



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
N° 2010-13

MINISTÈRE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N° 2010-063

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES
N° 10-044-01

RAPPORT D'ÉVALUATION

DE

L'OFFICE PUBLIC DE LA LANGUE BASQUE
EUSKARAREN ERAKUNDE PUBLIKOA
(OPLB - EEP)

établi par

Dominique DALMAS
Inspectrice générale de l'administration

Marie-Louise SIMONI
Inspectrice générale de l'administration

Jean-Sébastien DUPUIT
Inspecteur général
des affaires culturelles

Henry PRADEAUX
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

MAI 2010

**MINISTERE
DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION
N° 2010-13**

**MINISTERE
DE L'ÉDUCATION NATIONALE
N° 2010-063**

**MINISTERE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER
ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
N° 10-044-01**

RAPPORT D'ÉVALUATION

DE

**L'OFFICE PUBLIC DE LA LANGUE BASQUE
EUSKARAREN ERAKUNDE PUBLIKOA
(OPLB – EEP)**

établi par

**Dominique DALMAS
Inspectrice générale de l'administration**

**Marie-Louise SIMONI
Inspectrice générale de l'administration**

**Jean-Sébastien DUPUIT
Inspecteur général
des affaires culturelles**

**Henry PRADEAUX
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche**

MAI 2010

SOMMAIRE

SYNTHÈSE	5
TABLE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
PARTIE 1. STRUCTURE ENCORE JEUNE, L’OFFICE PUBLIC DE LA LANGUE BASQUE S’INSCRIT DANS UN PROCESSUS PLUS ANCIEN ET ORIGINAL, LIANT POLITIQUE LINGUISTIQUE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	13
1.1 LE DÉCLIN ET LE RENOUVEAU DE LA LANGUE BASQUE	13
1.1.1 <i>Malgré sa forte personnalité, la langue basque n’a pas échappé au déclin des langues régionales au cours du XX^{ème} siècle.....</i>	13
1.1.2 <i>La langue et la culture basques connaissent un renouveau significatif depuis le début des années 1970.....</i>	17
1.1.3 <i>Par son dynamisme, l’enseignement de la langue basque a largement bénéficié de l’ouverture progressive aux langues régionales du cadre réglementaire national.....</i>	18
1.2 L’ÉMERGENCE D’UNE POLITIQUE PUBLIQUE PARTAGÉE ET VOLONTARISTE	21
1.2.1 <i>La préoccupation linguistique a été placée au premier plan du projet territorial d’aménagement et de développement durable du Pays Basque</i>	22
1.2.2 <i>La “convention spécifique Pays Basque” signée en 2000 a prévu un volet linguistique dont la réalisation a été confiée à une “maîtrise d’ouvrage publique” (MOP).....</i>	23
1.3 LA CRÉATION DE L’OFFICE PUBLIC DE LA LANGUE BASQUE.....	26
1.3.1 <i>Les statuts de l’Office consacrent l’exigence d’unanimité entre les fondateurs</i>	26
1.3.2 <i>L’Office a intensifié les actions déjà engagées et élargi ses partenariats pour devenir l’outil central de la politique linguistique.....</i>	29
1.3.3 <i>L’Office a bénéficié de moyens financiers renforcés et s’est doté d’une équipe permanente.....</i>	30
PARTIE 2. L’ACTION DE L’OFFICE A DONNÉ UN NOUVEL ÉLAN À LA POLITIQUE LINGUISTIQUE	33
2.1 UN “PROJET DE POLITIQUE LINGUISTIQUE” APPROFONDI ET AMBITIEUX AU SERVICE DE LA LANGUE BASQUE EN FRANCE.....	33
2.2 DES MODALITÉS DE GOUVERNANCE ET DES MÉTHODES D’INTERVENTION ADAPTÉES AUX MISSIONS DE L’OFFICE.....	34
2.2.1 <i>Le fonctionnement des instances délibératives tend à garantir la participation et l’engagement effectifs des membres fondateurs postulés par les statuts.....</i>	34
2.2.2 <i>Le rôle du commissaire du gouvernement mériterait d’être mieux défini.....</i>	36
2.2.3 <i>Après avoir risqué de s’affaiblir, la relation institutionnelle avec les partenaires consultatifs est en cours de rééquilibrage</i>	37
2.2.4 <i>La mise en place de l’Office a entraîné une rationalisation et une plus grande transparence des relations avec le monde associatif.....</i>	38
2.2.5 <i>La coopération avec la Communauté autonome d’Euskadi a été à la fois clarifiée, encadrée et intensifiée</i>	38
2.2.6 <i>La direction de l’Office utilise des méthodes pertinentes pour tirer le meilleur parti de l’outil constitué par le GIP</i>	39
2.2.7 <i>Le souci de modération dans la communication ne doit pas empêcher de mieux affirmer la visibilité de l’Office.....</i>	41
2.3 LA STRUCTURATION DE L’ENSEIGNEMENT AMENÉE PAR L’INTERVENTION DE L’OFFICE.....	42
2.3.1 <i>La création de l’Office a permis le renforcement de l’implication de l’éducation nationale.....</i>	42
2.3.2 <i>L’Office est associé par un dispositif original aux procédures de l’éducation nationale.....</i>	44
2.3.3 <i>En termes quantitatifs les résultats sont d’ores et déjà appréciables.....</i>	44
2.3.4 <i>Une démarche d’évaluation qualitative est engagée.....</i>	46

2.4 LES PROGRÈS ET LES LIMITES DE L'ACTION DANS LES DIFFÉRENTS CHAMPS DE L'USAGE ET DE LA VIE QUOTIDIENNE.....	46
2.4.1 <i>Ne pouvant investir la totalité des domaines, l'Office est amené à privilégier les projets pour lesquels son intervention peut être la plus déterminante à horizon rapproché.....</i>	47
2.4.2 <i>L'action de l'Office peut se heurter aux limites imposées par les règles, les pratiques et les critères de certains organismes insuffisamment sensibilisés aux enjeux locaux de leur activité... </i>	49
2.4.3 <i>Avec les "techniciens de la langue", l'Office a mis en place un dispositif prometteur avec les villes et les communautés de communes.....</i>	51
PARTIE 3. LA RECONDUCTION DE L'OFFICE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE REAFFIRMATION DES PRIORITÉS DANS LA DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES.....	53
3.1 UNE RECONDUCTION QUI DEVRAIT ALLER DE SOI EN 2010	53
3.1.1 <i>Le principe de la reconduction fait l'objet d'un consensus.....</i>	53
3.1.2 <i>Si quelques ajustements sont à opérer dans les statuts, il importe de préserver le "pacte fondateur" entre les membres de l'Office.....</i>	55
3.1.3 <i>La procédure d'approbation de la reconduction devrait être mise à profit pour clarifier le rôle du commissaire du gouvernement et permettre à la DGLFLF de se recentrer sur sa mission principale.....</i>	57
3.2 LE CHOIX D'UNE DÉCLINAISON OPÉRATIONNELLE DE LA STRATÉGIE RÉALISTE ET EFFICACE POUR LES ANNÉES À VENIR.....	58
3.2.1 <i>L'Office devra garder le cap du "cadre opérationnel" en cours d'adoption.....</i>	58
3.2.2 <i>La réussite de la politique linguistique ne dépend pas uniquement de l'action propre de l'Office mais nécessite une mobilisation renforcée de ses fondateurs et de ses partenaires.....</i>	60
CONCLUSION.....	63
TABLE DES SIGLES, ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	65
ANNEXES.....	67
ANNEXE N° 1. LETTRE DE MISSION.....	69
ANNEXE N° 2. LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	71
ANNEXE N° 3. CONVENTION CONSTITUTIVE DU GIP.....	75
ANNEXE N° 4. L'ATLAS UNESCO DES LANGUES EN DANGER DANS LE MONDE.....	77
ANNEXE N° 5. CONVENTION SPÉCIFIQUE - RÉPARTITION DU FINANCEMENT DES DIX OPÉRATIONS DU VOLET LINGUISTIQUE 2001-2004.....	79
ANNEXE N° 6. PRÉSENTATION ANALYTIQUE DU BUDGET 2009 SELON LES DOMAINES DU PROJET DE POLITIQUE LINGUISTIQUE.....	81
ANNEXE N° 7. EXEMPLE DE GRILLE D'ÉVALUATION – ÉTAT DES LIEUX PROVISOIRE (SEPTEMBRE 2009).....	83
ANNEXE N° 8. LE RÉSEAU DES TECHNICIENS DE LA LANGUE.....	85
ANNEXE N° 9. CONVENTION CADRE ÉTAT (ÉDUCATION NATIONALE) - DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES).....	87
ANNEXE N° 10. CONVENTION PARTICULIÈRE ÉTAT (ÉDUCATION NATIONALE) - DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES).....	89

SYNTHESE

L'Office public de la langue basque (OPLB) a été créé en 2004 par l'État et l'ensemble des collectivités territoriales concernées, sous la forme d'un groupement d'intérêt public culturel et pour une durée de six ans. Cette création s'est inscrite dans un processus plus ancien, intégrant la politique linguistique dans une démarche d'aménagement du territoire propre au Pays Basque.

Malgré sa forte personnalité, la langue basque n'a pas échappé au déclin des langues régionales au cours du XX^{ème} siècle et la diminution du nombre de ses locuteurs, qui n'est pas encore définitivement arrêtée, a pu conduire à l'inscrire, comme l'a fait un certain temps l'Unesco, parmi les langues en danger de disparition sur le territoire français. Elle connaît toutefois depuis le début des années 1970 un renouveau significatif, en particulier auprès des jeunes générations. Stimulé par l'exemple de la renaissance de la langue basque de l'autre côté des Pyrénées, ce renouveau est illustré par l'importante progression de son enseignement, sous des formes diverses et dans les différentes filières, qui a été facilitée par l'ouverture aux langues régionales des dispositifs de l'éducation nationale et fortement encouragée par les politiques conduites sur place.

De manière novatrice, une politique linguistique publique, concertée et volontariste, a ainsi vu le jour par étapes successives. La préoccupation linguistique a été placée au premier plan du projet territorial d'aménagement défini au cours des années 1990, en mettant à profit le cadre législatif des « pays », par l'ensemble des acteurs locaux avec le concours de l'État. La « convention spécifique » signée en 2000 a ensuite prévu un « volet linguistique », dont la réalisation a été confiée à une « maîtrise d'ouvrage publique » réunissant de manière informelle les partenaires publics pour coordonner leurs interventions.

Ces premières expériences ont fait apparaître la nécessité de disposer d'une structure bien identifiée, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, qui soit à la fois le lieu de détermination d'une politique globale et le maître d'ouvrage de sa réalisation. La création de l'OPLB a répondu à cette volonté de l'ensemble des acteurs.

Le groupement réunit l'État, la région Aquitaine et le département des Pyrénées-Atlantiques (disposant chacun de 30 % des droits statutaires), le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque (9 %) et le Conseil des élus (1 %). Ces cinq membres fondateurs contribuent au budget de l'Office selon la même clé de répartition. Les statuts prévoient une « règle spéciale d'unanimité » pour les décisions les plus importantes, dont le budget et le programme d'activités.

Bénéficiant d'une inscription au contrat de plan État région, les crédits accordés par les membres se sont élevés à un total annuel de 1 733 000 € en 2005 et 2006, portés pour les exercices 2007, 2008 et 2009 à 2 066 000 €. Pour l'État, les contributions sont versées à parts égales par les ministères de l'intérieur, de l'éducation nationale et de la culture.

Dès sa mise en place, effective au début de 2005, l'OPLB a poursuivi en les intensifiant les actions déjà engagées dans le cadre de la convention spécifique tout en élaborant, avec le concours des différents opérateurs et experts réunis dans son comité consultatif, un « projet de politique linguistique » adopté à la fin de 2006.

Particulièrement approfondi et ambitieux, ce document programmatique organise autour d'un objectif central (augmenter le nombre des locuteurs complets) et d'un cœur de cible (les jeunes générations) douze domaines pour lesquels les chantiers engagés ou à ouvrir doivent répondre à des enjeux majeurs : la transmission de la langue (par la famille, l'accueil de la petite enfance et l'enseignement), le développement de son usage (médias, loisirs, édition, toponymie et « vie sociale ») et le renforcement de sa vitalité et de sa qualité par des approches dites « transverses » (dont l'apprentissage par les adultes et la recherche sur la langue). Depuis 2007 le projet de politique linguistique constitue bien le cadre de détermination des interventions de l'Office et d'évaluation de leurs résultats.

La mise en place de l'Office et le déploiement de son action sur ces bases ont permis de donner un nouvel élan à la politique linguistique, débouchant sur des acquis substantiels, même si beaucoup reste à faire au regard des objectifs.

Le fonctionnement des instances dirigeantes du groupement traduit la participation effective des différentes collectivités à la politique conduite, ce qui n'interdit pas de rechercher des améliorations dans les concertations à mener en amont. La relation avec les partenaires du comité consultatif, fortement mobilisés en 2005 et 2006 pour la préparation du projet de politique, a été relancée sur de nouvelles bases. Dans sa gestion l'équipe de direction fait preuve d'une rigueur et d'un professionnalisme, qui semblent reconnus par l'ensemble de ses interlocuteurs.

La mise en place du groupement a permis une réelle rationalisation et une plus grande transparence des relations avec le monde associatif, sur lequel repose de longue date la mise en œuvre d'une part essentielle des actions de la politique linguistique. L'Office exerce désormais un rôle de « guichet unique », qui a été conforté par la finalisation de la coopération transfrontalière avec la Communauté autonome d'Euskadi, qui contribue depuis 2007, à hauteur d'un tiers, soit aujourd'hui 470 000 €, à un fonds d'intervention géré sur le budget de l'Office, pour soutenir les opérateurs privés qu'elle subventionnait directement jusque là.

En relation étroite avec les services de l'éducation nationale, dont l'implication s'est renforcée, l'Office joue un rôle central dans la programmation pluriannuelle d'un développement maîtrisé de l'offre d'enseignement. Les résultats sont particulièrement appréciables pour l'enseignement primaire, puisque le nombre des élèves concernés a poursuivi sa progression (environ 25 % en 5 ans) et surtout la proportion des établissements proposant un enseignement en basque est passée de 42 % en 2004 à 54 % en 2009. Les avancées demeurent plus lentes pour le secondaire et les chantiers de l'enseignement technique professionnel et de l'enseignement agricole n'ont pas encore pu être réellement engagés.

D'une manière générale, l'augmentation du nombre des élèves apprenant le basque et la reprise de la connaissance de la langue qu'elle entraîne dans les classes d'âge les plus jeunes, constatée par les dernières enquêtes sociolinguistiques, constituent des signes encourageants pour l'avenir. Ces éléments ont ainsi récemment conduit l'Unesco à faire

passer le basque en France de la catégorie des « langues en danger de disparition » à celles des « langue vulnérables », dont l'apprentissage n'est pas prolongé par une utilisation sociale suffisante.

Cet affermissement de l'usage au delà de l'enseignement est assurément le défi le plus important que doit relever à présent la politique linguistique. L'Office a repris à son compte les interventions initiées antérieurement (comme le soutien à la diffusion des médias bascophones) et a lancé de nouvelles actions, à l'image du partenariat innovant conclu dans le domaine de la petite enfance avec la Caisse d'allocations familiales de Bayonne. Le réseau de « techniciens de la langue » qui a commencé à être mis en place avec les principales villes et les communautés de communes devrait à cet égard constituer un point d'ancrage précieux. L'Office bute toutefois, dans ce vaste champ de la vie sociale, sur des problèmes qui ne peuvent être totalement réglés au niveau local qui est le sien et pour lesquels certains de ses membres fondateurs pourraient lui apporter un appui plus marqué au titre des responsabilités qu'ils exercent par ailleurs, qu'il s'agisse de la formation des agents territoriaux ou de la toujours très faible visibilité de la langue basque sur le service public de la télévision.

Le principe de la reconduction de l'Office fait d'ores et déjà l'objet d'un consensus. Garantissant la permanence de l'engagement des membres fondateurs, la formule du GIP mérite en particulier d'être conservée dans une phase de montée en puissance non encore achevée. Les statuts du groupement ne semblent pas appeler de modification majeure. Une clarification du rôle du commissaire du gouvernement peut être envisagée pour permettre à la délégation générale à la langue française et aux langues de France de se recentrer sur ses missions principales d'appui et d'expertise.

La reconduction de l'Office doit surtout s'accompagner d'une réaffirmation des priorités dans la déclinaison opérationnelle, pour les années à venir, des orientations stratégiques contenues dans le projet de politique linguistique. À cet effet l'Office a préparé un « cadre opérationnel » qui représente une base de discussions pour le « calibrage » des moyens qui seront affectés à ses actions pour la période couverte par son nouveau mandat. Il importera que l'Office garde bien le cap ainsi fixé et résiste aux risques de dispersion inhérents à l'ampleur des domaines couverts, en privilégiant les interventions pour lesquelles il pourra le plus faire jouer son effet de levier et en s'assurant d'une mobilisation renforcée de ses fondateurs et de ses partenaires pour les actions qui leur incombent en propre. De ce point de vue le renforcement de la capacité d'ingénierie représentée par l'équipe de l'Office ne doit pas être considéré comme une simple charge de fonctionnement mais comme une priorité incontestable au regard de toutes autres formes de sollicitations.

Institution particulièrement originale, l'OPLB constitue incontestablement l'outil souhaité par les collectivités qui l'ont créé. Sa consolidation nécessite que soit respecté, notamment dans les équilibres financiers qui le traduisent, le « pacte fondateur » passé entre ses membres. Elle suppose également que soit préservé l'élan qui a présidé à sa création et qui demeure nécessaire pour franchir les nouvelles étapes requises par la politique linguistique à laquelle ils ont souscrit de manière unanime.

TABLE DES RECOMMANDATIONS

A l'intention des membres de l'Office :

- Confirmer le choix de la formule du groupement d'intérêt public pour la période 2010-2016 en menant à son terme le processus engagé pour sa reconduction.

- Ne procéder, à l'occasion de la reconduction, qu'à des modifications limitées de la convention constitutive :

- en donnant officiellement au groupement sa dénomination d'usage
- en adaptant les dispositions relatives aux personnels propres du groupement à l'évolution des règles applicables à la fonction publique territoriale, auxquelles l'Office a fait le choix de se référer lors de sa constitution (régime des contrats susceptibles d'être proposés aux agents employés plus de six ans dès lors que la durée du groupement est prorogée).

- Préserver les équilibres entre les principaux contributeurs de l'Office (État, région, département) tels qu'ils résultent de la répartition des droits statutaires et se traduisent dans le financement du budget principal de l'Office, si possible au-delà de la période couverte par les engagements du CPER (2007-2013)

- Veiller à une détermination rigoureuse des priorités dans la déclinaison opérationnelle, pour les années à venir, de la stratégie retenue dans le « projet de politique linguistique », en continuant de respecter le plus possible le principe de subsidiarité

- Dans l'affectation des moyens budgétaires susceptibles d'être retenus pour la période couverte par la reconduction (quel qu'en soit le montant), privilégier le renforcement des moyens d'ingénierie de l'Office

- Prendre appui sur leurs compétences et responsabilités respectives, en dehors de l'Office, pour faire aboutir des dossiers qui ne peuvent trouver une solution complète à l'échelon local, en premier lieu pour ce qui concerne la formation des personnels territoriaux (ministère de l'intérieur et collectivités territoriales) et la présence du basque sur le service public de la radio et de la télévision (ministère de la culture et de la communication et conseil régional).

A l'intention de l'État :

- Mettre à profit la procédure d'approbation de la reconduction de l'Office, quelle que soit l'option prise entre celles possibles à cet égard, pour mieux définir le rôle du commissaire du gouvernement.

A l'intention du ministère de l'éducation nationale :

- Conduire d'ici la fin de 2010 l'évaluation spécifique prévue par la convention particulière avec le département des Pyrénées-Atlantiques
- Préserver et dans toute la mesure du possible conforter les capacités d'expertise dans les services.

A l'intention du ministère de la culture et de la communication :

- Préserver et dans toute la mesure du possible conforter les capacités d'expertise dans les services.

A l'intention de la direction de l'Office :

- Ménager un délai suffisant entre les réunions du « bureau » et celles du conseil d'administration pour faciliter l'examen des dossiers par l'ensemble des membres du conseil
- Mener à bien la relance engagée de l'association des membres du comité consultatif à la mise en œuvre et au suivi des actions de l'Office, notamment par le biais de groupes de travail spécialisés
- Consolider l'articulation avec l'ICB et développer des coopérations au delà du seul secteur de l'édition
- Développer l'animation du réseau des « techniciens de la langue » pour en faire un point d'appui des actions dans le domaine de la vie sociale.

INTRODUCTION

Par note du 27 août 2009 le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, le ministre de l'éducation nationale et le ministre de la culture et de la communication ont saisi l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et l'inspection générale des affaires culturelles d'une mission touchant l'Office public de la langue basque (OPLB)¹, groupement d'intérêt public culturel (GIPC) créé par convention du 9 juillet 2004 pour une durée de six ans, afin de procéder avant l'échéance de la mi-2010, à une « *évaluation globale de l'action menée par le groupement depuis sa création afin notamment d'éclairer les pouvoirs publics sur les orientations à venir* ».

Ce groupement comprend cinq membres fondateurs : l'État, la région Aquitaine, le département des Pyrénées-Atlantiques, le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque (SISCB) et le Conseil des élus du Pays Basque (association de la loi de 1901). Il a pour mission de « *concevoir, définir et mettre en œuvre une politique linguistique publique et concertée en faveur de la langue basque* » dans un périmètre géographique déterminé². À cet effet l'Office intervient de façon active dans tous les domaines intéressant la sauvegarde de la langue basque, principalement dans les champs de l'enseignement, des médias et de la vie sociale.

