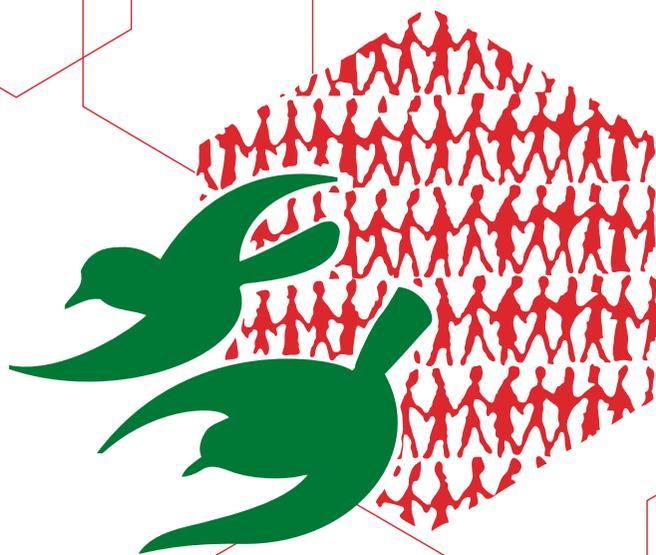


# Croissance démographique et urbanisation

## Politiques de peuplement et aménagement du territoire

*Séminaire international de Rabat (15-17 mai 1990)*



ASSOCIATION INTERNATIONALE DES DÉMOGRAPHES DE LANGUE FRANÇAISE

**AIDELF**

# La croissance urbaine au Portugal

## Démographie et mécanismes sociétaux au XX<sup>e</sup> siècle

---

João PEIXOTO

Cabinete de Estudos Demográficos, Instituto Nacional de Estatística, Portugal

### L'histoire

Une des choses les plus étonnantes, quand on analyse la valeur de la population urbaine portugaise, est le chiffre qui apparaît dans les statistiques internationales: dans les travaux de l'ONU, par exemple, la valeur indiquée pour la population urbaine au Portugal est de 30% (pourcentage de la population totale); ceci équivaut, comme on le sait, à la valeur moyenne de l'urbanisation des pays sous-développés; il est très éloigné du niveau de toute l'Europe. En contrepartie, on sait que le niveau de développement portugais, même faible, correspond mieux au groupe des pays développés qu'à celui du Tiers Monde.

Le nombre de 30% – valeur officielle au Portugal – n'est qu'un demi-mensonge. Il résulte, en premier lieu, d'une mauvaise évaluation, dont la responsabilité incombe aux autorités locales et à l'appareil statistique national (l'Institut National de la Statistique – I.N.E.), des limites réelles – économiques, sociales – des villes (centres urbains), qui correspondent de moins en moins aux limites administratives primitives. Statistiquement, au Portugal, on parle de centres urbains quand on dépasse, dans les «localités», un seuil de population de 10000 habitants (plus les capitales de «distrito»<sup>(1)</sup>). Cependant, Lisbonne, par exemple, la plus grande ville nationale, est considérée isolément dans les statistiques, sans individualisation de l'aire métropolitaine alentour; si on sait que sa périphérie a une importance démographique supérieure à la sienne, et qu'une partie significative des banlieues n'arrive pas à la qualité de «centres urbains», on peut admettre la sous-évaluation d'une partie importante des extensions urbaines portugaises, que ce soit pour les grandes ou les petites villes.

La complexe articulation industrie-urbanisation existant au Portugal (voir Peixoto, 1987 a et 1987 c) est, en deuxième lieu, un autre facteur de sous-évaluation. En effet, il y a différents modèles de développement économique et social des régions (voir Santos, 1985; Reis, 1985, 1986 et 1988; Figueiredo et al., 1985). On peut dire que le Portugal se divise en cinq grandes régions: le littoral centre et nord; l'intérieur centre et nord; la région de Lisbonne; le sud agricole; et l'Algarve (sans compter les îles Atlantiques de Madeira et des Açores). Deux de ces régions concentrent la quasi exclusivité du développement industriel: le littoral centre et le littoral nord, et la région de Lisbonne,

---

(1) «Distrito»: unité administrative régionale qui correspond approximativement au «département» français.

