

# PAYSAGE CULTUREL DE SINTRA

## Développement de l'interaction entre l'économie, le patrimoine et le tourisme dans le territoire de Sintra

Rapport Etabli dans le cadre du contrat passé par la Câmara Municipal de Sintra avec GAIA-heritage (sal) pour le développement du plan de gestion du patrimoine mondial de Sintra et de l'amélioration du rôle de ce patrimoine dans l'économie de Sintra

For more information on this document, please write to [info@gaia-heritage.com](mailto:info@gaia-heritage.com)

Mai 2006





## Table des matières

Introduction	1
I - Aménagement régional de la Câmara de Sintra	3
1. Evolution de la région de Sintra	4
a. La plaine côtière	7
b. Le Centre	7
c. Le Nord-est	8
d. Le Sud-est	8
2. Perspectives économiques	11
a. Aperçu général	11
b. Le potentiel du tourisme dans l'économie régionale	11
3. Gestion de la plaine côtière	13
a. Gestion du développement	13
b. Aménagements publics	15
4. Sommaire des aspects régionaux	16
II - Le paysage culturel de Sintra au regard du Patrimoine Mondial	19
1. L'inscription du paysage culturel de Sintra sur la Liste du Patrimoine Mondial	20
a. Valeur universelle exceptionnelle	20
b. Authenticité	21
c. Intégrité et conservation	21
d. Les recommandations du Comité du Patrimoine Mondial	21
e. Les limites de la zone inscrite	21
2. Le concept de paysage culturel dans la Convention du Patrimoine Mondial	22
3. Les pratiques de gestion du Comité du Patrimoine Mondial	23
a. Rappel des caractéristiques du paysage culturel de Sintra	23
b. Les mesures de protection et de gestion : un aperçu de la situation présente	24

4. Le plan de gestion du paysage culturel de Sintra	26
a. Rappel des recommandations de la mission conjointe ICOMOS/UICN	26
b. L'élaboration et l'approbation du plan de gestion du paysage culturel de Sintra	27
5. Vers la mise en œuvre du plan de gestion du paysage culturel de Sintra	28
a. Analyse des risques	28
b. Orientations pour une mise en œuvre équilibrée du plan de gestion	30
III - Le tourisme	36
1. Introduction	37
2. Une démarche touristique au service des impacts légitimes du classement UNESCO	37
3. Les marchés cibles de Sintra	39
a. Les touristes « haut de gamme »	41
b. Les touristes moyen/haut de gamme	43
c. Les touristes de catégories moyennes	45
d. Des clientèles de niche	46
4. Pour une politique marketing prospective	49
a. La filière de produits touristiques de découverte culturelle	49
i. Le produit phare de Sintra	49
ii. Image et positionnement	50
iii. Les ressources complémentaires	51
iv. Vers une remise à niveau de la ressource culturelle de Sintra dans ses monuments phares	52
v. Pour favoriser le renouvellement des séjours	56
vi. Les hébergements liés au tourisme culturel	57
b. Les produits de tourisme d'affaires	59
c. La filière de produits touristiques ruraux	60
i. Une vocation rurale nuancée, des clientèles spécifiques	60
ii. Les hébergements	61
iii. Les activités propres au tourisme rural	64
iv. La qualité, la promotion et la commercialisation	65

d. Actions d'intérêt touristique général pour Sintra	67
i. Renforcer l'autorité « tourisme » à Sintra	67
ii. Communiquer sur l'offre touristique de Sintra	68
Conclusion générale	71

## Introduction

Le patrimoine culturel est devenu depuis quelques décennies un important moteur de l'économie. La présence d'un patrimoine reconnu stimule le tourisme et améliore la visibilité des produits spécifiques à la région de ce patrimoine. Progressivement, c'est l'image de la région et la reconnaissance de ses qualités qui sont stimulées par son patrimoine. Ce sont, parmi d'autres, d'importants leviers qui contribuent au développement économique.

A Sintra, le paysage culturel constitué par la Serra, les palais et demeures et les jardins, est classé au patrimoine mondial. Cette reconnaissance internationale en a accru la visibilité et la réputation. Ce paysage culturel rejaillit en outre sur l'ensemble de la région gérée par la Câmara Municipal de Sintra : perspectives paysagères et points de vue ainsi que protection de la nature, attractivité et gestion du territoire, normes d'urbanisme, localisation des zones industrielles, tous en sont influencés.

Mais il est un autre facteur d'importance qui rejaillit sur le territoire de Sintra : c'est sa proximité de la capitale portugaise, Lisbonne. Situées à moins de 30 kilomètres de Lisbonne, Sintra et sa région sont devenues depuis quelques années partie intégrante de l'aire d'influence de la métropole et en subissent l'influence: pression urbaine, industries de services et entrepôts pour la capitale, lieux de loisirs et de promenades pour les Lisboètes, résidences de banlieues, intégration enfin de la gestion touristique de Sintra et de sa région dans le grand ensemble de Lisbonne. Si cette évolution a permis à l'économie de Sintra de croître rapidement, elle a eu aussi ses effets pervers : perte d'identité et des possibilités de profiter économiquement de son patrimoine, pourtant internationalement reconnu, contrôle difficile de l'urbanisation et des voiries, aménagement délicat du territoire, chute de production agricole, même des produits qui en faisaient la réputation, en sont les plus visibles.

Dans le domaine du patrimoine, le Gouvernement Portugais et la Câmara Municipal de Sintra ont investi des sommes et des efforts considérables, le dernier en date étant le gros effort pour la mise hors d'eau du palais de Montserrat et de la réfection de ses façades et de son jardin. Le début de la remise en état de ce monument-clé du paysage culturel classé au Patrimoine mondial marque un nouveau cap des autorités en faveur du site classé et de son usage. Les changements récents qui se sont produits dans l'administration de Monte da Lua, chargée de la gestion du site, sont une deuxième action en faveur d'une attitude plus dynamique. Face à ces actions positives, il n'en reste pas moins que le patrimoine mondial de Sintra a souffert de nombreuses années de gestion insuffisante de manque de vision.