Composée des inspecteurs généraux signataires du présent rapport³, la mission s'est rendue à Pau et à Bayonne du 27 au 29 septembre 2009, puis à Bordeaux les 19 et 20 octobre 2009 et de nouveau à Bayonne du 20 au 22 octobre 2009. On trouvera en annexe la liste des personnes rencontrées à ces occasions.

La mission a également auditionné le 6 novembre à Paris M. Pantxoia Etchegoin, directeur de l'Institut culturel basque (ICB), et, toujours à Paris, a été reçue à deux reprises par M. Xavier North au titre de sa double responsabilité de commissaire du gouvernement auprès du GIP et de délégué général à la langue française et aux langues de France.

¹ Nom d'usage qui s'est très vite et partout substitué à celui figurant dans la convention constitutive (« Office public de politique linguistique euskara »).

² Identique à celui du pays « Pays Basque » fixé par l'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 29 janvier 1997 et comprenant la totalité de l'arrondissement de Bayonne et les deux cantons de Mauléon-Licharre et Tardets, situés dans l'arrondissement d'Oloron-Sainte-Marie.

³ Pour l'inspection générale de l'administration, Madame Dominique Dalmas, inspectrice générale, a participé au début de la mission, Madame Marie-Louise Simoni, inspectrice générale, lui succédant à partir du début octobre.

Enfin la mission a pu prendre connaissance des documents d'orientation présentés au conseil d'administration du 15 décembre 2009 à l'appui du projet de budget de l'Office pour 2010, qui ont contribué à enrichir sa réflexion.

La mission n'avait pas pour objet de réaliser un contrôle administratif ou comptable, même si les contacts et les entretiens avec l'Office et ses partenaires ont tendu à confirmer les indications positives recueillies sur son fonctionnement.

La mission n'avait pas non plus pour objet d'étudier de manière approfondie et sur le terrain les résultats concrets de l'ensemble de la politique publique conduite en faveur de la langue basque avant même la création de l'Office. De même, son caractère global et les délais qui lui étaient impartis ne permettaient pas d'examiner et de retracer dans tous leurs détails la totalité des très nombreux chantiers poursuivis, intensifiés ou lancés par l'Office depuis sa mise en place.

Il s'est donc agi avant tout pour les inspecteurs généraux, en amont des prises de décisions nécessaires quant à l'avenir de la structure, d'apprécier l'adéquation de l'outil que constitue ce GIP aux missions qui lui ont été confiées par ses fondateurs. C'est dans cet esprit qu'en émettant un avis favorable à une prorogation de l'Office dans sa configuration juridique actuelle, la mission interministérielle s'est efforcée de formuler un certain nombre de recommandations qui lui semblent utiles à la pérennisation du bon fonctionnement de la structure et à la consolidation des résultats significatifs déjà obtenus.

Il convient en outre de préciser que le présent rapport ne se substitue pas à la procédure d'évaluation prévue par l'article 11 de la convention cadre du 26 novembre 2004 entre l'État et le département des Pyrénées-Atlantiques, et pas davantage à celle prévue par l'article 6 de la convention particulière, également du 26 novembre 2004, entre les mêmes parties, textes relatifs, pour le premier, à la concertation « *portant sur le développement et la structuration de l'offre d'enseignement de et en langues régionales* » et pour le second à la « *concertation portant sur le développement et la structuration de l'offre d'enseignement du basque et en basque* ».

Dans sa première partie le rapport décrit le contexte et les étapes du processus qui a conduit à la création de l'Office. Dans une seconde partie, il porte une appréciation sur le fonctionnement de l'institution, les modalités de son action et ses premiers résultats. La troisième partie examine les conditions de la reconduction de ce groupement d'intérêt public.

PARTIE 1. STRUCTURE ENCORE JEUNE, L'OFFICE PUBLIC DE LA LANGUE BASQUE S'INSCRIT DANS UN PROCESSUS PLUS ANCIEN ET ORIGINAL, LIANT POLITIQUE LINGUISTIQUE ET AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Malgré sa forte singularité, la langue basque n'a pas échappé à l'affaiblissement général des langues régionales en France tout au long du siècle dernier. Elle connaît néanmoins depuis plusieurs décennies un renouveau significatif, sous l'impulsion en premier lieu de secteurs très actifs de la société civile. Cette demande est encouragée par l'exemple de la renaissance de la langue basque de l'autre côté des Pyrénées, dans un tout autre contexte historique et institutionnel il est vrai.

Qu'il s'agisse de l'enseignement ou des autres champs de la vie sociale, la réponse apportée à cette demande par les autorités publiques, État et collectivités territoriales, s'est inscrite dans le cadre juridique national et a utilisé les outils progressivement mis en place en la matière. Elle a bénéficié en outre, dans le cas particulier du Pays Basque, d'une approche tout à fait originale par l'intégration de la promotion de la langue au cœur même du projet d'aménagement et de développement durable élaboré et progressivement mis en œuvre à partir du début des années 1990.

Loin d'être isolée, la politique linguistique s'est donc trouvée participer à un processus plus global, concerté entre les élus et les représentants du monde économique et social, avec le soutien de l'État et des collectivités territoriales. Après plusieurs étapes d'expérimentation et de développement des actions dans ce domaine, les différents partenaires se sont dotés avec l'Office public de la langue basque d'un véritable instrument de politique partagée, bénéficiant des avantages de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et par là même apte à inscrire son action dans la durée.

1.1 Le déclin et le renouveau de la langue basque

1.1.1 Malgré sa forte personnalité, la langue basque n'a pas échappé au déclin des langues régionales au cours du XX^{ème} siècle

Présente de part et d'autre des Pyrénées occidentales depuis des temps immémoriaux, la langue basque (euskara) est marquée par une très forte singularité. Seule langue non indo-européenne parlée en Europe occidentale, si l'on excepte les langues des immigrations récentes, de surcroît totalement isolée, elle suscite depuis longtemps l'intérêt passionné des linguistes. Son rattachement hypothétique à tel ou tel groupe représenté sur la planète, des langues caucasiennes à certaines langues amérindiennes, continue ainsi à donner lieu à des débats entre spécialistes qui ne semblent pas près d'être tranchés. Langue dite

« agglutinante », elle présente une syntaxe particulièrement originale, alors que son vocabulaire a été influencé par le latin et les langues romanes qui en sont issues autour de son domaine propre. Écrite et même imprimée relativement tardivement, la langue basque est en revanche le support d'une expression orale d'une très grande richesse, prenant souvent appui sur la musique, comme l'illustrent le renom des ensembles choraux ou la vivacité des concours d'improvisation chantée et versifiée (« bertsularisme »). Malgré le fractionnement de la langue en dialectes assez différenciés⁴, cette personnalité remarquable a nourri un fort sentiment d'identité qui a traversé toutes les vicissitudes de l'histoire.

La langue basque est parlée par environ un million de personnes, de part et d'autre des Pyrénées et hors d'Europe par des communautés basques qui ont émigré, principalement en Amérique latine et aux Etats-Unis. En Espagne, elle est parlée dans la Communauté autonome d'Euskadi, qui regroupe les trois provinces d'Alava, de Biscaye et de Guipuscoa, et dans la Communauté forale de Navarre.

En France, le basque est parlé originellement dans les trois provinces historiques du Labourd (Ustaritz), de la Basse-Navarre (Saint-Jean-Pied-de-Port) et de la Soule (Mauléon-Licharre). Au sein du département des Pyrénées-Atlantiques le Labourd et la Basse-Navarre constituent la majeure partie de l'actuel arrondissement de Bayonne, au côté de communes de tradition gasconne le long de l'Adour (dont Bayonne même), tandis que les deux cantons souletins de Mauléon-Licharre et Tardets appartiennent aujourd'hui⁵ à l'arrondissement d'Oloron-Sainte-Marie⁶, majoritairement béarnais, comme l'est la totalité de celui de Pau, troisième arrondissement du département.

Avant d'être réunies pour former en 1790 avec le Béarn le département des Basses-Pyrénées, les trois provinces avaient connu des destinées distinctes. Le Labourd (tout comme Bayonne) avait suivi le sort de l'Aquitaine des Plantagenêts avant d'être rattaché au domaine royal à la fin de la guerre de Cent ans. Le royaume indépendant de Navarre, situé de part et d'autre des Pyrénées (avec Pampelune pour capitale), s'est trouvé réuni à la même époque à la principauté de Béarn et aux autres fiefs de la maison de Foix, puis d'Albret⁷ ; la conquête espagnole en 1512-1516 a réduit son territoire à son versant nord (la Basse-Navarre) et l'accession au trône de France sous le nom d'Henri IV de son dernier souverain a amené son

⁴ Classiquement au nombre de 7 selon les travaux de Louis Lucien Bonaparte au XIX^{ème} siècle, portés à 8 par les linguistes ultérieurs qui ont isolé le roncalais parlé en Navarre espagnole jusqu'à son extinction en 1991.

⁵ Jusqu'à sa suppression par la réforme Poincaré de 1926, l'arrondissement de Mauléon regroupait une grande partie du Pays Basque intérieur avec les deux cantons de Soule et trois cantons de Basse-Navarre.

⁶ On ne reviendra pas dans la suite du rapport sur le cas particulier de la commune d'Esquiule, située dans l'un des cantons d'Oloron-Sainte-Marie, implantation bascofphone tardive en terre béarnaise ; si elle ne figure pas dans le périmètre officiel du Pays Basque, cette commune est membre du Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque, les statuts de l'Institut culturel basque la mentionnent et l'on peut considérer qu'elle bénéficie au moins de manière indirecte de l'intervention de l'Office.

⁷ Cette union explique l'appellation de « Parlement de Navarre » donnée traditionnellement au monument qui abrite à Pau le siège du conseil général.

intégration au domaine royal en plusieurs étapes⁸. La Soule quant à elle a généralement relevé de l'Aquitaine anglaise avant de rejoindre l'ensemble béarno-navarrais jusqu'à la Révolution.

À quelques nuances près, la répartition des dialectes du basque en France suit la carte des anciennes provinces. Si le labourdin et le bas-navarrais sont relativement proches, le souletin présente un plus grand particularisme, nourri à la fois d'archaïsmes et d'influences gasconnes. La Soule a de ce fait souvent été présentée comme le conservatoire de l'ancienne culture basque et de traditions qui demeurent vivaces⁹.

Malgré sa forte singularité et cette histoire complexe, la langue basque n'a pas échappé au déclin qui a touché en France comme dans le reste de l'Europe les langues régionales. Les étapes de l'unification linguistique engagée par la monarchie et accentuée par la Révolution et la III^{ème} République sont bien connues, principalement pour ce qui concerne l'enseignement. Plus sans doute que d'autres langues régionales, le basque avait cependant conservé son caractère de langue vernaculaire jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle. À compter de cette date la mutation accélérée de l'agriculture et des territoires ruraux, l'urbanisation, les changements rapides de la société et des cultures contemporaines ont entraîné un déclin important des locuteurs sur le territoire du Pays Basque de France, en valeur absolue et en proportion de la population totale, comme l'attestent les données chiffrées¹⁰ :

- en 1868 on comptait 80 000 bascophones pour 165 000 habitants (48 %) ;
- en 1970, 77 848 bascophones pour 217 888 habitants (36 %) ;
- en 1996, 67 500 bascophones pour 250 000 habitants (27 %) ;
- en 2006, 63 700 bascophones pour 283 000 habitants (22,5 %).

Selon les données issues de la dernière enquête sociolinguistique conduite en 2006¹¹, la situation de la langue basque est la suivante en Pays Basque de France :

- 22,5 % des habitants sont bilingues et bascophones ;
- 8,6 % sont « bilingues réceptifs »¹² au basque, mais ne le parlent pas couramment ;
- 68,9 % sont non bascophones.

⁸ La présence de la Navarre dans la titulature des rois de la maison de Bourbon (« rois de France et de Navarre ») a constitué le dernier vestige de la souveraineté navarraise.

⁹ Au premier rang desquelles on citera les « pastorales » représentées chaque été dans un village différent.

¹⁰ Source : site de l'Office (chronique de M. Erramun Bachoc) ; données rapportées à la population totale et issues pour 1996 et 2006 des enquêtes sociolinguistiques menées à l'initiative de la Communauté autonome d'Euskadi et désormais en partenariat avec l'OPLB.

¹¹ Echantillonnage de 2000 personnes de 16 ans et plus, défini par l'INSEE, interrogées par téléphone.

¹² Personnes capables de comprendre le basque mais non de le parler en dehors de quelques mots.

C'est dans les territoires à dominante rurale de la Soule et de la Basse-Navarre que se trouve la plus forte proportion de locuteurs bilingues par rapport à la population du secteur : 55,5 % des habitants de ces territoires sont considérés comme véritablement bilingues contre 8,8 %, par exemple, dans les zones urbanisées du littoral (agglomération de Bayonne, Anglet et Biarritz) et 25,6 % dans le reste du Labourd. C'est ce dernier secteur en revanche qui compte le plus de locuteurs en valeur absolue¹³ : 24 700 contre 18 200 pour le Pays Basque intérieur et 8 800 pour l'agglomération BAB.

En outre, c'est dans les classes d'âge les plus élevées que se concentrent les bascophones (64 % des bascophones ont 50 ans et plus). Le nombre des personnes ayant reçu la langue basque étant enfants, mais l'ayant perdue ensuite, est d'environ 7 000 en 2006, chiffre supérieur à celui des bascophones ayant réappris la langue basque à l'âge adulte, évalué à 4000 personnes.

Au total, de 1996 à 2006, le nombre des bascophones de 16 ans et plus est passé de 56 000 à 51 800 en Pays basque de France, alors qu'il montait de 443 000 à 557 600 en Euskadi et de 42 100 à 56 400 en Navarre. En dix ans, l'usage effectif du basque dans la société, mesuré par la proportion de ceux qui utilisent le basque autant ou plus que le français, avait donc baissé de trois points passant de 13 % en 1996 à 10,3 % en 2006.

D'un point de vue purement quantitatif, la langue basque présentait donc au tournant du XXI^{ème} siècle un grand nombre des indices d'une « langue en péril » selon les critères posés par l'Unesco¹⁴, la réduction du nombre des locuteurs et leur vieillissement révélant un véritable effondrement de la transmission familiale. Le pourcentage des bascophones au sein de la population née dans les années 1970 et 1980 est ainsi tombé en dessous de 15 %, taux insuffisant pour garantir la survie et la pérennité de la langue. Derrière ces données globales commencent toutefois à apparaître les premiers signes d'un renouveau¹⁵, traduisant pour les jeunes générations les résultats d'un mouvement de la société civile, progressivement pris en compte et conforté par les pouvoirs publics, en particulier pour ce qui concerne l'enseignement.

¹³ Personnes de 16 ans et plus.

¹⁴ Dans l'atlas des langues en péril publié par l'Unesco en 2001, la langue basque était déclarée en danger avec, comme pour toutes les langues régionales de France à part le corse, un risque de disparition. Un des principaux critères retenus alors par l'Unesco pour considérer qu'une langue est en danger était d'être parlée par moins de 30 % des jeunes. Cette problématique posée publiquement des langues en péril est relativement récente : les chercheurs et les universitaires en attribuent la paternité au linguiste américain Michael Krauss, dans un article de la revue «Language» paru en 1992, présentant comme critère essentiel d'une langue en danger la non transmission aux enfants. Un autre linguiste américain, Joshua Fishman, a, en analysant les raisons qui ont permis à certaines langues d'arrêter leur déclin comme le français au Québec où le catalan en Catalogne, confirmé a contrario l'importance de la transmission familiale en parallèle avec les efforts des institutions («Can threatened languages be saved ? » Clevedon, Multilingual Matters, 2001).

¹⁵ Voir infra (1.1.3) l'accroissement significatif du pourcentage des bilingues dans le groupe des 16-24 ans constaté par l'enquête de 2006.

1.1.2 La langue et la culture basques connaissent un renouveau significatif depuis le début des années 1970

Le début du dernier tiers du XX^{ème} siècle marque un véritable tournant pour la langue basque. La prise de conscience du risque de disparition de la langue a déclenché un mouvement d'ensemble de réveil, qui a pris des formes différentes de part et d'autre des Pyrénées.

Ce mouvement a été grandement facilité par l'adoption en 1968-1973 d'une langue unifiée, l'euskara « batua », à l'initiative de l'Académie de la langue basque (« Euskaltzaindia »)¹⁶. Par-delà le fractionnement en dialectes et les frontières politiques, ce puissant outil allait rendre possible la diffusion normalisée d'un enseignement du basque et en basque en même temps qu'une plus grande présence dans les médias¹⁷.

En Espagne, après une longue répression par la dictature franquiste, y compris dans sa dernière décennie, l'avènement de la démocratie à partir de 1975 a conduit à la reconnaissance des « autonomies régionales » et, dans ce cadre nouveau, à celle de la co-officialité, en Euskadi comme en Navarre, de la langue basque aux côtés du castillan. Les nouvelles autorités en place dans ces communautés, ont développé des politiques linguistiques volontaristes visant à freiner le déclin de la langue et à retourner les évolutions en cours, tant par l'augmentation du nombre de locuteurs dans les jeunes générations qu'à travers une utilisation par de nouveaux locuteurs adultes. C'est la Communauté autonome d'Euskadi (CAE) qui est allée le plus loin dans cette politique, avec l'adoption d'un « plan général de revitalisation » appuyé sur des enquêtes sociolinguistiques¹⁸ portant sur l'ensemble des régions bascophones, y compris celles du Pays Basque de France. En France même la CAE a par ailleurs développé son soutien financier aux interventions de diverses collectivités ou associations en faveur de la langue basque.

En France, les années 1965-1966 avaient vu s'exprimer au grand jour, notamment en solidarité avec les mouvements de l'autre côté de la frontière, une sensibilité autonomiste et plus largement militante, qui a développé un ensemble de revendications en faveur de la langue basque.

L'une des formes les plus originales de ce mouvement a été le développement, à partir de 1969, d'un réseau associatif d'écoles en langue basque, les « ikastolas ». Transposant un modèle né en Espagne avant la guerre civile et recréé dans la clandestinité dans les années 1950, ces écoles délivrent l'ensemble de leurs cours en langue basque (système « immersif »). Étendu par étapes aux différents niveaux d'enseignement et progressivement reconnu par les pouvoirs publics, ce réseau allait être rejoint, plus d'une décennie plus tard, par des filières bilingues apparues en 1983 pour l'enseignement public et en 1986 pour l'enseignement privé,

¹⁶ Fondée en 1919 cette institution a le statut d'Académie royale en Espagne depuis 1976 et a bénéficié en France de la reconnaissance d'utilité publique en 1995.

¹⁷ La question du devenir du patrimoine représenté par les dialectes préexistants à cette unification est absente des textes fondamentaux de l'Office et n'a pas été évoquée spontanément par les interlocuteurs de la mission ; elle mériterait sans doute d'être traitée dans le cadre des relations entre l'Office et l'Institut culturel basque.

¹⁸ Réalisées tous les cinq ans à partir de 1991.

dont la croissance allait se révéler très rapide sous la pression des associations de parents d'élèves.

Parallèlement la formation pour adultes, organisée sous forme associative fédérée par AEK, « coordination pour l'alphabétisation et la rebasquisition » créée en Espagne en 1979, s'est développée en France dès 1980 et les écoles du soir ou « gau eskola » regroupaient en 2004 plus de 1000 personnes inscrites pour l'apprentissage et l'usage du basque, mobilisant pour ce faire une vingtaine de salariés permanents et près de 60 intervenants.

Dans l'ordre universitaire, s'il existait une chaire spécialisée à l'université de Bordeaux depuis 1948, un élan nouveau était donné dans les années 1970-1980, conduisant à la mise en place d'une filière complète allant de la licence au doctorat, pour laquelle l'université de Bordeaux III Michel de Montaigne et celle de Pau et des pays de l'Adour (UPPA) sont liées depuis 1986 par une convention, renouvelée en 2006. Avec des effectifs d'étudiants de l'ordre de la centaine, cette filière tient sa place dans le dispositif national en la matière¹⁹.

Sur le plan culturel, la reconnaissance d'une spécificité des problématiques basques a conduit à la mise en place en 1990 d'un Institut culturel basque (ICB), par dissociation de la structure de droit commun issue de la politique nationale de décentralisation culturelle²⁰. Pour accompagner cette nouvelle structure, un Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque (SISCB) était créé, regroupant l'ensemble des communes du Pays Basque.

Si de différents côtés se sont ainsi mis en place les premiers éléments de ce qui allait devenir une politique plus globale et plus structurée, c'est assurément dans l'ordre de l'enseignement que les résultats allaient être le plus rapidement sensibles.

1.1.3 Par son dynamisme, l'enseignement de la langue basque a largement bénéficié de l'ouverture progressive aux langues régionales du cadre réglementaire national

L'enseignement de la langue basque s'est affirmé de manière particulièrement dynamique au cours des dernières décennies dans un cadre réglementaire national qui s'est progressivement ouvert aux langues régionales, sans dispositions spécifiques pour l'une ou l'autre de ces langues.

Sans entrer dans tous les détails, il y a lieu de rappeler ici les grandes étapes de l'ouverture progressive du dispositif de l'éducation nationale à l'enseignement de langue et culture régionales après la seconde guerre mondiale. Première référence législative, la loi Deixonne de 1951²¹ donnait à cet enseignement un statut de matière facultative, mais elle a

¹⁹ L'un de ses professeurs est le président actuel de la section 73 du conseil national des universités (CNU) « langues et cultures régionales ».

²⁰ Centre d'action culturelle, aujourd'hui scène nationale, de Bayonne.

²¹ Loi du 11 janvier 1951

dû attendre des circulaires de 1969 et 1970²² pour être réellement appliquée. Après la loi Haby de 1975²³, des circulaires en 1982 et 1983²⁴ et surtout la loi d'orientation sur l'éducation de 1989²⁵ ont sorti cet enseignement de son statut supplétif pour le transformer en matière spécifique avec une véritable filière de la maternelle à l'université.