TABLEAU 1.- INDICES D'URBANISATION  
DES RÉGIONS INDUSTRIALISÉES PORTUGAISES  
1981

Régions	Indice d'urbanisation (%)
Nord littoral	26,5
Centre littoral	12,8
Lisbonne littoral	60,9
Lisbonne intérieur	9,9

*Source : Peixoto, 1987b.*

dans une proportion très semblable – bien qu'ayant des structures productives différentes. Or, les niveaux d'«urbanisation» de ces régions ne correspondent pas à leur capacité industrielle : les indices (ou taux) d'urbanisation – définis comme le poids de la population urbaine (définition officielle) dans la population totale de la région – ne manifestent pas l'industrialisation (voir tableau 1). La seule région qui a un niveau de popu-

lation urbaine semblable à celui des pays les plus développés est la région de Lisbonne (surtout la sous-région littorale) : 60,9 % ; le Nord et Centre vérifient une absence significative de concentration urbaine (on aboutirait à la même conclusion si l'on considérait la sous-évaluation statistique) : 26,5 % et 12,8 %.

Au Portugal, seule la région de Lisbonne se caractérise par une forte concentration de population et d'activités économiques typiques des sociétés industrielles plus anciennes. Elle seule a connu d'énormes flux migratoires internes dans les années 1950, 1960 et 1970 (qui ont largement compensé une émigration réduite), qui ont agrandi fortement son agglomération. A l'inverse, toutes les autres régions, ou bien connaissaient de très petites immigrations internes nettes positives (deux «distritos» – sur six – du littoral nord et centre, y compris Porto), où bien enregistraient des pertes migratoires internes plus (l'intérieur) ou moins (le littoral) significatives ; sauf à Lisbonne – et, partiellement, à Porto – on n'a pas vu se développer des concentrations urbaines importantes. Dans le Nord et le Centre littoral, pourtant, l'industrialisation est ancienne, mais elle ne se fait pas accompagner d'un niveau significatif d'urbanisation. Une grande partie de la production industrielle se développe, en effet, en milieu «rural» : l'industrie est dominée par de petites et moyennes entreprises, dans les secteurs traditionnels, et s'appuyant sur une main d'œuvre à faibles salaires ; celle-ci ajoute aux revenus de l'usine ceux provenant de petites exploitations agricoles exploitées en régime complémentaire. Ce phénomène d'urbanisation (ou industrialisation) diffuse – aussi connu comme urbanisation de «faible niveau» (Ferraó, 1984), «proto-urbanisation» (Medeiros, 1986) ou «péri-urbanisation» (Gama, 1987) – signifie que, dans quelques régions, la croissance économique se fait sans concentration urbaine importante. Les centres urbains deviennent relativement petits, concentrant surtout les services, et l'industrie se disperse dans l'espace, bien que formant des mailles d'industrialisation.

Pour résoudre ces difficultés, des auteurs ont proposé des définitions plus «larges» de la «population urbaine». L'I.N.E., par exemple, l'a fait, en considérant les centres «semi-urbains» (localités dont la population est comprise entre 2000 et 9999 habitants) ; ce concept, malgré son intérêt théorique, est inadapté au cas portugais

