



## **MASTER TOURISME**

Parcours « TIC appliquées au Développement des Territoires Touristiques »

### **MÉMOIRE DE PREMIÈRE ANNÉE**

# **L'ouverture des données au lendemain de la loi NOTre, catalyseur d'intelligence territoriale dans les territoires touristiques**

Présenté par :  
**Edmond Philippe**

Année universitaire : **2017 – 2018**

Sous la direction de : **Pierre TORRENTE**





## **MASTER TOURISME**

Parcours « TIC appliquées au Développement des Territoires Touristiques »

### **MÉMOIRE DE PREMIÈRE ANNÉE**

# **L'ouverture des données au lendemain de la loi NOTre, catalyseur d'intelligence territoriale dans les territoires touristiques**

Présenté par :  
**Edmond Philippe**

L'ISTHIA de l'Université Toulouse – Jean Jaurès n'entend donner aucune approbation ni improbation dans les projets tutorés et mémoires de recherche. Les opinions qui y sont développées doivent être considérées comme propres à leur auteur.

---

## Remerciements

---

Je voudrais remercier mon directeur de recherche, M. Pierre TORRENTE, pour ses conseils et son aiguillage, ainsi que le corps enseignant du site fuxéen de l'ISTHIA, notamment Mme. Laurence LAFFORGUE pour ses recommandations quant à la partie juridique de ma recherche et M. Philippe GODARD pour son écoute et sa patience.

Je remercie chaleureusement M. Pierre MENDIBOURE pour m'avoir reçu à Bidart pour s'entretenir avec moi sur le sujet de l'utilisation des données en Pays Basque, ainsi que M. Jacques DEJEAN, maire de Saint-Jean-de-Verges, pour avoir partagé son expérience du fonctionnement des collectivités en Ariège.

Je remercie également mes proches et ma famille, en particulier mon père et ma sœur, pour leur soutien, leurs avis et leurs précieuses relectures, ainsi que mes camarades de l'ISTHIA pour leur positivité et leur irréductible enthousiasme. Enfin je remercie mon ami Baptiste pour son soutien et dont la distance n'a pas su éroder la fidèle amitié.

---

## Table des matières

---

Remerciements.....	4
Sommaire .....	5
Introduction.....	6
<b>PARTIE 1 – Ouverture des données et réforme territoriale .....</b>	<b>7</b>
Introduction.....	8
Chapitre 1 – Le tourisme comme axe de développement territorial.....	9
Chapitre 2 – La réforme territoriale, enjeux et objectifs.....	22
Chapitre 3 – L'enjeu stratégique des données numériques pour les territoires .....	34
Conclusion.....	45
<b>PARTIE 2 – Une étape vers l'émergence de territoires touristiques intelligents.....</b>	<b>46</b>
Introduction.....	47
Chapitre 4 – Ouverture des données touristiques et collaboration territoriale .....	48
Chapitre 5 – Loi NOTRe et gestion territoriale de la donnée.....	57
Chapitre 6 – Vers l'intelligence collective dans les territoires touristiques .....	66
Conclusion.....	78
<b>PARTIE 3 – Analyse d'une démarche <i>open data</i> : la région Occitanie.....</b>	<b>79</b>
Introduction.....	80
Chapitre 7 – La démarche <i>open data</i> en Occitanie, analyse et prospection.....	81
Conclusion.....	91
<b>Conclusion générale.....</b>	<b>92</b>
Bibliographie .....	93
Table des sigles et des abréviations .....	94
Table des figures .....	95
Table des matières .....	96

---

# Introduction

---

Les acteurs publics du tourisme territorial en France, au premier rang desquels se trouvent les collectivités territoriales et les institutions du tourisme qui en émanent, participent au développement de leur territoire par la conduite de politiques publiques, l'accompagnement des professionnels du tourisme et la mise en place de stratégies touristiques territoriales. Les années 2010 sont marquées par la révolution numérique, qui trouve ses racines dans les progrès réalisés en informatique et le développement rapide d'internet, de la connectivité et de la mobilité des personnes. Cette révolution s'exprime par des chamboulements importants dans les méthodes de travail des organisations publiques comme privées, provoqués par la nécessité de s'adapter aux nouvelles réalités économiques, sociales, citoyennes, touristiques et juridiques.

Parmi ces changements qui impactent l'activité des collectivités et institutionnels du tourisme, on trouve notamment les phénomènes actuels liés à la production, l'échange et la collecte des données numériques : *Big Data*, *Open Data*, objets connectés et géolocalisation des appareils mobiles. Cette situation est en outre marquée par la réforme territoriale, qui implique des modifications dans l'organisation et le fonctionnement des collectivités et qui concerne tout autant l'organisation territoriale du tourisme en France. La recherche ayant alimenté la réflexion développée dans ce mémoire trouve ainsi son origine dans la question suivante : Comment les données numériques impactent-elles la gouvernance territoriale dans les territoires touristiques ?

La première partie présente les nouveaux enjeux qui se posent aux territoires touristiques français suite à la réforme territoriale et à la démarche nationale d'ouverture des données, qui constituent deux évolutions concomitantes et indépendantes du cadre de l'administration publique. La deuxième partie traite des modifications que ce double contexte entraîne dans le fonctionnement et l'organisation des acteurs publics du tourisme territorial, et développe l'idée que ce contexte est propice au développement de l'intelligence territoriale dans les territoires touristiques. Enfin, la troisième partie a pour but de vérifier les hypothèses développées précédemment en étudiant particulièrement le cas de la région Occitanie, les évolutions que celle-ci connaît dans son organisation touristique territoriale et celles qui se dessinent en conséquence.

*PARTIE 1*

---

OUVERTURE DES DONNEES ET REFORME  
TERRITORIALE

Les années 2010 marquent un tournant important dans l'organisation territoriale en France. Les pouvoirs publics sont confrontés depuis quelques années à un nouveau contexte social, économique, technologique et juridique qui appelle des modifications concrètes dans les méthodes de fonctionnement tant de l'organisation administrative que de l'organisation territoriale du tourisme. Ces nouvelles considérations sont le fruit de l'évolution du monde, des réformes engagées par l'Etat et du souci de promouvoir, pour les territoires, un modèle de développement profitable sur le long terme.

Nous aborderons, dans un premier chapitre, la question du développement territorial et de ses acteurs, et verrons en quoi le tourisme y est intrinsèquement lié. Le second chapitre reviendra sur la réforme territoriale française de cette décennie afin d'en dégager les enjeux et objectifs pour les acteurs du développement territorial. Enfin, dans un troisième chapitre, nous présenterons les mutations numériques du monde actuel et leur impact sur le rôle des collectivités et institutionnels du tourisme en France.

---

# CHAPITRE 1 : Le tourisme comme axe de développement territorial

---

---

## Introduction

---

Il s'agit dans ce premier chapitre de mettre en évidence les relations qui existent entre l'activité touristique et le développement d'un territoire, ainsi que de présenter les acteurs et organisations qui se situent au cœur de cette interaction. Cela consiste alors à définir les termes de territoire et de développement pour dégager une approche pertinente du concept de développement territorial, puis de présenter les indices et marqueurs de l'impact de l'activité touristique sur la situation socio-économique d'un territoire qui justifient que l'on se penche, enfin, sur les moyens techniques et humains de son organisation.

Nous aborderons dans un premier temps la notion de développement territorial, ses diverses interprétations et celle qui nous intéresse, puis nous proposerons des éléments qui témoignent de la pertinence de prendre l'activité touristique en considération dans notre approche du développement territorial, enfin nous présenterons l'organisation institutionnelle du tourisme en France et verrons quelles questions actuelles celle-ci soulève.

# 1. Quelle approche adopter du développement territorial ?

## 1.1 Définitions

### 1.1.1 La notion de développement

Il est nécessaire, en premier lieu, de s'intéresser à la notion polysémique de développement. La définition du développement a évolué au fil du temps, et a longtemps été rapprochée, dans sa dimension économique, de la notion de croissance que BAUELLE *et al.* (2011, p.13) définit comme suit : « *La croissance correspond à une augmentation soutenue pendant une période suffisamment longue de la production d'un pays ou d'une région* ». L'approche qualitative du développement est pourtant complémentaire de l'approche quantitative liée à la notion de croissance économique. On peut ainsi lire dans le dictionnaire Larousse, parmi les différentes définitions proposées, que « *le développement constitue une amélioration qualitative et durable d'une économie et de son fonctionnement* »<sup>1</sup>. BAUELLE *et al.* (2011, p.14) souligne de même que « *si le développement suppose généralement la croissance économique, il implique aussi une transformation sociale et culturelle plus globale et semble donc plus qualitatif* ».

Nous considérerons par la suite, de la manière la plus générale possible, que le développement est « *le passage d'une situation initiale à une situation nouvelle plus favorable et profitable que la précédente* »<sup>2</sup>. On peut considérer, au regard d'une approche à la fois qualitative et quantitative du développement, des indicateurs pertinents pour mesurer les effets de cette évolution : le Produit Intérieur Brut (PIB) d'un pays rend par exemple compte du développement économique de celui-ci par sa croissance tandis que l'Indice de Développement Humain (IDH) témoigne d'un développement de la qualité de vie d'une société. L'espérance de vie et le taux d'alphabétisation sont d'autres exemples d'indicateurs qui confirment la différence entre les concepts de développement et de croissance, ou du moins infirment l'idée que ces concepts sont interchangeables.

Il existe deux grands modèles de développement qu'il est bon, pour notre approche territoriale, de brièvement expliciter : le développement exogène et le développement endogène. Un développement exogène suppose que les forces à l'origine de l'évolution d'un système lui sont extérieures, tandis qu'un développement endogène implique que ces

---

<sup>1</sup> Dictionnaire Larousse. *Définitions : Développement* [en ligne]. Disponible sur : <https://goo.gl/gHMK7w>. (Consulté le 28-01-2017)

<sup>2</sup> TORRENTE Pierre. Fondement de la démarche projet et ingénierie. Cours de Licence 3 Tourisme et Développement, département CETIA, Université de Toulouse II, 2010/2011 [Cité dans ROBERT (2013, p.14)]

forces proviennent du système-même. Dans le cas d'un territoire, ces considérations sont parfois mises en opposition (les acteurs et organisations d'un territoire d'une part, les acteurs globalisés qui l'affectent d'autre part) bien que nos sociétés aux économies ouvertes rendent ténue la frontière entre ces deux types de forces, si bien que le développement d'un territoire porte des caractéristiques à la fois exogènes et endogènes.

### 1.1.2 La notion de territoire

Le territoire est un concept vaste, toujours articulé autour de la notion d'espace. Que l'on considère le territoire comme un espace d'enjeux sociaux ou comme une surface délimitée par une administration humaine, il est toujours l'expression d'une relation entre l'homme et l'espace. On peut ainsi considérer le territoire comme « *un espace sur lequel s'applique un pouvoir politique* »<sup>3</sup>, qui serait caractérisé par les trois facettes déterminées par Maryvonne LE BERRE en 1995 (cité dans BAUELLE et al. (2011, p.16)) : la facette existentielle, la facette physique et la facette organisationnelle.

La facette existentielle correspond à l'objet du pouvoir politique qui s'exerce sur un territoire : la société qui l'habite, l'aménage et se l'approprie si bien que le territoire devient un espace d'identité. Cet aspect traduit l'importance de l'interrelation entre une société et son espace de vie, et de la dimension affective qui en découle, dans la définition d'un territoire. La facette physique correspond aux réalités naturelles et matérielles du territoire sur lequel s'exerce un pouvoir politique. Il s'agit tout à la fois des frontières de l'espace administré que des richesses et ressources qui font, en partie, l'objet de l'administration. Cet aspect rend compte de la nécessité de considérer chaque territoire en fonction de ses paramètres propres, notamment lorsqu'il s'agit de définir les axes de son développement. La facette organisationnelle enfin renvoie aux méthodes et systèmes qui sous-tendent le pouvoir politique s'exerçant sur un territoire. Elle correspond aux dynamiques de collaboration et d'interaction entre les acteurs publics et privés d'un territoire qui participent de l'administration politique de celui-ci. Il s'agit ici de considérer le territoire comme un système d'acteurs et d'organisations dont la structuration et le fonctionnement sont constitutives de ce système.

On en retient les trois dimensions essentielles de définition d'un territoire : la dimension affective, la dimension matérielle et la dimension structurelle.

---

<sup>3</sup> VLES Vincent. Politique d'aménagement touristique. Cours de Master 1 TIC appliquées au Développement des Territoires Touristiques, département CETIA, Université de Toulouse II, 2016/2017.

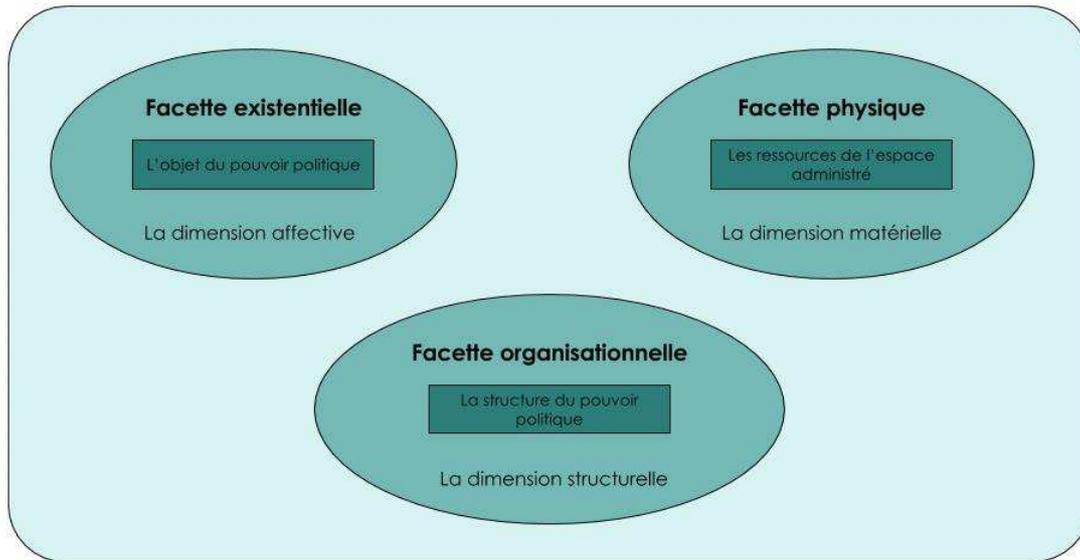


Figure 1. Les trois facettes du territoire selon Maryvonne LE BERRE.

## 1.2 Des différentes approches du développement territorial

### 1.2.1 De l'aménagement au développement du territoire

Le concept de développement territorial s'est imposé dans les années 1990 et correspond à la nécessité de rendre les territoires attractifs et compétitifs ainsi que de valoriser leurs ressources dans un contexte de forte concurrence internationale et de préoccupations environnementales et écologiques croissantes. Cette problématique est le fruit de la convergence de différentes approches du territoire qui se sont développées depuis les années 1950. La question du développement territorial est historiquement liée aux questions d'aménagement du territoire et de développement local, si bien que l'on retrouve chez de nombreux géographes dont BAUELLE *et al.* (2011) un lien direct et continu entre ces trois notions qui, bien qu'elles ne recouvrent pas les mêmes aspects du développement et du territoire, aboutissent au même constat.

L'aménagement du territoire est chronologiquement la première problématique territoriale, elle a émergé dès les années 1950. Il s'agissait alors de remédier aux disparités et dysfonctionnements d'un espace. Les considérations économiques, qui ont d'abord largement dominé les questions d'aménagement territorial, ont été rejointes par des considérations sociales et environnementales.

Le développement local est quant à lui un concept développé dans les années 1970 en réaction aux crises marquant le début de la fin des Trente Glorieuses, période de

croissance importante de l'après-guerre. Souvent qualifié de développement endogène, ou développement par le bas, en cela que les ressources mobilisées pour atteindre ses objectifs provenaient exclusivement du territoire concerné, le développement local aspirait à proposer un modèle alternatif de développement et à pallier les inégalités des projets de développements réalisés à plus grande échelle que celle du territoire concerné, comme le laisse entendre l'utilisation du terme local.

Le développement territorial fait écho aux problématiques soulevées d'une part par l'aménagement du territoire, d'autre part, par le développement local. Pour le premier, il s'agit d'adopter une approche à la fois économique mais également sociale et environnementale pour répondre à des dysfonctionnements et des inégalités spatiales. Pour l'autre, de considérer les réactions concertées des sociétés, au niveau local, à l'influence des politiques et dynamiques nationales et internationales qui affectent leur territoire. Il englobe néanmoins des considérations plus larges et demeure un processus difficile à déterminer dans son fonctionnement et sa finalité.

### *1.2.2 Valorisation des ressources et des acteurs d'un territoire*

Comme abordé plus haut, le développement territorial a pour objectif de rendre un territoire plus compétitif et attractif sur la scène nationale et internationale. Pour BAUELLE *et al.* (2011, p.18), cela passe non seulement par la valorisation des ressources du territoire mais aussi par le rôle majeur joué par ses acteurs, dont il faut combiner les préoccupations économiques, sociales et environnementales.

Compétitivité et attractivité sont des concepts proches, en cela qu'ils touchent tous deux aux problèmes socio-économiques d'un territoire. Nous considérons que l'attractivité représente la capacité d'un territoire à générer de l'emploi et de l'activité économique, à attirer des talents mais aussi à conserver ces avantages. La compétitivité quant à elle traduit la performance économique des acteurs d'un territoire. Néanmoins, l'attractivité et la compétitivité, dont les ressorts semblent opposés (des facteurs exogènes pour le premier, endogènes pour le second) reposent en réalité sur les mêmes facteurs : une bonne dotation en infrastructures, l'efficacité de l'administration et la qualité de vie dans le respect de l'environnement.

Les ressources d'un territoire sont à la fois matérielles et immatérielles, il s'agit tout autant des ressources naturelles et humaines que de la capacité d'innover, de la maîtrise des technologies ou bien de l'ouverture d'une société à la nouveauté. Ces ressources immatérielles, dont la valorisation est essentielle au développement d'un territoire, sont le

fruit d'un processus fondé sur des coopérations et des spécialisations et mettent en évidence le troisième volet du développement territorial : le rôle majeur joué par ses acteurs.

Ces acteurs, privés comme publics, participent directement du développement de leur territoire par les dynamiques de coopération et les synergies qu'ils génèrent. La difficulté, alors, ne réside pas tant dans l'identification d'un problème touchant le territoire mais dans les dispositifs et mesures à mettre en œuvre pour parvenir à y remédier. Il s'agit alors de faire concorder l'avis d'acteurs dont ni les intérêts ni les perceptions du monde ne coïncident exactement.

C'est par la multitude des différents indicateurs de compétitivité et d'attractivité d'un territoire et par la pluralité des sociétés qui l'animent que ressortent plusieurs approches du développement territorial. Il peut tantôt être enjeu de croissance économique, enjeu de sauvegarde de l'environnement, enjeu de préservation d'une culture locale. Le tourisme, en tant que phénomène social et secteur d'activités économiques, peut impacter profondément le développement territorial.

## 2. Le poids du tourisme dans le développement d'un territoire

### 2.1 Impact social et économique

#### 2.1.1 *Le tourisme comme phénomène social*

Le concept de tourisme renvoie autant à un ensemble de pratiques qu'à un vaste secteur d'activités économiques. L'Organisation Mondiale du Tourisme (OMT) le définit ainsi :

*« Le tourisme est un phénomène social culturel et économique qui implique le déplacement de personnes vers des pays ou des endroits situés en dehors de leur environnement habituel à des fins personnelles ou professionnelles ou pour affaires. Ces personnes sont appelées des visiteurs (et peuvent être des touristes, des excursionnistes, des résidents ou des non-résidents) et le tourisme se rapporte à leurs activités, qui supposent pour certaines des dépenses touristiques. »<sup>4</sup>*

Cette définition du tourisme, qui englobe à la fois l'aspect social et l'aspect économique, rappelle que les comportements touristiques sont à pleinement considérer dans leur

---

<sup>4</sup> Organisation Mondiale du Tourisme (OMT). Comprendre le tourisme : glossaire de base [en ligne]. Disponible sur : <https://goo.gl/kQG3Sx>. (Consulté le 04-02-2017).

impact sur le territoire visité. Il arrive que les pratiques touristiques s’ancrent dans le fonctionnement des sociétés et entraînent de profondes mutations socio-économiques des territoires. Or nous l’avons vu, un territoire se définit aussi par son appropriation et il peut s’avérer nécessaire, dans certains cas, de s’assurer que les comportements touristiques, qu’il s’agisse des comportements des visiteurs ou des populations locales face aux visiteurs, ne nuisent pas au développement du territoire. Plus spécifiquement, il arrive que les ressources d’un territoire se trouvent mises à l’épreuve de la fréquentation touristique, ou bien que les populations locales orientent leur activité au profit du visiteur mais au détriment des résidents. De telles situations témoignent de l’impact important du phénomène touristique sur les éléments constitutifs d’un territoire : sa facette existentielle et sa facette matérielle.

### 2.1.2 Un secteur d’activités vaste et transversal

Concernant son impact économique sur le développement territorial, il est bon de considérer une définition plus succincte du tourisme énoncée par BOTTI *et al.* (2008, p.14) qui l’identifie comme un « *ensemble d’activités destinées à satisfaire les besoins des touristes* ». Si bien que l’on peut considérer le tourisme, en tant qu’ensemble d’activités tournées vers la création de biens ou de services, comme une industrie à part entière.

Le poids de cette industrie touristique sur l’économie nationale en France est conséquent, si bien que la consommation touristique intérieure représentait 160 Milliards d’euros en 2015, correspondant à 7,2% du PIB du pays. Les activités liées au tourisme représentaient également 1,27 Millions de salariés au 31 Décembre 2015<sup>5</sup>. Ce poids économique considérable s’explique notamment par la grande diversité et l’importante transversalité des activités étant directement ou indirectement liées au tourisme tel que le définit l’OMT. Essentiellement issues du secteur tertiaire, la plupart de ces activités sont souvent tout autant adressées aux populations locales qu’aux visiteurs et la fréquentation touristique d’un territoire peut alors représenter une occasion franche de créer de la valeur à partir des ressources territoriales mentionnées plus tôt : les ressources matérielles mais aussi, et surtout, les ressources immatérielles comme le savoir-faire, concrétisé par les spécialités d’un territoire.

---

<sup>5</sup> Ministère de l’Economie et des Finances. Tourisme : les 10 chiffres clés du secteur [en ligne]. Disponible sur : <https://www.economie.gouv.fr/entreprises/tourisme-en-france-chiffres-cles-secteur?language=fr>. (consulté le 06-02-2017).

Suivant la définition de BOTTI *et al.* (2008), une augmentation d'affluence auprès d'une destination touristique se traduirait donc, dans la plupart des cas, par une augmentation de l'offre touristique en conséquence. Le tourisme, en qualité d'industrie, est alors facteur de croissance économique par la création d'emplois et la génération d'activités qui, sans lui, n'auraient pas eu lieu. Comme nous l'avons vu, en revanche, la croissance, économique en l'occurrence, ne signifie pas systématiquement développement pour un territoire.

## 2.2 Tourisme et territoire : un lien indissociable

### 2.2.1 Le territoire : produit de l'activité touristique

Il y a un lien essentiel entre le tourisme et le territoire. Le territoire, en tant que destination, est l'objet de l'activité touristique et le cadre socio-économique et spatial où se déroulent l'ensemble des comportements et activités touristiques liées au déplacement du visiteur.

D'un point de vue économique, le lieu est fait produit dès lors que s'y rend le visiteur selon BOTTI *et al.* (2008, p.15) qui précise ici une spécificité du tourisme en tant qu'industrie : le client se rend vers le produit et non l'inverse. Le territoire, en tant que produit de l'activité touristique, en est l'objet essentiel et il prend de la valeur comme produit dès lors que le client s'y intéresse (*ibid.*). Il ne peut, nécessairement, y avoir de tourisme sans territoire dès lors que l'on considère le tourisme comme un système articulé entre, d'un côté, les besoins et attentes d'un visiteur, et de l'autre, l'offre et les services du territoire-destination.

BOTTI *et al.* (2008, p.20-23) considère qu'une destination touristique est un mélange de produits, de services et de ressources naturelles capables d'attirer le visiteur et précise que bien qu'une seule organisation soit, théoriquement, suffisante pour proposer ce mélange afin de répondre aux besoins du touriste, on est le plus souvent dans une situation où de nombreux opérateurs publics et privés sont impliqués dans la gestion des produits et services touristiques. On retrouve dans cette description de la destination touristique les fondements essentiels d'un territoire : un espace d'activité humaine organisé.

### 2.2.2 Qu'est-ce qu'un territoire touristique ?

Un territoire est dit touristique dès lors que le tourisme, en tant que phénomène social et en tant qu'industrie, en est une composante caractéristique, voire un élément essentiel.

