

**LES TRANSFORMATIONS DE L'APPAREIL PORTUGAIS DE SECURITE SOCIALE**

**Pierre Guibentif**

**Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (Lisbonne)**

**et**

**Universidade Autónoma de Lisboa**

**Contribution présentée dans le cadre du colloque de la MIRE :**

**"COMPARER LES SYSTEMES DE PROTECTION SOCIALE EN EUROPE DU SUD"**

**Florence, du 22 au 24 février 1996**

**Institut Universitaire Européen – Centre Robert Schumann**

Version définitive publiée dans

ASCOLI, Ugo, BOUGET, Denis, FERRERA, Maurizio, MARAVALL, José Maria, MENY, Yves, RHODES, Martin (coords.), *Comparer les systèmes de protection sociale en Europe du Sud – Volume 3 – Rencontres de Florence*, Paris, MIRE, 1997, pp. 49-69

Dans son histoire récente, le Portugal connaît trois profonde césures : la Révolution du 5 octobre 1910, qui met fin à la monarchie et instaure, pour la première fois dans l'histoire du pays, un régime républicain ; le coup d'état du 28 mai 1926, qui établit une dictature militaire, remplacée quelques années plus tard, par "L'Etat nouveau" de Salazar ; enfin, la Révolution du 25 avril 1974, à la suite de laquelle s'élaborent les structures politiques actuelles. Comme toute réalité institutionnelle au Portugal, la sécurité sociale est profondément marquée par ces changements successifs. Lesquels, d'une part, conditionnent certaines des principales transformations de ce que l'on peut appeler, au sens large, l'administration sociale, mais, d'autre part, rendent plus difficilement perceptibles certaines mutations, et certaines continuités, lorsque celles-ci ne se laissent pas ajuster facilement aux grandes étapes de l'histoire politique.

On trouvera ci-dessous une esquisse de périodisation qui s'efforce de mettre en évidence à la fois comment les transformations politiques ont marqué l'évolution qui mène à l'actuel système portugais de sécurité sociale, et quelles ont pu être, par ailleurs, les dynamiques internes, moins visibles.

## 1. LA PREMIERE REPUBLIQUE

Lorsqu'est proclamée la République, en 1910, le rôle de l'Etat portugais en matière sociale est modeste. En fait d'établissements publics, on trouve principalement des orphelinats et hôpitaux (Fonseca, 1965b ; Neto : 1971), créés au long du 19<sup>ème</sup> siècle<sup>1</sup>. Au surplus, le rôle de l'Etat est de contrôler l'activité des institutions privées de bienfaisance et d'entraide. Il s'agit d'une part d'institutions dépendant de l'Eglise catholique, notamment les *misericórdias* ; d'autre part, d'associations de secours mutuel. Les premières sont soumises à la surveillance d'une *direction générale de la santé et de la bienfaisance publique* et d'un *conseil supérieur de la bienfaisance publique*<sup>2</sup> ; les secondes à celle de *conseils régionaux de la mutualité*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Selon certains auteurs, c'est la création, à Lisbonne, en 1788, de la *Casa Pia*, établissement destiné à prendre en charge les orphelins et enfants abandonnés, qui marquerait l'apparition de l'assistance publique au Portugal.

<sup>2</sup> Ces deux entités, créées à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, remplacent un conseil général de la bienfaisance, créé en 1835 (Fonseca, 1965b).

<sup>3</sup> Créés dans les premières années de notre siècle (Lima, 1909).

La réforme de ce dispositif, dans les années qui suivent la Révolution, se fait d'abord de manière progressive. Dès 1911, la notion de *bienfaisance publique* (*beneficência pública*) disparaît de la désignation des organismes publics, au bénéfice de la notion d'*assistance publique* (*assistência pública*). Celle-ci surgit également dans la nouvelle Constitution, promulguée cette même année, qui "reconnait le droit à l'assistance publique" (art. 3, al. 29). Il s'agit là cependant de la seule notion constitutionnelle concernant le domaine social. Ni les assurances sociales ni la prévoyance ne sont mentionnées<sup>4</sup>. Au plan des structures étatiques, une nouvelle *direction générale du travail et de la prévoyance sociale* est créée en 1912, puis, en 1916, pour la première fois au Portugal, un ministère du Travail.

Une grande innovation est tentée en 1919. Elle consiste à instaurer un système d'assurances sociales obligatoires, en matière de maladie, d'accidents du travail et de rentes invalidité, vieillesse et survivants. La mise en oeuvre de ce système est confiée à un nouvel *institut des assurances sociales obligatoires et de la prévoyance générale* (*Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Geral – ISSOPG*). Ce même institut est également chargé de la coordination des organismes publics et de la surveillance des organismes privés intervenant en matière d'assistance.

La législation de 1919 a d'abord des motifs électoraliste : Augusto Dias da Silva, le ministre socialiste du Travail qui en prend l'initiative, se présente à des élections législatives immédiatement après avoir remis le projet au Conseil des Ministres. Des facteurs externes ont également leur importance. Les législations allemandes et anglaises avaient impressionnés les spécialistes portugais. Il semblerait par ailleurs que l'on parlait de l'idée, dans les milieux gouvernementaux portugais, que la mise en place d'un système d'assurances sociales serait une condition à l'admission du Portugal au sein de la Société des Nations<sup>5</sup>. Au plan interne, la généalogie intellectuelle du projet est probablement la suivante : les lois de 1919 ont en grande partie été rédigées par l'auteur d'un travail sur la mutualité agricole, José Francisco Grilo, lui-même connaisseur de la bibliographie portugaise de droit national et comparé de la mutualité et des assurances sociales. Or, à l'époque, cette bibliographie vient de s'enrichir de divers travaux

---

<sup>4</sup> Les Constitutions antérieures garantissaient les "secours publics".

<sup>5</sup> C'est ce qu'affirme António da Silva Leal (1926-1988), le meilleur connaisseur de l'histoire de la sécurité sociale portugaise, qui, sur ce point, n'indique toutefois pas de sources précises (Leal, 1984).

inspirés par les "socialistes de la chaire" allemands, dont la pensée est divulguée au Portugal en particulier par le professeur Marnoco e Sousa<sup>6</sup>.

Hors des milieux gouvernementaux et académiques, il ne semble pas, en revanche, que l'on puisse attribuer de rôles significatifs à d'autres acteurs sociaux (associations ouvrières, patronat, mutualités) dans l'élaboration des lois de 1919<sup>7</sup>. Cet ancrage social insuffisant explique d'ailleurs probablement en grande partie le fait que le système n'ait connu qu'un modeste début d'exécution, à savoir, principalement, la mise en place de l'ISSOPG, dont les services d'études et de surveillance ont fonctionné durant plusieurs années<sup>8</sup>.

## 2. L'ETAT NOUVEAU

L'implantation de l'"Etat nouveau" est le résultat d'une évolution progressive. Les dernières années de la République sont marquées par une instabilité politique et sociale croissante. Une dictature militaire est instaurée en 1926. Dans la "situation" (c'est le terme employé à l'époque) ainsi créée, des pouvoirs de plus en plus étendus sont attribués à António de Oliveira Salazar, qui bénéficie, d'une part, du prestige que lui confère son statut de professeur de finances publiques à l'Université de Coimbra, et, d'autre part, de l'appui de mouvements conservateurs proches de l'Eglise catholique, parmi lesquels le *Centro Católico* et l'*Integralismo Lusitano* (Cruz, 1980 ; 1982). Salazar consolide durablement le régime en faisant plébisciter une nouvelle Constitution en mars 1933.

