



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Établissement public de coopération culturelle « Ofis publik ar brezhoneg / Office public de la langue bretonne »

(Département du Finistère)

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 4 novembre 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
INTRODUCTION.....	6
1 LE CONTEXTE D’EMPLOI DE LA LANGUE BRETONNE	7
1.1 Le contexte historique.....	7
1.1.1 Rappels historiques sur la primauté du français	7
1.1.2 La langue bretonne, ancienne et dans une nouvelle dynamique	8
1.2 Les politiques de l’État et de la région.....	9
1.2.1 La convention spécifique État-région de novembre 2015	9
1.2.2 Le contrat d’action publique pour la Bretagne de février 2019.....	9
1.2.3 La politique linguistique régionale pour le breton	10
2 PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT DE L’OFFICE	14
2.1 Création, nature, missions et organisation de l’office.....	14
2.2 Les instances	16
2.2.1 Le conseil d’administration et sa présidence.....	16
2.2.2 Le directeur de l’EPCC	18
2.2.3 Les délégations mises en place.....	20
2.2.4 Le comité consultatif et le conseil scientifique	21
2.3 Les outils de gouvernance.....	22
2.3.1 Les relations entre l’EPCC et ses financeurs.....	22
2.3.2 Les projets d’orientation culturelle de l’EPCC	24
2.4 L’évaluation de l’EPCC	26
2.5 L’usage de la langue bretonne au sein de l’office.....	27
2.6 La communication et le système d’information.....	28
3 LES ACTIVITES DE L’OFFICE	32
3.1 Les rapports d’activité de l’office	32
3.2 Renforcer la visibilité de la langue dans la société	32
3.3 Développer l’utilisation et la connaissance de la langue	35
3.4 Soutenir la formation des locuteurs en breton	39
4 LA GESTION DES RESSOURCES	45
4.1 La gestion des ressources humaines	45
4.1.1 L’évolution des effectifs et des charges de personnel	45
4.1.2 Le cadre de gestion.....	45
4.1.3 La politique de recrutement, d’évaluation et de formation	46
4.1.4 La politique salariale	47
4.1.5 Le temps de travail	47
4.2 La gestion comptable et financière	48
4.2.1 La gestion budgétaire	48
4.2.2 La fiabilité des comptes.....	49
4.2.3 La situation financière	51

4.3 La commande publique	54
4.3.1 Le cadre réglementaire et le périmètre analysé	54
4.3.2 Le marché de synthèse vocale en breton	54
4.3.3 Des règles globalement respectées pour les contrats de moins de 40 000 €	56
ANNEXES	58

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Bretagne a examiné les comptes et la gestion de l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) « *Ofis publik ar brezhoneg / Office public de la langue bretonne* » sur la période 2016-2020. Avec un effectif de 25,6 équivalents temps plein (ETP) début 2020 et 1,5 M€ de dépenses de fonctionnement, cet établissement public administratif basé à Carhaix-Plouguer (Finistère) s'inscrit principalement dans la mise en œuvre de la politique linguistique en faveur du breton définie par la région.

L'enquête sociolinguistique pilotée en 2017 par la région recensait 207 000 locuteurs du breton, sur les cinq départements de la Bretagne historique. À la rentrée 2019, près de 19 000 enfants étaient scolarisés dans les trois réseaux d'enseignement bilingues français/breton, effectif en progression régulière depuis 30 ans.

Un établissement créé en 2010 pour reprendre les activités d'une association

L'établissement public de coopération culturelle, créé en 2010 à l'initiative de la région Bretagne, a repris les activités d'une association qui existait depuis 1999, laquelle était issue de l'institut culturel de Bretagne.

Son conseil d'administration (CA) regroupe notamment des représentants de l'État, des régions Bretagne et Pays de la Loire, des cinq départements de la Bretagne historique, de chacun des trois réseaux d'enseignement bilingue et de la commune de Carhaix-Plouguer.

L'office n'a pas tiré toutes les conséquences de son changement de statut en conservant sur plusieurs points un mode de fonctionnement similaire à celui de l'association.

Un projet d'orientation culturelle inadapté et mal évalué

Le projet d'orientation culturelle de l'office est constitué d'une liste d'actions à réaliser dans l'année, sans lien avec la durée du mandat du directeur (3 ans). Son évaluation, effectuée sur la base du vote d'un rapport annuel d'activité est insuffisante, tant sur la forme que sur le fond. Il devrait comporter davantage d'objectifs et d'indicateurs arrêtés par son conseil d'administration et non être établi sur la base des seuls objectifs de la politique régionale.

De plus, le renouvellement du contrat de travail du directeur est réalisé sans évaluation de la mise en œuvre du projet d'orientation culturelle comme l'impose le statut d'EPCC.

Des équipes dynamiques, dont les outils se diversifient

Bien insérées dans l'écosystème des langues et cultures bretonnes, les équipes de l'office, réparties sur cinq sites, multiplient les coopérations avec les acteurs publics et privés. Elles s'impliquent sur de nombreux sujets, notamment en matière de développement de l'enseignement bilingue, de la promotion de la langue, de travaux de traduction et de la mise en place d'une charte participative auprès de plus de 1 000 organismes publics et privés. Pour ces dernières, l'amélioration du taux de réalisation des actions qu'elles contiennent apparaît désormais comme un enjeu majeur pour l'office.

En parallèle l'office met à disposition et améliore divers outils, gratuitement accessibles sur son site internet : traducteur breton/français, dictionnaire historique, bases de données terminologique et toponymique.

Le recrutement récent d'un spécialiste dans le domaine du numérique devrait permettre de leur donner un nouvel élan, de répondre à certains besoins symboliques et importants (traducteur français/breton, synthèse vocale du breton) et de développer le système d'information (harmonisation, maintenance, sécurité, accès à distance, site Internet), sur la base d'une feuille de route numérique qui reste à établir.

Une situation financière satisfaisante

La révision des comptes n'amène pas d'observation sous réserve de la reprise de la provision pour charges, relative à une indemnité de départ à la retraite des anciens salariés de l'association devenue sans objet du fait de la création de l'EPCC.

La situation financière de l'office est satisfaisante, l'équilibre financier de l'établissement public étant assuré par les contributions sur fonds publics de ses membres, dont l'essentiel provient de la région Bretagne (76 % en 2019). L'évolution des contributions respectives des membres de l'établissement impose de clarifier les stipulations statutaires y afférentes.

Au-delà des contributions de membres, l'office pourrait adopter une stratégie de développement de ses recettes propres, par la revalorisation financière de ses prestations, l'appel au mécénat et le développement de produits dérivés.

Les principes de la commande publique sont globalement respectés, même si l'établissement doit formaliser ses pratiques, améliorer l'expression des besoins, renforcer la mise en concurrence et l'analyse des offres.

Une gestion des ressources humaines perfectible sur certains points

Si de nombreux outils existent au sein de l'EPCC (plan de formation, règlement intérieur des personnels, livret d'accueil, document unique d'évaluation des risques, conseil scientifique et comité consultatif, études diverses), ses pratiques doivent encore s'améliorer sur quelques points, comme l'établissement du rapport biennal sur l'état de l'établissement, l'évaluation des traducteurs et l'usage du français dans les procédures internes à l'office.

C'est également le cas vis-à-vis du temps de travail de l'office, qui est inférieur à la durée annuelle légale de 1 607 heures.

Dans sa réponse le directeur de l'EPCC s'engage à mettre en œuvre les recommandations du présent rapport.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Procéder à une mise en cohérence entre les statuts et le règlement intérieur en termes de conditions de convocation et de quorum du conseil d'administration 18

Recommandation n° 2 : Respecter les statuts en matière de durée de validité du mandat du président du conseil d'administration. 19

Recommandation n° 3 : Formaliser les modalités de renouvellement du contrat de travail du directeur, en liaison avec celles de l'évaluation du projet d'orientation culturelle de l'EPCC. 21

Recommandation n° 4 : Préciser l'article 16 des statuts de l'office sur la notion de « proportions comparables », au regard de l'engagement financier collectif des membres, dans le respect de l'article R. 1431- 2 du code général des collectivités territoriales. 24

Recommandation n° 5 : Élaborer un projet pluriannuel d'orientation culturelle avec un contenu évaluable par le conseil d'administration. 27

Recommandation n° 6 : Formaliser les modalités de compte-rendu de l'exécution du projet d'orientation culturelle conformément aux dispositions de l'article R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales. 28

Recommandation n° 7 : Arrêter une feuille de route des actions à mener dans le domaine des systèmes d'information de l'office : sécurité, modernisation du site internet, accès aux données, harmonisation des procédures, connaissance et développement des outils, mise en œuvre du règlement général sur la protection des données. 32

Recommandation n° 8 : Établir tous les deux ans le rapport sur l'état de l'établissement, prévu par l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984. 46

Recommandation n° 9 : Respecter la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. 49

Recommandation n° 10 : Reprendre la provision pour charges d'indemnité de départ à la retraite (d'environ 110 000 €), devenue sans objet depuis le changement de statut de l'office. 52

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans son résumé.

INTRODUCTION

La chambre régionale des comptes Bretagne a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion l'établissement public de coopération culturelle (EPCC) « *Ofis publik ar brezhoneg /Office public de la langue bretonne* » (OPLB) à compter de l'exercice 2016.

Ce contrôle a été ouvert par lettre du 10 janvier 2020 adressée au directeur de l'établissement, M. Fulup Jacq, responsable légal.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 7 mai 2020 avec le directeur.

La chambre, lors de sa séance du 18 juin 2020, a arrêté ses observations provisoires adressées le 30 juillet 2020 au directeur de l'établissement.

Après avoir obtenu un délai complémentaire de réponse, le directeur a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 15 octobre 2020. Des extraits ont également été envoyés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 4 novembre 2020, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instaure par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

1 LE CONTEXTE D'EMPLOI DE LA LANGUE BRETONNE

1.1 Le contexte historique

1.1.1 Rappels historiques sur la primauté du français

Signée en 1539 par le roi François 1^{er}, l'ordonnance de Villers-Cotterêts est l'acte fondateur à la fois de la primauté et de l'exclusivité du français dans les documents publics. Elle impose que les actes officiels soient rédigés « *en langage maternel françois et non autrement*¹ ».

Le français devient ainsi la langue officielle du droit et de l'administration, en lieu et place du latin mais aussi de certains dialectes et langues régionales.

Dans la foulée de la Révolution, le décret du 20 juillet 1794² impose de nouveau que le français soit la seule langue de l'administration.

À son tour, l'article 2 de la Constitution française de 1958 précise que :

*« La langue de la République est le français.
L'emblème national est le drapeau tricolore, bleu, blanc, rouge.
L'hymne national est la "Marseillaise".
La devise de la République est "Liberté, Égalité, Fraternité".
Son principe est : gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple. »*

La première phrase de cet article, absente de la version originelle, a été ajoutée par la loi constitutionnelle du 25 juin 1992.

Cette même année, un traité européen a été adopté par le Conseil de l'Europe : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, destinées à les protéger et à les promouvoir. Elle est entrée en vigueur en 1998.

La France a signé la charte en 1999 mais ne l'a pas ratifiée, le Conseil constitutionnel considérant que la charte contenait des dispositions contraires à la Constitution.

En 2008, la Constitution française s'est enrichie d'un article 75-1 : « *Les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

En 2015, le Sénat a rejeté le projet de loi constitutionnelle de ratification de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.

Enfin, l'Assemblée Nationale a adopté en première lecture le 13 février 2020, la proposition relative à la protection patrimoniale des langues régionales et à leur promotion. Les députés ont notamment adopté les articles concernant la possibilité d'utiliser les signes distinctifs pour les noms et prénoms, et l'usage de la signalétique bilingue publique.

¹ Article 111 de l'ordonnance de 1539 : « ... nous voulons d'oresnavant que tous arrests, ensemble toutes autres procédures, soient de nos cours souveraines et autres subalternes et inférieures, soient de registres, enquestes, contrats, commissions, sentences testaments, et autres quelconques, actes et exploits de justice, ou qui en dépendent, soient prononcés, enregistrés et délivrés aux parties en langage maternel françois et non autrement ».

² « Article premier : A compter de compter du jour de la publication de la présente loi, nul acte public ne pourra, dans quelque partie que ce soit du territoire de la république, être écrit qu'en langue française ... ».

1.1.2 La langue bretonne, ancienne et dans une nouvelle dynamique

L'enseignement du breton s'appuie sur des racines lointaines et un fond documentaire important.

Comme les autres langues celtiques actuelles, le breton provient des îles britanniques. Le premier texte écrit en langue bretonne dont la trace a été retrouvée serait un traité de botanique de quatre pages, daté de la fin du VI^e siècle (le livre de *Leyde*) et rédigé en vieux breton, en anglais et en latin.

La période du moyen-breton (du XII^e au XVII^e siècles) a laissé de nombreux textes, notamment le *Catholicon*, dictionnaire trilingue breton-français-latin rédigé en 1464 par le prêtre breton Jehan Lagadeuc. Premier dictionnaire de breton, il est également le premier dictionnaire de français et le premier dictionnaire trilingue connu. Imprimé à Tréguier, il contient 6 000 entrées, rassemblées sur près de 200 feuillets (21 cm x 29 cm), recto-verso.

Le breton moderne est illustré au XIX^e siècle par la publication, en 1839, du *Barzaz Breiz*, recueil de chants de Théodore Hersart de La Villemarqué.

Au début du XX^e siècle plusieurs dispositions interdisent le breton au catéchisme et dans les écoles religieuses. Le breton n'est plus enseigné mais continue à être transmis par voie orale, essentiellement dans le milieu familial.

En 1908 et 1941 ont lieu deux actions d'unification orthographique du breton de différentes régions de Bretagne.

En 1951, la loi Deixonne sur l'enseignement facultatif de certaines langues régionales autorise de nouveau l'enseignement du breton. En mai 1977 ouvre la première école maternelle Diwan à Lampaul-Ploudalmézeau dans le Finistère. Le premier lycée Diwan ouvre en 1994, à côté de Brest.

En 1977 le Président de la République signe avec ce qui deviendra la région, une « *Charte culturelle* », qui marque la reconnaissance par l'État de la spécificité culturelle de la Bretagne et permet notamment un financement du mouvement culturel breton.

Entre 1978 et 1986, l'enseignement du breton est autorisé comme langue vivante au lycée et dans l'enseignement supérieur, une licence de breton et un certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement du second degré sont créés.

Dans les années 1990 paraissent des dictionnaires du breton contemporain et les premiers dictionnaires unilingues.

En 2010 sous l'impulsion de la région Bretagne est créé l'office public de la langue bretonne (OPLB). Les missions de l'office sont centrées sur cette seule langue bretonne, une des deux langues de Bretagne avec le gallo³. L'action de l'office concerne essentiellement le territoire de la Bretagne historique⁴, à savoir les quatre départements constituant la région administrative Bretagne auquel est adjoind le département de la Loire-Atlantique.

³ Ou langue gallèse, correspondant à une langue d'oïl, plutôt pratiquée dans l'est de la Bretagne.

⁴ Suite à des décisions prises durant la seconde guerre mondiale et confirmées par un décret du 30 juin 1955 et un arrêté en date du 28 novembre 1956 lequel délimite des régions de programme devant servir de cadre à une planification complémentaire du Plan national. Dans ce plan la région Bretagne est réduite à quatre départements au lieu de cinq. La région Bretagne est ensuite créée sous la forme d'établissement public en 1972.

L'enquête sociolinguistique de la région recensait 207 000 locuteurs du breton en 2017.

La Bretagne dispose de nombreux locuteurs dont c'est la langue maternelle. Ainsi, l'office a développé, avec d'autres acteurs, une démarche d'enregistrement radiophonique systématique depuis plusieurs années. Le territoire porte également, au travers du nom des communes, quartiers et lieux-dits, une histoire riche et variée dans laquelle s'investit l'office.

1.2 Les politiques de l'État et de la région

1.2.1 La convention spécifique État-région de novembre 2015

L'État et la région Bretagne ont signé une convention spécifique sur les langues en novembre 2015, dans le cadre du Pacte d'avenir pour la Bretagne, pour la période 2015-2020.

Cette convention, en cours de révision, prévoit deux comités de suivi, le premier relatif à l'enseignement bilingue français-breton co-présidé par le rectorat et la région Bretagne, et le second sur la mise en œuvre et l'évaluation de la convention co-présidé par la préfecture de région et la région Bretagne.

Une série d'objectifs est fixée tout au long des 20 pages de la convention.

Ils concernent plus ou moins directement l'office public de la langue bretonne. Il s'agit notamment des objectifs suivants :

- atteindre 20 000 élèves scolarisés sur l'ensemble des niveaux et filières de l'enseignement bilingue français-breton (hors enseignement optionnel) ;
- atteindre 2 200 places dans l'enseignement optionnel ;
- dans le second degré, une politique d'information systématique des familles et élèves de CM2 et de 3^{ème} sur l'option sera mise en place ;
- des campagnes d'information, chaque année, sur l'enseignement bilingue et les actions de formations d'enseignants ;
- une identification des métiers et secteurs porteurs pour la langue bretonne par l'OPLB ;
- participation de l'OPLB au recueil de données statistiques ;
- une mission spécifique confiée à l'OPLB sur le soutien à l'équipement technologique de la langue.

La convention prévoit que la préfecture de région, le rectorat et la région Bretagne assurent le suivi de la convention. Leurs bilans sont formalisés par de nombreux indicateurs.

1.2.2 Le contrat d'action publique pour la Bretagne de février 2019

Dans ce nouveau contrat, l'État charge la conférence territoriale de l'action publique (CTAP) et la région Bretagne de travailler à diverses avancées dans le domaine linguistique : renouvellement et optimisation de la convention spécifique précédente, développement du réseau d'enseignement bilingue, évolution de l'orthographe accepté par l'État-civil comme précité et extension de l'application du forfait scolaire aux classes bilingues.

L'office n'est pas directement concerné par ces évolutions, qui impliquent principalement l'État, la région et les réseaux d'enseignement.

1.2.3 La politique linguistique régionale pour le breton

1.2.3.1 Une politique linguistique formalisée en 2004 et actualisée en 2012

Comme l'indique le rapport d'actualisation de mars 2012, il s'agissait pour la région en 2004, de s'engager « *afin de permettre la pérennisation de la langue et de la culture bretonnes* » au travers de quatre objectifs déclinés en détail dans la politique linguistique et mettant en application les principes et dispositions concrètes de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires :

- « - Assurer le maintien et la transmission du breton populaire, ce qui suppose de viser la stabilisation du nombre de locuteurs ;
- Permettre à chaque breton qui le souhaite d'apprendre, d'écouter, de parler et de lire le breton ;
- Favoriser la présence de la langue bretonne dans les divers champs de la vie sociale en Bretagne. Il s'agit bien de promouvoir le bilinguisme ;
- Assurer la reconnaissance du gallo, encourager l'initiation et favoriser son expression ».

