

N° 308

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 mai 1989

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) en application de l'article 22, premier alinéa, du Règlement, sur la situation et le développement de Radio France Internationale (R.F.I.),

Par M. Paul d'ORNANO,

Senateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président ; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel d'Aillières, Emile Didier, vice-présidents ; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Gabanel, secrétaires ; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Luc Bécart, Andre Zeitencourt, André Boyer, Louis Brives, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Yvon Collin, Charles-Henri de Cosse-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, MM. Marcel Henry, André Jarrot, Louis Jung, Paul Kauss, Christian de La Mafène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Daniel Millaud, Claude Mont, Michel Moréigne, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Michel Poniatowski, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos :	
1°) L'action radiophonique extérieure se situe d'abord au coeur de préoccupations constantes de notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées	7
2°) L'insuffisance persistante, longtemps tragique et aujourd'hui encore patente, des moyens consacrés par la France à l'action radiophonique extérieure	8
3°) Radio France Internationale constituée, à l'évidence, le pilier essentiel -mais non exclusif- de l'action radiophonique extérieure	9
4°) L'actualité immédiate des échéances concernant le développement à venir de R.F.I.	11
CHAPITRE PRELIMINAIRE - LA GENESE DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE : UNE POSITION LONGTEMPS INDIGNE DES AMBITIONS DE LA FRANCE	13
A - Première période (1931-1945) : une expérience ancienne de radiodiffusion internationale qui faisait de la France une pionnière en la matière	13
B - Deuxième période (1945-1975) : les fluctuations de l'action radiophonique extérieure de la France à laquelle les gouvernements successifs n'accordent pas la priorité requise pour lui conserver sa place dans le concert international	15
C - Troisième période (1975-1989) : la création de Radio France Internationale débouchant sur de nouvelles ambitions et un développement récent	16
* * *	
PREMIERE PARTIE - LE CONSTAT : LES DONNEES DE BASE DE L'ACTION RADIOPHONIQUE DE LA FRANCE VERS L'ETRANGER	19
CHAPITRE I - LA SITUATION ACTUELLE DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE	20
A - Les données de base : une société nationale autonome dotée de moyens relativement modestes	20

	Pages
1°) Le statut et les missions de R.F.I.	20
2°) Quelques données chiffrées sur les moyens de R.F.I.	21
B - L'activité de Radio France Internationale aujourd'hui	23
1°) Un volume d'émissions en croissance rapide	23
2°) Une gamme importante d'actions de coopération ..	25
C - Les lacunes du dispositif	26
1°) L'absence ou la quasi absence de R.F.I. dans des zones importantes	27
2°) Les faiblesses de la mondialisation de R.F.I.	27
CHAPITRE II - DES PROGRES RECENTS POUR UNE AUDIENCE QUI DEMEURE NOTOIREMENT INSUFFISANTE	29
A - Le premier plan quinquennal de développement de R.F.I. (1983-1987) : une volonté de relance de l'action radiophonique internationale	29
1°) Les objectifs : une véritable mise à niveau de l'action radiophonique extérieure de la France	29
2°) Les réalisations : un simple sauvetage de l'action radiophonique extérieure malgré des progrès incontestables	30
B - Des insuffisances graves et persistantes	31
1°) Des réalisations très éloignées des ambitions affichées	31
2°) Des faiblesses aggravées par l'insuffisante notoriété de R.F.I. en France	32
C - Un retard international qui doit être comblé	33
1°) La place de R.F.I. dans le concert des radios internationales	33
2°) L'absence d'une solution de substitution à moyen terme	35

	Pages
DEUXIEME PARTIE : L'INADAPTATION PERSISTANTE DES MOYENS DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE A SES AMBITIONS LEGITIMES	39
CHAPITRE I - L'INADEQUATION DES MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES	40
A - Des équipements insuffisants et vétustes	40
1°) Le constat : des moyens de diffusion gravement lacunaires	40
2°) Des équipements vieillissants, en faible expansion et au développement incertain	41
3°) Un retard accentué par rapport aux grands radiodiffuseurs internationaux	43
B - Des moyens humains qui font cruellement défaut	44
1°) Le constat : des effectifs gravement insuffisants dont la progression est trop modeste	44
2°) Des effectifs qui n'ont pas suivi la progression du volume des programmes	45
3°) Des effectifs disproportionnés par rapport à ceux des concurrents internationaux de R.F.I.	46
CHAPITRE II - L'INSUFFISANCE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES RESSOURCES DE R.F.I.	48
A - Un niveau de financement insuffisant : des moyens contradictaires avec les ambitions affichées	48
1°) La structure et l'évolution du budget de R.F.I.	48
2°) L'exécution très partielle du plan de développement et le budget de R.F.I. en 1988	50
3°) Des ressources sans comparaison avec celles des grands radiodiffuseurs internationaux	52
B - Des modalités de financement critiquables : la question de la "rebudgétisation" du financement de R.F.I.	53
1°) Le processus de "débudgétisation" du financement de R.F.I.	53
2°) Les inconvénients d'une situation sans équivalent	54