C'est-à-dire que les trois fondements du territoire : la dimension affective, la dimension matérielle et la dimension structurelle sont concernés par l'activité touristique. Ainsi, la Côte d'Azur peut être considérée comme un territoire touristique non seulement par sa notoriété internationale mais aussi par le poids économique du tourisme. Plus généralement, nous prendrons comme référence la notion d'espace de déambulation touristique, que l'on trouve dans BRUC *et al.* (2013), dès lors qu'il s'agit d'identifier un territoire touristique. Bien entendu, le tourisme étant lui-même à la fois comportement humain, phénomène social, activité économique et enjeu de développement durable, la notion de territoire touristique est à toujours considérer par rapport aux autres réalités territoriales du même espace (notamment le territoire administratif, dans le cas de la France).

La notion de territoire touristique n'est pas exclusive de la notion plus vaste de territoire, en cela qu'un territoire peut être constitué d'un territoire touristique et d'autres typologies de territoires, et que ces différents aspects du territoire peuvent se superposer ou se chevaucher dans l'espace. Un même espace peut ainsi être l'objet de plusieurs considérations territoriales, répondant aux critères de facette existentielle, matérielle et organisationnelle, qui se traduit par différentes activités, organisées par différentes administrations et aux finalités diverses qui se font dans un même espace. Ainsi, l'espace du Pays Basque est constitué d'un territoire touristique, la Côte Basque, mais également d'un territoire rural, la Navarre qui font tous deux parties du territoire administratif désormais appelé Pays Basque (la nouvelle intercommunalité constituée en Janvier 2017 dans le cadre de l'application de la loi NOTRe).

Nous ne traiterons pas la question de savoir s'il est possible qu'un territoire ne soit pas touristique, et décidons d'arbitrairement différencier territoires touristiques (sur lesquels l'impact du tourisme est conséquent) et territoires non touristiques (sur lesquels l'impact du tourisme est négligeable voire nul).

### *2.2.3 Le tourisme comme axe de développement territorial*

Après avoir vu en quoi le tourisme, comme phénomène social et économique important, peut avoir un impact territorial notable, il s'agit de considérer son potentiel dans le cadre d'une stratégie de développement territorial respectant les critères établis plus tôt dans ce chapitre : la compétitivité, la mise en valeur des ressources et du patrimoine et la durabilité des activités.

Le poids croissant de l'activité touristique sur l'économie, par exemple en France, en termes d'emplois et en termes de retombées économiques, impose à de nombreux territoires de repenser leur approche du tourisme. Cela doit se faire sous l'angle du potentiel d'attractivité mais aussi et surtout sous celui du phénomène dont les conséquences socio-économiques doivent être considérées et prises en comptes pour le devenir du territoire. Il se dessine des enjeux liés à la complémentarité du tourisme avec les autres activités essentielles qui font vivre un territoire. Le tourisme peut devenir un axe important de développement à condition que son impact socio-économique soit considéré comme positif et dès lors que les ressources matérielles et humaines d'un territoire peuvent en supporter le poids.

### 2.3 Le tourisme au sein des collectivités et institutions publiques en France : entre considérations générales et approches spécifiques.

#### *2.3.1 L'organisation territoriale du tourisme en France : Le territoire administratif comme référence spatiale.*

Parmi les acteurs incontournables du tourisme territorial en France, il y a l'Etat, et toutes les organisations, publiques notamment mais aussi privées dans le cadre de délégations de service public (DSP) ou autres formes de partenariat public-privé, qui en émanent et qui représentent et exercent le pouvoir public sur les territoires. Il découle de l'organisation des pouvoirs publics et du fonctionnement de son administration une organisation territoriale du tourisme remarquable à deux égards : elle est, d'une part, calquée dans l'espace, du moins à l'origine, sur l'organisation territoriale de la République et ses échelons administratifs préexistants (L'échelon communal, l'échelon départemental et l'échelon régional) et se caractérise, d'autre part, par son articulation presque systématique, du moins jusqu'à récemment, entre une institution publique dédiée au tourisme et la collectivité territoriale correspondant à un même échelon administratif. Ainsi agissent de concert : régions et Comités Régionaux du Tourisme (CRT), départements et Agences de Développement Touristique (ADT) ou Comités Départementaux du Tourisme (CDT) et, enfin, communes et Offices de tourisme (OT). Suite à la prise du cadre administratif comme référentiel spatial pour l'institutionnalisation du tourisme territorial, les compétences se sont partagées sans cadre légal clair et précis entre les différents échelons, mais de façon relativement logique quant à leur échelle territoriale : L'accueil *in situ* fait ainsi toujours partie des compétences des offices de tourisme, de même que la

promotion et la commercialisation de l'offre touristique s'inscrit généralement dans les compétences des ADT. Il est à noter que, légalement, ces compétences ne sont à l'origine pas spécifiques ou réservées à un échelon territorial particulier. Situation due en partie à la présence de la clause de compétence générale dans le texte de loi de 1982 relatif aux collectivités territoriales et à leurs compétences.

Cette organisation est ainsi héritée, d'une part, des organisations pionnières spécialisées dans le tourisme comme les syndicats d'initiative qui émanaient d'une action privée à but non lucratif et témoignaient, déjà au début du XX<sup>ème</sup> siècle, de l'importance pour les acteurs locaux de participer et de se coordonner dès lors qu'il s'agissait de la question du tourisme et de leur territoire. Ceux-là ont peu à peu laissé la place aux offices de tourisme, institutions publiques rattachées aux collectivités communales et intercommunales. D'autre part, les premières démarches législatives concrètes de décentralisation et de renforcement des compétences des collectivités territoriales, notamment les loi n°82-213 du 2 Mars 1982 relative aux droits et aux libertés des communes, des départements et des régions ainsi que la loi n°83-8 du 7 Janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (complétée le 22 Juillet 1983 par la loi n°83-663) ont offert aux collectivités davantage de flexibilité et d'autonomie dans la gestion du tourisme territorial. Il en émane l'impression d'un « *mille-feuille administratif* », comme le veut l'expression consacrée, par une superposition complexe de collectivités territoriales ayant chacune compétences, en matière de tourisme notamment, pour impacter le développement d'un territoire. La grande diversité des acteurs, publics comme privés, engagés dans les missions de l'Etat liées au tourisme sur un territoire participe de cette impression et questionne quant aux méthodes à employer pour garantir leur bonne coordination.

On retient néanmoins deux caractéristiques du tourisme institutionnel français notamment, mais plus généralement de l'organisation territoriale du tourisme en France :

- La référence spatiale, s'étant dans les années 80-90 assez naturellement juxtaposée aux délimitations administratives classiques des collectivités, est de plus en plus remise en question par tous acteurs du tourisme confondus, parfois par les institutionnels eux-mêmes, quand bien même elle paraîtrait être le socle de leur légitimité dans le domaine. Cette remise en question s'explique notamment par un contexte législatif sur lequel nous reviendrons, mais aussi par le constat qu'un territoire touristique n'est qu'une couche territoriale parmi d'autres d'un espace, notamment parmi les couches administratives, et que ces différentes réalités territoriales ne

correspondent pas forcément à un même référent spatial, bien au contraire. Le Berry, sous le nom de Berry Province constitué en véritable marque territoriale, est un territoire touristique dont l'organisation, due à une collaboration entre deux départements et leurs ADT respectifs (le Cher et l'Indre) mais également la participation de la région Centre et de son CRT, est emblématique de cette remise en question. Une démarche analogue est également en cours, sur la région Occitanie, pour la marque « Pyrénées ».

- Il existe une myriade d'acteurs aux missions différentes concernés plus ou moins directement par la question du tourisme. Leur coordination et la mise en commun de leurs ressources et objectifs constitue un enjeu de développement territorial, pour reprendre les critères que nous avons précédemment établis. Les principaux acteurs sont les collectivités territoriales d'une part et leur pendant institutionnel d'autre part, cités plus haut. Le processus de réforme territoriale qui a démarré en réalité dans les années 1980, impacte systématiquement les acteurs du tourisme territorial par les modifications et ajustements apportés aux compétences publiques concernant le tourisme mais aussi, et surtout, par la forme que prend la répartition de ces compétences. Ainsi toute modification de l'organisation territoriale de la République en général, et de l'organisation du tourisme institutionnel en particulier, constitue naturellement une nouvelle occasion de s'interroger sur les méthodes permettant de faire du tourisme un vecteur de développement pour les territoires, notamment par la coordination des acteurs impliqués.

### *2.3.2 Collectivités et institutions du tourisme : acteurs indispensables du développement d'un territoire par le tourisme*

Dès lors que l'on prend en considération, et c'est ainsi que nous procéderons pour notre réflexion, les considérations de BAUELLE *et al.* (2011, p.18) vis-à-vis des acteurs du développement d'un territoire, qui préconisait de mettre en relation les préoccupations, objectifs et ressources de chacun des acteurs concernés, il convient de déterminer comment l'organisation et le fonctionnement des collectivités et institutions du tourisme en France peuvent faciliter la mise en place d'un environnement favorable au développement d'un territoire par le tourisme. Il est alors un enjeu pour les territoires touristiques de demain qui concerne directement le « *mille-feuille administratif* » français : la mise en place de dynamiques d'intelligence collective. Elle se fait par la participation de davantage d'acteurs territoriaux à l'organisation de leur territoire (par égard pour la

dimension affective du territoire tel qu'il est perçu par Maryvonne LE BERRE), par une réorganisation territoriale, mais également structurelle, des pouvoirs publics vis-à-vis du tourisme (par égard pour la dimension structurelle du territoire) et par une optimisation de l'utilisation et de la gestion des ressources, naturelles et humaines, (par égard pour la dimension matérielle du territoire).

Sur ces trois aspects, justement, l'actualité peut s'avérer porteuse d'opportunités qui n'existaient pas avant la fin des années 2000, du moins en France. D'une part, ce sera l'objet de notre deuxième chapitre, la réforme territoriale entamée en 2012 et, d'autre part, ce sera l'objet de notre troisième chapitre, la prise de conscience graduelle mais réelle de l'importance stratégique, en termes de développement territorial, d'une gestion efficace et adaptée des données numériques.

---

## CHAPITRE 2 : La réforme territoriale, de nouvelles opportunités pour les territoires touristiques ?

---

---

### Introduction

---

Après avoir vu comment le tourisme pouvait impacter, parfois durablement, un territoire puis résumé comment les pouvoirs publics avaient une mission à remplir, et des compétences pour y parvenir, en termes de développement territorial en général et par le tourisme en particulier, il convient de présenter le contexte social et législatif particulier de ces années 2010 : la réforme territoriale engagée en 2012 par le président de la République nouvellement entré en fonction, M. François HOLLANDE, et qui s'est développée, au travers de trois textes de lois que nous passerons en revue, sur tout le quinquennat.

Il convient d'abord de replacer la réforme territoriale dans son contexte : quelles raisons ont mené l'Etat, sur le long et le court terme, à amorcer cette dynamique de décentralisation et de répartition des compétences entre collectivités territoriales. Nous aborderons ensuite l'impact, dans les limites qui nous permettent de l'anticiper, de cette réorganisation des pouvoirs publics sur les institutions du tourisme et l'efficacité de leur mission. Enfin nous verrons que les dynamiques de décentralisation, accompagnées de redistribution systématique des pouvoirs et compétences aux différents échelons territoriaux, sont désormais à étudier en relation avec les nouvelles préoccupations touchant les collectivités territoriales et la démocratie locale : les politiques dites « *de transparence* » des pouvoirs publics, notamment le phénomène d'*Open Data* sur lequel nous reviendrons dans le troisième chapitre.

# 1. Retour sur le contexte de la réforme territoriale : enjeux et objectifs

## 1.1 Une dynamique lancée dans les années 1980

Mentionnée dans le chapitre précédent, la question de la décentralisation des pouvoirs publics a jusque-là toujours accompagné directement ou indirectement l'organisation, ou réorganisation, territoriale du tourisme en France, par les transferts de compétences aux collectivités et réajustements des délimitations administratives de celles-ci. Elle a trouvé ses premières mesures concrètes dans les réformes menées entre 1982 et 1983 par les lois mentionnées plus haut.<sup>6</sup> Cette première phase de la décentralisation en France reconnaissait notamment les régions comme collectivités territoriales de plein exercice, ajoutant de fait un échelon administratif doté de toutes les compétences et concerné par toutes les missions publiques communes à toutes collectivités territoriales. Le transfert de l'exécutif départemental du préfet au président du conseil général dans les départements, ainsi que la suppression de l'action du préfet *a priori* des décisions des collectivités, remplacée par un contrôle de légalité *a posteriori*, a concrétisé une première étape dans le transfert (et donc, leur répartition) de compétences de l'Etat vers les collectivités. Le tourisme, cependant, n'était pas spécifiquement mentionné dans les textes de loi, aboutissant à une certaine confusion quant aux différentes compétences exercées par les institutions territoriales du tourisme aux différents échelons territoriaux. Celles-ci paraissent alors, et semblent aujourd'hui toujours, se chevaucher inutilement en termes de missions spécifiques, par exemple pour la promotion touristique d'une destination ou la collecte des données au sein d'un Système d'Information Touristique (SIT).

Ainsi sont instituées ou remaniées (dans le cas où celles-ci étaient déjà en place, comme les offices de tourisme communaux<sup>7</sup> ou les CRT<sup>8</sup> notamment) par les collectivités, dans le cadre de l'application des lois de 1982-1983 et en ordres dispersés, les organisations chargées d'appliquer la mission de l'Etat concernant le tourisme. La diversité de formes, de compétences exercées et de moyens alloués entre les différents types d'institutions et entre les territoires constitue une des raisons qui a mené à l'élaboration d'un Code du Tourisme dans les années 2000. Le Code du Tourisme<sup>9</sup> a pour vocation de constituer un corpus juridique clair et précis quant à l'organisation du tourisme en France

---

<sup>6</sup> Respectivement les lois n°82-213 et n°83-8 (complétée par la loi n°83-663).

<sup>7</sup> La Fédération Nationale des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative a été créée au début du XXème siècle.

<sup>8</sup> Institués en 1947.

<sup>9</sup> Le Code du Tourisme est consultable en intégralité en ligne sur le site de Legifrance : <https://goo.gl/st8FRM>.

tant en termes d'institutions que de métiers et professions ainsi que d'infrastructures et d'équipements. Nous intéresse notamment l'organisation territoriale et institutionnelle qui constitue une partie importante du corpus juridique : « *TITRE III : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET LEURS GROUPEMENTS* ». Cette partie du Code du Tourisme, articulé autour de 4 chapitres (portant consécutivement sur la commune, le département, la région et les groupements intercommunaux) résume le cadre législatif encadrant aujourd'hui les compétences et missions propres à chaque collectivité ainsi qu'à chaque institution du tourisme territorial.

Annoncée, en outre, le 3 Juillet 2002 puis adoptée par le parlement le 11 Décembre 2002, la loi constitutionnelle n° 2003-276 est ratifiée le 17 Mars 2003 et inscrit dans la constitution, entre autres, que l'organisation de la République « est *décentralisée* ». Elle marque une nouvelle étape dans la décentralisation des pouvoirs publics, fixant alors la région comme cadre stratégique de l'organisation territoriale de la République, notamment sur les questions économiques, par un nouveau transfert de compétences réaffirmant son rôle de coordination économique. Les échelons communal, intercommunal et départemental sont alors davantage concernés par les questions sociales et la volonté de promouvoir la démocratie locale. La loi assure l'autonomie financière des collectivités vis-à-vis de l'Etat, visant à leur permettre d'exercer pleinement les compétences qui leurs ont été allouées dès 1982, et s'accorde dans l'esprit avec la suppression de la tutelle préfectorale (c'est-à-dire du représentant de l'Etat) sur les collectivités (aspirant alors à représenter la population des territoires administrés) actée dans les années 1980.

## 1.2 Dans les années 2010 : les trois volets de la réforme territoriale

La réforme territoriale a connu un troisième temps fort durant le quinquennat du président de la république François HOLLANDE (2012-2017). Le projet alors soutenu par le gouvernement est justifié, outre par la volonté de poursuivre la décentralisation des pouvoirs publics et de préciser davantage les compétences des collectivités, comme suit : « *L'article 1er de la Constitution précise que 'l'organisation de la République Française est décentralisée'* »<sup>10</sup>. Il n'est donc pas anodin de s'intéresser comme nous l'avons fait au contexte historique de la décentralisation, puisque l'article constitutionnel soutenant la

---

<sup>10</sup> Gouvernement de la République française. *La réforme territoriale [en ligne]*. Disponible sur <https://goo.gl/U99xXQ>. (Consulté le 07-04-2017).

démarche du gouvernement n'existe dans cette version que depuis les années 2000, en définitive.

Cette réforme territoriale est généralement analysée au travers de ses trois volets : trois projets de lois adoptés par l'assemblée, à savoir la loi n° 2014-58 du 27 Janvier 2014 de la Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (dite MAPTAM), la loi n° 2015-29 du 16 Janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral et enfin la loi n° 2015-991 du 7 Août 2015 portant Nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi NOTRe).

La loi MAPTAM de Janvier 2014 est considérée comme le premier volet de la réforme territoriale. Elle vise à redéfinir les compétences publiques au niveau local par la création et l'attribution d'un nouveau statut, celui de métropole, aux principales communes françaises. Sont ainsi apparues, le 1<sup>er</sup> Janvier 2015, les métropoles de Rennes, Bordeaux, Toulouse, Nantes, Brest, Lille, Rouen, Grenoble, Strasbourg et Montpellier. Le même jour fut créé la métropole de Lyon qui constitue une collectivité territoriale à part entière et dispose d'un statut particulier.

La loi relative aux délimitations des régions de Janvier 2015 constitue le second volet de la réforme territoriale et consiste, entre autres, en un redécoupage administratif à l'échelon régional. La république est passée de 22 à 13 régions administratives dont l'officialisation s'est par ailleurs concrétisé, symboliquement, par leur baptême auprès des populations concernées, le nom de ces nouvelles régions ayant été, le plus souvent, soumis à leur suffrage.

Enfin, la loi NOTRe sur laquelle nous allons plus spécifiquement nous attarder durant notre réflexion, incarne le troisième et dernier volet de la réforme territoriale. Cette loi, qui pris effet le 1<sup>er</sup> Janvier 2017, a pour ambition de redéfinir les compétences publiques aux différents échelons territoriaux, et supprime notamment la clause de compétence générale des régions et départements. Celle-ci était source de confusion quant aux rôles des différentes collectivités en particulier concernant un secteur comme le tourisme. Elle a été remplacée par des compétences précises et exclusives aux différents échelons territoriaux. La loi NOTRe marque également une nouvelle configuration des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale<sup>11</sup> (EPCI). Les modifications apportées au cadre légal de la

---

<sup>11</sup> Sont considérés comme des EPCI à fiscalité propre : les métropoles (créées par la loi MAPTAM de Juillet 2014), les communautés urbaines (CU), les communautés d'agglomération (CA) et les communautés de communes (CC), par ordre d'importance en termes de population.

constitution d'EPCI (comme le seuil de population minimum, sauf cas exceptionnels notamment en zones de montagne, de la communauté de communes qui passe de 5.000 à 15.000 habitants) offrent l'opportunité pour les territoires, notamment en matière de tourisme, de se constituer un cadre administratif cohérent. C'est ce que BRUC *et al.* (2013, p.25) appelle « *l'espace de déambulation touristique* », qui se distingue de la notion de territoire touristique par l'absence d'un des trois éléments fondamentaux de tout territoire selon Maryvonne le Berre : en l'occurrence la dimension structurelle. Effectivement, un espace de déambulation touristique n'est qu'espace, et ne devient territoire que lorsque se structure, par lui et pour lui, une organisation publique à proprement parler. Un des enjeux de la réorganisation du tourisme territorial est, notamment, d'être capable de déceler des espaces de déambulation touristique puis de bâtir autour d'eux une stratégie touristique territoriale, par le biais de projets touristiques par exemple.

C'est bien le cas des intercommunalités et des nouvelles régions qui nous intéressera particulièrement par la suite. Les modifications apportées à leurs compétences, plus spécifiquement le transfert obligatoire de la compétence tourisme de la commune vers l'intercommunalité à fiscalité propre et la consolidation de la région comme chef de file économique des territoires, impactent directement l'organisation territoriale du tourisme en France.

### 1.3 Enjeux et objectifs de la réforme territoriale : Des perspectives variées

Les enjeux perçus par le gouvernement et les objectifs qui étaient annoncés au début des négociations parlementaires se retrouvent dans le compte-rendu du conseil des ministres du 18 Juin 2014<sup>12</sup>. Afin d'introduire auprès des parlementaires, chargés de débattre et de se prononcer sur les projets de loi qui leur sont soumis, les textes de loi constituant la réforme territoriale, le gouvernement justifie sa démarche en rappelant que la décentralisation est un élément constitutionnel (depuis 2003) du fonctionnement des pouvoirs publics français, ce qui constitue un argument d'autorité juridique par le respect de la hiérarchie des normes. Il dresse alors ainsi le bilan des réformes actées depuis les années 1980 concernant la décentralisation : « *au fil des lois de décentralisation successives, elle est devenue trop complexe et trop peu lisible pour les citoyens et les entreprises.* ». Le compte-rendu énumère les trois objectifs de la réforme territoriale :

---

<sup>12</sup> Gouvernement de la République française. *Compte-rendu du conseil des ministres du 18 Juin 2014 [en ligne]*, Disponible sur <https://goo.gl/bNP9ws>. (Consulté le 05-04-2017).

- Simplification et clarification du rôle des collectivités locales : Il s'agit ici de redéfinir les compétences et l'organisation des échelons communal et intercommunal, notamment l'articulation entre la commune et son EPCI.
- Faire du territoire le moteur du redressement économique du pays : Dans la logique qui amena le législateur, en 1982-1983, à promouvoir la région comme « tête de file » du développement économique dans les territoires, la réforme territoriale entend renforcer cette compétence en matière de coordination économique propre à l'échelon régional (au détriment, notamment, des départements).
- Renforcer les solidarités territoriales et humaines : Cet objectif est le plus difficilement appréciable, tant il est compliqué d'analyser ce qui constitue un facteur de solidarité. De même qu'il est difficile de discerner la solidarité de la stricte application des lois, justement lorsque celles-ci forcent la formation d'EPCI à fiscalité propre et renforcent leurs compétences vis-à-vis des communes fédérées.

Ce compte-rendu, néanmoins, est antérieur aux débats parlementaires portant sur ces projets de loi et, il s'avère par la suite, que certains objectifs poursuivis par le gouvernement ne sont pas pleinement remplis suite aux négociations du Parlement. Ainsi le seuil critique retenu pour l'EPCI n'est pas de 20.000 habitants mais de 15.000 habitants et la volonté exprimée que « *la nouvelle architecture territoriale repose sur un couple région/intercommunalités* » n'est que partiellement satisfaite. Le transfert de compétences du département vers la région a en effet soulevé des débats parlementaires tels qu'un compromis a dû être trouvé pour limiter l'affaiblissement de l'échelon départemental. L'échelon intercommunal, en revanche, s'est trouvé renforcé par la loi NOTRe et fera l'objet de notre terrain d'application en troisième partie du présent mémoire.

Le résultat final des lois ratifiées par le Parlement amène des analyses diverses auprès des professionnels du tourisme. Yannick BERTOLUCCI, chargé des relations institutionnelles chez Offices de Tourisme de France (OTF)<sup>13</sup>, rappelle ainsi que : « *Malgré de riches débats parlementaires, ni la loi MAPTAM ni la loi NOTRe n'apportent de modifications législatives quant à la répartition de la compétence tourisme entre les trois échelons de collectivités territoriales.* »<sup>14</sup> tandis que Véronique BRIZON, directrice de

---

<sup>13</sup> Anciennement la Fédération Nationale des Offices de Tourisme.

<sup>14</sup> BERTOLUCCI Yannick. Loi MAPTAM, loi NOTRe et compétence tourisme : un enjeu majeur de réorganisation touristique. *Revue Espaces*, Septembre-Octobre 2016, n° 332, p.14.

Tourisme et Territoires<sup>15</sup>, est plus nuancée quant au partage de la compétence tourisme entre les différentes collectivités territoriales. Elle précise que Tourisme et Territoires a défendu le partage de la compétence tourisme entre collectivités en s'opposant notamment à ce que la région devienne « *chef de file* » du tourisme dans les territoires, et avance que la latitude laissée aux collectivités constitue le moteur des approches innovantes de l'organisation territoriale du tourisme :

*« Les textes finalement adoptés sont cohérents avec les réalités transversales d'un secteur qui implique tous les niveaux de collectivités et touche, outre ses aspects économiques, aux aspects sociaux, culturels et patrimoniaux. Le tourisme reste une compétence partagée, avec des schémas régionaux et départementaux de développement touristique spécifiques et non prescriptifs ».*<sup>16</sup>

Elle regrette également que le législateur n'ait finalement pas adopté la notion de « *destination* » touristique, offrant un cadre législatif permettant un schéma touristique unique, favorisant la concertation et la mutualisation des moyens et compétences, et qui aurait remplacé les schémas touristiques départementaux et régionaux qui existent aujourd'hui, et se juxtaposent, semble-t-il, inutilement.

