" in the world — against more than 7 000 million "have-nots"!

III. Poverty: a violation of human rights

10. Poverty in Europe must not be tolerated. It represents a violation of fundamental human rights, which states acknowledge and undertake to implement when joining the Council of Europe. In two separate but comparable conventions, the Council of Europe sought the recognition of civil and political rights on the one hand (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms) and of social and economic rights (Social Charter) on the other, while also affirming their indivisibility; but it is not pursuing this process to its logical conclusion, as prospective members of the Organisation are only required to comply with the European Convention on Human Rights.

11. Surely evicting a family from their home because they cannot pay the rent is a violation of human rights! The right to work and the right to the minimum resources required for a decent existence are human rights, and these rights are essential to the exercising of civil and political rights. Children's rights, recently enshrined in the United Nations convention on the subject, are flouted daily in Europe as graphically demonstrated by infant mortality rates in central and eastern Europe (1989: 14 for every 1 000 births in Bulgaria, 16/1 000 in Hungary and 25/1 000 in the Soviet Union, as opposed to 8/1 000 in the OECD countries). Freedom of movement, the right of citizens to travel abroad and the traditional acceptance of immigrants are being called in question by fears of mass migration. Migration from eastern Europe (with an estimated 1,3 million settling in the West in 1990) is now motivated by purely economic concerns. This phenomenon is occurring at a difficult time in view of migratory pressure from the south and the spread of xenophobic political movements in Europe itself. The West's economic and social aid must be designed to ensure that east-Europeans stay in their own countries.

12. In order to combat poverty it is essential to reject its inevitability, as well as the theory that the poverty of a minority is a *sine qua non* condition of the success of the majority at both

mettre sur pied un filet de sécurité offrant à tous un minimum de protection sociale.

9. On veut nous faire croire à l'inéluctabilité d'une « société des deux tiers » qui comporte un tiers de pauvres vivant dans de mauvaises conditions économiques et sociales. Mais il ne faut pas oublier que la pauvreté est un facteur déstabilisateur dans une société; une minorité de pauvres ne peut se contenter indéfiniment et passivement de regarder vivre la majorité. Dans le monde, les nantis seront bientôt 700 millions et les exclus plus de 7 milliards!

III. La pauvreté: une violation des droits de la personne

10. La pauvreté en Europe ne doit pas être tolérée. Elle est une violation des droits fondamentaux de la personne, droits que par ailleurs les Etats, en devenant membres du Conseil de l'Europe, déclarent reconnaître et s'engagent à appliquer. Le Conseil de l'Europe a voulu dans deux conventions distinctes, mais de niveau comparable, reconnaître d'une part les droits civils et politiques (Convention européenne des Droits de l'Homme) et d'autre part les droits économiques et sociaux (Charte sociale européenne), et affirmer leur indivisibilité; mais il ne va pas jusqu'au bout de sa démarche puisque, pour adhérer au Conseil, seul le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme est exigé.

11. Expulser une famille de son logement parce qu'elle ne peut payer son loyer, n'est-ce pas violer les droits de l'homme! Le droit au travail et le droit à des moyens minimaux pour mener une existence décente sont des droits de la personne, et ces droits sont indispensables à l'exercice des droits civils et politiques. Les droits des enfants récemment inscrits dans la convention pertinente de l'ONU sont démentis tous les jours dans la réalité en Europe, et il faut se référer aux statistiques dramatiques de la situation des enfants en Europe centrale et orientale, notamment aux taux de mortalité infantile (en 1989, 14‰ naissances en Bulgarie, 16‰ en Hongrie, 25‰ en Union Soviétique par rapport aux 8‰ de la zone OCDE). La liberté de circulation, le droit des nationaux à sortir du territoire et les traditions d'accueil sont mis en question par la crainte de hordes migratoires. La migration venue de l'Est (1,3 million aurait déjà immigré à l'Ouest en 1990) a désormais des motivations purement économiques. Ce phénomène intervient dans un contexte difficile où se cumulent pression migratoire du Sud et développement des mouvements politiques xénophobes en Europe. L'aide économique et sociale de l'Ouest doit être de nature à fixer les populations sur leur territoire.

12. Lutter contre la pauvreté exige tout d'abord de refuser l'idée que celle-ci est inévitable, voire de dénoncer la théorie selon laquelle la pauvreté d'une minorité serait la condition *sine*

national and world level, implying that if the North is to remain rich the South must stay poor.