Quant au tourisme et comme dans bien d'autres endroits similaires de par le Monde où un patrimoine internationalement réputé se trouve, il a été longtemps laissé sans attention, les autorités se contentant d'en recueillir la manne sans se pencher outre mesure sur son organisation, l'amélioration de ses conditions de fonctionnement (hébergement, visites, transports) ou de son développement. Deux études préliminaires menées par GAIA-heritage, l'une sur le tourisme à Sintra et l'autre sur le site Internet de la Câmara en 2005 avaient relevé des déficiences ainsi qu'un manque de politique d'image de Sintra et de gestion de son tourisme. Sintra est en effet une grande région

qui dispose de spécificités et d'un patrimoine importants qui ne se limitent pas seulement à son patrimoine mondial.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre défini plus haut, c'est-à-dire celui d'un important patrimoine bâti et paysagé, difficile à gérer et à protéger, mais capable de contribuer substantiellement à un développement harmonieux de toute une région et d'en renforcer l'identité.

L'objectif de ce rapport, entrepris par une équipe de consultants internationaux qui a séjourné et travaillé sur place, a été de réfléchir et de proposer des solutions pour améliorer l'impact de l'important patrimoine de la région de Sintra sur son économie et sur le mieux-être de ses habitants en en diffusant les effets sur toute la région. Pour cela, trois aspects ont été élaborés dans ce document :

- Une étude sur l'aménagement régional de la Câmara de Sintra qui traite des aspects de développement économique de la région et de ses potentialités, compte tenu de sa richesse naturelle et culturelle,
- Une étude sur le paysage culturel de Sintra au regard de la Convention du patrimoine mondial,
- Une étude sur le secteur du tourisme à Sintra.

Chacune de ces parties du rapport se termine par une série de propositions visant à améliorer la situation et à permettre à la région de tirer un meilleur profit de son patrimoine et de son usage.

Les consultants de GAIA-heritage qui ont participé à ce travail et rédigé ce rapport sont :

- Mme Claude Origet du Cluzeau, Expert et consultant international sur la stratégie du développement touristique territorial, Vice-présidente de l'Association française des experts et scientifiques du tourisme ;
- Monsieur Jade Tabet, Architecte, spécialiste du patrimoine mondial, Directeur du Programme de Travail de l'Union Internationale des Architectes sur la Reconstruction des Villes ;
- Monsieur le Professeur François Vigier, Charles Dyer Norton Professor à la Graduate School of Design de Harvard et Directeur du « Institute for International Urban Development » à Cambridge, USA.
- Monsieur Georges S. Zouain, PDG de GAIA-heritage, économiste du patrimoine.

Au cours de leur mission à Sintra, les consultants se sont réunis avec plusieurs membres de la Câmara et de Monte da Lua qu'il serait trop long de nommer ici. L'appui et les informations ainsi que les conseils reçus de ces personnes ont permis à l'équipe de GAIA-heritage de mener à bien sa mission. Qu'ils soient tous remerciés ici.

---

## **I - Aménagement régional de la Câmara de Sintra**

## 1. Evolution de la région de Sintra

Située à une trentaine de kilomètres à l'ouest de Lisbonne, la proximité de Sintra la place dans le rayonnement d'une capitale en pleine expansion. L'amélioration du réseau routier et la présence d'une liaison ferroviaire de Sintra-ville à Lisbonne explique sa croissance depuis le début des années soixante : en quarante ans, sa population passe de 80.000 à 364.000 dont autour de 100.000 se sont installés dans les dix dernières années, et son développement rapide est lié à celui du Grand Lisbonne. C'est une transformation dramatique d'une région autrefois rurale, très boisée et souvent montagnaise, dont le centre historique s'est formé autour de la résidence d'été des rois du Portugal, augmenté par des palais particuliers dont l'architecture souvent extravagante ne manque pas d'attraits. Construits pour la plupart au 19<sup>ème</sup> siècle, certains sont des fleurs de l'architecture romantique portugaise. La qualité du paysage culturel et historique de Sintra a été reconnue par son inclusion par l'UNESCO sur la Liste du patrimoine mondial en décembre 1995. Une aire protégée de 9,4 km<sup>2</sup>, situé dans un « zone tampon » de 37,2 km<sup>2</sup>, comprend la vieille ville et une grande partie de la montagne, constitue un site de grande beauté enchevêtrant tissu historique et paysages naturels, et formant un tout dont l'attrait est évident. Paradoxalement, la contribution du tourisme à l'économie locale semble relativement faible, les flux annuels depuis le début de la décennie tournant autour de 1,5 millions de visiteurs dont le gros ne viennent que pour quelques heures.<sup>1</sup>

Cette transformation de la région de Sintra prend plusieurs formes. Elle est d'abord due à la construction de logements dont la plupart est habitée par des gens travaillant dans le grand Lisbonne - 49% de la population active. Par ailleurs, la beauté du paysage a incité la construction de résidences secondaires, surtout sur le long de la côte atlantique. En 2001, 698 bâtiments résidentiels se sont construits et 762 nouvelles autorisations de bâtir ont été accordées soit une augmentation de 3% du stock. Mais c'est aussi l'implantation de petites usines, de lieux de stockage, d'activités tertiaires. Sintra est donc une zone mixte, offrant hébergement et emploi : 51% de la population active, soit 95.106 personnes, travaillent dans la région de Sintra. Si l'agriculture est en chute et n'emploie plus qu'environ 1.500 personnes (une baisse de presque 50% en dix ans), le secteur secondaire est relativement stable et emploie un peu plus de 52.000 personnes. Mais c'est le secteur tertiaire qui est en pleine expansion et une centaine de nouvelles entreprises ont été créées en 2001 ; il emploie autour de 140.000 personnes.

L'urbanisation de la région a été dramatique, surtout durant les vingt dernières années où plus de 20.000 bâtiments à usage résidentiel (soit 40% du stock) ont été construits, dont la majeure partie est située au sud-est de Sintra ville. Cette augmentation de la population a demandé des investissements publics importants afin d'aménager la région. Sur les dix dernières années, plus de €210 millions ont été dépensés afin de faire face aux besoins créés par l'urbanisation. Les postes budgétaires correspondant à l'accroissement de la population représentent le gros des investissements :