## **2. En parallèle de la décentralisation : Transparence des pouvoirs publics et dynamiques de gouvernance**

### **2.1 La transparence de l'action de l'Etat : quels enjeux dans le cadre du tourisme ?**

#### *2.1.1 Administration et institutions publiques : approche historique de la notion de transparence démocratique.*

La question de la transparence démocratique, ou de la transparence des institutions et pouvoirs publics, est généralement associée au principe de libre-accès des citoyens, en France par exemple, aux informations contenues dans les documents administratifs. Cet aspect se retrouvait déjà en 1789 dans la déclaration des droits de l'Homme et du

---

<sup>15</sup> Anciennement le Réseau National des Destinations Départementales (RN2D).

<sup>16</sup> BRIZON Véronique. Réforme territoriale : un cadre législatif qui pousse à innover ! *Revue Espaces*, Septembre-Octobre 2016, n° 332, p.19.

citoyen<sup>17</sup> qui stipulait que tout citoyen avait le droit de demander des comptes à tout agent public de l'administration. Ce droit est reconnu par la loi n° 78-753 du 17 Juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal. La question de la transparence démocratique, néanmoins, suppose non seulement cet accès aux documents administratifs mais également et surtout, une lecture claire, par les citoyens, du fonctionnement des institutions et de tous organes de l'administration publique.

Ainsi, l'exemple de la création de l'organisation à but non lucratif Transparency International en 1993 par Peter EIGEN témoigne d'une nouvelle approche de la transparence démocratique : la perception qu'ont les populations du fonctionnement de leur Etat. Souhaitant lutter contre la corruption administrative et gouvernementale à travers le monde, Transparency International mène des études pour sonder les populations quant à leur perception du fonctionnement de l'administration (la lisibilité de l'action publique), du rôle de chaque institution et de l'articulation des acteurs de l'administration entre l'Etat et le citoyen. L'organisation dégage alors un indice dit « *Indice de Perception de la Corruption (IPC)* »<sup>18</sup> qui rendrait compte, comme son nom l'indique, de la confiance des populations envers l'administration publique de leur pays.

Il est à noter qu'il n'est pas question ici de reconnaître la méthode de Transparency International comme valable, en cela que perception de corruption et corruption-même sont deux réalités très éloignées l'une de l'autre, mais simplement de noter que la capacité de chacun à comprendre le fonctionnement des institutions publiques joue désormais un rôle important dans la transparence démocratique. La transparence démocratique pourrait alors se définir ainsi :

*Le droit pour tout citoyen d'être en mesure de lire non seulement le contenu de l'administration publique mais également son fonctionnement avec la plus grande clarté possible. La transparence démocratique est tout autant enjeu technologique que social, et engage les pouvoirs publics dans leur démarche pour faciliter cette lecture à tout citoyen.*

---

<sup>17</sup> Qui fait partie du corpus constitutionnel de la Vème République, et a donc valeur constitutionnelle au regard du droit français.

<sup>18</sup> Cet indice est mis à jour chaque année et consultable, notamment, sur le site de l'organisation Transparency International : <https://goo.gl/Yo9j1k>.

### *2.1.2 Tourisme et transparence démocratique : vers davantage de coopérations interprofessionnelles ?*

Suite à notre perspective, présentée précédemment, de l'organisation territoriale du tourisme en France, et plus spécifiquement notre exposé de la situation à l'aune de la réforme territoriale, qui présentait un maillage complexe et multiforme du tourisme institutionnel français, il convient de s'intéresser aux enjeux de la transparence des institutions du tourisme en France. Toutes les collectivités, et institutions qui leur sont rattachées, ne sont pas concernées de la même manière par le problème de la transparence de leur activité. Les échelons départemental et régional ont, par exemple, une responsabilité spécifique vis-à-vis des particuliers, professionnels et visiteurs en termes de libre accès à l'information. Ainsi compte-t-on parmi les missions attribuées généralement aux CDT/ADT et CRT (et dans la plupart des cas confiées à des observatoires du tourisme) la veille et l'observation touristique qui consistent à tenir compte de l'évolution de la fréquentation et des pratiques des visiteurs français et étrangers sur les territoires étudiés. En parallèle de leur action auprès des professionnels du tourisme, les institutions départementales et régionales récoltent et diffusent des données et informations concernant leur territoire dédié.

Il y a donc, en l'état, deux éléments qu'il paraît essentiel d'étudier vis-à-vis de la transparence des institutions du tourisme territorial : l'utilisation qui est faite des données et informations récoltées d'une part (qui constituera une part importante de notre deuxième partie), la lecture par les habitants et professionnels, tous secteurs d'activités confondus, du fonctionnement de ces organismes d'autre part. C'est bien ce deuxième point que la réforme territoriale entendait traiter, nous l'avons vu dans le compte-rendu du conseil des ministres du 18 Juin 2014, or il est apparu clair que le maintien du tourisme parmi les compétences partagées entre collectivités marque, d'une certaine façon, l'échec relatif de la réforme territoriale à clarifier le rôle de chacun.

Néanmoins, la transparence n'est pas nécessairement synonyme d'efficacité ou de participation collaborative ou bien encore de coopération, tout comme elle n'est pas nécessairement synonyme d'absence de corruption ou de dysfonctionnements administratifs. Véronique BRIZON rappelle en effet, suite à la réforme territoriale, que :

*« En 2010, le texte adopté garantissait la possibilité de choisir des modèles de coopération différents, adaptés à chaque situation, des modèles d'intelligence territoriale à la carte, sur mesure et innovants, sans chef de file désigné par la loi. »<sup>19</sup>*

Il semble alors que, paradoxalement, le manque de précision, en termes de répartition claire et tranchée des compétences entre échelons territoriaux, constitue le moteur même de l'innovation, en France, dans l'approche du développement territorial par le tourisme. La réforme territoriale, par la mise en place des Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP), offre selon Véronique BRIZON l'occasion pour chaque territoire d'aborder sa stratégie touristique, par le biais des « *intelligences territoriales à la carte* », dans un cadre satisfaisant pour que chaque région, en fonction de sa spécificité, puisse articuler la gestion du tourisme comme il lui convient.

Cette observation renvoie à la notion de gouvernance, librement synthétisée par Vincent SIMOULIN comme « *l'ensemble des situations de coopération qui ne peuvent être ordonnées par la hiérarchie* ». Par la nature même de l'organisation territoriale du tourisme en France, mais également par la transversalité et la diversité des activités concernées par celui-ci, la gestion du tourisme territorial, par le biais de projets touristiques par exemple, est bien souvent le résultat de la mise en place d'une gouvernance territoriale du tourisme.

## 2.2 Ouverture des données et dynamiques de gouvernance : une relation essentielle pour les territoires de demain ?

### *2.2.1 L'ouverture des données numériques : dans la continuité des logiques de transparence des pouvoirs publics.*

Au-delà des questions traditionnelles liées à la transparence démocratique, il est récemment apparu comme un nouvel enjeu des administrations publiques dans plusieurs pays du monde la nécessité de diffuser au maximum les données qu'elles possèdent, notamment les données numériques. Cela permettrait de stimuler l'économie par la mise à disposition de « *matière première* » pour la création de start-ups et l'alimentation d'entreprises déjà en place, mais également pour participer davantage de la transparence de l'action publique et du renforcement de la démocratie, toujours dans un souci de rendre *lisibles* les données et informations détenues par l'administration.

---

<sup>19</sup> Ibid.

C'est le gouvernement américain, sous la présidence de M. Barack OBAMA et sous l'impulsion de son administration, qui fut le premier organisme d'Etat à véritablement élaborer un processus de diffusion des données, dites publiques, auprès des citoyens américains et des professionnels. Cette volonté s'est concrétisée suite à la mise en place, en Mars 2009, du premier portail d'*open data* national au monde : *data.gov*<sup>20</sup>. La plupart des pays européens et notamment la France, en ce qui nous intéresse, ont emboîté le pas en lançant des initiatives similaires chacun à leur façon. Ainsi est née en 2011 la mission Etalab<sup>21</sup>, rattachée à Matignon et au premier ministre, dont le rôle est la création et l'alimentation continue du portail français équivalent au portail *data.gov* lancé sous M. Barack OBAMA aux Etats-Unis, à savoir *data.gouv.fr*<sup>22</sup>. Il est intéressant de noter qu'en France, les premiers portails type *Open Data* ont été lancés à l'initiative de collectivités territoriales. C'est par exemple le cas du portail de la ville de Paris, lancé le 27 Janvier 2011, dont le statut de capitale, de collectivité territoriale particulière et de destination touristique mondialement réputée a rendu la diffusion des données la concernant très intéressante pour un grand nombre de professionnels, dont l'activité touche ou non au secteur du tourisme.

Dans le contexte actuel de densification des données numériques, dont la production et la vitesse de propagation rendent nécessaire une nouvelle méthode de gestion et d'utilisation de celles-ci, il est toutefois remarquable de rappeler qu'il est nettement insuffisant, pour participer d'une démarche d'ouverture des données numériques, de se contenter de diffuser ces données, formatées uniformément et rangées dans un ou plusieurs fichiers. Nous verrons dans le troisième chapitre ce qui constitue, pour Jean-Louis MONINO *et al.* (2016, p.59) une méthode efficace de diffuser ses données « *sous la bonne forme et au bon moment* » à tous les acteurs intéressés. L'objectif est alors d'éviter de se retrouver dans une situation tout à fait contraire à celle souhaitée : un conglomérat d'informations inutilisables et diffusées à la seule fin d'être diffusées, ce qui appelle, là-aussi, à davantage de collaboration dans les territoires touristiques.

---

<sup>20</sup> Portail en ligne : <https://www.data.gov/>.

<sup>21</sup> Consultable en ligne : <https://www.etalab.gouv.fr/>.

<sup>22</sup> Portail en ligne : <http://www.data.gouv.fr/fr/>.

### 2.2.2 Les données numériques comme catalyseur d'une meilleure gouvernance dans les territoires touristiques.

Qu'il s'agisse des collectivités territoriales, des institutions touristiques traditionnelles (OT, CDT/ADT et CRT) ou bien d'institutions publiques concernées de plus ou moins près par le développement d'un territoire par le tourisme, comme les Chambres du Commerce et de l'Industrie (CCI), l'époque est à la recherche de la « *good governance* », le modèle de gouvernance le plus efficace possible. Par la transversalité des activités liées au tourisme, la nouvelle donne administrative issue de la réforme territoriale et les aspirations citoyennes à bénéficier d'institutions publiques moins opaques et plus interactives, le développement d'un territoire par le tourisme passe surtout par la mise en place, au préalable de tout projet territorial ou stratégie touristique, d'une situation de gouvernance qui corresponde aux attentes des acteurs d'un territoire.

C'est en cela que la prise en compte de l'enjeu des données numériques permet d'aborder la question de la gouvernance territoriale sous un angle concret, et il est bon dans cette optique de rappeler que l'étymologie du mot gouverner, dont est issu le récent terme de gouvernance (par le biais de l'anglais *governance*), est la même que celle du mot cybernétique : le mot grec *kubernân* (gouverner). La cybernétique, c'est la science du contrôle, des systèmes autogouvernés, et c'est aujourd'hui un des fondements de la robotique et du développement d'intelligences artificielles.

Comme nous le verrons dans le prochain chapitre, le rapport entre gouvernance et données numériques n'est pas si ténu et c'est en articulant les acteurs d'un territoire autour de la gestion des données numériques, notamment au travers de plateformes territoriales et autres outils participant de l'intelligence collective des territoires, que l'on peut aboutir à cette situation décrite, laconiquement, plutôt comme favorable à une gouvernance efficace.

---

## CHAPITRE 3 : Les données numériques, un enjeu stratégique pour les territoires touristiques.

---

---

### Introduction

---

Toute révolution industrielle s'accompagne de chamboulements technologiques ou techniques importants. Dans le cas de ce que l'on appelle désormais la révolution numérique, ou parfois troisième révolution industrielle, c'est sans doute, du moins aujourd'hui, la question du traitement, du stockage et de l'utilisation des données numériques qui pose le plus grand défi à la plupart des organisations, publiques comme privées. Dans le cas du tourisme, les données numériques constituent, pour les acteurs d'un territoire, une ressource stratégique qu'il faut alors comprendre et exploiter. Nous profiterons de cette partie pour expliciter des notions déjà employées telle que l'*Open Data*. Nous traiterons de la question des données numériques de façon à expliquer clairement en quoi elles constituent aujourd'hui, et constitueront encore demain, un enjeu stratégique important du développement territorial. Dans un premier temps, nous replacerons les données numériques dans leur contexte théorique et pratique, en expliquant notamment comment les données sont une étape essentielle à l'acquisition de connaissances, elles-mêmes essentielles à la prise de décision. Ensuite, nous nous intéresserons plus spécifiquement aux défis que pose aujourd'hui la gestion de ces données, qui représente un enjeu démocratique et de développement durable.

# 1. Le phénomène du *Big Data* : des contraintes techniques à une nouvelle approche de la gestion des données numériques.

## 1.1 La donnée numérique : définition et considérations

### 1.1.1 Qu'est-ce qu'une donnée numérique ?

Une donnée peut être considérée comme une information codée, et réciproquement, une information est le résultat d'un décryptage et d'un recoupage de données, auxquelles on a apporté une valeur ajoutée. La donnée, pour être mise en relation avec d'autres données, nécessite de lui attribuer un format universel en fonction de son type, c'est ainsi qu'une date est comparable à une autre date dès lors que ces données partagent une même structure (par exemple : jour, mois, année). Autre élément constitutif de la donnée : elle possède une valeur qui lui est propre, de telle façon qu'une date J+1 ne correspond pas à la même donnée que la date J, dont la valeur a évolué. Lorsqu'une date diffère d'une autre, il s'agit de deux données strictement différentes. Enfin, il est possible, et souvent souhaitable, de conserver une donnée. Il s'agit alors de disposer des éléments appropriés au stockage de la donnée : le papier est un support historique, et toujours très utilisé, de l'archivage de données.

MONINO et al. (2016) définit une donnée comme suit :

*« Les données sont constituées par les faits, les observations ou encore des éléments bruts qui ne sont pas organisés ou traités et qui ne véhiculent pas de signification particulière. Une donnée représente un élément élémentaire et enregistré d'une chose, d'un événement, d'une activité ou d'une transaction. Elle n'est pas significative en soi, elle ne le devient que lorsqu'on en fait une interprétation, lui donne un sens. »<sup>23</sup>*

Une donnée est dite numérique dès lors que son support de stockage (et, bien souvent, tous ses canaux de diffusion et de traitement) consiste à la numériser, comme c'est le cas d'un serveur hébergeant une base de données et son Système de Gestion de Base de Données (SGBD). Pour reprendre la définition universelle de la donnée, la donnée numérique ne semble donc différer, à première vue, que sur la question du support de stockage (et de traitement) de celle-ci. Une donnée numérique répond, a priori, à deux

---

<sup>23</sup> MONINO Jean-Louis, SEDKAOUI Soraya, *Big Data, Open Data et valorisation des données*, Londres : ISTE Editions, 2016, 158 p.

autres critères : chacune se voit attribuer un format et chacune a une valeur propre et stable (ainsi une variable n'est jamais une donnée, mais peut constituer une plage de données). Pourtant, c'est bien son support et ses canaux de transmission qui font de la donnée numérique l'objet d'attentions particulières dans de très nombreux domaines d'activités. Issues de la démocratisation d'internet, de la mobilité croissante des internautes et du développement rapide des objets connectés (*l'Internet of Things* (IoT)), les données numériques posent aujourd'hui la question des moyens, techniques et structurels, et des méthodes de manipulation de celles-ci.

Que l'on s'intéresse à la densification et diversification critiques des données disponibles sur internet (phénomène dit de *Big Data*) ou aux grandes vagues, lancées par des initiatives publiques puis peu à peu considérées par des organismes privés, d'ouverture des données (phénomène dit d'*Open Data*), l'enjeu des données numériques est d'abord stratégique, pour toute organisation privée comme publique, et appelle à repenser notre approche des processus de décision, notamment.

#### *1.1.2 Des données à la prise de décision : la hiérarchie de R. L. ACKOFF.*

La route qui mène de l'acquisition de la donnée à une meilleure prise de décision est tracée, entre autres, par les travaux de Russel Lincoln ACKOFF, théoricien des organisations américain, dans un article intitulé *From Data to Wisdom* (De la donnée à la sagesse<sup>24</sup>) de 1989, mentionné dans MONINO *et al.* (2016, p.24). Il reprend le modèle de la pyramide dite *DIKW* (*Data, Information, Knowledge, Wisdom*) de hiérarchie de l'information :

---

<sup>24</sup> Traduction de l'auteur.

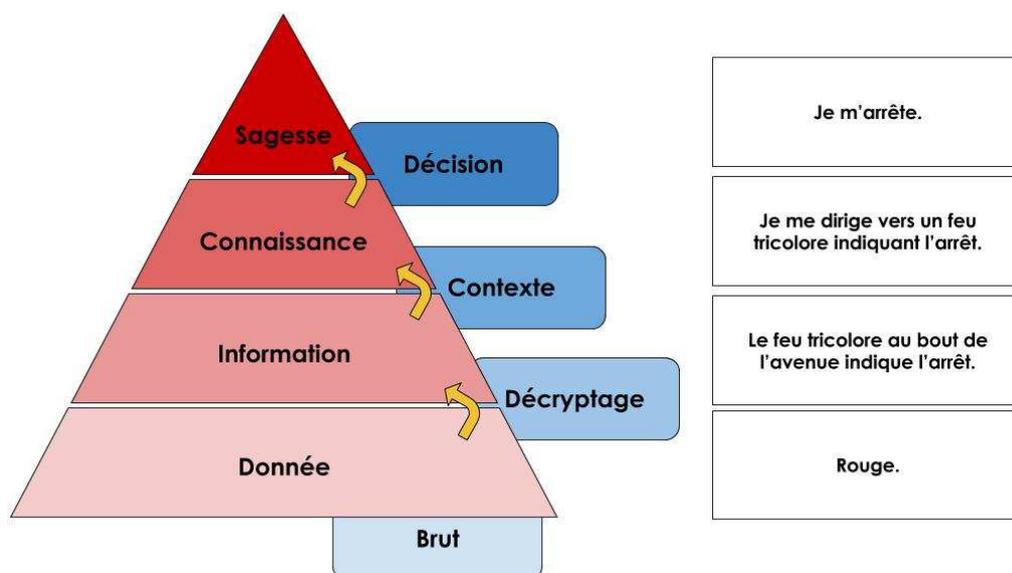


Figure 2 La pyramide DIKW reprise par R.L.ACKOFF

R.L.ACKOFF précise en outre que la différence essentielle entre la notion d'efficacité et la notion d'efficacités se retrouve dans la pyramide DIKW ainsi : « *L'information, la connaissance et la compréhension nous permettent d'améliorer l'efficacité, mais pas l'efficacité* »<sup>25</sup>. Le théoricien américain poursuit en expliquant que seule la sagesse permet d'améliorer l'efficacité d'un processus, en précisant que l'on peut considérer l'efficacité comme le rapport entre l'efficacité d'un processus et la valeur de l'objectif recherché : « *La valeur de l'objectif poursuivi n'est pas pertinente pour déterminer l'efficacité, mais le devient pour déterminer l'efficacité. L'efficacité est efficacité évaluée. C'est l'efficacité multipliée par la valeur* ». R. L. ACKOFF nous offre un premier pont entre les données numériques et l'élaboration d'une gouvernance plus efficace dans les territoires touristiques en concluant son raisonnement par :

« *La différence entre l'efficacité et l'efficacité – de même que la différence entre sagesse et compréhension, connaissance, information et donnée – trouve un écho dans la différence entre développement et croissance. La croissance ne compte pas l'augmentation de valeur parmi ses prérequis, à l'inverse du développement. Ainsi le développement nécessite de la sagesse en sus de la compréhension, de la connaissance et de l'information.* ».<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Traduction de l'auteur.

<sup>26</sup> Idem.

Il convient alors d'étudier les moyens techniques et humains qui permettent aux organisations publiques d'accéder à une plus grande « sagesse ». L'importance de leur utilisation soulève la question des nouveaux défis posés par le *Big Data* (données massives) à l'heure d'internet, des réseaux sociaux, des applications mobiles et géolocalisées et de l'loT.

## 1.2 Des nouvelles problématiques liées à la gestion des données numériques : la notion de *Big Data*

### 1.2.1 Le *Big Data* : Volume, variété et vélocité des données

Comme écrit plus haut, l'ère d'internet s'est manifestée dans une explosion de la production et de la circulation des données qui appelle à repenser les méthodes de stockage et, surtout, d'utilisation de celles-ci. Ce phénomène s'est traduit par l'apparition de concepts liés aux données de plus en plus utilisés dans la société, c'est notamment le cas du *Big Data* : ce flot de données continu représente un défi pour toute organisation. L'objectif est de maîtriser l'analyse et la transformation de ces données en informations stratégiques, pour parvenir comme le montre la pyramide DIKW à une meilleure connaissance de son environnement et, *in fine*, à une meilleure prise de décision.

Le *Big Data* est souvent décliné en notions de volume, variété et vitesse, auxquelles s'ajoutent parfois les notions de véracité et de valeur. Le volume renvoie aux masses de données, se comptant désormais en centaines de téraoctets (To) voire en pétaoctets (Po), qui dépassent les limites courantes de stockage des bases de données relationnelles classiques, propres aux premiers SGBD des années 1980. La variété rend compte de l'importante disparité des sources, et donc des formats, de ces données qui implique de repenser la gestion des données non structurées tandis que la notion de vitesse représente l'instantanéité de la production et des échanges de données et d'informations, notamment dans un contexte global où la connectivité mobile se développe rapidement dans le monde.

La notion de véracité, que le groupe IBM y ajoute volontiers, exprime la nécessité de ne pas stocker, gérer et analyser des données non vérifiées. Dans un climat où les « *fake news* », ce phénomène de propagation quasi-instantanée d'informations non vérifiées voire clairement fausses ou erronées, sont régulièrement mentionnées dans les débats d'actualité, s'assurer de la véracité des données utilisées est une condition pour en garantir la qualité.

Pour MONINO *et al.* (2016), l'accès à une grande masse d'informations et le traitement de celles-ci revêtent une importance stratégique pour les entreprises notamment, puisqu'elles permettent d'obtenir une meilleure position stratégique en faisant apparaître, par exemple, de nouveaux besoins auxquels une entreprise peut répondre. C'est cet aspect du *Big Data* que l'on retrouve dans la notion de valeur qui lui est parfois associée.

Pour parvenir à stocker, traiter et exploiter ces données numériques, de nouveaux outils et méthodes ont été développés depuis le début des années 2000.

### 1.2.2 L'importance croissante de l'algorithmie dans le traitement des données et le développement d'intelligences artificielles

Si le *Big Data* représente un défi en termes d'infrastructures et de moyens pour le stockage de tels volumes de données, c'est surtout la question de leur analyse et de leur utilisation qui en représente la principale difficulté conceptuelle. « *Comment analyser des données si massives, si variées et si véloces dans leur mise à jour, que nous n'arrivons pas, même intuitivement, à en comprendre le sens ?* », pour reprendre la question de Jacques PRIOL (2017, p.24). Le développement d'outils de traitement et d'analyse des données tellement performants qu'on ne parvient plus à en appréhender les capacités aboutit à un système opaque alors que l'objectif était pourtant de rendre plus clairs les comportements humains et tendances individuelles et sociales à travers le monde.

Parmi ces outils performants, on trouve l'algorithme que l'on peut définir comme étant une méthode générale pour résoudre un problème. Plus spécifiquement, l'algorithmie correspond à « *l'étude de la résolution de problèmes par la mise en œuvre de suites d'opérations élémentaires, selon un processus défini aboutissant à une solution* » (PRIOL, 2017). En analysant l'ensemble des données d'une population ou d'un phénomène étudié, l'algorithme s'affranchit de la méthode traditionnelle d'échantillonnage. Il n'est plus question d'essayer de dégager des liens de cause à effet dans un échantillon représentatif, que l'on veut vérifier par la suite, mais purement et simplement de recenser et de faire apparaître tous les liens existants entre ces données. Cela constitue un changement de paradigme radical dans la méthode scientifique habituelle d'analyse, qui permettait d'aborder des problèmes globaux à échelle humaine.