(Peixoto, 1987 a et 1987 b). Les définitions de Baptista et Moniz (1985) et Gaspar (1987) sont bien plus rigoureuses. Les premiers considèrent comme population «urbaine» celle qui réside dans les «centres urbains» de plus de 10000 habitants, plus les 5 kilomètres environnants de chacun, et les régions métropolitaines de Lisbonne et Porto ; le chiffre de «population urbaine» auquel ils aboutissent est d'environ 50%. Suivant cette définition, l'«urbanisation» capte beaucoup plus l'industrie : selon les auteurs, ces

centres urbains larges concentrent, au Portugal, environ 80 % des industries manufacturières. Gaspar (1987) élargit encore le concept : selon lui, la population « urbaine » doit englober toutes celles résidant aux « *concelhos* »<sup>(2)</sup> qui ont des « centres urbains » (définis comme à l'I.N.E.), ou dont la densité de population excède 100 hab/km<sup>2</sup> et où moins de 20 % de la population active se consacre à l'agriculture. Ainsi, Il obtient 66 % d'« urbains ».

En utilisant ces définitions « larges » on peut, dans une certaine mesure, fausser la réalité urbaine, en la surestimant, cette fois. En effet, si on accepte que la spécificité du fait « urbain » (le concept de ville) est liée à la forte concentration démographique et la forte interaction sociale en découlant (Peixoto, texte à paraître), une partie significative des lieux considérés par Baptista, Moniz et Gaspar sont seulement « semi-urbains » ou « semi-ruraux ». Plusieurs activités rurales (la petite agriculture complémentaire), relations rurales de voisinage, par exemple, restent comprises dans ces définitions d'« urbain ».

En effet, en troisième lieu, un faible taux d'urbanisation exprime réellement la faiblesse structurale de l'économie et de la société portugaises. Celle-ci s'encadre dans une économie mondiale où elle occupe, depuis longtemps, une position qui, à certains égards, est plus « centrale » (la colonisation portugaise) et, à bien d'autres, est « périphérique » (Santos, 1985). Un des points concerne le Portugal est clairement « périphérique » les mouvements migratoires internationaux : depuis le siècle dernier, l'émigration touche profondément la société portugaise. Entre les dernières décennies du dernier siècle et les premières de celui-ci (jusqu'à 1930), le Portugal a fourni de très forts contingents migratoires vers le Brésil; après 1950, il est encadré dans le mouvement de travailleurs de l'Europe du Sud vers l'Europe plus développée – surtout la France et l'Allemagne. Dans tout cet arc temporel, l'émigration explique, en bonne partie, la faible croissance des villes portugaises, puisqu'elle canalise une partie importante de l'exode rural. Ce fait nous amène à un problème théorique important : dans des espaces internationalisés, l'urbanisation – et les problèmes qui en découlent – ne peuvent pas être appréhendés à la seule échelle nationale.

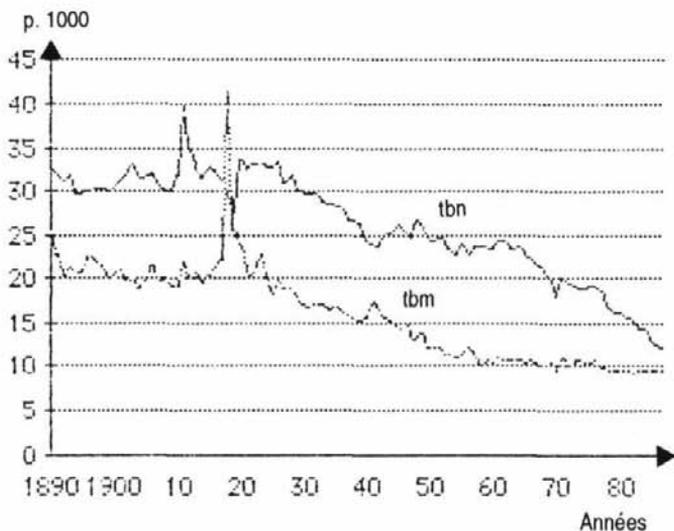
Le tableau 2 nous donne, précisément, quelques valeurs de l'émigration du Portugal, depuis le début du siècle. Les effectifs d'émigrants sont très forts, surtout au début du siècle et après les années 1960, jusqu'à 1973 : les taux annuels d'émigration, dans certaines régions portugaises, ont atteint, pour cette dernière période, 30 p. 1000 de la population totale. Si l'on admet que l'émigration est une donnée équivalente à la répulsion rurale (en fait, elle l'excède, puisque il y a émigration d'origine