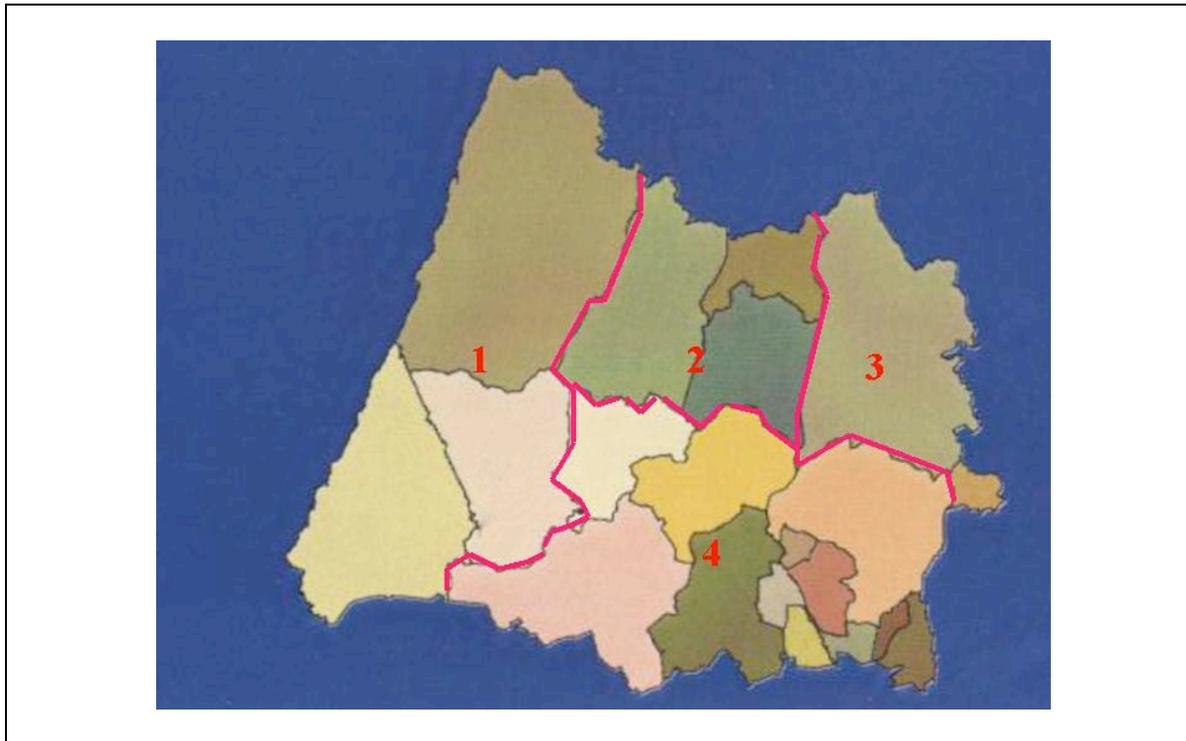
- habitat, services communautaires et culturels : 49%,
- transports : 22%,
- équipements scolaires : 19%.

---

<sup>1</sup> Gaia-Heritage, *Paysage culturel de Sintra*, juillet 2005, p.5. Il est intéressant de noter que, dans sa soumission de 2004 à *Moody's Investors Service*, ne mentionne pas l'apport du tourisme à son économie.

La localisation spatiale de la croissance économique et démographique de Sintra est nettement différenciée selon la proximité de Lisbonne et l'accès au réseau autoroutier. L'on peut donc découper la Câmara en quatre zones dont chacune s'est transformée à un rythme différent et dont le développement futur ne sera pas nécessairement influencé par les mêmes tendances. Il s'agit :

- (1) de la plaine côtière et du centre historique ;
- (2) d'une zone centrale s'étendant de Sintra-ville à la frontière nord de la Câmara ;
- (3) de la partie nord-est de la Câmara ;
- (4) de la zone sud-est en pleine urbanisation.



Le Tableau 1 qui suit résume un certain nombre d'indicateurs pour ces trois zones.

**Tableau 1 - Caractéristiques des zones formant la région de Sintra**

	1960	1970	1981	1991	2001
<b><u>1. Plaine Côtière</u></b>					
Ménages	6.160	7.563	10.520	12.863	14.782
% de Sintra	19%	16%	13%	11%	9%
Croissance annuelle		2,3%	3,9%	2,2%	1,5%
Densité (ménages/ha)	0,5	0,6	0,9	1,1	1,3
Terrains développés				1.172	960
<b><u>2. Zone Centrale</u></b>					
Ménages	2.877	3.366	4.856	5.385	6.105
% de Sintra	15%	13%	10%	8%	6%
Croissance annuelle		1.7%	4,4%	1,1%	1,3%
Densité (ménages/ha)	0,7	0,9	1,2	1,4	1,6
Terrains développés				119	202
<b><u>3. Zone Nord-est</u></b>					
Ménages	1.811	2.203	3.106	3.894	7.883
% de Sintra	2%	2%	1%	1%	2%
Croissance annuelle	0,9%	02,2%	4,1%	2,5%	10,2%
Densité (ménages/ha)	0,4	0,5	0,7	0,9	1,8
Terrains développés				578	623
<b><u>4. Zone Sud-est</u></b>					
Ménages	19.181	30.862	61.903	91313	137.923
% de Sintra	60%	68%	74%	78%	81%
Croissance annuelle		6,1%	9,1%	4,8%	5,1%
Densité (ménages/ha)	1,2	2,3	4,8	7,2	11,3
Terrains développés				618	1,487

Source : Câmara da Sintra.

### **a. La Plaine côtière**

La plaine côtière propre comprend 92 km<sup>2</sup> dont le gros est inclus dans les limites du Parc naturel de Sintra-Cascais. Toute sa partie sud est incluse dans la zone tampon du site classé.

A la plaine doit être rajoutée la paroisse de São Martinho qui comprend une bonne partie du site classé, une belle zone montagneuse et boisée et le gros des attractions touristiques de la région, y compris le Castelo dos Mouros, et plusieurs palais. Les principaux attraits de la plaine sont un bord de mer d'une grande beauté sauvage, le phare de Cabo da Roca, le point le plus occidental du continent européen, et la petite ville de Colares qui comprend plusieurs bâtiments de qualité et dont le vin est très réputé.

Malgré sa faible population (9% de la région) €26 millions d'investissements ont été faits dans les dix dernières années, soit €1.125 par habitant. Les postes principaux sont l'aménagement de musées, l'amélioration du système routier, des travaux sur les réseaux électriques, des investissements scolaires et des travaux paysagistes.

Toujours agricole, cette zone commence à se développer, surtout en résidences secondaires, et les prix du terrain sont nettement en hausse. Dans les alentours de São Joao das Lampas, en février 2006, des terrains agricoles à bâtir étaient offerts entre €30 et €50 le mètre carré, une villa sur une parcelle de 3.000 m<sup>2</sup> était offerte pour €300.000 et un moulin à rénover sur 800 m<sup>2</sup> de terrain pour €250.000. Ces prix reflètent l'attrait d'une zone qui est en train de se développer, étant facile d'accès depuis Lisbonne et ayant toujours beaucoup de charme.