Il est alors possible de faire émerger des *patterns* (modèles, motifs) à partir des données étudiées, des tendances analysées et vérifiées simultanément qui elles-mêmes ouvrent la voie à des prédictions. En associant ces algorithmes, qui en eux-mêmes n'ont rien de révolutionnaire, à l'intelligence artificielle et au principe du *machine learning*, on parvient

à élaborer des modèles prédictifs en partant directement des données numériques, c'est-à-dire de la source.

L'intelligence artificielle est un « ensemble de théories et de techniques mises en œuvre en vue de réaliser des machines capables de simuler l'intelligence humaine ». Le sujet est étudié depuis les années 1950, lorsque les progrès réalisés en informatique permettaient alors d'envisager de reproduire au mieux des activités mentales touchant notamment la compréhension et la décision. Dans le cas du Big Data et de l'analyse des données par l'utilisation d'algorithmes, cela donne des outils d'analyse dits de machine learning, c'est-à-dire une intelligence artificielle programmée pour interpréter elle-même les résultats des analyses de ses algorithmes et pour éventuellement prendre des décisions basées sur ses conclusions. Pour ce faire, la machine compare en temps réel, et ce au diapason de la mise à jour perpétuelle des données étudiées, les résultats prédictifs obtenus avec les résultats réellement observés pour corriger la manière dont les prévisions ont été réalisées au départ. La machine apprend ainsi de son expérience, de ses réussites et de ses échecs, pour approcher au plus près du réel son modèle d'analyse en modifiant elle-même en temps réel les algorithmes employés. L'objectif étant de produire des analyses prédictives les plus probables possibles, de faire ressortir les corrélations les plus pertinentes au vu des observations du réel, et d'écarter celles qui n'ont pas donné satisfaction.

Jeff BEZOS, dirigeant du groupe Amazon, explique dans une lettre adressée aux actionnaires début 2017 l'utilisation que son entreprise fait du *machine learning* :

*« La plupart des domaines où nous employons les technologies de machine learning ne sont pas visibles. Ainsi, ce sont des technologies de machine learning qui pilotent nos algorithmes de prévision de la demande, de recherche et de recommandation produits, de détection de la fraude, de traduction et bien d'autres encore. »<sup>27</sup>*

Concernant les acteurs publics d'un territoire, il serait faux de croire que ceux-ci disposent de moins de données qu'une entreprise commerciale. Issues de sources multiples, parfois évidentes puisqu'elles proviennent directement de l'activité des administrations elles-mêmes, ces données participent du phénomène du *Big Data*, et leur diffusion s'inscrit dans une politique volontariste comme nous l'avons vu plus haut, dite d'*Open Data*.

---

<sup>27</sup> Jeff BEZOS, 2016 *Letter to shareholders* [cité dans PRIOL Jacques (2017)].

## 2. Les territoires face au défi du *Big Data*

### 2.1 *Open Data* : standardisation, disponibilité et diffusion des données publiques

#### 2.1.1 Objectifs démocratiques et perspectives économiques

L'*Open Data*, comme nous l'avons vu plus haut, vise à adresser les mêmes problématiques que les grandes réformes de décentralisation, de recoupages territoriaux et de transparence de l'action publique. Il y a ici un enjeu de démocratie locale et d'efficacité de l'action publique.

L'*Open Data* a pour double objectif de participer de cette transparence dans la mise en œuvre des politiques publiques mais aussi d'ouvrir des données susceptibles de créer de l'activité et de générer des richesses. L'enjeu devient également économique et cette démarche s'inscrit ainsi pleinement dans la dynamique du *Big Data*, en participant de la diffusion de données numériques accessibles à tous et réutilisables par tous. Cette ouverture des données par les acteurs publics répond néanmoins à un cahier des charges précis, dont l'objectif est d'assurer la qualité des données diffusées et de permettre aux acteurs d'un territoire un gain de temps de travail et des prises de décisions mieux informées dans tous les secteurs d'activités. L'objectif en définitive est de créer de grands référentiels communs à tous les acteurs du territoire et à encourager et accompagner le développement de services à forte valeur ajoutée. Ces mêmes services et ces mêmes acteurs peuvent, nous le verrons par la suite, s'inscrire dans des logiques territoriales et participer à leur tour du développement d'un territoire.

On retient trois grands critères essentiels de l'*Open Data*, tels que MONINO *et al.* (2016) les recense :

- Disponibilité et accès : Les données doivent être disponibles sous une forme commode, identifiable et utilisable.
- Réutilisation et redistribution : Les données doivent être fournies sous un format permettant plusieurs utilisations et leur mixage avec d'autres données d'un même format.
- Participation universelle : Chacun doit être en mesure de réutiliser et de redistribuer les données.

Par la nécessité des organismes publics de répondre à ces critères déterminants dans leur mise à disposition des données, l'*Open Data* participe au phénomène de *Big Data* de

manière vertueuse. Les données libérées sont standardisées et leur origine en garantit, en principe, la véracité. Elles permettent d'alimenter tous secteurs d'activités non seulement sur le territoire mais également dans le reste du monde.

### 2.1.2 De la bonne méthode d'ouverture des données

Les données ouvertes doivent répondre à trois critères techniques, juridiques et économiques. Sur le plan technique, les données brutes doivent être utilisables de manière automatique et diffusées sous des formats ouverts et non-propriétaires dans la mesure du possible. Au niveau juridique, des licences d'utilisation doivent clarifier les droits et obligations des personnes qui possèdent et réutilisent ces données. Celles-ci doivent être le plus ouvertes possible. Enfin, pour l'aspect économique, ces données doivent faire l'objet de peu ou pas de redevance tarifaire, qui nuirait au principe même d'accessibilité de l'*Open Data*.

Pour parvenir à ce résultat, MONINO *et al.* (2016) propose une méthode, en cinq étapes, d'ouverture des données qui en assure la qualité. L'objectif étant de s'approcher autant que possible de la cinquième et dernière étape.

Une fois traitées, ces données publiques sont saisies sur une plateforme *open data*. Il peut s'agir de *open.data.gouv*, la plateforme nationale, ou dans un cas idéal, d'une plateforme territoriale. Dans les deux cas, il faut saisir la différence entre plateforme *open data* et portail *open data*. La première est un outil d'hébergement et de diffusion des données numériques, alors que le second, prenant la forme d'un site internet, est un moyen d'accéder à ces données.

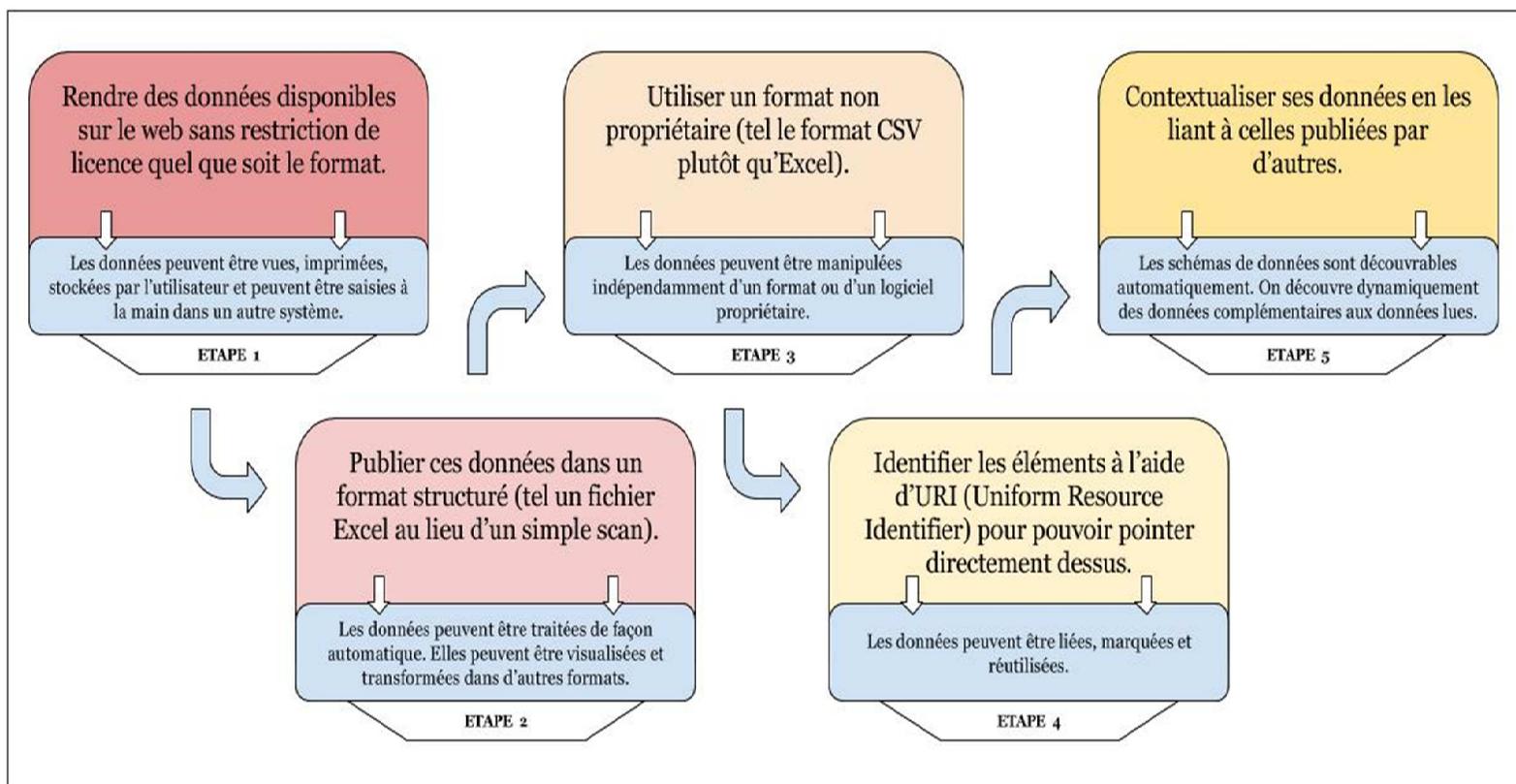


Figure 3 Les cinq étapes de l'ouverture des données selon Jean-Louis MONINO et al. (2016)

## 2.2 La gestion des données : un enjeu de développement pour les territoires

La gestion des données numériques par les collectivités territoriales dépasse néanmoins le simple cadre de l'*open data* et revêt une véritable importance stratégique pour les territoires. Celle-ci a été bien comprise par les autorités en France, puisque la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a introduit la notion juridique de donnée d'intérêt général.

Cette notion rend compte de l'existence de données détenues par des personnes privées mais qui concourent néanmoins à l'intérêt général : celles-ci permettent une action publique plus efficace, participent de la recherche scientifique, assurent une meilleure information pour les citoyens ou profitent au développement, notamment économique. La loi précise que ces données, fussent-elles produites par des acteurs publics ou privés, sont soumises par défaut au principe d'ouverture. Sont surtout concernées les entreprises travaillant pour le compte de l'Etat et des collectivités territoriales, ainsi que tous organismes bénéficiant de subventions publiques à compter d'un seuil défini par la loi<sup>28</sup>. Dans son rapport<sup>29</sup> sur les *smart cities* (villes intelligentes), l'ex-député Luc BELOT constate que si la loi définit effectivement la liste des données que les acteurs publics (et privés dans certains cas particuliers<sup>30</sup>) doivent rendre disponibles, il existe néanmoins des opérateurs privés qui interviennent dans des secteurs qui impactent la vie des territoires, en dehors de partenariats public-privé. Il propose alors d'élargir la notion de donnée d'intérêt général en considérant une donnée d'intérêt territorial :

*« La donnée d'intérêt territorial n'a pas vocation à être systématiquement partagée librement. En revanche, l'accès des pouvoirs publics doit être permis plus largement qu'il ne l'est aujourd'hui, y compris avec un accès rémunéré. »*

Si l'outil législatif permet en effet de mettre les territoires dans les meilleures dispositions vis-à-vis de la gestion de leurs données, ceux-ci font cependant face à des défis techniques et méthodologiques.

---

<sup>28</sup> L'article 11 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 fixe à 23000 euros le seuil de subventions qui entraîne une obligation de publication des données jugées essentielles.

<sup>29</sup> Gouvernement Français, *Rapport de M. Luc Belot sur les smart cities* [en ligne], disponible sur <https://goo.gl/erihs9> (consulté le 22-01-2018).

<sup>30</sup> Notamment dans les cas de marché public, de délégation de service public ou de subventions publiques.

Les territoires touristiques connaissent aujourd'hui d'importantes mutations qui impactent leur organisation et le fonctionnement des acteurs publics du développement territorial. Collectivités territoriales et institutions du tourisme sont tout autant concernées par la démarche nationale d'ouverture des données que par la réorganisation conséquente aux volets successifs de la réforme territoriale. Ce nouveau contexte administratif, juridique et technologique apparaît alors que la question de la diffusion des données publiques et la mise en place de la loi NOTRe cherchent à répondre, en définitive, à des enjeux similaires : le renforcement de la transparence, de l'efficacité de l'administration publique et de la démocratie locale.

Les données numériques sont une ressource importante pour les territoires, a fortiori les territoires touristiques qui disposent, en la matière, d'une quantité importante d'informations et de données disponibles en ligne. Les institutionnels du tourisme sont particulièrement concernés, en cela que la diffusion de l'information touristique fait partie de leurs missions principales. Le principal enjeu de cette concordance entre réforme territoriale et gestion des données publiques repose alors sur la capacité des acteurs publics du développement territorial à en concilier les effets et les apports pour s'emparer pleinement de leur destin.

## *PARTIE 2*

---

L'OPEN DATA : UNE ETAPE VERS L'EMERGENCE DE  
TERRITOIRES TOURISTIQUES INTELLIGENTS ?

Les territoires touristiques vont devoir, dans les années qui viennent, s'emparer de la question de la gestion des données territoriales. Cette nécessité est certes le fruit de la politique nationale d'ouverture des données, mais elle répond également aux enjeux de développement territorial, dont l'activité touristique est une composante importante.

L'open data est rendue juridiquement obligatoire par la loi pour une république numérique, et les organismes publics concernés doivent s'y plier d'ici à Octobre 2018. En cela, elle exige des collectivités, des institutionnels du tourisme et de tous les autres acteurs concernés de repenser leur organisation interne et leurs interactions au sein du territoire. La réforme territoriale, à travers la loi MAPTAM et la loi NOTRe, accompagne ces considérations en apportant des modifications aux compétences de chacun et en renforçant les échelons intercommunaux et régionaux. Cette situation nous amène à reformuler la question de départ comme suit :

**En quoi l'ouverture des données constitue, au lendemain de la réforme territoriale, un atout pour la mise en place d'une nouvelle gouvernance dans les territoires touristiques ?**

Nous considérons alors trois hypothèses, explorées dans les trois chapitres de cette partie, dont l'étude peut apporter des éléments de réponse. Premièrement, l'ouverture des données exige des territoires la mise en place de dynamiques collaboratives et participe du renforcement de leur gouvernance. Ensuite, la réforme territoriale, et plus spécifiquement les lois MAPTAM et NOTRe, offre un cadre favorable à la mise en place de telles dynamiques. Enfin, nous avancerons l'idée que l'open data n'est, en définitive, qu'une étape vers l'intelligence territoriale dans les territoires touristiques et devrait être, en conséquence, considérée comme un moyen.

---

## CHAPITRE 4 : Open Data, données touristiques et collaboration territoriale

---

### Introduction

---

L'importance stratégique des données numériques dans le développement des territoires, *a fortiori* par le tourisme, et la politique d'ouverture des données portée par l'Etat à travers la mission Etalab, appellent les collectivités territoriales et institutionnels du tourisme à repenser leurs modèles d'organisation et leur méthode de gestion et de partage de ces données. La nécessité de procéder à l'ouverture des données publiques concerne, dans le cadre de la loi pour une république numérique, toutes les collectivités de plus de 3500 habitants. Cette procédure peut varier en fonction des organisations, mais elle engage les territoires dans des démarches collaboratives visant à apporter des solutions communes aux obstacles et réticences rencontrés par chacun.

Nous verrons dans un premier temps que l'ouverture des données relève d'une importance particulière pour les professionnels du tourisme, notamment les institutionnels en France, par le rôle prépondérant de cette activité dans le développement et l'évolution d'un territoire. Leur prise en compte demande un changement de paradigme dans l'approche de l'information touristique, à accorder avec les dynamiques actuelles de partage de données. C'est l'occasion de rappeler que les collectivités et administrations publiques sont également soumises au besoin de repenser leur organisation, spécifiquement dans le but de décloisonner les services et d'enrichir les jeux de données publiques. Dans un second temps, nous défendrons l'hypothèse que le phénomène *Open Data* nécessite d'instaurer de nouvelles formes de collaboration territoriale, et que la mise en place de gestions territoriales de la donnée publique, à laquelle se mêle la donnée touristique, est une façon de répondre à la nécessité de diffuser les données publiques sous forme numérique. En sus, elle permet de préparer les territoires à une utilisation plus approfondie des données, en attendant un cadre légal plus propice à de telles ambitions.

## 1. La nécessaire restructuration des organisations et institutions publiques à l'heure de l'*Open Data*.

### 1.1 L'*Open Data* comme enjeu majeur pour les institutions du tourisme en France.

#### 1.2.1 La mutation des systèmes d'information touristique traditionnels.

Production et diffusion de l'information sont des éléments fondamentaux du métier des institutionnels du tourisme en France. On trouve dans le monde du tourisme institutionnel la gestion de bases de données structurées depuis les années 1990, dont l'objectif était alors de réaliser des économies d'échelle sur la gestion de l'information. L'initiative était le plus souvent *top-down* : les acteurs locaux profitaient d'une mise à disposition d'outils permettant de gérer leurs bases de données et d'héberger leur site internet. Le niveau régional (parfois départemental) soutenait financièrement la démarche et pouvait alors récupérer l'information pour son propre site internet et sa propre base de données. C'était alors le cas du réseau SITRA (Système d'Information Touristique Rhône-Alpes), fondé en 2004, rebaptisé APIDAE et dont l'architecture a depuis évolué pour s'adapter aux nouveaux besoins tels que déterminés par la région.

Dans un contexte d'ouverture des données, cette démarche nécessite d'être repensée et approfondie, en cela que si la donnée est effectivement structurée et partagée entre les acteurs impliqués, elle n'est pas réellement *ouverte*. Aujourd'hui directrice du projet APIDAE, Karine FEIGE proposait<sup>31</sup> en 2013 de réfléchir en termes d'« écosystème », de prendre pleinement en compte le caractère ouvert et réactif du monde actuel afin de mettre l'accent sur la relation entre ces systèmes d'information touristique et le monde environnant. Face à la concurrence féroce des géants du web tels que Facebook et Google, les institutionnels du tourisme doivent considérer une stratégie de pollinisation de l'information. Cela consiste à diffuser et à faciliter l'accès aux données au plus grand nombre, et requiert d'en assurer une certaine valeur, une certaine qualité. Cette nouvelle approche du rôle des SIT (Systèmes d'Information Touristique) abordée dès 2013 s'inscrit parfaitement dans une démarche générale d'*Open Data*.

---

<sup>31</sup> FEIGE Karine. L'*Open Data* : un enjeu majeur pour les institutionnels du tourisme. *Revue Espaces*, Janvier-Février 2013, n° 310, p.17-24.

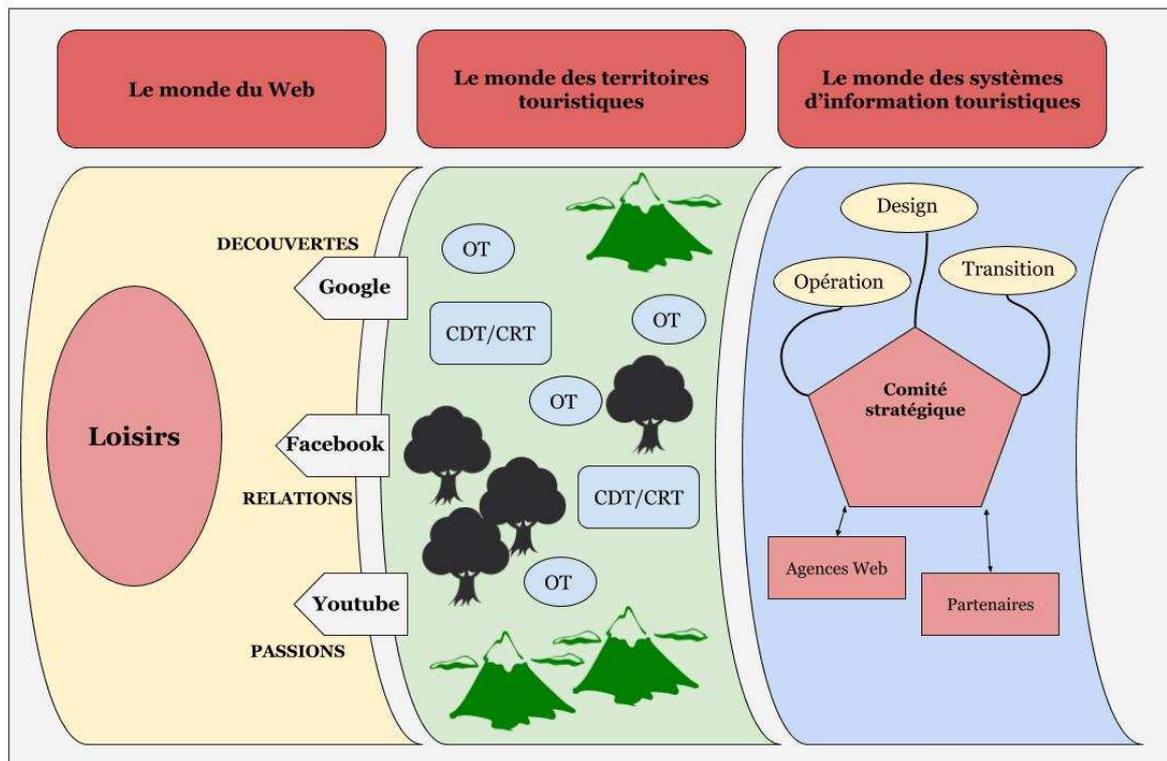


Figure 4 Terrain de jeu traditionnel des institutionnels du tourisme

En participant de l'ouverture des données, les institutionnels du tourisme peuvent profiter d'une diffusion beaucoup plus large de l'information touristique, et ainsi toucher des acteurs qui ne faisaient pas traditionnellement partie de leur réseau. Ces mêmes acteurs participent en retour de la démarche, en alimentant les données disponibles concernant le territoire touristique concerné, et viennent *in fine* renforcer l'écosystème des institutions du tourisme.

### 1.2.2 Pollinisation et collaboration territoriale

Selon Karine FEIGE<sup>32</sup>, cette stratégie de pollinisation de l'information touristique, dans le cadre d'une stratégie plus globale d'*Open Data*, ne peut se faire qu'en misant davantage sur des modes de fonctionnement collaboratifs. Il s'agit de répartir les rôles et d'impliquer tous les acteurs concernés dans un « tout », afin de dynamiser les échanges et de participer à la création de liens entre les individus. En d'autres termes : cela consiste à promouvoir l'intelligence collective sur les territoires touristiques. En respectant cette orientation, il est préférable que les institutionnels du tourisme en France acceptent de ne plus se considérer comme seuls garants légitimes de la donnée, que les acteurs de l'*open data* ne

<sup>32</sup> Ibid.

se contentent pas de « consommer » les données disponibles mais participent activement à cet écosystème territorial, et que les habitants, les professionnels du tourisme et même les visiteurs, s'impliquent davantage dans la gouvernance du territoire et fassent connaître leur vision et leurs attentes. Alors, les territoires touristiques disposeront d'un environnement idéal à la mise en place de nouvelles formes de collaborations, ancrées dans une logique d'*Open Data*, et intéressant tout particulièrement les institutions du tourisme en France. Celles-ci ne peuvent, en effet, plus se reposer sur la légitimité de leur mission mais doivent au contraire se construire un nouveau rôle au sein des territoires. A cet égard, la mise en place d'une pollinisation des données numériques, et la création d'un nouvel écosystème caractérisé par de nouvelles formes de collaboration territoriales, semble un choix tout à fait judicieux.