TABLEAU 2.- ÉMIGRATION DU PORTUGAL  
1900 A 1979

Années	Émigration
1900-1909	307 987
1910-1919	400 507
1920-1929	366 339
1930-1939	119 186
1940-1949	81 707
1950-1959	342 928
1960-1969	808 321*
1970-1979	775 511*
1900-1979	3 202 486

\* Y compris l'émigration clandestine (après 1965, de 1974 à 1979 données provisoires).  
Source : Serrão, 1977 et I.N.E., Estatísticas Demográficas 1976-1979.

(2) « *Concelho* » : unité administrative régionale, de dimension inférieure au « *distrito* », qui correspond approximativement au « canton » français.



Graphique 1. – Taux bruts de natalité et de mortalité (p. 1000) – 1890-1987

Source : I.N.E., Estadísticas Demográficas.

urbaine), on a une mesure de la faiblesse de l'urbanisation portugaise : si on compare ces valeurs à l'augmentation de la population urbaine (définition officielle) (voir Peixoto, 1987 a, b et c) pendant tout le siècle, il n'y a qu'entre 1930 (ou 1940) et 1960 que l'émigration n'a pas excédé l'augmentation urbaine ; pour le reste, et surtout durant les années 1960 elle excède, parfois fortement, la croissance des villes (entre 1960 et 1969, celle-ci a été, par exemple, de seulement 297 515 individus, contre 800 000 émigrants). On peut affirmer, dans une première approche, qu'au moins la moitié de la répulsion rurale portugaise pendant ce siècle (la croissance urbaine depuis 1911 est d'environ 2 millions d'habitants, contre presque 3 millions d'émigrants), a choisi l'extérieur comme destination, et non les centres urbains locaux. D'autres auteurs amplifient encore cette perspective : Alarcio (1964) (voir aussi Alarcio et Morais, 1976), par exemple, considère que, dans les années 1950, l'attraction urbaine interne ne représente que 22% de la répulsion rurale totale.

Cette forte émigration a été soutenue par un accroissement naturel qui a été, pour longtemps, très fort au Portugal (graphique 1). La différence entre le taux de natalité et le taux de mortalité s'est maintenue très haute jusqu'à la fin des années 1960 ; la natalité est toujours descendue, après les années 1930, mais le même fait s'est passé avec la mortalité ; les valeurs ne commencent à s'approcher que tout récemment, après 1970. C'est depuis peu que le Portugal fournit moins de main d'œuvre vers les pays les plus développés.

Le trait caractéristique de l'urbanisation portugaise est ainsi mixte : d'une part, elle est plus forte que sa valeur démographique officielle ne le suggère, parce que le pays a des centres urbains – tertiaires – importants, et parce qu'il y a une articulation – même complexe – avec une industrialisation significative. D'autre part, elle est faible,

parce que les centres urbains n'ont pas, depuis longtemps, retenu les émigrants ruraux pour soutenir un processus de développement interne (l'émigration). Cette absence de développement peut être constatée aussi dans l'importance présente de l'agriculture, qui emploie aujourd'hui encore plus de 20% des actifs.