La mise en place de cette nouvelle politique a permis de structurer l'action régionale en faveur des langues, qu'il s'agisse du soutien direct aux acteurs ou des relations avec les autres collectivités et services de l'État en charge des questions s'y rapportant.

Dans son budget 2006, la région a créé le programme « Promouvoir la langue bretonne et l'expression gallo » pour regrouper les financements et les actions.

En 2011 elle a créé un « service des langues de Bretagne » (4,5 ETP en 2020) au sein de sa direction de la formation initiale.

En mars 2012 la région a actualisé sa politique linguistique et organise alors son action en faveur des langues de Bretagne selon deux grands axes :

- « Sur un plan tant politique qu'organisationnel à l'échelle de l'ensemble de la Bretagne et de la France, obtenir les conditions favorables au développement de ses langues, qu'il s'agisse tant de leur reconnaissance légale, qui reste indispensable, que du renforcement de la coordination des personnes publiques dont les politiques impactent le développement actuel ou futur du nombre de locuteurs ;
- Dans son rôle de soutien aux initiatives de la société civile et en tant que maître d'ouvrage, de mettre en œuvre tous moyens propres à :
 - Assurer le respect du droit à la transmission des langues, tant par l'enseignement initial que la formation des adultes, en prenant en compte tous les niveaux de langue ;
 - Permettre à ceux qui le souhaitent d'avoir accès à ces langues et de les pratiquer dans la vie publique, sociale, culturelle, professionnelle ou personnelle ;
 - Mettre en place les conditions d'une société bretonne bilingue ;

En développant des politiques linguistiques adaptées à la situation de chaque langue ».

Cette démarche promeut le développement de l'enseignement bilingue, précise le rôle et les missions de l'office public de la langue bretonne, considéré comme un outil de mise en œuvre de la politique linguistique en faveur du breton, et encourage les pratiques culturelles.

Enfin ce document de programmation s'appuie sur 66 engagements de la région. Seuls quelques engagements concernent directement l'action de l'office.

1.2.3.2 L'actualisation de cette politique en décembre 2018

La région, en liaison avec l'office, a mené une enquête sociolinguistique en 2017 auprès de 8 200 personnes de plus de 15 ans réparties sur les cinq départements et sur les deux langues de Bretagne.

Il en ressort que :

- **5,5 % de la population parle breton, soit environ 207 000 personnes** dans les cinq départements de la Bretagne historique⁵ (environ 225 000 locuteurs de plus de 2 ans), sachant que l'âge moyen des locuteurs est de 70 ans ;
- 3,5 % de la population déclare comprendre très bien ou assez bien le breton sans le parler, 31 % maîtrise quelques mots ou expressions ;
- 5 % de la population parle gallo, soit environ 196 000 personnes.

De nombreuses attentes sont identifiées dans l'enquête :

- 73 % des personnes sondées demandent plus d'enseignement du breton à l'école, 55 % plus d'émissions en breton à la radio et à la télévision ;
- **33 % des répondants ont envie que leurs enfants connaissent le breton** et ils sont encore plus nombreux (43 %) chez les 15-24 ans, ce qui représente un signal encourageant.

S'appuyant sur ces constats, la région a actualisé son projet linguistique tout en poursuivant des objectifs similaires, désormais rassemblés sous trois volets :

- soutenir sa transmission préscolaire, scolaire et aux adultes ;
- développer sa connaissance et sa présence dans la vie publique, sociale et culturelle ;
- développer son usage dans les politiques et la communication régionales.

Elle a également détaillé dans ce document sa politique concernant le gallo, dans une démarche plus évaluative que celle définie pour le breton, en formalisant pour chaque sujet, les constats, les objectifs, les engagements et les critères d'évaluation.

L'EPCC porte les objectifs de la région pour la seule langue bretonne, sachant qu'il existe une structure de coordination fédérant les acteurs concernés par cette langue, sise à Rennes, appelée Institut du Galo.

1.2.3.3 Le pilotage et le financement de la politique linguistique

Dans plusieurs documents, l'office indique inscrire son action dans celle de la région.

⁵ Départements des Côtes-d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine, du Morbihan et de la Loire-Atlantique, désormais rattaché à la région Pays de la Loire.

L'action de la région, dont la politique linguistique est rattachée à sa direction de la formation, est retranscrite dans les documents précités.

Elle s'exprime également au travers de son programme n° 318 « développer les langues de Bretagne » avec un budget annuel de 7,6 M€/an, selon la répartition suivante en 2019 :

- transmettre la langue bretonne (3,7 M€), dont le soutien aux réseaux d'écoles ;
- développer la présence du breton dans la vie sociale, culturelle et publique (3,6 M€), dont le soutien à l'office public de la langue bretonne ;
- assurer la sauvegarde et le développement de la langue galloise (0,3 M€).

1.2.3.4 La politique linguistique implique un vaste écosystème

Au-delà du conseil régional de Bretagne, de nombreuses structures ont mis en place des actions ou des politiques linguistiques, notamment les suivantes :

- le département du Finistère a adopté un schéma de politique linguistique en 2016 ; les autres membres de l'office n'ont pas de politique linguistique formalisée en faveur de la langue ;
- les communes et ECPI interviennent dans le domaine de la langue bretonne essentiellement au travers de la charte « *Ya d'ar brezhoneg* »⁶) (cf. § *infra*). Mise en place en 2001, elle implique 213 communes et 14 structures intercommunales début 2020. En outre, 778 structures privées (entreprises et associations) l'ont également signées, soit un total de 1 005 chartes signées début 2020 ;
- le conseil culturel de Bretagne : instance consultative attachée à la région, créée en 2009 et composé de représentants de la diversité artistique, culturelle et patrimoniale de Bretagne. Consulté sur toutes les questions relatives à l'identité culturelle de la Bretagne et à son rayonnement, il peut également se saisir de toute question entrant dans ces domaines aux fins d'études et de recommandations ;
- la conférence territoriale de la langue bretonne, créée par la région, s'est réunie une première fois en octobre 2019. Elle rassemble notamment les grandes collectivités, les associations départementales de communes, le CESER⁷, le conseil culturel, l'Office public de la langue bretonne, afin de coordonner et de développer dans le même sens les politiques de la langue de ces organismes ;
- le rectorat de l'académie de Rennes, avec lequel l'office a défini en 2017 un protocole de travail en lien avec la mise en œuvre de la carte des pôles (cf. *infra*). Les échanges entre le rectorat et l'OPLB se déroulent au sein d'une commission départementale « Langues et cultures régionales ».
- la commune de Carhaix-Plouguier, avec laquelle est organisée régulièrement un recensement de la population en lien avec la pratique du breton ;

⁶ « Oui à la langue bretonne » est une initiative de l'office lancée en 2001 pour le développement de la langue bretonne dans la vie publique, sociale et économique.

⁷ Conseil économique, social et environnemental régional.

- de nombreuses associations qui œuvrent dans le domaine de l'identité, le rayonnement et l'usage de la langue et de la Bretagne, à un niveau communal ou intercommunal. Elles sont impliquées dans tous les domaines de la langue : enseignement, petite enfance, manifestations culturelles, médias, éditions, musique, chants, formation, loisirs jeunesse, numérique, théâtre, manifestations sportives ;
- le CNFPT pour une offre de formation continue en breton pour les agents territoriaux.

L'office est également présent dans diverses autres structures.

2 PRESENTATION ET FONCTIONNEMENT DE L'OFFICE

2.1 Création, nature, missions et organisation de l'office

- La création de l'office

L'EPCC a été constitué à l'initiative des deux régions Bretagne et Pays de la Loire, des quatre départements bretons (Côtes-d'Armor, Finistère, Ile-et-Vilaine et Morbihan), du département de la Loire-Atlantique et de l'État.

L'office a été créé par arrêté préfectoral, du préfet de la région Bretagne compte tenu de la nature des membres et de la localisation du siège (R. 1431-1 du code général des collectivités territoriales), le 3 juin 2010. Cet arrêté a été publié le 17 septembre 2010, date officielle de création de l'office.

Situé à Carhaix-Plouguer (Finistère), l'EPCC « *Ofis publik ar brezhoneg / Office public de la langue bretonne* » prend la suite (et les effectifs) d'une association loi 1901 portant un nom similaire « *Ofis ar brezhoneg / Office de la langue bretonne* ».

Les apports, les mises à disposition de biens ainsi que les transferts de personnels proviennent de cette association. Cette dernière, créée en 1999 à Carhaix-Plouguer, succédait elle-même au service de la langue bretonne qui existait au sein de l'institut culturel de Bretagne.

Le directeur de l'office, ordonnateur, est en poste depuis la création de l'EPCC en 2010. Il était auparavant le directeur de l'association.

- La nature de l'établissement

Les EPCC sont des établissements publics créés par la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002, codifiée dans les articles L. 1431-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, qui dispose que : « *les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent constituer [...] un établissement public de coopération culturelle chargé de la création et la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour chacune des personnes morales en cause et contribuant à la réalisation des objectifs nationaux dans le domaine de la culture* ».

Selon les dispositions de l'article L. 1431-1 du code général des collectivités territoriales, les EPCC sont « *des établissements publics à caractère administratif ou à caractère industriel et commercial, selon l'objet de leur activité et les nécessités de leur gestion* ».

L'article 1^{er} des statuts de l'EPCC affirme son caractère d'établissement public administratif, ce que confirment ses modalités de financement.

Les motivations liées au choix du statut juridique retenu n'ont pu être retrouvées dans les documents produits. Par ailleurs, le directeur et la présidente du conseil d'administration de l'office, vice-présidente de la région et ancienne présidente de l'association qui préexistait, n'ont pu expliquer eux-mêmes les raisons ayant conduit à privilégier la forme d'EPCC aux autres formes de gestion possibles (association, service de la région, GIP, autre).

Des choix différents ont été faits dans les autres régions de France (cf. tableau suivant).

Tableau n° 1 : AAA Organismes chargés de la promotion des principales langues régionales

Nom	Nature	Langues promues	Nb de locuteurs	Date de création
Collectivité territoriale de Corse	Service de la collectivité	Corse	60 000	/
Office pour la langue et les cultures d'Alsace et de Moselle	Association	Alsacien, francique mosellan et platt lorrain	Plus de 600 000	1994
Office public de la langue basque (OPLB)	GIP	Basque	44 000	2004
Office public de la langue bretonne (OPLB)	EPCC	Breton	225 000	2010
Office public de la langue occitane (OPLO)	GIP	Occitan	526 000	2015
Office public de la langue catalane (OPLC)	GIP	Catalan	126 000	2019

Sources : site internet des différentes structures, et INED pour le nombre de locuteurs.

- Les missions de l'office

L'article 4 des statuts de l'office, qui n'ont pas été modifiés depuis 2010, détaille ses trois missions :

- « La mise en œuvre des politiques linguistiques qui lui sont confiées par les collectivités publiques, membres de l'Etablissement ;
- La promotion de la langue bretonne, la sensibilisation des populations et la mobilisation des acteurs publics et privés en faveur de son utilisation comme langue de communication en agissant sur l'environnement culturel, économique, technologique et social pour que cette langue y retrouve sa place ;
- L'observation de la situation de la langue sur le territoire des collectivités membres et plus généralement tous travaux permettant d'en mesurer l'évolution ».

L'office n'est pas chargé de l'enseignement du breton, ni de l'évaluation de cet enseignement, comme peuvent l'être d'autres offices de langues régionales.

- L'organisation de l'office

Comme le détaille l'organigramme, l'EPCC est organisé en deux pôles et cinq services.

Le pôle « Langue » avec trois services :

- Traduction-Conseil, qui répond à la demande d'entreprises, collectivités, particuliers ;
- Termbret, centre de terminologie qui accompagne les traducteurs dans l'établissement des nouvelles terminologies techniques nécessaires ;
- Patrimoine linguistique et signalisation, qui collecte le patrimoine oral et écrit.

Le pôle « Étude et développement » avec deux services :

- Observatoire des pratiques linguistiques ;
- Agence de développement, qui réalise la promotion de l'apprentissage du breton, organise l'offre d'enseignement en partenariat avec le rectorat, les municipalités, l'enseignement catholique, Diwan et les associations de parents d'élèves.

Avec un budget de l'ordre de 1,5 M€ en 2019, l'office emploie 25 agents au 31 décembre de la même année, titulaires ou contractuels de la fonction publique. Comme le prévoit le code général des collectivités territoriales, un comptable public a été désigné pour gérer les comptes de l'office.

Les locaux, essentiellement loués, accueillent les personnels pour moitié au siège historique, à Carhaix-Plouguer, et répartis pour les autres entre les quatre antennes (Rennes, Vannes, Guingamp et Nantes).

Cet éclatement de l'office répond à un objectif symbolique de présence dans les cinq départements de la Bretagne historique. Le management n'est pas facilité, ce que le directeur de l'office reconnaît.

Si la présence des agents du pôle « Étude et développement » sur chacun des sites est justifiée par leur mission de proximité avec le territoire, ce n'est pas le cas du pôle « Langue », répartis sur trois sites dont le site rennais qui accueille une grande partie des nouveaux effectifs.

Le directeur précise que plus qu'un symbole, cette présence de l'EPCC sur le terrain facilite les contacts avec les usagers et les acteurs locaux. Il ajoute que le site de Rennes constitue « *un lieu central dans l'activité de l'OPLB* ».

2.2 Les instances

2.2.1 Le conseil d'administration et sa présidence

- La composition du conseil d'administration (CA)

Le conseil d'administration « *détermine la politique de l'établissement, approuve son budget et en contrôle l'exécution. Il approuve les créations, modifications et suppressions d'emplois permanents* », selon l'article L. 1431-4 du code général des collectivités territoriales. Les statuts prévoient également qu'il « *délibère sur toutes les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement* », selon l'ordre du jour fixé par sa présidente.

Constitué statutairement de 21 membres⁸, il se réunit deux à trois fois par an. Le quorum de 11 membres imposé par l'article 8.4 des statuts⁹ est systématiquement atteint, mais la plupart du temps grâce aux mandats accordés par les membres absents.

L'analyse des comptes rendus du conseil d'administration montre en effet une fréquentation généralement peu élevée de ses membres¹⁰, certains n'étant jamais présents ni même représentés.

⁸ Soit un représentant de l'État, un du recteur d'académie, quatre de la région Bretagne, un de la région Pays de Loire, un de chacun des départements de la Bretagne historique, un pour chacun des trois réseaux d'enseignement bilingue, deux du personnel de l'EPCC, un de la mairie de Carhaix-Plouguer (qui n'est pas membre de droit, comme le précisent les statuts), deux personnes qualifiées et le président du comité consultatif de l'EPCC.

⁹ « *Si la moitié au moins des membres est présente ou représentée* » : soit 11 membres sur 21 selon les statuts.

¹⁰ Sur la période 2017-2019, soit neuf réunions du CA : 10,7 membres présents et 3 représentés en moyenne.

C'est le cas de deux représentants¹¹ dont on peut s'interroger sur la motivation de leur structure à s'impliquer réellement dans la vie de l'EPCC, alors que celui-ci fait l'effort de déplacer les réunions du CA dans les cinq départements concernés.

Afin de réduire cet absentéisme, les documents statutaires pourraient prévoir la désignation d'un suppléant à chaque titulaire actuel, comme le permet le code général des collectivités territoriales.

D'autre part, depuis 2016, l'article L. 1431-3 du code général des collectivités territoriales prévoit pour les EPCC que « *Le conseil d'administration est composé de telle sorte que l'écart entre le nombre des hommes désignés, d'une part, et des femmes désignées, d'autre part, ne soit pas supérieur à 1* ».

Si cette proportion était respectée en 2016, elle ne l'est plus depuis fin 2019, puisque sur les 19 membres en fonction, 11 étaient des femmes.

- Le fonctionnement du conseil d'administration

La chambre observe que le conseil d'administration joue son rôle d'organe délibérant, et qu'il est bien tenu informé du fonctionnement de l'EPCC.

Néanmoins, la rédaction des statuts pose deux difficultés :

- l'article 8.4 des statuts arrête le quorum « à la moitié au moins des membres » du CA (21 membres, soit un quorum à 11), alors que l'article 9 du règlement intérieur le fixe « à la moitié au moins des voix du conseil », étant précisé que les représentants de l'État et de la région Bretagne disposent chacun respectivement de 2 et 3 voix alors que tous les autres n'en ont qu'une (31 voix, soit un quorum à 16) ;
- Une même incohérence entre les deux documents apparaît dans la capacité à convoquer une réunion du conseil d'administration.

L'EPCC devrait rendre cohérentes ses modalités de fonctionnement. Il pourrait retenir dans ses statuts une solution mixte combinant les deux décomptes (nombre de membres et de voix présents et représentés).

Recommandation n° 1 Procéder à une mise en cohérence entre les statuts et le règlement intérieur en termes de conditions de convocation et de quorum du conseil d'administration.

¹¹ Représentant de la région des Pays de Loire ou celui de la mairie de Carhaix-Plouguer, qui n'ont pas changé sur la période. Un seul mandat a été émis par le premier (CA du 8 novembre 2018), mais à destination du directeur de l'EPCC qui n'a pas voix délibérative au CA.

- La présidence du conseil d'administration

La présidente dispose de peu de prérogatives : celles-ci portent essentiellement sur la convocation des membres, la présidence des réunions du CA, ainsi que sur la nomination du directeur, sur proposition du CA et celle des autres employés de l'EPCC, sur avis du directeur.

Madame Léna Louarn a été élue à la présidence de l'établissement le 15 octobre 2010. Son mandat a été renouvelé en 2013 et en 2016.

Son troisième mandat, qui a démarré le 31 mars 2016, aurait dû être renouvelé en mars 2019, conformément à l'article 8.2 des statuts de l'EPCC qui limite son mandat à trois ans. Faute d'avoir procédé à ce renouvellement, le maintien en fonction de la présidente du CA n'est pas conforme aux statuts depuis le 31 mars 2019.

Elle n'avait donc pas qualité pour signer le renouvellement du mandat du directeur de l'office le 13 janvier 2020, le contrat d'embauche d'un CDI en charge des nouvelles technologies le 6 janvier 2020, ainsi que diverses chartes « *Ya d'ar Brezhoneg* » avec plusieurs structures.

La signature par la présidente de décisions ou de contrats postérieurement à l'expiration de son mandat est de nature à affecter la régularité de ces actes.

Recommandation n° 2 Respecter les statuts en matière de durée de validité du mandat du président du conseil d'administration.

Dans sa réponse le directeur indique que la recommandation a été mise en œuvre par la reconduction du mandat de la présidente en juin 2020.

2.2.2 Le directeur de l'EPCC

- Le rôle du directeur

Le directeur est le personnage central dans un EPCC. Il est chargé de mener à bien le projet d'orientation culturelle de l'établissement public sur la durée de son mandat (3 à 5 ans), projet sur lequel il a été recruté.