Dans la Constitution de 1933, le "droit à l'assistance publique" disparaît, au bénéfice des deux dispositions suivantes : d'une part, l'Etat régleme l'activité des "corporations, associations ou organisations", notamment celles ayant des buts "d'assistance, de bienfaisance ou de charité" (art. 15) ; d'autre part, l'Etat "promeut et favorise les institutions de solidarité, de prévoyance, de coopération et de mutualité" (art. 41). Les grands principes de l'Etat nouveau en matière sociale

---

<sup>6</sup> Pour diverses références complémentaires, voir Guibentif, 1986, notes 13, 17 et 27.

<sup>7</sup> Voir not. Leal, 1984a ; Cruz, 1934, pp. 34 ss.

<sup>8</sup> Comme témoignages de l'activité de l'ISSOPG, voir en particulier la revue *Boletim de Previdência Social* (vingt-trois numéros publiés entre 1917 et 1933), ou encore la réponse au questionnaire concernant l'assurance invalidité-vieillesse-décès, fournie par l'ISSOPG à la Conférence internationale du Travail, en janvier 1933, dans le cadre de la procédure d'élaboration des conventions de l'OIT (n° 35 à 40) sur l'assurance vieillesse-invalidité-décès (ISSOPG, 1933).

sont énoncé plus précisément en septembre de la même année, avec la promulgation d'un *statut national du travail* qui s'inspire de la *carta del lavoro* italienne. L'article 48 de ce statut dispose :

"L'organisation du travail comprend, en réalisation progressive, selon ce que permettent les circonstances, les caisses et institutions de prévoyance visant à défendre le travailleur en cas de maladie, d'invalidité et de chômage involontaire, ainsi qu'à lui garantir des pensions de retraite."

L'instauration de l'Etat nouveau n'a guère d'effets directs sur le secteur de l'assistance. Celui-ci avait déjà été retiré du domaine de compétence de l'ISSOPG en 1927 pour être attribué à une nouvelle *direction générale de l'assistance*, elle-même subordonnée au ministère de l'Intérieur. L'Etat nouveau conserve les caractéristiques autoritaires du régime qui avaient conditionné ce rapprochement entre assistance et maintien de l'ordre. C'est en matière de travail et de prévoyance que l'Etat nouveau affirme sa spécificité par rapport à la dictature militaire et, plus encore, sa supériorité face à la République. Ce qui passe en particulier par la création d'un sous-secrétariat d'Etat des Corporations et de la Prévoyance sociale. Il s'agit de souligner l'inefficacité des mesures tentées à l'époque de la République, pour rehausser, par contraste, les vertus de la nouvelle politique adoptée en matière sociale.

Dans cette perspective, le *statut du travail national* est complété par un ensemble de décrets concernant les questions de prévoyance sociale (dès ce moment-là, l'expression "assurances sociales" disparaît pratiquement du langage officiel, où elle ne sert plus guère qu'à désigner de manière péjorative ce qui est désormais présenté comme un échec de la République). Ainsi, l'ISSOPG est dissout, et ses compétences en matière de prévoyance sont attribuées à un nouvel *Institut national du travail et de la prévoyance* (qui accueille une grande part du personnel de l'ancien ISSOPG). Par ailleurs, le gouvernement s'attribue la possibilité de créer, dans les communes rurales, des *casas do povo* ("maisons du peuple"), appelées notamment à fournir de modestes prestations sociales aux ouvriers agricoles<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Comme le relève justement Fátima Patriárca, 1995, p. 641, les *casas do povo* seront par la suite souvent présentées, à tort, comme une innovation de l'Etat Nouveau. En fait, selon un procédé qui sera également appliqué dans d'autres domaines, l'Etat Nouveau reprend une formule qui existait déjà, en gommant systématiquement les antécédents de celle-ci. Avec des bénéfices à la fois symboliques — le gouvernement se donne des apparences d'inventivité en matière sociale — et concrets — l'avenir des *casas do povo* originaires, d'inspiration coopérativiste (voir par exemple Barbosa, 1930, pp. 176 ss.) est compromis. Sur ce point, voir aussi Guibentif, 1985a, p. 32.

L'affirmation du caractère corporatif et social du régime, dès l'automne 1933, est due pour une part importante à des raisons de stratégie politique. Dans les premiers mois qui suivent son accession à la présidence du conseil des ministres, Salazar doit faire face, au sein de l'alliance de forces sociales qui l'a porté au pouvoir, à une forte pression de la part du mouvement *national-sindicaliste* portugais. Il s'agit d'un mouvement qui se réclame directement du fascisme et qui exerce à l'époque un grand attrait, notamment sur la jeunesse. La promulgation du *statut du travail national*, manifestement calqué sur la *carta del lavoro* des fascistes italiens, prive les national-sindicalistes les plus radicaux d'un de leurs arguments majeurs et provoque des tensions qui affaibliront durablement le mouvement (Pinto, 1994, pp. 234 ss.).

Au-delà de ces raisons stratégiques, il faut cependant reconnaître l'importance que revêt la "question sociale" (Patriárca, 1995) pour le régime nouvellement installé. D'ailleurs, si l'on compare les textes programmatiques qu'il produit avec des discours prononcés avant l'instauration de l'Etat Nouveau, par des personnes qui s'étaient identifiées avec le régime républicain, on est frappé par la constance d'un thème : l'importance du rôle de l'Etat entre "le Capital et le Travail" (ISSOPG, 1933, p. 1 ; Grilo, 1931, p. 13). La triade Etat / Capital / Travail semble constituer à l'époque moins un élément de l'idéologie corporative qu'un cadre de référence qui la dépasse et dans lequel elle est contrainte de se situer. A cet égard, ce qui caractérise plus précisément le régime politique portugais de l'époque, au-delà de sa volonté de pacification sociale, est une option discrète mais effective en faveur du "Capital". Ce que révèle déjà l'analyse comparée du *statut du travail national* et de la *carta del lavoro*, et que confirme l'observation détaillée des mesures sociales prises au cours des premières années de l'Etat nouveau (Patriárca, 1995, not. p. 647).

En 1935, la nouvelle Assemblée nationale vote une loi de la prévoyance sociale (loi n° 1884). Selon cette loi, la pièce maîtresse du dispositif à mettre en place consiste en un ensemble de *caisses syndicales de prévoyance*, à créer de manière progressive, en fonction des possibilités, et sur la base d'accords à conclure, par secteurs, entre syndicats et associations patronales. Par cette formule, le gouvernement met en évidence, par opposition au système des assurances sociales obligatoires, à la fois sa prudence (ne sera réalisé que ce qui est réalisable) et son option corporative (la diversité organique de la société portugaise est dûment prise en compte).