On peut encore soulever d'autres caractéristiques importantes de l'urbanisation portugaise. En premier lieu, comme elle découle de l'articulation industrie-urbanisation mentionnée, la nature des centres urbains du territoire varie significativement (voir Bruxelles, 1987) : ceux du Littoral Nord, surtout, voient prédominer l'industrie; le principal centre tertiaire de la région est la ville de Porto, qui concentre plusieurs fonctions du tertiaire « supérieur » (Université, administration, mass-media d'expansion nationale, par exemple). A l'Intérieur, par opposition, les villes connaissent la prédominance du secteur tertiaire (mis en relation avec l'expansion des activités publiques); ce sont, pourtant, les seuls pôles de l'industrialisation de ces régions (Ferrão, 1988). Les différentes dynamiques des centres urbains peuvent ainsi être vues : les premières s'insèrent dans un milieu important de dynamisme industriel, tandis que les autres sont bien plus dépendantes de l'activité publique, ou même des transferts financiers des émigrants. Le vieillissement démographique causé par l'émigration est, par ailleurs, une autre caractéristique de tout l'Intérieur, tandis que les structures démographiques du Littoral Centre et Nord sont très jeunes. La distorsion de la hiérarchie urbaine est, en deuxième lieu, une autre caractéristique importante : Lisbonne, la capitale, est une ville géante, à l'échelle nationale : la population (800 000 habitants pour la ville, et plus de 2 millions dans l'aire métropolitaine – le pays n'a que 10 millions d'habitants) et les activités industrielles et – surtout – tertiaires qui s'y concentrent n'ont de correspondance qu'avec Porto (300 000 habitants pour la ville, et environ 1 million dans son aire métropolitaine, où les caractères urbains se mélangent, comme on l'a vu, avec la ruralité). Toutes les autres villes n'ont qu'une dimension et un rôle modestes; on a vu, pourtant, leur importance grandir après la fin des années 1970.

### Le présent

La situation présente de l'urbanisation portugaise est, à bien des égards, très différente de celle qu'on a connue pendant le siècle. Le mouvement naturel du pays est, comme on l'a vu, tout à fait neuf. Pour la première fois dans son histoire, il approche de la croissance « zéro » de la population : le taux brut de natalité était, en 1987, de 12 p. 1000, et le taux brut de mortalité de 9,3 p. 1000; la tendance à l'égalisation semble inéluctable (graphique 1). L'accroissement naturel régional est, lui aussi, tout récent (voir Peixoto, 1989) : l'intérieur du Portugal (les régions les moins développées du pays) a été le grand fournisseur des contingents émigratoires nationaux, à cause d'un leur potentiel démographique élevé; or, la majorité des « distritos » qui le composent sont arrivés, dans les dernières années, à cause du vieillissement provoqué par l'émigration (et les migrations internes), aux plus bas taux de croissance naturelle du territoire; à l'inverse, ce sont les régions plus développées du littoral qui connaissent les taux les plus élevés. Au Portugal comme ailleurs (voir, pour l'Espagne, Cabré *et al.*, 1986), c'est le mouvement migratoire qui a déterminé l'évolution naturelle, et non le contraire. Les corrélations entre l'accroissement réel, le mouvement naturel et la migration nette, par « distrito », le confirment (tableau 3) : la migration nette a non seulement toujours été le facteur déterminant de l'accroissement réel (corrélations normalement situées entre 0,8 et 0,95,

TABLEAU 3.- ACCROISSEMENT RÉEL (A.R.), MOUVEMENT NATUREL (M.Nat.) ET MIGRATION NETTE (M.N.) PAR «DISTRITO» - CORRÉLATIONS

	1901-1911	1912-1920	1921-1930	1931-1940	1941-1950	1951-1960	1961-1970	1971-1981
A.R./M.Na	0,38	0,33	-0,01	0,23	0,01	0,33	0,53	0,66
A.R./M.N.	0,91	0,90	0,90	0,72	0,81	0,83	0,94	0,94
M.Nat./M.	-0,05	-0,12	-0,45	-0,51	-0,58	-0,25	0,21	0,37

Source : Peixoto, 1989.

depuis le début du siècle), mais encore, elle arrive à modeler progressivement le mouvement naturel (évolution d'une corrélation négative d'environ -0,5 - situation typique de plus d'excédent démographique, plus d'émigration - vers une valeur positive de 0,4). On peut affirmer, ainsi, que les régions de développement le plus retardé ont épuisé leur potentiel démographique; même en l'absence de développement, la situation d'exode semble être terminée. Les autres régions, dont la natalité tend aussi à se réduire fortement (voir Nunes, 1988), n'auront pas de sorties migratoires significatives, si ce n'est une tendance au retour - le cas de Lisbonne - aux régions d'origine.