D'après les données du recensement, l'on peut estimer que près de 2.000 hectares de terrain ont été bâtis dans les vingt dernières années. Malgré le fait que l'essentiel de la zone soit théoriquement protégé par le règlement du Parc naturel de Sintra-Cascais ou soumise aux contraintes des deux zones de protection du Patrimoine Mondial, la qualité du bâti récent risque de dégrader progressivement l'aspect de la plaine côtière et son rôle important de « fond de toile » à partir de la vieille ville de Sintra.

### **b. Le Centre**

Bien que la zone dans son ensemble soit toujours peu dense et ne représente que 4% de la population de la région, le corridor Sintra-Terrugem (EN9) est en train de se développer rapidement, et l'on peut observer l'implantation d'une multitude de petites industries et de facilités de stockage. Il y a eu une augmentation de sa population dans les dix dernières années alors qu'elle était restée relativement stable de 1970 à 1991. C'est dans l'ensemble des logements de qualité modeste, souvent imbriqués entre des activités commerciales. Son développement récent a amené la nécessité d'investissements importants (voir Tableau 2) consistant principalement à améliorer le réseau routier : €11,5 millions sur un total de €13,5 millions.

La croissance de cette zone va certainement s'accélérer dans les années à venir avec la construction prévue de deux nouvelles autoroutes - Sintra-Cascais et Campo Baso-Casal de

Cambra - qui compléteront la bretelle existante de l'autoroute IC-16 et la relieront à Cascais sur la côte sud et à la ceinture extérieure de Lisbonne. Le plan stratégique du Concelho de Sintra l'a d'ailleurs désignée comme zone industrielle. Les prix du terrain, plus abordables que dans la zone sud-est, ainsi que sa liaison routière améliorée la désignent comme zone d'accueil d'activités économiques dont l'implantation sera certainement accompagnée par un accroissement de la population.

### **c. Le Nord-est**

C'est une zone très variée, comprenant d'une part la région très accidentée et assez belle avec Negrais et Almargem do Bispo et leurs alentours - agriculture et travail du marbre et de la pierre - et une partie sud traversée par la ceinture extérieure de Lisbonne (EN-250). C'est dans cette zone que se localise l'essence de la croissance récente qui a plus que doublé sa population dans les dix dernières années. Près de €14,7 millions de dépenses publiques ont été engagées au cours des dix dernières années dont les postes principaux sont :

- l'habitat et les services communautaires : €8,3 millions,
- €1,8 million d'équipements scolaires,
- €1,5 million de projets sociaux,
- €1,3 million d'améliorations routières,
- €1,7 million pour la restauration du patrimoine de Casal Cambra.

La construction de la jonction Campo Baso-Casal de Cambra accélèrera certainement un développement relié à l'expansion de Lisbonne dans la partie sud de la zone, en particulier le long du corridor Belas-Piero Pinheiro (EN-117). Si l'on peut envisager qu'une certaine protection sera accordée par des équipements existants et les grandes villas situées le long de segments de l'EN-117 des débordements sont à prévoir et l'on peut déjà observer des lotissements relativement denses légèrement en retrait de la route, près de Valle de Lobos par exemple.

Le développement futur du nord de la zone est plus incertain car elle n'est pas désignée comme aire de développement par le plan stratégique de la Câmara.

### **d. Le Sud-est**

Dès 1950, le sud-est de la région commence à s'urbaniser rapidement, tendance qui s'accélère de 1960 à 1981, période où le taux de croissance annuel de la population se situe autour de 10% ; il ralentit dans les années quatre-vingt puis recommence à s'accélérer à partir de 1991. D'après le recensement, la population résidant dans la partie sud-est de la région de Sintra passe de 41.800 en 1960 à 289.700 en 2001, soit de 52% à 80% de la population régionale. Cette croissance a complètement modifié l'apparence de la zone et l'on peut estimer que plus de 2.000 hectares de terrains ont été développés depuis 1991 pour la plupart en habitat collectif.

L'urbanisation a été progressive, ancrée dans les années soixante et soixante-dix aux deux extrémités du corridor de l'autoroute IC-19, autour de Queluz et de Sintra-ville, puis s'étendant progressivement. Il s'agit maintenant d'un corridor de développement fort urbanisé et contenant le gros de la base économique de la Câmara. Bien équipée, la

région a bénéficié de 74% des investissements publics au cours des dix dernières années, soit €155,8 millions. Les postes les plus importants sont :

- l'habitat et les services sociaux :€39,5 millions,
- la culture et la sauvegarde du patrimoine : €39,2 millions,
- l'éducation : €33,9 millions,
- les transports et communications : €24,3 millions.

Malgré un taux annuel de croissance de la population de plus de 4% qui a consommé autour de 1.500 hectares de terrains depuis 1991, il est à noter qu'à l'exception des trois paroisses de Queluz, Massama et Monte Abraao où les densités sont hautes, variant entre 45 et 60 logements à l'hectare, et à un moindre degré Agualva-Cacem (35 logements à l'hectare), les autres paroisses peuvent absorber une population future importante. Cela est particulièrement vrai pour Belas où l'on peut s'attendre à une densification de l'extrémité sud du corridor de la EN-117. Il faut cependant tenir compte du fait que l'augmentation des prix du terrain dans cette zone aura tendance à rediriger le développement dû à la croissance démographique de Lisbonne vers les localités encore peu denses de la région de Sintra et en particulier les zones Nord-est et Centrale et même, à un moindre degré, la Zone Côtière.

**Tableau 2 - Investissements Publics par Région, 1997-2005, en euros**

	Plaine Côtière	Centre	Nord-est	Sud-est	Total
Services publics	116 917	136 984	0	400 727	654 629
Education	2 777 666	966 082	1 98 532	33 912 499	39 454 779
Santé	0	0	0	4 843 630	4 843 630
Projets sociaux	0	386 289	1 503 921	5 172 505	7 062 715
Habitat et services communautaires	2 412 906	386 289	8 338 723	39 537 068	50 674 986
Culture et loisirs	10 829 818	38 243	1 773 248	39 216 757	51 858 065
Transport et Communications	9 676 437	11 551 262	1 281 775	24 333 913	46 843 387
Commerce et Tourisme	0	15 458	0	7 129 126	7 144 584
Marchés et foires	100 408	0	0	1 259 680	1 360 089
<b>Total</b>	<b>25 914 152</b>	<b>13 480 606</b>	<b>14 696 198</b>	<b>155 805 906</b>	<b>209 896 863</b>

Source : Câmara da Sintra.