13. We need to adopt a resolutely combative approach and reject a Europe that has room only for the wealthy. What we need, therefore, is a political will and its public expression. Politicians must say unequivocally what kind of Europe they want. Researchers at the UNICEF International Child Development Centre in Florence have illustrated what political measures will influence how many people in a country will fall below the poverty line.

14. To help this political will to emerge, the poor must be made visible and allowed to be heard, which is impossible at present because they lack the means to express themselves. The poor must be transformed from social outcasts into partners. (In France, an organisation called ATD — *Aide à toute détresse* — has documented the situation of 5 000 poor families. Thus it is possible to see how the poor themselves look at their situation.)

15. It is also necessary to change attitudes and remove the moral prejudice against poverty. All too often people with jobs assume that the poorest members of society do not really want to work: in fact, this is a facile, conscience-easing explanation of poverty. We also need to come to terms with the fact that one day the "job-income" tandem will no longer be society's sole point of reference. As it may not be possible to offer jobs to all parts of the population, the only way to help them may be to redistribute existing wealth.

IV. A struggle related essentially to economic policy

16. The struggle against poverty is also — indeed, above all — an economic obligation, for poverty is costly, budgetarily speaking. For however it is done, society ultimately has to protect the individual against poverty, in the last instance through direct social assistance. And however the social welfare system is financed — through payments by the employer, the ordinary taxpayer or a combination of both — it is inescapable. It requires effective, determined action; economic measures: unemployment is the first stage in the exclusion process. Accordingly, it is necessary to develop job opportunities and, above all, find new ways of distributing them more evenly.

qua non de la réussite de la majorité, tant au niveau national qu'au niveau mondial, où la prospérité du Nord ne perdurerait qu'à la condition du maintien de la misère du Sud.

13. Il faut faire preuve d'une attitude résolue de lutte et refuser une Europe où seuls les riches auraient leur place. Il faut donc une volonté politique et l'expression publique de celle-ci; les politiciens doivent clairement définir l'Europe qu'ils souhaitent. Des chercheurs du Centre international pour le développement de l'enfant de l'Unicef, à Florence, ont mis en évidence les incidences de la politique pratiquée sur les personnes d'un pays donné contraintes de vivre en dessous du seuil de pauvreté.

14. Pour aider à l'émergence de cette volonté politique, il faut que les pauvres se manifestent et fassent entendre leur voix, ce qui leur est impossible à l'heure actuelle, faute de moyens d'expression. Le pauvre, l'exclu, doit devenir un partenaire. (En France, une organisation qui s'intitule ATD — *Aide à toute détresse* — a recueilli des données sur 5 000 familles pauvres, ce qui permet de savoir comment les pauvres considèrent eux-mêmes leur situation.

15. Il est nécessaire de changer les mentalités et de faire disparaître le jugement moral négatif qui plane sur l'état de pauvreté. Trop souvent, ceux qui ont un emploi ont tendance à croire au manque de volonté réelle de travailler des plus pauvres, explication facile et déculpabilisante. Il faut également commencer à prendre conscience que le couple «emploi-revenu» cessera un jour ou l'autre d'être la seule référence de base de la société. Etant donné qu'il ne sera sans doute pas possible de proposer des emplois à toutes les catégories de la population, le seul moyen de venir en aide à celles laissées pour compte consistera probablement en une redistribution des richesses existantes.

IV. Une lutte relevant prioritairement de la politique économique

16. La lutte contre la pauvreté est aussi et surtout une obligation économique; la pauvreté coûte cher du point de vue budgétaire et la société est, en dernier ressort, obligée de protéger l'individu contre la pauvreté au moyen d'une aide sociale directe. Et quel que soit le mode de financement du système d'assurance sociale — cotisations patronales ou contribution du contribuable ordinaire ou bien combinaison des deux — on ne saurait s'en passer. La lutte contre la pauvreté demande une action efficace et résolue dont le premier volet est d'ordre économique. Le chômage est la première étape de l'exclusion. Il faut donc développer les possibilités d'emploi et surtout il faut trouver de nouvelles modalités afin de mieux les répartir.

17. Unemployment affects the physical and mental health not merely of individuals but also of nations. It is an established fact, for instance, that suicides increase along with unemployment. Economic policy must be aimed first and foremost at bringing unemployment down as low as possible, and economic policies that sanction a degree of unemployment must be condemned as iniquitous, even if their purpose is to combat inflation or promote the so-called good of the economy. In employment policy-making it should not be forgotten that demand is a prerequisite for investment and the consolidation of investment, and that demand consists of real human beings, male and female.