## 1.2 Eléments de méthode d'ouverture des données.

L'écosystème des institutionnels du tourisme comprend naturellement les collectivités territoriales. Or, l'ouverture des données constitue déjà un défi pour beaucoup d'entre-elles. La première difficulté concerne les méthodes à employer et les outils à utiliser. Jacques PRIOL (2017, p.81) propose plusieurs éléments de méthodes :

- **Préparer la décision** : Cela implique de considérer les bénéfices que les équipes internes peuvent tirer d'une démarche *open data*. Préparer un jeu de données, par exemple sur les projets d'urbanisme, c'est aussi envisager sa diffusion en interne. Il y a ici un enjeu de décloisonnement des services publics, qui généralement produisent des données concernant leur activité de leur côté. Cela permet de promouvoir la transversalité en enrichissant les données de chacun. L'Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) a rendu publique la base de données SIRENE des entreprises, à même d'enrichir les jeux de données locaux, et fait partie des services publics pionniers dans le domaine.  
Cela implique surtout de bien identifier les bénéficiaires potentiels de l'*open data* sur le territoire. Jacques PRIOL invite les collectivités à associer les bénéficiaires à la démarche. La ville de Paris considère ainsi ses données comme un patrimoine immatériel qui appartient à l'ensemble des habitants de la ville de Paris.
- **Choisir un thème pour débiter** : Puisqu'il est inenvisageable de pouvoir publier un portail de données en ligne disposant d'une quantité importante de jeux de

données, il est préférable de se concentrer sur un sujet précis. Ce sujet est à choisir en fonction de la pertinence d'une maîtrise des données le concernant dans la conduite de politiques territoriales. Le thème des transports est le choix que beaucoup de collectivités ont fait au début de leur démarche *open data*. Les données relatives aux trajets, aux usagers et à la fréquence des voyages étaient en effet disponibles et permettaient d'envisager de nouveaux services, comme des applications de planification et de calcul d'itinéraire.

- **Préparer les données** : Les administrations font face à plusieurs problèmes dans la sélection et la préparation des données à leur disposition. Le plus courant étant le format propriétaire des données stockées dans des progiciels<sup>33</sup>, rendant impossible leur réutilisation hors du contexte administratif. Il convient alors de sélectionner les données diffusables et de procéder à leur traitement, le plus souvent cela consiste à les agréger et à les indexer dans des formats tableur (type CSV ou Excel) par soucis de simplicité. Il est également de veiller à renseigner la nature des données diffusées, en déterminant par exemple s'il s'agit de données chaudes ou froides en fonction de leur fréquence de mise à jour (annuelle, mensuelle, en temps réel...). Enfin, prendre en compte la protection des données personnelles est un impératif juridique. En ce sens, travailler en étroite relation avec la Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés (CNIL) est vivement conseillé.
- **Publier ses données** : Il se pose ici la question du type de plateforme *open data* à utiliser pour la diffusion de ses données. Sont également à considérer, les méthodes pour la mise en place de portails territoriaux qui offrent à la collectivité et son territoire une plus grande visibilité. Cela renvoie à des considérations budgétaires : une prise en charge de portails territoriaux à l'échelon départemental ou régional permettrait de soulager les communes concernées (plus de 3500 habitants) les plus modestes. Un renforcement des EPCI, à qui l'on attribuerait une compétence spécifique à la donnée territoriale, est une autre solution souvent envisagée. Cela renvoie également à des considérations citoyennes : comment aborder la collaboration entre territoires pour arriver à la mise en place de ces portails *open data* locaux, et quel type de portail adopter. Il est en effet possible de confier la gestion de son portail de données ouvertes à une startup comme

---

<sup>33</sup> Logiciels métiers sur mesure

OpenDataSoft, spécialisée dans le domaine, au risque de confier des données publiques à un acteur privé, qui plus est délocalisé.

- **Choisir une licence** : La question de la licence de diffusion et d'utilisation de ces données soulève un débat surtout juridique et civique. L'enjeu est de déterminer s'il est souhaitable de restreindre, en fonction des cas, l'usage que l'on peut faire de ces données une fois diffusées. La multiplication des licences diverses dans le monde de l'*open data* a ainsi amené le législateur, par la loi pour une république numérique, à circonscrire les types de licence disponibles aux administrations publiques<sup>34</sup>. Est alors disponible la licence ODbL (Open Database Licence), qui contraint les réutilisateurs à ouvrir à leur tour les travaux réalisés. Cette licence est considérée comme « anti-google », le géant du web ayant systématiquement refusé de travailler sous sa condition. La « licence ouverte » conçue et proposée par l'Etat français offre une totale liberté de commercialisation, mais impose de préciser l'origine des données utilisées. Les deux licences sont généralement utilisées en parallèle au sein des administrations.

Dans le cadre d'une démarche *open data* territoriale, le tourisme est également un thème intéressant à considérer. Les institutionnels du tourisme peuvent profiter d'une nouvelle approche dans la gestion des données stockées dans les SIT, et la pertinence du tourisme dans la conduite de politiques publiques a été présentée en première partie. Reste à considérer les moyens à mobiliser pour conduire une démarche *open data* territoriale, notamment la mutualisation des moyens de chacun sur un territoire donné.

## 2. Vers la mise en place de nouvelles collaborations territoriales

### 2.1 La plateforme territoriale, aujourd'hui et demain.

#### 2.1.1 Plateformes open data, état des lieux et perspectives d'évolution

La nécessité de repenser l'organisation, les méthodes de travail et les relations entre les acteurs publics et privés du territoire offre aux collectivités et institutions du tourisme en France l'opportunité de considérer une gestion territoriale de la donnée.

---

<sup>34</sup> Décret n° 2017-638 du 27 avril 2017 relatif aux licences de réutilisation à titre gratuit des informations publiques et aux modalités de leur homologation.

Les portails *open data*, en France, sont une première base importante pour la mise en place de telles stratégies. Ils offrent une interface commune aux acteurs du territoire pour diffuser les données numériques qu'ils souhaitent mettre à disposition. Il faut alors envisager d'en étendre les fonctionnalités, après consultation des acteurs concernés (collectivités, institutions, entreprises, prestataires, habitants), pour qu'ils soient non seulement outils de diffusion mais également outils de collaboration. A cette fin, la situation administrative française, et son mille-feuille caractéristique, peuvent se révéler un atout : les régions appelées à devenir davantage compétentes en matière économique doivent être en mesure de piloter de tels projets sur leurs territoires. Cela comprend disposer des moyens de mettre en place une plateforme publique en ligne où les différents services de l'administration, mais également toutes institutions le désirant, disposeraient d'un accès dédié leur permettant de soumettre des propositions ou de fournir des retours et commentaires dans le cadre de l'*open data* local et régional. Cela permettrait d'inviter davantage les organismes concernés à s'impliquer dans une démarche encore balbutiante, puisqu'au travers d'un recensement réalisé en Janvier 2018<sup>35</sup>, on compte en France 200 collectivités territoriales disposant d'un portail de données ouvertes. Parmi elles, 37 publient régulièrement sur le portail *data.gouv.fr* tandis que les 163 autres disposent de leur propre portail. En Juillet 2017, on pouvait noter que les régions se sont mobilisées (11 sur 13 en France) nettement plus que les départements (32 sur 96 en France), de même que les métropoles ou communautés d'agglomérations par rapport aux EPCI de taille plus modeste, selon Jacques PRIOL (2018, p. 74). Cette répartition peut s'expliquer par les moyens alloués aux différents échelons administratifs français, impactés entre autres par la réforme territoriale et appelés à évoluer davantage suite à la loi NOTRe.

### *2.1.2 La collaboration territoriale pour pallier les freins techniques et budgétaires*

La question de l'ouverture des données pose, comme évoqué précédemment, un problème de moyens aux collectivités françaises les plus modestes. Il peut s'agir de problèmes budgétaires, en cela que la mise à disposition de données numériques en ligne constitue un coût important vis-à-vis de leur stockage et de la maintenance du serveur les hébergeant. C'est également un problème de moyens humains qui peut se poser aux

---

<sup>35</sup> Civiteo. *Janvier 2018 : état des lieux de l'opendata des collectivités territoriales en France [en ligne]*, Disponible sur <https://goo.gl/uBdVMn>. (Consulté le 16/02/18).

acteurs publics du territoire. L'*open data* implique qu'une personne soit chargée d'organiser cette diffusion des données, qui elle-même doit faire l'objet d'une attention particulière en termes de préparation des jeux de donnée en question. Procéder à l'ouverture de ses données dans le seul but de rendre accessible en ligne des fichiers non standardisés ou non préparés expose chacun à être contraint à l'avenir de reprendre la démarche depuis le début. Or, la loi pour une république numérique votée le 7 Octobre 2016 fixe à Octobre 2018 l'échéance à partir de laquelle toutes les collectivités territoriales françaises de plus de 3500 habitants doivent procéder à leur ouverture et diffusion des données sous forme numérique.

En cela, la mutualisation des moyens des collectivités d'un ou de plusieurs territoires est une option intéressante pour pallier ces problèmes. Cela représente non seulement une occasion de disposer d'outils numériques performants, comme une plateforme en ligne spécifique au territoire concerné à laquelle les responsables locaux peuvent plus facilement s'identifier, mais également une bonne opportunité de renforcer la gouvernance territoriale et les dynamiques de collaboration. Enfin, cela participe de la confiance accordée aux données numériques partagées par principe de proximité et favorise la pollinisation des données touristiques pour les institutionnels.

## 2.2 Faire du territoire l'élément fédérateur dans la gestion des données publiques

Les services publics, divisés en différentes cellules en fonction de la mission de chacun, ne profitent pas actuellement de la transversalité nécessaire à la mise en relation des données numériques. Mais l'apparition du *Big Data*, vu son importance pour ces acteurs publics, appelle de surcroît les organisations à repenser leur rapport à leur écosystème, pour reprendre le terme de Karine FEIGE<sup>36</sup>. Concernant les territoires touristiques, il y a là une opportunité de faire d'une pierre, deux coups. D'un côté, les collectivités territoriales cherchent à engager leurs territoires dans une stratégie de développement soutenue par l'utilisation nouvelle des données numériques. De l'autre, les institutionnels du tourisme ont à gagner à inscrire l'ouverture de leurs données dans une démarche de renforcement de leur écosystème et plus globalement de redéfinition de leur rôle dans les territoires de demain.

---

<sup>36</sup> FEIGE Karine. L'Open Data : un enjeu majeur pour les institutionnels du tourisme. *Revue Espaces*, Janvier-Février 2013, n° 310, p.17-24.

Les problématiques de ces acteurs historiques du tourisme et du développement territorial se rejoignent alors, et il leur devient particulièrement intéressant de fonder leur approche des données numériques conjointement, avec le territoire concerné comme fondement de cette nouvelle collaboration. Nous l'avons vu, le territoire est un élément d'identification et porte une charge sentimentale et citoyenne particulière. Il est en ces qualités un excellent catalyseur de coopération et de confiance, qui sont indispensables à la mise en place d'une véritable dynamique d'*Open Data*, profitable à tous ses acteurs et participant à son développement. Il devient en ces termes intéressant de considérer une stratégie territoriale de la donnée numérique.

---

## CHAPITRE 5 : La loi NOTRe, une opportunité pour la mise en place de gestions territoriales des données touristiques

---

### Introduction

---

Pour procéder à la mise en place de telles collaborations territoriales dans la gestion des données publiques, les territoires doivent faire des modifications apportées par la réforme territoriale, et plus spécifiquement la loi NOTRe, un atout. Les redécoupages administratifs et la redistribution des compétences aux différents échelons du territoire ne semblent pas vraiment coïncider, à première vue, avec la politique d'ouverture des données et les nouvelles perspectives d'utilisation des données publiques au sein des administrations. Pourtant, il est possible et même souhaitable de considérer la seconde dans le cadre de la première, puisque c'est cette redistribution des compétences, notamment la compétence économie et la compétence tourisme, qui ouvre des possibilités en termes de collaboration territoriale.

En premier lieu, nous reviendrons sur les modifications apportées par la loi NOTRe à la répartition de la compétence tourisme, considérée comme compétence partagée, entre intercommunalités, départements et régions. Nous verrons en quoi cette nouvelle situation, qui ne remet certes pas en cause le mille-feuille administratif français, est favorable à la promotion de la transversalité dans les services publics. Elle permet aussi de voir apparaître des EPCI à fiscalité propre dont les limites administratives coïncident avec les limites d'un territoire tel qu'il est perçu par ses habitants. Dans un second temps, nous expliquerons plus généralement comment la réforme territoriale représente une opportunité intéressante pour la mise en place de stratégies territoriales de la donnée. En règle générale, nous défendrons que la loi NOTRe, par les modifications qu'elle apporte et dans le contexte plus large de la réforme territoriale, est un atout pour la réorganisation et la collaboration au sein des collectivités en France, dont nous avons expliqué la nécessité dans le chapitre précédent.

# 1. Approcher l'articulation entre collectivités et institutions touristiques de demain.

## 1.1 Compétence tourisme et échelons administratifs.

### 1.2.1 Le renforcement des intercommunalités et leur impact sur les offices de tourisme.

Nous l'avons vu dans le deuxième chapitre, les transferts de compétences opérés par la loi NOTRe entre les différentes collectivités et le renforcement des EPCI à fiscalité propre (auxquels toute commune se doit désormais, en vertu de la loi NOTRe, d'appartenir) ont un impact sur l'organisation territoriale du tourisme en France. Cette loi impose, pour prendre un exemple concret, la réorganisation des offices de tourisme en les rattachant aux offices de tourisme intercommunaux, qui dépendent uniquement et directement de l'intercommunalité à laquelle appartiennent les communes des OT concernés. Cette obligation découle de celle adressée aux communes, d'abord d'appartenir à un EPCI, ensuite de transférer la compétence tourisme, entre autres, à l'intercommunalité. Départements et régions sont également touchés par la réforme territoriale concernant les transferts de compétence. Mais la compétence tourisme n'étant pas répartie concrètement entre ces collectivités par la loi NOTRe, seule l'abrogation de la clause de compétence générale vient apporter une modification tangible aux compétences de ces collectivités au regard du tourisme. Outre la compétence tourisme, la loi NOTRe opère néanmoins à une réaffirmation du législateur de faire de la région le coordinateur et pilote du développement économique des territoires.

Le processus d'intercommunalisation, que l'on s'intéresse aux collectivités ou aux institutions (c'est-à-dire les communes et offices de tourisme), a commencé au début des années 2000 suite à la loi n° 99-586 du 12 Juillet 1999, dite loi « Chevènement », relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale qui consacrait le rôle et le devenir des différents EPCI concernés aujourd'hui par la loi NOTRe : la communauté de communes, la communauté d'agglomération et la communauté urbaine. La loi NOTRe, ainsi que la loi MAPTAM, ne constituent dès lors pas une révolution concernant l'intercommunalisation des offices de tourisme : Yannick BERTOLUCCI précisait en Octobre 2016 que « *ce processus d'intercommunalisation [des offices de tourisme] est*

toutefois bien engagé depuis le début des années 2000. »<sup>37</sup>. Il avance que 61% des OT étaient communautaires fin 2015, c'est-à-dire qu'ils avaient pour périmètre un espace dépassant le cadre administratif d'une simple commune, et ajoute que 4% de ces OT étaient intercommunautaires et regroupaient, ainsi, plusieurs EPCI.

### 1.2.2 Départements, régions et compétence tourisme : le statu quo ?

Concernant la compétence tourisme exercée aux échelons départementaux et régionaux, respectivement institutionnalisées par les ADT/CDT et CRT, la loi NOTRe paraît moins chambouler les compétences et prérogatives de chacun, ce qui constitue pour beaucoup une occasion manquée de clarifier enfin les compétences de chaque collectivité à l'égard du tourisme et de participer d'une plus grande lisibilité de l'action publique pour les citoyens<sup>38</sup>. Néanmoins, le tourisme étant une activité, nous l'avons vu dans le chapitre précédent, transversale qui touche à une multitude de secteurs d'activités, privés comme publics, la loi NOTRe impacte également, indirectement, ces échelons territoriaux.

La loi MAPTAM, par son article 4, institue dans chaque région les Conférences Territoriales de l'Action Publique (CTAP) et les Conventions Territoriales d'Exercice Concerté (CTEC). Si le fonctionnement des premières est laissé libre par le législateur, leur mission consiste à coordonner l'action publique entre les différents échelons territoriaux. Cette mesure, qui s'inscrit dans la volonté du gouvernement de faire de la région le pilote de l'action publique territoriale, vient consolider le rôle de « chef de file », non seulement économique, mais également pour toutes compétences partagées (dont le tourisme) de la région. Les secondes constituent un outil administratif permettant aux régions et départements de maintenir un co-financement dans le cas de compétences partagées relevant d'un chef de filât, c'est le cas de la compétence tourisme.

Cela soulève la question du rapport de force entre la région et le département concernant la compétence tourisme, posée par Yannick BERTOLUCCI : « *il est légitime de s'interroger sur les éventuelles décisions d'inscription du tourisme à l'ordre du jour des conférences territoriales de l'action publique* »<sup>39</sup>. La suppression de la clause de compétence générale, appliquée tant au département qu'à la région (mais maintenue pour les intercommunalités et communes), leur retire à tous deux le droit d'agir dans des

---

<sup>37</sup> BERTOLUCCI Yannick. Loi MAPTAM, loi NOTRe et compétence tourisme : un enjeu majeur de réorganisation touristique. *Revue Espaces*, Septembre-Octobre 2016, n° 332, p.14.

<sup>38</sup> Il était prévu d'inclure dans la loi NOTRe, dans l'article 4 portant sur le tourisme, que la région devenait « chef de file » du tourisme, sans plus de précision. Proposition abandonnée après débats au Parlement.

<sup>39</sup> Ibid.

domaines sans besoin préalable d'énumérer les compétences qui relèvent de leur juridiction, c'est-à-dire que la réforme territoriale apporte du poids à la redistribution, aussi timide puisse-t-elle paraître, des compétences entre les collectivités. Cependant, l'institution des CTAP et la compétence développement économique donnent, à l'égard de la compétence tourisme, une véritable spécificité à la région, notamment au détriment du département. On est alors en mesure de remettre en question, malgré les articles supprimés lors des débats parlementaires à ce sujet, le prétendu *statu quo* qui subsisterait entre collectivités vis-à-vis du tourisme.

## 1.2 Transversalité et nouvelles considérations territoriales

Une des premières modifications apportées par la loi NOTRe à même de faciliter, voire dans certains cas de rendre possible, la nécessaire réorganisation des acteurs publics telle que présentée dans le chapitre précédent réside ainsi dans cette nouvelle approche de la compétence tourisme. Celle-ci est en effet partagée entre intercommunalités, départements et régions, et invite les acteurs du développement territorial à, sinon s'associer, du moins se concerter pour élaborer des projets touristiques qui profitent au territoire.

C'est également l'occasion d'expérimenter librement le partage des données publiques entre organisations et services différents, pour promouvoir une logique transversale dans l'approche de la gestion des données publiques sur un territoire, une évolution souhaitable selon Jacques PRIOL (2017) dans le cadre de l'ouverture des données. Les institutionnels du tourisme, c'est notamment le cas des CRT et ADT/CDT dans le cadre de leur mission d'observation, ont également tout intérêt à disposer des données ouvertes émanant des administrations publiques du territoire. L'information qu'ils peuvent tirer des données liées à l'économie régionale, par exemple, leur permet de contextualiser leurs propres jeux de données liés à l'activité touristique sur leur département.

La loi NOTRe peut alors constituer une chance pour les administrations et institutions souhaitant insuffler davantage de transversalité dans leur fonctionnement.

Enfin, concernant l'organisation territoriale du tourisme en France, la mise en application de la loi NOTRe est l'opportunité de repenser le territoire touristique en accord avec, d'une part, les attentes citoyennes locales et, d'autre part, l'espace de déambulation touristique. La répartition de la compétence tourisme entre les différents échelons administratifs ne

permet certes pas de clarifier le rôle de chacun dans le domaine. Elle offre néanmoins aux territoires la possibilité de définir d'eux-mêmes l'articulation de cette compétence et, surtout, de l'adapter à leurs attentes en termes de développement territorial et de promotion des richesses locales tout en s'affranchissant si le besoin s'en fait sentir des limites administratives d'un territoire. L'EPCI Pays Basque dans le département des Pyrénées-Atlantiques (64) s'est ainsi constitué sur les territoires du Labourd, de la Navarre et de la Soule, offrant un cadre administratif à une communauté qui se reconnaissait un territoire commun, le pays basque, mais ne disposait pas encore d'une administration directement liée à ce territoire. La marque touristique Biarritz-Pays-Basque est née fin 2017, dans la foulée de la réforme territoriale, suite à un long processus de concertation réunissant les représentants du nouveau territoire du Pays Basque.

## **2. Prise en compte du territoire touristique dans le cadre d'une stratégie territoriale de la donnée.**

### **2.1 Un contexte propice à l'association des institutionnels du tourisme aux stratégies territoriales de la donnée.**

Le phénomène *Big Data* et les politiques d'ouverture des données qui l'accompagnent contraignent les acteurs publics d'un territoire à repenser leur organisation pour mener à bien leur propre stratégie *Open Data*, en récolter les fruits et, si possible, poser les jalons de l'utilisation des données qui sera faite demain. Dans cette optique, les modifications apportées par la loi NOTRe constituent une opportunité pour les territoires touristiques. En effet, le renforcement de la région comme chef de file économique de l'organisation territoriale en France pourrait permettre à celle-ci, à terme, d'accompagner et de coordonner les projets et stratégies *Open Data* sur son territoire. La pertinence de prendre sérieusement en compte les institutionnels du tourisme est double, puisque l'activité touristique comme la diffusion et le partage des données numériques participent directement à l'économie locale et régionale. Au-delà des considérations économiques, ce sont des enjeux écologiques et de développement durable qui devraient inciter l'échelon régional à considérer pleinement une stratégie territoriale de la donnée telle que nous l'avons brièvement évoquée dans le chapitre précédent.

Il devient alors intéressant pour les acteurs publics de prendre en compte le territoire touristique dans leur stratégie d'*Open Data*. Il est d'autant plus facile aujourd'hui d'en

dessiner les contours que l'utilisation des données numériques, notamment la *Data Visualization*, permettent de considérer plus clairement ce qui constitue, sur un territoire donné, des espaces de déambulation touristique cohérents. Des initiatives lancées par de grands groupes télécom comme Orange permettent aujourd'hui de disposer les données géolocalisées des appareils téléphoniques des habitants et touristes sur un territoire donné. On peut en tirer des tendances, concernant les flux de déplacement entre départements par exemple, qui permettent de définir plus précisément ces espaces de déambulation touristique.

Prendre en compte spécifiquement le territoire touristique pour développer une stratégie territoriale de la donnée, c'est profiter du contexte de l'application de la loi NOTRe pour préparer le terrain de la gestion des données publiques de demain, à des fins de développement territorial par l'activité touristique. Concrètement, cela signifie profiter du partage de la compétence tourisme entre les échelons intercommunaux, départementaux et régionaux pour associer les institutionnels du tourisme à une coordination régionale des stratégies territoriales, qu'il s'agisse de stratégies touristiques ou de stratégies de la donnée numérique. Ces deux-ci ont pour même finalité le développement territorial et engagent toutes deux les CRT, ADT/CDT et OT intercommunaux dans la démarche.

## 2.2 Coordonner et accompagner les initiatives locales.

### 2.2.1 Faciliter l'open data des territoires touristiques

Une première étape dans cette démarche consiste, du côté des institutionnels du tourisme en France, à ne plus considérer les données touristiques relevées et analysées en interne comme un bien à protéger, tel que nous l'avons vu précédemment. Du côté des collectivités, il s'agit de s'appuyer sur les efforts déjà réalisés, et sur ceux à venir, dans l'ouverture des données pour associer, entre autres organisations (notamment les chambres consulaires), ces institutionnels du tourisme. L'ancien réseau SITRA, dont nous avons brièvement parlé dans le chapitre précédent, est devenu APIDAE alors que les régions PACA et Île-de-France, ainsi que le département du Tarn, se sont associés au projet de la région Rhône-Alpes (devenue Auvergne-Rhône-Alpes suite à la réforme territoriale) qui regroupait alors déjà 8 départements. Il s'agit aujourd'hui du plus important réseau d'information touristique en France, qui met à disposition des acteurs du tourisme des territoires concernés une plateforme en ligne et des outils facilitant l'utilisation des données numériques. En impliquant directement ces acteurs importants du

développement territorial, APIDAE encourage également à l'échange et à l'ouverture des données de chacun, et plus généralement stimule les initiatives collectives, la collaboration et la cohésion territoriale.

En suivant l'exemple de précurseurs comme la région Rhône-Alpes, et en profitant du contexte de l'application de la loi NOTRe qui dote les régions de compétences élargies, il est souhaitable de voir ces initiatives *top-down* se multiplier dans les territoires touristiques français.