Le principal dispositif de la loi n° 1884 consiste en une typologie des institutions de prévoyance, typologie dominée par la figure de la *caisse syndicale de prévoyance*, et qui comprend par ailleurs les *casas do povo*, les *casas dos pescadores* ("maisons de pêcheurs"), les *caisses de retraite ou de prévoyance* (il s'agit des caisses d'entreprise), les mutuelles et les institutions de protection des fonctionnaires. Cette typologie légale aura des effets cognitifs durables. Trop brièvement commentée — or ce sont de tels commentaires qui serviront désormais de description de la prévoyance sociale au Portugal —, elle suggère en effet ceci : que les *caixas sindicais* sont les institutions les plus importantes ; que toutes les institutions comprises dans la typologie apparaissent avec la loi n° 1884 ; et qu'elles constituent un ensemble cohérent. Or dans les faits, les *caixas sindicais* ne prendront de l'importance que bien des années après la promulgation de la loi n° 1884 et le rôle des syndicats sera toujours mineur. A l'inverse, parmi les autres institutions, la mutualité et les caisses d'entreprise ont une tradition qui remonte bien en-deça de la loi n° 1884, dont il n'est pratiquement plus question dans la littérature publiée après 1935<sup>10</sup>. Enfin, la loi n° 1884 ne donnera lieu à aucune coordination entre les différents secteurs qu'elle prétend réglementer, notamment entre la prévoyance, d'une part, et, d'autre part, la mutualité et la protection sociale des fonctionnaires.

Quant aux institutions qui existent au moment de l'entrée en vigueur de la loi n° 1884, il existe déjà une trentaine de caisses de retraite, couvrant environ 75.000 personnes. Il existe également environ 500 associations de secours mutuel, couvrant environ un demi-million de personnes<sup>11</sup>. Face à ces chiffres, on peut se demander pourquoi l'Etat Nouveau n'a pas mieux cherché à mieux tirer parti, dans son dispositif, de l'action de la mutualité. Deux raisons jouent sans doute un rôle. La première est que la mutualité avait été appelée à jouer un rôle dans le cadre des assurances sociales de la République. Or — on la vu — il s'agissait de marquer une rupture sans ambiguïté par rapport à ce système. La deuxième raison est que l'Etat Nouveau s'est efforcé, dès son implantation, de réduire toute forme d'organisation autonome d'action et de débat au sein de la société civile. S'il n'était pas envisageable d'éliminer la mutualité, il convenait donc néanmoins de ne pas contribuer à son développement et de réduire autant que possible ses marges de

---

<sup>10</sup> Un exemple : le rapport élaboré en vue de la réforme de 1962 (*Reforma da Previdência*, 1957) contient un tableau synoptique des caisses existant en 1955 avec l'indication de leur année "de constitution". Dans plusieurs cas, cette année ne correspond pas à l'année de création telle que d'autres sources permettent de l'établir. Il s'agit en fait de l'année d'homologation des statuts selon la loi n° 1884 de 1935.

<sup>11</sup> Voir le *Anuário Estatístico Nacional*, Lisbonne, Imprensa Nacional, années 1928 ss.

manoeuvre. De fait, la mutualité entre à cette époque dans une période de déclin<sup>12</sup> et sera définitivement reléguée, au Portugal, à un rôle secondaire en matière de protection sociale.

### 3. L'ABANDON DISCRET DES CONCEPTIONS CORPORATIVES

L'appareil de prévoyance sociale — on reviendra plus loin brièvement sur l'évolution de l'assistance — fait l'objet, dans l'après-guerre, d'importantes réformes, qui se traduisent en particulier par l'adoption d'un nouveau texte juridique de base, la loi n° 2115, de 1962. De même que la loi n° 1884 fait d'une certaine manière obstacle à une compréhension adéquate des origines de l'Etat social portugais, la loi n° 2115 suggère une vision biaisée des transformations ultérieures. Ce qui tient, ici encore, à la technique législative retenue, la même que celle de la loi n° 1884, à savoir la typologie des institutions de prévoyance.

La présentation de cette typologie, très proche de celle contenue dans la loi antérieure, vise à renforcer l'idée d'une continuité entre les deux textes. La manifestation la plus remarquable de la priorité accordée aux apparences de continuité est celle-ci : la désignation "caisse de retraite ou de prévoyance", qui, sous l'empire de la loi n° 1884, s'appliquait aux caisses non rattachées à l'organisation corporative, c'est-à-dire les caisses d'entreprises, est maintenue, mais pour s'appliquer désormais aux caisses destinées à couvrir les travailleurs indépendants.

Par ailleurs, ici encore, les *caisses syndicales de prévoyance* apparaissent comme les principaux éléments du système, ce qui entretient l'idée que l'appareil continuerait de prendre appui sur les partenaires sociaux. En réalité, la loi n° 2115 consacre — par quelques dispositions fort discrètes — un changement profond d'orientation, intervenu d'ailleurs déjà quelques années plus tôt. Changement caractérisé en particulier par l'abandon, dans la pratique, des conceptions corporatives qui étaient à la base initialement du lien établi par le législateur entre les caisses et les syndicats : l'Etat portugais intervient maintenant directement en matière de prévoyance.

La mutation du mode d'intervention de l'Etat commence au cours de la guerre. Face au manque d'initiative des partenaires sociaux<sup>13</sup>, le gouvernement s'attribue, en 1940, la faculté de créer lui-

---

<sup>12</sup> Pour quelques chiffres, voir Guibentif, 1985a, p. 34.



même des caisses de prévoyance et, en 1943, celle d'étendre le champ d'action des caisses existantes à de nouvelles catégories de bénéficiaires. Ces changements permettront l'apparition de nombreuses caisses, accompagnée d'une forte hausse du nombre des personnes affiliées en tant que bénéficiaires. Les caisses (*caixas*) vont, pour quelques décennies, constituer les éléments de base de l'appareil. En raison de la multiplicité et de la diversité de ces caisses, l'évolution de la prévoyance sociale portugaise, au cours des années qui suivent, n'est pas facile à caractériser. Je m'en tiendrai ici à une description sommaire<sup>14</sup>.

On a vu ci-dessus qu'il existait déjà, en 1935, une trentaine de caisses d'entreprise. Installées toutes soit à Lisbonne, soit à Porto, il s'agit de caisses qui couvrent notamment les employés de quelques banques, de quelques entreprises de chemins de fer, ainsi que de quelques organismes de l'Administration (l'arsenal, les douanes, les postes, etc.). Les caisses couvrant une profession sont rares, mais il en existe (médecins, ouvriers de l'industrie du tabac).

Après l'entrée en vigueur de la loi n° 1884, on assiste dans un premier temps à la création de quelques "caisses syndicales" professionnelles, couvrant généralement une moitié seulement du territoire, le Sud ou le Nord, selon qu'elles sont installées à Lisbonne ou à Porto. C'est ainsi que sont créées, en 1936, deux caisses "du commerce et de l'exportation du vin", ou encore deux caisses "du personnel de l'industrie hôtelière", d'abord de Lisbonne (1938), puis de Porto (1940). Sont également créés, en 1938 et 1939, deux caisses professionnelles couvrant l'ensemble du pays, concernant les employés des assurances et de l'industrie du riz. Entre 1938 et 1940, on assiste, par ailleurs, à la création de sept caisses d'entreprise, dont trois ont leur siège dans des localités autres que Lisbonne ou Porto.