18. Moreover, the new European order offers Europe an opportunity to cut military spending and allocate the resulting savings to other sectors, such as the social sector. This is a political choice. Civil employment, for instance in the social sector, is more "value for money" than military expenditure, for the simple reason that the latter is more "technological" than, say, the care of the elderly. Military outlays are also on the whole unproductive. In 1991, the level of unemployment in the OECD area rose to 7,1 %. In 1990, in the twelve member countries of the European Community plus Sweden, "active" labour market expenditure (labour exchange, training, special measures for young or handicapped people, wage support schemes) amounted to between 0,4 % and 1,6 %, while "passive" expenditure (cash payments to the unemployed, early retirement, etc.) are higher, rising to 4,5 %.

19. Regarding co-operation with eastern Europe, the so-called "shock therapy" approach, which consists of radical, non-gradual economic reforms, where everything must be done simultaneously (budgetary and monetary reform, elimination of subsidies, devaluation, removal of exchange controls and liberalisation of trade) could be too painful. Instead, we should accept delays in implementing reforms, especially economic reforms, as inevitable, and avoid repeating the past mistakes of other bodies, such as the World Bank, in its dealings with developing countries. (The Rapporteur incidentally welcomes the greater attention recently paid by the World Bank to the social dimension of economic development, and in particular the importance and consequences of poverty.) It is, of course, in our interest to develop as rapidly as possible the capacity of these countries to buy our goods as well as help them, just as the United States helped Europe with the Marshall Plan after the second world war; but the brutality of the economic

17. Le chômage affecte non seulement la santé physique et mentale des individus, mais également celle des nations. Ainsi, on a pu constater que le nombre de suicides augmente en même temps que le chômage. La priorité d'une politique économique doit être de réduire le chômage au niveau le plus bas possible et il faut refuser, comme étant iniques, les politiques économiques s'autorisant un pourcentage de chômeurs, même si le motif en est le combat contre l'inflation ou le prétendu bien de l'économie. On ne doit pas oublier dans les politiques de l'emploi que, pour investir et développer les investissements, il faut en regard une demande et que celle-ci est faite d'individus de chair et de sang, d'hommes et de femmes.

18. La « nouvelle donne » européenne serait par ailleurs l'occasion pour l'Europe de diminuer ses dépenses militaires et de consacrer les ressources ainsi dégagées à renforcer les autres secteurs dont le secteur social — c'est un choix politique. L'emploi dans le secteur civil, par exemple dans le secteur social, « vaut son prix » plus que les dépenses militaires, pour la simple raison que ce dernier secteur est plus technologique que, disons, les soins aux personnes âgées. Les fonds militaires sont en général aussi improductifs. En 1991, le taux de chômage était de 7,1 % pour l'ensemble de la zone OCDE. En 1990, dans les douze pays membres de la CE plus la Suède, les dépenses « actives » consacrées au marché de l'emploi (par exemple bureaux de placement, formation, mesures spéciales en faveur des jeunes ou des handicapés, système de soutien du salaire) s'échelonnaient entre 0,4 % et 1,6 % du PNB, alors que les dépenses « passives » (indemnités de chômage, préretraite, etc.) étaient plus élevées, allant jusqu'à 4,5 %.

19. Dans la coopération avec l'Est, la thérapie dite « de choc », qui consiste en des réformes économiques radicales et non graduelles où tout doit intervenir en même temps (réformes budgétaires et monétaires, élimination des subventions, dévaluation, libéralisation des changes et du commerce) risque d'être trop douloureuse. Il faut prendre en considération et accepter des lenteurs inévitables dans la mise en place des réformes et a fortiori des réformes économiques, et ne pas répéter les erreurs faites par d'autres, notamment la Banque mondiale, vis-à-vis des pays en voie de développement. Le rapporteur se félicite de l'attention accrue portée récemment par la Banque mondiale à la dimension sociale du développement économique et en particulier à l'importance et aux conséquences de la pauvreté. Il est certes dans notre intérêt de favoriser le plus vite possible un développement social et économique autonome de ces pays et de les aider, tout comme les Etats-Unis ont aidé l'Europe au sortir de la deuxième guerre mondiale avec le plan Marshall;

measures required must be offset by social and ecological measures.