### *2.2.2 APIDAE : un exemple de gouvernance touristique au service de l'utilisation des données numériques*

L'initiative de la région Rhône-Alpes nous donne un exemple intéressant des collaborations territoriales qu'il est possible de mettre en place pour faire face aux problèmes posés par la gestion des données, notamment sur le plan technique et financier. Le réseau SITRA avait déjà pour objectif en 2005 de mettre en commun les moyens des 8 départements concernés pour mutualiser la gestion des données touristiques, fonction onéreuse qui, dans le contexte du *Big Data*, est appelée à le devenir davantage. L'ambition était alors de permettre aux acteurs du tourisme de se consacrer à une activité plus intéressante financièrement pour leurs territoires : la diffusion de l'information touristique.

Aujourd'hui, en prenant pleinement en considération l'importance de s'adapter aux mutations du monde du numérique confirmée par la loi pour une république numérique du 7 Octobre 2016, le réseau s'est étendu à 3 régions et 21 départements. Au-delà du simple rôle de SIT que remplissait la plateforme à l'origine, il s'agit désormais d'une plateforme résolument collaborative qui permet aux professionnels du tourisme de trouver des partenaires à même de les aider dans leurs stratégies et projets touristiques innovants. L'utilisation des données constitue toujours, quant à elle, une fonction primordiale de la plateforme qui permet à tous ses participants de partager et d'enrichir leurs données, constituant une véritable démarche d'*open data* destinée aux professionnels du tourisme. L'organisation du réseau APIDAE témoigne de l'importance de ces initiatives à composante collaborative sur les territoires touristiques. Elle permet aux territoires qui ne pourraient soutenir financièrement un projet de gestion des données numériques de disposer non seulement des outils mais aussi de l'accompagnement nécessaires à la mise en place de tels projets. On en trouve le détail sur le site internet dédié au réseau<sup>40</sup>, qui précise que le

---

<sup>40</sup> Réseau APIDAE, *Budget et gouvernance [en ligne]*, Disponible sur <https://goo.gl/x4MNBD> (consulté le 08/03/2018).

budget est partagé entre « *territoires leaders* » (départements, régions et métropoles disposant de davantage de moyens), « *offices de tourisme et territoires* » (représentant les acteurs à plus petite échelle) et « *autres membres* » (comprenant notamment des acteurs privés). Par leur participation à hauteur de 10.000€ (20.000€ pour les régions) au budget en 2017, les territoires leaders représentent les principaux contributeurs au réseau et fournissent également les moyens humains nécessaires à l'animation de celui-ci et à l'accompagnement de ses membres. Les territoires touristiques et les offices de tourisme, quant à eux, participent en fonction des moyens de chacun. Tous ont placé la plateforme au cœur de leur organisation. Chacun est conscient que le succès de cette initiative dépend de son implication dans le projet.

La gouvernance du réseau est organisée en comités :



Figure 5 Schéma d'organisation de la gouvernance du réseau APIDAE<sup>41</sup>

- **Un comité exécutif** en charge des décisions stratégiques. Composé de 10 personnes sélectionnées parmi les organisations membres du réseau, il définit la participation des territoires leaders au budget, la stratégie de diffusion collective et fixe les grandes orientations de développement du réseau. Ces décisions se prennent sur proposition du comité de changement, des comités de pilotage et des groupes de travaux mandatés pour des questions précises.

<sup>41</sup> Ibid.

- **Un comité de changement** en charge des décisions opérationnelles du réseau. Réunissant 12 animateurs et organisé en 4 unités de production coordonnés par le chef de projet du réseau, il met en œuvre les projets opérationnels de développement de la plateforme numérique commune.
- **Des comités de pilotage régionaux** en charge du développement du réseau dans leur région respective. Ils regroupent 15 personnes et font le lien entre le comité exécutif et les territoires et adaptent le réseau aux spécificités locales.
- **Les groupes de travail interrégionaux** en charge de répondre à des problématiques précises, comme la participation des territoires au budget du réseau. Mandatés par le comité exécutif, ils représentent le lien entre les membres du réseau et participent de la confiance portée au projet.

La loi NOTRe, par le renforcement des régions en tant que chef de file économique des territoires en France, mais également par les regroupements en EPCI désormais exigés auprès de toutes les communes, facilite ce type d'initiative. Les régions sont destinées à être mieux dotées en moyens financiers et humains tandis que leurs interlocuteurs sur le territoire sont amenés à être de moins en moins nombreux, notamment suite au transfert définitif de la compétence tourisme à l'échelon intercommunal.

Se dessine alors un contexte favorable non seulement à l'ouverture des données pour les administrations publiques et les institutionnels du tourisme en France, mais également propice à la mise en place de dynamiques d'intelligence collective dans et entre les territoires touristiques.

---

## CHAPITRE 6 : Vers l'intelligence collective dans les territoires touristiques

---

---

### Introduction

---

Aborder l'ouverture des données publiques sous l'angle de la collaboration territoriale, par la mise en réseau des acteurs du développement territorial et du développement local et la mutualisation des moyens techniques et humains, s'inscrit dans une logique d'intelligence collective des territoires. L'enjeu de l'ouverture des données est en définitive plus complexe que ce qui est régulièrement avancé aujourd'hui. Au-delà des considérations, pour le moins intéressantes, de retombées économiques et de stimulation de l'activité des destinataires privés, il y a un enjeu de transition numérique des acteurs publics. Cette transition numérique, socle de la troisième révolution industrielle, s'accompagne elle-aussi d'une transformation sociale. Être en mesure d'utiliser les outils numériques d'analyse prédictive à l'ère de l'information, est sensiblement similaire à la nécessité d'alphabétiser et d'éduquer les populations à la fin du XIXème siècle. Cet enjeu d'alphabétisation renvoie à l'impérieux besoin d'être capable de *lire*, c'est-à-dire de déchiffrer l'information disponible pour mener à bien des stratégies de développement, par exemple, sur les territoires touristiques.

Nous verrons d'abord comment la démarche nationale d'*open data* est à considérer comme une étape vers la mise en place de dynamiques d'intelligence territoriale. Nous reviendrons pour cela sur la notion d'intelligence territoriale, et verrons en quoi cela constitue un horizon désirable pour les territoires, et particulièrement les territoires touristiques. Ensuite, nous parlerons des différentes situations d'intelligence territoriale que l'on peut aujourd'hui rencontrer, dans un contexte de réforme territoriale et d'intérêt croissant pour l'utilisation des données par les collectivités.

# 1. D'une stratégie *open data* à l'intelligence territoriale dans les territoires touristiques

## 1.1 L'ouverture des données, une étape vers l'intelligence territoriale.

### 1.1.1 *Intelligence collective et intelligence territoriale*

La nécessité de « désenclaver les silos » dans le but de mettre en place un véritable projet d'*open data* dans les territoires, tout comme le besoin qui peut se faire sentir (dans la région Rhône-Alpes par exemple) de mutualiser les moyens des collectivités pour élaborer une plateforme territoriale innovante, renvoie à la notion d'intelligence collective dans les territoires. L'intelligence collective, telle que définie par le philosophe Pierre LEVY, est « *le projet d'une intelligence variée, partout distribuée, toujours valorisée et mise en synergie en temps réel* »<sup>42</sup>. S'intéressant déjà aux possibilités offertes par le « cyberspace » en 1994, le philosophe français anticipait avec une clairvoyance notable l'apport aujourd'hui perçu comme vital des nouvelles TIC dans l'établissement de systèmes collaboratifs et de communautés intelligentes, et dans l'optimisation des processus décisionnels. Chacun est porteur d'une richesse, par les connaissances et compétences qu'il possède, et sa participation représente de la valeur par elle-même au sein de processus collaboratifs.

En ce sens, l'ouverture et le partage des données par les administrations et organismes publics s'inscrit pleinement dans une logique d'intelligence collective. Dès lors que l'organisme objet de cette intelligence collective est une collectivité territoriale ou plus généralement un territoire, on parle alors d'intelligence territoriale. Cette notion est néanmoins, dans son usage, postérieure à celle d'intelligence économique (également appelée veille stratégique) dont il convient d'aborder les différences fondamentales. Notion apparue également en 1994, l'intelligence économique correspond à la recherche, la collecte et la diffusion de l'information aux acteurs économiques d'un système ou d'une organisation en vue de son exploitation<sup>43</sup>. L'intelligence territoriale est ainsi souvent considérée comme l'application des principes de l'intelligence économique à une collectivité ou un territoire. Néanmoins, si l'intelligence territoriale se démarque évidemment de son aînée en cela qu'elle place le territoire au cœur de son système, elle diffère aussi de l'intelligence économique en cela que le développement, et non la

---

<sup>42</sup> LEVY Pierre. Pour l'intelligence collective. *Le monde diplomatique*, Octobre 1995, p.25. Disponible en ligne sur <https://goo.gl/4oouFU>. (Consulté le 17/02/2018).

<sup>43</sup> Wikipédia. *Intelligence économique [en ligne]*. Disponible sur <https://goo.gl/b3EA4m>. (Consulté le 12/04/2017).

croissance, en est l'objectif principal. Or, comme nous l'avons vu en première partie, ces notions ne sont pas systématiquement interchangeables dans le contexte du développement territorial.

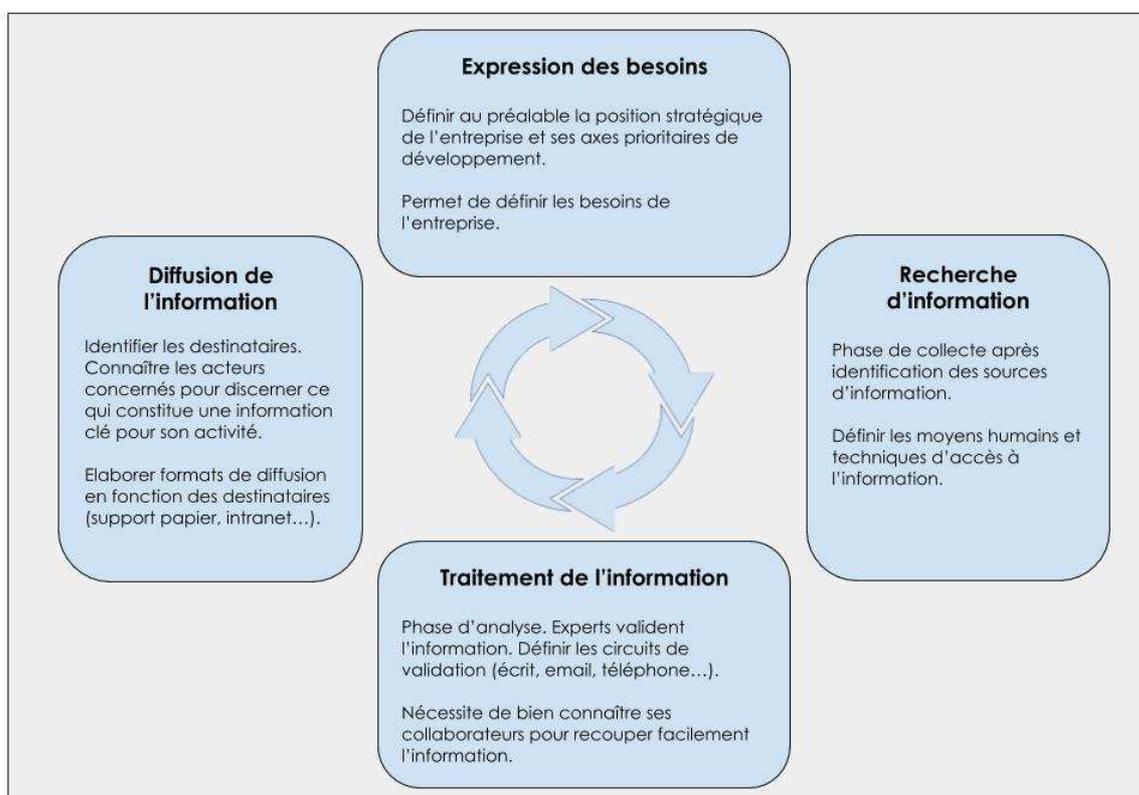


Figure 6 Le cycle de l'information en entreprise.

L'intelligence territoriale répond à un enjeu de développement durable. La capacité des acteurs d'un territoire à mutualiser leurs connaissances, ou du moins leurs données, participe directement de l'enrichissement du savoir des décideurs publics comme privés tandis que la hiérarchisation horizontale de tels systèmes et la prise de décision fondée sur la confiance, l'échange d'informations et de points de vue et la concertation renforcent l'implication de chacun dans le processus.

L'intérêt de promouvoir l'intelligence territoriale est aujourd'hui renouvelé par le potentiel que représente l'usage du *Big Data* d'une part, et la nécessité d'organiser l'ouverture des données d'autre part.

### 1.1.2 Ouverture des données et intelligence territoriale

L'apport d'une gestion territoriale des données et informations au processus d'intelligence territoriale est conséquent. Vis-à-vis de l'ouverture des données dans le contexte du cycle de l'information d'un territoire, les plateformes *open data* constituent une chance pour les acteurs du développement territorial en cela qu'elles facilitent le processus de recherche d'information en offrant à tous un moyen simple d'accéder aux données publiques. Ces mêmes données étant traitées afin d'être disponibles en format libre et sous licence d'utilisation gratuite, les plateformes publiques de diffusion des données numériques participent également de la diffusion de l'information.

Or, c'est au niveau de traitement de l'information et, surtout, de l'expression des besoins que les pratiques *open data* actuelles peuvent se développer.

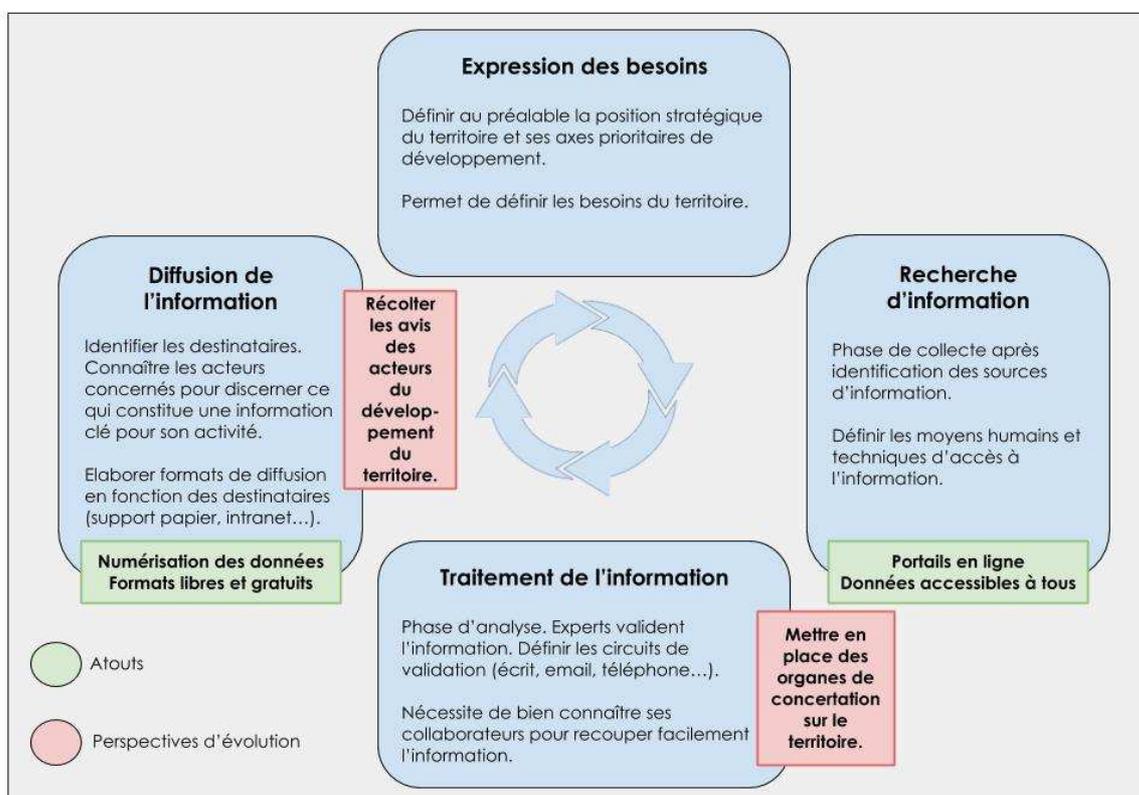


Figure 7 Apports et perspectives d'approfondissement de l'open data au cycle de l'information du territoire

C'est en ce sens que la mise en place d'une gestion territoriale de la donnée permet aux territoires de disposer d'un écosystème favorable à leur développement. Associer les acteurs de ce développement territorial - qu'il s'agisse des collectivités, entreprises, startups, chambres consulaires ou institutionnels du tourisme - au processus d'*open data* optimise la phase de traitement de l'information. Une gestion collaborative des

plateformes et outils territoriaux d'utilisation des données enrichit davantage les données diffusées et renforce la cohésion territoriale par sa dimension collaborative. En sus, il est plus facile pour les décideurs publics de déterminer les besoins de leurs territoires lorsque ceux-ci sont l'objet d'une concertation élargie, et quand leur développement est l'objet principal de cette concertation.

C'est en cela qu'il est intéressant de considérer l'ouverture des données comme une étape, plutôt qu'une fin. Jacques PRIOL (2018) met en garde les collectivités contre la tentation de diffuser leurs données sous forme numérique dans le simple but de satisfaire aux exigences de la loi pour une république numérique, en soulignant que les administrations s'exposent alors à devoir reconsidérer leur approche à l'avenir. Considérer l'intelligence territoriale comme objectif à l'ouverture des données est une méthode radicale pour se prémunir d'une telle tentation. Elle implique aussi, nécessairement, de considérer l'ouverture des données comme un processus collaboratif, qui lui-même appelle à une forme de gouvernance territoriale. Cette collaboration territoriale dans la gestion des données utiles au développement du territoire est déjà bien engagée dans le cas, par exemple, du réseau APIDAE et participe de cet approfondissement de la politique d'ouverture des données.

## 1.2 L'intelligence territoriale comme horizon désirable de l'ouverture des données pour le développement des territoires touristiques

### *1.2.1 L'intelligence territoriale pour les territoires touristiques*

Le cas des territoires touristiques est particulier à plusieurs égards. Le visiteur est certes un élément exogène au développement territorial, il n'en reste pas moins un facteur important. Sa prise en compte semble indispensable pour établir les axes de développement durable d'un territoire en fonction des retombées économiques mais également du poids de la fréquentation touristique sur les ressources et l'activité locales. Partant de ce constat, doter les territoires touristiques en moyens techniques et humains nécessaires à l'intelligence territoriale est une perspective d'autant plus désirable.

D'une part, les territoires intelligents sont mieux armés pour mettre en place des stratégies et projets touristiques et pour promouvoir des marques territoriales. La mise en réseau des acteurs locaux favorise en effet l'émergence de projets et facilite la réalisation de ceux-ci sur le territoire. Le réseau APIDAE a permis, par exemple, de mettre en relation

les professionnels et institutionnels du tourisme avec des entreprises et startups à même de les accompagner dans leur transition numérique, tandis que ces dernières disposent de l'accès aux données du réseau pour leur propre activité. C'est le cas de la start-up Visiteoo, qui avait rejoint le réseau en Février 2016 et avait développé, à l'aide des données mises à sa disposition, une plateforme de suggestion et de réservation d'activités touristiques et culturelles basées sur les goûts et la géolocalisation de l'utilisateur.

D'autre part, l'intelligence territoriale est indispensable pour permettre aux collectivités de disposer d'indicateurs précis, mis à jour régulièrement voire instantanément, sur la propreté, la consommation d'eau, la circulation ou encore la pollution sur leurs territoires. Autant de données qui, mises en perspective avec les données touristiques produites par les institutionnels du tourisme, notamment les observatoires régionaux du tourisme et les ADT/CRT, ouvrent la voie à une approche prédictive dans le développement du territoire. Mettre en corrélation, par exemple, la consommation énergétique sur un territoire avec la fréquentation touristique permet, sur le long terme, d'évaluer plus précisément le poids du tourisme sur l'environnement et d'adapter les stratégies touristiques en conséquence. L'objectif n'étant pas nécessairement d'aspirer systématiquement à une plus grande fréquentation du territoire, qui équivaldrait à davantage de retombées économiques, mais plutôt à une meilleure fréquentation de celui-ci. Pour reprendre les termes de R.L.ACKOFF, l'intelligence territoriale permet d'évaluer plus précisément l'efficacité des politiques publiques et des projets touristiques, afin de tendre vers davantage d'efficacité dans le développement territorial par le tourisme.

### *1.2.2 Procéder par étapes*

Si l'utilisation du big data paraît inenvisageable pour les petites et moyennes collectivités en France, notamment par rapport au coût que représente l'utilisation des données massives à des fins d'aide à la décision, la démarche d'ouverture des données semble plus abordable. C'est d'autant plus vrai lorsque, nous l'avons vu précédemment, les territoires collaborent à leurs initiatives *open data*. Celles-ci sont l'occasion de procéder par étape dans la gestion des données territoriales : rendre ces dernières disponibles sur la plateforme nationale *data.gouv.fr* est un début encourageant, posséder sa propre plateforme territoriale (qu'elle soit régionale, interdépartementale, départementale ou même intradépartementale) devient encore plus intéressant. Cela permet d'associer plus efficacement, nous l'avons expliqué, les acteurs du territoire à la démarche. L'autre

avantage très important à la mise en place d'une plateforme territoriale réside dans les possibilités d'élargissement de ses fonctionnalités et de son réseau.

Les institutionnels du tourisme profitent directement de ce type de plateforme, en cela qu'il est beaucoup plus facile d'envisager l'évolution des SIT traditionnels dès lors que le territoire dispose d'outils aux fonctions similaires, mais dont l'atout est l'aspect collaboratif. Une plateforme open data territoriale permet de procéder à la pollinisation de ses données dans un cadre déjà défini par les acteurs publics, et participe du renforcement de leur écosystème.

Dans la perspective de l'établissement d'une intelligence territoriale, ces plateformes sont une formidable base de travail pour élaborer les outils d'une utilisation plus approfondie des données numériques. Il est aussi plus facile de s'accorder sur un modèle de gouvernance d'un tel projet en s'appuyant sur les réussites et expériences tirées de la collaboration passée entre les participants à l'initiative *open data*. Les CTAP instaurés par la loi MAPTAM sont un moyen pour les territoires d'élaborer de tels projets. Réunissant les représentants des différents échelons territoriaux, ils sont l'occasion d'aborder spécifiquement la question des données numériques, notamment dans le cadre de la compétence économique de la région. Celle-ci peut procéder à la mise en place d'une CTEC, dans le cadre spécifique du tourisme notamment, pour associer les départements à ce type de projets.

L'objectif est alors de passer d'une situation initiale, où les acteurs publics utilisent un portail *open data* national indépendamment de considérations territoriales, à une situation souhaitable : celle où les acteurs publics collaborent, mettant à profit le mille-feuille administratif français, afin de placer leur territoire au centre de leur démarche *open data*. Cette transition peut être réalisée en dotant les territoires d'une véritable plateforme data, capable de stocker les données du territoire et d'héberger les portails de chacun, ou par l'utilisation d'APIs (*application programming interface*) permettant d'accéder aux données stockées sur un serveur distant par un portail hébergé localement. C'est le cas de uDataJS, librairie javascript exploitant l'API uData de la plateforme *data.gouv.fr* qui permet d'intégrer un catalogue de données ouvertes, stockées sur la plateforme nationale, sur son propre site internet ou portail *open data*.

Enfin, une telle situation pose les jalons de ce qu'on appellera l'horizon désirable : la plateforme *open data* territoriale devenue véritable plateforme transversale de collaboration, ainsi que d'échange et de récolte des données liées au territoire. On peut alors parler de *Big Data* territorial.