Conformément à l'article R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales, le directeur dirige l'EPCC. « *A ce titre :*

- *Il élabore et met en œuvre le projet culturel de l'établissement et rend compte de son exécution au conseil d'administration ;*
- *Il assure la programmation de l'activité culturelle de l'établissement ;*
- *Il est ordonnateur des recettes et des dépenses ;*
- *Il prépare le budget (...) et en assure l'exécution ;*
- *Il assure la direction de l'ensemble des services ;*
- *Il passe tous actes, contrats et marchés, dans les conditions définies par le conseil d'administration ;*
- *Il représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile (...).*

- Les modalités de désignation du directeur de l'office

L'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales dispose que « *Le directeur de l'établissement public de coopération culturelle ou environnementale est nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil et après établissement d'un cahier des charges, pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par période de trois ans, parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil, après appel à candidatures et au vu des projets d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques, environnementales ou scientifiques* ».

Au cas particulier, l'article 3 de la loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 relative à la création d'établissements publics de coopération culturelle prévoit que lorsqu'un EPCC est créé à partir de la transformation d'une structure privée préexistante, le directeur peut se voir proposer un contrat, sans mise en concurrence avec d'autres candidats. Cela a été le cas pour l'office public de la langue bretonne.

Sur proposition du CA, par délibération du 15 octobre 2010, la présidente a nommé le directeur de l'association comme directeur de l'EPCC, à compter du 1^{er} janvier 2011, avec un contrat public à durée déterminée de trois ans. En effet, l'article L. 1431-6 du code général des collectivités territoriales prévoit que le directeur d'un EPCC à caractère administratif est soumis aux dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

- L'enchaînement des contrats de travail du directeur de l'office

Son contrat ne prévoit pas qu'il puisse être renouvelé. Pourtant, les contrats de travail de trois ans du directeur sont systématiquement renouvelés par avenant.

Sur cet enchaînement, la chambre fait deux constats.

D'une part, compte tenu de la particularité de la nature du poste et des règles de renouvellement des CDD dans la fonction publique, le contrat ne devrait pas être renouvelé par avenant, mais faire l'objet d'un nouveau contrat¹². Cela permettrait éventuellement de redéfinir ses missions et sa rémunération.

D'autre part, le contrat devrait être renouvelé au moins tous les trois ans. Toutefois, à plusieurs occasions en l'absence d'anticipation sur cette durée pourtant connue par avance, contrat et avenants n'ont pas toujours été signés dans les délais prévus.

La chambre observe une application rétroactive parfois importante.

Ainsi, le contrat pour la première période du 1^{er} janvier 2011 au 31 décembre 2013 a été signé le 15 janvier 2012. Le deuxième avenant au contrat (2017-2019) a été signé le 6 mars 2017 et le dernier avenant a été signé le 13 janvier 2020 (2020-2022).

Dans sa réponse le directeur indique que si les contrats ont été signés avec retard, le conseil d'administration avait, à chaque fois, approuvé le principe de leur renouvellement avant leur échéance.

Les conditions de renouvellement de son contrat sont examinées *infra*, en même temps que l'évaluation du projet d'orientation culturelle de l'EPCC.

¹² Conseil d'État, Section, du 27 octobre 1999, 178412.

- Le contenu du contrat de travail

Un EPCC n'est pas en mesure de fonctionner sans directeur. C'est pourquoi une attention particulière doit être portée à la rédaction de son contrat et à la formalisation de sa procédure de renouvellement¹³.

Son contrat de travail devrait donc être enrichi des dispositions suivantes : le rappel du régime spécifique des incompatibilités le concernant (article R. 1431-14¹⁴ du code général des collectivités territoriales), l'application du régime de retraite de la fonction publique et non d'un régime de provision spécifique (cf. § fiabilité des comptes), et les conditions de renouvellement du contrat (durée du préavis, modalités).

Recommandation n° 3 Formaliser les modalités de renouvellement du contrat de travail du directeur, en liaison avec celles de l'évaluation du projet d'orientation culturelle de l'EPCC.

2.2.3 Les délégations mises en place

Pour assurer une gestion courante efficace de l'établissement, et conformément aux articles R. 1431-7 et R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales, les statuts prévoient différentes délégations.

Au sein de l'office, ces délégations généralement ponctuelles sont organisées sous la forme de délibérations du CA. Elles appellent les observations suivantes.

D'une part, il existe une contradiction formelle entre une délégation du CA au directeur de 2011, pour recruter des CDD (recrutement et signature des contrats - délibération n° 2011/20) et les statuts de l'office (article 8.2) qui attribuent cette prérogative au président du CA : « *Il nomme le personnel de l'établissement, après avis du directeur* ».

Seule la présidente pouvait déléguer cette compétence au directeur. Dans les faits, le directeur a signé certains avenants¹⁵, sans délégation de la présidente. En conséquence la délégation du CA et les avenants signés par le directeur sont irréguliers.

D'autre part, il y a régulièrement redondance entre les décisions du CA et les délégations permanentes décidées notamment en 2011.

¹³ Comme le constate le Sénat en 2018 dans son rapport d'information n° 679 (2017-2018 ; M. Laurent Lafon et Mme Sylvie Robert), sur le bilan du fonctionnement des EPCC, quinze ans après leur création par la loi.

¹⁴ Les fonctions de directeur sont incompatibles « avec un mandat électif dans l'une des collectivités territoriales membres de l'établissement et avec toute fonction dans un groupement qui en est membre ainsi qu'avec celles de membre du conseil d'administration de l'établissement. Le directeur ne peut prendre ou conserver aucun intérêt dans les entreprises en rapport avec l'établissement, occuper aucune fonction dans ces entreprises, ni assurer des prestations pour leur compte, à l'exception des filiales de l'établissement (...) ».

¹⁵ Cf. avenants aux contrats de travail de MM. Le Moign et Travers datés du 12 juin 2017.

Ainsi, comme le prévoient les statuts (article 9-7), le CA a donné délégation au directeur (délibération 2011/016 du 25 février 2011) pour « *prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, fournitures et services, qui peuvent être passés, en raison de leurs montants, selon la procédure adaptée (...)* ». Par la même délibération le CA délègue au directeur « *toute décision concernant la passation de contrats et conventions à l'exception des projets d'achats d'immeubles ou de prise de bail* ».

Pourtant, le CA délègue ensuite ponctuellement au directeur de nombreuses signatures de documents¹⁶ dans des domaines déjà délégués par la délibération évoquée ci-dessus.

Il appartient donc au conseil d'administration et à la présidente de revoir les modalités de délégation.

2.2.4 Le comité consultatif et le conseil scientifique

Les statuts de l'office prévoient deux structures, constituées de bénévoles, pour assister le conseil d'administration (CA). Leur existence illustre une volonté d'échanger avec toutes les formes de l'expression de la langue.

Le **comité consultatif** de l'EPCC, dont le président siège au CA de l'office, formule au CA les avis et recommandations qu'il juge utiles, sous condition d'un vote majoritaire de ses membres.

Ce comité est composé de 21 représentants de personnes morales contribuant au développement de la langue bretonne et mandatées par des structures non représentées au CA de l'établissement et intervenant dans des domaines variés de la culture bretonne : théâtre, édition, audio-visuel, enseignement pour adultes, maisons de pays. La durée de leur fonction est de trois ans renouvelable.

Une même personne préside ce comité depuis sa création en 2013, lequel se réunit une fois par an, et non pas deux, comme le prévoient les statuts de l'office.

Les comptes rendus du comité sont assez sommaires, tout comme ses avis. Rarement saisi par le CA, il émet des avis essentiellement sur les programmes et rapports d'activités.

Sur ces sujets, ses avis gagneraient à être plus consistants et critiques (cf. § 2.4 sur l'évaluation du projet d'orientation culturelle).

Le **conseil scientifique** est composé de onze experts nommés pour trois ans (enseignants, chercheurs, écrivains, etc.) partageant le projet de politique linguistique de l'office et représentatifs des différents domaines d'utilisation de la langue.

¹⁶ Convention "Service de santé au travail" proposée par le CDG29 (Délibération 2013/068 du 17 avril 2013) - convention d'utilisation des services facultatifs proposés par le CDG 35 (Délibération 2014/078 du 30 janvier 2014) - convention proposée par le CDG29 pour l'organisation des sélections professionnelles dans le cadre du programme « d'accès à l'emploi titulaire » (Délibération 2017/120 du 16 novembre 2017) – le marché public sur la synthèse vocale du breton (Délibérations 2017/121 du 16 novembre 2017 et 2018/127 du 12 avril 2018) – les conventions d'utilisation du service facultatif de médecine préventive proposée par le CDG 56, 22 et 29 (Délibérations 2018/131, 132 et 134 du 08 novembre 2018).

Généralement saisi par le CA, il permet de veiller aux travaux de terminologie conduits par l'EPCC. Conformément aux statuts, ses avis techniques portent sur des éléments de grammaire, d'orthographe, de toponymie et de présentation de la langue (par exemple l'écriture de l'heure, de l'abréviation des nombres ordinaux, de l'usage des majuscules, du nom des habitants de certaines communes).

2.3 Les outils de gouvernance

2.3.1 Les relations entre l'EPCC et ses financeurs

2.3.1.1 Les contributions inscrites aux statuts

Chaque entité publique apporte une participation financière de base qui contribue à la constitution d'un socle de coopération en faveur d'un service public de la culture, d'intérêt général.

Si les ressources d'un établissement public sont énumérées à l'article L. 1431-8 du code général des collectivités territoriales, l'article R. 1431-2 introduit une spécificité pour les EPCC en ajoutant que les statuts « ... *prévoient les apports respectifs et la part respective des contributions financières de chacune des personnes publiques membres de l'établissement, et les mises à disposition de biens nécessaires à son fonctionnement ...* ».

Les contributions et apports des personnes publiques membres de l'établissement peuvent prendre la forme de participations financières au budget annuel, de mise à disposition de personnel, de mise à disposition de locaux ou toute autre forme de contribution, la valeur étant appréciée d'un commun accord. Les statuts de l'office précisent, dans leur article 15, l'origine de ses ressources.

L'article 16 des statuts stipule que : « *Les contributions financières des membres fondateurs pour 2009 sont définies à l'annexe I des présents statuts.*

Pour les années suivantes, les contributions financières de chaque personne publique seront établies dans des proportions comparables aux subventions versées en 2009. Ces contributions financières font l'objet de décisions des personnes publiques dans le cadre de l'annualité budgétaire ».

2.3.1.2 L'évolution des contributions

La proportion entre les différentes contributions a évolué selon le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : Part et évolution des contributeurs à l'EPCC 2010-2019

En €	2010	Taux 2010	2019	Taux 2019
Région Bretagne	708 500	70,0%	983 745	76,1%
État(Drac)	152 500	15,1%	152 000	11,8%
Région Pays de la Loire	50 000	4,9%	50 000	3,9%
Département du Finistère	40 000	4,0%	40 000	3,1%
Département du Morbihan	34 000	3,4%	40 000	3,1%
Département du Côtes d'Armor	17 500	1,7%	17 500	1,4%
Département de la Loire-Atlantique	5 000	0,5%	5 000	0,4%
Département d'Ille-et-Vilaine	4 000	0,4%	4 000	0,3%
Total	1 011 500	100%	1 292 245	100%

Source : annexe 1 des statuts de l'EPCC pour 2010 et Grand-livre EPCC pour 2019.

Les contributions de six membres de l'office sont stables sur la période. Elles ont progressé pour deux membres, d'environ 20 % (la région et le département du Morbihan).

Si les financements prévus en annexe des statuts constituent un socle, la chambre relève que l'OPLB devrait adapter l'article 16 précité de ses statuts, en matière d'engagement statutaire collectif, afin de préciser la notion de « proportions comparables ».

En réponse le directeur confirme que la pluralité de contributeurs au budget de l'établissement rend difficile le maintien sur le long terme d'un niveau de contribution à proportions comparables. Il précise en outre qu'en parallèle, l'évolution de la contribution des membres recouvre également des financements pour travaux complémentaires confiés par certains d'entre eux (la région Bretagne par exemple) comme le permettent les statuts.

Recommandation n° 4 Préciser l'article 16 des statuts de l'office sur la notion de « proportions comparables », au regard de l'engagement financier collectif des membres, dans le respect de l'article R. 1431- 2 du code général des collectivités territoriales.

2.3.1.3 Les conventions signées entre l'office et ses membres

Depuis 2010, la région et l'EPCC signent des conventions financières annuelles.

L'analyse des dernières conventions permet de relever que si elles sont prévues pour accompagner le soutien de la région à l'office, « *dans le cadre de la mise en œuvre de son projet d'activité annuel* », elles sont généralement signées quelques mois avant l'adoption dudit programme d'activité annuel.

La convention ne prévoit pas de dialogue de gestion formalisé entre le financeur et le bénéficiaire. Néanmoins, un suivi des relations s'effectue depuis plusieurs années de manière régulière et informelle, entre l'EPCC et la région, tant au niveau de la direction générale des services (DGS) de la région que de sa direction de l'éducation, des langues de Bretagne et du sport (DELS).

Parmi les autres membres de l'office, seul le département du Finistère a recours au conventionnement à chaque exercice pour le financement de l'office. Le tableau en annexe 1 présente les différentes conventions existantes avec l'office, hors contribution annuelle.

La chambre observe qu'au-delà des contributions statutaires, l'absence de visibilité pluriannuelle sur ses ressources financières à venir ne facilite pas le pilotage de l'EPCC, même si le tableau précédent montre une progression régulière du financement global de ses membres (+ 30 %).

2.3.2 Les projets d'orientation culturelle de l'EPCC

2.3.2.1 L'absence de cahier des charges initial

L'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales prévoit que le directeur de l'EPCC « (...) est nommé par le président du conseil d'administration, sur proposition de ce conseil et après établissement d'un cahier des charges, pour un mandat de trois à cinq ans, renouvelable par période de trois ans, parmi une liste de candidats établie d'un commun accord par les personnes publiques représentées au sein de ce conseil, après appel à candidatures et au vu des projets d'orientations artistiques, culturelles, pédagogiques, environnementales ou scientifiques.

(...) Lorsque le mandat est renouvelé, après approbation par le conseil d'administration du nouveau projet présenté par le directeur, le contrat de ce dernier fait l'objet d'une reconduction expresse d'une durée équivalente à celle du mandat ».

Comme évoqué précédemment le directeur de l'EPCC était auparavant le directeur de l'association, et conformément à l'article 3 de la Loi n° 2002-6 du 4 janvier 2002 il a été désigné directeur de l'EPCC, sans suivre la procédure de sélection classique, rappelée *supra*, et donc sans avoir à répondre à un cahier des charges qui n'a jamais été établi.

La chambre considère qu'un cahier des charges aurait dû être élaboré, pour permettre à l'ensemble des personnes publiques représentées au conseil d'administration de formaliser leurs attentes vis-à-vis du directeur et de l'office, au-delà des seuls objectifs de la politique linguistique de la région Bretagne.

2.3.2.2 Les projets d'orientation culturelle de l'office

- Le projets d'orientation culturelle d'un EPCC

Le projet d'orientation culturelle est une des spécificités des établissements publics de coopération culturelle. Il traduit la vision stratégique de moyen termes, partagée entre l'EPCC, et ses financeurs.

Il s'agit d'un document fondamental en ce qu'il constitue le programme sur lequel est choisi, évalué, puis éventuellement reconduit le directeur de l'établissement (cf. article L. 1431- 5 du code général des collectivités territoriales). D'une durée de cinq ou trois ans, il a vocation à être mené par le directeur, sous le contrôle du conseil d'administration.

- L'office n'a pas de projet d'orientation culturelle

Depuis dix ans, les **programmes d'activité annuels** de l'office lui tiennent lieu de projets d'orientation culturelle.

La chambre observe que ce document ne peut se substituer au projet d'orientation culturelle, en raison de sa durée, de son contenu et de son évaluation.

D'une part, la durée annuelle n'est pas respectueuse des modalités de l'article L. 1431-5 du code général des collectivités territoriales précité, qui en fixe la durée à cinq ou trois ans. Cette seconde durée concernant les renouvellements du mandat du directeur, paraît courte eu égard aux enjeux de moyen terme nécessaires au développement d'une politique linguistique.

À titre de comparaison, l'office public de la langue occitane (OPLO) dispose d'orientations stratégiques sur une période de cinq ans (2019-2023), incluant un plan d'actions, des priorités et des modalités d'évaluation. De son côté la collectivité territoriale de Corse a rédigé une planification 2020-2030 qui fait office de projet pour son service de la langue.

D'ailleurs, le « *Carnet de coopération – Votre livret d'administrateur - administratrice de l'EPCC* » d'avril 2019 de l'association « *Comité national de liaison des EPCC* » qui regroupe une quarantaine d'entre eux, rappelle l'importance d'un tel projet d'orientation dans le fonctionnement d'un EPCC.

Les programmes d'activité de l'office sont en outre votés tardivement dans l'année. Ainsi, celui de l'année civile « N » est généralement adopté par le CA en avril de l'année « N », ce qui en fait un outil de programmation de très court terme (8 mois).

D'autre part, son contenu ne présente pas les caractéristiques attendues d'un document de programmation, avec des objectifs globaux formalisés, une procédure de suivi, des priorités et des échéances.

En une vingtaine de pages ces programmes sont élaborés comme une présentation de l'office, par service et outil, avec l'état des actions en cours ou à mener.

Le projet d'orientation culturelle de l'office doit se référer aux documents d'orientation rédigés par certains membres de l'office, comme la politique linguistique de la région Bretagne ou le projet du département du Finistère pour la langue. Il doit décliner ces différents objectifs en opérations, décomposées en actions, avec des indicateurs de suivi et des échéances.

Ainsi, l'EPCC pourrait développer les actions prévues en matière de système d'information, d'outils numériques, de communication ou de développement de la charte *Ya d'ar brezhoneg*.

L'office doit établir son projet pluriannuel d'orientation culturelle et peut, pour cela, s'appuyer sur les expériences des autres offices de promotion des langues régionales.

Enfin, l'évaluation du projet n'est pas prévue. Elle est examinée dans le chapitre suivant.

Dans sa réponse le directeur indique que l'action de l'office s'inscrit bien dans les politiques linguistiques des collectivités membres qui s'en sont dotées, à savoir la région Bretagne et le département du Finistère.

Recommandation n° 5 Élaborer un projet pluriannuel d'orientation culturelle avec un contenu évaluable par le conseil d'administration.

2.4 L'évaluation de l'EPCC

- Le dispositif d'évaluation du projet d'orientation

L'obligation d'évaluation est une constante dans les EPCC. Ainsi, les statuts de l'OPLB reprennent l'article R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales en précisant que le directeur dirige l'EPCC et à ce titre « *il élabore et met en œuvre le projet de l'Etablissement et rend compte de son exécution au conseil d'administration* ».

Le « Livret d'administrateur de l'EPCC » actualisé en avril 2019 par le comité national de liaison des EPCC, précise également, à propos du projet d'orientation artistique et culturelle, qu'il « *doit faire l'objet d'une évaluation avant le terme du mandat du directeur* ».

La chambre observe qu'aucun des projets d'orientation culturelle de l'office OPLB n'a été formellement évalué.