	Pages
3°) La difficulté d'une "rebudgétisation" garantissant le développement de R.F.I.	55
* * *	
TROISIEME PARTIE : L'AVENIR DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE	57
CHAPITRE I - LES ORIENTATIONS DE R.F.I. A MOYEN TERME : DE REGRETTABLES ATERMOIEMENTS	58
A - L'hypothèse haute : les ambitions -jugées excessives- du plan de développement de R.F.I. pour les années 1988-1992	59
1°) Objectifs et priorités d'un plan fondé sur la mondialisation des programmes	59
2°) Les moyens techniques et financiers induits par la mise en oeuvre du plan	60
B - L'hypothèse moyenne : les propositions -plus modestes- du rapport de M. Péricard en matière d'action radiophonique extérieure	61
1°) L'esprit des propositions : des mesures modérées excluant un plan de développement trop ambitieux	61
2°) Le contenu des propositions : des mesures modestes et échelonnées, mais constituant un socle indispensable à la relance de l'action radiophonique extérieure	62
C - Les faits : un profil bas soulignant la nécessaire mise en oeuvre d'un nouveau programme de développement à moyen terme de R.F.I.	63
1°) De regrettables hésitations pour des propositions sans lendemain	63
2°) L'exigence et l'urgence d'un nouveau plan de développement ambitieux et au financement garanti	64
CHAPITRE II - LES CHOIX NECESSAIRES, FONDEMENT DU DEVELOPPEMENT A VENIR DE R.F.I.	68
A - Les choix politiques et financiers	68
1°) Reconnaître la priorité politique d'une présence radiophonique puissante à l'étranger	68
2°) Garantir définitivement les moyens financiers permettant d'assurer la relance de R.F.I.	69

	Pages
B - Le choix des objectifs	70
1°) Assurer une présence minimale, mais modulée, de la France partout dans le monde	70
2°) Adapter les programmes à la diversité des auditoires et favoriser la promotion de l'économie française à l'étranger	71
C - Le choix des moyens	72
1°) Le choix des nouveaux moyens de diffusion	72
2°) Les choix relatifs aux programmes de R.F.I.	73
CONCLUSIONS:	
Premier point : installer durablement R.F.I, d'ici la fin du siècle, parmi les cinq plus puissants radiodiffuseurs internationaux	75
Deuxième point : assurer de manière irrévocable les conditions, notamment budgétaires, du développement de R.F.I.	76
Troisième point : éviter d'entretenir autour de R.F.I. de vains débats tout en lui donnant les moyens d'accomplir pleinement une mission clairement définie	78
Quatrième point : préparer les évolutions à venir de l'action radiophonique internationale en donnant à R.F.I. les moyens de diversifier ses modes d'accès à l'étranger	81
Cinquième point : prendre des décisions rapides et un engagement solennel en faveur du développement de Radio France Internationale	83

Mesdames, Messieurs,

Le présent document d'information s'inscrit dans la continuité des études conduites régulièrement par votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur des sujets ponctuels et déterminés afin de contribuer à l'information de la Haute Assemblée, conformément à l'article 22, alinéa premier, du Règlement du Sénat.

Il nous est aujourd'hui apparu particulièrement nécessaire d'attirer l'attention sur la situation actuelle et le développement à venir de Radio France Internationale (R.F.I.), pièce maîtresse de l'action radiophonique de la France vers l'étranger.

Plusieurs raisons justifient le choix de ce thème d'étude. Il suffira, dans cet avant-propos, d'en souligner quelques-unes.

1°). L'action radiophonique extérieure se situe d'abord au coeur de diverses préoccupations constantes de notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées.

- Les émissions radiophoniques vers l'étranger font en premier lieu partie intégrante de la politique étrangère d'un pays. Elément important de la présence de la France à l'étranger, la radiodiffusion extérieure constitue un moyen d'action appréciable

dans les relations internationales et relève ainsi des missions de souveraineté qui incombent à l'Etat.

- La radiodiffusion internationale se situe aussi au premier rang des relais de notre action culturelle extérieure. Elle constitue un instrument capital au service de la francophonie et doit contribuer activement à la présence de la langue française dans le monde comme à la diffusion de notre culture.

