

RÉSUMÉ

1. Langues régionales et minoritaires: les stratégies à suivre

Le présent rapport entend fournir à l'Union européenne les moyens de décider de l'orientation à donner à son soutien à la diversité linguistique. Cette question est abordée dans un contexte plus large, caractérisé par l'existence d'autres politiques (aux niveaux national, régional et local), dont le but est de protéger et promouvoir les langues régionales et minoritaires (LRM).

Priorité aux choix stratégiques

Ce rapport se distingue, dans sa démarche, des deux approches - sociolinguistique, d'une part, et juridico-institutionnelle, d'autre part - habituellement observées dans ce domaine.

Il existe déjà ailleurs de multiples et précieuses contributions sur la situation sociolinguistique ou juridique des langues régionales et minoritaires, de même que des analyses approfondies sur la dimension juridique de la protection de ces langues. Le présent rapport donne au contraire la priorité aux questions stratégiques.

Les interventions dans le domaine linguistique devraient être considérées comme apparentées à l'action des pouvoirs publics. Puisqu'il n'existe pas de "marché" pour la diversité, il incombe à ces derniers d'intervenir.

Conformément au principe de subsidiarité, il appartient avant tout aux États membres ou aux régions de préserver ou soutenir les langues régionales et minoritaires. La contribution de l'UE en faveur des LRM est restée modeste en comparaison des ressources dégagées au niveau des États. Cependant, l'UE a également pour tâche de décharger les États membres de responsabilités pouvant être mieux assumées à l'échelon européen. Dans le cas présent, aucun obstacle de principe ne s'oppose à ce que l'UE favorise la promotion et la protection de la diversité linguistique.

Les arguments justifiant un soutien de l'UE

Le soutien actif dont bénéficie les langues et les cultures qui s'y rattachent est institué par différents instruments juridiques, déjà largement acceptés par les États membres de l'UE. Des déclarations concernant la valeur de la diversité culturelle et linguistique ont déjà été adoptées par le Parlement européen,

diverses réunions du Conseil et d'autres organes communautaires.

Notre analyse montre que, fondamentalement, aucun problème juridique n'empêche la mise en place d'un programme d'action pluriannuel visant à soutenir les langues régionales et minoritaires. Si problème il y a, il relève de choix politiques ou stratégiques, mais n'est pas de nature juridique.

Si elle devait établir un programme d'action ou toute autre base étayant une démarche cohérente et volontariste en faveur des LRM dans le cadre de programmes existants, l'UE appliquerait des principes et politiques largement acceptés. Des projets axés sur des activités présentant une dimension européenne ou transfrontalière correspondraient particulièrement bien au principe de subsidiarité.

Pour le moment, appliquer une approche générale pour réaliser des actions européennes promouvant et protégeant les langues régionales et minoritaires n'irait pas sans difficulté. De nombreux programmes de l'UE auraient du mal à intégrer le soutien à ces langues à leurs objectifs actuels. Dans de nombreux cas, les petites communautés linguistiques notamment n'auraient pas à leur disposition les ressources et l'influence requises pour obtenir des fonds face à leurs rivales.

Pour qu'une approche générale porte ses fruits, il convient de définir des critères clairs et un ensemble de principes fondamentaux définissant la manière dont le soutien aux LRM doit s'intégrer à des programmes spécifiques. Ces critères et principes devraient tenir compte des conditions particulières régissant un éventuel financement de projets liés aux langues régionales et minoritaires dans le cadre d'une action ou d'un programme (taille minimale requise des projets soumis par exemple). En outre, un mécanisme contrôlant le respect de ces critères serait indispensable. De telles exigences devraient être incluses dans la préparation, actuellement entamée, d'une prochaine génération de programmes, par exemple dans le domaine de l'éducation, de la formation, de la jeunesse, de la culture et des médias.

2. L'action de l'UE à ce jour

Principales caractéristiques de l'aide de l'UE

L'aide de l'UE a considérablement favorisé les contacts: son rôle catalyseur a rapproché les communautés linguistiques et stimulé l'échange d'informations et de connaissances dans le domaine de la protection et la promotion des langues régionales et minoritaires.

Parallèlement, l'importance de la contribution financière de l'UE aux langues régionales et minoritaires ne doit pas être surestimée. Par rapport aux ressources mises à disposition par certains gouvernements nationaux ou régionaux pour des langues spécifiques, elle est restée modeste.