V. Job creation in the social sector

20. Special attention must be given to children. Increasing numbers of them are living below the poverty line both in western Europe and, in particular, in central and eastern Europe, with the multiple problems which poverty entails: health, nutrition, housing, education and unemployment. Statistics are still in their infancy and barely comparable in these countries, but they nevertheless provide confirmation that this poverty exists. In the former Soviet Union, for example, 10 to 12 million children can be considered poor; in Bulgaria 27% of families were living on the verge of poverty in 1989. In Hungary children are estimated to account for 32% to 40% of the poor. Unemployment is one of the causes of poverty in the East too, where it is approaching west European levels. In 1991, it affected 1,1 million people in Poland, or 8,1% of the working population. In Bulgaria it was running at between 6% and 7% in May 1991. (The source of these figures is the Unicef study "Children and the Transition to the Market Economy", published in 1991.)

21. The economic transition involves stress, frustration and sacrifice for everybody, with repercussions on families and particularly children: parents working away from home or abroad, family tension, divorce, delinquency, etc.

22. Also in Western Europe it is the children who often stand to suffer. In the large majority of countries, there are, proportionally speaking, more families with children who fall below the relative poverty line as previously defined.

23. There has also been an increase in the relative poverty of families with children in several countries, at least during the period 1980-85: that is, the United Kingdom from 20,1% to 24%, in Denmark, however, only from 8,7% to 9,1%. In countries like France and Spain, on the contrary, the figures showed a decrease.

24. In certain cases the differences are so small as to fall within the possible margin of error. The essential conclusion, however, is that families with children tend to be vulnerable to falling into poverty.

25. Moreover, throughout western and eastern Europe, care of children and the elderly are areas with considerable job creation potential,

mais la brutalité nécessaire des mesures économiques doit être compensée par des mesures sociales et écologiques.

V. Création d'emplois dans le secteur social

20. Une attention particulière doit être portée aux enfants. Ils sont de plus en plus nombreux à se trouver en dessous du seuil de pauvreté, à la fois en Europe de l'Ouest et en Europe centrale et orientale, avec la cohorte de problèmes inévitables liés à la pauvreté; problèmes de santé, d'alimentation, de logement, d'éducation et de chômage. A l'Est les statistiques en sont au stade embryonnaire et sont difficilement comparables, mais elles apportent néanmoins la confirmation de cette pauvreté: dans l'ex-URSS, 10 à 12 millions d'enfants peuvent être considérés comme pauvres et en Bulgarie, en 1989, 27% des familles côtoyaient la pauvreté. En Hongrie, les enfants représenteraient 32% à 40% des pauvres. Le chômage est l'une des causes de pauvreté à l'Est aussi et il approche les niveaux connus à l'Ouest. En 1991, en Pologne, il a touché 1,1 million de personnes, soit 8,1% de la population active. En Bulgarie, il était de 6 à 7% en mai 1991. (Ces chiffres sont extraits de l'étude de l'Unicef « Les enfants et la transition vers l'économie de marché », publiée en 1991.)

21. La transition économique implique des stress, des frustrations et des sacrifices pour tout un chacun, avec des conséquences sur les familles et en particulier sur les enfants: parents absents du foyer ou travaillant à l'étranger, tensions familiales, divorces, délinquance, etc.

22. En Europe occidentale également, ce sont les enfants qui pâtissent de cette situation. Dans la grande majorité des pays, ce sont les familles avec enfants qui sont proportionnellement plus nombreuses à vivre en dessous du seuil de pauvreté relative, tel qu'il a été défini précédemment.

23. La pauvreté relative des familles nombreuses a aussi augmenté dans plusieurs pays, du moins pendant la période comprise entre 1980 et 1985; par exemple, au Royaume-Uni, elle a augmenté de 20,1 aux 24% déjà mentionnés, alors qu'au Danemark, elle n'a augmenté que de 8,7 à 9,1%. Dans des pays comme la France ou l'Espagne, ces chiffres accusent au contraire une baisse.

24. Dans certains cas, les différences sont si faibles qu'elles pourraient être attribuées à la marge d'erreur possible. La conclusion essentielle qui s'impose est cependant que les familles nombreuses sont davantage exposées à la pauvreté.

25. Partout en Europe occidentale ou orientale, la protection des enfants et des personnes âgées est un secteur d'activité porteur de nou-

both in the public and private sector. Failure to meet needs in these areas, apart from entailing human suffering, will result in high costs for society. New jobs in the social sector will mean more jobs for women in particular as well as "spin-off" job creation (for every job in the house construction sector between four and five "spin-off" jobs are created).