- L'action radiophonique extérieure constitue aussi un lien essentiel maintenu entre la France et les Français établis hors de France. Elle peut et doit enfin jouer un rôle économique véritable, au profit des entreprises et des organismes français, afin de conforter la présence de la France sur les cinq continents et, singulièrement, favoriser les exportations françaises dans le monde.

Ces raisons fondamentales suffiraient, à elles seules, à expliquer l'intérêt permanent attaché par notre commission aux émissions radiophoniques vers l'étranger.

2°). Ces considérations sont encore renforcées par l'insuffisance persistante, longtemps tragique et aujourd'hui encore patente, des moyens consacrés par la France à l'action radiophonique extérieure.

Avant la mise en oeuvre -partielle- de son premier plan de développement couvrant la période 1983-1987, Radio France Internationale (R.F.I.) n'occupait ainsi que le 28^e rang des radios internationales, selon l'annuaire statistique de la "Deutsche Welle" ouest-allemande qui fait référence en la matière.

Aujourd'hui encore, malgré les efforts entrepris, R.F.I. se trouve encore reléguée au 8^e rang de ce classement qui retient pourtant un critère qui ne lui est pas défavorable -celui du volume d'émissions hebdomadaires exprimé en heures fréquence.

L'action radiophonique de notre pays à l'étranger demeure ainsi, en dépit des progrès accomplis, notoirement insuffisante. La France n'occupe pas, dans le concert des grandes radios internationales, une place conforme à ses ambitions, ni même à son importance et à son influence politiques. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater que la France est le seul des cinq membres permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies à ne pas figurer dans la liste des principaux radiodiffuseurs internationaux au sein de laquelle Radio Moscou, Radio Pékin, la "Voix de l'Amérique" (V.O.A.) et la B.B.C. internationale occupent les quatre premières places.

C'est la raison pour laquelle notre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a constamment plaidé, depuis des années et des années -particulièrement dans les avis budgétaires successifs relatifs aux relations culturelles extérieures présentés par notre collègue, M. Paul Alduy-, en faveur d'un renforcement substantiel des moyens consacrés par la France aux émissions radiophoniques à destination de l'étranger. C'est dans cet esprit qu'il nous a paru opportun de préciser et d'approfondir aujourd'hui les raisons qui commandent, à nos yeux, un tel renforcement et de tenter de suggérer certains principes généraux d'action pour y parvenir.

3°). Dans ce contexte, Radio France Internationale constitue, à l'évidence, le pilier essentiel de l'action radiophonique extérieure et l'axe central de son développement potentiel.

- Cet axe n'est, certes pas, exclusif. Nous n'aurons garde de mésestimer le rôle et l'activité de la SOFIRAD (Société financière de radiodiffusion), holding d'Etat chargé traditionnellement de gérer les intérêts de l'Etat dans les radios dites périphériques et qui s'est désormais attaché-grâce à diverses formes de participation à l'étranger- à recentrer son action dans le domaine international et à développer ainsi la présence audiovisuelle de la France à l'étranger.

La SOFIRAD joue ainsi -malgré les difficultés rencontrées- un rôle utile au titre de l'action radiophonique à destination de l'Afrique et du Moyen-Orient, principalement par le biais de trois de ses filiales :

- la SOMERA, société de droit monégasque, qui émet depuis plus de quinze ans, à partir de Chypre, en ondes moyennes et courtes, à destination du Moyen-Orient, des programmes réalisés à 80% en langue arabe et à 20% en français ; elle y constitue -malgré de graves difficultés de gestion actuelles- la première radio du Moyen-Orient dans une région où l'influence de la radio demeure déterminante ;

- la société "Radio Méditerranée internationale" (MEDI 1), société marocaine à participation française, qui diffuse en ondes longues et courtes sur l'ensemble du "Grand Maghreb" où elle bénéficie d'un taux de pénétration important ;

- enfin, la société gabonaise, créée en 1980, "Africa n° 1", dans laquelle la SOFIRAD est majoritaire, qui émet en ondes courtes dans quatorze Etats africains francophones où elle rencontre un succès d'audience réel.

- Nous ne saurions davantage passer sous silence **diverses actions radiophoniques extérieures complémentaires** qui relèvent également d'un objectif de coopération, activement soutenu par le ministère des Affaires étrangères :

- c'est le cas de la fourniture de programmes, à laquelle participent R.F.I. (en priorité vers l'Afrique) et le service des relations internationales de Radio France (hors Afrique), mais aussi le ministère de la Coopération et le Quai d'Orsay lui-même qui diffuse des programmes dans 75 pays par le canal des services culturels ;

- c'est le cas aussi du plan du ministère des Affaires étrangères visant à développer, au coup par coup, -avec le concours, notamment, de la SOFIRAD- des projets de radios en modulation de fréquence émettant dans de grandes agglomérations étrangères, comme Lisbonne, Rome ou Madrid.

