

Quelle stratégie l'Espagne a-t-elle déployée pour devenir le deuxième pays touristique au monde ?

Par Jérôme BONNAFONT
Ambassadeur de France en Espagne

Secteur clé de l'économie espagnole (11 % du PIB et 12 % des emplois), le tourisme, traditionnellement basé sur un segment « soleil et plage », est devenu mature, mais il reste peu soutenable. Il s'emploie à conserver son rang à l'échelle mondiale (troisième pays en nombre de touristes étrangers et deuxième en termes de recettes touristiques) en se diversifiant et en s'adaptant aux nouvelles exigences d'un touriste « connecté », à la recherche de nouvelles expériences et venant d'horizons de plus en plus lointains. La stratégie touristique de l'Espagne, au niveau national, est fondée sur la montée en gamme de ses infrastructures, sur l'innovation et sur la diversification de l'offre notamment en direction d'un modèle touristique plus soutenable. Elle s'appuie sur des campagnes de promotion coordonnées avec les différents acteurs et sur un plan d'action établi en collaboration avec le secteur privé, et ce, afin de s'ajuster au mieux aux besoins de ce dernier.

L'Espagne, l'autre pays du tourisme ? Sans nul doute, au regard d'indicateurs qui, d'année en année, confirment la bonne santé de ce secteur de l'économie espagnole. Un secteur qui a aidé l'Espagne à surmonter la grave crise économique que le pays a traversée, en étant un des moteurs de la reprise, et qui fait, à ce titre, l'objet de toutes les attentions : cela explique la priorité qui, de tout bord, lui est accordée. Celle-ci a permis d'élaborer une stratégie commune, condition essentielle pour préserver une place, certes enviée, mais toujours menacée.

Après avoir amorti les effets de la crise, le secteur touristique accompagne la reprise de l'économie espagnole

Après plusieurs années très difficiles et malgré un PIB encore négatif en 2013 (-1,2 %), l'économie espagnole a retrouvé le chemin de la croissance depuis le deuxième semestre 2013. Une croissance qui a atteint +1,4 % en 2014 et qui, selon les prévisions, devrait se rapprocher d'un enviable 3 % en 2015. Des signes d'amélioration de la situation du marché du travail sont également tangibles : si le taux de chômage reste à un niveau élevé (23,7 % en décembre 2014, soit près de 5,5 millions de chômeurs, contre 25,7 % un an plus tôt), il décroît et l'année 2014 s'est soldée par la création de près de

430 000 emplois (dont près de 80 % dans le secteur des services).

La place significative du tourisme dans l'économie et dans l'emploi

Dans ce panorama, et compte tenu de son poids – près de 11 % du PIB et 2,1 millions d'emplois (12 % du total) le tourisme figure parmi les secteurs clés de l'économie espagnole. Le tourisme étranger représente environ la moitié des recettes touristiques globales du pays. Avec un chiffre d'affaires de 49,1 milliards d'euros en 2014, les recettes du tourisme international enregistrent une progression qui est plus du double de celle du PIB national. L'excédent du secteur touristique, qui était de 3,3 % en 2013 (soit 0,8 % de plus que le minimum enregistré en 2009) témoigne ainsi de son importance dans la balance des paiements de l'Espagne.

Un nombre toujours croissant de touristes étrangers... et un retour à la croissance pour le tourisme national

En 2014, l'Espagne a accueilli environ 65 millions de touristes étrangers (+7,1 %), soit 4 millions de plus qu'en 2013 et 13 millions de plus qu'en 2010, consolidant ainsi sa troisième position à l'échelle mondiale, derrière la France et les États-Unis. La croissance du nombre de touristes y a été de 11 % sur la période 2007-2014.

Le tourisme national représente plus de la moitié du PIB touristique de l'Espagne. S'il demeure aujourd'hui à son niveau de 2005 en raison de la crise, ce segment évolue positivement en tendance : son rebond de 10 % pendant les premiers mois de 2015 conduit à revoir à la hausse les prévisions de croissance de ce secteur pour l'année considérée (+3,4 %, selon Exceltur), après un premier trimestre (+3,5 %) et une Semaine Sainte très satisfaisants.