**Tableau 3 - Allocation des Investissements publics par ménage et zone de Sintra (en Euros)**

Investissements	1. Plaine côtière		2. Zone Centrale		3. Zone Nord-Est		4. Zone Sud-Est		Région Sintra		I/ménage		
	I en € 1997-2005	I/ménage	I en € 1997-2005	I/ménage	I en € 1997-2005	I/ménage	I en € 1997-2005	I/ménage	I en € 1997-2005	I/ménage	I en € 1997-2005	I/ménage	en% du total
Ménages en 2001	14 782		6 105		7 883		137 923		166 693				
Services Publics	116 917	8	136 984	22	0	0	400 727	3	654 628	4	0,32%		
Education	2 777 666	188	966 082	158	1 798 532	228	33 912 499	246	39 454 779	237	19,45%		
Santé	0	0	0	0	0	0	7 843 630	57	7 843 630	47	3,87%		
Projets sociaux	0	0	386 289	63	1 503 921	191	5 172 505	38	7 062 715	42	3,48%		
Habitat & services comm.	2 412 906	163	386 289	63	8 338 723	1 058	39 537 068	287	50 674 986	304	24,98%		
Culture & loisirs	10 829 818	733	38 243	6	1 773 248	225	39 216 757	284	51 858 066	311	25,56%		
Transport & communications	9 676 437	655	1 551 262	254	1 281 775	163	24 333 913	176	36 843 387	221	18,16%		
Commerce & tourisme	0	0	15 458	3	0	0	7 129 126	52	7 144 584	43	3,52%		
Marchés & foires	100 408	7	0	0	0	0	1 259 680	9	1 360 088	8	0,67%		
<b>Total I/ménage</b>	<b>25 914 152</b>	<b>1 753</b>	<b>3 480 607</b>	<b>570</b>	<b>14 696 199</b>	<b>1 864</b>	<b>158 805 905</b>	<b>1 151</b>	<b>202 896 863</b>	<b>1 217</b>	<b>100,00%</b>		
En % du total	12,77%		1,72%		7,24%		78,27%		100,00%				

## 2. Perspectives économiques

### a. Aperçu général

L'économie de la région de Sintra continue de se transformer : l'agriculture n'emploie plus que 0,8% de la population active alors que les activités secondaires (27,7%) et tertiaires (71,3%) sont en plein essor. La vigueur de ces dernières est démontrée par la proportion croissante du produit de l'impôt local sur les activités économiques (*derrama*) qui a passé de 17% des revenus locaux en 2000 à 28% en 2004. Après un fléchissement dû à la conjoncture économique en 2005, son redressement est prévu pour 2006. Il est à noter que la contribution du secteur secondaire est particulièrement importante et comprend toute une gamme d'activités, allant de petites entreprises à des firmes employant plus de 500 employés, ainsi qu'un certain nombre de firmes étrangères - Mercedes-Benz, Samsung, Novartis, Aventis, Honda, General Cable, Würth, par exemple. Les 19 entreprises principales de la région représentent un chiffre d'affaire de €2.245 millions et emploient plus de 6.000 personnes.<sup>2</sup> Il n'est pas surprenant que la « vocation industrielle » de la Câmara da Sintra soit définie comme jouant un rôle clé dans le plan stratégique en cours d'élaboration. Si le plan mentionne bien « le produit touristique unique » offert par Sintra<sup>3</sup>, les stratégies proposées mettent l'emphase sur un développement économique reposant sur l'essor des entreprises commerciales et industrielles et désigne deux grandes aires de développement industriel : dans la Zone 4 et le long du corridor Sintra-Terrugem en Zone 2. Le plan n'élabore pas l'apport du tourisme ou sa meilleure intégration dans l'économie régionale.

### b. Le potentiel du tourisme dans l'économie régionale

L'apport du tourisme à l'économie de Sintra est difficile à évaluer. Bien que le nombre de visiteurs estimé par l'Office du Tourisme oscille actuellement entre 1,6 et 1,7 million, ce chiffre est basé sur un dénombrement des entrées des sites et comporte donc des doubles énumérations. Par ailleurs, la majorité des touristes ne passe que quelques heures à Sintra et leurs contributions à l'économie locale est très faible. Par contre, l'apport du tourisme hôtelier est plus important et offre un potentiel exploitable. D'après les statistiques nationales, chaque nuitée de touriste, tant portugais qu'étranger et toutes catégories confondues, rapporte €183.6 à l'économie nationale.<sup>4</sup> Le parc hôtelier de Sintra comportant 1.777 chambres de toutes catégories offre donc un potentiel important.<sup>5</sup> En admettant qu'autour de 60% des dépenses restent dans l'économie locale et malgré des taux d'occupation du parc relativement bas, le tourisme hôtelier ferait un apport de €30 millions à l'économie de la région. En admettant une augmentation du taux d'occupation global du parc hôtelier de sa valeur 2002 de 39% à 90% la contribution de ce secteur passera à €69.3 millions et ceci, sans tenir compte de l'augmentation à venir du nombre de lits par la création de nouveaux hôtels ou

---

<sup>2</sup> Câmara da Sintra, soumission de 2004 à *Moody's Investors Service*.

<sup>3</sup> *Plano de Desenvolvimento Estratégico - Sintra 2015*, pp. 23 et suivantes. Il est à noter que les propositions élaborées ne reposent ni sur analyse de la situation actuelle ni sur une évaluation des tendances économiques dans la région du grand Lisbonne.

<sup>4</sup> ICEP Portugal, janvier 2006.

<sup>5</sup> Gaia-Heritage, *op.cit.* Les auberges de jeunesse et les campings ne sont pas incluses dans cette estimation.

chambres d'hôtes et autres. Bien que non négligeable, elle reste quand même mineure comparée à l'apport actuel des secteurs secondaires et tertiaires.