D'une part, l'office n'a pas défini de modalités d'évaluation du projet d'orientation culturelle ou de ses programmes d'activités.

Ni les statuts ni le règlement intérieur du CA ne détaillent les modalités pratiques d'évaluation du mandat ou de renouvellement du contrat de travail du directeur.

Cette démarche d'évaluation du mandat mériterait d'être structurée et formalisée, en lien avec les projets d'orientation culturelle, tant en termes de démarche qu'en termes de définition d'indicateurs associés aux objectifs, avec des priorités et des échéances.

C'est également ce que relevait le rapport précité du Sénat relatif aux EPCC, « *b/ La procédure de renouvellement du mandat soulève également des interrogations. Elle gagnerait sans doute à être mieux formalisée dans les règlements intérieurs des établissements, notamment en ce qui concerne la procédure d'évaluation du directeur sortant et le respect des délais de préavis applicables aux contrats de droit public, sans pour autant remettre en cause la faculté pour les collectivités territoriales de renouveler le titulaire du poste si elles le jugent nécessaire* ».

D'autre part, les programmes d'activités ne sont pas évalués.

L'office considère que le rapport d'activités fait office d'évaluation de son programme annuel d'activités. En effet, il est débattu au CA et rend compte des travaux de l'office.

Pourtant, ce document ne permet pas de confronter formellement objectifs et réalisations, ni de mettre en évidence la dynamique des activités (tableaux de données sur les cinq dernières années par exemple sur la base d'informations dont dispose déjà l'office).

Le comité consultatif a donné, à chaque occasion, un avis favorable aux programmes annuels. Toutefois, ses avis, très synthétiques, se sont limités à des constats étrangers aux actions et capacités d'intervention de l'office (budget insuffisant, engagement insuffisant des autres acteurs du domaine : État, services de l'éducation nationale).

Ses avis favorables sur les rapports d'activité sont encore plus sommaires : « *Le comité consultatif réuni le (...) a constaté que le rapport d'activités présenté montre que le programme d'activité (...) a bien été réalisé. Il a donné par conséquent un avis favorable à l'unanimité sur ce rapport d'activités* ».

Enfin, chaque année le conseil d'administration assiste à une présentation des programmes et rapports d'activité annuels, lors d'une même réunion en avril de chaque année (N). Dans ses comptes rendus relatifs à ce sujet, il est observé essentiellement des demandes d'explications et de précisions des membres du CA, souvent autour de l'enseignement bilingue qui est au cœur de l'action de l'EPCC.

En définitive, ni le CA ni sa présidente ne réalisent d'évaluation formelle du programme annuel d'activité ni de l'action du directeur.

Le conseil d'administration, pourtant chargé de « *l'orientation générale de la politique de l'établissement* » (article 8.3 des statuts), s'est montré peu exigeant au regard des obligations statutaires d'évaluation des projets d'orientation, sur lesquels le contrat du directeur est régulièrement renouvelé depuis dix ans.

Recommandation n° 6 Formaliser les modalités de compte-rendu de l'exécution du projet d'orientation culturelle conformément aux dispositions de l'article R. 1431-13 du code général des collectivités territoriales.

- L'évaluation du mandat du directeur avant le renouvellement de son contrat

Le code général des collectivités territoriales, dans l'article L. 1431-5 précité, prévoit que le projet d'orientation culturelle soit évalué à la fin du mandat du directeur avant le renouvellement éventuel d'un nouveau projet pour un nouveau mandat, et incidemment de son contrat de travail.

Le renouvellement du contrat de travail du directeur de l'EPCC devrait donc être conditionné par une évaluation satisfaisante préalable de son projet d'orientation culturelle. Ce n'est pas le cas puisque le renouvellement intervient systématiquement avant l'évaluation de son mandat.

2.5 L'usage de la langue bretonne au sein de l'office

Les élus du CA et les personnels de l'office parlent couramment le breton, ce qui témoigne de leur engagement dans la défense de la langue bretonne.

L'article 25 du règlement intérieur des personnels de l'office stipule que « *Le breton et le français sont les langues de travail utilisées à l'écrit. A l'oral, le breton est la langue de travail normale entre les agents* ».

Cette disposition est conforme à l'article 2 de la Constitution française de 1958 qui dispose que la langue de la République est le français et cohérente avec les objectifs de promotion de la langue bretonne.

Pourtant, comme constaté lors de l'examen de la fiabilité des comptes, l'inventaire et certains documents comptables (fichiers journaux, mandats) comportent des mentions dans la seule langue bretonne. C'est également le cas de certains comptes rendus internes (comptes rendus de réunions de l'agence de développement ou du comité consultatif) et du livret d'accueil remis aux agents à leur arrivée, uniquement rédigés en breton.

La chambre invite donc l'office à mettre en œuvre les dispositions précitées du règlement intérieur pour l'ensemble de ses écrits.

En réponse le directeur précise que l'OPLB mène une politique de bilinguisme systématique dans l'ensemble de ses écrits publics ainsi que dans sa communication. Les mentions monolingues sont des mentions résiduelles, qui proviennent d'inattentions involontaires, et ne constituent pas une politique de l'EPCC.

D'autre part, la chambre considère qu'une rédaction plus adaptée des offres de recrutement est nécessaire afin de faciliter l'émergence de candidatures en l'absence de vivier de brittophiles dans certains domaines.

En effet, tous les appels à candidature et les fiches de postes ouverts à l'office imposent la maîtrise préalable de la langue bretonne. Si cette obligation apparaît nécessaire pour les postes en charge des traductions ou de la direction de l'office par exemple, elle apparaît en revanche seulement utile pour l'intégration dans l'organisme ou la cohésion de l'équipe, et non pas comme une exigence professionnelle essentielle et déterminante pour des postes d'assistante de gestion ou de responsable¹⁷ des nouvelles technologies. La maîtrise du breton n'a pas un lien direct et nécessaire avec l'emploi proposé ou avec l'évaluation des aptitudes professionnelles demandées.

À ce titre d'autres organismes chargés de la promotion d'une langue régionale ont retenu une autre voie. Ainsi, pour les offices de la langue occitane et de la langue catalane, les appels à candidature ou les fiches de postes de certains postes spécifiques, n'imposent pas la maîtrise de la langue régionale, mais privilégient un sérieux engagement à se former.

Selon le directeur de l'OPLB, le fait que l'ensemble des agents soit bilingue constitue un grand atout pour l'EPCC. Il précise que, dans la mesure du possible, l'OPLB privilégie le recrutement de personnes bilingues afin de faciliter leur intégration.

Le directeur reconnaît cependant que pour certains emplois, lorsqu'il n'a pas été possible de trouver une personne formée, il est arrivé de recruter des personnes non brittophones (exemple sur le poste de gestionnaire-comptable).

La chambre observe que l'office prend le risque d'une discrimination à l'embauche en imposant la maîtrise du breton pour l'ensemble de ses recrutements.

2.6 La communication et le système d'information

- Le site internet

Le site internet de l'office (<http://www.fr.brezhoneg.bzh>), d'une architecture déjà ancienne, donne accès à une information détaillée : statuts, délibérations, contacts, activités de l'office, recrutements, marchés publics, dispositifs de formation, publications diverses sur la langue et sa diffusion.

Via son site internet, l'office donne un accès gratuit à cinq outils qu'elle gère :

- **le traducteur automatique** permet de traduire des mots du breton au français ;
- **Meurgorf** est un dictionnaire historique en breton qui vise à rassembler l'ensemble du corpus lexical breton connu. Tirés d'œuvres de référence, les exemples d'emplois des termes et expressions sont datés et référencés. Il contient près de 56 000 entrées en 2020 ;

¹⁷ Le recrutement de ce responsable (cat. A), décidé par délibération du CA du 8 novembre 2018 (n° 2018/130), n'est intervenu qu'en janvier 2020. En outre, en « l'absence de cadre d'emploi susceptible d'exercer les fonctions correspondantes aux besoins » au sein de la fonction publique, un contractuel a été recruté.

- **TermOfis** est une base de données qui présente des termes techniques de la vie moderne qui ne sont pas ou peu présents dans les dictionnaires de langue généralistes ;
- **le Forum de Termbret** est un forum en breton permettant de proposer des termes bretons pour répondre aux besoins d'expression liés aux évolutions du monde contemporain. Les internautes sont informés via les comptes *Facebook* et *Twitter* du forum ;
- **KerOfis** est une base de données contenant la forme bretonne des toponymes¹⁸ bretons et contenant des informations de type étymologique. Elle contient également les formes bretonnes de noms de lieux étrangers (l'Europe, la Corse, les Andes, le Nil, etc.), ainsi que les noms administratifs de Bretagne (noms de Pays, de communautés de communes, etc.).

Pour certains de ces outils, des données libres de droits sont téléchargeables gratuitement (corpus de phrases en breton, corpus de phrases en français, base KerOfis).

La chambre observe que l'office ne propose aucun dictionnaire français/breton. Cette absence symbolique apparaît importante pour un organisme qui se veut le point d'entrée de toute information sur la langue bretonne.

Sauf à vouloir en faire un site réservé aux brittophiles, l'office devrait proposer ce service, ou au moins fournir un lien vers un outil de traduction français/breton existant.

Le directeur de OPLB indique en réponse que l'ensemble des pages du site internet est bilingue. Il précise qu'en matière de traduction automatique, il n'est pas si aisé de proposer un outil adapté et performant. Il ajoute que l'office public ne dispose pas de budget à cet effet pour l'instant et qu'il existe déjà des outils en ligne. Aussi, les travaux en matière de synthèse vocale, besoin non satisfait à ce jour, sont-ils privilégiés.

Plus globalement, l'intérêt des outils et leur accès devraient être présentés d'une manière plus pédagogique sur le site internet.

Enfin, comme l'évoquait le projet politique linguistique de la région en 2012, il manquait à la langue bretonne la mise à disposition de certains outils numériques.

En 2020, ce manque n'a pas été totalement comblé. Outre le traducteur « français / breton » évoqué *supra*, il manque toujours un outil de synthèse vocale en breton. Un marché (cf. *infra*) a été signé sur ce sujet fin 2019, pour une livraison début 2021.

En revanche, dès 2017 l'office s'est engagé dans une démarche d'ouverture des données publiques qu'il gère.

- Les actions de communications de l'office

De nombreuses actions de communication externes sont mises en place (prix de l'Avenir sur France 3, rapport d'activité de l'office, campagne de communication, participation à des salons lycéens et étudiants et à des forums métiers, réunions organisées dans les écoles, avec les collectivités, des associations et des entreprises). Depuis 2019, des conférences sont organisées suite à l'étude sociolinguistique de 2018 précitée.

¹⁸ Discipline linguistique qui étudie les noms de lieux, leur origine, leurs rapports avec la langue parlée actuellement ou avec des langues disparues.

En outre, une revue de presse relative à la langue bretonne est réalisée trois à quatre fois par an et diffusée à une série de partenaires, et une lettre d'information a été élaborée à l'occasion de la période de confinement liée à la Covid-19.

Par ailleurs, l'office dispose de différents outils pour sa communication interne : livret d'accueil, intranet permettant un accès aux comptes rendus des différentes instances, journal interne semestriel, enquête de satisfaction auprès des salariés.

- Le système d'information

En matière de gestion des systèmes d'information, le directeur indique que l'EPCC dispose depuis début 2020, avec le recrutement d'un nouvel agent¹⁹, de compétences et d'une expertise qui faisaient défaut en interne. Une partie de sa fiche de poste concerne en effet les besoins propres de l'établissement.

Le système d'information est organisé sur la base de cinq sites indépendants, avec un agent travaillant à son domicile. Un serveur est installé sur quatre sites, lesquels disposent tous d'une connexion à internet avec un débit suffisant.

Néanmoins, il n'y a pas de connexion entre serveurs des différents sites. Il n'y a donc pas d'accès à distance aux données et applications, sauf pour l'utilisation des outils sur internet, comme l'a montré le fonctionnement de l'office durant la période de confinement liée à la Covid-19.

D'autre part, le système d'information doit encore se moderniser.

Deux postes de travail sont toujours sauvegardés manuellement, n'étant connectés à aucun serveur et certains postes doivent encore migrer sous Windows 10 en 2021, leur version actuelle n'étant plus maintenue.

Les bases de données lexicographiques et toponymiques sont installées sur un serveur dédié distant. Une sauvegarde automatique a été mise en place. Seule la base terminologique TermOfis est encore sur un poste de travail physique dédié, sans sauvegarde automatique sur un site distant.

En 2020 il est prévu de remettre à plat le code des bases de données toponymiques et lexicographiques. Le directeur indique que celui-ci est obsolète et pas totalement sécurisé. Il ajoute qu'un cahier des charges décrivant précisément l'architecture de ces bases ainsi que les évolutions souhaitées est actuellement en cours de rédaction. Dans un deuxième temps il est envisagé de faire migrer cet outil qui serait hébergé sur le serveur dédié, comme les autres bases, et géré en ligne.

De plus, la maintenance des différents outils n'est pas encore centralisée. Le directeur précise qu'elle pourrait l'être après les évolutions citées ci-dessus.

¹⁹ Recrutement début 2020 d'un responsable informatique chargé de « Définir et mettre en place une stratégie pour développer la position et l'usage de la langue bretonne dans les NTIC », qui a notamment comme mission d'établir un état des lieux et de proposer une stratégie de développement pour la langue bretonne dans les nouvelles technologies.

Enfin, même si le directeur précise que la sécurité est une préoccupation au sein de l'office, l'EPCC ne dispose pas de référent ni de charte informatique sur ce sujet. Le livret d'accueil, ancien et intégralement en breton, ne comporte aucune recommandation en matière de sécurité informatique. De telles recommandations, éventuellement sous la forme d'une charte dédiée, existent souvent dans les établissements publics et rappellent notamment les bonnes pratiques en matière de système d'information : sécurité, confidentialité, sauvegarde, gestion des fichiers, utilisation d'internet.

Par ailleurs l'EPCC est soumis depuis mai 2018 au règlement général sur la protection des données (RGPD). Il n'a, pour l'instant, pris qu'une disposition dans ce domaine : la désignation d'un référent (en mars 2020). Les autres tâches, plus lourdes, restent à mener : analyse des applications, protection des données personnelles, ouverture d'un registre de suivi des activités.

La chambre considère qu'une réflexion globale apparaît nécessaire sur le contenu, la mise à disposition des outils, la sécurité et l'organisation du système d'information de l'office.

Recommandation n° 7 Arrêter une feuille de route des actions à mener dans le domaine des systèmes d'information de l'office : sécurité, modernisation du site internet, accès aux données, harmonisation des procédures, connaissance et développement des outils, mise en œuvre du règlement général sur la protection des données.

3 LES ACTIVITES DE L'OFFICE

3.1 Les rapports d'activité de l'office

L'office présente son action dans des rapports annuels détaillés.

Si l'office dispose de nombreux indicateurs sur son activité, la chambre constate que les indicateurs produits dans les rapport annuels d'activité traduisent davantage les objectifs collectifs de la politique linguistique de la région auxquels l'office est associé, que l'activité effective des équipes de l'office, comme l'illustrent les chapitres suivants.

Ces rapports annuels gagneraient également à présenter des évolutions pluriannuelles pour dégager les tendances qui se dessinent.

Leur plan²⁰ paraît plus logique que celui retenu dans les programmes annuels d'activité et pourrait être repris dans le projet d'orientation culturelle. Ce plan faciliterait la comparaison entre projets et réalisations, ce dont convient la présidente du CA.

L'analyse des activités est réalisée selon les trois grandes missions de l'office : renforcer la visibilité de la langue dans la société, développer l'utilisation et la connaissance de la langue, soutenir la formation des locuteurs en breton.

3.2 Renforcer la visibilité de la langue dans la société

- Au près des citoyens / les actions de communication (publicité, prix)

Une importante campagne de promotion²¹ (affiches, dépliants) est désormais menée chaque automne, notamment via les communes des cinq départements pour promouvoir, de manière centralisée, les cours de breton à destination des adultes. Un réseau de près de 300 partenaires (communes, EPCI et associations) a été constitué pour la diffusion des documents de cette campagne. L'office gère également le numéro de téléphone promu dans la campagne de publicité évoquée supra, permettant la centralisation des appels et demandes de renseignements sur ces cours de langue. Il oriente ensuite les demandeurs vers les associations situées sur leurs territoires.

La chambre souligne le rôle fédérateur de l'office dans la promotion réalisée par la campagne précitée, s'appuyant sur un réseau important de correspondants locaux et dans la gestion centralisée des demandes de renseignements sur les cours au profit des nombreuses associations concernées, trop petites pour gérer ce type de communication.

Les retombées de cette campagne ne sont pas évaluées, même si cet exercice est difficile.

²⁰ 1 – Former les locuteurs ; 2 – Renforcer la visibilité de la langue dans la société ; 3 – Bases et outils linguistiques de l'office ; 4 – Appui et conseil ; 5 – Représentation extérieure.

²¹ En 2019 : 6 750 affiches, 14 000 dépliants, 11 000 *flyers* ont été diffusés.

L'office ne s'est pas davantage interrogé sur l'intérêt d'étendre cette promotion, centrée sur les cours de breton, à l'ensemble des intérêts autour de la langue, comme l'a réalisé la marque Bretagne²², sur des sujets très divers tels que le tourisme, l'économie, les déplacements, l'identité, les festivals, etc.

Le directeur précise dans sa réponse que pour des raisons financières, l'office n'a pas étendu cette promotion ; de plus, l'organisation de la campagne actuelle, avec la réalisation de deux vidéos à destination des réseaux sociaux et des réunions d'information, mobilisent les ressources disponibles.

D'autre part, l'office public est co-organisateur du prix de l'Avenir du breton qui est décerné chaque année, avec le concours médiatique de France 3. Ce prix, composé d'une vingtaine de récompenses, met à l'honneur des actions symboliques dans la langue : exposition, établissement d'un livret de famille municipal bilingue, traduction d'un site internet, œuvre littéraire, radiophonique ou audiovisuelle, etc.

○ Auprès des organisations / la charte Ya d'ar brezhoneg²³

Sur les cinq départements membres de l'office, des chargés de développement font la promotion de cette charte considérée comme une action essentielle au développement de la langue bretonne. L'action est essentiellement réalisée à destination du bloc communal, qui constitue une priorité (83 % du temps de travail sur la période examinée). Ainsi, les structures privées (associations et entreprises) ne sont plus accompagnées qu'à leur demande.

L'adhésion au dispositif est formalisée au travers de signatures de conventions à la carte. Elle est certifiée selon les résultats, quand les actions prévues sont réalisées par l'organisme et vérifiées par l'office, ou bout d'une ou plusieurs années. Ces contrats ne donnent lieu à aucun échange financier, même si l'accompagnement par l'office peut nécessiter un financement au travers d'une convention ad hoc.

Au 1^{er} janvier 2020, 1 005 chartes avaient déjà été signées. Sur la période 2016-2019, leur nombre a progressé de 5 %, soit 17 en moyenne de plus par an, dont la moitié signée avec des communes.