L'Europe, principale région mondiale émettrice des flux touristiques vers l'Espagne

La principale région mondiale émettrice de flux touristiques vers l'Espagne demeure naturellement l'Europe (91 % en 2013) avec, en tête, le groupe formé par le Royaume-Uni (23,1 %), la France (16,3 %, mais +25 % au 1er trimestre 2015) et l'Allemagne (16 %), un groupe qui représente à lui seul plus de 55 % du total. On assiste à une diversification géographique avec l'augmentation du nombre de touristes en provenance de pays nordiques et de la Russie (+10 % et +40 %, respectivement, en quatre ans) et de pays asiatiques (+30 % en quatre ans), ces derniers n'ayant encore qu'un poids réduit (1,9 %) dans le total. Si certains facteurs structurels, comme la proximité géographique, se reflètent dans la provenance des flux touristiques, d'autres (tel le contexte géopolitique sur la rive sud

de la Méditerranée) favorisent le rôle de pays refuge de l'Espagne sur le segment « soleil et plage ».

Une offre majoritairement tournée vers le « soleil et [la] plage »

Avec 7 880 kilomètres de côtes et un climat privilégié, c'est tout naturellement sur la base d'une offre « soleil et plage » que s'est développée l'industrie touristique espagnole laquelle est longtemps restée tournée vers un tourisme de masse n'apportant pas nécessairement une haute contribution financière. Ainsi, 86,6 % des visites de touristes étrangers ont pour objectif le loisir. La Catalogne, les Baléares et les Canaries accueillent à elles seules 60 % des touristes étrangers, qui, dans 73 % des cas, préfèrent l'hôtel (avec un total de 1,4 million de lits) aux autres options (contre 49 % pour la France).

Si la tendance montre une montée en gamme de l'offre hôtelière espagnole au cours des dernières années (augmentation de 13 % du nombre des hôtels 4 étoiles depuis 2010), elle révèle également une baisse de 40 % de la dépense moyenne par touriste/jour entre 2000 et 2014 (une tendance qui reste encore à corriger). La hausse des recettes touristiques est ainsi liée à la hausse en volume du nombre de touristes. Si ceux-ci dépensent davantage



Photo © Thornton/PPE/SIPA

Le roi Philippe et la reine Laetitia lors de la 35^{ème} édition de la FITUR (foire internationale du tourisme), Madrid, janvier 2015.

« L'État central a conservé ses compétences en matière de promotion de la destination Espagne à l'étranger, à travers ses bureaux du tourisme situés à l'étranger et ses campagnes de promotion, notamment sur Internet. »

d'argent en Espagne (63,1 milliards d'euros en 2014, soit +6,5 % par rapport à l'exercice antérieur) qu'en France, cela tient principalement à une durée moyenne des séjours qui est supérieure en Espagne.

La spécialisation du tourisme sur le segment « soleil et plage », arrivé désormais à maturité, met en évidence de nouveaux défis, tels que la concentration géographique et temporelle des flux de touristes sur les côtes, une congestion dans l'utilisation des infrastructures touristiques et l'épuisement de ressources naturelles, notamment hydriques dans des régions souffrant déjà naturellement du manque d'eau. La prise de conscience par les acteurs publics et privés de la perspective d'une croissance limitée, dans un segment de surcroît moins rentable que d'autres (comme le tourisme de congrès, le tourisme urbain, le tourisme d'achats, etc.) a été à l'origine d'une réflexion qui a débouché sur la nécessité d'une diversification de l'offre touristique faisant appel à une étroite collaboration entre l'action publique et le secteur privé, dont le bilan apparaît positif.

Une gouvernance dynamique pour une stratégie qui se veut intégratrice

Des compétences partagées au profit d'un objectif commun

Dans un pays fortement décentralisé comme l'Espagne, les compétences en matière de tourisme relèvent des gouvernements des Communautés autonomes (CA). Mais, conscient de l'importance du secteur, l'État n'a rien cédé de sa compétence générale de coordination des politiques publiques menées avec les régions et en lien avec le secteur privé. En témoigne le Plan national stratégique pour le Tourisme, le PNIT 2012-2015, qui est la feuille de route du secteur élaborée par le Secrétariat d'État au Tourisme (SETUR) du ministère de l'Industrie, de l'Énergie et du Tourisme (MINETUR). L'État central a par ailleurs conservé ses compétences en matière de promotion de la destination Espagne à l'étranger, à travers ses bureaux du tourisme situés à l'étranger et ses campagnes de promotion, notamment sur Internet.