Le plus grand nombre de caisses professionnelles — une vingtaine — est créé entre 1940 et 1948. C'est notamment durant cette période que sont créées les deux caisses les plus importantes du point de vue du nombre des bénéficiaires (du commerce, 1940, et de l'industrie textile, 1946 ; chacune 100.000 bénéficiaires environ en 1955). La plupart couvrent tout le pays, mais certaines sont limitées à une région (Lisbonne, pour les tailleurs ; Madère, pour l'industrie de la broderie ; Porto, pour les bijoutiers). Dans le même temps surgissent une vingtaine de nouvelles caisses

---

<sup>13</sup> A propos de l'inertie des acteurs sociaux, voir Samouco, 1993, p. 392, qui note que les *casas do povo* ont été installées sans que l'on ait assisté à un mouvement de revendication.

d'entreprises, la moitié de celles-ci sises hors de Lisbonne. Un mouvement qui manifeste un certain intérêt de la part des entrepreneurs envers la formule de la caisse d'entreprise<sup>15</sup>. Enfin, c'est en 1947 que sont créées les premières caisses de district, à Funchal (Madère), ainsi que dans les districts de Braga et de Santarém.

Au long de cette période de forte expansion du réseau des caisses de prévoyance, le gouvernement entreprend de créer un ensemble de caisses d'allocations familiales. Les unes sont créées sur la base des caisses de prévoyance existante, et seront bientôt incorporées dans celles-ci. Les autres sont installées dans les différents districts, dans un premier effort de compléter systématiquement la couverture du territoire national.

L'esquisse qui précède peut donner en elle-même une notion de l'hétérogénéité du dispositif qui est en train de se développer. On y trouve à la fois des caisses professionnelles — au champ d'action parfois national, parfois régional —, des caisses d'entreprise, des caisses de district, et des caisses d'allocations familiales. Un facteur supplémentaire d'hétérogénéité tient au régime des prestations offertes, qui varie d'une caisse à l'autre, chaque caisse ayant des statuts différents. Ce dispositif présente par ailleurs divers inconvénients parmi lesquels on se contentera ici de relever une distribution géographique insatisfaisante des caisses, et de sérieux problèmes de gestion des fonds — lesquels atteignent bientôt des montants considérables, car la législation de 1935 prévoyait un système de capitalisation pure.

L'effort de l'administration portugaise, au cours des années qui suivent, porte donc sur la rationalisation de ce dispositif. Par ordre chronologique, on peut distinguer cinq mesures :

- Dès 1946, on s'efforce de centraliser l'exécution de certaines tâches des caisses. Afin de ne pas remettre en cause les principes de base du système, cette centralisation s'opère non tant par la création de services de l'administration publique centrale, que plutôt par la création de "fédérations de caisses de prévoyance". Il s'agit d'organismes financés par les caisses, qui assument, au bénéfice de celles-ci, certaines tâches, tels la fourniture des soins

---

<sup>14</sup> Celle-ci est basée principalement sur la comparaison entre les données fournies pour la période considérée par l'*Annuaire statistique* du Portugal et celles présentées dans *Reforma da Previdência*, 1957, complétée par l'inventaire des statuts de caisses déposés à la Bibliothèque nationale du Portugal.

<sup>15</sup> Voir Almeida, 1993, p. 173 s., à titre d'exemple, pour quelques éléments sur la stratégie paternaliste de la *Companhia União Fabril* (grande entreprise de transformation de produits agricoles, située à Barreiro, sur la rive gauche du Tage en face de Lisbonne) et sur la place qu'occupe dans cette stratégie la caisse de prévoyance de la CUF, créée en 1941, la plus importante des caisses d'entreprise à la veille de la réforme de 1962, avec plus de 15.000 bénéficiaires (*Reforma da Previdência*, 1957).

médicaux — à la charge d'une fédération "services médicaux-sociaux" —, la construction de logements sociaux financés par les caisses, l'impression des formulaires et du matériel d'information etc. Parallèlement, on assiste aussi à un renforcement des services centraux de l'Etat, marqué par la transformation, en 1950, du sous-secrétariat d'Etat en un ministère des Corporations et de la Prévoyance sociale. Ce renforcement des organismes centraux se poursuivra dans les années qui suivent. Il sera question plus loin de la *caisse nationale de pension*. Evoquons également, à propos de l'évolution ultérieure, la *caisse centrale de sécurité sociale des travailleurs migrants* et la *caisse nationale d'assurance des maladies professionnelles*, toutes deux créées en 1965.

- Dès 1950, un effort est entrepris d'harmonisation des statuts des différentes caisses. La première mesure consiste à élaborer un modèle de statuts. L'influence de celui-ci est suffisante pour que les régimes appliqués par les différentes caisses deviennent presque uniformes déjà au cours des années 50 (Leal, 1966-67, not. p. 128). La loi n° 2115, de 1962, permettra l'élaboration d'un règlement qui s'imposera de plein droit à toutes les institutions qui se soumettront à la nouvelle loi, règlement auquel renvoie l'expression, dont l'usage devient courant, de "régime général"<sup>16</sup>.
- Dès le début des années 60, le gouvernement complète la couverture territoriale, en créant, dans tous les districts où il n'en existait pas encore, des *caisses de district de prévoyance sociale*. Celles-ci sont généralement installées dans les locaux occupés antérieurement par les *caisses de district d'allocation familiale*, dont il a été question ci-dessus. Ces caisses de district se verront progressivement attribuer, selon un processus qui durera, cependant, jusque dans les années 80, la majeure partie des bénéficiaires de la prévoyance, puis de la sécurité sociale portugaise, tandis que la plupart des anciennes caisses professionnelles et d'entreprise seront progressivement dissoutes. La loi n° 2115 de 1962 (art. XIII) entérine la formule des caisses de district, mais de la manière la plus discrète, en se contentant d'en faire une sous-catégorie de ce qui continue d'être appelé, comme dans les premières années du régime corporatif, les "caisses syndicales de prévoyance".

---

<sup>16</sup> Pour un commentaire contemporain de ce règlement, voir Correia, 1968. Quant à l'élaboration du "régime général", voir surtout Comissão de Reforma, 1964. A remarquer que ce document invoque dès ses premières lignes la convention n° 102 de l'OIT, qui sert par ailleurs de base au commentaire des différentes branches. Fait révélateur de l'autonomie qu'ont acquis les haut fonctionnaires responsables du secteur. En effet, à l'époque, la convention n'a pas encore été ratifiée par le Portugal, et, au plan gouvernemental, le Portugal tient encore à marquer la spécificité de sa politique sociale en refusant de parler de "sécurité sociale", pour s'en tenir à l'expression de "prévoyance sociale".

- Le principal changement opéré à l'occasion de la loi n° 2115 concerne la gestion des prestations. Jusqu'à là, chaque caisse gérait l'ensemble des prestations offertes aux bénéficiaires. Le nouveau régime général est basé sur une division du travail entre, d'une part, les caisses de districts, chargées des prestations à court terme (maladie, maternité, prestations familiales) et, d'autre part, une nouvelle *caisse nationale de pension*, créée en 1965, chargée des prestations à long terme (rentes de vieillesse, invalidité et survivants). Cette réforme, accompagnée d'une transformation d'un système de capitalisation pure en un système combinant la capitalisation et la répartition, doit faciliter la gestion des fonds.
  