Un décret en 2001²⁶ et des arrêtés en 2002 et 2003²⁷ ont porté création de conseils académiques des langues régionales et précisé les conditions de l'enseignement des langues régionales à parité horaire dans les écoles et dans les sections de langues régionales des collèges et lycées. De même a été mis en place le dispositif réglementaire prévoyant les modalités de recrutement des enseignants en langues régionales.

Enfin la loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école de 2005²⁸ a ouvert officiellement la voie à des conventions entre l'État et les collectivités territoriales précisant les modalités d'enseignement des langues et cultures régionales²⁹.

Pour ce qui concerne l'enseignement du basque, un mouvement significatif de la société civile a pour partie anticipé et ensuite très fortement accompagné l'évolution du dispositif national, connaissant, surtout à partir des années 1980, un réel développement, sous des formes différentes, dans trois filières distinctes :

- L'enseignement privé en immersion :

Comme on l'a vu plus haut, tout un réseau d'écoles associatives pratiquant l'enseignement en immersion³⁰, les ikastolas, s'est développé à partir de 1969. En s'étendant progressivement aux différents niveaux jusqu'au collège et au lycée, ces écoles, regroupées dans la fédération Seaska, ont constitué une véritable filière d'enseignement privé non confessionnel. Fonctionnant initialement comme associations simples de la loi de 1901, ces établissements ont bénéficié en 1983 d'une première convention avec l'éducation nationale, qui a permis des mises à dispositions d'instituteurs et, à partir de 1989, la prise en charge des enseignants de cette filière. Une étape supplémentaire de la reconnaissance par l'État est intervenue en 1994, avec l'attribution du statut d'école privée sous contrat à un système

²² Circulaires des 17 février 1969 et 10 juillet 1970

²³ Loi du 11 juillet 1975

²⁴ Circulaires des 21 juin 1982 et 30 décembre 1983

²⁵ Loi du 10 juillet 1989

²⁶ Décret du 31 juillet 2001

²⁷ Arrêtés des 25 février 2002, 19 avril 2002 et 12 mai 2003.

²⁸ Loi du 30 avril 2005.

²⁹ Suivant le chemin déjà ouvert par l'État et le département des Pyrénées-Atlantiques par les conventions de 2004.

³⁰ L'enseignement se fait en basque (système d'immersion linguistique) avec introduction progressive du français, l'objectif étant qu'à la fin du primaire les enfants soient parfaitement bilingues dans les deux langues.

d'enseignement regroupant quelques dizaines d'élèves dans les années 1970, pour atteindre 1000 élèves en 1993 et plus de 1480 élèves en 2004.

- L'enseignement bilingue public :

Au début des années 1980 le Pays Basque a vu naître les premières classes mettant en pratique pour une langue régionale dans l'enseignement public français un enseignement bilingue à parité horaire³¹. Rendues possibles par l'évolution du dispositif réglementaire, les ouvertures de classe ont fait suite aux demandes présentées par les parents d'élèves et défendues dans des conditions parfois tendues avec les services académiques. Le développement de ces classes a été spectaculaire : il touchait déjà plus de 1300 élèves en 1993 et atteignait 3200 en 2004. Il n'est pas sans intérêt de noter que l'association Ikas-bi qui a stimulé ce mouvement a été en large part à l'origine de la création d'une fédération des parents d'élèves de l'enseignement bilingue pour toutes les langues régionales, la FLAREP³².

- L'enseignement bilingue confessionnel :

Après avoir expérimenté les méthodes d'immersion, l'enseignement catholique, historiquement très présent au Pays Basque, a lui aussi largement développé son offre d'enseignement bilingue à parité horaire : près de 600 élèves concernés en 1993 et plus de 1400 en 2004.

Au total, pour le premier degré, l'accroissement du nombre d'élèves concerné par l'enseignement de la langue basque a été sensible dans les trois filières d'enseignement : de 1993 à 2004, 47 % pour les ikastolas, plus de 144 % pour l'enseignement bilingue public et 146 % pour l'enseignement bilingue catholique³³.

Ce développement a été accompagné de manière active par les inspectrices de l'éducation nationale (IEN) successivement en charge de la circonscription la plus concernée. Cette mission de coordination a été officialisée en 2004 pour l'ensemble des actions menées dans les écoles du département, avec l'assistance d'un conseiller pédagogique départemental « langue régionale basque ». Par ailleurs un chargé de mission, rattaché au corps d'inspection pédagogique régionale de l'académie, suit depuis 1998 pour le rectorat la langue basque dans l'enseignement secondaire.

³¹ Dans la documentation en ligne de l'Institut culturel basque, Isabelle Lichau et Claudine Leralu, inspectrices honoraires de l'éducation nationale donnent de l'enseignement bilingue cette description : « cet enseignement bilingue se fonde sur deux principes : égale considération pour chacune des deux langues enseignées et respect des programmes nationaux. A l'école maternelle et élémentaire, l'élève apprend le basque en pratiquant dans cette langue une partie des activités d'école... Il apprend à lire et écrire d'abord en français puis en basque jusqu'à la fin du cycle 3... L'élève de la section bilingue apprend également une langue vivante étrangère... C'est un enseignement qui met l'enfant, dès le début de sa scolarité, en présence de deux langues qui sont à la fois objet d'étude (langues enseignées) et moyen de communication et d'acquisition de connaissances (langue d'enseignement)... En travaillant deux langues, l'enfant bilingue construit un outil d'apprentissage linguistique et scolaire beaucoup plus performant que celui de l'enfant unilingue par le simple fait qu'il a à traiter constamment des différences linguistiques et mentales. ».

³² Fédération pour les langues régionales dans l'enseignement public.

³³ Ces indications chiffrées sont extraites du diagnostic quantitatif de l'offre d'enseignement du basque et en basque établi en juillet 2005 par l'Office à partir des éléments recueillis par le rectorat, l'inspection d'académie, de la direction diocésaine de l'enseignement catholique et de la fédération Seaska.

La production du matériel pédagogique nécessité par la progression de ces filières s'est faite grâce au développement de l'association Ikas (« Apprendre »), créée en 1959 et devenue un véritable centre de ressources d'éditions et de productions documentaires, reconnue par l'éducation nationale en 1996 comme centre de documentation pédagogique associé au CRDP et au CDDP.

Les premiers résultats encourageants de ce développement de la transmission par l'enseignement ont été constatés par l'enquête sociolinguistique en 2006, qui a fait apparaître pour la première fois une réappropriation de la langue basque par les jeunes générations. Le pourcentage des bilingues du groupe des 16-24 ans (16,1%) est désormais de près de 5 points supérieur à celui du groupe des 25-34 ans (11,6 %). Dans le Labourd hors BAB il monte à 20,6 % contre 14,6 %, dépassant même le pourcentage des 35-49 % (18,3 %), les jeunes nés dans les années 1990 retrouvant un niveau de compétence linguistique similaire à celui de leurs aînés nés dans les années 1960. La tendance est identique pour l'agglomération BAB mais à une moindre échelle, alors que dans le secteur le plus bascofphone (Soule et Basse Navarre) les 16-24 ans demeurent proportionnellement moins bilingues que toutes les autres classes d'âge plus élevé.

Si le nombre global des locuteurs a encore diminué en 2006, « la transmission intergénérationnelle a dépassé la ligne rouge des 30% d'enfants apprenant la langue des parents, limite considérée comme critique pour la survie d'une langue » (E. Bachoc). C'est pourquoi, dans l'édition la plus récente de son atlas, l'Unesco, après avoir affiné ses critères évaluatifs³⁴, fait passer le basque en France de la catégorie « en danger » à la catégorie « vulnérable », caractérisée par un apprentissage relativement fort de la langue mais une faiblesse de son utilisation sociale.

La transmission par l'enseignement rencontre effectivement ses limites et ne saurait à elle seule garantir l'avenir d'une langue³⁵. C'est à cette nécessité d'une politique globale qu'il a été apporté par étapes successives une réponse originale pour la langue basque en France.

1.2 L'émergence d'une politique publique partagée et volontariste

Le développement des revendications culturelles et linguistiques et les premières réponses qui ont pu leur être apportées, sur le plan de l'enseignement comme sur celui de l'action culturelles, ne peuvent se comprendre indépendamment du contexte général du Pays Basque à la fin des années 1980. Tout en étant l'objet de réelles menaces terroristes, le territoire était à cette date divisé par une revendication, celle de la création d'un département basque, portée par une fraction importante des élus mais suscitant des oppositions tout aussi vives, le débat dépassant totalement les clivages politiques ordinaires. Alors que cette situation aurait pu conduire à une forme de crispation et de blocage des dossiers, à commencer par celui de la langue, toute l'intelligence des responsables locaux a été, sans renoncer à leurs positions respectives sur le plan institutionnel, de se concentrer sur ce qui pouvait les rassembler.

³⁴ On trouvera en annexe un bref rappel de la méthodologie utilisée.

³⁵ Lire à ce sujet l'article « l'enseignement suffit-il à sauver une langue menacée » de Jean-Baptiste Coyos in « *Lapurdum, revue d'études basques* », numéro 10, octobre 2005.

De manière particulièrement originale, pour la France en tout cas, c'est donc dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'aménagement et l'avenir du Pays Basque que le projet linguistique s'est développé à partir du milieu des années 1990. En prenant en charge la question de la langue, la démarche d'aménagement du territoire a de ce fait permis d'apporter à des revendications déjà anciennes une réponse publique partagée et organisée, qui allait conduire, à l'issue de différentes phases, à la création de l'Office public de la langue basque (OPLB).

1.2.1 La préoccupation linguistique a été placée au premier plan du projet territorial d'aménagement et de développement durable du Pays Basque

En 1992, des élus et des acteurs de la société civile se sont engagés dans une initiative de développement territorial originale, soutenue par l'État et les collectivités locales. Cette démarche « Pays Basque 2010 » a permis de conduire un diagnostic et de dessiner un projet de territoire fixant les grandes lignes de l'évolution souhaitable à dix ans. Il a permis de rassembler autour d'un projet commun des personnalités d'orientations diverses, en laissant de côté les points de divergence sur les questions d'organisation territoriale, spécialement la revendication d'un département basque. Elle constituait une réponse aux enjeux soulevés par cette situation et marquait une volonté de cohésion des forces vives du territoire basque

Deux structures ont vu le jour pour rassembler les parties prenantes et donner au projet toute sa légitimité :

- le « ***Conseil de développement du Pays Basque*** », créé en 1994, association regroupant en sept collèges 121 représentants des principaux secteurs du territoire : élus, administrations, personnalités qualifiées, membres de droit, représentants des activités économiques, de l'enseignement et de la formation, des activités sociales et sanitaires ; cette instance a pour objet de contribuer au développement du Pays Basque et à la coopération transfrontalière ; elle réalise des études, des avis, des contributions au projet de territoire ;

- le « ***Conseil des élus du Pays Basque*** », créé en 1995, association de 80 membres, dont 48 représentants des communes et structures intercommunales, 21 conseillers généraux, les conseillers régionaux, les parlementaires nationaux et européens et les membres du gouvernement en exercice issus du territoire ; le Conseil des élus porte le projet de territoire et assume sa négociation et sa gestion avec les interlocuteurs que sont les collectivités locales, l'État et l'Union européenne.

Issu d'une démarche locale ce processus va pouvoir se déployer pleinement en s'inscrivant dans le cadre des « pays » créés par la loi Pasqua du 4 février 1995. C'est à ce titre qu'un arrêté préfectoral³⁶ délimitera un périmètre qui sera désormais officiellement celui des interventions portant sur le Pays Basque. Plus encore sans doute que sur le reste du

³⁶ L'arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques du 29 janvier 1997 énumère les collectivités suivantes : communes des cantons de Bayonne-Est, Bayonne-Nord, Bayonne-Ouest, Biarritz-Est, Biarritz-Ouest, Anglet-Nord, Anglet-Sud, Bidache, Espelette, Hasparren, Iholdy, La Bastide Clairence, Saint-Etienne-de-Baïgorry, Saint-Jean-de-Luz, Saint-Jean-Pied-de-Port, Saint-Palais, Ustaritz, Hendaye, Saint-Pierre d'Irube, Mauléon-Licharre et Tardets.

territoire, l'État allait s'engager de manière active dans la réalisation des objectifs que se sont donnés les responsables de ce « pays ».

Le Conseil de développement et le Conseil des élus vont s'attacher à l'élaboration du « schéma d'aménagement et de développement » qui, en 1997, présente les axes stratégiques et les opérations du Pays basque à horizon 2010. L'inscription d'un « chapitre linguistique » dans ce schéma allait être le point de départ d'une politique concertée de promotion de la langue basque qui n'allait pas cesser de se renforcer au travers d'un certain nombre d'étapes.

Durant cette même période, les pouvoirs publics se sont appuyés de manière croissante sur un certain nombre d'opérateurs linguistiques essentiels, issus de la « société civile » depuis un certain temps déjà, appelés à bénéficier à la fois d'une reconnaissance officielle et d'un premier soutien pour leur professionnalisation.

On citera ainsi à ce titre principalement :

- le centre Ikas (ressources documentaires et matériels pédagogiques), reconnu en 1996 par l'éducation nationale ;
- AEK, fédération d'associations pour la formation des adultes dont on a vu qu'elle était active en Pays Basque de France depuis 1980 ;
- Uda Leku, organisateur de centres de loisirs hors temps scolaire. créé en 1983 et agréé par le ministère de la jeunesse et des sports en 1996 ;
- Euskal Irratiak, fédérant à partir de 1997 les radios bascophones existant depuis les années 1980.

1.2.2 La “convention spécifique Pays Basque” signée en 2000 a prévu un volet linguistique dont la réalisation a été confiée à une “maîtrise d'ouvrage publique” (MOP)

Décidée dans son principe par le CIADT du 18 mai 2000 et signée en décembre 2000, la « convention spécifique Pays Basque 2001-2006 » a concrétisé et planifié l'engagement de l'État, de la région et du département dans la mise en œuvre des orientations du « schéma d'aménagement et de développement » défini en 1997. Symboliquement le « volet 1 » de la convention était consacré à la politique linguistique, au côté de huit autres thématiques (culture, environnement, agriculture, pêche, industrie et formation professionnelle, tourisme, infrastructures et urbanisme, coopération transfrontalière). Sur un total de 364 M €, une enveloppe d'un peu moins de 5,5 était programmée par les trois signataires pour la réalisation du « schéma d'aménagement linguistique » adopté dans ce cadre par cinq partenaires : l'État, le conseil régional, le conseil général, le Syndicat intercommunal pour le soutien à la culture basque et le Conseil des élus du Pays Basque.

Un dispositif à trois niveaux était prévu pour la mise en œuvre de cette politique :

- une « Maîtrise d'ouvrage publique » (MOP), lieu de décision et de coordination ne disposant pas de la personnalité morale ;

- un « Conseil de la langue » regroupant (sous statut associatif) divers acteurs institutionnels, représentants des associations et experts, chargé de formuler avis et propositions pour la MOP ;

- des opérateurs, associatifs ou public, conventionnés par la MOP pour mettre en œuvre les initiatives et les projets nécessaires au développement de la langue basque.

Le comité de pilotage de la MOP, instance décisionnelle, comprenait les représentants de l'État (préfet, recteur, directeur régional des affaires culturelles), et les présidents des quatre autres partenaires publics. Sa présidence était assurée par l'État et ses travaux préparés par un comité technique restreint sous l'autorité d'un secrétaire général. Pour la période couverte par la MOP (mars 2001 à fin 2004) le coût de cette animation et du fonctionnement afférent s'est élevé à près de 280 000 €, financés à parts strictement égales par l'État, la région et le département³⁷, soit un peu moins de 6,6 % du total des crédits effectivement utilisés pour le volet linguistique sur trois ans (4 244 312 €).

Pour l'essentiel les crédits mobilisés ont donc été affectés directement au financement des dix mesures inscrites dans le volet « politique linguistique » de la convention³⁸ :

1. créer le Conseil de la langue basque	(361 765 €) ;
2. sensibiliser à l'apprentissage de la langue basque à l'école ³⁹	(134 721 €) ;
3. soutenir les actions périscolaires en langue basque ⁴⁰	(376 661 €) ;
4. professionnaliser les opérateurs en formation continue ⁴¹	(774 164 €) ;
5. soutenir le programme de recherche de l'Académie basque ⁴²	(514 010 €) ;
6. assurer l'installation à Bayonne du centre de recherche Iker ⁴³	(157 670 €) ;
7. assurer la production du matériel pédagogique en langue basque ⁴⁴	(896 383 €) ;

³⁷ En l'absence de structure propre, ces dépenses ont été portées par le Conseil des élus pour la plus grande partie de la période considérée.

³⁸ Montants cumulés sur trois ans des crédits effectivement dépensés, incluant le cas échéant les contributions des partenaires autres que l'État, la région et le département.

³⁹ Enquêtes auprès des parents, plaquette de présentation de l'offre, action média France 3, film CDDP,

⁴⁰ Centres de loisirs, classes vertes, animations théâtrales, initiation à la pratique du « bertsu », etc

⁴¹ Stages d'apprentissage par les adultes, principalement par l'association AEK, notamment dans le cadre des Ateliers de formation de base en langue basque (AFBLB).

⁴² Pour la période considérée : lexicographie (tomes XIV, XV et XVI du dictionnaire général basque), grammaire, suite de l'atlas linguistique, travaux de toponymie, etc.

⁴³ Contribution aux frais de première installation de ce centre de recherche sur la langue et les textes basques, unité mixte associant le CNRS, Bordeaux III et l'UPPA.

⁴⁴ Programmes co-édités (32 ouvrages) avec le CRDP Aquitaine et moyens du centre Ikas.

8. conduire les trois radios associatives d'expression basque⁴⁵ vers un projet commun « *et développer la place de la langue basque dans la radio et la télévision publique* », sans budgétisation opérationnelle semble-t-il⁴⁶ (550 127 €) ;
9. assurer dans de bonnes conditions la réception d'ETB⁴⁷ sur tout le territoire du Pays Basque⁴⁸ (199 031 €) ;
10. mettre en place un fonds d'accompagnement pour le développement de la langue basque sur internet (opération reportée sur l'OPLB).

Chacune de ces mesures faisait l'objet, pour le financement de sa mise en œuvre, d'une répartition spécifique des contributions entre les trois signataires (et pour l'État, selon la nature des dépenses, entre le FNADT, le ministère de l'éducation nationale et celui de la culture). Certaines des opérations ont en outre bénéficié de subventions du SISCB (pour 127 394 €) et de la Communauté d'agglomération Bayonne Anglet Biarritz - CABAB (à hauteur de 120 254 €), ainsi que de la Communauté autonome d'Euskadi (pour un montant total de 513 071 €)⁴⁹.

L'un des traits essentiels de cette période a été effectivement la mise en place d'un partenariat transfrontalier structuré avec la CAE, formalisé dans un protocole signé à Bayonne le 3 septembre 2003 avec les collectivités territoriales membres de la MOP et validé par l'État. Cet accord a fixé les premières bases de coopérations techniques régulières et les modalités d'association des collectivités françaises à la mise en œuvre des interventions effectuées directement par la CAE, dans le cadre notamment d'appels à projets annuels, pour soutenir certaines des opérations inscrites à la convention spécifique

Le dispositif de la MOP a cependant assez rapidement montré ses limites, malgré les progrès apportés par la définition en commun des opérations et de leur programmation. Avec la nécessité pour chaque collectivité de délibérer sur des montants arrêtés opération par opération, selon des clés de répartition différentes, sa lourdeur de gestion s'est révélée pénalisante : au total les trois contributeurs principaux n'auront eu à mobiliser effectivement qu'un peu moins de 60 % des financements prévus par la convention spécifique (sur une période correspondant aux deux tiers de la durée initialement prévue). Une crise interne au Conseil de la langue s'est ajoutée à ces considérations pour achever de convaincre les partenaires de la MOP de franchir une étape supplémentaire en engageant à la fin de 2003 le processus de création d'un outil doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, au service de la politique linguistique dans son ensemble.

⁴⁵ Conduite par la fédération Euskal Irratiak d'un plan de développement concerté : couverture géographique, production d'émissions communes, renforcements humains et techniques, etc.

⁴⁶ La fiche annexée à la convention spécifique indiquait : « des signes forts sont attendus du service public pour créer une radio publique d'expression basque et pour promouvoir la présence de la langue basque dans les émissions télévisées ».

⁴⁷ Euskal Telebista, télévision publique de la Communauté autonome d'Euskadi, diffusant ses programmes exclusivement en langue basque.

⁴⁸ Soutien à l'installation de 14 réémetteurs sur un total de 40.

⁴⁹ La répartition par mesure des financements entre les différents contributeurs est retracée en annexe.

1.3 La création de l'Office public de la langue basque

Pour que la maîtrise d'ouvrage de la politique linguistique puisse s'exercer dans un cadre stable et efficace, l'État et les collectivités partenaires ont décidé de créer, par une convention du 9 juillet 2004, un organisme de droit public, l'Office public de la langue basque (OPLB), sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP).

Les objectifs assignés à la nouvelle structure sont de poursuivre les engagements pris jusqu'en 2006 dans le cadre de la convention spécifique, d'expérimenter de nouvelles missions et activités, et de préparer la période 2007-2010 par l'élaboration d'un projet confortant et approfondissant la politique linguistique.

Pour atteindre ces objectifs, l'Office est doté de moyens financiers accrus et, innovation majeure, de personnels qui lui sont propres.

1.3.1 Les statuts de l'Office consacrent l'exigence d'unanimité entre les fondateurs

La convention constitutive de l'OPLB a été signée le 9 juillet 2004 par les cinq membres fondateurs :

- l'État, représenté par le préfet des Pyrénées-Atlantiques (alors M. Philippe Grégoire) et le recteur de l'académie de Bordeaux (alors M. Patrick Gérard) ;
- la région Aquitaine, représentée par le président du conseil régional (M. Alain Rousset) ;
- le département des Pyrénées-Atlantiques, représenté par le président du conseil général (alors M. Jean-Jacques Lasserre) ;
- le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque représenté par son président (alors M. Vincent Bru) ;
- le Conseil des élus du Pays Basque, représenté par son président (alors M. Alain Lamassoure).