L'organisation de la filière touristique espagnole apparaît ainsi des plus performantes grâce à sa capacité à fédérer et à susciter l'adhésion de l'essentiel des acteurs concernés, publics comme privés, autour d'une stratégie nationale. Sous l'impulsion du SETUR, cette stratégie s'appuie sur les organismes suivants :

- *La Conférence sectorielle du tourisme*, qui est présidée par le ministre chargé du Tourisme, réunit annuellement les ministres régionaux (appelés Conseillers) responsables du tourisme dans les Communautés autonomes. Son rôle consiste principalement à approuver les décisions prises par la « Table des directeurs généraux » (*Mesa de directores generales*), laquelle se situe à un niveau plus technique et opérationnel, et dont la présidence est assurée par la Secrétaire d'État au Tourisme.
- *La Commission interministérielle du tourisme*, qui coordonne les actions des divers services de l'Administration centrale intervenant dans le secteur du tourisme.

- *Le Conestur* (Conseil national du tourisme) réunit les institutionnels, ainsi que des personnalités issues d'entreprises du secteur et des experts reconnus, afin d'aborder ensemble des sujets tels que la stratégie touristique, l'unité du marché ou la simplification des normes touristiques.
- *Turespaña* (Tourspain), un organisme autonome dépendant directement du SETUR et employant 700 personnes. Il est responsable de la promotion de la « destination Espagne » dans le monde avec l'aide, notamment, de ses 33 bureaux situés à l'étranger. Il appuie sa stratégie sur le développement coordonné de la « marque touristique Espagne », du *marketing* et de la connaissance ⁽¹⁾, et sur une solide collaboration entre acteurs publics et acteur privés.
- *Exceltur* est à la fois un *think tank* et un *lobby* du secteur touristique, qui réunit 24 des entreprises les plus emblématiques de la chaîne de valeur du secteur (transport aérien, ferroviaire, maritime ou terrestre, hôtellerie, tour-opérateurs, etc.). Les rapports et études qu'il produit font référence non seulement en Espagne, mais également pour des organismes tels que l'OCDE et l'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT).

Face aux défis identifiés, une réponse coordonnée

La bonne santé du secteur touristique de l'Espagne ne saurait se réduire au nombre de touristes étrangers débarquant chaque année sur les plages de ce pays. C'est devenu une évidence et c'est ce que répètent les professionnels d'un secteur qui, malgré son importance dans le PIB, a tendance à être considéré comme une activité secondaire peu génératrice de valeur ajoutée. Donner plus de poids à d'autres critères plus qualitatifs tels que la compétitivité, l'innovation et la durabilité du tourisme, arriver à faire reconnaître la valeur socio-économique de celui-ci ainsi que le caractère prioritaire des politiques publiques dans ce secteur, tels sont les défis que le secteur touristique, en partie grâce à l'impulsion des organisations professionnelles et notamment d'Exceltur, réussit peu à peu à imprimer dans les politiques publiques (même si de l'avis des autorités du secteur, beaucoup reste encore à faire).

La liste est longue, mais il convient de souligner quelques mesures du PNIT 2012-2015 visant à accroître la compétitivité du secteur :

- l'harmonisation des différentes réglementations relatives au tourisme (par exemple, en matière d'ouverture d'hôtels ou de restaurants) dans les Communautés autonomes, l'homogénéisation de la classification et de la catégorisation des établissements hôteliers, des gîtes ruraux, des campings, etc., et la transposition uniforme des directives européennes sur le tourisme dans l'ensemble du territoire ;
- l'appui à l'internationalisation des entreprises et à la création d'entreprises innovantes,
- la modulation des taxes aéroportuaires pour attirer les

(1) L'Institut d'études touristiques qui dépend de Turespaña (www.iet.tourspain.es) produit un grand nombre de statistiques et de publications sur les différents aspects du tourisme en Espagne.

compagnies aériennes *low cost* (plus de 45 % des touristes sont arrivés en Espagne par la voie aérienne - données de mars 2015) ;

- la facilitation des démarches pour l'obtention de visas touristiques dans les consulats espagnols présents dans les pays émergents (notamment en Chine et en Russie) ;
- l'appui à la rénovation d'infrastructures touristiques obsolètes (grâce à l'ouverture de lignes de crédits spécifiques), à la professionnalisation de PME du secteur, dont beaucoup sont des entreprises familiales qui peinent à se développer.