- Enfin, l'articulation entre le secteur de la prévoyance et ceux de la santé et de l'assistance est de plus en plus ressentie comme un problème. On se souvient que le secteur de l'assistance avait été attribué, avant même l'installation de l'Etat nouveau, au ministère de l'Intérieur. Cette formule est abandonnée en 1958, avec la création d'un ministère de la Santé et de l'Assistance, chargé en particulier de la tutelle des hôpitaux et d'un certain nombre d'instituts, créés dans les années 40, intervenant en matière d'assistance aux familles, aux mineurs, aux tuberculeux, etc. Un effort de coordination s'impose, en matière de santé d'abord, puisque les caisses de prévoyance interviennent également dans ce domaine, par leurs "services médicaux-sociaux", mais également dans d'autres domaines de politique sociale, tel par exemple celui de la famille. C'est pourquoi, en 1970, le successeur de Salazar, Marcello Caetano, confiera les deux ressorts — Corporations et Prévoyance sociale, d'une part, et Santé et Assistance, d'autre part — à une même personne (Baltazar Rebello de Sousa). A quelques mois de la Révolution de 1974, l'assistance sera retirée du ministère désormais appelé ministère de la Santé, pour être attribuée à un nouveau ministère des Corporations et de la Sécurité sociale (expression jusqu'alors absente du discours politique portugais).

Les réformes qui viennent d'être sommairement caractérisées — installation d'une structure de district, renforcement des organismes centraux, généralisation d'une réglementation uniforme, articulation entre les secteurs de la prévoyance, de l'assistance et de la santé — seront poursuivies jusqu'à nos jours. La dynamique de long terme est cependant fortement perturbée dans les années 70, d'abord par les mesures prises sous Marcello Caetano, puis par les transformations liées à la Révolution d'avril 1975.

#### 4. L'"ETAT SOCIAL" MARCELISTE

Tant la prévoyance que la santé et l'assistance subissent d'importantes réformes dans les années 1969 à 1973, au long du gouvernement de Marcello Caetano. Celui-ci espérait en effet sauver le régime politique, dangereusement menacé par les guerres coloniales et par son isolement international, en revalorisant son orientation sociale.

En matière de prévoyance sociale, les réformes marcelistes<sup>17</sup> concernent moins les structures (on vient de voir que la transformation de celles-ci est en cours depuis une vingtaine d'années) que les prestations. Dans le régime général, diverses prestations sont améliorées ou rendues plus accessibles<sup>18</sup>, et de nouvelles branches sont introduites ou rendues opérationnelles<sup>19</sup>. La protection des travailleurs ruraux, administrée par les *casas do povo*, est quelque peu améliorée<sup>20</sup>. Enfin, on assiste à la création de plusieurs nouveaux régimes spéciaux, administrés par les institutions déjà chargées du régime général, destinés à protéger certaines professions en particulier, tels les vendeurs de journaux, les vendeurs de loterie, etc.<sup>21</sup>.

En matière de santé et d'assistance, les réformes de cette période concernent plus particulièrement les structures. On assiste alors à une réorganisation du ministère de la Santé et de l'Assistance (Leal, 1985b, p. 929), à la fusion des divers instituts intervenant en matière d'assistance en un seul *instituto de la família et de l'action sociale*, doté de délégations au niveau des districts, ainsi qu'à la création, dans les localités d'une certaine importance, de nouveaux *centres de santé* (Castanheira, 1984).

#### 5. LA REVOLUTION DE 1974 ET SES CONSEQUENCES

---

<sup>17</sup> Pour une analyse très complète de celles-ci, élaborée pratiquement au moment de leur mise en oeuvre, voir Lucena, 1976 et 1976b.

<sup>18</sup> Voir not. Guibentif, 1995, § 536, 551 (écourtement de la durée des stages pour l'accès aux rentes d'invalidité et de vieillesse) ; § 520 (écourtement de la période de référence pour le calcul des indemnités de maladie).

<sup>19</sup> C'est le cas des rentes de survivants (Guibentif, 1995, §§ 553 ss.) et des prestations pour maladies professionnelles (*ibidem*, § 569).

<sup>20</sup> Pour quelques références complémentaires, voir Guibentif, 1992, p. 47.

La cause première de la Révolution de 1974 est la guerre coloniale. Les militaires qui renversent le régime hérité de Salazar ont avant tout un objectif : mettre un terme à une entreprise militaire considérée sans issue. Si leur mouvement reçoit dès les premières heures un appui enthousiaste d'une grande part de la population, c'est, d'une part, qu'il ouvre la voie à la démocratisation du pays ; c'est, d'autre part, que la situation sociale s'est dégradée au cours des dernières années qui précèdent la Révolution et que beaucoup espèrent que le changement politique signifiera une amélioration de leur condition matérielle. Le pouvoir provisoire installé à la suite de la Révolution, chargé de gouverner le pays dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle Constitution, devra donc, pour assurer sa légitimité, prendre de nombreuses mesures dans le domaine social. Parmi celles-ci, signalons, au plan des prestations, l'introduction d'un système d'assistance aux chômeurs<sup>22</sup>, ainsi que d'une *pension sociale*, payée sous conditions de ressource par les délégations de l'institut de la Famille et de l'action sociale<sup>23</sup>. Ce sont cependant les mesures organisationnelles qui intéressent plus directement notre sujet. Les deux plus importantes sont les suivantes :

- Il s'agit en première ligne de démanteler les structures administratives les plus étroitement identifiées au régime déchu. Il s'agit en particulier de tout ce qui est lié à l'organisation corporative. Ainsi, le ministère des Corporations et de la Sécurité sociale disparaît, au bénéfice d'un nouveau ministère du Travail. Celui-ci ne comprend cependant pas le ressort de la Sécurité sociale, qui est incorporé à un nouveau ministère des Affaires sociales, lequel comprend également le ressort de la Santé. Autre organisme dissout : l'Institut national du Travail et de la Prévoyance, élément central dans le dispositif de la prévoyance corporative<sup>24</sup>.
- L'offre de soins médicaux constitue une question particulièrement sensible à l'époque, et avait déjà motivé, peu de temps avant la Révolution, la création, signalée ci-dessus, de nouveaux centres de santé. La Révolution est l'occasion de donner de l'ampleur à une idée qui est déjà en discussion au Portugal depuis quelque temps : il s'agirait de créer un

---

<sup>21</sup> Guibentif, 1995, § 438.

<sup>22</sup> Ce système sera amélioré en 1985 pour constituer ce qui pourra désormais être qualifié d'assurance-chômage (Guibentif, 1995, §§ 595 ss.).

<sup>23</sup> Ce système de *pensão social* sera amélioré et complété quelques années plus tard pour devenir l'actuel "régime non-contributif". Cf. Guibentif, 1995, §§ 463 et 496.

<sup>24</sup> Sur le démantèlement des structures corporatives, voir notamment Leal, 1979.

*service national de santé*, qui regrouperait l'ensemble des services existant dans ce domaine et garantirait des soins gratuits à toute la population. C'est dans cette perspective que sont prises en particulier deux mesures : d'une part, les "services médicaux-sociaux" des caisses de prévoyance sont détachés de celles-ci et attribués à de nouvelles *administrations régionales de la santé* ; d'autre part, les hôpitaux appartenant aux *miséricordes* sont nationalisés.