Le groupement est régi par la loi du 23 juillet 1987⁵⁰ et le décret du 28 novembre 1991⁵¹. Sa convention constitutive a été approuvée le 28 juillet 2004, par un arrêté du préfet des Pyrénées-Atlantiques publié le 12 août suivant au recueil des actes administratifs de la préfecture. Il porte la dénomination d'« Office public de politique linguistique Euskara », à

⁵⁰ Loi modifiée n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, dont l'article 22 a étendu à divers domaines, dont ceux de la culture, les dispositions de la loi n° 82-610 d'orientation et de programmation pour la recherche, qui a notamment introduit la formule du groupement d'intérêt public.

⁵¹ Décret n° 91-1215 du 28 novembre 1991 relatif aux groupements d'intérêt public constitués pour exercer des activités dans les domaines de la culture.

laquelle l'usage a très rapidement substitué celle d'« Office public de la langue basque ». Le siège est fixé à Bayonne, dans des locaux dépendant de la délégation du conseil général.

La mission statutaire de l'Office est de :

- « concevoir, définir et mettre en œuvre une politique linguistique publique et concertée en faveur de la langue basque » ;
- « mobiliser les moyens financiers nécessaires pour mener à bien les actions retenues dans le cadre de son programme d'activités ou confiées à des maîtres d'œuvre qu'il conventionne à cette fin ».

Le groupement est constitué pour six ans, soit jusqu'en août 2010. La prorogation du groupement nécessite une proposition unanime des membres.

Les droits statutaires des membres du groupement sont établis comme suit :

- Etat : 30 % des parts
- région Aquitaine : 30 %
- département des Pyrénées Atlantiques : 30 %
- Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque : 9 %
- Conseil des élus du Pays Basque : 1 %.

Les contributions des membres aux activités et aux charges du groupement prennent la forme de subventions de fonctionnement au budget annuel⁵², auxquelles peuvent s'ajouter d'autres modalités de participation (mise à disposition de personnels, de locaux, de matériels, etc.).

Le groupement a fait le choix de la gestion publique pour son budget comme pour son personnel propre. Un agent comptable a été à cet effet nommé par arrêté du ministre chargé du budget.

Les membres fondateurs composent le conseil d'administration du groupement :

- l'État, représenté par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, le recteur de l'académie de Bordeaux et le directeur régional des affaires culturelles ;
- la région Aquitaine, représentée par son président ou son délégué et par deux conseillers régionaux et leurs suppléants, désignés par le conseil régional ;
- le département des Pyrénées-Atlantiques, représenté par son président ou son délégué et deux conseillers généraux ou leurs suppléants, désignés par le conseil général ;
- le Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque, représenté par son président ou son délégué ;
- le Conseil des élus du Pays Basque représenté par son président ou son délégué.

Le nombre de voix attribué en conseil aux membres du groupement est proportionnel aux droits statutaires, chaque membre devant disposer d'au moins une voix.

⁵² Pour lesquelles la répartition arrêtée lors de la constitution du groupement correspond à celle des droits statutaires.

Les décisions sont prises à la majorité simple du conseil d'administration, la voix du président étant prépondérante. En outre, les décisions les plus importantes sont soumises à une « règle spécifique d'unanimité »⁵³. Le budget, le programme et le bilan annuels d'activités, comme le recrutement du directeur, doivent faire l'objet d'une double décision :

- une décision favorable unanime des membres fondateurs (préfet de département, président du conseil régional, président du conseil général, président du SICSB, président du Conseil des élus) ;
- une décision favorable à la majorité simple du conseil d'administration.

Cette règle est originale en soi : elle marque bien la volonté des membres du groupement de rechercher une véritable cohésion pour les décisions les plus importantes liées à la vie de l'Office.

Le conseil d'administration élit en son sein et pour une durée de trois ans un président et deux vice-présidents, représentant chacun un membre différent.

Le directeur du groupement assiste avec voix consultative aux séances du conseil, auxquelles le président peut également inviter des personnalités qualifiées.

Le conseil d'administration accueille également un commissaire du gouvernement, en l'occurrence le délégué général à la langue française et aux langues de France⁵⁴, désigné à cette fin par le préfet. Le commissaire du gouvernement exerce les attributions prévues par les articles 4 et 7 du décret du 28 novembre 1991. Il dispose d'un droit de veto suspensif de 15 jours sur les décisions ou les délibérations qui compromettraient le bon fonctionnement de l'office et qui seraient alors soumises à une nouvelle délibération. Le recrutement de personnel propre par le groupement doit recevoir son approbation.

Enfin, l'Office est doté d'un comité consultatif⁵⁵, associant opérateurs et experts de l'action linguistique, et lui permettant de bénéficier d'avis et de propositions pour l'approfondissement de la politique linguistique et le suivi de sa mise en œuvre.

Ce comité comprend :

- l'Académie de la langue basque (« Euskaltzaindia ») ;
- les opérateurs publics : Universités, unité mixte de recherches Iker, CRDP, etc. ;
- les opérateurs associatifs sur lesquels s'est appuyée l'élaboration progressive de la politique linguistique dans ses différents champs (enseignement des adultes, matériel pédagogique, radios associatives, etc.) ;
- les acteurs et partenaires de l'enseignement : direction diocésaine de l'enseignement catholique, fédération Seaska, associations de parents d'élèves, syndicats d'enseignants du public et du privé ;

⁵³ Article 19 de la convention constitutive.

⁵⁴ La délégation générale à la langue française et aux langues de France (DGLFLF) est un service de l'administration centrale du ministère de la culture et de la communication, relevant directement de l'autorité du ministre.

⁵⁵ Article 22 de la convention constitutive.

- l'Institut culturel basque ;
- des experts (universitaires, chercheurs, sociolinguistes).

Les productions du comité ont vocation à être transmises de manière suivie et régulière au conseil d'administration pour examen et suite à donner.

1.3.2 L'Office a intensifié les actions déjà engagées et élargi ses partenariats pour devenir l'outil central de la politique linguistique

Dès sa mise en place effective, au tout début de 2005, l'Office a poursuivi la mise en œuvre des chantiers engagés en application de la convention spécifique et ouvert de nouvelles pistes, tout en menant à bien l'élaboration du « projet de politique linguistique » qui sera adopté à la fin de 2006.

Pour ce qui concerne l'aide aux opérateurs de l'action linguistique (hors enseignement) l'Office a repris à son compte les axes d'intervention antérieurs, qui donnaient déjà lieu à subventions dans le cadre de la MOP : activités périscolaires; formation des adultes, médias associatifs, travaux de recherche, etc. À cette fin, il a poursuivi le partenariat entamé par la MOP avec la Communauté autonome d'Euskadi, en le faisant déboucher à partir de 2007 sur un véritable dispositif commun d'appui aux opérateurs et aux porteurs de projets intéressant l'action linguistique.

Dans certains cas, l'Office a pris le relais des opérateurs pour des actions dont ces derniers se chargeaient jusque là, comme l'Académie de la langue basque pour la certification. De même, en articulant ses compétences avec celles de l'ICB, l'Office a progressivement investi le domaine de l'édition, qui ne figurait pas parmi les dix opérations inscrites dans le volet linguistique de la convention spécifique.

Élargissant ses interventions, l'Office s'est attaché à développer l'usage du basque dans la vie quotidienne en sollicitant les services publics, les entreprises publiques (poste, SNCF), les organisateurs de manifestations culturelles et sportives, les centres commerciaux, etc. Il a pris également la forme d'un partenariat avec les collectivités locales, à l'intention des usagers comme des personnels, en cherchant à systématiser des formules expérimentées par « Euskal Konfederazioa », mouvement regroupant les associations de promotion de la langue et de la culture basques.

L'Office a également cherché à développer, dans la limite de ses moyens propres, des fonctions permanentes, telles que la veille juridique sur les langues régionales, l'observation sur l'utilisation de la langue basque, l'évaluation des politiques menées, etc.

De manière tout à fait novatrice, l'Office s'est vu confier un rôle très important d'opérateur dans le domaine de l'enseignement en application de la convention cadre signée le 26 novembre 2004 entre le ministère de l'éducation nationale et le département des Pyrénées-Atlantiques pour structurer et développer l'enseignement du basque et en basque.

À ce titre, au delà des interventions existantes pour l'édition de matériels pédagogiques, l'Office conduit désormais des actions pour aider à la diffusion de

l'information sur l'offre existante ; assurer des campagnes de promotion relatives à la langue basque et à l'enseignement bilingue ; organiser des enquêtes et des sondages sur la demande d'enseignement en langue basque ; concevoir une programmation de l'offre d'enseignement assurant la cohérence et la continuité des cursus tout au long de la scolarité ; proposer une carte des enseignements de la langue basque pour déterminer le nombre des sites d'enseignement et leur implantation ; préparer l'ouverture de ces sites en concertation avec les collectivités locales ; établir une concertation avec les associations des parents d'élèves et des filières d'enseignement bilingues.

L'adoption à la fin de 2006 du projet de politique linguistique élaboré tout au long des deux années précédentes a permis de donner une structuration forte à l'ensemble de ces actions et fourni un cadre de référence précis pour l'utilisation des moyens supplémentaires dégagés avec la création de l'Office.

1.3.3 L'Office a bénéficié de moyens financiers renforcés et s'est doté d'une équipe permanente

Le tableau⁵⁶ des ressources et dépenses exécutées⁵⁷ fait bien apparaître la montée en régime du budget de l'Office pour les exercices 2005 à 2008.

	2005	2006	2007	2008
Ressources	1 760 160 €	1 736 165 €	2 574 201 €	2 636 314 €
Dépenses	1 289 141 €	1 710 182 €	2 154 403 €	2 636 097 €

Étant entendu que les excédents constatés en 2005 (première année de fonctionnement) et 2007 (année de l'augmentation des subventions) ont été utilisés pour constituer le fonds de roulement du groupement, il apparaît clairement que l'Office a montré sa capacité à consommer les ressources croissantes qui lui ont été consacrées par ses contributeurs.

Les recettes provenant des partenaires publics ont respecté les équilibres découlant de la répartition des droits prévue aux statuts, pour un total annuel de 1 733 000 € en 2005 et 2006 : 520 000 € pour chacun des trois principaux contributeurs (État, région et département), 156 000 € pour le SISCB et 17 000 € pour le Conseil des élus. À quelques ajustements près la contribution de l'État a été ventilée en trois tiers : en 2005, 167 827 € pour l'éducation, 180 696 € pour la culture, 171 477 € pour l'intérieur sur le FNADT.

⁵⁶ Établi à partir des données de l'*État des lieux provisoire* de septembre 2009 (p.217)

⁵⁷ Budgets hors investissements, dont les montants sont marginaux (45 517 € cumulés pour les 4 exercices) ; pour les dépenses, total des dépenses réalisées et des engagements non soldés à la fin de l'exercice.

Après l'adoption du projet de politique linguistique, et en application du contrat de plan État région (CPER)⁵⁸, ces contributions ont été portées pour chacun des exercices 2007, 2008 et 2009 à un total annuel de 2 066 000 €, soit :

- 620 000 € pour l'État⁵⁹
- 620 000 € pour la région
- 620 000 € pour le département
- 186 000 € pour le SISCB
- 20 000 € pour le Conseil des élus.

À ces subventions s'est ajoutée à partir de 2007 la contribution de la CAE au « fonds de coopération » mis en place avec l'Office et géré par lui : 450 000 € en 2007, 460 000 en 2008 et 470 000 en 2009.

En outre, le projet de dictionnaire franco-basque sur internet, décidé en 2007, fait l'objet d'un « budget additionnel », alimenté à hauteur de 100 000 € en 2008 et de 107 500 € en 2009 par le conseil régional, le conseil général et (à partir de 2009) le SISCB.

Défini au sens strict, le budget opérationnel de l'Office atteint ainsi en 2009 un montant de 2 536 000 € (budget prévisionnel) réparti selon les principaux postes suivants :

1. les appels à projets linguistiques : 1 450 000 € (57 % du budget).

Financés dans le cadre du partenariat avec la CAE, ils s'adressent aux opérateurs privés à hauteur de 1 390 000 €. Un nouvel appel à projet doté de 60 000 € a été créé à destination des établissements scolaires, pour le développement d'actions hors temps scolaire.

2. les partenariats avec les opérateurs publics ou parapublics : 435 000 € (16 % du budget).

Cet ensemble regroupe principalement l'aide à la production de matériel pédagogique (260 000 €) et le cofinancement du dispositif des techniciens de la langue basque mis en place avec les communautés de communes et les grandes villes (100 000 €). En attendant la mise en place de la TNT, 40 000 € sont affectés à la maintenance d'une partie (14 sur 40) des émetteurs permettant la diffusion hertzienne analogique de la chaîne bascophone ETB1. La mise en œuvre du dispositif de certification linguistique avec les deux universités a mobilisé une enveloppe de 20 000 €. Enfin 15 000 € ont été réservés pour de actions linguistiques dans des institutions publiques autres que des collectivités territoriales.

3. les autres partenariats et projets propres de l'Office : 185 000 € (7 % du budget).

La plus grande partie de ces crédits (140 000 €) concerne le soutien des activités de recherche conduites par l'Académie (Euskaltzaindia), non couvertes par le partenariat avec la CAE, pour lesquelles le programme est fixé chaque année par avenant à la convention

⁵⁸ Les engagements pris dans le cadre du CPER couvrent l'ensemble de la période 2007-2013.

⁵⁹ En 2007 respectivement 200 100 € pour l'éducation, 215 450 € et 204 450 € pour l'intérieur ; en 2008 et 2009 un montant identique de 206 667 € pour chacun des trois ministères.

pluriannuelle passé avec l'institution. Il s'y ajoute en 2009 une enveloppe de 25 000 € pour la réalisation d'une campagne de promotion des médias bascophones et une ligne de 20 000 € pour études (audit du centre pédagogique IKAS, mise en place d'un dispositif de diffusion de l'édition basque).

4. le budget de fonctionnement : 486 000 € (19 % du budget).

Il comprend les charges de personnel (355 000 €) et les autres dépenses de fonctionnement (111 000 €). L'importance modeste de ce dernier poste (moins de 4,4 % du budget) mérite d'être signalée, d'autant qu'en plus du fonctionnement courant (dont les frais de location des bureaux) il inclut en 2009 la mise en place du site internet pour 20 000 €).

S'agissant du personnel, l'Office compte huit postes à temps complet⁶⁰, dont sept sont rémunérés sur son budget, alors que le directeur est actuellement mis à disposition⁶¹.

Le droit commun des GIP prévoit que les recrutements propres n'interviennent qu'en complément des mises à disposition effectuées par les membres. Dans le cas d'espèce, l'innovation que représente la mise en place d'une politique linguistique publique a conduit au recrutement⁶² des personnels suivants :

- une directrice adjointe, chargée en outre de la conduite directe d'actions
- trois chargés de mission, responsable d'actions (dont un assure également les fonctions d'observation et de communication)
- un chargé de mission dédié à la mise en œuvre du dispositif de l'appel à projets
- un comptable gestionnaire (participant également à la conduite d'actions)
- une assistante de direction.

L'Office estime que les tâches de direction et d'administration mobilisent 2,75 équivalents temps plein. Le reste des moyens humains est donc affecté à des fonctions que l'on peut qualifier d'ingénierie, au service des actions prévues par le projet de politique linguistique. L'Office considère que cinq des domaines identifiés par le projet bénéficient de 0,5 poste (petite enfance, enseignement, médias, édition, apprentissage des adultes) et que les actions relevant des autres domaines sont conduites au coup par coup, en fonction des disponibilités comme des opportunités par les chargés de mission ou par la direction elle-même.

Pour les dépenses de personnel comme pour l'ensemble des interventions, la présentation opérationnelle du budget est complétée par une présentation analytique conforme au projet de politique linguistique dont l'élaboration et l'adoption ont constitué l'un des apports majeurs de l'Office pendant la durée de son « mandat ».

⁶⁰ Hors les personnels chargés du projet spécifique de dictionnaire : deux lexicographes à plein temps depuis le 1^{er} septembre 2009 et un directeur scientifique recruté à titre de consultant (par ailleurs responsable de l'UMR Iker).

⁶¹ En l'occurrence par le conseil général.

⁶² Ces recrutements ont été effectués pour une durée égale au plus à celle du groupement en application du décret de 1991 et de la convention constitutive (voir infra l'incidence éventuelle des nouvelles dispositions relatives aux agents contractuels de droit public).

PARTIE 2.

L'ACTION DE L'OFFICE A DONNE UN NOUVEL ELAN A LA POLITIQUE LINGUISTIQUE

Si elle s'est inscrite dans la continuité d'un processus engagé depuis le début des années 1990, l'action de l'Office a permis une accélération et une démultiplication des efforts en faveur de la langue basque. Dans le cadre contractuellement défini à sa création, notamment sur le plan budgétaire, l'outil représenté par le GIP a ainsi été utilisé au mieux de ses potentialités, grâce à l'engagement des collectivités fondatrices et à la pertinence des méthodes mises en œuvre par sa direction.

Selon des modalités clarifiées et rationalisées, des résultats significatifs ont pu être obtenus. La coopération avec l'éducation nationale a été renforcée et systématisée, permettant de conforter les premières évolutions positives déjà enregistrées quant à la transmission de la langue. Parallèlement, les chantiers portant sur l'usage de la langue basque dans la vie sociale ont bénéficié d'une impulsion nouvelle, sans que tous les obstacles puissent être aisément levés au niveau local qui demeure celui de l'Office.

2.1 Un "Projet de politique linguistique" approfondi et ambitieux au service de la langue basque en France

Le Projet de politique linguistique constitue depuis la fin de 2006 la véritable « charte programmatique » de la politique décidée en commun par les membres de l'Office. Donnant tout leur sens aux actions engagées dans la décennie précédente, il fixe avec une force qui se veut pédagogique « un objectif central - augmenter le nombre des locuteurs complets - et un cœur de cible - les jeunes générations ».

Déjà abordés dans la période précédente ou restant à défricher, les différents domaines couverts par le Projet donnent lieu à la formulation de douze « enjeux majeurs » regroupés en trois « familles » :

1. la transmission de la langue par :

- la transmission familiale (« mobiliser la cellule familiale sur sa fonction stratégique »)
- l'accueil de la petite enfance (« construire avec les professionnels et les structures une offre de services »)
- l'enseignement (« structurer et développer l'apprentissage » du basque « tout à la fois langue enseignée et langue d'enseignement »).

2. l'usage de la langue dans :

- les médias (« faire vivre le basque dans la société et élever le niveau de langue »)
- les loisirs (« associer langue et plaisir »)
- l'édition (« faciliter la structuration d'une chaîne opérante...au service d'une offre attractive et accessible »)
- la toponymie (« rendre la langue visible et attirer à elle de nouveaux publics »)
- la vie sociale (« promouvoir l'usage social du basque, pour que la langue apprise soit aussi une langue pratiquée, vue et entendue dans les lieux de vie »).

3. les approches « transverses » visant à renforcer la vitalité de la langue par :

- l'apprentissage par les adultes (« stimuler l'usage privé et professionnel »)
- la qualité de la langue (« enseignée, pratiquée et diffusée »)
- la recherche (« s'appuyer sur la recherche pour élever le niveau de la qualité de la langue, renforcer la pertinence de l'action publique et accroître le rayonnement de la langue »)
- la motivation (« créer dans la société une dynamique d'apprentissage, d'usage et de transmission »).

Pour chaque enjeu, le Projet définit de deux à quatre orientations stratégiques, elles-mêmes déclinées en actions à mener, soit en direct par l'Office, soit dans le cadre de partenariats avec des opérateurs publics ou privés.

En outre, un souci d'évaluation des résultats a conduit à inscrire en annexe une liste d'indicateurs mobilisables au démarrage du projet et susceptibles d'être complétés au fur et à mesure de son avancement.

2.2 Des modalités de gouvernance et des méthodes d'intervention adaptées aux missions de l'Office

2.2.1 Le fonctionnement des instances délibératives tend à garantir la participation et l'engagement effectifs des membres fondateurs postulés par les statuts

La convention constitutive du groupement prévoit, comme on l'a vu, un double système de majorité pour les décisions à prendre. Si la majorité simple des membres du conseil est requise pour les décisions courantes, l'unanimité entre les membres est requise pour les actes les plus importants.

En pratique, cette recherche du consensus domine l'ensemble de la préparation en amont des dossiers. Elle conduit à faire jouer un rôle déterminant au « bureau » formé par le président, les deux vice-présidents et le sous-préfet de Bayonne. Sans que la convention constitutive ou le règlement intérieur l'aient prévu expressément, toutes les séances du conseil

d'administration sont ainsi précédées de manière systématique par une réunion de cette instance. Conformément à l'esprit général qui anime les collectivités publiques partenaires, ce sont en fait l'ensemble des dossiers qui bénéficient de cette procédure. On notera toutefois que les délais entre la réunion de cette instance (qui valide les documents à adresser au conseil) et la séance plénière (une semaine au plus) sont un peu courts pour faciliter totalement le travail des membres du conseil qui ne résident pas dans le département et des services sur lesquels ils s'appuient, comme on a pu semble-t-il le constater pour les décisions budgétaires et les orientations générales examinées à la fin de 2009. Sous cette réserve, le dispositif a bien fonctionné jusqu'à présent et il importe qu'il soit préservé à l'occasion de la reconduction du GIP.

Le consensus ainsi réalisé au préalable entre les membres fondateurs explique qu'aucun d'entre eux n'ait eu besoin de faire jouer expressément la règle spécifique d'unanimité prévue par la convention constitutive et que dans la pratique des débats on n'opère apparemment pas de distinction entre les sujets pour lesquels l'unanimité est requise et ceux pour lesquels une décision à la majorité simple suffirait. Un cadrage plus précis des délibérations serait sans doute souhaitable à l'avenir.