Ces politiques visent aussi à mieux prendre en compte l'évolution du profil du client. Celui-ci a aujourd'hui de moins en moins recours aux forfaits et aux tour-opérateurs (30 % seulement) qui ont été à l'origine du développement de l'hôtellerie « *resort* » des côtes espagnoles. C'est désormais un touriste « connecté », donc rapidement informé, plus exigeant, plus individualiste et à la recherche de nouvelles expériences. La réponse à ses attentes passe notamment par :

- l'adaptation aux nouvelles tendances et aux nouvelles technologies (préparation de la régulation des plateformes du type Airbnb, utilisation du *big data* comme outil pour connaître les besoins des clients, développement d'une offre adaptée à leurs souhaits et de nature à les fidéliser, multiplication des destinations « intelligentes » (*smart*) par l'incorporation efficace de nouvelles technologies dans la prestation de services, etc.) ;
- l'amélioration de l'accessibilité par les voies aériennes, terrestres et maritimes des destinations touristiques,
- une meilleure prise en compte de facteurs sociaux (par exemple, un tourisme des « seniors » croissant rendant nécessaire d'améliorer l'accessibilité dans les hôtels, dans les transports publics, etc., pour répondre à leurs problèmes de mobilité, de même qu'à ceux des personnes handicapées),
- l'accompagnement du tourisme national, qui représente plus de 50 % du PIB touristique ;
- la mise en valeur du patrimoine culturel, naturel, œnologique et gastronomique : en somme, une diversification de l'offre indispensable pour favoriser un étalement du tourisme sur toute l'année et pour attirer d'autres profils de touristes, tels ceux en provenance d'Asie, qui sont moins attirés par le soleil et la plage, mais davantage par le tourisme urbain, les achats ou les expériences cœno-gastronomiques.

Que retenir pour la France de la stratégie touristique pratiquée de l'autre côté des Pyrénées ?

Le tourisme et, avec lui, l'hôtellerie se sont développés dans un contexte différent des deux côtés des Pyrénées, avec en Espagne une plus grande proportion d'hôtels « *resort* » (une catégorie d'hôtel favorisée par les tour-opérateurs, mais qui aujourd'hui pour se diversifier se tournent vers les hôtels urbains de luxe), et en France des structures davantage orientées vers la clientèle nationale de loisirs (plus de villages-vacances, de gîtes ruraux, etc.) et d'affaires. Les deux pays recherchent toutefois avec jus-

tesse des solutions permettant une meilleure répartition temporelle et territoriale des séjours touristiques ; fondées sur une forte complémentarité entre les secteurs public et privé, différentes expériences menées par notre voisin du Sud pourront utilement nourrir nos réflexions stratégiques, ici, en France.

Une forte visibilité du secteur public

En matière de tourisme, l'Espagne s'est dotée d'un puissant soutien au travers d'Internet. Quelques clics, et l'internaute y est rapidement dirigé vers la parole officielle, celle du SETUR. Sa page, Tourspain (www.tourspain.es), est une volumineuse base où l'on trouve à la fois des informations statistiques mensuelles, des analyses périodiques, des notes de conjoncture et des informations pratiques distillées à l'adresse de touristes désireux d'organiser directement leur voyage grâce à un lien direct vers spain.info. Un autre accès direct est offert par *Segittur*, le site public dédié à l'innovation en matière de tourisme, notamment en matière de développement des destinations « intelligentes » (*smart*).

Une collaboration public-privé espagnole enviable ?

Si la volonté d'attirer toujours plus de touristes étrangers se reflète depuis longtemps dans l'action publique au travers de la marque « Espagne », la nécessité de les orienter vers d'autres segments porteurs, comme le tourisme urbain et culturel, le tourisme d'affaires, de croisières ou le tourisme de niche (par exemple, la santé, le golf...) se manifeste, quant à elle, dans une politique de collaboration public-privé de plus en plus importante. De cette volonté témoigne la participation active et formelle du secteur privé aux décisions et au financement de *Turespaña*, un organisme qui favorise la prise en compte des besoins des entreprises du secteur dans la définition de la politique touristique espagnole.