- Il demeure toutefois, à nos yeux, qu'il ne revient pas *a priori* à une administration comme le ministère des Affaires étrangères d'assurer elle-même une action radiophonique extérieure d'envergure qui doit naturellement incomber à des professionnels. Il est clair, par ailleurs, que les filiales de la SOFIRAD, sociétés de droit étranger, n'ont pas la même vocation naturelle que R.F.I. à remplir la mission de souveraineté qui consiste, selon l'expression consacrée, à être "la voix de la France" dans le monde.

C'est pourquoi, sans entrer dans le débat sur les velléités hégémoniques présumées de R.F.I. et sans s'arrêter -à ce stade de l'examen- sur la nécessité de mieux coordonner, voire de concentrer, une action radiophonique extérieure excessivement dispersée, il a paru naturel de centrer la présente étude sur la situation de **Radio France Internationale, qui constitue, plus que jamais, la pièce maîtresse des émissions radiophoniques françaises vers l'étranger et le pivot naturel de leur essor à venir.**

4°). Toutes ces raisons se trouvent enfin confortées par l'actualité immédiate des échéances concernant le développement à venir de R.F.I.

La mise en oeuvre -incomplète- du premier plan de développement de R.F.I., à partir de 1983, s'est certes traduite par de réels progrès. Les objectifs ambitieux assignés -légitimement- à R.F.I. n'en soulignent pas moins encore aujourd'hui deux séries de difficultés complémentaires :

- l'exécution incomplète du premier plan de développement -qui apparaissait pourtant, à bien des égards, comme un simple plan de sauvetage destiné à donner un essor minimal à une action radiophonique extérieure indigne de la France- semble avoir débouché, au cours des quatre dernières années, sur de nouvelles hésitations politiques de nature à compromettre l'effort de relance entrepris ;

- un hiatus croissant est ainsi apparu entre des ambitions maintenues et des moyens humains, financiers et matériels qui continuent cruellement à faire défaut, engendrant un sérieux malaise -illustré par des mouvements de grève à l'automne dernier- au sein du personnel de R.F.I.

C'est dire l'importance capitale pour l'avenir de la station des décisions, trop longtemps retardées, concernant l'adoption officielle par le gouvernement des objectifs assignés à R.F.I. et des crédits qui lui seront accordés pour les prochaines années, reprenant -ou non- les orientations proposées par le second plan de développement présenté par la direction de R.F.I. pendant la période 1988-1992. A ce jour, après plusieurs réunions interministérielles, le nouveau plan de développement n'a pas été encore officiellement

adopté, pas plus que les modalités de son financement, laissant la société, depuis bientôt dix-huit mois, dans une situation d'incertitude quant à son avenir, de plus en plus intenable.

C'est dans cet esprit qu'il a paru opportun que notre commission -en dehors de tout esprit polémique- puisse faire entendre la voix du Sénat, dans le souci de favoriser l'émergence des meilleures solutions pour assurer, avec le soutien de tous, le renforcement de l'action radiophonique extérieure de la France.

*

* *

- CHAPITRE PRELIMINAIRE -

- LA GENESE DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE : UNE POSITION LONGTEMPS INDIGNE DES AMBITIONS DE LA FRANCE.

A l'heure où des choix impérieux pour l'avenir de Radio France Internationale doivent être faits, il n'est sans doute pas inutile de jeter un coup de projecteur rétrospectif sur la genèse de l'action radiophonique extérieure de la France.

L'histoire des émissions radiophoniques françaises vers l'étranger peut être ainsi brièvement rappelée autour de trois phases successives.

*

* *

A - Première période (1931-1945) : une expérience ancienne de radiodiffusion internationale qui faisait de la France une pionnière en la matière.

Radio France Internationale apparaît aujourd'hui comme l'héritière d'une ancienne tradition française dans le domaine de l'action radiophonique à l'étranger.

C'est en effet le 6 mai 1931, à l'occasion de l'Exposition coloniale tenue à Paris, que le "Poste colonial" est inauguré et diffuse ses premières émissions internationales en ondes courtes grâce à deux émetteurs installés en région parisienne, à Pontoise. Ayant pris possession de ses locaux, boulevard Haussmann, en

décembre de la même année, le "Poste colonial" diffuse à partir de cette date 13 heures d'émissions quotidiennes en français ainsi qu'un bref résumé d'informations en anglais et en espagnol.