Cela explique peut être le fait que peu d'investissements directs ont été faits dans ce secteur. Il s'agit surtout d'autour de €12 millions, soit 6% des investissements 1997-2005, dépensés pour la mise en valeur des musées de la plaine côtière et la rénovation des marchés de Péro Pinhero, Aqualva, Fanares, Praia das Maças et Queluz. Il faudrait aussi rajouter les subsides, difficiles à chiffrer, de la réhabilitation de bâtiments anciens qui contribuent à l'attrait touristique de la région.

La valorisation du potentiel touristique de Sintra dépendra non seulement d'un effort de mise en valeur du patrimoine mais aussi d'une augmentation importante des facilités d'accueil qui ne pourront être limitées au centre historique et à la zone montagneuse dont il fait partie. Si le manque de terrains disponibles et la topographie difficile rendent aléatoire la construction de nouveaux hôtels, certaines des grandes demeures de la zone historique ont un potentiel de transformation en *hôtels boutiques* similaires au Palais de Seteais. Leur aménagement dépendra non seulement d'investissements privés importants mais aussi d'aménagements publics, à commencer par l'amélioration du système routier dont la capacité, même hors saison, est très restreinte. Il sera nécessaire d'étudier la faisabilité d'augmenter le débit du réseau actuel, tout en préservant sa qualité paysagiste, en créant des circuits à sens unique permettant aux autocars de passer sans encombre et l'aménagement en bordure de voies piétonnières. Il faudra aussi envisager les aménagements nécessaires pour assurer la qualité piétonnière du centre historique : stationnement dans des aires prédéfinies des autocars et voitures de tourisme et amélioration de l'accès à la place du Palais National.

La valorisation du potentiel touristique de Sintra dépend aussi d'une bonne utilisation de ses aspects très variés et de l'utilisation de la beauté naturelle du paysage comme atout économique. La troisième partie de ce rapport (Le Tourisme) élabore une stratégie proposant de diversifier le profil des visiteurs et, en particulier, de développer des activités pour une clientèle de niche : artistes, randonneurs à pied et à cheval, golfeurs et surfeurs. Si l'on peut envisager que le centre historique serait un lieu favorisé par les artistes, le potentiel touristique de Sintra est beaucoup plus vaste pour les autres groupes : montagne et plaine côtière pour les randonneurs à pied ou à cheval, plaine côtière pour les golfeurs et randonneurs à cheval, bord de mer pour les surfeurs. Le tourisme de niche est surtout situé dans la plaine côtière (Zone 1) dont une bonne gestion est essentielle au développement du rôle du tourisme dans l'économie de Sintra. Son importance est aussi due au fait que les vues vers la plaine et l'océan depuis la ville historique et la montagne font partie des qualités de la zone inscrite. Or, comme il a déjà été mentionné, son développement progressif risque de causer une érosion progressive de ses qualités naturelles et donc de nuire au caractère unique de la plaine, atout essentiel pour le tourisme.

### 3. Gestion de la plaine côtière

Son rôle dans l'économie de Sintra est multiple :

- C'est encore une zone agricole vivante, produisant des produits de bonne qualité.
- Elle fait partie du paysage culturel de Sintra dans le sens qu'elle est nettement visible depuis la montagne.
- La côte propre est une destination touristique d'été mais est aussi prisée comme lieu de résidence secondaire par les lisboètes, ainsi qu'une partie de l'intérieur.
- La qualité du paysage - nature et villages - offre des possibilités d'exploitation touristique.
- Certaines parties, la moitié Ouest de la paroisse de São Martinho en particulier, commencent à se densifier en habitat pavillonnaire.

Son potentiel touristique est peu exploité si l'on tient compte non seulement des possibilités citées de diversifier le produit touristique mais du fait qu'elle fait partie d'une région offrant des attractions variées nettement complémentaires aux siennes propres et qui sont :

- La vieille ville de Cascais - trois musées, sa citadelle, son marché aux poissons.
- Le casino et le front de mer d'Estoril ainsi que le club de golf de Penha Longa.
- Le superbe palais du 18<sup>e</sup> siècle de Mafra et son Parc royal dont la faune et la flore sont renommées. Près de Mafra sont situés le village artisanal de Sombreiro et le Centre de Protection des loups ibériens.

L'exploitation de ce potentiel demandera l'application de règlements d'urbanisme visant à préserver la qualité de l'environnement et surtout à éviter l'épanchement d'un pavillonnage déjà évident dans la partie est de la paroisse de São Martinho. Bien que le gros de la plaine côtière fasse partie soit de la zone tampon du site du Patrimoine Mondial, soit du Parc Naturel de Sintra-Cascais, et est donc théoriquement soumise à un régime spécial, sa densification progressive démontre que le niveau de protection n'est pas suffisant. Cet effort de préservation comprend deux volets : une meilleure gestion du développement comprenant un contrôle plus précis des activités du secteur privé et des actions publiques visant à améliorer le potentiel touristique de la zone.

#### a. Gestion du développement

Deux systèmes sont actuellement en vigueur : les normes de développement de la Câmara applicables dans le périmètre des paroisses et les textes du *Plano de Ordenamento do Parque Natural Sintra-Cascais* (Décret-loi No. 19/93) s'appliquant au milieu rural dans les limites du Parc Naturel. Les objectifs généraux définis par le *Plano de Ordenamento* (Article 3) couvrent non seulement la protection et la mise en valeur des ressources naturelles mais mentionnent aussi la nécessité d'empêcher le débordement de lotissements en milieu rural. Il est cependant évident que la réalisation de ces objectifs laisse à désirer, faute de moyens ou de volonté politique, et peut-être surtout par la présence d'un flou administratif quant aux responsabilités et pouvoirs de

la Câmara, des paroisses et de l'administration du Parc Naturel dans les parties de la plaine côtière où elles se chevauchent.

Par exemple, le *Plano de Ordenamento* propose toute une série d'actions de protection de l'environnement, y compris la préparation de plans d'urbanisme pour les localités totalement ou partiellement dans le périmètre du Parc (Article 7) ; les remembrements de propriétés privées pour améliorer la gestion de zones dont le développement menacerait l'intégrité du paysage culturel de Sintra ; l'interdiction de certaines activités dans le périmètre du Parc, y compris l'industrie (Article 8) ; la promotion de règlements pour assurer une meilleure gestion des exploitations agricoles et forestières (Article 7) ; un droit de regard sur la construction ou l'amélioration des réseaux et voiries (Article 9). Si l'intention de ces interventions est bonne, elles ne semblent pas tenir compte de la dynamique d'une zone en plein développement ni des réalités économiques.