Le rapport montre qu'en dépit de l'importance croissante d'autres sources au cours des dernières années, le poste "Promotion et sauvegarde des langues et des cultures régionales et minoritaires" (créé dans le budget de l'UE en 1983) s'est révélé la principale source de fonds communautaires en faveur de la protection et la promotion des LRM. Ce type d'action semble donc capital, même à l'avenir, notamment pour défendre les langues régionales et minoritaires les moins répandues qui menacent de disparaître.

Plusieurs changements sont intervenus dans la dernière moitié des années 90. Après un arrêt de la Cour de justice européenne, en 1998, le poste budgétaire concerné a été supprimé en 2001. Les efforts visant à instaurer une base juridique, comme le requiert la législation de l'UE, sont restés infructueux.

Depuis l'entrée en vigueur de cet arrêt, la poursuite de mesures positives en faveur de la diversité linguistique, y compris les langues régionales et minoritaires, est restée incertaine. Des avis et résolutions récemment présentés par le Conseil des ministres, le Parlement européen et le comité des régions reflètent la volonté politique de s'attaquer à ce problème.

Si l'UE décide d'appliquer une stratégie générale plutôt que de mettre en place un programme séparé, la promotion et la protection de la diversité linguistique devraient clairement être mentionnées comme faisant au moins partie des objectifs des programmes consacrés aux langues. Les langues régionales et minoritaires devraient explicitement être incluses comme vecteurs de diversité.

Des possibilités satisfaisantes de financement semblent exister pour de nombreuses LRM dans le cadre d'Interreg et de Leader, dont les budgets dépassent ceux d'autres programmes. Ces deux programmes devraient cependant intégrer plus clairement à leurs objectifs la consolidation de la diversité linguistique et la promotion et la protection des langues régionales et minoritaires et des cultures qui s'y rattachent.

Selon nous, la participation limitée des LRM à de nombreux programmes s'explique purement et simplement par la complexité des exigences posées aux participants. Celles liées à la taille minimale des projets et au nombre de partenaires provenant de différents États membres notamment rendent difficile toute participation des petites communautés en général et des communautés de LRM en particulier. Ces groupes de taille réduite

n'ont ni les ressources ni parfois même les compétences linguistiques pour rivaliser sur un pied d'égalité avec d'autres communautés plus larges et satisfaire aux exigences de connexion en réseau et de cofinancement des projets de l'UE. Cette situation est contre-productive, car ces plus petites communautés ont souvent un besoin urgent de l'aide apportée par de tels projets.

L'égalité d'accès aux ressources de l'UE doit donc être assurée aux petites communautés par des dispositions spéciales. Celles-ci autoriseraient des projets de faible envergure et prévoiraient des mesures supplémentaires d'accompagnement à leur intention, y compris pour les communautés de LRM, qui les encourageraient à tirer parti des possibilités de financement. Certaines structures déjà établies et bénéficiant de l'appui de l'UE peuvent apporter dans ce sens un appui plus marqué.

Les programmes et actions de promotion des langues, tels que l'Année européenne des langues en 2001, se sont révélés très utiles pour soutenir et protéger les langues régionales et minoritaires. Il conviendrait donc d'encourager des mesures de suivi à l'Année européenne des langues.

3. Instruments d'analyse

Les principaux outils d'analyse

La conception de politiques efficaces de protection et promotion des LRM doit partir d'un cadre d'analyse adéquat, axé sur la relation entre les mesures adoptées et leurs résultats. Le cadre élaboré pour le présent rapport établit un tel lien, tout en incorporant les variables types utilisées dans la recherche sociolinguistique.

Notre cadre ne se fonde pas sur la notion de "droits", mais sur une analyse stratégique axée sur l'efficacité, le coût et la rentabilité des politiques.

De l'action au résultat, le chemin à suivre

Notre cadre s'articule autour d'un modèle de comportement linguistique. La vitalité d'une langue repose sur trois préalables: avoir la capacité, l'occasion et le désir de l'utiliser. Par conséquent, les politiques mises en œuvre devraient concourir à forger ces trois conditions nécessaires.

Pour être jugée "efficace", une politique doit avoir un impact notable sur son objectif final (résultat), dans le cas qui nous occupe, une véritable amélioration de la situation des langues régionales et minoritaires. Celle-ci doit se refléter dans un usage plus fréquent dans un grand nombre de "domaines", tels que

l'enseignement, les médias, l'administration, etc. De manière générale, cette amélioration devrait déboucher, à long terme, sur la régénération d'un mécanisme de reproduction linguistique qui s'amorcerait spontanément.

Le coût d'une politique à prendre à compte réside dans les sommes engagées pour atteindre le résultat observé, moins les montants qui auraient été dépensés de toute façon en l'absence de toute intervention. Les données disponibles indiquent que le coût de la protection et la promotion des langues minoritaires est bien moins élevé que ce que l'on croit.