Or, le sens des flux migratoires semble, dans une certaine mesure, avoir commencé aussi à changer. Les flux migratoires vers l'extérieur étaient fortement réduits en 1974; inversement, on assiste aujourd'hui à un important mouvement de retour des émigrants vers leurs lieux d'origine (Silva et al., 1984). Il y a quelques signes d'une migration externe nouvelle: immigrants clandestins d'origine africaine (surtout cap-verdienne) qui s'engagent sur le marché du travail du Portugal, à Lisbonne surtout. La migration externe nette du pays est ainsi pour la première fois, depuis longtemps, positive. Les mouvements internes ont aussi, peut-être, changé de destinations. L'absence d'éléments statistiques actuels nous empêche de le confirmer avec précision: les derniers recensements ont eu lieu en 1970 et 1981; la seule façon de distinguer les mouvements migratoires est de faire appel aux données rétrospectives des migrations internes présentées lors du Recensement de 1981 - les déplacements entre le 31 décembre de 1973 et 1979 et le 16 mars de 1981. Baptista et Moniz (1985) en avaient déjà parlé: selon eux, après 1974 les régions de Lisbonne et de Porto ont perdu beaucoup de leur capacité attractive, et d'autres régions du Littoral - y compris le Sud (l'Algarve) - l'ont développée. Le tableau 4 présente les corrélations statistiques obtenues à partir des migrations nettes globales (internes et externes) des différents «distritos» portugais dans les périodes comprises entre 1950, 1960, 1970, 1974, 1980 et 1981 (pour les détails méthodologiques voir Peixoto, 1989).

La valeur la plus intéressante à retenir est la chute de corrélation entre les migrations nettes par «distrito» - principal facteur de l'accroissement réel, en ce moment - après 1974, ce qui reflète un changement du modèle du flux migratoire portugais: la valeur de la corrélation 1971-81 / 1974-80 (0,66) est déjà faible, quand elle est comparée

TABLEAU 4.- ACCROISSEMENT RÉEL (A.R.) ET MIGRATION NETTE (M.N.) PAR «DISTRITO» - CORRÉLATIONS ENTRE PÉRIODES

	1951-60/1961-70	1961-70/1971-81	1971-81/1974-80	1971-81/1980	1974-80/1980
A.R.	0,94	0,90	0,69	0,58	0,91
M.N.	0,96	0,89	0,66	0,47	0,81

aux valeurs antérieures; cette chute s'accroît pour la dernière année analysée – 1980 (0,47); le principal changement semble avoir eu lieu en 1974, puisque le modèle migratoire, après cette date, est proche de celui de 1980 (0,81). Ces conclusions peuvent être soutenues par la connaissance des phénomènes économiques et sociaux qui ont eu lieu après 1974 : recompositions du pouvoir économique régional, favorisant le Nord et le Centre Littoral, surtout; la crise de la région de Lisbonne, très dépendante d'industries lourdes, comme la construction navale ou la sidérurgie; la politique de redistribution des ressources financières stimulée par l'État après le changement politique de 1974 et l'autonomie locale qui en découle; la construction d'infrastructures de liaison entre l'intérieur et le littoral (construction qui a été renforcée par l'adhésion à la Communauté européenne).