Même si elle n'est pas identique pour chacun, la participation des différents représentants des membres est dans l'ensemble régulière et importante, ce qui est d'autant plus à noter que les réunions sont nombreuses (de 4 à 7 par an⁶³). Si, dans le fonctionnement de l'Office, le département est très présent, notamment en raison de la présidence exercée jusqu'à aujourd'hui par le délégué du président du conseil général, le conseil d'administration paraît ainsi assurer de façon effective la participation équilibrée de l'ensemble des collectivités membres du groupement. Il est simplement permis de regretter que les compte rendus des séances aient essentiellement valeur de relevés de décisions et ne permettent pas de retracer les interrogations ou propositions qui alimentent nécessairement les échanges.

Au sein du conseil l'engagement de l'État est effectif et constant, assuré en premier lieu par le préfet des Pyrénées-Atlantiques, représenté le cas échéant par le sous-préfet de Bayonne. S'il ne bénéficie plus d'une délégation interservices, comme cela avait été le cas pour l'application de la « convention spécifique » de 2002 à 2006, ce dernier joue en tout état de cause le rôle d'une véritable « plaque tournante » de la participation des services de l'État.

Le recteur est très fréquemment présent en personne, assisté le plus souvent et au besoin représenté par l'inspecteur d'académie (en résidence à Pau). Le directeur régional des affaires culturelles est statistiquement un peu moins présent lui-même, ce qui peut s'expliquer par l'absence d'examen dans les conseils non « stratégiques » d'interventions plus strictement culturelles qui relèvent de l'Institut culturel basque (ICB). La représentation de la DRAC est assurée, quand le directeur n'est pas lui-même présent, par un chef de service (conservateur en chef des bibliothèques), chargé du suivi permanent du dossier à Bordeaux, que sa double responsabilité de conseiller pour le patrimoine écrit et les langues de France et de coordinateur géographique pour les Pyrénées-Atlantiques a conduit à accompagner l'émergence d'une politique linguistique publique depuis pratiquement le début des années 1990.

⁶³ Après la réunion d'installation du 8 décembre 2004, 6 réunions en 2005, 5 en 2006 et 4 en 2007, puis 6 à nouveau en 2008 et même 7 en 2009.

2.2.2 Le rôle du commissaire du gouvernement mériterait d'être mieux défini

D'une manière générale, le rôle dévolu au commissaire du gouvernement est insuffisamment précisé par les textes applicables aux GIP « culture » (GIPC), à commencer par le décret du 28 novembre 1991, qui ne mentionne que des attributions classiques de contrôle : assistance aux réunions, communication des documents, possibilité de provoquer une nouvelle délibération, etc.

Reprises telles quelles dans les statuts de l'Office, ces missions de contrôle administratif et financier auraient pu ou dû logiquement incomber à l'autorité préfectorale, contrôle de légalité. Le choix opéré en 2004 a été tout autre et on en comprend bien les raisons, qui tiennent aux circonstances, rappelées plus haut, du développement du projet de politique linguistique en Pays Basque et à la part déterminante prise en l'espèce par les services de l'État dans le département et spécialement les sous-préfets successifs de Bayonne. Cet engagement, renforcé par une participation financière sur le budget du ministère de l'intérieur, a conduit à prévoir la présence du préfet du département parmi les membres actifs du conseil plutôt que de le ramener à un rôle de « censeur ».

De ce fait la désignation du délégué général à la langue française et aux langues de France⁶⁴ a répondu beaucoup moins à un souci de contrôle qu'au souhait de voir l'administration centrale suivre au plus près l'expérience originale conduite au Pays Basque, pour l'appuyer au mieux et aussi pour en tenir le meilleur compte dans la politique nationale en faveur des langues régionales. Cette présence du délégué général, non assortie d'un droit de vote, a effectivement été très utile pour faire connaître au-delà des membres du groupement et des acteurs locaux les réalisations de l'Office et les appréciations largement positives qu'elles appellent. Elle conserve assurément toute sa valeur dans une phase non encore achevée de montée en puissance de la politique linguistique.

Cette option a en revanche probablement moins répondu à l'attente pour ce qui concerne les fonctions de contrôle qui, malgré tout, découlent des textes, si généraux soient-ils. La délégation générale étant une administration de mission et non de gestion, il était apparemment prévu en 2004 que le délégué s'appuierait sur les services de la sous-préfecture pour l'exercice de cette tâche. En pratique ce dispositif a semble-t-il moins fonctionné, pour des raisons évidentes d'éloignement, qu'un recours à la DRAC d'Aquitaine, au risque d'infléchir le rôle de cette dernière vers une posture de « censeur » difficile à concilier avec le volontarisme de son engagement dans le projet, que traduit pour elle aussi sa présence parmi les membres actifs du conseil.

Sans avoir à hypothéquer en aucune façon le renouvellement du groupement dans son calendrier et ses modalités essentielles, des solutions devraient être recherchées pour

⁶⁴ La désignation par le préfet de département d'un haut responsable de l'administration centrale peut sembler d'autant plus originale que selon les termes même du décret de 1991 (art.4) le commissaire du gouvernement en titre est le préfet qui le cas échéant a prononcé l'approbation de la convention constitutive et que dans ces fonctions il « peut se faire représenter ».

conserver, voire renforcer⁶⁵, l'implication de la délégation générale et en même temps assurer à l'Office tout l'appui qu'il est en droit d'attendre de l'État dans les matières administratives et financières.

2.2.3 Après avoir risqué de s'affaiblir, la relation institutionnelle avec les partenaires consultatifs est en cours de rééquilibrage

Si le tout premier acquis de la création de l'Office est d'avoir renforcé l'engagement de l'État et des autres collectivités publiques dans une politique partagée, le risque pouvait exister de voir passer au second plan la concertation avec la « société civile », dont on a vu qu'elle était, au-delà du seul volet linguistique, au cœur de toute la dynamique territoriale du Pays Basque

Après la mise en place de l'Office, les différents partenaires regroupés dans le comité consultatif, en particulier les représentants des associations, ont en fait été activement mobilisés dans un certain nombre de groupes de travail, surtout en 2006, pour la préparation du projet de politique linguistique. C'est en revanche une fois le projet élaboré et adopté qu'un certain « creux » a pu être observé dans la relation collective avec ces partenaires : les groupes ont cessé de se réunir et le comité n'a tenu qu'une seule séance en 2007.

Avec l'exercice 2008, le comité a repris selon un rythme plus régulier ses réunions dans sa formation plénière, essentiellement consacrées à la présentation des budgets annuels et des programmes d'activité. À la demande des membres du comité, des comptes rendus plus détaillés sont désormais élaborés, dépassant la simple adjonction en annexe des déclarations mises en forme de telle ou telle association. Depuis 2009⁶⁶ les documents comportent de manière précise la réponse des responsables de l'Office aux questions des participants.

Le respect des dispositions statutaires est évidemment nécessaire, notamment pour ce qui concerne la consultation de la formation plénière avant les décisions importantes du conseil d'administration. Il n'est peut-être pas suffisant pour prévenir une forme d'essoufflement de la dynamique « participative » qui depuis le milieu des années 1990 a présidé à l'élaboration et à la mise en forme de la politique publique en faveur de la langue basque. Aussi serait-il bienvenu d'aller plus loin et, comme l'ont souhaité un certain nombre des interlocuteurs de la mission, de reconstituer des groupes de travail pour nourrir et accompagner la mise en œuvre des orientations stratégiques prioritaires qui seraient retenues pour la période à venir dans le cadre d'une reconduction du GIP.

⁶⁵ La qualité de commissaire du gouvernement ne facilite pas la représentation en cas d'absence du délégué qui n'a ainsi été apparemment accompagné qu'une seule fois par l'un de ses collaborateurs.

⁶⁶ Compte rendu de la séance du 10 décembre 2008 présenté au comité réuni le 16 juillet 2009

2.2.4 La mise en place de l'Office a entraîné une rationalisation et une plus grande transparence des relations avec le monde associatif

Par rapport aux périodes antérieures, la création de l'Office a permis de simplifier considérablement les relations avec les différents opérateurs et partenaires du monde associatif, dont on a évoqué plus haut le rôle essentiel dans la défense et le renouveau de la langue basque. Les conséquences en sont sensibles de différents points de vue.

Pour les associations elles-mêmes, le regroupement des financements sur un seul centre de décision a mis fin aux inconvénients qu'entraînait la multiplicité des guichets, qu'il s'agisse des coûts entraînés par la duplication des démarches ou des incertitudes dues à la discordance des priorités des collectivités ou des calendriers de leurs décisions. Les interlocuteurs de la mission n'ont pas manqué de souligner ces avantages, quand bien même ils constataient, comme dans le cas des radios associatives, que le regroupement des contributions sur un guichet unique n'impliquait pas pour autant un changement d'échelle dans le montant total des crédits dont ils étaient appelés à bénéficier.

Par ailleurs, dans le prolongement de ce qui avait été engagé par la MOP, la concentration de la décision des subventionneurs publics a achevé de réduire les risques de surenchère ou de contradiction entre collectivités, et d'une manière générale, la systématisation de la méthode d'appel à projets n'a pu qu'être garante d'une objectivité et d'une transparence renforcées.

2.2.5 La coopération avec la Communauté autonome d'Euskadi a été à la fois clarifiée, encadrée et intensifiée

Le protocole signé à Bayonne en 2003 avait permis de jeter les bases d'un partenariat transfrontalier avec la CAE et d'établir des relations de travail régulières entre les institutions concernées, dont le sous-ministère à la politique linguistique du gouvernement basque et les collectivités regroupées dans la MOP. Il était décidé en particulier qu'une partie des interventions financières directes de la CAE s'inscriraient désormais dans le cadre d'un appel à projets annuel, respectant un certain nombre de critères et de règles (niveaux d'autofinancement, taux plafond de subvention, conditions de cumul avec les aides des collectivités françaises) et portant sur les opérations retenues par la convention spécifique. Une concertation était également organisée pour examiner les activités menées hors protocole par la CAE et hors convention spécifique par les partenaires de la MOP.

Après avoir fonctionné en 2003 et 2004, le dispositif a été maintenu en 2005 et 2006, premières années d'activité de l'Office. Pour approfondir ce partenariat, une fois adopté le projet de politique linguistique, un accord-cadre a été signé le 7 février 2007 entre le gouvernement basque et l'Office, habilité par ses statuts à représenter dans ce domaine l'ensemble des partenaires français.

L'accord prévoit en premier lieu l'organisation de la coopération entre les deux parties au moyen d'annexes précisant chaque année les programmes d'action menées en commun et les financements y afférents. En pratique ont été surtout concernées jusqu'à présent l'exploitation détaillée et la diffusion des résultats de la IV^{ème} enquête sociolinguistique

conduite en 2006, ainsi que de premiers échanges sur des dispositifs d'équivalence pour la certification du niveau de langue basque de part et d'autre de la frontière. D'autres projets à caractère technique, comme la mise en place d'indicateurs de suivi et d'évaluation communs aux deux partenaires, ont marqué le pas, ce qui ne surprend pas au vu en particulier de la charge de travail de l'Office.

Beaucoup plus riche de conséquences a été la mise en place d'un « fonds de coopération », abondé par les contributions des deux partenaires pour soutenir le travail des opérateurs linguistiques du Pays Basque de France, qui représente aujourd'hui 60 % du total des moyens financiers mis en œuvre sur le budget de l'Office. La contribution de la CAE au fonds est passée de 450 à 470 000 € entre 2007 et 2009. Elle représente un tiers du montant du fonds, sans que ce pourcentage résulte d'une règle formalisée, qui ne semble pas nécessaire en la matière.

En 2007 et 2008, le fonds a été mis en œuvre par la voie d'appels à projets organisés et instruits en commun. Il a bénéficié dans une forte proportion à des opérateurs déjà largement professionnalisés. Ainsi en 2008 sur 50 opérateurs aidés 11 ont reçu 81 % des aides, dont pour les deux tiers 4 des opérateurs que l'on peut qualifier d'« historiques » en la matière.

En 2009, afin de mieux ajuster le partenariat à la pluralité de ses objectifs, le fonds a été scindé en deux sous-ensembles financiers : un premier, représentant près de 70 % des crédits, permet de soutenir par voie de conventions 8 opérateurs majeurs bien identifiés de l'action linguistique, tandis qu'un second est dédié à un appel à projets ouvert à tout autre opérateur privé, avec l'intention de faire émerger de nouvelles activités, notamment dans le champ de la vie sociale.

L'instruction des dossiers par les deux partenaires semble être menée avec rigueur et ne conduit pas à un subventionnement automatique des projets. Pour l'exercice 2009, 18 demandes (dont 16 nouvelles) ont été rejetées et 60 acceptées (18 nouvelles et 42 en reconduction). L'effet incitatif du dispositif est donc réel, même si l'expérience des années précédentes montre que des projets peuvent être annulés en cours de route (10 sur 62 aidés en 2008) ou soldés pour des montants inférieurs aux engagements initiaux (8 en 2008). Ces chiffres montrent la fragilité de certains de ces projets, en même temps que la qualité du suivi par l'Office.

Le bilan de l'accord-cadre est incontestablement positif. Après l'étape de l'association des collectivités membres de la MOP à un processus piloté par la CAE, on est ainsi passé à partenariat plus équilibré, dont la traduction opérationnelle incombe à l'Office, outil central de la politique en faveur de la langue basque en France. Cette coopération a stimulé le professionnalisme de l'Office en même temps qu'elle renforçait à tous égards la transparence des relations entre collectivités publiques et opérateurs privés.

2.2.6 La direction de l'Office utilise des méthodes pertinentes pour tirer le meilleur parti de l'outil constitué par le GIP

A l'évidence, la direction de l'Office bénéficie tout d'abord de la forte implication de son président. Loin de borner son rôle à l'animation des séances du conseil, celui-ci participe

très régulièrement à la vie de l'Office et assure largement sa représentation à l'extérieur notamment auprès des médias. L'impulsion ainsi donnée garantit la cohérence des actions menées avec les orientations arrêtées à l'échelon politique dont elles sont la déclinaison opérationnelle.

L'importance, d'un point de vue à la fois symbolique et budgétaire, de l'engagement des personnes publiques fondatrices a, de manière également très nette, pesé pour garantir le sérieux de la gestion de l'Office. Sans avoir à entrer dans le détail du fonctionnement financier, la mission a souhaité rencontrer l'agent comptable du groupement (chargé de cette fonction par adjonction de service), qui lui a confirmé l'excellente tenue de cette gestion. Cette appréciation rejoint les échos positifs unanimes recueillis par la mission auprès de ses différents interlocuteurs.

Sous un autre angle, il y a lieu de souligner l'abondance et la qualité de l'information fournie, servie par une bonne utilisation de l'informatique, même s'il est permis d'en relever le caractère très analytique, qui gagnerait parfois à être prolongé par des synthèses plus approfondies. De fait, cette précision de l'information découle de la très forte structuration de l'action même de l'Office telle qu'elle a été opérée par le projet de politique linguistique.

Ces résultats appréciables, sont sans aucun doute imputables à la personnalité des directeurs successifs de l'Office, issus l'un et l'autre des structures qui ont porté le processus d'aménagement du territoire spécifique au Pays Basque (Conseil de développement et Conseil des élus). Le premier de ces directeurs est depuis 2008 directeur général adjoint des services du conseil général, responsable de la délégation de Bayonne.

Cette qualité de la direction s'est traduite en particulier par une volonté de concentration sur les objectifs essentiels, explicités dans le projet de politique linguistique et réaffirmés depuis de manière constante pour écarter les risques de dispersion inhérents à la multiplicité des demandes susceptibles d'émaner de la « société civile »⁶⁷. L'Office a globalement réussi à tenir cette ligne générale que résume bien la répétition systématique dans sa communication de la double formule impérative : « un objectif central : des locuteurs complets ; un cœur de cible : les jeunes générations ». Méthodiquement mise en œuvre pour ce qui concerne la transmission scolaire, plus difficile sans doute à traduire pour les pratiques sociales, cette volonté ne peut qu'être réaffirmée dans la phase nouvelle qu'ouvrirait la reconduction de l'Office.

En corollaire, on ne peut que saluer le souci manifesté par l'Office d'évaluer les résultats de son action. Afin de nourrir les réflexions préparatoires à une reconduction du GIP et en particulier la présente mission, l'équipe de l'Office a réalisé en septembre 2009 un État des lieux provisoire de l'action menée par l'Office public de la langue basque 2005-2009.

Particulièrement développé et riche d'informations, ce document présente, pour chacun des douze « enjeux majeurs » retenus par le projet de politique linguistique et des différents « axes » qui les déclinent, un « bilan et évaluation », rappelant les situations de départ et les orientations retenues, détaillant les actions entreprises et les résultats obtenus, ouvrant des perspectives pour la suite. Pour chaque domaine, une grille permet de ranger la

⁶⁷ Si certaines aides, au demeurant de faible montant, peuvent surprendre à première vue, dans le secteur des loisirs en particulier, il apparaît vite à l'examen qu'elles rentrent bien dans l'un des champs prioritaires de l'intervention de l'Office.

réalisation de chacune des actions prévues dans l'une des cinq colonnes de l'évaluation : « achevée », « en cours », « permanente », « actions ponctuelles », « non initiée »⁶⁸. A juste titre en revanche, l'Office n'a pas cédé à la tentation d'une cotation chiffrée, dont la faisabilité aurait été illusoire et la légitimité plus que contestable. Au delà de la profusion d'informations qu'il apporte et met en forme sur tous les sujets traités par l'Office, cet exercice, en mettant bien en lumière l'ampleur à la fois de ce qui a été accompli et de ce qui demeure impliqué par le projet de politique linguistique, a incontestablement permis tant à la mission qu'à l'Office lui-même de finaliser leurs réflexions respectives et convergentes quant à la nécessité de lier la reconduction du GIP à un renforcement de la stratégie pour les années à venir.

Le souci d'une utilisation optimale des ressources publiques consacrées à la langue basque se traduit par ailleurs par la recherche systématique d'un appui sur les structures existantes et un recours aux financements de droit commun, afin d'éviter les redondances inutiles. Cette application systématique et tout à fait bienvenue du principe de subsidiarité s'exerce pleinement dans le vaste champ de la « vie sociale », où elle se heurte toutefois à certaines limites sur lesquelles la mission s'est interrogée (cf. infra 2.4).

De même, dans les domaines où il juge nécessaire d'intervenir de manière innovante, l'Office concentre son action sur les sujets pour lesquels il a une chance de faire jouer un effet de levier, plutôt que d'affronter simultanément tous les obstacles. Même si elle peut susciter certaines incompréhensions, en donnant le sentiment de laisser de côté des orientations figurant au projet de politique linguistique, cette méthode permet de réaliser des « percées » significatives, comme le montre l'exemple du partenariat conclu pour la petite enfance avec la Caisse d'allocations familiales de Bayonne.

2.2.7 Le souci de modération dans la communication ne doit pas empêcher de mieux affirmer la visibilité de l'Office

Comme le montrent les chiffres du budget, les dépenses de communication de l'Office demeurent très modérées et il y a tout lieu d'en féliciter ses responsables.

Cette discrétion est sans doute allée très loin et elle a pu affaiblir la visibilité de l'Office. Ce n'est ainsi qu'en avril 2009 qu'a été ouvert un site internet⁶⁹ qui ambitionne d'être un véritable « portail de la langue basque », pouvant assurer à terme une fonction de banque de ressources linguistiques, et il est encore trop tôt pour évaluer ce nouvel outil. On peut également regretter que les sites d'autres structures financées par les mêmes partenaires que l'Office et tournées vers un public plus large, comme l'ICB, plus ancien et sans doute mieux connu, ne mettent pas davantage en évidence des liens avec l'Office⁷⁰.

⁶⁸ On trouvera en annexe un exemple de cette grille.

⁶⁹ Adresse : <http://www.mintzaira.fr>

⁷⁰ Par héritage de sa compétence antérieure en matière linguistique, le site de l'ICB offrait, à la date de la mission, une information générale sur la langue basque beaucoup plus riche que celle que commençait à donner le site de l'OPLB, l'un et l'autre s'appuyant sur des contributions particulièrement nourries et éclairantes de M. Erramun Bachoc.

Cette option correspond sans doute à la nature de l'Office, organe exécutif de l'action concertée entre les personnes publiques qui le constituent et non entité propre tirant d'elle-même sa légitimité. Il serait cependant dommageable que l'opinion en retienne une image trop « technocratique » et qu'il ne soit pas rendu suffisamment justice à une action particulièrement novatrice et sur bien des points exemplaire.

2.3 La structuration de l'enseignement amenée par l'intervention de l'Office

De manière progressive jusqu'en 2004 s'est opérée une forme de convergence entre la politique linguistique en voie d'émergence et un système scolaire de plus en plus ouvert à l'enseignement du basque. Dans ce domaine toutefois la politique linguistique se limitait encore, pour la période couverte par la MOP, à un rôle complémentaire, d'appui, pour ne pas dire d'appoint, en se ciblant sur deux objectifs : la sensibilisation et la fourniture de matériel pédagogique. La création de l'Office a changé radicalement la donne, en plaçant la nouvelle structure au cœur d'un dispositif de transmission par l'enseignement dans lequel les instances de l'éducation nationale ont renforcé leur implication.

L'Office a pris immédiatement en compte la politique existante en y apportant une structuration innovante reposant sur trois axes principaux : la libre adhésion des familles, la recherche d'une couverture territoriale complète et celle d'une continuité d'enseignement entre les différents niveaux, dans le respect des lois et règlements, dont les textes sont rappelés régulièrement dans les documents de l'Office.

2.3.1 La création de l'Office a permis le renforcement de l'implication de l'éducation nationale

De fait l'engagement de l'éducation nationale auprès de l'Office est multiforme :

1. au sein même de l'Office :

- au nom de l'État, membre fondateur, le recteur de l'académie de Bordeaux est co-signataire avec le préfet des Pyrénées-Atlantiques de la convention constitutive du GIP et figure à ce titre parmi les trois représentants de l'État au conseil d'administration. La lecture des relevés de présence aux séances du conseil montre que, depuis la création de l'Office, la participation du recteur, loin d'être symbolique, est le plus souvent effective. En cas d'absence, sa représentation est assurée par l'inspecteur d'académie des Pyrénées-Atlantiques, interlocuteur régulier de l'Office pour les questions touchant l'éducation.