Le but d'une stratégie de protection de la plaine côtière est d'assurer que la préservation de ses qualités naturelles et culturelles contribue à son développement économique. Son élaboration et sa gestion sont la responsabilité de la Câmara qui, pour en assurer le succès, devra inclure dans son élaboration l'administration du Parc Naturel de Sintra-Cascais, les paroisses, et les représentants des groupes concernés - agriculteurs, forestiers, industrie hôtelière, etc. Ses grandes composantes peuvent être résumées comme suit :

1. **Gestion et entretien des zones forestières** : Protection de la faune et la flore ; aménagement de circuits de randonnées ; construction d'accès et d'aires de stationnement équipées (restauration, sanitaires) ; lutte contre l'incendie.  
*Action jointe de la Câmara, de la Société Anonyme Parques de Sintra-Monte da Lua et de l'administration du Parc Naturel de Sintra-Cascais. Financement conjoint des aménagements.*
2. **Protection des zones rurales** : Mesures fiscales encourageant la production agricole ; conseils aux agriculteurs afin de les orienter vers de nouveaux marchés ; coopératives de vente des produits locaux ; création d'un label qualité pour certains produits ; hébergement ; règlements d'urbanisme assurant la compatibilité des nouvelles constructions avec le cadre traditionnel.  
*Action jointe de la Câmara da Sintra et du gouvernement national.*
3. **Plans d'urbanisme** : Les agglomérations relativement denses et de tailles variées demanderont un urbanisme variant selon leur emplacement : zone inscrite sur la Liste du Patrimoine, zone tampon, Parc National de Sintra-Cascais. Dans les trois cas, des mesures d'urbanismes précises et strictes doivent permettre une croissance qui, tout en répondant à la demande du marché, respecte le cadre bâti traditionnel. Les plans pilote de l'architecte Léon Krier, actuellement en développement, pourraient permettre de développer des éléments types répondant aux besoins des agglomérations selon leur emplacement dans les trois zones demandant une réglementation spéciale.  
*Action jointe de la Câmara da Sintra et des paroisses.*
4. **Aménagements touristiques** : Assurer des débouchés économiques à la population est un des buts principaux des aménagements touristiques. Sa réalisation demandera une assistance technique et financière permettant aux

habitants désireux de faire la transition de choisir des débouchés : produits du terroir, artisanat, chambre chez l'habitant.

*Action de la Câmara da Sintra*

## **b. Aménagements publics**

La réalisation d'une stratégie de protection de la plaine côtière et de son développement touristique demandera le financement d'aménagements. Il s'agit d'actions tant régionales que ponctuelles d'amélioration du paysage afin de le rendre plus attrayant au tourisme de randonnée.

Au niveau régional il s'agira de :

- Renforcer la protection des zones forestières, y compris le reboisement ;
- Encourager les fermiers à délimiter leur propriété avec de la verdure (buissons et arbres) ;
- Planter des arbres le long des routes nationales (EN) ;
- Développer des pistes cyclistes et piétonnières ombragées le long des routes secondaires désignées comme faisant partie de circuits touristiques ;
- Développer des sentiers pédestres et des routes équestres.

Au niveau ponctuel, l'effort devra être mis sur l'amélioration de la qualité de l'environnement paysagiste des agglomérations de la plaine côtière, priorité étant donnée à celles situées le long des réseaux touristiques :

- Contrôle de la circulation, y compris le bon entretien des voiries et la construction d'aires de stationnement ne nuisant pas à la qualité de l'environnement urbain ;
- Floraisons saisonnières des rues et placettes des bourgades ;
- Entretien et réhabilitation des maisons anciennes et normes de développement compatibles avec la qualité historique du bâti et donc renforcement et agrandissement de la portée des activités du programme actuel *Projecto Integrado de Requalificação dos Centros Históricos* (Voir aussi la deuxième partie de ce rapport « Le paysage culturel de Sintra au regard du Patrimoine Mondial ») ;
- Points de vente de produits locaux ;
- Facilités d'accueil des touristes, et en particulier des randonneurs (kiosques d'information, location de chambres chez l'habitant, facilités sanitaires) ;
- Contrôle des affiches publicitaires et signalisation normalisée et spécifique des itinéraires et lieux touristiques.

La programmation de ces aménagements devrait être synchronisée avec l'identification et la désignation de circuits touristiques afin de permettre une programmation des investissements publics. Le chiffrage des investissements publics requis pour l'amélioration de l'environnement paysagiste dépend d'une étude détaillée mais demandera certainement une augmentation du poste « commerce et tourisme » qui ne représentait que 3% des investissements de la Câmara entre 1997 et 2005, soit €7,1 millions, en grande partie investis dans le sud-est. Si des investissements importants ont été faits dans l'amélioration des musées et autres atouts culturels de la plaine côtière (€10 millions), il ne semble y avoir eu aucun investissement ciblé sur le développement touristique.

Il faudrait envisager la création d'une taxe d'hébergement dont l'apport serait utilisé au financement de ces améliorations. L'on peut estimer, basé sur les chiffres cités plus haut sur l'apport des touristes à l'économie de la Câmara, qu'une taxe au taux modeste de 4,5% sur le coût de l'hébergement aurait un rendement annuel d'autour d'un million d'euros. Ce chiffre pourrait augmenter considérablement avec l'agrandissement du parc hôtelier et surtout l'augmentation de son taux d'occupation. Il y a donc là une perspective intéressante de financement des interventions publiques, surtout si le rendement de la taxe d'hébergement est utilisé pour l'amortissement d'emprunts destinés à développer le potentiel touristique de la région.

#### **4. Sommaire des aspects régionaux**

La région de Sintra est en pleine transformation. Elle est d'abord due à la proximité de Lisbonne. L'urbanisation de la région a été dramatique : entre 1991 et 2001, la population a passé de 261.000 à 364.000 habitants, soit une augmentation de 39,5%. La construction s'est surtout localisée au sud-est de Sintra ville où habite une population travaillant pour la plupart dans le grand Lisbonne. Par ailleurs, la beauté du paysage a incité la construction de résidences secondaires, surtout le long de la côte atlantique. Mais le développement est aussi caractérisé par l'implantation de petites usines, de lieux de stockage, d'activités tertiaires. Sintra est donc une zone mixte, offrant l'hébergement et emploi et 51% de la population active, soit 95,106 personnes, travaillent dans la Câmara. Si l'agriculture est en chute et n'emploie plus qu'environ 1.500 personnes (une baisse de presque 50% en dix ans), le secteur secondaire est relativement stable et emploie un peu plus de 52.000 personnes ; mais c'est le secteur tertiaire, employant autour de 140.000 personnes, qui est en pleine expansion.