On peut penser que le Portugal est ainsi entré dans une phase de contre-urbanisation – la recomposition spatiale des sociétés à laquelle on assiste dans les pays les plus développés – dans la seconde moitié des années 1970 (il en va de même pour l'Espagne – voir Cabré *et al.*, 1986). Cette adéquation du Portugal à des modèles d'urbanisation « européens » ne peut être encore affirmée avec la même sûreté que le changement de son modèle de croissance démographique; il faut approfondir l'analyse des flux migratoires internes, tant dans les années 1970 que dans les années 1980. Il est, cependant évident qu'à plusieurs égards la société portugaise a engagé la modernisation de ses structures.

## BIBLIOGRAPHIE

- ALARCAO, A. (1964), «Exodo rural e atracção urbana no Continente», *Análise Social*, 7/8.
- ALARCAO, A. et J. PAIS MORAIS (1976), *A população de Portugal*, Caderno do Centro de Estudos Demográficos, 2.
- BAPTISTA, A.J.M. (1985), *Crise e desenvolvimento económico urbano*, Lisboa, IACEP / NEUR.
- BAPTISTA, A.J.M. et F.C. MONIZ (1985), *Migrações internas. Algumas observações a partir dos fluxos inter-regionais no período 1973-81*, Lisboa, IACEP / NEUR.
- BRUXELAS, M. (1987), *Indicadores de caracterização e evolução do sistema urbano*, Ministério do Planeamento e Administração do Território, GEPAT.
- CABRE, A. *et al.* (1986), «Migratory movements in Spain : recent evolution», United Nations – Economic Commission for Europe (*Project Population and Development in Southern Europe, with special attention to migration* – WP/15).
- FERRAO, J. (1984), «Portugal nos últimos vinte anos : estruturas sociais e configurações espaciais», *Pensamiento Iberoamericano*, 6.
- (1988), «A indústria em Portugal : estruturas produtivas e sociais em contextos regionais diversificados», *Finisterra*, 45.
- FIGUEIREDO, C. *et al.* (1985), «Especialização internacional, regulação económica e regulação social», *Análise Social*, 87/88/89.
- GAMA, A. (1987), «Indústria e produção de um espaço peri-urbano», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22.

- GASPAR, J. (1984), « Urbanization : growth, problems and policies », in A. Williams, *Southern Europe transformed : political and economical change in Greece, Italy, Portugal and Spain*, London, Harper & Row.
- (1987), Portugal – *Os próximos 20 anos – A ocupação e a organização do território – Análise retrospectiva e tendências evolutivas*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- MEDEIROS, F. (1986), « Espaces ruraux et dynamiques sociales en Europe du Sud », 13th European Congress for Rural Sociology, Braga, Portugal.
- NUNES, J.A. (1988), « » Dinâmica demográfica, reprodução e gestão social da incerteza », *Oficina do CES*, 3, Coimbra.
- PEIXOTO, J. (1987 a), « O crescimento da população urbana e a industrialização em Portugal », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22.
- (1987 b), *O crescimento da população urbana em Portugal*, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra.
- (1987 c), « Population urbaine et industrie au Portugal », Colloque International Espace et Périphérie, Lisboa.
- (1989), *O crescimento natural e o crescimento migratório em Portugal entre 1890 e 1981*, non publié (à publier), In praise of the city.
- REIS, J. (1985), « Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura. Para uma análise da articulação entre a acumulação e a reprodução », *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15/16/17.
- (1986), « L'articulation agriculture-industrie et les nouvelles dynamiques régionales au Portugal », Congrès Européen de Sociologie Rurale, Braga, Portugal.
- (1988), « Espace et systèmes productifs locaux dans une économie semi-périphérique – le cas du Portugal », *Oficina do CES*, 13, Coimbra.
- SANTOS, B.S. (1985), « Estado e sociedade na semi-periferia do sistema mundial : o caso português », *Análise Social*, 87/88/89.
- SERRÃO, J. (1977), *A emigração portuguesa – sondagem histórica*, Lisboa, Horizonte.
- SILVA, M. et al. (1984), *Retorno, emigração e desenvolvimento regional em Portugal*, Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.