Au-delà des mesures des gouvernements provisoires, la Révolution entraîne bien entendu une profonde transformation du droit constitutionnel concernant le domaine social. La nouvelle Constitution, qui entre en vigueur en 1976, comprend un important chapitre consacré aux "Droits et devoirs économiques, sociaux et culturels". Les deux premiers articles de ce chapitre sont consacrés à la sécurité sociale et à la santé, disposant successivement que "tous ont droit à la sécurité sociale" (art. 63) et que "tous ont droit à la protection de la santé et le devoir de la défendre et de la promouvoir" (art. 64). Dans les deux cas, la Constitution indique les modalités organisationnelles de mise en oeuvre. D'une part, en chargeant l'Etat "d'organiser, de coordonner et de subventionner un système de sécurité sociale unifié et décentralisé". D'autre part en prévoyant la création d'un "service national de santé universel et gratuit".

En matière de sécurité sociale, la mise en oeuvre du concept de "sécurité sociale unifiée et décentralisée" donne lieu, dès 1977, à diverses transformations, tant au plan des districts qu'au plan des organismes centraux. Les structures des districts sont mises en valeur par la création de nouveaux *centres régionaux de sécurité sociale*, regroupant en une même entité les anciennes caisses de district et les délégations de l'institut de la famille et de l'action sociale. Les structures centrales sont renforcées, notamment par la création d'une nouvelle *direction générale de la sécurité sociale*, supervisant à la fois le secteur anciennement attribué à l'assistance, et celui attribué à la prévoyance, et d'un *institut de gestion financière de la sécurité sociale*. Par ailleurs, divers autres organismes centraux connaissent des modifications. Ainsi, un nouveau *centre national de pensions* absorbe la caisse nationale de pension, tandis que l'ancienne caisse centrale de sécurité sociale des travailleurs migrants est remplacée par un *département des relations internationales et des conventions de sécurité sociale*<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ces transformations sont opérées principalement par un décret-loi n° 549/77 du 31 décembre 1977, qui sera amendé à l'occasion d'une procédure de ratification par le parlement (Loi n° 55/78 du 27 juillet 1978). Sur cette réforme, voir en particulier Leal, 1980, et Maia, 1985.

Ces réformes organisationnelles sont censées marquer en particulier une rupture, celle qui sépare les anciennes conceptions d'assistance et de prévoyance d'une nouvelle conception, intégrée, de sécurité sociale. La volonté officielle de mettre ce changement en évidence entraîne cependant deux conséquences. La première est que la continuité qui existe entre plusieurs des mesures des années 60 et celles entreprises en 1978 (renforcement des structures de district et des structures centrales ; articulation entre prévoyance et assistance) est pratiquement ignorée. La deuxième est que cette réforme volontariste porte les commentateurs à négliger les éléments qui n'ont pas pu être intégrés dans le nouveau système, à savoir un ensemble de caisses professionnelles et d'entreprise, dont l'intégration dans le régime général était déjà prévue dès avant la Révolution et qui, pour plusieurs d'entre elles — on l'a déjà signalé plus haut —, subsisteront pourtant jusque tard dans les années 80.

En matière de santé, l'organisation du service national de santé est définie par une loi n° 56/79 du 21 juillet 1979. La mise en oeuvre de cette loi restera néanmoins très en deçà des intentions initiales. Certes, l'accès aux soins est amélioré, par rapport à l'époque où l'accès à certains services (les services médicaux-sociaux des caisses) et le remboursement des soins fourni par d'autres services (les hôpitaux) étaient réservés aux bénéficiaires des caisses de prévoyance. Cependant, l'articulation entre les différentes composantes du "système", en particulier entre les hôpitaux et les administrations régionales de la santé, demeure problématique. Le nombre et la qualité de l'équipement des services portent les usagers à recourir dans une large mesure à la médecine privée, qui continue de se développer en parallèle au service public. Or, les traitements dispensés par le secteur privé ne sont remboursés que dans une mesure très réduite. Le principe de gratuité des soins de santé — devenu au fil des révisions constitutionnelles principe de la "gratuité tendancielle" — ne correspond donc guère à la réalité (Leal, 1985b, p. 940 ; Campos, 1991).

## **6. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS**

Avec la mise en place des institutions de la Deuxième République, ce qui, au Portugal, est désormais appelé la sécurité sociale correspond maintenant à des droits dûment reconnus par la Constitution, ainsi qu'à un appareil rénové sous bien des aspects. Il faut toutefois constater que les réformes ne touchent guère aux dispositions de fond, les quelques innovations déjà mentionnées mises à part (protection contre le chômage, régime non-contributif, accès aux soins médicaux



généralisé à l'ensemble de la population). Le régime général demeure inchangé. De nombreux autres régimes subsistent, les uns administrés par des caisses héritées de la période antérieure à l'introduction du régime général, les autres administrés par les centres régionaux et par le centre national de pensions. Le régime de la fonction publique continue de fonctionner selon des règles complètement différentes<sup>26</sup>.

Il est bien question, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, d'élaborer une nouvelle loi de base. Et une telle loi sera effectivement adoptée par le parlement en 1984 (loi n° 28/84). Mais la portée de celle-ci restera limitée du fait qu'aucune réglementation d'application ne pourra être élaboré dans le prolongement direct du vote de la loi. Ce n'est qu'à partir de la fin des années 80 que les différentes branches du régime général seront révisées, et que sera remplacée la plus grande part de la réglementation élaborée en application de la loi n° 2115 de 1962<sup>27</sup>.

Les années 80 apparaissent ainsi comme une période de stabilisation, après les secousses successives du Marcelisme et de la Révolution. On pourrait même parler d'une période d'engourdissement, comparée avec le processus dynamique de réforme des années 60. Trois explications pourraient ici être avancées. La première est sans doute d'ordre financier. La sécurité sociale portugaise doit faire face aux engagements qui hérités de la période de forte expansion qu'elle vient de connaître, et ce au moment où le pays s'efforce de remettre ses finances publiques en ordre, et à l'heure où prend de l'ampleur, partout en Europe, ce que l'on appelle désormais la crise de l'Etat providence. La deuxième explication tient à l'adhésion du Portugal à la Communauté européenne, qui a lieu au 1er janvier 1986. Plusieurs des mesures de l'après-Révolution avaient pour objectif de rapprocher le système portugais de celui des autres pays européens, du moins du point de vue de son développement technique, même si le niveau des prestations est considéré comme insuffisant (Costa / Maia, 1985 ; Cardigos / Pizarro, 1994). Cet objectif une fois atteint, l'adhésion à la Communauté contribuera d'une certaine manière à figer le système. Ce d'autant plus que l'adhésion aura pour conséquence immédiate d'importantes mesures dans un ressort voisin, celui de la formation professionnelle, qui attirera désormais une grande part de l'attention des gouvernants et du public, ainsi que des moyens disponibles pour

---

<sup>26</sup> Ce qui justifie qu'il n'en ait plus été question dans la présente esquisse depuis sa mention dans la loi n° 1884 de 1935. Un premier pas dans le sens de l'harmonisation avec le régime général a cependant été franchi sous Caetano, en 1973, avec l'uniformisation du système des prestations familiales (Leal, 1983).