- l'éducation nationale contribue au budget de l'Office, à part égale avec les autres ministères (intérieur et culture), par une subvention de 206 000 € annuels (en 2009). Au regard de l'ensemble du budget de l'éducation nationale, cette « cotisation » peut paraître modeste mais sa valeur est importante : il s'agit bien d'une contribution nette au fonctionnement de l'outil de politique partagée que représente l'Office, distincte de la part

que prend directement le ministère dans le développement de l'enseignement de la langue basque, essentiellement par les moyens accordés au travers des postes d'enseignants, dont la valorisation s'établirait évidemment à un montant plus élevé⁷¹

-les acteurs du système éducatif (corps d'inspection, conseillers pédagogiques, organisations syndicales, associations de parents d'élèves, organismes de formation, universitaires) sont membres du comité consultatif de l'Office associant les opérateurs non institutionnels à la mise en œuvre de la politique linguistique publique.

2. en amont et au côté de l'Office :

- la convention cadre entre l'État et le département des Pyrénées-Atlantiques, signée le 26 novembre 2004 et dont on trouvera le texte en annexe, confie à l'Office la mission, définie par l'article 5, consistant à « *organiser la concertation sur les politiques à engager par chacun des partenaires* » afin de favoriser le développement et la structuration de l'offre d'enseignement, et le charge, par son article 6, de la mise en œuvre des « *opérations d'accompagnement indispensable au bon déroulement* » de cette mission.

- la convention particulière du 26 novembre 2004, entre les mêmes partenaires et dont on trouvera également le texte en annexe, confie à l'Office, par son article 3, la « *mission d'organiser en son sein le mode opératoire particulier permettant d'assurer... le caractère permanent de la concertation prévue par la convention cadre et la cohérence et la complémentarité entre les préconisations et orientations portant sur l'offre d'enseignement adoptées par le dispositif particulier de concertation et celles portant sur les autres thématiques de politique linguistique globale menée en faveur de la langue basque adoptées par les partenaires de l'Office public* ».

L'article 4 de la convention particulière prescrit le suivi de sa mise en œuvre par un comité de coordination particulier coprésidé par « *le recteur de l'académie de Bordeaux, chancelier des universités d'Aquitaine, et le président du conseil général des Pyrénées-Atlantiques* ». Il est prévu une réunion au premier trimestre de chaque année qui comporte « *impérativement* » au sein de son ordre du jour l'approbation du projet de programme annuel d'opération d'accompagnement présenté par l'Office. Pour faire bonne mesure il est prévu, toujours dans le même article, une deuxième réunion au troisième trimestre de chaque année qui « *comporte impérativement au sein de son ordre du jour* » l'« *examen des préconisations formulées par l'Office public...* ».

Quitte à faire preuve d'une forme de « schizophrénie », les membres de ce « *comité de coordination particulier* » seraient donc en mesure de censurer les initiatives prises par l'Office dont ils sont par ailleurs membres à part entière.

Il sera sans doute utile, à l'occasion de l'évaluation de la convention cadre prévue par son article 11 et de celle de la convention spécifique prévue par son article 6, de s'interroger sur la praticabilité de ces dispositions. Il est nécessaire par ailleurs de rappeler que ces évaluations devaient intervenir six mois avant l'échéance des conventions.

⁷¹ Le nombre de professeurs enseignant le basque s'élevait en 2008 à :

- 136 ETP pour l'enseignement public,
- 50 ETP pour l'enseignement privé confessionnel,
- 105 au sein des ikastolas,

Soit un total de 291 pour l'ensemble des trois filières.

2.3.2 L'Office est associé par un dispositif original aux procédures de l'éducation nationale

Les missions confiées à l'Office visent le développement et la structuration de l'offre d'enseignement du basque et en basque dans les trois filières. Elles portent sur la politique engagée par les partenaires publics dans le domaine de compétence des collectivités locales comme dans le domaine de compétence de l'État et elles touchent l'enseignement primaire comme l'enseignement secondaire.

Il n'est pas question de transfert de compétences entre l'Office et le ministère de l'éducation nationale : celui-ci reste seul décideur, in fine, pour les ouvertures de classes comme pour les affectations de postes. L'innovation apportée par la création de l'Office est cependant très importante et n'a pas d'équivalent ailleurs en France.

En faisant de l'Office le lieu de concertation entre les autorités académiques et les collectivités locales, en utilisant les diagnostics quantitatifs élaborés par l'Office, en lui confiant l'organisation des enquêtes sur les desiderata des parents d'élèves, dans des lieux sur lesquels l'inspection académique a donné au préalable son accord, en validant par son vote en conseil d'administration de l'Office le projet de programmation pluriannuelle de l'enseignement en basque, le ministère de l'éducation nationale se contraint à prendre en compte de manière cohérente, notamment, les prévisions d'effectifs et donc les ouvertures de postes d'enseignants, et parfois aussi les fermetures, comme les besoins en formation des maîtres, dans le primaire comme dans le secondaire et dans l'enseignement public comme dans l'enseignement privé confessionnel ou non.

L'Office est devenu le lieu d'élaboration de l'adéquation entre les besoins et les attentes exprimées par les parents d'élèves (mais aussi par les enseignants) et la gestion des moyens par l'inspection d'académie. Même si la confrontation entre ces desiderata et les moyens disponibles ne débouche pas toujours de façon satisfaisante pour les parties en présence, force est de reconnaître que chacun y trouve son compte : l'éducation nationale connaît précisément ce qui est attendu et les demandes qui sont présentées ont été expertisées par l'Office ; les parents d'élèves et enseignants voient que leurs demandes sont étudiées, prises en compte et, souvent, satisfaites. L'Office a permis cette régulation novatrice de situations qui de longue date s'étaient révélées jusque là potentiellement conflictuelles.

2.3.3 En termes quantitatifs les résultats sont d'ores et déjà appréciables

Dans l'État des lieux provisoire de l'action menée par l'Office public de la langue basque 2005-2009 mentionné plus haut, un bilan précis est établi du « volet 1 de la programmation pluriannuelle de l'offre d'enseignement du basque et en basque » qui a constitué la priorité de l'action de l'Office dans ce domaine. Cette description des évolutions par filière, par niveau d'enseignement et par secteur géographique est confirmée par les éléments recueillis auprès de l'inspection académique du département qui constate, de 2005 à 2009, de la maternelle au collège, une augmentation, qualifiée de significative par l'inspecteur d'académie, du nombre d'élèves apprenant le basque. Cette augmentation, déjà évoqués supra, touche aussi bien l'enseignement public que l'enseignement privé confessionnel ou l'enseignement associatif de la fédération Seaska.

Pour l'enseignement primaire ces résultats semblent spectaculaires :

- en 2004, 34 % des écoles publiques du Pays Basque proposaient un enseignement bilingue, touchant ainsi 18,5 % des élèves scolarisés ; en 2009, le nombre de ces écoles passe à 48%, avec 24,7% des élèves scolarisés, soit 4160 élèves ;
- dans l'enseignement privé confessionnel le nombre d'élèves suivant l'enseignement bilingue est passé de 24 à 29% des effectifs, soit 1780 élèves en 2009 ;
- dans les ikastolas, en quatre ans, les effectifs ont augmenté de 18,2% pour atteindre 1639 élèves en 2009.

Au total 7579 élèves du premier degré scolarisés au Pays Basque sont inscrits dans un cursus de formation qui intègre le basque à parité horaire ou en immersion.

Cette augmentation de l'ordre de 25 % en cinq ans au niveau de l'enseignement primaire est importante et s'inscrit dans la continuité de la progression constatée avant même la création de l'Office public : selon le diagnostic quantitatif de l'enseignement du et en basque établi en 2005 par l'Office, les effectifs d'élèves concernés par la scolarisation à parité horaire ou en immersion sont passés de 2900 élèves en 1993 à plus de 6100 en 2004 pour l'ensemble des trois filières.

Les effectifs pour l'enseignement secondaire restent en 2009 plus modestes que pour le primaire : près de 1200 élèves dans les collèges et plus de 340 élèves pour les lycées au total, dont, selon l'inspection d'académie pour le second degré public, 656 élèves suivant un enseignement bilingue (6 heures par semaine) au sein de douze collèges et 193 élèves pour les trois lycées qui proposent l'enseignement du basque.

Enfin il convient d'observer, comme le fait l'Office lui-même, l'absence totale ou presque du basque dans l'enseignement technique professionnel et dans l'enseignement agricole. Certes ces filières ne sont présentes que dans le secondaire, mais cette impasse, au moins provisoire, ne contribue pas à la généralisation recherchée de l'enseignement du basque et en basque.

Ces réserves posées et si, de 2004 à 2009, l'enseignement du basque et en basque a continué sa progression en nombre d'élèves, il convient surtout de souligner que le nombre d'établissements proposant le basque est passé de 42% des écoles et maternelles en 2004 à 54% en 2009. Cette réelle progression sur l'ensemble du territoire tend à indiquer que l'Office a bien joué le rôle d'opérateur principal de l'élargissement géographique de l'offre qui lui est assigné depuis sa création.

Les éléments quantitatifs et les observations recueillies sont là pour montrer que si beaucoup reste à faire pour atteindre l'objectif de la généralisation, les avancées sont réelles. Une organisation comme Ikas-bi⁷², qui compte parmi les acteurs les plus vigilants du développement de l'enseignement de la langue basque, peut mettre en avant les performances de cet enseignement par rapport aux autres langues régionales en France, en donnant les pourcentages suivants de l'enseignement bilingue toutes filières confondues : pour le basque 31 % des élèves concernés, contre 20,9 % pour le corse, 9,5 % pour l'alsacien/allemand en Alsace et en Moselle, 5,9 % pour le catalan et 2,23% pour le breton.

⁷² Association des parents d'élèves bilingues de l'enseignement public, initiatrice de la fédération nationale en la matière (FLAREP).

2.3.4 Une démarche d'évaluation qualitative est engagée

L'Office s'est soucié de prolonger les efforts quantitatifs qu'il a contribué à développer par une appréciation de la qualité des résultats obtenus dans l'apprentissage de la langue. La pérennité du succès de la politique de développement de l'offre suppose en effet que le niveau de maîtrise du basque à l'issue de la scolarité soit suffisant pour que ceux qui en ont bénéficié deviennent de véritables locuteurs, en mesure de susciter à leur tour de nouveaux locuteurs en apprenant la langue à leurs enfants.

Après le « volet 1 » de la programmation pluriannuelle mis en place en 2005, un « volet 2 » a été élaboré et adopté par l'Office en janvier 2008 sous le titre : « structuration qualitative des enseignements ». La première orientation de ce volet résume toute son ambition : il s'agit de « *structurer le dispositif d'apprentissage de la langue basque à l'école par la définition des compétences à atteindre et la mise en œuvre des procédures d'évaluation et de certification, à tous les niveaux pour l'ensemble des filières* ».

Dans ce cadre, a été élaborée, sous la conduite de l'inspectrice de l'éducation nationale chargée de la coordination pour le basque, une procédure d'évaluation des compétences en fin de CM2 pour les élèves suivant un enseignement bilingue dans l'enseignement public et privé confessionnel. L'expérimentation de ce dispositif a été effectuée en juin 2009 et, après validation par l'inspecteur d'académie, permet une généralisation de l'évaluation à compter de janvier 2010. La mission ne peut que souligner l'importance de cette évaluation.

Cette préoccupation qualitative est également marquée par la convention signée le 12 juin 2009 pour l'enseignement en immersion par le recteur d'académie, au nom du ministre de l'éducation nationale, par le président de la fédération Seaska et par le président de l'Office. Ce texte met fin à de longs débats en reconnaissant, notamment, le modèle pédagogique que développent les ikastolas⁷³. L'Office a été le moteur de l'élaboration et de la conclusion de cette convention.

2.4 Les progrès et les limites de l'action dans les différents champs de l'usage et de la vie quotidienne

La question du passage de l'apprentissage à l'usage effectif est déterminante pour toute politique de « revitalisation » d'une langue fragilisée. Elle est au centre de la distinction opérée par l'Unesco entre les langues qui demeurent vulnérables, même si elles ne sont plus en danger de disparition, et celles dont on peut considérer que l'avenir est assuré à ce stade.

⁷³ Par cette convention le ministère de l'éducation nationale s'engage également sur les moyens accordés à cette filière pour une période de trois ans.

Même s'il débouche sur des résultats dont la qualité s'avère satisfaisante après évaluation, l'enseignement d'une langue, effectué au même titre que toute autre matière scolaire, comme les mathématiques ou la biologie, ne garantit pas que son appropriation soit prolongée par un usage au quotidien et dans la vie sociale, s'il n'y a pas dans l'environnement de l'élève ou ancien élève suffisamment d'éléments pour stimuler sa motivation.

C'est ce défi qu'a voulu relever le projet de politique linguistique, en s'appuyant sur un découpage méthodique des domaines appelés à être investis au fur et à mesure du déploiement des opérations retenues. Si dans ce cadre l'enseignement n'est qu'une des trois composantes de la transmission, distinguée de l'usage et des « approches transverses », il est clair que, par son caractère obligatoire, sa dimension réglementaire (y compris sur le plan pédagogique) et sa structuration sur tout le territoire, il se différencie totalement de tous les autres domaines quand il s'agit d'apprécier l'état d'avancement des actions de l'Office les concernant. Pour tous ces domaines, les problématiques et les difficultés sont en grande partie communes : pour les investir, l'Office est confronté à toute la complexité de la société et à la multiplicité des acteurs, avec qui le dialogue ne peut pas toujours se nouer au niveau territorial qui, par construction, est celui de l'Office.

2.4.1 Ne pouvant investir la totalité des domaines, l'Office est amené à privilégier les projets pour lesquels son intervention peut être la plus déterminante à horizon rapproché

Qu'il s'agisse de la transmission de la langue en dehors de l'enseignement ou du développement de son usage, l'Office a inscrit dans son projet de politique linguistique un très grand nombre de chantiers, mais il n'est pas surprenant que, fait de l'étendue des domaines couverts, l'avancement de chacun de ces dossiers soit inégal.

En conclusion de son *État des lieux provisoire* de septembre 2009, l'Office a essayé de résumer l'état d'avancement de la mise en œuvre des orientations fixées pour les douze enjeux identifiés par le projet de politique linguistique. De manière très ramassée⁷⁴, cette synthèse range en trois catégories les domaines concernés :

- ceux qui font dès à présent l'objet d'une politique ou d'un début de politique structurée, avec une animation et des moyens que l'on peut naturellement juger plus ou moins suffisants : outre l'enseignement (sur lequel il n'y a pas lieu de revenir ici), la petite enfance, l'édition et l'apprentissage des adultes :

- ceux (six, soit la moitié du total) pour lesquels l'Office a engagé un certain nombre d'opérations sans pouvoir considérer qu'elles s'inscrivent dans une politique structurée : les médias, la vie sociale, la qualité de la langue, la toponymie, la recherche, la « motivation » ;

- deux enfin que l'Office estime ne pas avoir investis : la transmission familiale et les loisirs.

⁷⁴ On rappellera que chaque domaine, qui peut couvrir des opérations de nature très différente, donne lieu dans le même document à une analyse détaillée et donc plus nuancée de son état d'avancement, appuyée sur une grille dont on trouve un exemple en annexe.

Si l'on s'interroge sur les raisons de ces situations contrastées, l'hétérogénéité des domaines en cause apparaît naturellement en premier. Le projet de politique repose sur un découpage qui cherche à être exhaustif, dans une perspective de progression à long terme. Il n'est donc pas surprenant que les réalités ainsi recouvertes n'offrent pas les mêmes prises à l'action et s'inscrivent dans des temps différents les uns par rapports aux autres. Dans certains domaines des acteurs sont présents sur la place publique et peuvent être identifiés, qu'ils soient ou non réceptifs. Dans d'autre cas on touche davantage à la sphère privée, pour laquelle l'existence même de leviers d'action peut paraître problématique. Pour d'autres domaines enfin, leur définition peut paraître théorique et abstraite,

Ces différences posées et admises, on peut chercher cependant à analyser les raisons communes des « percées » réalisées ou au contraire des « piétinements ». On constate ainsi que les opérations les plus novatrices qui ont pu être engagées ont supposé la rencontre entre, d'un côté, des partenaires en mesure de répondre à une démarche d'action linguistique, même s'ils n'avaient pas de motivation particulière pour le faire au départ, et de l'autre une capacité de l'équipe de l'Office à suivre de manière tenace, sur une période éventuellement longue, les différentes étapes, avec leurs aléas éventuels de la construction d'un dossier jusqu'à son aboutissement.

Le domaine de la petite enfance, qui ne faisait pas partie des opérations retenues par la convention spécifique, offre un exemple de cette problématique et de la méthode suivie par l'Office.

Parallèlement à l'inscription d'un objectif dans le projet de politique linguistique (« faire en sorte qu'en tout point du territoire, les familles puissent accéder à des services « petite enfance » en langue basque »), l'Office a réalisé un état des lieux, qui a fait apparaître une offre existante non négligeable (près de la moitié des crèches), mais très hétérogène et dépourvue, de lisibilité pour les parents comme pour les acteurs publics. L'orientation prise a été de chercher à structurer ce réseau par le moyen d'un dispositif de labellisation, reposant sur la définition de modèles différents selon le degré d'emploi de l'une et l'autre langue et les compétences des personnels.

Pour construire un tel dispositif, l'Office s'est tournée en particulier vers la Caisse d'allocations familiales (CAF) de Bayonne, dont le directeur a accepté de participer à une réflexion approfondie, en veillant au respect des orientations nationales qu'il est chargé d'appliquer. Le projet, élaboré en association avec les services concernés du conseil général et la Mutualité sociale agricole (MSA), a été validé localement en 2008 mais n'a pas reçu dans un premier temps l'accord de la Caisse nationale, qui a pu être donné à titre expérimental après que ses représentants aient constaté sur place la réalité des demandes en même temps que la qualité d'opérateur public de l'Office, qui a ainsi joué pleinement son rôle jusqu'à la signature de la convention le 16 novembre 2009.

Ce succès ne doit pas cacher ses limites. L'extension de la démarche de labellisation au pôle « petite enfance » de la communauté de communes de Soule-Xiberoa suppose ainsi de nouvelles démarches auprès d'une autre CAF, celle de Pau, dont relèvent les deux cantons souletins. Au delà de ce cas, la question se pose du degré d'autonomie dont peuvent bénéficier les interlocuteurs que l'Office est amené à solliciter.

Cet exemple laisse aussi à penser que, dans un certain nombre de cas, des opportunités n'ont pu être recherchées, saisies ou exploitées faute pour l'équipe de l'Office de pouvoir dégager des disponibilités suffisantes pour mener de front les dossiers.

2.4.2 L'action de l'Office peut se heurter aux limites imposées par les règles, les pratiques et les critères de certains organismes insuffisamment sensibilisés aux enjeux locaux de leur activité

Le partenariat conclu avec la CAF de Bayonne témoigne a contrario des limites que peut rencontrer l'action de l'Office quand elle aurait besoin de s'appuyer sur des interventions ou des dispositifs mis en œuvre par certains organismes à vocation générale qui ne se laissent pas sensibiliser aux enjeux de la politique linguistique.

Dans certains cas, cela peut-être à tort que les responsables locaux de ces organismes ne s'estiment pas autorisés à au moins ouvrir le dialogue et l'on peut penser que l'insistance des responsables peut parvenir à débloquent ce verrou et à entamer une réflexion conjointe. La question qui se pose alors est celle de l'arbitrage que doit faire l'Office dans l'utilisation de sa force de travail et l'on comprend aisément qu'il préfère explorer en priorité des pistes qui s'ouvrent, comme dans le cas de la petite enfance, plutôt que d'épuiser, pour un résultat peut-être aléatoire, une trop forte proportion de sa capacité d'« ingénierie ».

Il n'est pas sûr, dans d'autres cas, que l'action de l'Office, conduite essentiellement à un plan local, puisse suffire à venir à bout d'obstacles qui tiennent moins à la plus ou moins bonne volonté de tel ou tel individu qu'à des règles, « grilles » ou critères, définis à un niveau sur lequel l'Office en tant que tel n'a pas de prise. On peut penser qu'en revanche certains des membres de l'Office pourraient mettre à contribution les compétences qu'ils exercent ou les interventions qu'ils conduisent à d'autres titres, pour agir par eux-mêmes et dégager en quelque sorte la voie pour l'Office.

Deux domaines en particulier offrent une illustration de ces problématiques :

1. la place très insuffisante de la langue basque dans l'audiovisuel public

Le secteur des médias bénéficiait de deux des dix mesures du volet linguistique de la convention spécifique. L'une de ces mesures (« assurer dans de bonnes conditions la réception d'ETB sur tout le territoire du Pays Basque ») a été reprise à son compte et menée à bien par l'Office. La seconde n'a été mise en œuvre, dans le cadre de la MOP puis par l'Office, que pour sa première partie (« conduire les trois radios associatives d'expression basque vers un projet commun », tandis que sa seconde partie (« développer la place de la langue basque dans la radio et la télévision publiques ») est restée, force est de le constater, lettre morte. Il est vrai qu'aucun budget opérationnel n'était apparemment prévu et que la formulation utilisée (« des signes forts sont attendus du service public ») ne mentionnait aucun levier d'action précis.

Le projet de politique linguistique a élargi les objectifs dans le domaine des médias, notamment au sein d'un axe de travail qui, à côté du renforcement des médias d'expression basque, prévoit de « promouvoir une plus grande utilisation de la langue basque dans les

médias existants », parmi lesquels sont cités de manière non exclusive les médias publics (France 3 et France Bleu). Dans son *État des lieux provisoire* de septembre 2009, l'Office reconnaît n'avoir développé aucune action volontariste dans ce domaine et indique que la place de la langue basque dans ces services ne s'est pas accrue depuis sa création⁷⁵.