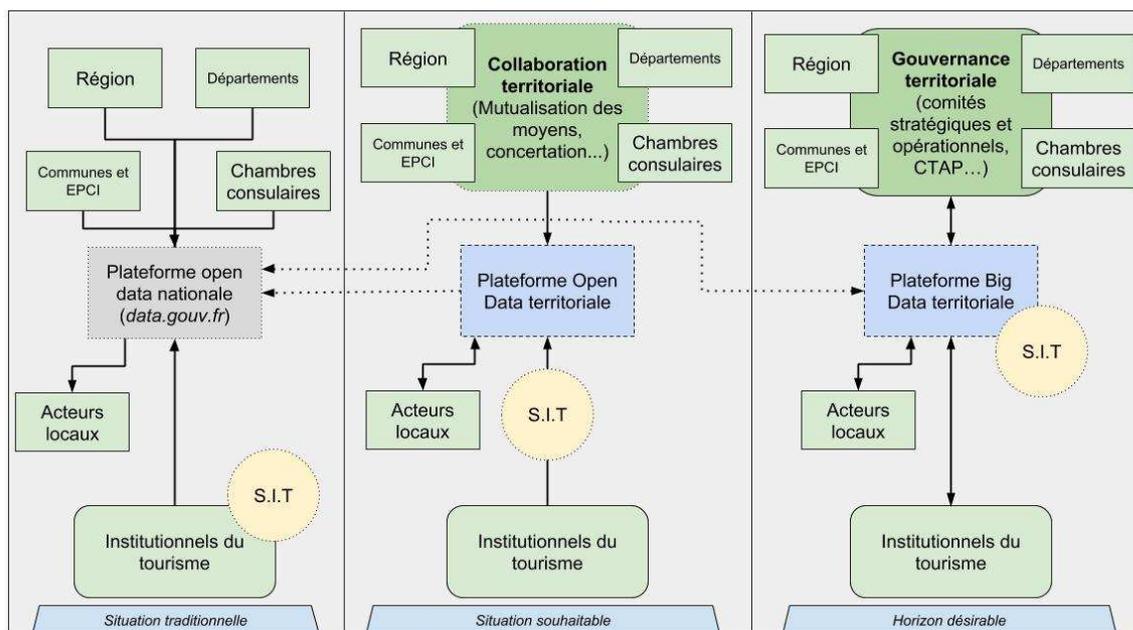


Figure 8 Etapes de l'intelligence territoriale par l'ouverture des données publiques

## 2. Tirer profit de la réforme territoriale pour la mise en place de territoires intelligents

### 2.1 La région, un pilote potentiel pour la gestion des données territoriales ?

Suite à la réforme territoriale, notamment les lois MAPTAM et NOTRe, la région dispose de plusieurs atouts dans la mise en place d'intelligences territoriales. La loi précise qu'elle anime les pôles de compétitivité, dans le cadre de son chef de filât économique, qui ont pour but depuis 2004 de stimuler l'innovation, de soutenir le développement de projets collaboratifs et d'accompagner le développement des entreprises membres. Ils réunissent, sur un territoire donné et autour d'une thématique particulière, des entreprises, startups, centres de recherche et établissements de formation, notamment sous la forme de *hubs* technologiques. C'est par exemple le cas du technopôle Izabel de Bidart (Pyrénées-Atlantiques), qui fait office de hub spécialisé dans le numérique de pointe au pays basque.

La région est aussi confirmée comme l'autorité organisatrice des transports sur son territoire. Cela comprend notamment les transports ferroviaires, et fait de la région le principal interlocuteur de la Société Nationale des Chemins des Fer (SNCF) en France, mais

également les gares publiques routières dont la gestion leur est transférée depuis le département au titre de la compétence « transports interurbains ». Enfin, c'est la région qui, au travers du Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET), est en charge de l'aménagement du territoire à grande échelle et du respect de l'environnement des politiques publiques. Le SRADDET fixe non seulement les objectifs visant à désenclaver les territoires ruraux, à renforcer l'équilibre territorial et à garantir une gestion économe de l'espace, mais également les objectifs de valorisation de l'énergie, de lutte contre le changement climatique et la pollution de l'air.

La région est donc toute indiquée pour soutenir, par ses moyens budgétaires et humains, une politique de développement de l'intelligence territoriale dans sa circonscription. Celle-ci correspond à l'exercice de sa compétence tourisme et met au profit des territoires son statut de chef de file économique. Comme expliqué plus haut, soutenir les politiques d'open data territoriales ouvre la voie à une véritable politique d'utilisation des données par les collectivités. Il convient alors de réfléchir à cette mise en place sous deux angles : le premier est celui de l'aspect technique, et technologique. Quelle forme donner à une plateforme data territoriale ? Peut-on doter le territoire d'un *data center* ? Comment mettre à profit l'utilisation de l'Internet of Things (IoT) et des objets connectés pour la collecte des données ? Comment anime-t-on la démarche auprès des collectivités ?

L'autre élément de réflexion concerne le modèle de gouvernance d'une démarche territoriale d'utilisation des données : cela soulève la question de la participation de chacun à la démarche, de la forme des organes de concertation et des organes de décision et de la relation entre les acteurs de cette gouvernance territoriale des données et les décideurs publics. Ces considérations nécessitent la mise en place de groupes de travail, au sein des territoires, dont la mission et la composition peut être définie, par exemple, au sein des CTAP dont une éventuelle commission tourisme peut être mandatée pour étudier la question et aboutir à une initiative territoriale concertée.

## 2.2 Le potentiel d'initiative des territoires suite à la réforme territoriale

### 2.2.1 Le cas particulier des smart cities

On trouve un cas d'étude intéressant de ces nouvelles formes de collaboration territoriale à travers la particularité de certaines métropoles et grandes communes françaises qui ont déjà entamé leur expérimentation d'une utilisation publique des données numériques. On

parle de *smart city* pour désigner les villes ayant recours aux technologies de l'information et de la communication (TIC) pour réduire les coûts de gestion municipaux en améliorant la qualité des services, notamment l'eau, l'énergie et les transports. Ces communes, disposant du statut de métropole créé par la loi MAPTAM et dotés de compétences particulières, expérimentent la collecte massive de données, le développement d'algorithmes et l'utilisation d'infrastructures connectées (des lampadaires transmettant pression atmosphérique et température en temps réel, par exemple). Elles sont ainsi en bonne position pour développer leur utilisation des données numériques vers la direction aujourd'hui souhaitée : prioriser le développement durable et dynamiser la participation citoyenne. L'*open data* place en effet l'usage des données, nous l'avons vu, au cœur des considérations démocratiques locales. On parle parfois, pour désigner ce nouveau modèle de *smart city* envisagé, de ville inclusive.

Néanmoins, et quand bien même les contraintes techniques et financières s'avèrent moins importantes que pour les communes plus modestes, ces *smart cities* sont souvent confrontées à un problème d'appréhension des décideurs publics. En résulte des investissements souvent limités à la supervision et maintenance des réseaux mis en place, sans réelle volonté d'inscrire cette utilisation des données dans une stratégie plus ambitieuse. Une situation que Jacques PRIOL (2017, p. 121) explique par le fait que les sociétés informatiques et startups qui apportent des solutions en matière d'utilisation des données diffèrent des opérateurs traditionnels des métiers techniques de la ville. La gestion des données municipales est alors le plus souvent l'objet d'une Délégation de Service Public (DSP), grâce à laquelle de grands groupes privés financent et maîtrisent ces nouveaux usages de la donnée. En résulte une certaine distance, réelle et perçue, entre les décideurs et ces dispositifs *big data*. Or, les décideurs publics peuvent bénéficier de ces outils pour améliorer la prise de décision.

Ainsi, l'*open data* appelle les territoires à considérer les attentes des habitants en termes de démocratie locale et de transparence. Ces nouvelles attentes poussent les services publics à envisager des utilisations innovantes de la donnée, et conséquemment à repenser les modèles traditionnels de collaboration territoriale. Dans le cas de la *smart city*, équiper le territoire en infrastructures et développer un dispositif d'analyse des données constitue une première étape vers cette fin, mais révèle également que la mise en place d'une stratégie territoriale de la donnée passe surtout par la prise en compte de nouveaux partenaires et l'implication des décideurs publics. Ceci est également vrai pour

les territoires plus vastes, pour lesquels de tels dispositifs représentent encore un coût trop important pour les collectivités concernées.

### 2.2.2 Le Pays Basque : vers un EPCI intelligent ?

Au lendemain de l'entrée en vigueur de la loi NOTRe, 10 intercommunalités du département des Pyrénées-Atlantiques ont fusionné au sein de la communauté d'agglomération du Pays Basque. Il s'agit aujourd'hui de la communauté d'agglomération regroupant le plus de communes en France, et sa population dépasse les 300.000 habitants, ce qui n'est pas le cas pour 25 départements français.

Le technopôle Izarbel, spécialisé dans le numérique de pointe, regroupe plus de 100 entreprises, l'école d'ingénieurs de l'ESTIA et le cluster Pays Basque Digital, dont la mutualisation des besoins et ressources est un axe stratégique de développement. Ce pôle de compétitivité local offre à la communauté d'agglomération des outils performants pour élaborer l'intelligence territoriale locale, et profite à des initiatives touristiques telle que le cluster touristique GOazen, regroupant plus de 500 entreprises et professionnels du tourisme et animé par la Chambre du Commerce et de l'Industrie (CCI) de Bayonne-Pays-Basque. Le cluster touristique du pays basque a pour objectif le renforcement de la compétitivité économique du territoire et le développement d'un tourisme respectueux des valeurs locales. Il prend surtout la forme d'un espace collaboratif, cherchant à décloisonner les stratégies touristiques de chacun et à tendre vers une démarche collective sur le territoire de la nouvelle intercommunalité.

Le contexte de la communauté d'agglomération Pays Basque est très favorable à une démarche d'intelligence territoriale locale. Le territoire est doté d'un site spécialisé dans le traitement des données, le développement d'outils *big data* et le stockage de grandes quantités de données. Des entreprises comme Aditu, spécialisée dans le stockage et la sécurisation de quantités massives de données, ou Hupi, spécialisée dans l'analyse prédictive et les technologies *big data*, sont un atout territorial non négligeable. La problématique technique, ou technologique, telle que détaillée plus tôt est ainsi en grande partie réglée : le territoire est équipé d'un *data center*, situé à Bidart, et peut compter sur des professionnels de la donnée, présents localement.

De son côté, la question de la gouvernance des données territoriales, et touristiques, de l'intercommunalité basque est également plus facile à régler. Le territoire dispose d'un EPCI à fiscalité propre, dont le fonctionnement est déjà l'objet de concertations et d'expérimentation pour le bon déroulement de l'administration. Enfin, la composante

tourisme est, elle aussi, plus facile à appréhender, en cela que le cluster *GOazen* fédère déjà les acteurs du tourisme sur le territoire.

Nous rencontrons alors la problématique suivante :

---

**Comment les collectivités et institutionnels du tourisme peuvent-ils conjointement profiter de la réforme territoriale pour envisager leur démarche d'ouverture des données comme un moyen d'améliorer la gouvernance de leur territoire et l'efficience de son développement ?**

---

Les obstacles rencontrés par les collectivités territoriales, et par les institutions du tourisme qui en émanent, à l'ouverture des données appelle à une réorganisation des organisations concernées et à un changement de paradigme quant à la place des données et informations possédées par chacun. Les lois MAPTAM et NOTRe représentent une occasion de procéder à cette réorganisation dans le cadre de la réforme territoriale, et incluent dans leur contenu législatif certains outils qui se révèlent pratiques pour procéder à cette réorganisation. Les démarches d'ouverture des données, telles qu'elles sont menées aujourd'hui en France dans leur phase expérimentale, laissent entrevoir le potentiel de l'usage des données numériques par les acteurs publics. Dans le cadre du développement d'un territoire par le tourisme, celles-ci semblent orienter l'action publique vers un renforcement des dynamiques de gouvernance territoriale et la promotion d'écosystèmes intelligents et interactifs. L'enjeu est alors de concevoir l'ouverture des données comme un moyen, et de faire de sa démarche *open data* une étape vers l'intelligence territoriale et un outil de gestion territoriale de la donnée.

Il faut alors vérifier ces hypothèses par la mise en place d'un modèle d'analyse et envisager une application de ce modèle sur un terrain d'étude particulier.

### *PARTIE 3*

OUVERTURE DES DONNEES ET NOUVELLE  
ORGANISATION TOURISTIQUE EN OCCITANIE : UNE  
DEMARCHE D'INTELLIGENCE TERRITORIALE ?

La région Occitanie, née suite à l'entrée en vigueur de la loi relative à la délimitation des régions, offre un cas d'étude intéressant concernant l'approche qui y est adoptée de l'ouverture des données. Dans le secteur du tourisme en particulier et auprès des collectivités en général, l'Occitanie a mis et mets en place, dans le cadre de sa réorganisation territoriale, plusieurs dispositifs de gestion des données accompagnés de modèles de gouvernance élargie. La logique régionale est la suivante : faire de la région non pas un chef de file, qui dirigerait plus ou moins les stratégies locales de la donnée, mais bien un animateur de cette transformation des organisations.

Nous présenterons dans un premier temps la situation de la nouvelle organisation du tourisme en Occitanie, et les initiatives *open data* lancées à l'échelon régional. Nous poursuivrons en proposant un modèle d'analyse de cette démarche *open data* visant à vérifier si celle-ci témoigne d'une dynamique d'intelligence collective.

---

## CHAPITRE 7 : La démarche *open data* en Occitanie, analyse et prospection

---

---

### Introduction

---

Dans le cadre de la vérification de ces hypothèses sur le terrain, nous avons choisi de nous intéresser au cas de la région Occitanie. La démarche *open data* de celle-ci est en effet déjà bien engagée, et elle est l'occasion de s'adonner, d'une part, à un exercice d'observation des travaux réalisés, et surtout, d'autre part, de procéder à une analyse prospective dans le but de déterminer en quoi cette démarche peut s'inscrire dans une logique d'intelligence territoriale.

Nous reviendrons dans un premier temps sur les modifications apportées à l'organisation territoriale du tourisme en Occitanie, notamment par l'institution d'un nouveau comité régional du tourisme suite à la fusion des CRT Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon. Ce sera l'occasion de tenter de vérifier si la nouvelle organisation régionale du tourisme témoigne d'une volonté d'en adapter la forme et les rouages à la révolution numérique. Par la suite, nous replacerons cette réorganisation dans le cadre plus général de l'ouverture des données en région Occitanie, pour enfin dégager des pistes prospectives pour l'établissement d'une situation d'intelligence territoriale par la gestion des données numériques.

## 1. Organisation du tourisme en Occitanie au lendemain de la réforme territoriale

### 1.1 Organisation du tourisme territorial dans la région Occitanie : une illustration du mille-feuille administratif français.

Suite à la loi relative à la délimitation des régions du 16 Janvier 2015, les régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées ont fusionné pour former la région Occitanie. Celle-ci est *de jure*, depuis la loi NOTRe, le chef de file économique du territoire. En matière de tourisme, la compétence restant partagée entre les différents échelons administratifs, la région se voit renforcée, d'une part, dans le cadre de sa compétence économique et, d'autre part, suite aux dispositions contenues dans les loi MAPTAM et NOTRe. Par le biais des CTAP et la possibilité de mettre en place des Conventions Territoriales d'Exercice Concerté (CTEC), la région est en position pour s'établir un rôle de coordination et d'organisation des politiques touristiques territoriales.

Le territoire comprend deux métropoles, Toulouse Métropole et Montpellier Méditerranée Métropole, qui profitent également de compétences particulières à leur statut dans les domaines du tourisme et de l'économie. 13 départements, disposant chacun d'une ADT ou d'un CDT, et 161 intercommunalités, appelées à se doter d'un OT intercommunal, viennent compléter le tableau administratif occitan. Cette multitude d'acteurs publics (qui ne compte pas les Syndicats d'Initiative (SI), chambres consulaires, parcs nationaux régionaux et parcs nationaux de France notamment) sont tous concernés par la question du tourisme territorial. La compétence étant partagée suite à l'entrée en vigueur de la loi NOTRe le 1<sup>er</sup> Janvier 2017, l'un des premiers chantiers de la région, en la matière, est de réorganiser le tourisme territorial. Le 30 Juin 2017, suite à un processus de concertation impliquant tous les échelons du territoire, la région a adopté son Schéma Régional de Développement du Tourisme et des Loisirs (SRDTL), intitulé « *Cap sur l'innovation touristique !* ». Celui-ci marque la naissance du Comité Régional du Tourisme (CRT) d'Occitanie, par la fusion des ex-CRT Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées et de l'ex-fédération régionale des offices de tourisme et syndicats d'initiative de Midi-Pyrénées.

## 1.2 Un nouveau Comité Régional du Tourisme d'Occitanie pour une nouvelle politique régionale.

### 1.2.1 L'élaboration d'une nouvelle gouvernance du tourisme.

Le CRT d'Occitanie a pour objectif de porter les ambitions régionales en matière de tourisme, telles qu'elles sont détaillées dans le SRDTL « Cap sur l'innovation touristique ! » portant sur la période 2017-2021.

D'une part, l'accent a été mis sur la volonté de définir une nouvelle gouvernance, « où chaque acteur positionne son action à une échelle pertinente tant au niveau du marketing que des politiques publiques »<sup>44</sup>, en associant les métropoles, départements et intercommunalités à la démarche. La concertation aboutissant à la définition du SRDTL d'Occitanie a eu lieu dans le cadre des réunions de la commission tourisme de la CTAP le 11 Mai 2017, et par l'audition des territoires (départements et intercommunalités notamment) au cours de 13 réunions départementales durant l'année. Est également ressortie de ces délibérations la nécessité de doter la région d'un modèle de gouvernance adapté aux objectifs fixés : le développement des partenariats entre institutionnels du tourisme et acteurs privés, l'harmonisation des politiques touristiques, l'amélioration de la lisibilité des politiques publiques et la promotion d'une dynamique collective sur le territoire. C'est ainsi que, dans le cadre du SRDTL d'Occitanie de 2017-2021, la région a annoncé la mise en place de plusieurs organes de concertation, de délibération et de suivi des actions menées pour atteindre ces objectifs.

Une CTEC est ainsi envisagée pour la mise en place d'un « comité stratégique de pilotage territorial » et de comités techniques dans les départements et métropoles, co-animés avec la région. Leur objectif serait d'assurer la coordination, l'animation et le suivi des projets touristiques. Pour assurer le suivi et la mise en œuvre des recommandations du SRDTL, la région Occitanie considère de maintenir une commission tourisme au sein de la CTAP. Elle serait l'organe d'échange continu avec les territoires. Le SRDTL préconise également l'élaboration d'un plan stratégique marketing co-construit par le CRT, les CDT/ADT et les OT, et un schéma de formation professionnelle visant à répondre aux enjeux de la transformation numérique et aux nouveaux besoins des visiteurs.

Enfin, le SRDTL prévoit la mise en place d'un schéma d'organisation d'intelligence économique, spécifiquement destiné à homogénéiser les outils de l'observation

---

<sup>44</sup> Région Occitanie (DELGA Carole). *Cap sur l'innovation touristique : SRDTL de la région Occitanie 2017-2021 [en ligne]*. Disponible sur <https://goo.gl/Rze6Tt>. (Consulté le 22/01/2018).

touristique, à améliorer la gestion de l'information et la veille stratégique sur le territoire. Il est précisé que le CRT sera chargé de la mise en œuvre opérationnelle de ce projet, piloté par la région elle-même.

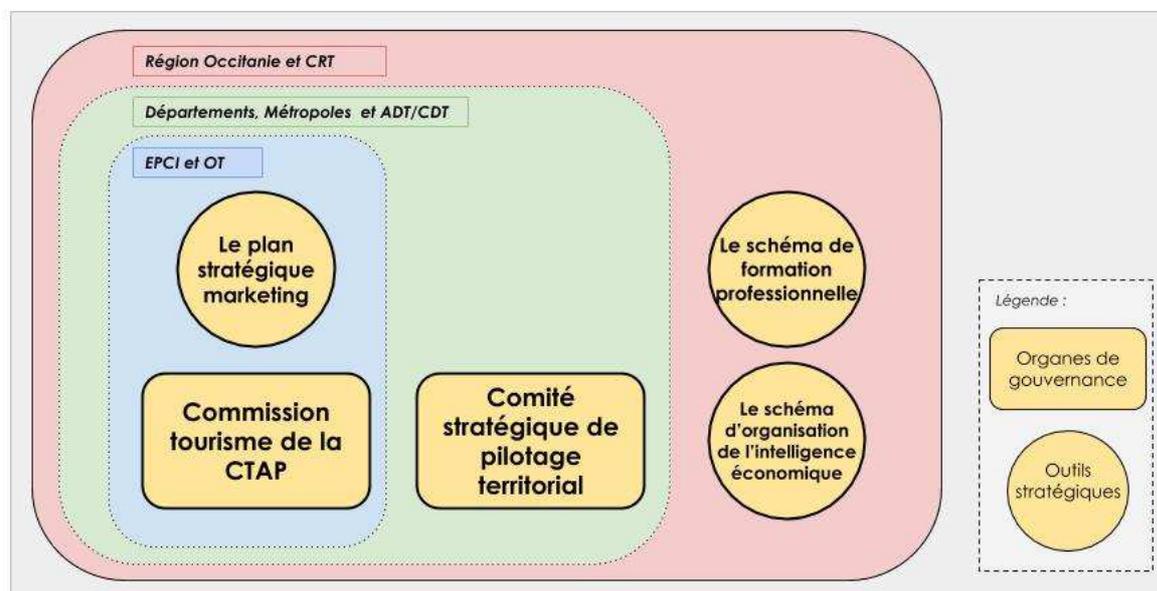


Figure 9 Gouvernance et outils stratégiques du tourisme en Occitanie

### 1.2.2 Un projet d'intelligence économique.

Le SRDTL d'Occitanie, « Cap sur l'innovation touristique ! », fait également de l'intelligence économique et de la veille touristique un des axes stratégiques de la région. Pour supporter la stratégie marketing régionale élaborée en partenariat avec les collectivités territoriales d'Occitanie, la région envisage, entre autres, de digitaliser le tourisme régional afin de s'adapter aux mutations numériques du secteur touristique en termes d'usages et d'offres notamment. L'objectif affiché est de « maîtriser la gestion de l'offre « institutionnelle » issue de ses partenaires (ADT/CDT, OT...) mais aussi de l'interconnecter avec d'autres sources de données (Big Data, systèmes partenaires...) »<sup>45</sup>.

Pour atteindre cet objectif, le SRDTL propose de structurer une plateforme de e-tourisme régionale, dont le but est de mettre à disposition des professionnels du tourisme une interface d'échange, de collaboration et de diffusion de l'information. La région compte s'appuyer sur le Réseau Régional d'Information Touristique (RRIT), composé des institutionnels, de représentants de filières professionnelles ou de labels (Gîtes de France,

<sup>45</sup> Région Occitanie (DELGA Carole). *Cap sur l'innovation touristique : SRDTL de la région Occitanie 2017-2021 [en ligne]*. Disponible sur <https://goo.gl/Rze6Tt>. (Consulté le 22/01/2018).

FRHPA<sup>46</sup>...), de professionnels du tourisme (prestataires, hôteliers...) et naturellement de partenaires régionaux au premier rang desquels le conseil régional d'Occitanie. Le RRIT d'Occitanie collecte les données et l'information touristique par le biais des OT, CDT et ADT qui interrogent régulièrement les professionnels du tourisme du territoire puis enregistrent l'information sur l'ensemble des SIT. L'information est ensuite mutualisée au niveau régional, par transfert des jeux de données notamment.

A cet égard, doter le RRIT d'une plateforme e-tourisme, permettant à chaque membre du réseau de saisir ses données et informations directement sur un outil commun représente une évolution naturelle du processus de veille touristique régionale. Cette plateforme e-tourisme est surtout, comme nous en avons présenté l'idée dans la partie précédente, une phase importante vers l'intelligence territoriale.

Il convient alors d'étudier comment les progrès réalisés dans le secteur du tourisme peuvent participer d'une démarche plus globale, à l'échelle du territoire régional, d'*open data* et d'utilisation des données. En résumé, cela consiste à replacer ce projet de plateforme e-tourisme et la gouvernance qui lui est associée dans le contexte de l'intelligence territoriale en Occitanie.

## 2. OpenData Lab : Une démarche *open data* régionale

### 2.1 Expérimentations et initiatives *open data* en Occitanie

#### 2.1.1 Un territoire-pilote de l'ouverture des données

Pour replacer la démarche de la région dans son contexte, l'Occitanie est considérée comme un territoire-pilote de la politique nationale d'ouverture des données. Elle a en effet été sélectionnée dans le cadre du projet OpenDataLocale<sup>47</sup> de l'association OpenDataFrance, lancé en Décembre 2016 et commandé conjointement par le Secrétariat d'Etat au Numérique et le Secrétariat d'Etat aux Collectivités Locales, parmi neuf territoires-pilotes : les régions Occitanie, PACA, Bretagne, Auvergne-Rhône-Alpes et Bourgogne-Franche-Comté, les départements de Charente Maritime, de Loire Atlantique et du Val-de-Marne, et la communauté d'agglomération Mulhouse-Alsace-Agglomération.

---

<sup>46</sup> Fédération régionale de l'hôtellerie de plein air.

<sup>47</sup> Consultable en ligne sur <http://opendatalocale.net/le-projet/>.

L'objectif était, entre autres, de fournir un support méthodologique et techniques aux collectivités de ces territoires pour que celles-ci accompagnent les communes dans leur démarche locale d'*open data*. L'association OpenDataFrance observait alors les expériences menées dans ces territoires pour nourrir son rapport sur la situation de l'ouverture des données en France et dégager des initiatives particulièrement efficaces.