26. In general, your Rapporteur wishes to stress the priority that should be given to education and temporary work opportunities provided by the authorities over cash payments. Education will benefit not only the individual but society as a whole. The industry of a country needs educated people. Furthermore, a high level of employment and a developed social security system is good for the economy in the sense that they facilitate changes in industry. One may talk about a "social justice which is also productive". Employees will be more willing to face changes in their work environment if they know that they stand a good chance of finding a new job should the present one disappear, that they will not have to face unemployment or outright poverty. Security is valuable, and that is why this kind of social justice is productive.

VI. Social protection systems

27. Several systems have co-existed in Europe: Bismarck-inspired systems, Beveridge systems and mixed systems. Bismarck, it will be recalled, introduced the first social legislation in Europe, where social protection was essentially based on employment. Beveridge (in the United Kingdom) felt that mere citizenship should suffice as a criterion to benefit from social security.

28. Countries with "pure" social protection systems are now few and far between, and all are moving towards universalism. The relationship between social protection and employment, where it still exists, is tending to disappear, or at least it is no longer the sole underlying principle of welfare systems. In addition to income-related pensions, minimum pensions have been introduced solely on the basis of residence. Some countries have instituted guaranteed minimum incomes, and this system of minimum basic benefits, which enables the poorest members of society and their families to live decently, should be developed and extended throughout Europe. These minimum benefits should be accompanied by measures designed to integrate their recipients into society, along the lines of the French RMI system (*revenu minimum d'insertion*).

veaux et nombreux emplois, qu'ils soient du secteur public ou privé. Des besoins non satisfaits dans ces secteurs, outre qu'ils entraînent des souffrances humaines, sont facteurs de coûts élevés pour la société. De nouveaux emplois dans le secteur social signifient des emplois notamment pour les femmes et également la création d'emplois indirects (pour un emploi dans le secteur de la construction de logements, on compte quatre à cinq emplois indirects).

26. En général, votre rapporteur souhaite souligner la priorité à donner, par les autorités, aux possibilités d'éducation et de travaux temporaires au lieu de prestations en espèces. Non seulement les individus, mais encore la société dans son ensemble tireront bénéfice de l'éducation. L'industrie d'un pays a besoin d'une population d'un bon niveau d'éducation. En outre, un niveau élevé d'emploi et un système de sécurité sociale développé servent l'économie car les changements à apporter à l'industrie s'en trouvent facilités. On peut parler « d'une justice sociale qui est aussi productive ». Les employés sont davantage prêts à faire face au changement de leur environnement professionnel s'ils savent y gagner une forte chance de trouver un nouvel emploi en cas de perte de leur travail actuel et de ne pas être confrontés au chômage ou à la totale pauvreté. La sécurité vaut son prix et c'est pourquoi cette forme de justice sociale est productive.

VI. Des systèmes de protection sociale

27. Plusieurs systèmes ont coexisté en Europe: les systèmes bismarckiens et ceux inspirés de Beveridge, ainsi que des systèmes mixtes. Bismarck, faut-il le rappeler, a créé la première législation sociale en Europe, fondée essentiellement sur l'emploi. Beveridge, au Royaume-Uni, a estimé que le seul critère de la citoyenneté devait suffire pour permettre à un individu de bénéficier de la sécurité sociale.

28. Il est rare désormais qu'un pays ait un système de protection sociale « pure »; tous les pays tendent à l'universalisme. Le lien entre la protection sociale et l'emploi, lorsqu'il existe encore, tend à se défaire, ou du moins n'est plus le principe de base exclusif des systèmes de protection. À côté des pensions liées aux revenus, des pensions minimales sont instaurées et octroyées du seul fait de la résidence. Par ailleurs, certains pays ont instauré un système de revenu minimum garanti et il convient de développer ce système de prestations minimales qui permettent aux résidents les plus démunis et à leur famille de vivre dignement. Il convient de généraliser de tels systèmes, mais à l'exemple du système français du RMI, il convient d'assortir ces prestations minimales de mesures d'accompagnement destinées à l'insertion sociale des bénéficiaires.

VII. Conclusions

29. In order to combat poverty we first need to recognise that it exists and investigate all the causes, forms and mechanisms of the phenomenon and the way in which it is perpetuated. Additional studies on poverty are necessary, together with statistics that are comparable at European level, a measuring instrument totally lacking in the Council of Europe at present. (The Rapporteur has throughout his presentation largely used statistics and data from the European Community, since it possesses the most complete and coherent documentation in this field. Figures for the rest of Europe are less easily available.) The Council of Europe's colloquy "Social Justice: Poverty and Marginalisation" was an important first step in the direction of a better understanding of the poverty issue, as in the excellent report prepared by the Social, Health and Family Affairs Committee on severe poverty and social exclusion: (Doc. 1592, Rapporteur: Mrs Håvik). This report deserves our wholehearted support in the Assembly.