S'agissant plus particulièrement de la télévision, la formule tient de l'euphémisme puisque l'offre en basque est limitée à environ une minute par jour dans le décrochage quotidien d'actualités locales de sept minutes « France 3 Euskal Herri ». Sans méconnaître les contraintes qui peuvent résulter pour une chaîne nationale de l'organisation de décrochages « en cascade » au sein de plus grandes régions comme celle couverte par France 3 Aquitaine, on ne peut se satisfaire d'une telle situation, pas plus que du sentiment de résignation que la mission a cru constater lors de ses rencontres sur place. Quand bien même le développement d'une offre bascophone répondrait, ce qui n'est pas prouvé, à la totalité des attentes des « locuteurs complets », actuels et futurs, qui sont la « cible » du projet de politique linguistique, la présence sur une chaîne généraliste, touchant également les bascophones « réceptifs » et les non bascophones, paraît un enjeu important pour renforcer une visibilité du basque participant de cet « environnement » dont a évoqué plus haut le rôle essentiel pour stimuler la motivation pour l'usage de la langue.

Si à l'évidence l'Office ne dispose d'aucun outil pour infléchir cette situation, il est le lieu où pourrait s'élaborer une démarche concertée mobilisant plus particulièrement certains de ses membres. La région Aquitaine, par exemple, accorde à France 3 un concours financier dont la négociation pourrait tenir compte plus qu'elle ne le fait actuellement des enjeux de la politique linguistique. Pour l'État, le ministère de la culture et de la communication pourrait accentuer sa préoccupation pour cette question à l'occasion des discussions sur le cahier des charges de France Télévisions, comme il a pu le faire récemment pour l'outre-mer dans le prolongement des « états généraux tenus » en 2009⁷⁶. Une démarche analogue pourrait être opérée en direction de Radio France.

2. l'absence de recours aux financements de droit commun pour la formation des personnels territoriaux

Avant même la création de l'Office, un certain nombre de communes avaient pris des initiatives en direction d'agents candidats à des formations d'apprentissage de la langue ou de perfectionnement. Prises à leur charge par les collectivités, ces formations se sont développées et certaines d'entre elles ont commencé à bénéficier du concours financier de l'Office. Ce concours s'est développé parallèlement au processus de conventionnement avec les collectivités pour la mise en place du réseau des « techniciens de la langue » évoqué plus loin. Les montants ainsi mobilisés ne sont pas négligeables (plus de 35 000 € en 2009 pour trois communautés conventionnées).

Bien qu'apparemment inscrites aux plans de formation des collectivités en cause, ces actions ne sont pas prises en compte par le dispositif de droit commun relevant du CNFPT, pour des raisons que la mission n'a pas pu élucider complètement.

⁷⁵ Il a été indiqué à la mission qu'il y a quelques années France Bleu avait réduit d'une heure à une demi-heure son temps quotidien d'émission en langue basque.

⁷⁶ Décret n° 2010-253 du 10 mars 2010.

Cette situation est inquiétante : elle pénalise les collectivités qui en quelque sorte payent deux fois, par leurs cotisations et directement, pour un montant de 110 000 € ; elle pèse également sur l'Office qui, par exception au principe de subsidiarité qu'il met généralement en œuvre, doit consacrer une fraction de son budget opérationnel à des actions qui devraient relever de crédits plus ordinaires.

La montée en puissance de la politique linguistique impose qu'une solution puisse être rapidement apportée à ce problème, pour lequel un engagement direct des collectivités membres de l'Office devrait être décisif. Si le blocage persistait au niveau déconcentré du Centre qui est normalement compétent, il n'est pas interdit de penser que la présidence du CNFPT soit ouverte à des discussions, dans le prolongement de l'accord qu'elle vient de conclure sur le même sujet avec la Collectivité territoriale de Corse.

2.4.3 Avec les “techniciens de la langue”, l'Office a mis en place un dispositif prometteur avec les villes et les communautés de communes

Pour la promotion de l'utilisation du basque dans la vie sociale, l'Office a développé un partenariat original avec les collectivités locales, permettant de mettre en place progressivement un véritable réseau de « techniciens de la langue » qui pourrait servir de point d'appui pour des actions diverses dans tout le champ de l'usage de la langue.

Avant la mise en place de l'Office, certaines actions avaient été développées pour faciliter l'usage auprès des services publics locaux, d'institutions ou de commerces. L'ICB assurait ainsi un service de traductions pour répondre aux besoins croissants des collectivités. De son côté Euskal Konfederazioa, regroupement des associations travaillant en faveur de la langue basque, avait lancé à partir de 2001 une démarche de conventionnement avec les communes pour promouvoir l'usage du basque dans les services des mairies, à laquelle 35 communes avaient adhéré.

L'Office a pris le relais de ces initiatives, en proposant aux communautés de communes et aux communes de grande taille de les aider à la fois à promouvoir l'usage du basque au côté du français dans la vie municipale (accueil du public, documents de communication, signalétique, traduction des délibérations) et à relayer ou initier sur leur territoire des actions de promotion de la langue basque s'inscrivant dans le projet de politique linguistique. À cet effet, l'Office subventionne pour moitié le recrutement d'un agent chargé à la fois d'assurer les travaux de traduction demandés par les collectivités de son secteur et de relayer sur place la mission de l'Office sur la base d'un programme d'activités en direction des acteurs locaux.

Depuis l'automne 2006, six conventions ont été signées, permettant au dispositif de couvrir la grande majorité du territoire du Pays Basque : trois communautés de communes, le regroupement des trois communautés de Basse Navarre, les villes de Biarritz et Bayonne. Au moment de la mission la communauté du pays de Hasparren rejoignait le dispositif, tandis que les discussions se poursuivaient avec une autre communauté et la ville d'Anglet.

La nature et l'importance des activités programmées dans ce cadre peuvent varier d'un secteur à un autre et ces disparités ont pu être relevées par certains des interlocuteurs de la mission. On peut aussi y voir, à un stade de démarrage du processus, une adaptation aux réalités du terrain qui peut être préférable à la diffusion d'un modèle préétabli.

L'un des atouts de ce dispositif réside dans l'existence d'un comité de pilotage (ou de son équivalent, comme en Soule), auquel participent les représentants de l'Office, voire son président, qui permet de suivre l'avancement des projets, mais aussi de faire remonter à l'attention des responsables de la politique linguistique les informations et réactions concrètes indispensables pour nourrir leurs réflexions et le cas échéant les aider à infléchir tel ou tel point de leur action. Cette possibilité d'approcher la proximité est précieuse pour aider à identifier les leviers d'action possibles dans le champ de l'usage de la langue pour lequel les sollicitations les plus diverses peuvent s'exercer auprès de l'Office.

L'avenir du dispositif repose cependant sur l'équilibre à trouver dans les activités du technicien entre les tâches de traduction et celles d'animation et d'incitation. Dans ce domaine comme dans tous ceux que couvre l'action de l'Office les choix doivent s'effectuer en fonction du plus ou moins grand effet de levier susceptible d'être opéré.

PARTIE 3. LA RECONDUCTION DE L'OFFICE DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE REAFFIRMATION DES PRIORITES DANS LA DECLINAISON OPERATIONNELLE DES ORIENTATIONS STRATEGIQUES

3.1 Une reconduction qui devrait aller de soi en 2010

3.1.1 Le principe de la reconduction fait l'objet d'un consensus

Le principe même de la reconduction du groupement au terme des six ans prévus par ses statuts (soit août 2010) ne fait pas débat. Au moment de son enquête, la mission n'a rencontré chez aucun des cinq membres fondateurs la tentation et a fortiori l'intention de mettre fin à l'Office ni même de modifier sa structure juridique en lui donnant un statut autre que celui de GIP.

Ce qui ainsi est présenté comme une évidence relève sans doute d'observations élémentaires : l'Office est, de fait, une jeune institution. Constitué dans le courant de 2004, opérationnel au tout début de 2005, il a consacré ses premières années, tout en menant à leur terme les opérations décidées dans le cadre de la MOP, à mettre en place les outils et procédures prévus par sa « feuille de route » et à élaborer le projet de politique linguistique adopté à la fin de 2006. Même si ces chantiers trouvent largement leurs racines dans les initiatives développées dans la période précédente, le temps laissé à l'Office dans ses premières années est trop court pour permettre une véritable évaluation quant au fond des résultats de son action dans ce qu'elle a de spécifique par rapport aux dispositifs qui l'ont précédé.

Il sera ainsi éclairant de pouvoir analyser les premiers résultats des évaluations qualitatives dans le domaine de l'enseignement, qui commencent en 2010, notamment par des travaux coordonnés au sein même de l'Office. De même l'enquête sociolinguistique de 2011 permettra de voir si la dynamique enregistrée à partir de 2001 et surtout en 2006 est bien toujours à l'œuvre, voire intensifiée, dans le cadre institutionnel renforcé par la création de l'Office. Plus généralement, pour être véritablement pertinente une évaluation approfondie nécessiterait le déroulement d'un « mandat » complet, comme celui qui devrait s'ouvrir avec la reconduction prévisible du groupement.

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'empreinte effective de la nouvelle structure sur les réalités linguistiques du Pays Basque dans toute leur complexité, un jugement plus immédiat peut être porté sur l'adéquation de l'outil, de son fonctionnement et de ses méthodes

de travail en particulier, aux intentions de ses fondateurs et à la « feuille de route » qu'ils lui ont assignée. À cet égard l'appréciation des observateurs extérieurs que sont les membres de la mission ne peut que rejoindre celle des collectivités membres de l'Office. Les réserves et très rares critiques parfois émises devant la mission ne tendaient pas à remettre en cause la structure ou à la transformer radicalement, mais bien plutôt à voir démultiplier son action pour qu'elle puisse répondre plus vite à des attentes nombreuses et diversifiées, sinon contradictoires.

La question aurait pu toutefois se poser du recours à d'autres formules juridiques et la mission ne l'écartait pas a priori au début de son travail. On pouvait ainsi s'interroger sur l'opportunité d'une transformation en établissement public de coopération culturelle (EPCC) : en institutionnalisant davantage encore la participation des membres et surtout en ne fixant plus de durée limitée, même reconductible, ce statut pouvait apparaître au premier abord comme une forme de consolidation appelée tout naturellement par l'appréciation largement positive recueillie sur l'action de l'Office.

Très vite cependant⁷⁷ la mission a retiré le sentiment que les avantages à attendre de ce statut restaient assez théoriques et surtout qu'une telle transformation serait tout à fait prématurée. Alors que la montée en puissance de la politique linguistique, qui est loin d'être achevée, nécessite de garantir à son niveau actuel l'engagement des différents partenaires publics, le risque serait grand au contraire de voir se distendre les liens des membres fondateurs avec la structure, dans l'hypothèse où cette dernière s'autonomiserait en quelque sorte en se trouvant placée dans une position de délégation là où aujourd'hui elle est d'abord le lieu de détermination conjointe d'une politique avant même d'être l'outil de sa mise en œuvre. Par l'implication personnelle forte qu'elle impose aux représentants des membres fondateurs, la configuration actuelle est ainsi le meilleur moyen de pallier les risques d'affaiblissement de la présence de tel ou tel partenaire pouvant résulter du départ de la personnalité qui le représente, parfois depuis l'origine même de l'institution⁷⁸.

Il est donc permis de penser que la formule de l'EPCC est peut-être mieux adaptée à un temps de « vitesse de croisière » qu'il est naturellement souhaitable de voir l'Office et au-delà la politique linguistique atteindre à un terme raisonnable⁷⁹. On ajoutera que, si imprécises qu'elles puissent être à ce stade, les évolutions susceptibles d'intervenir tant dans le domaine des compétences des collectivités territoriales que dans le cadre législatif touchant les langues régionales ne sont pas non plus de nature à justifier pour le moment un changement de statut juridique.

⁷⁷ Notamment dans ses entretiens avec les très rares interlocuteurs abordant spontanément cette question.

⁷⁸ On observera ainsi qu'avec le départ du recteur William Marois le conseil d'administration ne compte plus parmi les représentants de l'État un seul des signataires de la convention de 2004.

⁷⁹ Dans la même région, un autre GIP, le Pôle international de la préhistoire, créé en 2002 et associant l'État, la région Aquitaine et le département de la Dordogne, vient ainsi de se transformer en EPCC à compter du 29 décembre 2009 ; on observera que cet organisme a moins vocation à piloter des politiques publiques qu'à gérer des services permanents et en particulier un lieu accueillant du public.

3.1.2 Si quelques ajustements sont à opérer dans les statuts, il importe de préserver le “pacte fondateur” entre les membres de l’Office

Dès lors que le processus de reconduction du GIP peut être considéré comme engagé⁸⁰, la question se pose des adaptations éventuelles à apporter à sa convention constitutive.

A l’occasion de ses différentes rencontres, la mission n’a pas été saisie de demandes tendant à une révision générale du cadre statutaire du groupement, que de son côté elle n’a en aucune façon estimée nécessaire, bornant ses propositions sur ce point à deux modifications qui lui paraissent indispensables. La première concerne la dénomination même de l’Office, pour laquelle il serait souhaitable d’inscrire expressément dans les textes un intitulé qui, par sa clarté et sa simplicité, s’est avec bonheur imposé très vite dans l’usage. La seconde porte sur la référence à effectuer aux textes qui permettent désormais de proposer, sous certaines conditions, des contrats à durée indéterminée aux agents de droit public titulaires de contrats à durée déterminée venant à expiration, nonobstant le caractère statutairement limité de la durée d’un GIP reconduit⁸¹. Obligatoire pour les situations individuelles à traiter à partir du printemps 2011, cette adaptation ne remettrait pas en cause l’option prise par l’Office à sa création de se rattacher dans toute la mesure du possible à la gestion de droit public. Elle ne préjugerait pas des dispositions que l’Office serait susceptible de prendre dans l’hypothèse de l’adoption, à une date qu’il est difficile de prévoir à ce stade, de la proposition de loi en cours d’examen au Parlement⁸², qui dans sa rédaction actuelle élargirait les possibilités pour les GIP de choisir entre gestion publique et gestion privée. En tout état de cause ces évolutions ne justifieraient pas, aux yeux de la mission, un basculement systématique de la durée déterminée vers la durée indéterminée pour tous les recrutements du groupement.

Pour la mission, il importe en revanche de ne pas remettre en cause, à l’occasion d’un « toilettage » des statuts, l’équilibre actuel entre les différentes personnes publiques dans l’administration de l’Office et le financement de base de l’outil de pilotage qu’il représente. On doit considérer à cet égard comme faisant véritablement partie du « pacte fondateur » de l’Office le principe de la parité entre les trois principaux « contributeurs » : l’État, la région et le département. On peut y ajouter celui d’une participation significative du Syndicat intercommunal, prolongeant son appui à l’Institut culturel basque qui a été à l’origine même de sa création. La présence du Conseil des élus tient quant à elle à l’histoire même du projet de politique linguistique et n’est pas corrélée au montant, d’ordre symbolique, de sa contribution financière⁸³.

⁸⁰ À cet effet une délibération du conseil d’administration du 15 décembre 2009 a proposé à l’unanimité de ses membres, comme le prévoient les statuts, que le GIP soit prorogé à l’expiration de son mandat.

⁸¹ Principalement article 3 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, modifié sur ce point par la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

⁸² Proposition de loi de simplification et d’amélioration de la qualité du droit, présentée par M. Jean-Luc Warsmann, député, adoptée par l’Assemblée nationale le 2 décembre 2009 et transmise au Sénat.

⁸³ Après ses visites la mission a été informée d’un projet de réduction du montant de cette participation.

S'agissant d'une question propre à l'État, relevant de la répartition interne des moyens qu'il consacre à l'Office, on pourrait se demander s'il convient d'inclure dans ce « noyau dur » le principe de la parité entre les trois ministères engagés. La mission pour sa part a considéré que, pour la période susceptible d'être couverte par la reconduction du groupement, le maintien dans toute la mesure du possible⁸⁴ de l'actuelle clé de répartition devait être recommandé, car il a valeur de garantie de la poursuite à son niveau actuel de l'engagement effectif des services concernés et que toute autre décision serait interprétée comme faisant courir un risque de démobilitation, dont la perception négative pourrait avoir des conséquences imprévisibles.

Il convient cependant de ne pas se méprendre sur ce qu'implique le pacte fondateur au regard des dépenses couvertes selon ces principes de répartition entre ses fondateurs. L'Office on l'a dit est d'abord un outil de pilotage d'une politique partagée. Relève donc en priorité des financements prévus contractuellement sur une base pluriannuelle ce que l'on peut appeler l'« ordre de marche », avec des moyens humains qui, au delà du simple fonctionnement de la structure, représentent une véritable « ingénierie » au service des différents chantiers du projet de politique linguistique⁸⁵. Sont également à ranger dans ce « socle » les financements de base apportés aux opérateurs « historiques » de cette politique de manière désormais groupée, tout comme le fonds mis en place avec la CAE pour les appels à projets.

L'Office n'a pas en revanche, s'il veut rester fidèle au principe de subsidiarité sur lequel il s'est largement appuyé jusqu'à présent, vocation à être le point de passage obligé du financement de la totalité des interventions qui, à un titre ou à un autre, concourent à la politique de développement de la langue basque. On peut rappeler que d'ores et déjà des dépenses importantes à ce titre ne transitent pas par l'Office ou ne sont pas valorisées dans son budget, à commencer par le coût des enseignants pris en charge par l'éducation nationale. On ne peut pas non plus considérer comme une exception au principe de parité entre les ministères le soutien apporté par le seul ministère de la culture à l'ICB dont on peut imaginer qu'une bonne part des actions incomberaient à l'Office si cet opérateur n'existait pas.

Si telle ou telle collectivité décide de soutenir des chantiers complémentaires aux actions retenues dans le « socle » de l'Office et qu'il s'avère opportun, par exemple en l'absence d'autre opérateur, de faire transiter les financements correspondants par l'Office, par exception au principe de subsidiarité rappelé plus haut, le traitement devrait en demeurer distinct de celui des fonctions de base de l'Office. Expérimentée pour la prise en charge du projet de dictionnaire soutenu par la région et le département, cette formule pourrait répondre à d'autres besoins dans les années à venir, sous réserve du respect de trois conditions : une lisibilité complète dans les documents budgétaires (y compris pour les éventuels coûts indirects entraînés par la gestion de ces opérations), l'accord des autres membres fondateurs ne participant pas à ces opérations (la décision relevant à l'évidence de la « règle spéciale d'unanimité »), l'assurance enfin que le développement de ces chantiers n'affecte pas (par une concentration excessive de moyens financiers mais aussi humains) celui des chantiers inscrits

⁸⁴ Sous réserve en particulier de l'incidence non encore examinée avec les deux autres ministères de l'augmentation pour 2010 de la subvention de l'éducation nationale, affectée de fait.

⁸⁵ À ce titre on peut s'interroger sur la logique entourant la prise en charge spécifiquement par certaines collectivités des dépenses d'investissement informatique de l'Office dans le budget 2010 (examiné après les visites de la mission).

comme prioritaires dans la déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques de l'Office.

En tout état de cause, la prise en charge spécifique de ce type d'opérations complémentaires est de loin préférable à toute modification des clés de répartition fixées dans ce qui a été défini plus haut comme le « pacte fondateur » de l'Office. La question s'était posée il y a quelques années et, dans sa séance du 11 mai 2007, le conseil d'administration avait débattu d'une hypothèse de déconnexion des engagements annuels des trois principaux contributeurs par rapport à leurs droits statutaires, dans le respect d'une fourchette allant de 25 à 35 %. Par sa souplesse apparente, cette formule pouvait sans doute répondre à telle ou telle demande immédiate mais, outre son défaut évident de lisibilité, elle risquait de conduire à terme à un « décrochage » durable de tel ou tel des membres fondateurs. Elle n'a pas été retenue à l'époque, sous l'impulsion semble-t-il du préfet⁸⁶, et pour la mission doit être écartée pour la période couverte par la prochaine reconduction de l'Office.

En fonction des orientations sur lesquelles l'accord s'établira au sein de l'Office, il incombera aux collectivités membres de faire prendre les décisions nécessaires par leurs assemblées respectives et de les transmettre au représentant de l'État pour l'engagement de la procédure d'approbation prévue pour les GIP culturels par le décret de 1991.

3.1.3 La procédure d'approbation de la reconduction devrait être mise à profit pour clarifier le rôle du commissaire du gouvernement et permettre à la DGLFLF de se recentrer sur sa mission principale

En l'état actuel⁸⁷, les textes applicables aux GIPC prévoient que les conventions constitutives et leurs modifications sont approuvées par arrêté des ministres concernés, qui peuvent déléguer ce pouvoir au préfet de région lorsque l'État est membre du groupement. Il est donc parfaitement possible de concilier le respect des textes et le souci de déconcentration en donnant délégation au préfet de région pour approuver la convention prorogeant le groupement et modifiant en tant que de besoin ses statuts. Devenant dès lors de droit commissaire du gouvernement, le préfet de région aurait à désigner son représentant dans cette fonction. Il serait souhaitable que ce dernier soit un fonctionnaire affecté dans le territoire de la région, mais en aucun cas l'un des trois représentants « actifs » de l'État au conseil d'administration (le préfet des Pyrénées-Atlantiques, le recteur ou le directeur régional des affaires culturelles) ou son délégué habituel (le sous-préfet de Bayonne, l'inspecteur d'académie ou le chef de service concerné de la DRAC).

Déchargé de ses fonctions de contrôle, le délégué général à la langue française et aux langues de France pourrait se concentrer sur sa mission d'accompagnement et d'évaluation des actions de l'Office. Il devrait être à cet effet considéré comme « invité permanent » aux réunions du conseil, ainsi que les statuts pourraient le mentionner, sans que cette modification

⁸⁶ D'où l'appellation de « doctrine Cabane » utilisée à ce propos par l'un des interlocuteurs de la mission

⁸⁷ La proposition de loi en cours d'examen au Parlement renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'approbation des conventions.

soit un préalable pour mettre en pratique la formule. Contrairement à la situation actuelle, il pourrait être représenté, ce qui renforcerait la permanence du suivi par la délégation générale et aiderait à approfondir son expertise, au bénéfice à la fois de la langue basque et de l'ensemble de la politique en faveur des langues régionales.