Des estimations coût-efficacité peuvent être calculées en divisant un indicateur de résultat par le montant des coûts. Une estimation absolue est impossible, cependant, de tels calculs, pour les politiques existantes, peuvent servir à clarifier le degré d'utilisation des ressources et à évaluer le rapport coût-efficacité des nouvelles mesures envisagées. Appliquées aux politiques linguistiques, les analyses coût-efficacité ne peuvent porter leurs fruits que dans le cadre d'une approche générale des choix stratégiques. Elles ne peuvent en rien dicter ces choix ou se substituer à un débat de fond.

4. Le soutien apporté aux LRM: évaluation de cas

Des résultats sont souvent obtenus pour un coût étonnamment bas

Les véritables répercussions des politiques linguistiques sont d'autant plus difficiles à évaluer que leur finalité (la revitalisation de la langue) est un objectif complexe, qui dépend de nombreux facteurs autres que la politique analysée. 17 interventions en faveur des langues régionales et minoritaires couvrant cinq grands "domaines" ont été sélectionnées pour être étudiées. Dans de nombreux cas, l'absence de données rend impossible une évaluation coût-efficacité à part entière. Dans d'autres, une estimation approximative peut être obtenue en combinant le montant des dépenses et des indicateurs de résultat. Ces approximations sont généralement exprimées en euros par utilisateur d'un bien ou d'un service reposant sur l'usage de la langue minoritaire concernée.

Dans le secteur de l'éducation, trois projets ont été analysés. L'un d'entre eux (Euroschool) réunit les enfants de diverses communautés de LRM pour des colonies de vacances communes en été. Son principal effet est d'aider ces enfants à avoir davantage confiance en eux à long terme. Son coût est d'environ

600 € par enfant. Fabula, un logiciel destiné à l'apprentissage des langues assisté par ordinateur, peut contribuer à la sauvegarde des LRM en favorisant une prise de conscience vis-à-vis de la langue. Puisqu'il peut servir pendant de nombreuses années, son coût par utilisateur (dans l'hypothèse d'une utilisation sur 10 ans) est inférieur à 20€. Les résultats des tests effectués montrent que les *naíonraí* (écoles maternelles en partie subventionnées dont la langue véhiculaire est l'irlandais) aident les enfants à élargir leurs compétences dans cette langue. Le coût par personne dépend de la contribution relative des *naíonraí* à cet accroissement des compétences linguistiques, ce que les données disponibles ne nous permettent pas d'évaluer; le coût annuel brut par enfant de la simple fréquentation d'une *naíonra* peut être estimé à quelque €400.

Dans le domaine des médias, l'organisme de diffusion s'adressant à la minorité linguistique suédoise de Finlande (Yleisradio) a considérablement élargi son audience (notamment auprès des jeunes) à un coût par personne et par heure de 10 à 15 centimes d'euro. Ce chiffre peut être rapproché des 20 centimes calculés pour la *Radió na Gaeltachta*, la radio officielle de langue irlandaise, qui a également réussi à améliorer ses taux d'écoute. Ces chiffres sont directement pertinents, car une heure d'écoute de radio par personne (compte tenu des différences de contenu des programmes) peut réellement être considérée comme un exemple d'usage de la langue régionale et minoritaire. Pour Radio Agora, qui s'adresse notamment à la minorité slovène d'Autriche, de telles estimations précises ne peuvent être fournies faute de données. Cependant, des informations ponctuelles semblent indiquer des coûts unitaires du même ordre de grandeur.

Le secteur de la culture ainsi que les projets réalisés dans ce "domaine" se caractérisent par une absence marquée de données tangibles rendant toute évaluation coût-efficacité impossible. À titre d'exemple, le nombre de spectateurs des productions en LRM cofinancées par l'UE n'est pas connu. Néanmoins, il ne faut pas oublier que les répercussions d'un soutien culturel (notamment au vu des faibles montants généralement engagés) sont censées agir de manière particulièrement indirecte (par exemple sur la conception qu'ont les gens de la pertinence des langues régionales et minoritaires en tant que vecteurs d'une culture vivante). En ce sens, une évaluation coût-efficacité perd quelque peu de son importance.