30. The Committee of Ministers should increase member states' awareness of the growing poverty in Europe by preparing an annual report in co-operation with the poor themselves, which presents a picture of poverty in Europe and of the measures adopted and enables anti-poverty policies to be regularly assessed and adjusted. The development of the social situation in Europe needs to be closely monitored.

31. In drawing up a statistical picture of the social conditions in Europe, the Council of Europe should use a system similar to that employed by the European Community, so that data can be compared and double-work avoided. The Council of Europe's resources at intergovernmental level needs to be correspondingly strengthened. The Council of Europe should also build on its Social Charter and its Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms in order to recommend to member states tangible measures to reduce the number of the poor.

32. In its intergovernmental activities, particularly where assistance to the countries of central and eastern Europe is concerned, the Council of Europe can no longer afford to ignore the economic dimension. Only the Parliamentary Assembly is working in this field, and its proposals are not followed up properly at intergovernmental level. The Council of Europe's action in the social field as well as in the educational and other sectors, and the assistance it is trying to give east European countries as they move towards a

VII. Conclusions

29. Lutter contre la pauvreté demande tout d'abord de reconnaître son existence et de comprendre le phénomène dans toutes ses causes, ses formes, ses mécanismes et sa transmission. Des études supplémentaires sur la pauvreté sont nécessaires, de même qu'est nécessaire la compilation de données statistiques, comparables au niveau européen, instrument de mesure qui fait totalement défaut au Conseil de l'Europe. (Le rapporteur a constamment fait appel à des statistiques et des données de la Communauté européenne, celle-ci possédant la collection la plus complète dans ce domaine. Des chiffres pour le reste de l'Europe sont moins facilement disponibles.) Le colloque du Conseil de l'Europe sur une plus grande justice sociale: le défi de la marginalisation et de la pauvreté, a marqué un premier pas important vers une meilleure connaissance du problème de la pauvreté, comme y contribue l'excellent rapport élaboré par la commission des questions sociales, de la santé et de la famille sur l'extrême pauvreté et l'exclusion sociale (Doc. 6592, rapporteur: M^{me} Håvik). Ce rapport mérite le soutien sans réserve de l'Assemblée.

30. Le Comité des Ministres devrait sensibiliser les Etats membres à la pauvreté qui se développe en Europe, par un rapport annuel élaboré en coopération avec les pauvres eux-mêmes. Ce rapport donnerait un état de la pauvreté en Europe et des mesures prises, et permettrait l'évaluation et l'adaptation régulières des politiques de lutte contre la pauvreté. L'évolution de la situation sociale en Europe demande à être étroitement surveillée.

31. Pour dresser le bilan statistique des conditions sociales en Europe, le Conseil de l'Europe devrait recourir à un système similaire à celui utilisé par la Communauté européenne, afin de pouvoir comparer les données et éviter les doubles emplois. Les ressources du Conseil de l'Europe au niveau intergouvernemental demandent donc à être renforcées. Le Conseil de l'Europe devrait également s'appuyer sur sa Charte sociale européenne et sa Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et les Libertés fondamentales afin de recommander aux Etats membres des mesures permettant de réduire sensiblement le nombre de pauvres.

32. Le Conseil de l'Europe, dans ses activités intergouvernementales, et en particulier dans son assistance aux pays de l'Europe centrale et orientale, ne peut plus faire l'impasse sur la dimension économique; seule l'Assemblée parlementaire, via sa commission des questions économiques et du développement, travaille dans ce domaine et ses propositions ne connaissent pas le suivi nécessaire au niveau intergouvernemental. L'action du Conseil de l'Europe dans le domaine social, mais aussi de l'éducation, etc., et l'aide qu'il veut

market economy, are being hampered by the lack of an accompanying economic perspective. Similarly, who is better placed than the Council of Europe to contribute the vital human rights dimension to a study of economic issues?

33. During the transitional period special attention should be paid to children, and the Council of Europe's current initiative in favour of the children of Albania should be extended and expanded. It is unacceptable as well as dangerous for the future that children should be the main victims of democratisation. Providing immediate assistance to children at risk is fully in line with the political role of the Council of Europe.