3.2 Le choix d'une déclinaison opérationnelle de la stratégie réaliste et efficace pour les années à venir

3.2.1 L'Office devra garder le cap du "cadre opérationnel" en cours d'adoption

L'ambition portée par le projet de politique linguistique est très forte. En s'appuyant sur un découpage qui se veut exhaustif du champ d'action et formulant des enjeux stratégiques pour chacun des domaines identifiés, le projet postule la poursuite ou l'ouverture d'un nombre considérable de chantiers, dont la réalisation complète demandera du temps. Le nouveau mandat que se donneraient les fondateurs en reconduisant le groupement, par hypothèse pour une période de six ans, ne saurait suffire pour atteindre la totalité des objectifs ainsi fixés. En conclusion de ses visites, la mission a insisté sur la nécessité de lier le débat sur les moyens au choix de priorités hiérarchisées et assumées, en particulier en ne se contentant pas du consensus général sur l'importance de l'usage effectif de la langue au delà des acquis de la transmission.

Telle est bien l'option retenue par l'Office en présentant et en faisant adopter par le conseil d'administration de décembre 2009 un « cadre opérationnel ». Ce document était qualifié de provisoire dans l'attente des conclusions de la présente mission comme des discussions entre les membres fondateurs sur les conditions de la reconduction du groupement. Sous réserve de quelques ambiguïtés, essentiellement de présentation, et à la condition naturellement que l'action à venir s'inscrive effectivement et rigoureusement dans ce cadre, ce programme mérite d'être approuvé.

Résumé devant le conseil, l'orientation générale consiste à « *opérer une montée en puissance de l'intervention de l'Office dans les domaines de l'usage de la langue en ouvrant simultanément tous les chantiers - Médias, Édition, Loisirs, Vie sociale - qui seront investis de manière progressive et cohérente* ». Prise à la lettre, cette formulation peut susciter des malentendus. Elle passe tout d'abord sous silence la question de la transmission, qui ne peut pas encore être considérée comme définitivement réglée et dont la consolidation devrait être regardée comme un objectif équivalent à celui de l'intensification des actions dans le champ de l'usage. La différence de l'état d'avancement des chantiers sur ces deux grands axes a été amplement analysée, y compris plus haut, mais elle ne doit pas conduire à une rupture d'équilibre, dans la présentation de la stratégie en tout cas car l'Office en réalité n'a pas prévu d'affaiblir son effort dans sa traduction budgétaire. La formulation employée pourrait par ailleurs inquiéter si elle impliquait un investissement de tous les chantiers à la fois, ce qui n'est précisément pas le cas.

L'Office a prévu en effet de « privilégier une méthode d'intervention par sous-domaines cohérents d'action ». En réexaminant et en approfondissant les découpages opérés

par le projet de politique linguistique, le « cadre opérationnel » a le grand intérêt d'apporter une définition pragmatique et non théorique des champs d'action : lier chaque « sous-domaine » retenu à une stratégie d'intervention conduite en partenariat avec les institutions compétentes dans le secteur concerné. Il en résulte une conséquence opérationnelle claire pour l'aide à la décision : « choisir les sous-domaines à investir en fonction de deux critères : un principe de stratégie (impact de l'action en terme de public atteint) et un principe de réalité (existence de pratiques, de partenaires institutionnels et de politiques sectorielles sur lesquels l'action peut s'appuyer) ». Par cette formalisation, l'Office tire pleinement les conséquences des expériences décrites plus haut, en systématisant la recherche des opportunités permettant de lier « effet levier » et réactivité des partenaires potentiels.

En termes budgétaires, cette volonté se traduit par une priorité : assurer le financement permanent du pilotage et de l'animation de la politique linguistique. Pour ce faire, l'Office bénéficie d'un renforcement de ses moyens en 2010, grâce à une augmentation de 120 000 € de la subvention du ministère de l'éducation nationale, accordée pour accompagner la convention de juin 2009 avec Seaska, et à un accroissement concomitant, pour un montant identique, des contributions respectives de la région et du département, soit une augmentation totale de 360 000 €⁸⁸.

Un peu moins du tiers de l'augmentation arrêtée pour 2010 (95 000 €) est affecté à un passage progressif d'ici la fin de l'exercice de 8 à 12 agents de l'effectif du groupement. Le coût supplémentaire en année pleine à partir de 2011 serait de 65 000 €. Cette capacité d'action supplémentaire serait répartie (en équivalent temps plein) selon les différents axes de travail de l'Office :

- la transmission (petite enfance, enseignement) : + 0,5 (passe de 1,5 à 2 ETP)
- l'usage (médias, édition, vie sociale) : + 2,25 (passe de 1,25 à 3,5 ETP)
- les « fonctions supports » (appel à projets, certification linguistique et formation, professionnalisation des opérateurs, sensibilisation) : +0,75 (passe de 2,25 à 3 ETP)
- l'administration : + 0,5 (passe de 3 à 3,5 ETP).

La mission pour sa part apprécie la priorité accordée à ce renforcement des moyens d'ingénierie, car elle répond bien à la vocation de l'Office et à ce qui constitue son « cœur de métier » : piloter, animer, susciter les initiatives, mobiliser les institutions de droit commun et leurs financements. Elle appuie tout particulièrement l'étoffement des moyens consacrés à l'enseignement, qui lui semblent avoir été insuffisamment calibrés au démarrage de la structure : l'importance de l'engagement, décrit plus haut, de l'Office dans ces chantiers a certainement pesé sur ses moyens humains, notamment en sollicitant dans une très forte proportion l'activité de la directrice adjointe, ce qui par contrecoup a pu restreindre les possibilités d'intervention, de l'Office dans d'autres domaines.

Au-delà, la mission a considéré qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur le détail de l'utilisation des moyens, qui ne peut être dissociée du choix des opérations qui seront lancées dans la période à venir et dont on a vu qu'elles seront en grande partie liées aux perspectives de partenariat avec les responsables institutionnels de tel ou tel secteur d'activité.

⁸⁸ L'augmentation totale en 2010 est supérieure, compte tenu de la progression des contributions spécifiques du département et de la région au projet de dictionnaire, considéré comme projet complémentaire ne rentrant pas dans l'outil de pilotage du dispositif de pilotage de la politique linguistique, placé au cœur du « pacte fondateur » selon le mécanisme évoqué supra (point 3.1.2).

Cette question de fond relève de l'appréciation politique des membres, à qui il incombe d'analyser et de discuter les propositions de l'Office, mais aussi de l'expertise et des conseils de la DGLFLF, qui devraient pouvoir s'exercer pleinement en la matière.

En cherchant à ne pas sortir des limites de son rôle, la mission se contentera à cet égard, en s'appuyant sur les deux principes de « stratégie » et de « réalité » adoptés par l'Office, de souligner la nécessité de ne pas disperser les efforts alors que de multiples chantiers sont susceptibles de s'ouvrir dans le champ très vaste de l'usage dans la « vie sociale ». Dans certaines régions du monde, la politique linguistique peut avoir pour but de permettre à un groupe mono-linguistique de s'exprimer totalement et exclusivement dans sa langue, à côté de populations voisines parlant une autre langue, considérée comme dominante. En Pays Basque de France, par hypothèse les bascophones ont la maîtrise du français et si la langue basque bénéficie, grâce aux actions intensifiées et pilotées aujourd'hui par l'Office, d'une reprise et d'un élargissement de sa transmission, son usage effectif dans la vie sociale n'est pas encore assuré. L'enjeu est bien de faire en sorte que la personne ayant appris le basque ait l'occasion et, peut-être plus encore, l'envie de le pratiquer. En prolongeant les constatations effectuées plus haut (notamment à propos de l'action des « techniciens de la langue ») et en reprenant à son compte l'expression, utilisée par l'Office en matière de transmission scolaire, de « bilinguisme équilibré », la mission recommandera d'éviter certaines actions pour lesquelles la duplication en basque des informations en français présente un intérêt plus théorique que réel et sans grande visibilité. Il y aurait lieu au contraire de privilégier des domaines relevant de la « convivialité » plus que de l'obligation (vie associative, loisirs, sports, etc.) pour lesquels les actions seraient susceptibles de toucher particulièrement, mais non exclusivement, les jeunes publics⁸⁹.

3.2.2 La réussite de la politique linguistique ne dépend pas uniquement de l'action propre de l'Office mais nécessite une mobilisation renforcée de ses fondateurs et de ses partenaires

L'un des axes méthodologiques les plus affirmés de l'Office est de chercher au maximum à respecter le principe de subsidiarité. La note de présentation du budget primitif pour 2010 le rappelle en ces termes : « *le budget de l'Office n'a pas vocation à absorber la totalité des financements (...) en faveur de la langue basque* » et dans le domaine de l'usage de la langue, comme précédemment dans celui de la transmission, « *l'objectif majeur (...) consiste à « greffer », peu à peu, la problématique de la langue basque dans les politiques structurelles mises en œuvre par les pouvoirs publics* », auxquelles on pourrait assimiler mutatis mutandis l'activité courante des grands opérateurs de la vie économique et sociale.

Cette approche a fortement contribué à certaines des réussites les plus significatives, décrites plus haut, de la politique linguistique. Sa poursuite est expressément revendiquée par les documents relatifs à la déclinaison de la stratégie pour les années à venir, qui y apportent toutefois un contrepoint, sinon une limite, en prévoyant l'intervention financière de l'Office, en termes de coûts globaux ou de surcoûts, lorsque « *le développement de la langue basque*

⁸⁹ La problématique des risques d'abandon de l'usage de la langue après l'apprentissage scolaire n'est sans doute pas éloignée de celle de la rupture des pratiques de lecture à l'adolescence et la comparaison mériterait d'être approfondie par les spécialistes du ministère de la culture.

(...) ne constitue pas, et continuera souvent à ne pas constituer dans la majeure partie des cas, la préoccupation première des acteurs ».

Un tel raisonnement n'est pas contestable lorsqu'il fonde la recherche de cet « effet levier » qui est l'un des axes les plus féconds de la politique linguistique, mais sa formulation, curieusement pessimiste au regard de la tonalité générale des propos de l'Office, inquiète quelque peu, en paraissant exonérer par avance les acteurs concernés de leurs responsabilités et en ouvrant la voie à une pérennisation des financements conçus comme incitatifs et donc transitoires. Il importe en conséquence que l'Office et ses tutelles veillent à ce que le principe de subsidiarité ne soit pas affecté dans son application par de tels risques et fassent au contraire de la mobilisation de ces acteurs une « ardente obligation ». C'est d'ailleurs bien cette orientation qui justifie la priorité donnée au renforcement des capacités d'ingénierie dans l'utilisation des moyens de l'Office.

Parmi les pistes susceptibles d'être explorées à cet effet on peut mentionner la relance engagée (cf. supra) de la participation des membres du comité consultatif aux travaux de réflexion pilotés par l'Office, qui pourrait être mise à profit pour aider à identifier et à « démarcher » les partenariats les plus prometteurs dans les différents « sous-thèmes » retenus par le « cadre opérationnel ». De même l'articulation avec l'ICB pourrait être réorientée dans le sens d'une concertation et d'une coordination accrues, d'autant plus facilement a priori que les collectivités fondatrices sont les mêmes pour les deux institutions. Si la crainte d'avoir à mobiliser les financements de l'Office a conduit à une stricte délimitation des champs d'intervention respectifs, qu'il ne s'agit pas de remettre en cause, la politique linguistique pourrait tirer un plus grand avantage de la dynamique propre de la vie culturelle, puisqu'on sait que l'intérêt pour les manifestations en langue basque, sous leurs formes les plus actuelles, constitue une des motivations les plus fortes pour l'apprentissage et à l'usage de la langue parmi les jeunes générations. Au-delà de ce qui vise directement la culture basque, le recours aux institutions de droit commun est désormais bien engagé en matière culturelle, avec le soutien de la DRAC, ainsi pour la lecture publique qui relève pleinement de la compétence des collectivités de base, communes et département⁹⁰.

À plus d'un titre, ce sont les membres fondateurs qui les premiers devraient se mobiliser le plus activement, dans le cadre de leurs responsabilités propres. Comme on l'a vu plus haut à propos de la formation professionnelle ou de la présence du basque dans les médias nationaux, le règlement de certaines des questions posées dans le domaine de l'usage de la langue passe moins par des actions de l'Office seul que par des interventions, voire des pressions, des collectivités publiques membres au titre de leurs responsabilités juridiques ou de leurs contributions financières. Le découpage des compétences entre des élus différents, pour les collectivités territoriales, ou des services administratifs distincts, pour l'État comme pour les collectivités, peut conduire à ignorer cette possibilité de globalisation qui devrait être au contraire étudiée systématiquement au sein des instances dirigeantes de l'Office.

⁹⁰ D'autres instruments « de droit commun » de la politique culturelle peuvent être mis à profit avec le soutien de l'État pour accroître la visibilité de la langue basque sans mobiliser pour autant des financements de l'Office, comme l'a illustré il y a quelques années la « résidence » à Biarritz du compositeur Nicolas Bacri qui a utilisé la langue et des chœurs basques dans une des œuvres créées à cette occasion ; même si le public visé ne recoupe qu'en partie la cible de la politique linguistique, l'importance symbolique de telles actions ne doit pas être sous-estimée.

La réussite de l'Office, en renforçant la confiance que ses membres placent à bon droit en lui, peut paradoxalement constituer une sorte de « piège » en incitant l'État et les autres collectivités fondatrices à s'impliquer moins directement dans la politique linguistique elle-même. Pour la mission, le maintien de la formule du GIP a bien pour but premier de contrecarrer le risque d'un affaiblissement de l'intérêt des membres, induit par une trop forte logique de « délégation » et le renforcement des moyens financiers et humains du groupement ne dispense en aucune façon, bien au contraire, les membres, d'un redoublement de leur engagement dans le pilotage de la politique dont l'Office est le lieu de détermination mais non l'outil exclusif.

S'il n'appartenait pas à cet égard à la mission de se prononcer sur l'organisation ou le fonctionnement interne des services territoriaux, il lui paraît en revanche indispensable de renforcer l'expertise dans les services de l'État en lien avec l'Office, dont l'engagement repose avant tout sur la grande compétence de quelques personnes, souvent seules alors qu'elles sont, parfois depuis très longtemps, des acteurs essentiels du processus qui a conduit à l'actuelle politique linguistique dont la mise en œuvre est confiée à l'Office. Pour le ministère de l'éducation nationale, les compétences mériteraient d'être confortées au niveau de l'IEN, pour relayer encore plus efficacement l'action de l'inspectrice chargée de coordination, comme à celui du rectorat. Pour le ministère de la culture, il est impératif d'apporter le meilleur appui au chef de service de la DRAC dont on sait qu'il est aujourd'hui la mémoire de la politique linguistique de l'État dans la région. On a souligné par ailleurs plus haut l'importance qui s'attache à ce que la DGLFLF puisse développer pleinement son expertise au bénéfice du projet, particulièrement en termes comparatifs et méthodologiques.

CONCLUSION

Depuis son installation effective, au début de 2005, l'Office public de la langue basque a incontestablement répondu à l'attente de ses fondateurs en devenant l'outil, individualisé et central, qu'appelait le développement de la politique linguistique décidée en commun par l'État et les collectivités territoriales. L'Office a ainsi trouvé toute sa place dans le paysage particulier des diverses instances, publiques, professionnelles ou associatives qui concourent à l'aménagement, entendu au sens large, du Pays Basque de France.

Si l'on cherche à analyser les raisons qui sont à l'origine des satisfecit accordés par les partenaires de l'Office, apparaissent d'abord à la fois l'efficacité de l'outil, par son souci de professionnalisme et la pertinence des méthodes employées, et son « efficience », imputable à un fonctionnement non dispendieux. L'une des caractéristique les plus fortes de l'Office est sans doute, dans les intentions affichées aussi bien que dans la très grande majorité des pratiques suivies, le recours au principe de subsidiarité et la recherche de l'effet de levier, indispensables pour faire avancer les nombreux chantiers impliqués par le « projet de politique linguistique » élaboré dans la première moitié de ce qui aura été son premier « mandat ». Il y a lieu enfin de souligner l'attention portée par l'Office à la mesure de ses activités et à l'évaluation de leurs résultats, selon des modalités qui demeurent pragmatiques et non artificielles ; l'honnêteté avec laquelle sont présentées les lacunes de son intervention, par exemple pour l'enseignement agricole, mérite à cet égard d'être relevée.

L'image que l'Office a ainsi pu se forger est d'autant plus positive que son action s'inscrit dans le respect du cadre légal et réglementaire, comme dans celui du volontariat et de la liberté de choix des individus, dans le domaine scolaire ou dans celui de la « vie sociale ».

Les progrès réalisés pendant la durée du premier mandat donné au groupement d'intérêt public sont de bon augure pour le succès à terme de la politique linguistique, sous son double aspect de garantie de la transmission entre les générations et d'« investissement », si difficile et multiforme soit-il, dans les champs de l'usage de la langue.

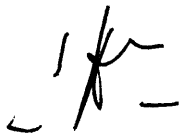
Certaine mais encore fragile, cette réussite doit beaucoup à certaines personnalités engagées de longue date dans le projet et elle nécessite d'être confortée. Au-delà de la reconduction de la structure et des équilibres constitutifs de ce qu'on peut appeler le « pacte fondateur », il s'agit de préserver une dynamique, un élan, qui sont antérieurs à la création de l'Office et que celui-ci a su jusqu'à présent amplifier tout en développant leur contenu concret.

Dans cette perspective, le statut de GIP s'avère tout à fait pertinent et devrait être conservé, car il est le plus à même de faciliter la mobilisation des membres fondateurs. Même s'il est chargé de mettre en œuvre, directement ou en s'appuyant sur d'autres structures, les orientations de la politique linguistique, l'Office n'est pas un simple opérateur, répondant à une logique de délégation par des collectivités publiques qui se considéreraient comme

extérieures à lui. Fondamentalement, et en amont, l'Office est le lieu d'élaboration en commun, le « creuset », de la traduction opérationnelle des volontés politiques de ces diverses collectivités, affirmées par chacune au titre de ses compétences et de ses responsabilités. S'il offre le cadre permettant de préparer la mise en forme de ces volontés, l'Office n'a pas vocation à se substituer aux collectivités dans leur choix, pas plus que son existence dispenserait ces dernières de l'effort de conception et d'expression de la politique linguistique qu'elles entendent mener. Aussi est-il particulièrement nécessaire que le fonctionnement des instances délibératives de l'Office continue à garantir l'association effective de ses membres à la détermination de ses orientations, dans le respect des contraintes qui sont propres à chacun d'entre eux ; le présent rapport formule à cet égard des recommandations qui, même si elles sont d'apparence modeste, peuvent contribuer à cet objectif.

L'originalité et peut-on dire l'exemplarité de l'Office résident à l'évidence dans cette formalisation d'une politique partagée entre des pouvoirs publics qui ne se concurrencent pas mais se complètent. La question de savoir s'il y a là un « modèle » susceptible d'être étendu n'était pas posée à la mission, et celle-ci a pu prendre la mesure, à partir du cas de la langue basque, de l'importance des héritages historiques, des données sociolinguistiques et des contextes locaux, dont les différences peuvent être considérables d'une langue régionale à une autre. S'il est vraisemblable que chaque situation appelle des approches spécifiques pour son traitement, il est permis d'avancer que l'esprit de partenariat qui, de manière assez exceptionnelle jusqu'à présent, a présidé à la mise en place et au pilotage de l'Office public de la langue basque pourrait utilement animer les différents chantiers conduits ou à engager en application du nouvel article 75-1 de la Constitution, qui dispose désormais que « les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France ».

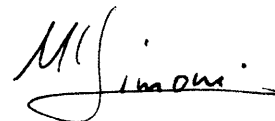
Dominique DALMAS
Inspectrice générale de l'administration



Jean-Sébastien DUPUIT
Inspecteur général
des affaires culturelles



Marie-Louise SIMONI
Inspectrice générale de l'administration



Henry PRADEAUX
Inspecteur général de l'administration
de l'éducation nationale et de la recherche

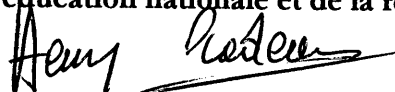


TABLE DES SIGLES, ABREVIATIONS ET ACRONYMES

<i>Classement alphabétique</i>	<i>Développement</i>
AEK	Alfabetatze Euskalduntze Koordinakundea
BAB	Bayonne Anglet Biarritz
CABAB	Communauté d'agglomération Bayonne Anglet Biarritz
CAE	Communauté autonome d'Euskadi
CAF	Caisse d'allocations familiales
CDDP	Centre départemental de documentation pédagogique
CIADT	Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
CNU	Conseil national des universités
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique
CPER	Contrat de plan État région
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DGLFLF	Délégation générale à la langue française et aux langues de France
ECLA	Agence régionale pour l'écrit, le cinéma, le livre et l'audiovisuel
EPCC	Établissement public de coopération culturelle
ETB	Euskal Telebista
ETP	Équivalent temps plein
FLAREP	Fédération pour les langues régionales dans l'enseignement public
FNADT	Fonds national d'aménagement e de développement du territoire
GIP	Groupement d'intérêt public
GIPC	Groupement d'intérêt public culturel

<i>Classement alphabétique</i>	<i>Développement</i>
ICB	Institut culturel basque
IEN	Inspecteur de l'éducation nationale
MOP	Maîtrise d'ouvrage publique
OPLB	Office public de la langue basque
SISCB	Syndicat intercommunal de soutien à la culture basque
UMR	Unité mixte de recherche
UPPA	Université de Pau et des pays de l'Adour