Ces signatures donnent une grande visibilité à l'office et aux organismes partenaires puisqu'elles donnent lieu à une communication importante : articles de presse et réunions publiques.

La chambre observe que pour autant, l'importance du nombre de signatures ne reflète pas le niveau de réalisation des engagements pris.

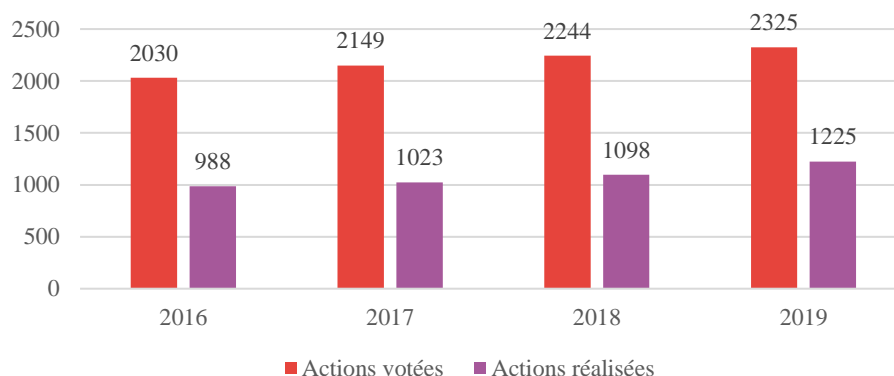
Ainsi, d'une part l'examen des stocks d'actions votées et d'actions réalisées, depuis 2001, met en évidence un taux de réalisation qui atteint juste 50 % pour les communes. Il est passé de 48,7 % à 52,7 % sur la période examinée (cf. tableau suivant).

²² Première marque de territoire régionale en France, elle a été créée par le conseil régional Bretagne en lien avec l'agence économique (devenue Bretagne Développement Innovation) et le Comité régional du tourisme.

²³ Cette charte est un contrat de réalisation d'objectifs s'appuyant sur un référentiel de certification avec quatre niveaux de certification, en fonction de la nature des engagements retenus par la collectivité, l'association ou l'entreprise signataire. L'organisme signataire retient un certain nombre d'engagements dans une liste d'une cinquantaine, à mettre en place dans un délai, habituellement trois ans.

Au demeurant, le nombre d'actions effectivement réalisées a progressé de 24 % sur la période.

Tableau n° 3 : Pour les commune, évolutions des actions votées puis celles réalisées



Source : Office OPLB 2020.

D'autre part, de nombreuses chartes ne sont jamais labellisées. Sur les 213 communes s'étant engagées dans la charte entre 2001 et 2020, seules 41 % d'entre elles ont vu leur certification aboutir (87/213²⁴), sachant que près de 180 communes l'avaient signée avant 2016.

En réponse le directeur précise, s'agissant de celles dont la certification n'a pu aboutir, qu'il s'agit généralement de communes de petite taille, moins représentatives en termes de nombre d'habitants impliqués.

Pour les 14 EPCI signataires, seule la moitié avait été certifiée fin 2019.

Il s'avère ainsi que la durée de certification est généralement bien supérieure aux prévisions. Près d'un tiers des chartes communales (62/213), signées depuis dix ans ou plus, n'ont pas encore été menées à leur terme.

Le directeur de l'OPLB précise qu'une commune peut avoir réalisé certaines actions prévues, sans pour autant obtenir son label qui nécessite le respect de l'ensemble des engagements.

Pour le secteur privé (associations et entreprises) ce taux est de 6 %. Introduit plus tardivement, le processus de labellisation progresse rapidement ces dernières années.

En effet, il n'est proposé aux organismes privés signataires que depuis 2007, la très grande majorité des 700 signatures d'organismes privés ayant été recueillie entre 2001 et 2004.

Plus globalement, le nombre d'interventions (réunions préparatoires, conférences de presse, présentations de la charte, réunions de suivi) est à la hausse sur la période (+ 29,1 %), témoignant d'une implication croissante des équipes de l'office dans ce domaine.

L'amélioration du taux de réalisation des actions votées apparaît désormais comme un enjeu pour l'office.

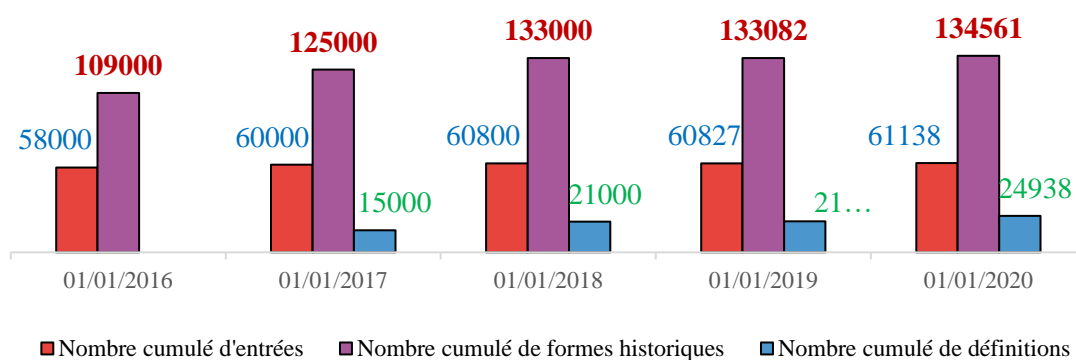
²⁴ Certaines communes ont parfois reçu plusieurs labels (87 communes labélisées et 105 labels décernés).

3.3 Développer l'utilisation et la connaissance de la langue

- Par la mise en place d'outils : les dictionnaires (historique, toponymie, autres)

Les données des graphiques suivants illustrent la progression des volumes des données enregistrées dans les bases (présentées *supra*) et de celles qui sont consultées.

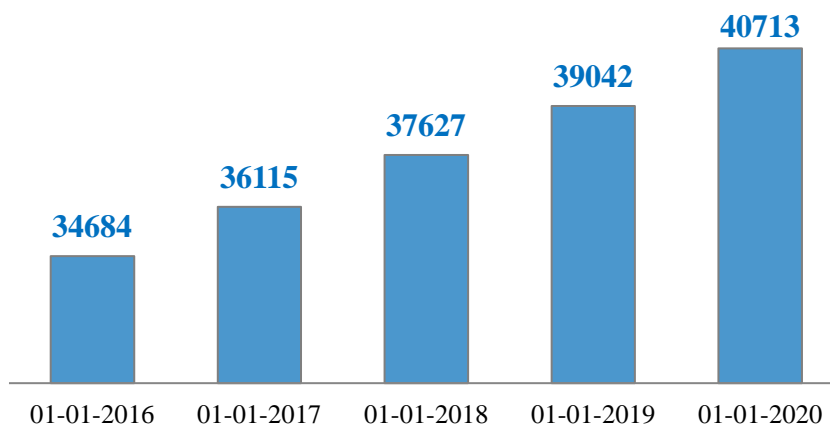
Graphique n° 1 : Évolution du contenu du dictionnaire Meurgorf



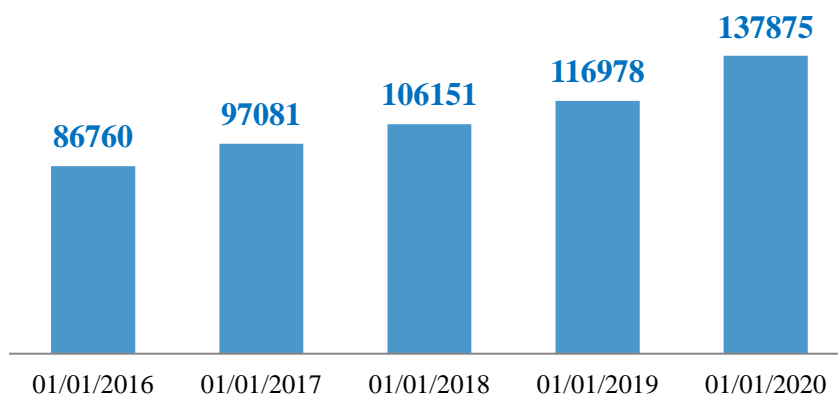
Source : Office OPLB 2020.

Ainsi, le contenu du dictionnaire **Meurgorf** mis à disposition progresse régulièrement.

Graphique n° 2 : Évolution du contenu de la base de données KerOfis



Sources : OPLB 2020 - Nombre cumulé de toponymes normalisés consultables via la base de données KerOfis.

Graphique n° 3 : Évolution de la consultation de la base de données KerOfis

Sources : Office OPLB 2020 - Nombre cumulé de recherches par les internautes dans la base de données KerOfis.

Le contenu²⁵ et la consultation de la base de données de toponymie **KerOfis**, accessible par internet, progressent également régulièrement.

- En répondant aux demandes individuelles : la consultation et la traduction

Ces données sont suivies selon deux indicateurs.

D'une part, la fréquentation des pages d'information du site internet (données *Google analytics*), qui se stabilise autour de 380 000 visites par an ces dernières années.

En revanche, l'utilisation de la traduction automatique est en progression. Celle de l'utilisation de TermOfis est en baisse depuis 2017.

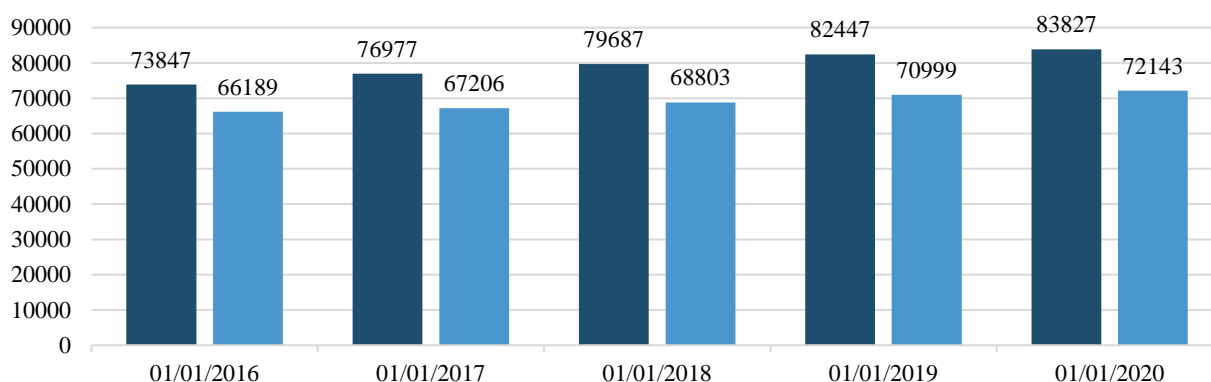
Tableau n° 4 : Évolution de la consultation Internet - traduction

	2016	2017	2018	2019
Visiteurs	319 450	369 068	389 887	376 444
Traduction automatique	744 885	926 120	1 022 039	non disponible
TermOfis	123 949	140 012	133 841	121 845

Source : Office OPLB 2020.

Les progressions des nombres cumulés de dossiers terminologiques créés et des termes consultables via la base de données sont détaillées dans le tableau suivant.

²⁵ Sachant que les données disponibles en interne, et non accessibles par internet, représentent plus du double de ces données.

Tableau n° 5 : Évolution du nombre cumulé de dossiers terminologiques créés puis des termes consultables via la base de données entre 2016 et 2020

Source : Office OPLB 2020 - Termbret.

D'autre part, il s'agit des requêtes des particuliers pour des demandes de travaux spécifiques de traduction, via le site internet également. Ces demandes sont relativement stables, autour de 500 par an.

Enfin, il s'agit des demandes de traduction de dossiers entiers²⁶, provenant par exemple de collectivités, assez stables sur la période.

Tableau n° 6 : Évolution des demandes de traduction de dossiers entiers

Demandes de traduction	2016	2017	2018	2019
Nombre de dossiers traités	1 808	1 788	1 954	1 805
Nombre de mots traduits par an	Pas de données	Pas de données	408 476	373 109

Source : Office OPLB 2020.

Les demandes au service Termbret sont également en progression.

Tableau n° 7 : Évolution du nombre de demandes - Termbret

Demandes Termbret	2016	2017	2018	2019
Demandes internes (lors de traductions)	212	200	193	230
Demandes externes	83	89	131	111
Total	295	289	324	341

Source : Office OPLB 2020.

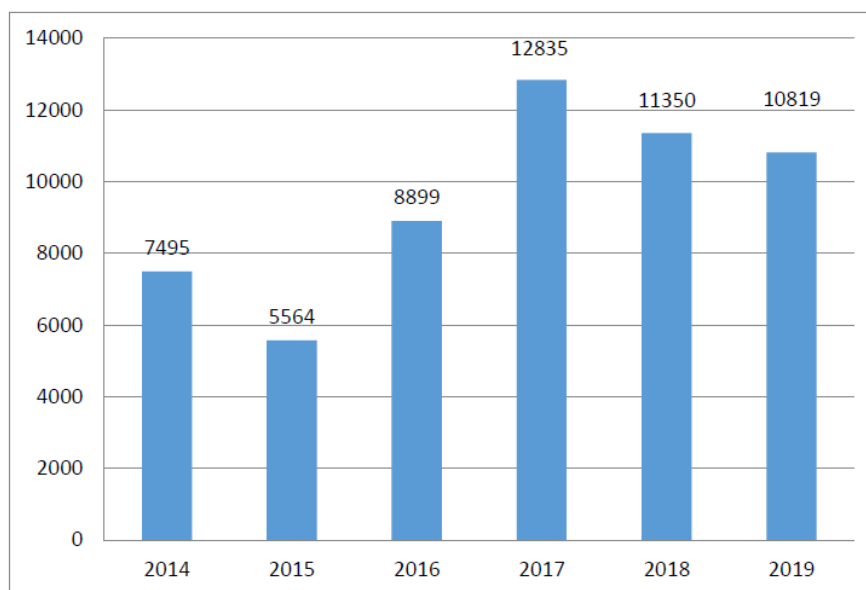
- Dans la signalisation : sur les routes et dans les organisations

La chambre constate globalement une progression des demandes de bilinguisme en matière de signalisation et de signalétique (cf. graphique suivant) et la mise en place récente de panneaux de signalisation sur le réseau routier national.

²⁶ Édito, magazine, site internet, exposition, etc.

Le directeur précise que ces trois dernières années ont été très probablement les plus intenses en matière de bilinguisme depuis la création de l'OPLB. Il ajoute qu'à cela, il convient d'ajouter deux données difficilement quantifiables : la qualité du bilinguisme, qui s'est nettement améliorée au fil des ans, avec le recul de la disparité graphique entre les deux langues et un élargissement du bilinguisme à de nouveaux types de supports, dont certains remarquables d'un point de vue statutaire pour la langue bretonne (panneaux de réglementation de police, marquage au sol, panneaux de chantiers, marquage de véhicules, bilinguisation des logos, etc.).

Tableau n° 8 : Demandes de travaux de signalisation et de signalétique



Signalétique et signalisation : total mentions fournies, relues, rectifiées

Source : Office OPLB 2020.

- En participant à divers comités (rectorat, région, collectivité, CNFPT, préfecture)

C'est essentiellement le directeur et ses chefs de pôle qui participent à ces réunions, souvent sur Rennes. Les chargés de développement se déplacent eux dans leur département de rattachement. L'office travaille également en liaison avec de nombreuses associations dans des domaines variés : audiovisuel, théâtre, musique, radio, etc.

Au niveau européen, l'office participe aux réunions du réseau de promotions des diversités linguistiques (NPLD).

L'office participe également à la commission de traduction littéraire. Il pré-instruit les dossiers pour la région qui valide et soutient financièrement leur traduction : 24 titres littéraires renommés ont ainsi déjà été traduits en quelques années.

- En développant la connaissance de la langue avec l'observatoire des pratiques

L'observatoire des pratiques de l'office répond aux demandes d'étudiants et de structures diverses. Il participe également aux enquêtes diverses (socioéconomiques, communales ou scolaires) et actualise le rapport général sur la langue régulièrement établi.

L'EPCC participe aussi à l'identification des métiers et secteurs porteurs pour la langue bretonne.

3.4 Soutenir la formation des locuteurs en breton

○ La formation scolaire

Deux indicateurs illustrent le développement important du bilinguisme.

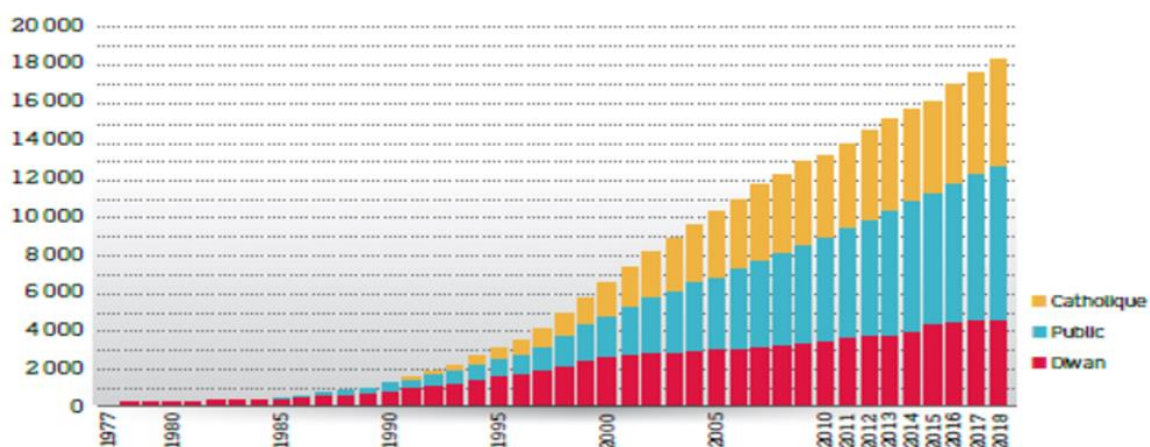
Premièrement, les effectifs scolarisés en classes bilingues, qui progressent régulièrement depuis 30 ans.

L'importance du nombre d'implantations scolaires et leur répartition territoriale sont présentées en annexe 2.

Comme le montre le graphe suivant, cet enseignement (près de 19 000 élèves à la rentrée 2019) est porté par trois réseaux²⁷ d'écoles.

Au côté du réseau immersif *Diwan Breizh* (association créée en 1977 – 4 307 élèves en 2019), se trouvent des classes bilingues de l'enseignement public (première classe en 1982, enseignements en français et en breton selon une parité horaire - réseau d'associations de parents d'élèves *Div yezh Breizh* – 9 120 élèves en 2019) et l'enseignement catholique (appelé également enseignement privé - depuis 1990, même principe de parité – réseau d'associations de parents d'élèves appelé jusqu'il y a peu *Dihun Breizh* – 5 463 élèves en 2019).