Quelques exemples récents de cette diversification

- Le développement du tourisme des seniors, qui a exigé (et continue d'exiger) des efforts d'adaptation. Sur ce segment, l'Espagne a été le pionnier dans la possibilité offerte aux retraités de bénéficier de voyages subventionnés dans le cadre d'un programme de collaboration avec l'IMERSO (Institut des aînés et des services sociaux) et le secteur privé, un programme qui cumule les avantages de maintenir une partie de l'emploi et de l'activité touristique en basse saison, plus particulièrement dans les stations balnéaires, et d'améliorer la qualité de vie des personnes âgées à travers la socialisation et la pratique d'activités physiques. Ce modèle a d'ailleurs commencé à se développer en France (à travers l'action de l'Agence Nationale des Chèques-Vacances - ANCV), ainsi que dans d'autres pays.
- Le segment des croisières, qui, après une belle envolée au début des années 2000, a connu une croissance plus modeste pendant la crise, mais qui enregistre en 2015 une reprise avec de nouvelles perspectives de croissance (8,1 millions de touristes attendus en Espagne en 2015, contre 7,67 millions en 2014). Le gage de la réussite ? Sans doute, là encore, une collaboration optimale entre le secteur public et le secteur privé et une planifi-



Photo © José Manuel Vidal/EPA/MAXPPP

Le ministre des Finances espagnol, Cristobal Montoro, ouvrant un congrès technologique à Séville, 17 mars 2014.

« L'Espagne occupe la 3^{ème} place mondiale du marché des réunions (congrès) derrière les États-Unis et l'Allemagne, avec en tête, bien sûr, Madrid et Barcelone. »

cation sur le long terme permettant de garantir l'accueil des croisiéristes dans des villes portuaires attrayantes et offrant une grande variété de services.

- Le tourisme urbain espagnol attire de plus en plus de touristes grâce à la mise en valeur et à la promotion de l'attrait culturel et architectural des villes, leur accessibilité ou encore les multiples services qu'elles offrent. Des conventions de collaboration entre les différents échelons du secteur public et les acteurs privés facilitent ces actions.
- Un autre segment, celui du tourisme d'affaires, tire particulièrement bien son épingle du jeu : l'Espagne occupe en effet la 3^{ème} place mondiale du marché des réunions (congrès) derrière les États-Unis et l'Allemagne, avec en tête, bien sûr, Madrid et Barcelone. Le financement et la gestion des infrastructures d'accueil, des places de congrès et des salons sont largement assurés par les collectivités locales (villes, intercommunalités et communautés autonomes), le plus souvent *via* des sociétés d'économie mixte qui construisent et gèrent les bâtiments et dans lesquelles sont représentés les différents échelons territoriaux. La politique de promotion des places de congrès et salons, au sein du pays et à l'international, est, quant à elle, assurée par les « Conventions Bureaux » qui existent aux différents échelons territoriaux national, autonome et municipal. Preuve récente du succès de cette stratégie : le choix en avril de cette année de Madrid, siège de l'OMT, pour accueillir le 15^{ème} « Sommet global » du Conseil mondial Voyages et Tourisme, marque le retour de la capitale espagnole sur l'échiquier touristique européen après sept ans d'absence.
- L'initiative lancée par l'Île de Majorque début 2015, avec

la constitution d'un *cluster* destiné à spécialiser l'île dans le tourisme de luxe, un secteur jugé trop négligé en Espagne.

- Enfin, on ne saurait oublier le succès éclatant que traduit le flot ininterrompu des pèlerins empruntant les chemins menant à Saint-Jacques-de-Compostelle, qui, au-delà de leur faible part dans les recettes générées par le tourisme en Espagne, constituent une formidable vitrine, savamment accompagnée par les autorités, gage d'un tourisme certes traditionnel, mais aussi renouvelé et, surtout, durable.

Conclusion

La stratégie de l'Espagne en matière de tourisme apparaît finalement assez simple à décliner : des avantages intrinsèques (climat, atouts naturels, patrimoine, un mode de vie tourné vers les loisirs et la vie vespérale), un consensus politique sur la nécessité d'accompagner cette manne et de la faire évoluer, une bonne coordination entre les secteurs public et privé.

Il resterait toutefois un ingrédient à cerner, mais qui est difficile à évaluer et à quantifier, dont l'Espagne n'a certes pas l'exclusivité, mais qui compte pour beaucoup dans sa réussite et que le visiteur se prend à rapidement apprécier : l'appropriation collective du projet touristique par chaque Espagnol, que celui-ci soit serveur, cadre hôtelier ou chauffeur de taxi. Une tradition et une culture touristiques, que chacun, en somme, fait siennes, et qui constituent un atout important (mais c'est sans doute celui qui est le plus difficile à exporter).