Dans les domaines conjoints de l'administration et la vie économique et sociale, nous avons étudié la production de deux dictionnaires spécialisés (juridiques et administratifs notamment) de LRM. Un tel soutien facilite l'usage des langues régionales et minoritaires dans des activités où leur présence est d'une importance stratégique. La contribution précise de tels

dictionnaires est quasiment impossible à évaluer. Néanmoins, il est utile d'en estimer, même approximativement, le coût par utilisateur. Celui-ci, du fait de l'ampleur modeste des dépenses (engagées une seule et unique fois), est négligeable. Deux projets concernant des communautés du Pays de Galle et d'Irlande ont également été examinés. Les *Mentrau Iaith* (initiatives linguistiques) sont particulièrement intéressantes: elles soutiennent l'usage du gallois au sein d'un large éventail de projets et de petites entreprises, à un coût moyen net de 2€ par locuteur et par an.

Bien que ne constituant pas un "domaine" à part entière, la coopération transfrontalière réduit considérablement les coûts d'intervention dans d'autres secteurs. Trois cas sont examinés: l'extension de l'ère de diffusion de la télévision basque au Pays basque français; la coopération de la télévision slovène par delà une frontière extérieure de l'UE et la participation de l'Irlande du Nord à l'initiative Columba. Même fondées sur les chiffres des dépenses, les évaluations coût-efficacité resteront extrêmement dépendantes de la façon dont chacun interprétera la finalité de ces actions. Néanmoins, le cas de la télévision basque produite au sud de la frontière est plus clair: les téléspectateurs français y ont désormais accès grâce à l'installation de pylônes et d'émetteurs dont le coût total s'élève à moins de 2,5 centimes par téléspectateur et par jour. Cet exemple illustre le potentiel considérable de la coopération transfrontalière, qui met les produits et les services liés aux LRM à la disposition d'un plus grand nombre d'utilisateurs pour un coût négligeable.

5. Orientations pour le choix des priorités et des interventions

Identifier les besoins de chaque langue

Le type d'évaluation défini dans ce rapport applique des normes logiques exigeantes. Il peut être employé dans divers contextes pour élaborer des programmes de promotion des langues régionales et minoritaires, conceptualiser leur impact, établir des procédures de mise en œuvre et de suivi, etc.

Il convient cependant de noter que sa pleine et entière application empirique requiert une quantité considérable de données. Idéalement, l'application du modèle théorique aurait exigé un vaste (et coûteux) travail d'enquête afin de recueillir un nombre adéquat d'ensembles de données représentatives. Des contraintes de temps et d'argent nous ont empêchés de collecter ces données de base. En outre, certains des projets évalués sont déjà achevés et la question de la collecte de données dans leur cas ne se pose

plus. Nous avons donc travaillé à partir des données existantes (publiées ou non).

Une typologie des besoins des langues régionales et minoritaires, établie en fonction du soutien qui leur est nécessaire, a été définie à partir des outils d'analyse élaborés au chapitre 3, puis appliquée à 54 LRM de l'Union européenne.

Nous avons déduit de cette typologie des besoins une règle de décision permettant de classer les interventions par ordre de priorité. Cette règle opère en deux étapes fondées sur un examen de la situation particulière de chaque langue. Premièrement, il convient de situer la langue sur une échelle décrivant l'ampleur de la "coupure" observée dans sa transmission d'une génération à l'autre afin d'identifier les domaines prioritaires d'intervention. Deuxièmement, il faut déterminer quel est, de la "capacité", "l'occasion" ou du "désir", l'aspect requérant l'attention la plus pressante afin d'identifier le type de politique convenant le mieux.

Cette règle de décision se fonde sur un cadre donnant la priorité à la cohérence de l'analyse. Cependant, la réalité est complexe et en outre, les spécificités de chaque cas doivent être prises en considération pour adapter les mesures aux besoins réels. Nous avons donc passé une nouvelle fois en revue notre liste de 17 cas pour établir le rôle de conditions supplémentaires jugées pertinentes dans des recherches empiriques antérieures (à titre d'exemple, la présence d'une "avant-garde" ou la volonté des autorités de redistribuer les ressources jouent-elles un rôle déterminant?). Nous pouvons ainsi mettre en lumière certaines conditions influant considérablement sur la réussite des politiques. Par définition, de tels résultats ont une valeur non pas générale, mais spécifique à chaque cas et politique envisagés.

**Vers une
procédure
d'évaluation
des actions
linguistiques**

En combinant tous les instruments mis au point dans cette étude, nous avons défini une procédure d'évaluation des actions linguistiques (PEAL), organisée ensuite en arbre de décision. Lorsque des mesures sont proposées ou que sont soumises des demandes de financement, l'arbre de décision montre comment exploiter l'information des études de cas pour sélectionner les actions ou propositions les plus appropriées à la protection et la promotion des langues régionales et minoritaires.