Graphique n° 4 : Évolution globale des effectifs scolaires bilingues

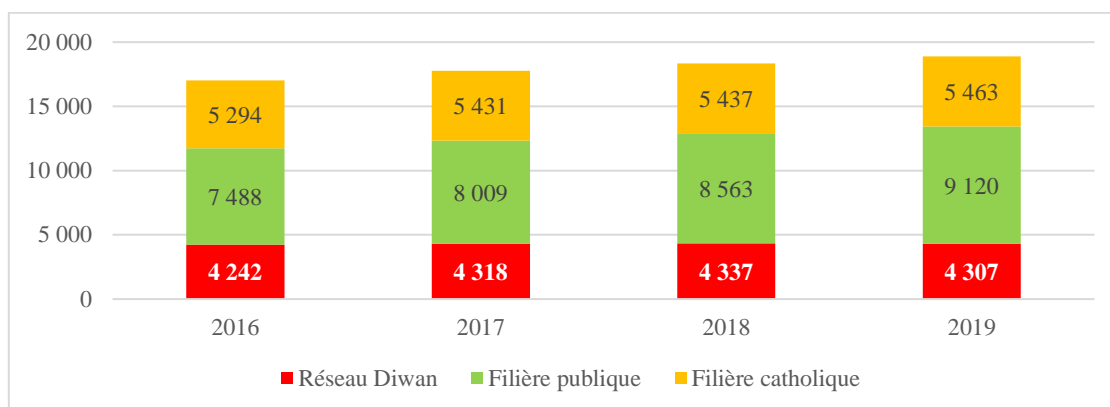


Source : Office OPLB 2020.

Leur développement est différent selon les réseaux. Depuis trois rentrées scolaires, seul le réseau public est en expansion comme l'illustre le graphe suivant sur les effectifs scolarisés (écoles primaires + collèges + lycées²⁸).

²⁷ Parfois appelés également « filières » dans les documents de l'office.

²⁸ Les options choisies aux lycées ne sont pas comptabilisées dans ces décomptes

Graphique n° 5 : Évolution de part respective des réseaux

Source : Office OPLB 2020.

Deuxièmement, le développement du nombre de nouvelles classes, est lui aussi en progression comme le montre le tableau suivant.

Une fois une classe bilingue ouverte, il est considéré que la *filière* est créée dans l'école et que les classes suivantes (CE1, CE2, CM1 et CM2 si c'est une classe de CP qui a été créée dans l'école), seront normalement créées par l'école elle-même, année après année, sans intervention complémentaire de l'office.

Tableau n° 9 : Évolution de nouveaux sites bilingues par réseau

Sur les 5 départements membres de l'office	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ²⁹	2017	2018	2019
Public	5	7	3	3	3	9	10	8	16
Catholique	1	4	4	0	0	2	1	2	1
Diwan	0	3	2	1	1	1	1	1	0
Ensemble des réseaux	6	14	9	4	4	12	12	11	17

Source : Office OPLB 2020.

Ces ouvertures font suite à des projets rassemblés dans des cartes des pôles³⁰, établies depuis quelques années par le rectorat et l'enseignement catholique, qui fixe tous les deux ans des objectifs d'ouverture.

Le rectorat s'appuie sur l'OPLB à qui la région confie la mission de service public « d'informer les collectivités territoriales sur les opportunités offertes par l'enseignement bilingue³¹ ». L'OPLB assure la promotion de ces nouvelles classes auprès des familles.

La carte est évaluée tous les deux ans au travers d'un taux de réalisation, par rapport à une cible de 100 % d'ouvertures de classes prévues (cf. tableau suivant).

²⁹ 2016 : première rentrée scolaire suite à la signature de la convention État-région 2015-2020.

³⁰ Le réseau Diwan gère sa propre carte des pôles.

³¹ Protocole académique de travail entre l'OPLB et les services de l'éducation nationale (2017).

Tableau n° 10 : Objectifs d'ouvertures de classes

Réseau		Carte 2016-2017	Carte 2018-2019
Public	Primaire	58 %	61 %
	Collège	50 %	73 %
	Lycée	Pas de projet	Pas de projet
Catholique	Primaire		19 %
	Collège		40 %
	Lycée		200 %

Source : Office OPLB 2020 - en 2019 un lycée complémentaire à la carte à ouvert, d'où le résultat de 200%.

Outre la planification, les objectifs de ces cartes des pôles sont de développer harmonieusement le territoire en terme d'offres et de simplifier les transitions entre les différentes structures scolaires.

Il convient de relever que l'office n'est que partiellement à l'origine des résultats présentés dans ces tableaux, les acteurs étant nombreux et l'office n'étant pas le principal.

En revanche, l'EPCC est une structure fédératrice des volontés qui contribue de manière indiscutable à faire se concrétiser les dossiers de création de classes comme l'illustrent les tableaux précédents. Il est chargé d'accompagner ces ouvertures de classes et leur développement d'une part en multipliant les contacts avec les trois réseaux, les communes, l'Éducation nationale et les établissements scolaires concernés et d'autre part, en co-animant des réunions publiques à destination des enseignants et des parents d'élèves lors de la préparation des ouvertures.

La nature de l'implication directe de l'office apparaît davantage dans les tableaux de l'annexe 3, présentée par réseau d'enseignement.

Le premier tableau met en évidence, pour le secteur public, une moyenne de 8 réunions par classe accompagnée (et donc par filière créée dans une école). Ces réunions durent généralement entre une heure et trois heures, hors temps de transports, et s'échelonnent sur toute l'année scolaire.

Le second illustre la progression dans le temps (2015-2018) du nombre de classes ouvertes, ce qui génère une implication plus forte des équipes de l'office, même si le nombre de classes accompagnées est en 2019 similaire à celui de 2016.

Ce même tableau met également en évidence, pour l'enseignement public, qu'une majorité des classes accompagnées ouvre finalement (57 %).

Sur ce sujet le réseau Diwan se distingue par une performance moindre dans l'ouverture de classes sur la période, puisque seules trois classes ont été ouvertes sur les 19 classes différentes accompagnées par l'office.

Deux raisons expliquent cette différence.

D'abord un accompagnement plus soutenu est réalisé pour des filières déjà ouvertes dans ce réseau puisque certaines écoles sont suivies sur plusieurs années au lieu d'une seule pour l'enseignement public. Ainsi, le nombre de classes différentes accompagnées sur la période, présenté dans ce second tableau, est finalement moindre que celui affiché (19 au lieu de 30).

Ensuite et surtout, pour ce réseau d'enseignement, il s'agit souvent de l'accompagnement de la création de la première classe de l'école, et donc aussi de l'école elle-même, ce qui est nettement plus complexe qu'une simple ouverture de classe dans une école déjà existante.

○ La formation des enseignants

En 2019 et dans l'ensemble des trois réseaux, 1 102 enseignants bilingues sont identifiés. Ce volume progresse d'environ 5 % par an.

S'agissant de la formation des enseignants et des futurs enseignants, l'office est chargé de deux tâches administratives et chronophages : la pré-instruction des dossiers DESK³² (« Enseignement » et « Petite enfance ») sur la base de grilles d'analyse, et le suivi des bénéficiaires des aides accordées (cf. tableau suivant).

Pour le premier type de dossier, il s'agit essentiellement de l'enseignement primaire.

Tableau n° 11 : Évolution de la formation des enseignants

DESK-Enseignement	2016	2017	2018	2019	Total	%
Nombre de dossiers traités et acceptés	88	87	100	99	374	100%
Avis négatifs	7	12	4	14	37	/
Dont stages 6 mois *	60	53	65	60	238	64%
Dont stages 3 mois *	28	34	35	39	136	36%
Dont titulaires enseignement public	26	21	27	27	101	27%
Dont titulaires enseignement catholique	2	5	3	4	14	4%
Dont demandeurs d'emploi	59	58	68	67	252	67 %

Source : Office OPLB 2020 - * : les deux types de stages peuvent s'enchaîner.

L'évolution favorable du nombre de bénéficiaires d'aides a un impact sur le nombre de candidats au concours de recrutement de professeur des écoles (CRPE).

Le suivi mis en place par l'office porte sur les dossiers accordés lors des cinq dernières années scolaires, soit 316 bénéficiaires à la rentrée 2019 (contre 264 à la rentrée 2016).

Compte tenu de la mobilité des personnes concernées, le suivi réalisé sur une période de cinq ans n'apparaît pas aisé.

L'office observe, à travers deux constantes, que l'objectif d'affectation des bénéficiaires sur un poste bilingue n'est pas atteint pour un tiers des bénéficiaires de l'aide sur la période analysée pour le DESK-Enseignement. En effet pour 23 %, elles ne sont finalement ni enseignantes ni en formation à l'issue du stage, et 11 % ne sont enseignants bilingues que sur des postes monolingues, ce qui n'est pas l'objectif recherché.

Pour le DESK-Petite-enfance la situation est différente, du fait notamment de la plus faible mobilité des professionnels de ce secteur : moins disponibles à se déplacer sur un nouveau poste. À l'inverse, le suivi porte sur des populations plus importantes et en forte progression, avec 136 dossiers à la rentrée 2019 contre 81 à celle de 2016.

³² Aide financière de la région pour les formations longues (6 mois ou 9 (3+6) mois).

Sur ce périmètre, l'objectif n'est pas atteint pour 56 % des bénéficiaires en 2019 (35 % en 2016), puisqu'elles sont sans poste et ne sont pas en formation (49 %), ou sont affectés sur poste monolingue (et non bilingue) pour 7 %, ce qui relève également de leurs employeurs.

○ La formation des autres adultes

Les adultes qui décident d'apprendre le breton ont le choix entre plusieurs formules : cours hebdomadaires ou stages intensifs.

Le tableau suivant illustre ce choix en montrant une stabilisation³³ (- 1,5 %) sur la première formule (qui est aussi la plus nombreuse) et une progression rapide sur la seconde (+ 14 %).

Tableau n° 12 : Évolution de la formation des adultes

	2016	2017	2018	2019
Nb d'apprenants adultes en cours hebdomadaires	3 237	3 197	3 184	3 189
Nb de stagiaires ³⁴ suivant une formation longue à plein temps	318	367	356	362

Source : Office OPLB 2020.

L'EPCC relève, dans un bilan annuel consacré à ces formations, que des cours sont dispensés dans 160 sites répartis sur 138 communes en 2018.

Il observe également d'une part une relation entre présence d'une école bilingue et développement des cours du soir et d'autre part une plus forte professionnalisation des structures de formation, avec 60 % de formateurs professionnels en 2018, contre 50 % en 2006.

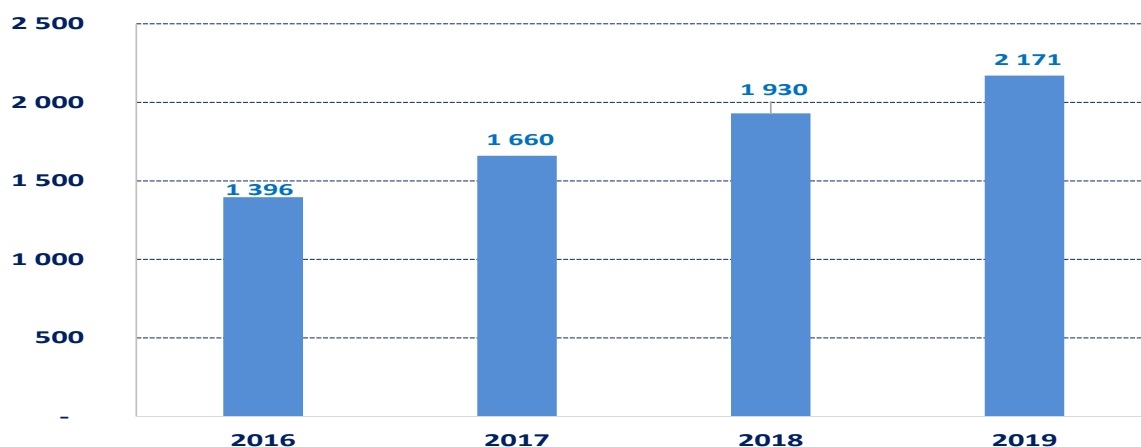
L'office assure la promotion des cours hebdomadaires (cf. campagnes de publicité évoquées supra) et pour la seconde formule, est chargé par la région de répartir les stagiaires entre les différents centres de formation en Bretagne, pour permettre une répartition harmonieuse entre centres.

A l'issue des formations, comme pour d'autres langues, les adultes peuvent valider leur niveau par un diplôme national professionnel de reconnaissances des acquis, le diplôme de compétence en langue (DCL), valorisant sur le marché du travail.

Le nombre de nouveaux diplômés du DCL en breton croît régulièrement, d'environ 250 par an comme l'illustre le graphe suivant.

³³ Cette stabilisation est constatée depuis au moins une dizaine d'années.

³⁴ Dont certains ont accès au dispositif d'aide de la région (DESK) présenté supra.

Graphique n° 6 : Évolution du nombre de nouveaux diplômés

Source : Office OPLB 2020.

L'office fait l'estimation annuelle suivante du nombre d'adultes complémentaires devenus locuteurs au terme d'un cursus d'apprentissage : 655 personnes. Ce nombre est stable après avoir fortement progressé entre 2004 (250), première année du suivi, et 2015 (672).

L'EPCC relève également que les locuteurs sont mieux formés grâce au développement des formations longues (stages de 3 à 6 mois).

Dans son étude annuelle sur 2018, l'office met en évidence que les nouveaux brittophones résident principalement dans et autour des grandes agglomérations. L'étude évoque également le développement des relations entre l'office et le CNFPT, environ 160 agents ayant été formés lors des formations à la langue bretonne organisées par le centre national depuis 2015.

Enfin, l'enseignement à distance du breton existe depuis très longtemps. Le principal organisme formait environ 130 adultes en 2018. L'office constatait toutefois que cette modalité pourrait être développée.

4 LA GESTION DES RESSOURCES

4.1 La gestion des ressources humaines

4.1.1 L'évolution des effectifs et des charges de personnel

Lors de la création de l'EPCC, les salariés de l'association ont été repris dans le cadre d'un contrat de droit public à durée indéterminée avec une incitation à la titularisation progressive. L'article L. 1431-6 paragraphe I du code général des collectivités territoriales dispose en effet que les EPCC à caractère administratif « *sont soumis aux dispositions de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires de la fonction publique territoriale* ».

Les agents des EPCC sont donc, soit des fonctionnaires territoriaux affectés à l'établissement, soit des agents contractuels de droit public.

La titularisation progressive s'est effectuée par la réussite à un concours et par le bénéfice des dispositifs d'accès à l'emploi titulaire.

Au 1^{er} mars 2020, 26 agents (25,6 ETP, dont 23 % de femmes) travaillent à l'office dont douze agents titulaires et quatorze contractuels, dont huit en CDI. Six agents sont en catégorie A ou assimilée, seize en catégorie B et quatre en catégorie C.

Sur la période 2016-2020, l'effectif équivalent temps plein (ETP) a augmenté de 5,4 %.

4.1.2 Le cadre de gestion

L'établissement dispose d'un règlement intérieur très complet.

L'EPCC n'a pas produit de rapport sur l'état de l'établissement (parfois appelé bilan social) depuis 2015. Or, la production de ce dernier découle d'une obligation légale reposant sur l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984³⁵. À l'instar des collectivités, tous les établissements publics y sont donc soumis avec une périodicité biennale.

Par ailleurs, le rapport produit en 2015 n'apparaît que partiellement renseigné sur sa première partie et n'est pas complété sur les autres (absences, formation, conditions de travail).

Dans sa réponse, le directeur indique que le renforcement du pôle administratif de l'OPLB est une priorité de la direction qui doit notamment permettre d'améliorer le rapport sur l'état de l'établissement.

Recommandation n° 8 Établir tous les deux ans le rapport sur l'état de l'établissement, prévu par l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

En revanche, l'office dispose d'un document unique d'évaluation des risques (DUER) bilingue et bien documenté, actualisé en juin 2019. Des mesures correctives ont été apportées sur les risques recensés et des formations sont attendues sur différents sujets.

³⁵ L'article 9 bis A de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, sera la référence applicable à compter du 1^{er} janvier 2021.

4.1.3 La politique de recrutement, d'évaluation et de formation

Les conditions de **recrutement** du directeur de l'office ont été exposées supra.

S'agissant des autres agents, le nombre de recrutements a été assez faible car il dépend principalement des contributions financières des collectivités membres.

L'exonération de la taxe sur les salaires à compter de 2018 (70 000 €) a permis néanmoins de palier, en janvier 2020, le manque de compétences numériques par la création d'un poste. Par ailleurs, le conseil d'administration a décidé début 2020, la création d'un poste de chargé de développement petite enfance, à la suite notamment du transfert de moyens de financeurs initialement orientés vers une association et désormais fléchés vers l'office. Pour ces recrutements, l'EPCC a satisfait à ses obligations de publicité dans les délais impartis.

Le tableau des emplois a été actualisé par délibération du 23 janvier 2020. Les fiches de poste sont généralisées et de qualité.

En matière d'**d'évaluation**, des tableaux mensuels de suivi des actions sont construits sous la forme d'une comptabilité des actions.

L'examen d'un échantillon de douze fiches individuelles d'évaluation démontre un suivi sérieux avec toutefois un caractère perfectible pour les évaluations du service traduction sur trois points :

- Le travail de ces traducteurs est suivi sur la base du nombre de mots traduits. Les tableaux de suivis produits sur la période 2018-2019 montrent de grandes disparités dans la performance des traducteurs, sans que l'on puisse en déterminer l'origine et sans connaître les éventuelles mesures de correction prises par l'encadrement ;
- les objectifs sont généralistes et similaires d'une année sur l'autre, voire d'un agent à l'autre ;
- les commentaires et observations ne sont pas toujours traduits en français.

En matière de **formation** et conformément à la loi n° 84-594 du 12 juillet 84 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et à la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale, le conseil d'administration de l'établissement a voté le 19 novembre 2019, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, des trois documents suivants : un plan triennal de formation 2020-2022, les plafonds de prise en charge du compte personnel de formation et un règlement de formation afin de préciser les modalités de remboursement des frais relatifs aux formations.

Ce nouveau dispositif, dans un domaine où l'office n'avait pris aucune disposition, permet désormais de garantir un cadre de formation adapté aux besoins des agents, aux attentes de l'EPCC et aux obligations légales.

Enfin, le nombre de jours de formation par agent est variable sur la période, du fait de l'intégration de nouveaux agents dans la fonction publique, générant des sessions de formations obligatoires (5 à 10 jours selon les cas). En comptant ces sessions, chaque agent a suivi 1,5 jours de formation par an sur la période 2016-2019, comparable à la moyenne relevée en 2015 dans les communes de 20 à 49 agents (1,4 jours³⁶). Cette moyenne reste faible au regard des missions de l'office et du profil des agents.

³⁶ Données sociales 2015 de la fonction publique territoriales – bilans sociaux 2015 – <http://fncdg.com/wp-content/uploads/2017/10/Synthese-nationale-des-Bilans-sociaux-2015.pdf> - octobre 2017. – strate des communes de 20 à 49 agents sur emploi permanent.

4.1.4 La politique salariale

Deux statuts coexistent à l'EPCC : les contractuels et les titulaires.

Les contractuels bénéficient d'un déroulement de carrière encadré par une grille d'avancement à l'ancienneté mise en place en 2017 et réactualisée en 2019.