### *2.1.2 Le projet OpenData Lab : une approche itérative et concertée*

C'est dans ce contexte que la région Occitanie a bénéficié du fonds « Transition numérique de l'Etat et modernisation de l'action publique », institué en 2014 au titre du Programme d'Investissements d'Avenir (PIA)<sup>48</sup>, pour l'élaboration du projet OpenData Lab Occitanie<sup>49</sup>. Ce projet vise notamment à accompagner les communes dans leur initiative d'ouverture des données mais également à promouvoir leur réutilisation sur le territoire, en prenant en compte les besoins des destinataires. La méthodologie déployée par OpenData Lab, qui définit son fonctionnement comme celui d'une « startup d'Etat », est intéressante au titre qu'elle rejoint les recommandations de Jacques PRIOL (2017). C'est en effet au travers de la thématique de l'eau, par approche itérative, que le projet occitan a commencé à expérimenter l'ouverture des données en s'assurant de leur pertinence auprès des utilisateurs.

Le projet est conduit par un comité de pilotage, regroupant plusieurs collectivités territoriales, et doté d'une plateforme de valorisation des données ouvertes. Il fait régulièrement appel à un réseau d'experts (des experts techniques, méthodologiques, juridiques ou entreprises du numérique en fonction des cas) pour trouver des solutions aux problèmes rencontrés par les collectivités et services publics. OpenData Lab prend également en compte les besoins des destinataires de ces données publiques en incluant dans son fonctionnement la consultation systématique d'un cercle de réutilisateurs, dont le rôle est de fournir aux animateurs et responsables du projet des retours critiques et des propositions quant aux réalisations achevées.

---

<sup>48</sup> Le PIA a été institué dans le cadre de la loi MAPTAM.

<sup>49</sup> Le projet dispose d'un site internet consultable sur <http://www.opendatalab.fr/>.

La démarche *open data* de la région Occitanie est, à ces égards, résolument innovante. En plaçant les besoins des destinataires et acteurs locaux au cœur de leur dispositif, le projet OpenData Lab est un jalon capital dans la transition numérique du territoire et la mise en place d'une dynamique d'intelligence territoriale.

## 2.2 Une étape vers l'intelligence territoriale occitane

### 2.2.1 Transversalité et décloisonnement des silos

A terme, l'ambition du projet OpenData Lab est d'associer le plus grand nombre possible de structures à la démarche régionale, prioritairement les petites collectivités territoriales. Au-delà de la thématique de l'eau, OpenData Lab compte élargir son champ d'action pour augmenter le volume de données exploitables et en diversifier les domaines.

Cette démarche itérative encourage le décloisonnement des services et va dans le sens d'un renforcement de la transversalité dans la gestion des données publiques, à la fois au sein des administrations, institutions et collectivités mais aussi et surtout entre ces différents acteurs du développement territorial. Nouer des partenariats autour d'autres thématiques-clé du territoire, comme les transports, la pollution environnementale, la santé ou, évidemment, le tourisme est une prochaine étape essentielle. C'est en cela que le SRDTL d'Occitanie pour la période 2017-2021, par les objectifs fixés en matière d'intelligence économique, constitue un atout important pour la région. La gouvernance touristique instaurée sur le territoire, au travers de la commission tourisme de la CTAP et du comité stratégique de pilotage territorial, permet aux responsables du projet OpenData Lab de disposer d'un interlocuteur de choix pour la valorisation des données diffusées à l'échelle régionale. Le procédé est, ici, d'autant plus facilité que le schéma d'organisation de l'intelligence économique prévu par le SRDTL doit aboutir à la mise en réseau des acteurs du tourisme et au regroupement des données touristiques sur le territoire.

Du côté du nouveau CRT d'Occitanie, l'initiative OpenData Lab est l'occasion d'enrichir logiquement l'écosystème des professionnels du tourisme. Tel que Karine Feige le préconisait en 2013, l'aspect collaboratif de l'ouverture des données en Occitanie facilite la pollinisation des données touristiques. L'expérience issue du projet OpenData Lab en matière de sondage des destinataires de ces données est un exemple concret de ce que celui-ci peut apporter en termes de valorisation des données au CRT occitan.

### 2.2.2 Une base solide pour l'intelligence territoriale occitane

Les destinataires évidents de la politique nationale d'*open data* sont les entreprises, startups et autres organisations privées qui participent à la croissance et au développement national. Un autre destinataire important, comme nous l'avons vu, est la collectivité territoriale elle-même, à des fins de développement territorial et d'aide à la décision dans la conduite des politiques publiques. Lorsque l'on étudie la situation de la région Occitanie sous l'angle du cycle de l'information territoriale, en prenant en compte l'initiative OpenData Lab et les recommandations du SRDTL, il apparaît que seule l'étape d'expression des besoins (concernant les collectivités) n'est pas totalement prise en compte dans la gestion des données territoriales.

L'intelligence territoriale, c'est pourtant bien un des objectifs que la région s'est fixés en se lançant dans l'*open data*. Le souhait du conseil régional est en effet de définir, à terme, une stratégie globale de la donnée. Pour y parvenir, cela consiste à doter la région d'un lac de données territoriales, publiques comme privées, par l'association d'entreprises au projet notamment. Cela consiste en outre à permettre aux décideurs publics de procéder à leur utilisation notamment grâce à l'intelligence artificielle. Cette ambition rend compte de la possibilité, comme nous l'avons présentée dans la partie précédente de ce mémoire, d'envisager l'*open data* comme une étape vers une utilisation approfondie des données territoriales. Un dispositif *big data* régional reposerait sur le stockage local de ces données territoriales à l'aide d'un *data center*, sur l'association des acteurs publics et privés du développement territorial à la démarche, sur l'automatisation des process de traitement des données (la récolte par la mise en réseau d'objets connectés ou la mise à jour en temps réel par exemples) et, surtout, sur l'implication des décideurs publics dans le procédé.

Il est alors tout indiqué de capitaliser sur les progrès réalisés dans le cadre de l'ouverture des données : ses organes de gouvernance, ses réseaux, ses outils et dans le cas de l'Occitanie, la plateforme de valorisation des données d'*OpenData Lab*.

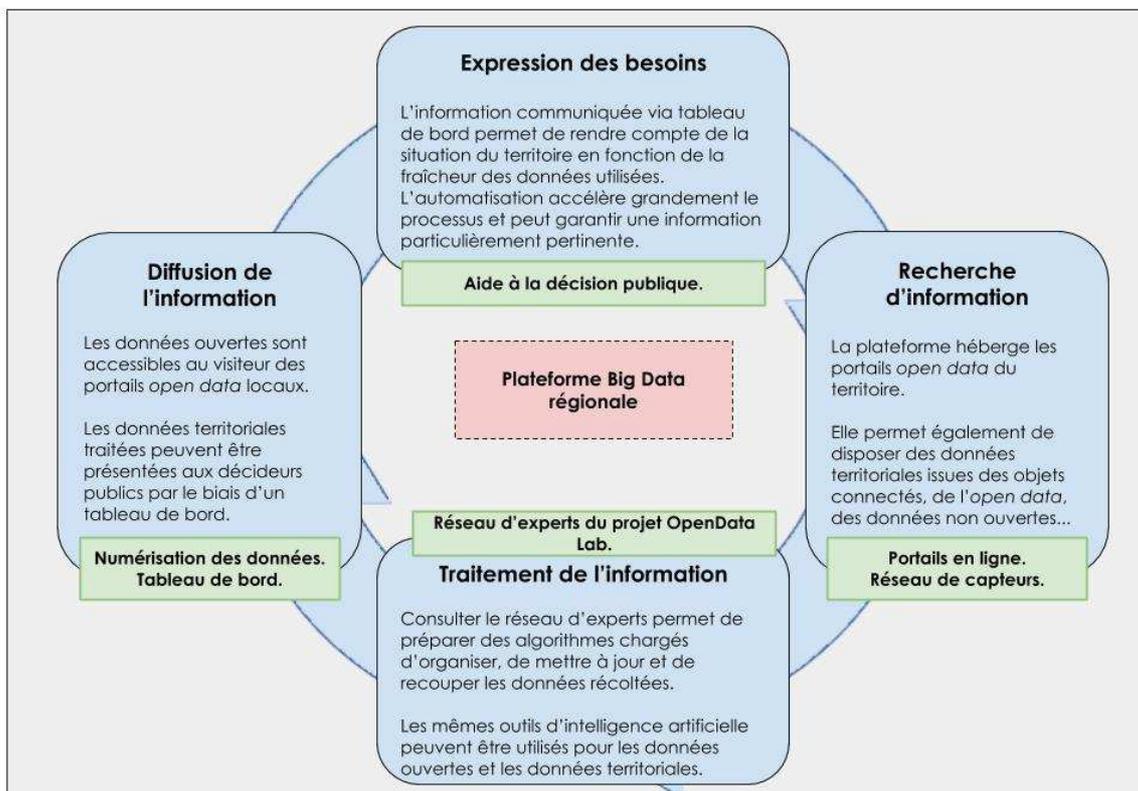


Figure 10 Schéma prospectif de l'intelligence territoriale dans la région Occitanie

### 3. Méthodologie et grille d'analyse d'une démarche *open data*.

Pour vérifier nos deux premières hypothèses, on procède à l'analyse des solutions proposées par les territoires pour engager pleinement les collectivités et institutionnels du tourisme dans leur démarche d'*open data*. Il s'agit de déterminer, ce faisant, si les initiatives observées témoignent, d'une part, d'un renforcement ou de la mise en place d'une situation de gouvernance territoriale et, d'autre part, si les modifications provoquées par la réforme territoriale s'avèrent en être un atout. Concernant la troisième hypothèse, on procède ici à l'analyse de la situation territoriale dans le contexte de l'ouverture des données pour dégager les éléments constitutifs de la démarche *open data* locale qui témoignent d'une dynamique d'intelligence territoriale. Cela consiste à proposer un cycle de l'information territoriale, qui prend en compte les progrès réalisés dans l'articulation des acteurs locaux, la valorisation des données et informations partagées et les moyens techniques et humains déployés.

La grille d'analyse d'une démarche *open data* motrice de la gouvernance territoriale se présente alors comme suit :

	Problème(s) rencontré(s)	Solution(s) envisagée(s) ou appliquée(s)	Nouveaux outils juridiques mis en application	Sujet à une gouvernance territoriale ?	Acteurs associés
Budget					
Animation					
Organisation					
Stockage des données					
Valorisation des données (contextualisation, traitement...)					
Diffusion des données					

*Tableau 1 Grille d'analyse d'une démarche open data territoriale*

Dans un deuxième temps, on replace la démarche étudiée dans le contexte de l'intelligence territoriale, à l'aide du schéma du cycle de l'information présenté plus tôt (figure 10, p.88), pour mettre en évidence les perspectives d'approfondissement de l'ouverture des données et démontrer que celle-ci constitue une étape dans un processus plus vaste d'aide à la décision territoriale.

La démarche itérative et concertée de la région Occitanie en matière d'ouverture des données publiques constitue une bonne occasion d'en développer les moyens et les objectifs, et d'en faire une véritable démarche d'intelligence territoriale basée sur une gestion régionale des données numériques. La nouvelle gouvernance touristique, instaurée par le SRDTL et mise en place à l'aide des dispositions de la loi MAPTAM, permet à OpenData Lab de disposer d'un interlocuteur privilégié dans la perspective de concevoir une plateforme territoriale de gestion des données. Celle-ci, alimentée par des données touristiques, des données des services d'administration, des données récoltées par les métropoles de Toulouse et Montpellier, offrirait alors aux décideurs publics une ressource stratégique pour assister la prise de décision et faciliter le diagnostic territorial.

La région occitane nourrit des ambitions quant à leur utilisation des données numériques, ce qui constitue un moteur important dans son innovation en matière d'ouverture des données. La perspective de faire de l'Occitanie une *smart region* explique en partie les moyens importants attribués à OpenData Lab, mis à contribution dans son expérimentation territoriale de l'*open data*. En concevant celle-ci comme une étape vers l'intelligence territoriale, la région place la valorisation des données et l'écoute des destinataires de celles-ci au centre de sa stratégie, et renforce en conséquence les dynamiques de collaboration et de partage sur son territoire.

---

## Conclusion générale

---

La question de l'ouverture des données publiques dans les territoires touristiques renvoie, en définitive, à celle du rôle que vont jouer les collectivités et institutionnels du tourisme dans le développement territorial de demain. Propulsée par des considérations économiques et démocratiques, l'ouverture des données revêt en réalité un enjeu de développement dont le tourisme est un facteur important. La collaboration territoriale, parfois interterritoriale, permet non seulement de doter les collectivités des moyens techniques et humains pour procéder à leur propre démarche *open data*, mais aussi et surtout de poser les jalons de l'action publique à l'ère du numérique. Les données et informations détenues par les différentes organisations publiques constituent autant une richesse pour les collectivités que pour les entreprises, startups et acteurs économiques privés. Leur apport devient particulièrement intéressant dès lors que l'on prend en compte le contexte économique et environnemental à long terme.

Faire de l'intelligence territoriale l'objectif de l'ouverture des données, c'est préparer les collectivités, chambres consulaires, institutionnels du tourisme et autres acteurs publics concernés à envisager la démarche comme un moyen plutôt qu'une fin. Cela offre un cadre clair pour la mise en place de dynamiques de gouvernance territoriale, cette dernière se révélant un outil efficace pour promouvoir l'*open data* dans les territoires.

On pourrait dégager une perspective d'approfondissement de cette réflexion par l'étude spécifique d'une véritable plateforme territoriale de valorisation et d'utilisation des données, telle que celle développée par la région Occitanie, afin d'en analyser l'impact sur la gouvernance territoriale du tourisme et les possibilités offertes en termes de prise de décision et de développement territoriaux.

---

## Bibliographie

---

### Ouvrages :

- BARREY Guy, MICHAUD Jean-Luc. *Acteurs et organisation du tourisme*. Bruxelles : Editions De Boeck Supérieur, 2012, 174p.
- BAUELLE Guy, GUY Catherine, MERENNE-SCHOUMAKER Bernadette. *Le développement territorial en Europe : Concepts, en jeux et débats*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes, 2011, 281p.
- BOTTI Laurent, PEYPOCH Nicolas, SOLONANDRASANA Bernard. *Ingénierie du tourisme*. Bruxelles : Editions De Boeck Université, 2008, 167p.
- BRUC Mathieu, GONZALEZ Sébastien, PERROY François (dir.). *M-tourisme et géolocalisation au service du développement touristique*. Voiron : Territorial Editions, 2013, 113p.
- MONINO Jean-Louis, SEDKAOUI Soraya. *Big Data, Open Data et valorisation des données*. Londres : Iste Editions, 2016, 142p.
- PRIOL Jacques. *Le Big Data des territoires*. Limoges : FYP Editions, 2017, 256p.

### Mémoire :

- ROBERT Manon. *La gouvernance : outil de structuration des projets touristiques facteurs de développement territorial ?* Mémoire de Master 2 Tourisme et Développement, Toulouse : Université de Toulouse - Le Mirail, 2013, 206 p.

### Articles et Revues :

- BERTOLUCCI Yannick. Loi MAPTAM, Loi NOTRE et compétence tourisme : un enjeu majeur de réorganisation touristique. *Revue Espaces*, Septembre-Octobre 2016, n° 322, p.14-18.
- BRIZON Véronique. Réforme territoriale : un cadre législatif qui pousse à innover. *Revue Espaces*, Septembre-Octobre 2016, n° 322, p.19-23.
- FEIGE Karine. L'open data, un enjeu majeur pour les institutionnels du tourisme. *Revue Espaces*, Janvier-Février 2013, n° 310, p.17-24.
- GERILS Vianney. L'outil numérique au service de l'intelligence collective des territoires. *Revue Netcom*, 2015, 29-3/4, p.347-368 [en ligne]. Disponible sur <https://netcom.revues.org/2187> (Consulté le 12-11-2016).
- HUMBERT Pierre. Pilotage de la conception d'outils numériques. *Les cahiers du numérique*, 2010, Vol.6, p.49-75 [en ligne]. Disponible sur <https://www.cairn.info/revue-les-cahiers-du-numerique-2010-4-page-49.htm> (Consulté le 04-12-2016).

---

Table des sigles et des abréviations

---

<b>ADT</b>	Agence de développement touristique
<b>API</b>	<i>Application programming interface</i>
<b>CCI</b>	Chambre du commerce et de l'industrie
<b>CDT</b>	Comité départemental du tourisme
<b>CNIL</b>	Commission nationale de l'informatique et des libertés
<b>CRT</b>	Comité régional du tourisme
<b>CSV</b>	<i>Comma-separated values</i>
<b>CTAP</b>	Conférence territoriale de l'action publique
<b>CTEC</b>	Convention territoriale d'exercice concerté
<b>DIKW</b>	<i>Data, Information, Knowledge, Wisdom</i>
<b>DSP</b>	Délégation de service public
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale
<b>IOT</b>	<i>Internet of things</i>
<b>MAPTAM</b>	Loi de modernisation de l'action publique territoriale et affirmation des métropoles
<b>NOTRe</b>	Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République
<b>OT</b>	Office de tourisme
<b>SIT</b>	Système d'information touristique
<b>SITRA</b>	Système d'information touristique de la région Rhône-Alpes
<b>SGBD</b>	Système de gestion de base de données
<b>SRADDET</b>	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité entre les territoires
<b>SRDTL</b>	Schéma régional de développement du tourisme et des loisirs
<b>TIC</b>	Technologies de l'information et de la communication

---

## Table des figures et des tableaux

---

Figure 1. Les trois facettes du territoire selon Maryvonne LE BERRE.....	12
Figure 2 La pyramide DIKW reprise par R.L.ACKOFF.....	37
Figure 3 Les cinq étapes de l'ouverture des données selon Jean-Louis MONINO et al. (2016).....	43
Figure 4 Terrain de jeu traditionnel des institutionnels du tourisme .....	50
Figure 5 Schéma d'organisation de la gouvernance du réseau APIDAE.....	64
Figure 6 Le cycle de l'information en entreprise.....	68
Figure 7 Apports et perspectives d'approfondissement de l'open data au cycle de l'information du territoire.....	69
Figure 8 Etapes de l'intelligence territoriale par l'ouverture des données publiques ..	73
Figure 9 Gouvernance et outils stratégiques du tourisme en Occitanie .....	84
Figure 10 Schéma prospectif de l'intelligence territoriale dans la région Occitanie.....	89
Tableau 1 Grille d'analyse d'une démarche <i>open data</i> territoriale .....	90

---

## Table des matières

---

Introduction .....	6
CHAPITRE 1 : Le tourisme comme axe de développement territorial.....	9
1. Quelle approche adopter du développement territorial ?.....	10
1.1 Définitions .....	10
1.2 Des différentes approches du développement territorial .....	12
2. Le poids du tourisme dans le développement d'un territoire.....	14
2.1 Impact social et économique.....	14
2.2 Tourisme et territoire : un lien indissociable.....	16
2.3 Le tourisme au sein des collectivités et institutions publiques en France : entre considérations générales et approches spécifiques. ....	18
CHAPITRE 2 : La réforme territoriale, de nouvelles opportunités pour les territoires touristiques ?.....	22
1. Retour sur le contexte de la réforme territoriale : enjeux et objectifs.....	23
1.1 Une dynamique lancée dans les années 1980.....	23
1.2 Dans les années 2010 : les trois volets de la réforme territoriale.....	24
1.3 Enjeux et objectifs de la réforme territoriale : Des perspectives variées .....	26
2. En parallèle de la décentralisation : Transparence des pouvoirs publics et dynamiques de gouvernance .....	28
2.1 La transparence de l'action de l'Etat : quels enjeux dans le cadre du tourisme ?.....	28
2.2 Ouverture des données et dynamiques de gouvernance : une relation essentielle pour les territoires de demain ?.....	31
CHAPITRE 3 : Les données numériques, un enjeu stratégique pour les territoires touristiques. ....	34
1. Le phénomène du <i>Big Data</i> : des contraintes techniques à une nouvelle approche de la gestion des données numériques.....	35
1.1 La donnée numérique : définition et considérations.....	35
1.2 Des nouvelles problématiques liées à la gestion des données numériques : la notion de <i>Big Data</i> .....	38
2. Les territoires face au défi du <i>Big Data</i> .....	41
2.1 <i>Open Data</i> : standardisation, disponibilité et diffusion des données publiques .....	41
2.2 La gestion des données : un enjeu de développement pour les territoires.....	44
CHAPITRE 4 : Open Data, données touristiques et collaboration territoriale.....	48
1. La nécessaire restructuration des organisations et institutions publiques à l'heure de l' <i>Open Data</i> .....	49
1.1 L' <i>Open Data</i> comme enjeu majeur pour les institutions du tourisme en France.....	49

1.2	Eléments de méthode d'ouverture des données.....	51
2.	Vers la mise en place de nouvelles collaborations territoriales .....	53
2.1	La plateforme territoriale, aujourd'hui et demain. ....	53
2.2	Faire du territoire l'élément fédérateur dans la gestion des données publiques .....	55
CHAPITRE 5 :	La loi NOTRe, une opportunité pour la mise en place de gestions territoriales des données touristiques.....	57
1.	Approcher l'articulation entre collectivités et institutions touristiques de demain. ....	58
1.1	Compétence tourisme et échelons administratifs.....	58
1.2	Transversalité et nouvelles considérations territoriales .....	60
2.	Prise en compte du territoire touristique dans le cadre d'une stratégie territoriale de la donnée. .	61
2.1	Un contexte propice à l'association des institutionnels du tourisme aux stratégies territoriales de la donnée. ....	61
2.2	Coordonner et accompagner les initiatives locales.....	62
CHAPITRE 6 :	Vers l'intelligence collective dans les territoires touristiques .....	66
1.	D'une stratégie <i>open data</i> à l'intelligence territoriale dans les territoires touristiques.....	67
1.1	L'ouverture des données, une étape vers l'intelligence territoriale.....	67
1.2	L'intelligence territoriale comme horizon désirable de l'ouverture des données pour le développement des territoires touristiques.....	70
2.	Tirer profit de la réforme territoriale pour la mise en place de territoires intelligents.....	73
2.1	La région, un pilote potentiel pour la gestion des données territoriales ?.....	73
2.2	Le potentiel d'initiative des territoires suite à la réforme territoriale.....	74
CHAPITRE 7 :	La démarche <i>open data</i> en Occitanie, analyse et prospection.....	81
1.	Organisation du tourisme en Occitanie au lendemain de la réforme territoriale.....	82
1.1	Organisation du tourisme territorial dans la région Occitanie : une illustration du mille-feuille administratif français. ....	82
1.2	Un nouveau Comité Régional du Tourisme d'Occitanie pour une nouvelle politique régionale.	83
2.	OpenData Lab : Une démarche <i>open data</i> régionale.....	85
2.1	Expérimentations et initiatives <i>open data</i> en Occitanie.....	85
2.2	Une étape vers l'intelligence territoriale occitane .....	87
3.	Méthodologie et grille d'analyse d'une démarche <i>open data</i> . ....	89
Conclusion générale .....		92

---

## L'ouverture des données au lendemain de la loi NOTRe, catalyseur d'intelligence territoriale dans les territoires touristiques

---

### Résumé

Les données numériques représentent une ressource stratégique pour les territoires touristiques. La démarche nationale française d'*open data* pose, à cet égard, aux organisations publiques un défi organisationnel, juridique et technique qui coïncide avec la nécessaire application de la loi NOTRe. La collaboration territoriale publique, dont les moyens se voient renforcés suite à la réforme territoriale, se révèle être une solution pour l'ouverture des données des collectivités territoriales en France. Elle s'avère également être l'occasion de développer, à l'aide de ces données numériques territoriales, l'organisation et la gouvernance de territoires touristiques intelligents. L'obligation qui se pose aux collectivités et institutions touristiques en France de procéder à la démarche d'*open data* est alors l'occasion d'envisager celle-ci comme une étape vers leur utilisation des données territoriales. Le cas de la région Occitanie, dont la démarche *open data* est l'objet d'expérimentations allant en ce sens, est étudié.

**MOTS-CLES :** données touristiques, *open data*, collectivités territoriales, intelligence territoriale, gouvernance touristique.

---

## Opening public data in the wake of the french territorial reform, a catalyst for territorial intelligence in tourism areas

---

### Abstract

Digital data represent a strategic resource for tourism areas administrations. The french national action in terms of open data poses, in that regard, a challenge to public organisations relating to their management, and their technical and juridical approach of the matter, which coincides with the necessary application of the territorial reform. Public territorial collaboration, whose means have been reenforced by the territorial reform legislation, proves to be a solution for opening the data of french territorial authorities. It also turns out to be the occasion to make use of these digital data to develop the organisation and governance of smart tourism areas. The legal obligation to open data which concerns territorial authorities and tourism institutions in France then is an occasion to consider it as a step towards their own use of digital data. The administrative region of Occitanie, whose open data procedure is the object of experimentations towards this very goal, is made a case of study.

**KEYWORDS :** tourism data, open data, territorial authorities, territorial intelligence, tourism governance.