34. In order to combat poverty, specific priority measures must be taken, particularly in the areas of housing, vocational training, employment and social protection.

— The right to housing must be raised to the rank of a fundamental human right: attention should be focused on the loss of housing as a factor contributing to pauperisation and accelerating marginalisation.

— Policies designed to achieve full employment must be reaffirmed, and jobs created in "deficit" areas, such as social services for children and the elderly, environmental protection, housing or town planning.

— If society cannot provide everyone with a job and a fair wage, social protection systems that provide a minimum income are necessary to ensure that nobody is left totally without financial resources.

35. Finally, not only does this struggle require a multidisciplinary policy approach; it should also be worldwide in scope. The flow of aid to the developing countries should continue and must not be affected by the aid granted to central and eastern Europe.

36. In conclusion, the rich industrialised countries of Europe face three different tasks when it comes to fighting poverty and avoiding a continued drift toward the previously referred to "two-thirds society" in their midst. These tasks are:

— poverty at home;

apporter en cette période de transition vers l'économie de marché des pays de l'Europe de l'Est, souffrent du défaut d'accompagnement d'une perspective économique. De même, qui est mieux placé que le Conseil de l'Europe pour apporter à l'étude des questions économiques la dimension des droits de l'homme indispensable?

33. Durant la transition, une attention particulière doit être portée aux enfants et l'initiative actuellement menée au Conseil de l'Europe en faveur des enfants d'Albanie devrait connaître des prolongements. Il est insupportable et dangereux pour l'avenir que des enfants soient les premières victimes de la démocratisation. Le rôle politique du Conseil de l'Europe trouve une juste expression dans une assistance immédiate à l'enfance en péril.

34. La lutte contre la pauvreté demande des mesures spécifiques prioritaires, notamment dans le domaine du logement, de la formation professionnelle, de l'emploi et de la protection sociale.

— Le droit au logement doit être élevé au rang des droits fondamentaux de la personne; la perte du logement comme facteur de paupérisation et d'accélération de la marginalisation doit être au centre des réflexions.

— Les politiques ayant pour objectif la recherche du plein emploi doivent être réaffirmées et comporter des emplois créés dans les secteurs «carencés», tels que les services sociaux aux enfants et aux personnes âgées, la protection de l'environnement, le logement ou l'aménagement urbain.

— Si la société ne peut assurer un emploi à tout un chacun, et à défaut une juste compensation, des systèmes de protection sociale octroyant un revenu minimal sont nécessaires pour éviter l'absence totale de ressources financières.

35. Enfin, si cette lutte demande une approche politique multidisciplinaire, elle doit aussi se maintenir dans une dimension globale; l'aide aux pays en voie de développement doit se poursuivre sans souffrir de celle accordée à l'Europe centrale et orientale.

36. En conclusion, lorsqu'il s'agit de lutter contre la pauvreté et d'éviter que l'on s'achemine vers la société des deux tiers mentionnée précédemment, les riches pays industrialisés d'Europe sont confrontés aux trois tâches suivantes:

— faire face à la pauvreté à l'échelon national;

— support to the countries of central and eastern Europe in order to promote their development, so important for the future of Europe as a whole;

— assistance to developing countries, and the objective of having official aid reach 0,7% of GNP. (The reader is also referred to the excellent report on North-South Interdependence and Solidarity, Doc. 6594; Rapporteurs: Mr Aarts and Mr Holtz.)

37. It cannot be denied that all these three tasks will cost money, which has to be paid by the tax payers. However, it is money which will be paid back. A world in poverty is not good for anyone. Countries which ensure proper distribution of wealth also have a high GNP. The struggle against poverty and the struggle for equality are in fact complementary and highly productive.

38. More recently, another development which helps the budgetary discussion is occurring: disarmament and the enormous savings that can be achieved in this field. Former United States President Nixon in a recent speech pointed to the enormous sums which western countries deployed in order to protect themselves against communism. Now the latter's strength is broken, and we stand before the task of "managing peace" and ensuring the construction of a new structure.

39. This concerns not only the responsibility of western Europe *vis-à-vis* central and eastern Europe, but also the struggle against poverty and the "two-thirds society" in Western Europe and our commitment to developing countries. In other words, from a budgetary point of view it has become possible to assume these tasks without a major tax burden. However, the new situation does require that we do not in the first instance request less taxes for those who are already well-off.