La chambre rappelle qu'en application des dispositions du décret n° 2016-1123 du 11 août 2016 relatif à la prolongation des recrutements réservés permettant l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de la fonction publique territoriale ainsi qu'à la mise à disposition et à la rémunération de ces agents, la rémunération des agents contractuels doit être réévaluée au moins tous les trois ans, notamment au vu des résultats des entretiens professionnels ou de l'évolution des fonctions. Il appartient à chaque employeur de prévoir les modalités de mise en œuvre de cette réévaluation, laquelle n'implique pas systématiquement une augmentation de la rémunération perçue par l'agent. Cette augmentation ne doit ni être excessive – sous peine de constituer une modification substantielle justifiant un nouveau contrat – ni générer une progression automatique de la rémunération des agents contractuels sur une longue période³⁷.

Pour les titulaires, l'office a mis en place en 2017 le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions, expertises et engagement professionnel (RIFSEEP) par principe de parité avec l'État.

Enfin, il n'y a pas d'accord d'intéressement au sein de l'office. Les avantages en nature au sein de l'office se limitent aux titres restaurants et à la participation de l'établissement à hauteur de 50 % dans les contrats de prévoyance et de santé des agents. Les véhicules utilisés sont tous des véhicules de service.

4.1.5 Le temps de travail

À sa création en 2010, l'office public n'a pas revu son régime annuel de temps de travail, comme le lui imposait le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001³⁸, en conservant le dispositif existant dans l'ancienne association.

Ainsi le règlement intérieur de l'office s'est contenté de reprendre, en 2011, les dispositions existantes arrêtées en 2008 (cf. titre 2 et annexe 1 du règlement intérieur).

Les agents bénéficient d'un nombre de jours de congés payés supérieur au nombre de jours légaux, 30 au lieu de 25, auxquels il convient d'ajouter 2 jours dits de congés supplémentaires³⁹. S'y ajoutent 22 jours d'ARTT par an sur la base d'une durée hebdomadaire de 39 heures.

Sur cette base, le nombre d'heures réalisées annuellement à l'office est de 1 567 heures, soit une différence de 40 heures avec les 1 607 heures du régime légal (cf. annexe 4).

³⁷ CE, 17 octobre 1997, n°152913.

³⁸ Relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale.

³⁹ Ces deux jours sont différents des deux jours de fractionnement, lesquels sont attribués par l'office conformément à la réglementation.

Recommandation n° 9 Respecter la durée annuelle du temps de travail fixée à 1 607 heures par an, conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 tel que modifié par l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

Par ailleurs, le règlement intérieur des personnels prévoit la possibilité **d'heures supplémentaires**, en privilégiant une récupération de temps plutôt qu'une indemnisation. Les heures supplémentaires sont essentiellement concentrées sur les chargés de développement, compte-tenu de leurs modalités de travail (déplacements dans tout leur département et réunions en soirée). En moyenne, rapportée à l'ensemble de l'office, le volume d'heures supplémentaires accordées représente 12 heures/agent/an.

Enfin, **l'absentéisme** est assez faible au sein de l'office, ce qui s'explique notamment par la nature des activités, essentiellement de service.

Le nombre de jours d'absence (pour tous types de raisons médicales) est passé de 319 jours à 69 jours entre 2016 et 2019, soit une moyenne de 10 jours par agent et par an sur la période. Cet absentéisme est inférieur à celui relevé en moyenne dans la fonction publique (15 jours/agent/an en 2015⁴⁰).

4.2 La gestion comptable et financière

4.2.1 La gestion budgétaire

L'EPCC applique l'instruction budgétaire et comptable M.14 applicable aux communes et aux établissements publics communaux et intercommunaux à caractère administratif. L'établissement public utilise le plan de compte M14 des communes de 500 à 3 500 habitants.

Pour le compte administratif, le calendrier budgétaire est globalement respecté, sauf en 2016. Le conseil d'administration vote concomitamment le compte administratif N-1, l'affectation de résultat et le budget primitif pour chacun des exercices, au cours des cinq premières semaines de l'année N.

En revanche, ce n'est pas le cas du budget, généralement voté en janvier ou février de chaque année alors que les statuts (article 13), prévoient un vote avant le 1^{er} janvier de l'année. Les statuts et la pratique de l'office devront être mis en cohérence.

La chambre observe d'autre part que les taux d'exécution en section de fonctionnement ne sont pas satisfaisants et illustrent une prévision budgétaire peu réaliste.

⁴⁰ Données sociales 2015 de la fonction publique territoriales – bilans sociaux 2015 – <http://fncdg.com/wp-content/uploads/2017/10/Synthese-nationale-des-Bilans-sociaux-2015.pdf> - octobre 2017. – strate des communes de 20 à 49 agents sur emploi permanent - application de l'évaluation de l'absentéisme pour raisons médicales pour l'office OPLB pour 50 % des agents sur chacun des deux statuts (fonctionnaires et contractuels), soit (23,5 jours + 6,2 jours) / 2 = 15 jours d'absence/agent/an.

En effet, les contributions des départements apparaissent surévaluées sur la période, non pas du fait des déclarations d'intention des financeurs mais, comme l'indique par exemple le débat d'orientation budgétaire (DOB) 2017, comme un souhait de l'EPCC : « *dans la perspective d'un rééquilibrage progressif entre les départements, une évolution de la dotation des Côtes d'Armor, de l'Ille-et-Vilaine ainsi que celle de la Loire-Atlantique semble nécessaire* ».

En parallèle le taux de réalisation des dépenses de fonctionnement, qui se situait à 90 % en 2016, n'a cessé de décroître pour s'établir à 78 % en 2019 du fait notamment du montant important des dépenses imprévues et du retard du projet de synthèse vocale.

Les dépenses imprévues inscrites dans les budgets, représentant entre 60 000 et 119 000 €/an. Si elles sont comptablement régulières, elles ne semblent justifiées ni dans l'importance de leur montant, ni dans leur usage. Elles apparaissent ainsi comme des variables d'ajustement permettant d'équilibrer le budget.

Tableau n° 13 : Taux d'exécution budgétaire sur la période

En €	2016	2017	2018	2019
Prévisions Dépenses réelles SF	1 507 961	1 637 650	1 716 056	1 788 750
Réalisations Dépenses réelles SF	1 358 395	1 386 943	1 342 455	1 403 464
Taux de réalisation	90 %	85 %	78 %	78 %
Prévisions Recettes réelles SF	1 412 240	1 597 965	1 620 365	1 550 902
Réalisations Recettes réelles SF	1 410 300	1 421 617	1 502 814	1 423 100
Taux de réalisation	99,9 %	89 %	93 %	92 %
Dont Dépenses imprévues BP	113 772	63 060	60 641	118 850

Sources : budgets et comptes administratifs de l'office.

La chambre relève que l'information financière à destination des membres du conseil d'administration doit progresser en termes de sincérité des prévisions budgétaires.

Il en est de même en matière de délai global de paiement (DGP⁴¹), qui n'est pas suivi par l'EPCC. Selon les données du comptable public ce délai s'établit en moyenne à respectivement 21,6 jours et 28,4 jours en 2018 et 2019, dont 4 jours environ pour les services du comptable (pour un maximum de 10 jours). Peu éloignée en 2019 du seuil légal (30 jours), la moyenne annuelle du DGP partie ordonnateur (20 jours maximum) devrait être réduite afin de ne pas pénaliser la trésorerie des fournisseurs de l'office.

Le directeur de l'office indique que ce sujet sera pris en compte dans une démarche plus globale de renforcement de l'équipe administrative de l'office public.

4.2.2 La fiabilité des comptes

L'office ne dispose pas d'une comptabilité d'engagement, pourtant obligatoire (cf. article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales et instruction budgétaire et comptable M 14, tome 2, titre 4) depuis l'arrêté du 26 avril 1996.

Sous cette réserve, les vérifications effectuées n'ont pas conduit à relever d'anomalie significative sauf en matière de provisions.

⁴¹ Délai qui s'écoule entre la réception d'une facture à l'office et son paiement par le comptable public.

- L'inventaire

L'inventaire physique des biens de l'EPCC est tenu sous le même logiciel que celui de la comptabilité administrative de l'ordonnateur : 291 biens y sont inventoriés pour une valeur patrimoniale brute de 343 500 € fin 2019.

L'inventaire permet d'identifier assez facilement le bien, le compte, la date d'acquisition, la valeur d'origine, les amortissements, ainsi que la valeur nette comptable.

Toutefois, plusieurs observations peuvent être formulées sur sa tenue :

- l'enregistrement en breton n'est pas toujours accompagné de sa traduction en français, essentiellement pour les biens datant d'avant 2011 ;
- plusieurs biens antérieurs à la création de l'EPCC peuvent disposer du même numéro d'inventaire rendant compliquée leur identification⁴² ;
- le mobilier est amorti sur 8 années conformément à la délibération de l'office n°2010/005 du 20 décembre 2010 alors que l'instruction codificatrice M14 préconise pour ce type de biens une durée comprise entre 10 et 15 ans, ce qui permettrait de mieux lisser la charge annuelle. Suite au contrôle, l'office public a décidé d'adapter cette durée aux préconisations de l'instruction budgétaire et comptable M14.

Le rapprochement entre l'inventaire et la balance générale des comptes au 31 décembre 2019 conduit à relever des discordances mineures pour un montant total de 12 205 €, enregistré en plus dans la comptabilité générale.

Selon l'office, ces discordances proviendraient d'un retard de prise en compte par la trésorerie d'un certificat administratif de sortie de biens transmis fin 2019. Néanmoins, l'inventaire mériterait d'être fiabilisé d'autant qu'il est relativement peu volumineux.

- La régie d'avance

À la création de l'EPCC, une régie d'avance était prévue avec un dispositif de sous-régie permettant notamment de procéder à des avances sur frais de mission. La délibération n°2011/017 en a décidé la création.

Cette régie n'a jamais été installée. Aucun régisseur ou sous-régisseur n'a été nommé. En l'absence de fonctionnement, le conseil d'administration pourrait rapporter sa délibération.

- Les provisions

Lors de sa création en 2010, l'EPCC a « hérité » de l'association une provision pour charges d'un montant de 109 728 € correspondant au versement d'une indemnité légale de départ en retraite relative aux salariés de l'association qui feraient valoir leurs droits sur les fondements de l'article L. 122-14-13 al.2 du code du travail.

La délibération de l'office n°2016/101 du 31 mars 2016 prévoit que cette somme « *est disponible pour les contractuels au jour de leur départ volontaire à la retraite de l'établissement (...) les agents titulaires ne peuvent prétendre à cette indemnité (...) les agents contractuels qui seraient titularisés dans le futur ne seraient pas concernés par cette opération* ». Lors du contrôle de la chambre, 15 personnes étaient susceptibles d'en bénéficier.

⁴² Comme par exemple les biens suivants : 1999-2007, 2008-503, 2009-539.

Ce dispositif a été maintenu au bénéfice des contractuels de la fonction publique présents à l'office et appartenant anciennement à l'association. Il a été décidé au moment du changement de statut de l'établissement d'inscrire cette somme en provision dans les comptes de l'EPCC.

Or, depuis le 1^{er} mars 2011 le personnel de l'EPCC a, soit rejoint la fonction publique, soit acquis le statut de contractuel de droit public.

Les 13 agents encore sous contrat ne sont donc plus susceptibles de bénéficier de cette provision, puisqu'ils cotisent à l'IRCANTEC pour leur retraite complémentaire et que les contrats de droit public ne sont pas soumis au code du travail.

La chambre constate que le maintien de ce dispositif est irrégulier. Cette provision doit être reprise intégralement dans les comptes de l'EPCC.

Recommandation n° 10 Reprendre la provision pour charges d'indemnité de départ à la retraite (environ 110 000 €), devenue sans objet depuis le changement de statut de l'office.

4.2.3 La situation financière

La situation financière de l'EPCC sur la période 2016-2020 reste portée par un haut niveau de soutien de la région, assurant un résultat de fonctionnement équilibré depuis plusieurs années.

4.2.3.1 L'équilibre financier

- Les produits d'exploitation

L'EPCC est très largement dépendant des ressources institutionnelles, lesquelles sont stables sur la période, et sans support pluriannuel comme évoqué *supra*.

Sur la période 2016-2019, les produits de gestion courante de l'EPCC sont stables et sont essentiellement constitués des contributions, à hauteur de 90,7 % en moyenne.

Tableau n° 14 : Évolution des produits de gestion courante

En €	2016	2017	2018	2019	Variation
<i>Ventes diverses, produits des services</i>	35 045	31 182	24 590	25 816	-9,7 %
<i>+ contributions et subventions</i>	1 290 340	1 295 402	1 291 371	1 292 245	0 %
<i>+ autres produits de gestion courante</i>	72 368	88 076	152 068	104 869	+13,2 %
= Produits de gestion courante	1 397 752	1 414 660	1 468 028	1 422 930	+0,6 %
<i>Subvention d'exploitation en % des produits de gestion courante</i>	92,3 %	91,6 %	88 %	90,8 %	

Source : comptes de gestion de l'EPCC.

La région Bretagne représente 76 % des contributions de l'ensemble des entités publiques en 2019. L'État contribue annuellement à hauteur de 152 000 € depuis la création de l'office.

La participation financière des autres membres est moindre, et même symbolique pour deux départements (cf. annexe 5).

En 2020, les produits provenant des financeurs publics devraient légèrement augmenter (+ 55 000 €)⁴³.

- Les recettes propres de l'office

Seuls les autres produits de gestion courante, constitués des produits liés aux contrats passés avec les communes et les EPCI (prestations forfaitisées pour des activités de traduction et de signalisation routière) progressent sur la période. Mais leur montant annuel global, soit 100 000 € en moyenne sur la période examinée, reste modeste au regard des besoins de l'office.

L'EPCC pourrait faire progresser ces recettes propres.

D'une part en développant encore davantage les recettes publiques provenant des actions financées par les collectivités, notamment les plus grandes.

D'autre part dans domaine privé, avec lequel les relations sont moins développées, l'office devrait réinvestir, en liaison avec la région Bretagne, la recherche de mécénat. Cela apparaît opportun, au vu du fort ancrage territorial de l'EPCC dans les cinq départements de la Bretagne historique.

Enfin, vis-à-vis des citoyens, une réflexion devrait être menée sur la possible commercialisation de produits divers (badges de soutien à la langue, produits dérivés, etc.), comme l'ont déjà mise en œuvre avec succès certaines associations dans le domaine culturel.

Dans sa réponse le directeur précise que si l'OPLB a une stratégie affirmée en matière de développement de ses recettes propres, le contexte reste difficile et les expériences passées ont été peu concluantes.

- Les charges d'exploitation

Tableau n° 15 : Évolution des charges de gestion courante

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	Variation
<i>Charges à caractère général</i>	205 014	206 512	221 037	261 275	+27,4 %
+ <i>Charges de personnel</i>	1 104 046	1 141 363	1 051 607	1 096 769	-0,7 %
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	15 070	15 000	15 000	15 000	-0,5 %
+ <i>Autres charges de gestion</i>	2 468	2 292	2 292	2 726	+10,4 %
= <i>charges de gestion courante</i>	1 326 599	1 365 167	1 290 137	1 375 771	+3,7 %
<i>Charges de personnel en % des charges de gestion courante</i>	83,2 %	83,6 %	81,5 %	79,7 %	/

Source : comptes de gestion de l'EPCC.

Les charges de gestion courantes (+ 3,7 %) progressent un peu plus rapidement que les produits (+ 0,6 %) sur la période.

⁴³ Région + 25 000 €, CD 44 + 5 000 €, CD35 + 6 000 € et CD29 + 19 000 €.

Les charges de personnel y représentent l'essentiel des charges (82 % sur la période), les prestations délivrées étant majoritairement des services, assurés en interne.

La réduction des charges de gestion courante relevée en 2018 provient de l'exonération de taxe sur les salaires, généralisée aux EPCC cette année et évoquée *supra*.

Compte tenu des marges de manœuvre budgétaire contraintes, la politique salariale demeure maîtrisée et prudente sur la période.

4.2.3.2 La formation du résultat de fonctionnement et de l'autofinancement

Tableau n° 16 : Évolution des résultats de la section de fonctionnement

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019	Variation
CAF brute	51 905	34 675	160 359	29 635	-43 %
-Dotations nettes aux amortissements	26 336	25 068	23 723	13 836	-47,4 %
-Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	
+Quote-part des subventions d'investissement transférées	0	0	0	0	
Résultats section de fonctionnement	25 569	9 607	136 635	15 800	-38,2 %

Source : comptes de gestion de l'EPCC.

L'année 2018 constitue une année particulière du fait de la conjonction d'une diminution des charges de personnel et d'un surcroît de produits de gestion courante lié aux prestations forfaitaires rendues aux membres.

Sur les autres exercices, l'équilibre est fragile avec un résultat légèrement bénéficiaire.

En l'absence de besoin lourd d'investissement, le modèle économique de l'office ne repose pas sur le développement d'une capacité d'autofinancement. Celle-ci, fluctuante sur la période, est très dépendante des résultats.

4.2.3.3 L'investissement et la trésorerie

Les dépenses annuelles d'équipement (environ 10 000 € par an - mobilier et informatique) sont résiduelles.

Tableau n° 17 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

<i>Au 31 décembre en €</i>	2016	2017	2018	2019
Fonds de roulement net global	306 943	330 423	476 576	493 172
- Besoin en fonds de roulement global	40 894	-80 366	49 768	264 440
=Trésorerie nette	266 050	410 789	426 808	228 732
en nombre de jours de charges courantes	73,2	109,8	120,8	60,7
dont trésorerie active	266 050	410 789	426 808	228 732

Source : comptes de gestion de l'EPCC.

La trésorerie disponible représente entre 2 et 4 mois de fonctionnement.

4.3 La commande publique

4.3.1 Le cadre réglementaire et le périmètre analysé

L'EPCC était soumis aux dispositions du code des marchés publics de 2006. Depuis avril 2016, il doit respecter les règles de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, ses décrets d'application et le nouveau code de la commande publique.

L'office ne fait pas de travaux. La valeur des contrats de l'OPLB ne dépasse généralement pas les 40 000 €.

Il n'a pas été mis en place de document précisant les modalités d'établissement des marchés à procédure adaptée (MAPA), malgré l'obligation posée par l'article L. 2123-1⁴⁴ du code de la commande publique.

Les directives, qui restent orales, sont de solliciter systématiquement divers devis. Les contrats sont préparés et suivis par le directeur de l'office et son équipe administrative, avec le concours technique des services concernés.

Le contrôle de la chambre a porté sur un échantillon de sept dossiers, liés à l'achat de fournitures et de services, les plus importants réalisés en 2018 et 2019 (cf. annexe 6).

4.3.2 Le marché de synthèse vocale en breton

- La procédure retenue par l'office

Ce marché passé en procédure adaptée, le plus important de ceux passés par l'office depuis sa création, a été notifié en avril 2019 pour près de 198 000 € TTC, après des modalités de publicité conformes à la réglementation et un délai de réponse adapté.