La localisation spatiale de la croissance économique et démographique de Sintra est nettement différenciée selon la proximité de Lisbonne et l'accès au réseau autoroutier. L'on peut donc découper la Câmara en quatre zones dont chacune s'est transformé à un rythme différent et dont le développement futur ne sera pas nécessairement influencé par les mêmes tendances.

#### **La plaine côtière et le centre historique**

Comprenant 35% de la surface de la Câmara mais seulement 6% de la population, le gros de la région est incluse dans les limites du Parc naturel de Sintra-Cascais. La paroisse de São Martinho comprend une bonne partie du site classé, une belle zone montagneuse et boisée et le gros des attractions touristiques de la région, y compris le Castelo dos Mouros, et plusieurs palais. Les principaux attraits de la plaine sont un bord de mer d'une grande beauté sauvage, le phare de Cabo da Boca, le point le plus occidental du continent européen, et la petite ville de Colares qui comprend plusieurs bâtiments de qualité. Bien que toujours agricole, elle commence à se développer, surtout en résidences secondaires, et les prix du terrain sont nettement en hausse. Bien que le gros de la zone soit théoriquement protégé par le règlement du Parc naturel de Sintra-Cascais ou soumise aux contraintes des deux zones de protection du Patrimoine Mondial, la qualité du bâti récent risque de dégrader progressivement son aspect de la plaine.

### La zone centrale s'étendant de Sintra-ville à la frontière nord de la Câmara

En pleine expansion depuis une dizaine d'années sa population était de près de 170.000 personnes en 2001. Elle est surtout caractérisée par l'implantation récente d'établissements industriels et de stockage. L'amélioration de ses infrastructures (plus de €11 millions entre 1997 et 2005) et des importants aménagements routiers prévus dans les années à venir par le plan préparé par le Concelho de Sintra la désigne comme zone de croissance, tant pour des activités économiques que pour des logements de qualité moyenne.

### Le Nord-est

Cette zone, encore mal desservie, est rurale dans sa partie nord mais se développe progressivement dans son partie sud. Elle est l'extension logique du débordement périurbain de l'expansion de Lisbonne. Il faut s'attendre à sa densification progressive dans les années à venir.

### Le Sud-est

Comprenant 36% de la surface de la Câmara, la zone a connu une très forte croissance depuis 1960 et sa population de près de 140.000 habitants continue de croître. En plein développement, elle a bénéficié de 74% des investissements publics au cours des dernières années. Tout laisse à penser que les paroisses proches de Lisbonne vont continuer à s'urbaniser.

Sintra est donc une région complexe se composant de zones urbaines comprenant des activités économiques importantes dans ses parties proches de Lisbonne, d'un centre historique de grande valeur et des zones encore peu denses au nord et dans la plaine côtière. Ces dernières sont cependant sujettes à un développement progressif qui risque de nuire à leurs qualités naturelles et à leur potentiel touristique en l'absence d'une politique claire de gestion de leur développement. **La zone la plus fragile est nettement la plaine côtière. Elle est non seulement un « fond de toile » pour la ville historique et la montagne, mais présente un potentiel touristique important pour une clientèle de niche : artistes, randonneurs à pied et à cheval, golfeurs et surfeurs.** Sa bonne gestion et surtout la protection de ses qualités naturelles est donc essentielle à la sauvegarde de ses qualités naturelles et au développement du rôle du tourisme dans l'économie de la Câmara.

Le plan régional actuellement en cour d'élaboration se focalise sur le développement du Sud-est et d'une partie de la zone centrale. L'emphase est mise surtout sur le développement d'activités économiques et sur la gestion des portions de la Câmara en voie d'urbanisation. Elle n'est pas suffisamment explicite tant sur la nécessité de protéger l'environnement que sur l'apport potentiel du tourisme à l'économie de la région. Vu que la conclusion de cette étude démontre que le patrimoine naturel et culturel de Sintra permet de développer ce secteur, surtout dans la plaine côtière mais aussi dans le Nord-est de la région, il est important de reprendre en considération certains éléments du plan régional afin de combiner une meilleure protection de l'environnement et la promotion du tourisme et des activités économiques qui y sont reliées en amont et en aval comme partie intégrante de l'économie locale. Les recommandations qui suivent s'appliquent surtout à la plaine côtière dont le potentiel touristique peut être exploité à relativement courte échéance. Certains de ses éléments pourraient être adaptés à certaines autres parties de la Câmara, le nord-est en particulier

**La stratégie de gestion proposée comporte les volets suivants :**

- 1. La mise en vigueur d'une stratégie régionale de protection de l'environnement naturel, en particulier les zones forestières, et de l'agriculture.** L'élaboration de cette stratégie devra comprendre une participation active des différents organismes actuellement impliqués et des mesures fiscales encourageant le développement d'activités agricoles de marque et facilitant leur débouché. Elle devra aussi déboucher sur une harmonisation et une unification des protections déjà en vigueur (ceci est aussi préconisé dans la deuxième partie de ce rapport).
- 2. Des règlements d'urbanisme pour contrôler l'épanchement du pavillonnaire et assurer une compatibilité esthétique des nouvelles constructions en milieu traditionnel.**
- 3. Des aménagements publics et des efforts afin de renforcer l'apport du tourisme dans l'économie régionale :** circuits de randonnées, plantation d'arbres le long des voies publiques, réhabilitation des bâtisses anciennes contribuant à l'aspect traditionnel de la région, floraison saisonnière des espaces urbains, facilités d'accueil offrant une gamme de prix afin de diversifier l'échelle des touristes, appuis aux produits spécifiques de la région et contrôle de leur qualité.

Il est aussi proposé de créer une taxe d'hébergement modeste dont le produit serait utilisé au financement des aménagements publics nécessaires à la protection de l'environnement et la mise en valeur du patrimoine. Au taux assez commun en Europe de 4,5% par nuitée, son apport annuel actuel serait autour d'un million d'euros. Ce chiffre pourrait augmenter considérablement avec l'agrandissement du parc hôtelier et surtout l'augmentation de son taux d'occupation.