<sup>27</sup> Sur les difficultés auxquelles se heurte successivement l'élaboration, puis la mise en oeuvre de la loi n° 28/84, voir Ferreira, 1989, p. 104 ; Neves, 1993, not. pp. 12 et 42.

l'innovation. Enfin — troisième explication — la stabilité politique : de fin 1985 à fin 1995, le pays est gouverné par le même parti de centre-droite, le parti social-démocrate, et par le même Premier ministre. Il est permis de soutenir que le système de sécurité sociale, tel qu'il se présente lorsque les sociaux-démocrates obtiennent la majorité absolue au Parlement, convient à bien des égards à la ligne adoptée par le gouvernement. Celui-ci ne procédera donc que prudemment à la poursuite des réformes et — il faut le relever — ne facilitera pas la divulgation de l'information qui aurait pu stimuler les débats nécessaires à ces réformes<sup>28</sup>.

Au cours de cette récente période de stabilisation, on assiste cependant à quelques réformes, tant au niveau des organismes centraux qu'au niveau des organismes périphériques.

A Lisbonne, c'est d'abord la structure gouvernementale qui connaît deux changements significatifs dans les dernières années. En 1983, la formule du ministère des Affaires sociales, introduite avec la Révolution, est abandonnée au bénéfice d'une formule presque identique à celle adoptée sur le tard par Caetano : la Santé fait à nouveau l'objet d'un ministère indépendant, tandis que le ressort de la Sécurité sociale rejoint celui du Travail, dans un ministère qui s'appellera successivement ministère du Travail et de la Sécurité sociale, puis de l'Emploi et de la Sécurité sociale. A signaler, dans le cadre de ce ministère, une autre réforme, plus discrète, qui peut aussi se lire comme un retour aux formules antérieures à la Révolution : la grande direction générale de la sécurité sociale, créée à la fin des années 70, est à nouveau scindée en deux directions générales : l'une des "Régimes de sécurité sociale", l'autre de "l'Action sociale". Deuxième changement au niveau gouvernemental : tout récemment, après la victoire du parti socialiste aux élections d'octobre 1995, le nouveau gouvernement adopte une division en trois ressorts : Santé, Emploi, et Solidarité et sécurité sociale. Ce dernier ministère comprend à son tour un secrétariat d'Etat à la Sécurité sociale et un secrétariat d'Etat à l'Insertion sociale<sup>29</sup>.

Par ailleurs, la principale innovation, quant aux organismes centraux, est sans doute la création, en 1984, d'un *Conseil permanent de Concertation sociale*, remplacé par un *Conseil économique et social* à la suite de la deuxième révision, de 1989, de la Constitution de 1976. Cette innovation a considérablement modifié les conditions du dialogue social. Les questions concernant en

---

<sup>28</sup> A titre d'exemple, on pourrait étudier l'évolution de l'Association portugaise de sécurité sociale, créée en 1985, et comparer le bulletin qu'elle édite actuellement avec les projets initiaux de publication d'une revue scientifique en matière sécurité sociale.

particulier la sécurité sociale ne représentent cependant qu'une part mineure des délibérations du conseil<sup>30</sup>.

Quant aux organismes périphériques, il faut d'abord noter que ce n'est qu'au cours de ces dernières années qu'est dans une large mesure menée à terme l'intégration des bénéficiaires des anciennes caisses professionnelles et d'entreprise dans le régime général. Selon une logique similaire, l'administration du régime de protection des travailleurs de l'agriculture est transférée vers la fin des années 80 des *casas do povo* — qui ont désormais principalement des activités culturelles — vers les centres régionaux de sécurité sociale<sup>31</sup>.

Enfin, en 1993, curieusement sans que cela ait suscité de débat public, le réseau des centres régionaux est entièrement réorganisé. Les centres régionaux de sécurité sociale tels que créés à la suite de la réorganisation de 1978, deviennent des *services sous-régionaux*, placés sous la dépendance de cinq nouveaux *centres régionaux de sécurité sociale*, correspondant aux cinq régions administratives divisant actuellement le Portugal continental (Lisbonne et vallée du Tage, Centre, Nord, Alentejo, Algarve). Une transformation qui implique notamment le transfert d'un certain nombre de tâches du niveau du district vers le niveau régional (les économies que l'on se promet de ce transfert seraient d'ailleurs la principale raison du changement). Ici encore, on remarquera le souci d'assurer la "continuité terminologique", une même désignation s'appliquant successivement à deux réalités différentes. Ce qui ne devrait guère faciliter le débat et la réflexion en la matière. A noter également que cette réforme signifie d'une certaine manière une dévalorisation des institutions qui, depuis une trentaine d'années, assuraient concrètement le lien entre la sécurité sociale portugaise et ses usagers. Qu'elle ait pu avoir lieu sans aucune réaction significative de la part de ceux-ci confirme peut-être ce que suggèrent également d'autres indices — parmi lesquels la persistance dans le langage courant des expressions "la caisse", la "prévoyance sociale", au détriment de l'expression "sécurité sociale", peu usuelle — à savoir que la sécurité sociale ne bénéficie chez les Portugais que d'une image médiocre. Elle représente une donnée, sans doute, voire souvent une contrainte, bien plus qu'un acquis.

---

<sup>29</sup> Voir not. le quotidien *Público*, 25 octobre 1995, p. 6.

<sup>30</sup> Sur ce conseil, voir surtout Marques / Ferreira, 1991 ; pour quelques références complémentaires, voir Guibentif, 1992, p. 41.

## REMARQUE FINALE

Cela a été noté à divers endroits de la description qui précède : le système portugais de sécurité sociale, et notamment ses racines historiques, sont, au Portugal même, mal connus et insuffisamment débattus. Il s'agit donc d'ouvrir la discussion, bien plus que de prétendre être en mesure de tirer déjà des conclusions.

Une donnée me paraît cependant mériter une attention particulière : le peu de poids des interventions de ce que l'on pourrait appeler la société civile, parmi les facteurs du développement esquissé ci-dessus. Le gouvernement semble souvent agir dans une sorte de vide sociologique. S'il existe au cours d'une période donnée un contrepois effectif, c'est entre les années 50 et 60, lorsque, au sein même de l'appareil d'Etat, un corps de spécialistes acquiert assez de capacité d'initiative et de marge de manoeuvre pour assurer une certaine transmutation des intentions politiques en réalisations techniquement équilibrées. Parmi les questions majeures qui se posent aujourd'hui, les plus urgentes sont probablement celles-ci : au moment où s'annoncent des réformes en profondeur<sup>32</sup>, qu'en est-il de la capacité des spécialistes portugais de la sécurité sociale de contribuer efficacement aux débats nécessaires ? Et qu'en est-il des moyens dont disposent les catégories sociales concernées de connaître et de faire connaître leurs besoins et, par leurs revendications, de peser effectivement sur la définition des politiques ? Ce qui implique aussi qu'ils connaissent leurs droits et qu'ils aient une notion, plus substantielle qu'elle ne l'est actuellement, de l'appareil constitutionnellement chargé de la garantie de ces droits.

## REFERENCES

### a) Publications d'organismes officiels portugais

COMISSÃO DE REFORMA DA PREVIDENCIA SOCIAL, (1964) *Regulamento Geral das Caixas Sindicais de Previdência – Memoria justificativa e projecto*, Lisbonne : Serviços Mecanográficos – Federação de Caixas de Previdência (cité : Comissão de Reforma, 1964).

---

<sup>31</sup> Pour quelques références sur la récente réforme des casas do povo, voir Guibentif, 1992, p. 41 s.

<sup>32</sup> A leur sujet, on pourra consulter, par exemple, le dossier publié récemment par l'hebdomadaire *Valor*, 7 décembre 1995.