Au demeurant il n'y a eu qu'une réponse, de la part d'un organisme public : l'université de Rennes 1 via l'IRISA (Institut de recherche en informatique et systèmes aléatoires), l'un des plus grands laboratoires de recherche français dans le domaine des technologies de l'information, dont les trois sites sont implantés en Bretagne.

L'université a répondu comme mandataire d'un groupement conjoint constitué avec une association, *Skol Vreizh*, un éditeur au service de la culture bretonne situé à Morlaix.

- La qualité du cahier des charges

Le cahier des charges apparaît assez imprécis à plusieurs niveaux.

Premièrement le contenu de la prestation, détaillée au cahier des clauses administratives et techniques (CCATP), est confus. Le chapitre « *Contenu de la prestation* » mélange, sur une page, la méthode générale de la conduite du projet, le rôle et la composition du comité de pilotage de l'office chargé de suivre le projet, et enfin, la mission du prestataire.

Cette prestation aurait mérité d'être mieux décrite : quels objectifs, quels livrables, quelles modalités ?

⁴⁴ « Une procédure adaptée est une procédure par laquelle l'acheteur définit librement les modalités de passation du marché, dans le respect des principes de la commande publique et des dispositions du présent livre, à l'exception de celles relatives à des obligations inhérentes à un achat selon une procédure formalisée ... »

Concrètement, l'office demande au prestataire de développer un logiciel, accessible notamment via le site internet de l'office, permettant de réaliser la synthèse vocale de mots et phrases présentés en breton, avec deux voix différentes et accentuées (masculine et féminine) et de pouvoir les écouter et les enregistrer pour les conserver sur un support propre au demandeur.

D'autre part, plusieurs mentions du contrat ne paraissent pas applicables ou suffisantes.

Ainsi « *Tout changement dans l'équipe en charge de la réalisation de la synthèse vocale doit être soumis à l'accord préalable de l'OPLB* » semble difficile à tenir. En effet, l'office n'a ni les moyens ni le droit de s'opposer au départ d'un collaborateur de l'IRISA.

En outre les mentions « *Durée de la mission : 18 mois* » et « *Le marché sera conclu pour une durée de dix-huit mois à compter de sa notification au titulaire. Un délai à déterminer en commun pourra être envisagé avant le lancement du projet le temps de constituer l'équipe* » impose un calendrier de 18 mois, lequel s'avère finalement négociable.

Il faut ainsi comprendre qu'une fois l'équipe rassemblée (alors qu'elle est censée être décrite, donc connue, dans la réponse à l'appel d'offres), la prestation doit être réalisée en 18 mois.

Par ailleurs, s'agissant de la propriété du produit, qui revient au pouvoir adjudicateur, il est évoqué un tiers désigné par le marché qui n'est pas présenté : est-il fait référence aux internautes accédant au site de l'office pour utiliser la synthèse vocale ?

Enfin, le cahier des charges ne prévoit aucune modalité sur la nature et le volume des fichiers de textes produits au prestataire par l'office, sur le format des fichiers « son » obtenus, sur la fourniture du code source du logiciel produit et sa propriété, sur la durée de garantie ou de période de maintenance du développement informatique réalisé par le prestataire, sur les droits des cotraitants ou sous-traitants vis-à-vis du produit.

- La réponse au besoin

Aucun document de l'office n'évalue si, et comment, la réponse de l'IRISA répond au besoin de l'office, en l'absence de dossier de comparaison généralement réalisé quand plusieurs candidats soumissionnent à un appel d'offres.

Le seul document produit par l'office est le compte-rendu de la réunion de son comité de pilotage du 20 septembre 2018. Cette démarche de validation de l'offre reçue aurait dû être davantage formalisée auprès du CA pour justifier de la décision du directeur de retenir ce prestataire.

Ainsi par exemple, il est demandé au cahier des charges de préciser les références et compétences de l'équipe dans le domaine de la synthèse vocale, alors qu'un seul *Curriculum Vitae* (certes pertinent, celui du chef de projet) est produit pour l'équipe, finalement composée de quatre personnes pour l'université et de huit pour l'association.

C'est d'ailleurs d'autant plus difficile à réaliser que l'IRISA n'a donné que les noms de deux des quatre membres de son équipe, les deux autres restant à recruter d'après la réponse de l'université (cf. *supra*). Formellement, l'université a répondu à l'appel d'offres sans disposer des ressources nécessaires pour mener à bien le contrat.

La notification du contrat est finalement intervenue le 9 septembre 2019, soit plus d'un an après la date limite de dépôt des offres (26 juillet 2018).

D'autre part, dans la liste des huit personnes ressources de l'association appartenant au groupement constitué avec l'université pour répondre à l'appel d'offres, le premier des noms présentés dans la réponse est celui du président du conseil scientifique de l'office.

La chambre observe que cette situation, susceptible de constituer un conflit d'intérêt⁴⁵, aurait mérité d'être clairement présentée au conseil d'administration de l'office au moment du choix du prestataire, sachant que deux autres membres de ce conseil scientifique appartiennent, eux, au comité de pilotage de ce marché.

4.3.3 Des règles globalement respectées pour les contrats de moins de 40 000 €

L'office respecte les règles générales de la commande publique (publicité, mise en concurrence, transparence des procédures), sous les trois réserves suivantes.

D'une part, pour l'un des contrats (six ordinateurs dont trois portables - acquis en 2018 pour 6 600 €), il n'y a pas eu de devis concurrent. Même si la prestation est ici finalement modeste, une forte compétition existe dans ce domaine et devrait être sollicitée, plus largement que les quatre sociétés habituellement démarchées par courriels (comme cela a été le cas ici).

Pour un second contrat, sous une apparente mise en concurrence (trois devis obtenus), le contrat relatif à la campagne de promotion 2019 a été attribué à la seule entreprise ayant répondu à l'intégralité de l'appel d'offres (création graphique et impression de supports), les deux autres n'ayant répondu qu'à la moitié (création graphique). Dans ce cas également, il n'y a finalement pas eu de réelle concurrence.

D'autre part, en matière d'évaluation des besoins, plusieurs contrats annuels portent sur des sujets similaires. Ils devraient être regroupés dans la mesure du possible dans une démarche pluriannuelle.

Ainsi, la campagne de promotion précitée est reconduite sur un format similaire depuis une vingtaine d'années. D'un montant annuel d'environ 10 000 €, elle est souvent attribuée aux mêmes prestataires.

Enfin, dans quatre contrats sur six, le cahier des charges est imprécis :

- dans l'avis de publicité des deux contrats précités (campagnes de promotion 2018 et 2019), l'office laisse la « *possibilité de faire 2 lots* » (création graphique et impression des supports), alors qu'il lui revient d'imposer s'il y a ou non allotissement, sans laisser ce choix à l'entité ou au groupement qui répond. Aussi, l'office compare finalement les offres en deux lots alors que les critères de sélection⁴⁶ prévus dans l'avis de publicité ne peuvent s'appliquer aux deux lots. En conséquence le second lot (impression des supports) n'est pas évalué sur le troisième critère (caractère esthétique et fonctionnel / 40 %). En outre, l'offre globalement la moins onéreuse en 2019 obtient une note sur le critère « prix » qui n'est pas la meilleure quand le coût est décomposé puis analysé en deux lots ;

⁴⁵ Au sens de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, « *constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction* ».

⁴⁶ Prix : 30 % ; valeur technique (références graphiques et techniques, délais et qualité d'exécution) : 30 % ; caractère esthétique et fonctionnel : 40 %.

- l'objet du contrat n'est pas toujours explicite. Ainsi pour la fourniture d'un stand d'exposition modulaire avec comptoir (3 000 €), la taille (surface) comme la durée minimale de garantie ne sont pas précisées dans le cahier des charges. De même pour les six ordinateurs achetés, la taille minimale du disque dur et de la mémoire vive, le système d'exploitation retenu, la durée de garantie et les délais de livraisons ne sont pas précisés.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Les différentes conventions avec les membres de l'office.....	59
Annexe n° 2.	Implantation d'équipements d'enseignement bilingue français-breton	60
Annexe n° 3.	Accompagnement de l'OPLB par filière et par année	61
Annexe n° 4.	Comparatif du temps de travail entre l'OPLB et la réglementation.....	62
Annexe n° 5.	Part et évolution des contributeurs à l'EPCC 2016-2019.....	63
Annexe n° 6.	Liste des contrats de l'office analysés par la chambre	64

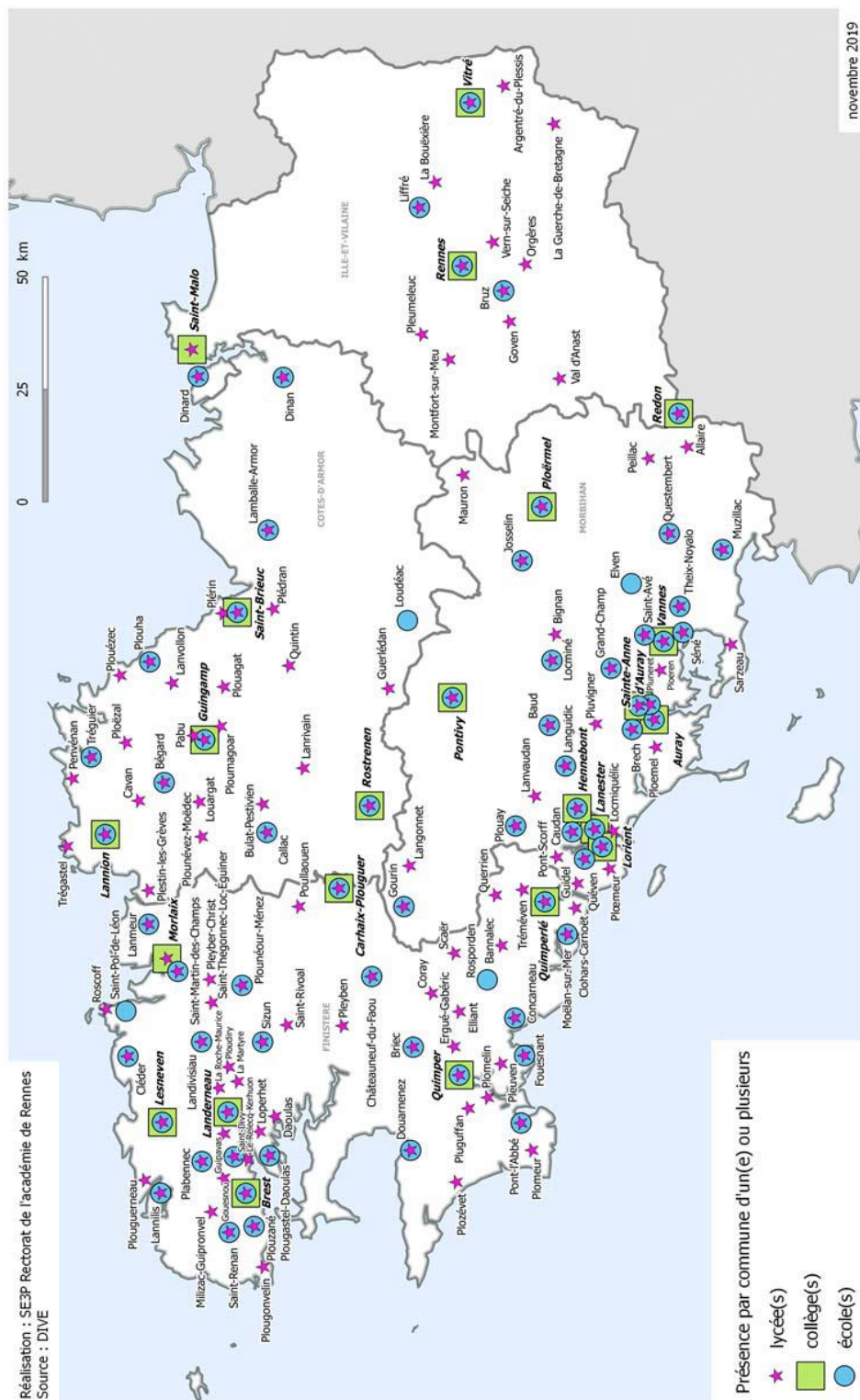
Annexe n° 1. Les différentes conventions avec les membres de l'office

<i>Organisme public</i>	<i>Convention</i>	<i>Date de notification</i>	<i>Durée</i>	<i>Montant subvention</i>
Région Bretagne	Convention financière annuelle correspondant à la contribution	08/03/2019	annuelle	983 744 €
	Opération spécifique 2017-2020 : réalisation de la synthèse vocale du breton	13/01/2017	48 mois	160 000 €
Région des Pays de la Loire	Pas de convention mais un arrêté (N°2019-03024)			
CD des Côtes d'Armor	Pas de convention			
CD du Finistère	Une convention financière annuelle correspondant à la contribution versée, soit 40 000 €			
CD d'Ille-et-Vilaine	Pas de convention			
CD du Morbihan	Convention de traduction Pas de convention pour la contribution	07/03/2013	1 an renouvelable par tacite reconduction	1 000 €
CD de Loire-Atlantique	Pas de convention			
Commune de Vannes	Mise à disposition de locaux	29/11/2011	1 an renouvelable par tacite reconduction	Pas de loyer mais quote-part au coût des fluides

Source : Office OPLB.

Annexe n° 2. Implantation d'équipements d'enseignement bilingue français-breton

Enseignement bilingue breton par commune, secteurs publics et privés confondus Académie de Rennes, année scolaire 2019 - 2020



Source : Office OPLB 2020.

Annexe n° 3. Accompagnement de l'OPLB par filière et par année

	Rentrée scolaire	Nb de classes accompagnées	Nb de réunions organisées	Nb de réunions en moyenne/classe
Enseignement public	2015	16	139	8,7
	2016	13	121	9,3
	2017	18	155	8,6
	2018	28	193	6,9
	2019*	23	103	4,5*
	2015 à 2018	75	608	8,1
Enseignement catholique	2015	6	14	2,3
	2016	4	13	3,3
	2017	3	5	1,7
	2018	1	2	2,0
	2019*	6	14	2,3*
	2015 à 2018	14	34	2,4
Enseignement Diwan	2015	12	57	4,8
	2016	7	12	1,7
	2017	5	10	2,0
	2018	6	24	4,0
	2019*	4	16	4,0*
	2015 à 2018	30	103	3,4
Ensemble des réseaux	2015 à 2018	119	745	6,3

Source : Office OPLB 2020 - * : l'année scolaire 2019-2020 a été fortement perturbée par la Covid-19.

Accompagnement et ouverture des classe:

Efficacité du projet d'ouverture de classe (années de rentrée)	2016	2017	2018	2019	Total
Nb de classes ouvertes dans l'enseignement public	9	10	8	16	43
<i>Nb de classes accompagnées (en année n-1)</i>	<i>16</i>	<i>13</i>	<i>18</i>	<i>28</i>	<i>75</i>
Nb de classes ouvertes dans l'enseignement catholique	2	1	2	1	6
<i>Nb de classes accompagnées</i>	<i>6</i>	<i>4</i>	<i>3</i>	<i>1</i>	<i>14</i>
Nb de classes ouvertes dans l'enseignement Diwan	1	1	1	0	3
<i>Nb de classes accompagnées</i>	<i>12</i>	<i>7</i>	<i>5</i>	<i>6</i>	<i>30</i>
Nb de classes ouvertes dans l'ensemble des réseaux	12	12	11	17	52
<i>Nb de classes accompagnées</i>	<i>34</i>	<i>24</i>	<i>26</i>	<i>35</i>	<i>119</i>

Source : Office OPLB 2020.

Annexe n° 4. Comparatif du temps de travail entre l'OPLB et la réglementation

Régimes temps de travail	Règlementation	EPCC
Nb jours dans l'année (a)	365	365
Samedi-dimanche (b)	104	104
fériés (ne tombant pas un samedi ou un dimanche) (c)	8	8
Congés Annuels (25) (d)	25	30
Congés supplémentaires (f), hors jours de fractionnement		2
Jours ARTT (g)	0	22
Jours ouvrés travaillés =a – (b + c + d+ f + g)	228	199
Nombre de semaines travaillées	228/5 = 45,6 semaines	40
Temps de travail par semaine	35 h	39 h
Nombre d'heures réalisées par le salarié à l'année (semaine X h/semaine)	45,6 x 35 h = 1 596 h arrondies à 1 600 h	40 x 39h = 1 560 h
Journée de solidarité en h (depuis 2004)	7	7
TOTAL horaire annuel	1 607	1 567
<i>Source : Chambre régionale des comptes.</i>	<i>Différence annuelle</i>	<i>40 heures</i>

Annexe n° 5. Part et évolution des contributeurs à l'EPCC 2016-2019

<i>En €</i>	2016	2017	2018	2019
<i>Région Bretagne</i>	981 840	986 902	982 871	983 745
<i>État(Drac)</i>	152 000	152 000	152 000	152 000
<i>Région Pays de la Loire</i>	50 000	50 000	50 000	50 000
<i>Finistère</i>	40 000	40 000	40 000	40 000
<i>Morbihan</i>	40 000	40 000	40 000	40 000
<i>Côtes d'Armor</i>	17 500	17 500	17 500	17 500
<i>Loire-Atlantique</i>	5 000	5 000	5 000	5 000
<i>Ille-et-Vilaine</i>	4 000	4 000	4 000	4 000
Total	1 290 340	1 295 402	1 291 371	1 292 245

Source : Grands livres de l'EPCC.

Annexe n° 6. Liste des contrats de l'office analysés par la chambre

Contrat	Notification		Montant de la commande	Publicité	Devis concurrents
Campagne de promotion "Plijus" 2018	29/03/2018		11 369 €	Appel d'offre sur le site internet et sollicitation de plusieurs entreprises	Cinq réponses
Support vidéo de présentation de l'enseignement bilingue	06/07/2018		7 068 €	Appel d'offre sur le site internet et sollicitation de plusieurs entreprises	Deux réponses
Stand d'exposition	06/09/2018		3 086 €	Appel d'offre sur le site internet et sollicitation de plusieurs entreprises	Trois réponses
Fourniture de matériel informatique	24/08/2018		6 597 €	Appel d'offre sur le site internet et demande de devis à plusieurs sociétés d'informatique	Une réponse
Campagne de promotion "Plijus" 2019	08/04/2019		10 948 €	Appel d'offre sur le site internet et sollicitation de plusieurs entreprises	Quatre réponses
Synthèse vocale	15/04/2019		197 928 €	Avis d'appel public à la concurrence sur le site internet et sollicitation de plusieurs entreprises - Publication dans Ouest France Publication au BOAMP	Une réponse
Support vidéo de présentation des formations longues	28/06/2019		7 968 €	Appel d'offre sur le site internet et sollicitation de plusieurs entreprises	Deux réponses

Source : office OPLB.



Chambre régionale des comptes Bretagne
3, rue Robert d'Arbrissel

CS 64231
35042 RENNES CEDEX

<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>