40. The United Nations Development Programme (UNDP) in its report on human development 1991 points out that the global costs for defense went down by 6% from 1987 to 1989, or from the unbelievable sum of 1 016 thousand million U.S. dollars, to the only slightly less incredible 950 thousand million U.S. dollars. The UNDP, like the rest of us, calls this the "peace dividend", and the organisation points to two priority areas for the freed resources: the urgent social problems in many industrial nations, from homelessness to drug addiction, and the wide range of development needs in the Third World. Your Rapporteur would add eastern and central Europe as a third priority area.

— aider les pays d'Europe centrale et de l'Est pour promouvoir leur développement, si important pour l'avenir de l'Europe tout entière;

— aider les pays en développement et faire en sorte que l'aide officielle atteigne 0,7% du PNB. (Le lecteur est invité à se reporter à l'excellent rapport sur l'interdépendance et la solidarité Nord-Sud, Doc. 6594 (1992); rapporteurs: M. Aarts et M. Holtz.)

37. Il est certain que s'acquitter de ces trois tâches coûtera de l'argent, qui devra être versé par les contribuables. Cet argent ne sera cependant pas dépensé en vain. Un monde où sévit la pauvreté n'est bon pour personne. Les pays qui veillent à une répartition équitable des richesses ont malgré tout un PNB élevé. La lutte contre la pauvreté et la lutte pour l'égalité sont en fait complémentaires et hautement productives.

38. Plus récemment, il y a eu une autre évolution qui facilite le débat budgétaire, à savoir le désarmement et les énormes économies qui peuvent être réalisées dans ce secteur. Dans un discours récent, l'ex-Président américain Nixon a évoqué les sommes énormes consacrées par les pays occidentaux à leur protection contre le communisme. Celui-ci s'étant à présent effondré, nous sommes confrontés à la tâche de « gérer la paix » et d'assurer la mise en place de structures nouvelles.

39. Il ne s'agit pas seulement de la responsabilité de l'Europe occidentale *vis-à-vis* de l'Europe centrale et de l'Est, mais aussi de la lutte contre la pauvreté et la société des deux tiers en Europe occidentale, et de nos engagements à l'égard des pays en développement. Autrement dit, même du point de vue budgétaire, il est devenu possible d'assumer ces tâches sans trop augmenter le poids de la fiscalité. Ces circonstances nouvelles exigent toutefois que, dans un premier temps, nous n'imposions pas moins ceux qui ont des revenus élevés.

40. Dans son rapport de 1991 sur le développement humain, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) indique que, de 1987 à 1989, le coût global de la défense a baissé de 6%, passant de la somme incroyable de 1,016 milliard de dollars américains à celle à peine moins incroyable de 950 millions. Le PNUD, comme nous tous, appelle cela le « dividende de la paix » et l'organisation mentionne deux secteurs qui devraient bénéficier en priorité des ressources dégagées: les problèmes sociaux urgents dans nombre de pays industrialisés, concernant les sans-logement jusqu'aux toxicomanes, et les énormes besoins en matière de développement dans le tiers monde. Votre rapporteur ajouterait l'Europe centrale et de l'Est comme troisième secteur prioritaire.

41. The present opinion has merely dealt with the economic aspects of the question of poverty. This is our duty in the Committee on Economic Affairs and Development. Many other dimensions of the problem have been covered by the Rapporteur of the Social, Health and Family Affairs Committee, Mrs Doris Håvik, in her excellent report to the Assembly. This Rapporteur can only commend her work and urge rapid action.

Reporting committee: Social, Health and Family Affairs Committee.

Committee for opinion: Committee on Economic Affairs and Development.

Reference to committee: Doc. 6185 and Reference No. 1665 of 21 March 1990, as amended on 28 January 1991.

Opinion unanimously approved by the committee on 25 March 1992.

Le présent avis ne porte que sur les aspects économiques du problème de la pauvreté, comme le prévoit le mandat de la commission des questions économiques et du développement. De multiples autres aspects du problème ont été abordés par le rapporteur de la commission des questions sociales, de la santé et de la famille, M^{me} Doris Håvik, dans son excellent rapport à l'Assemblée. Votre rapporteur ne peut que louer la qualité du travail accompli par M^{me} Håvik et exhorter à l'action.

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

Commission saisie pour avis: commission des questions économiques et du développement.

Renvoi en commission: Doc. 6185 et Renvoi n° 1665 du 21 mars 1990, tel qu'amendé le 28 janvier 1991.

Avis approuvé à l'unanimité par la commission le 25 mars 1992.