INSTITUTO DE SEGUROS SOCIAIS OBRIGATÓRIOS E PREVIDÊNCIA GERAL (ISSOPG), (1933) *Resposta do Governo Português ao Questionário sobre Seguro na Invalidez Velhice e Sobrevivência*, (s.l.), Ministério dos negócios Estrangeiros, Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações, dactyl., 20 pp. (archives du BIT : microfiche MIC 1960-19 : 690).

MINISTÉRIO DAS CORPORACÕES E PREVIDENCIA SOCIAL (1957), *Reforma da Previdência Social - Proposta de Lei*, Lisbonne : Junta da Acção Social (cité : *Reforma da Previdência*, 1957) (ex. pers.)

**b) Autres publications**

ALMEIDA, Ana Nunes de, (1993), *A Fábrica e a Família – Famílias Operárias no Barreiro*, Barreiro : Câmara Municipal.

BARBOSA, Raul Tamagnini, (1930) *Modalidades e Aspectos do Cooperativismo*, Porto, Imprensa Social – Secção da Casa do Povo Portuense.

CAMPOS, A. Correia de, (1991) "Estado-Providência. Perspectivas e financiamento. O caso da saúde", *Sociologia - Problemas e Práticas* (Lisbonne), nº 9, pp. 9-26.

CARDIGOS, Sara, PIZARRO, Sebastião Nóbrega, (1994) *O sistema português de segurança social face às políticas de segurança social no quadro da comunidade europeia*, Lisbonne : Ministério do Emprego e da Segurança Social.

CASTANHEIRA, José Luis, (1984) "Factores sócio-políticos determinantes do sistema de saúde português", *Desenvolvimento*, nº 1, pp. 67-85.

CORREIA, Sérvulo, (1968) *Teoria da relação jurídica de seguro social*, Lisbonne : Centro de Estudos Sociais e Corporativos (= *Estudos sociais e Corporativos*, nº 27, juillet-septembre 1968, pp. 9-344).

da COSTA, Bruto, MAIA, Fernando, (1985) "Segurança social em Portugal – Principais características e análise dos efeitos redistributivos", *Desenvolvimento*, 2.

CRUZ, Domingos da, (1934) *A Mutualidade em Portugal*, Coimbra : Imprensa da Universidade.

CRUZ, Manuel Braga da, (1980) *As origens da democracia cristã e o salazarismo*, Lisbonne : Presença.

– "O Integralismo Lusitano nas Origens do Salazarismo", *Análise Social*, nº 70, pp. 137-182.

FERREIRA, Coriolano, (1989) "A segurança social e a saúde na revisão constitucional", in : (coll.), *Prática e revisão constitucional*, Lisbonne : Instituto Dom João de Castro, pp. 99-107.

FONSECA, Carlos Dinis da, (1965a) "Assistência particular", in : GOMES, Henrique Martins, FERNANDES, José Pedro Pereira Monteiro (orgs.), *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. 1, Coimbra : Atlântida Editora, pp. 550-553.

– (1965b) "Assistência pública", *ibid.* pp. 553-557

– (1965c) "Assistência Social", *ibid.* pp. 557-561.

- GRILLO, José Francisco, (1931), "Legislação social em Portugal", *Boletim de Previdência Social*, nº 21, pp. 1-13.
- GUIBENTIF, Pierre, (1985a) "Génese da Previdência Social. Elementos sobre as origens da Segurança Social portuguesa e as suas ligações com o corporativismo", *Ler História* (Lisbonne), nº 5, pp. 27-58.
- (1985b) "Discursos e aparelhos nas transformações políticas – O caso da Segurança Social", *Análise Social* (Lisbonne), nº 87-88-89, pp. 945-959.
  - (1986) "Avatars et dépassement du corporatisme – Le développement de la sécurité sociale au Portugal", in : *Colloque sur l'histoire de la sécurité sociale*, Montpellier 1985, Paris : Association pour l'étude de l'histoire de la sécurité sociale, pp. 207-233.
  - (1992) "Die Entwicklung der sozialen Sicherheit in Portugal und der Beitritt zur EG – Verlauf und institutionelle Perspektiven", in : MERTEN, Detlev, PITSCHAS, Rainer (orgs.), *Der Europäische Sozialstaat und seine Institutionen*, Berlin : Duncker & Humblot, pp. 31-58.
  - (1995) *La pratique du droit international et communautaire de la sécurité sociale – étude de sociologie du droit à l'exemple du Portugal*, Genève (thèse).
- LEAL, António da Silva, (1966-67) *Organização da Previdência*, Lisbonne : Instituto de Ciências Sociais.
- (1979) "Os grupos sociais e as organizações na Constituição de 1976 – A rotura com o corporativismo", in : MIRANDA, Jorge (org.), *Estudos sobre a Constituição*, vol. 3, Lisbonne, Petrony, pp. 195-353.
  - (1980) "Segurança Social", in : *Verbo - Enciclopédia Luso-Brasileira de Cultura - Suplemento*, Lisbonne : Verbo.
  - (1983) "Abono de família", in : *Polis - Enciclopédia Verbo da Sociedade e do Estado*, Lisbonne / São Paulo : Verbo, vol. 1, pp. 1-13.
  - (1984) *Temas de Segurança Social*, vol. 1, Lisbonne : Federação Portuguesa dos Centros de Cultura e Desporto da Saúde e Segurança Social.
  - (1985a) *Temas de Segurança Social*, vol. 2, Lisbonne : Federação Portuguesa dos Centros de Cultura e Desporto da Saúde e Segurança Social.
  - (1985b) "As políticas sociais no Portugal de hoje", *Análise Social* (Lisbonne), nº 87-88-89, pp. 925-943.
- LIMA, José Lobo d'Avila, (1909) *Socorros mutuos e seguros sociaes*, Coimbra : Imprensa da Universidade.
- LUCENA, Manuel de, (1976a) *A Evolução do Sistema Corporativo Português – Vol. I – O Salazarismo*, Lisbonne : Perspectivas e Realidades.
- (1976b) *A Evolução do Sistema Corporativo Português – Vol. II – O Marcelismo*, Lisbonne : Perspectivas e Realidades.
- MAIA, Fernando, (1985) *Segurança Social em Portugal - Evolução e Tendências*, Lisbonne : Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.

MARQUES, Maria Manuel Leitão, FERREIRA, António Casimiro, (1991) "A concertação económica e social - A construção do diálogo social em Portugal", *Revista Crítica de Ciências Sociais* (Coimbra), nº 31, pp. 11-41.

NEVES, Ilídio das, (1993) *A Segurança Social Portuguesa. Problemas, Realidades e Perspectivas*, Lisbonne : Instituto Superior Politécnico Internacional.

PATRIÁRCA, Fátima, (1995) *A questão social no Salazarismo – 1930 - 1947*, Lisbonne : Imprensa Nacional / Casa da Moeda (2 vols.).

PINTO, António Costa, (1994), *Os Camisas Azuis – Ideologia, Elites e Movimentos Fascistas em Portugal – 1914 - 1945*, Lisboa : Editorial Estampa.

SAMOUCO, André, (1993), "O Estado-Providência e a sociedade rural. Revalorização de recursos e reordenamento de estratégias num novo contexto : a agricultura de pluriactividade", *Análise Social* nº 121, pp. 391-408.