Puis, en 1935, un service d'émissions en langues étrangères destinées au monde non francophone est mis en place, avant l'inauguration, deux ans plus tard, d'un nouvel émetteur, plus puissant, aux Essarts, près de Rouen.

Le 1er avril 1938, le "Poste colonial" est rebaptisé "**Paris Mondial**", s'installe dans de nouveaux studios, avenue de Ségur, et crée, dès février 1939, un "centre permanent de l'information générale" diffusant sur ondes longues et ondes moyennes les émissions en langues étrangères.

Lorsque la France entre en guerre, en septembre 1939, un nouvel émetteur, beaucoup plus puissant que les précédents (100 kw) est prêt à être mis en oeuvre à Allouis, dans le centre de la France. Mais, avec la guerre, les émissions radiophoniques prennent une importance stratégique.

Dès le 17 juin 1940, les émissions de "Paris Mondial" sont interrompues. Annexées à "Radio Paris" sous direction allemande, de nouvelles émissions sont diffusées en ondes courtes vers l'Afrique équatoriale et l'Afrique occidentale françaises.

La France se dote alors, pendant le second conflit mondial, de deux longueurs d'ondes :

- dès le 5 décembre 1940 débutent, à partir d'un émetteur de fortune, les émissions sur ondes courtes de "**Radio Brazzaville**" qui, dotée ensuite d'émetteurs plus puissants, sera inaugurée officiellement par le Général de Gaulle le 18 juin 1943 et continuera à diffuser des programmes en français:

- parallèlement, le gouvernement de Vichy inaugure, le 1er août 1941, "la Voix de la France", "poste d'ondes courtes au service de l'Empire" et service de la "radio nationale".

*

* *

B - Deuxième période (1945-1975) : les fluctuations de l'action radiophonique extérieure de la France à laquelle les gouvernements successifs n'accordent pas la priorité requise pour lui conserver sa place dans le concert international.

Le 1er janvier 1945, l'émetteur d'Allouis -qui avait été détruit par les Allemands le 17 août précédent- est remis en service et diffuse avec d'autres émetteurs (en ondes longues et ondes moyennes), en vingt langues, les "émissions avec l'étranger de la Radiodiffusion française".

Mais force est de constater que l'action radiophonique extérieure ne bénéficiera pas, pendant plus de trois décennies, de la part des gouvernements français successifs, d'une attention suffisante. Loin de tirer bénéfice de son expérience antérieure, la France, qui faisait pourtant figure de pionnière en ce domaine, n'inscrira pas durablement la possession d'une grande radio internationale au titre des priorités de son action extérieure.

Bien au contraire, les crédits manquent ; le nombre d'émetteurs augmente à une moindre cadence que dans la plupart des pays qui nous sont comparables ; et la France perd progressivement pied dans le concert des grandes radios internationales.

Les émissions françaises à destination de l'étranger connaissent ainsi, durant cette période, des fluctuations diverses, au gré des gouvernements qui se succèdent. Peu d'événements significatifs méritent ainsi d'être relevés ; on retiendra toutefois :

- en 1949, la transformation de la "Radiodiffusion française" en "Radiodiffusion télévision française";
- en 1963, l'installation à la nouvelle "Maison de la radio" des services de la Direction des Relations extérieures, avant la création de l'O.R.T.F. le 26 juin 1964, elle-même dissoute en 1974 ;
- en 1964, la réduction au rôle de simple relais de "Radio Brazzaville" qui sera définitivement fermée le 22 septembre 1972 ;
- en 1973, la mise en service des premiers émetteurs de forte puissance (500 kw) en ondes courtes à Allouis et Issoudun ; la Direction des Affaires extérieures de la Coopération (DAEC) émet alors en 17 langues ;
- enfin, en 1974, la suppression des émissions en langues étrangères vers l'Europe de l'Est.

*

* *

C - Troisième période (1975-1989) : la création de Radio France Internationale débouchant sur de nouvelles ambitions et un développement récent.

Après trente ans d'incertitudes et d'efforts discontinus, l'action radiophonique extérieure de la France retrouve une identité le 6 janvier 1975 avec la création de R.F.I., direction de Radio France.

Les émissions en ondes courtes sont alors mises essentiellement au service de la francophonie dans le monde. C'est ainsi que l'effort est principalement concentré sur l'Afrique, la "chaîne Sud" émettant dix-sept heures de programmes quotidiens en français et une heure en anglais. Toutefois, les émissions en ondes courtes et moyennes vers l'Allemagne, l'Espagne, puis le Portugal se poursuivent. Et les chaînes "Ouest" et "Est" émettent désormais cinq heures et quinze heures de programmes quotidiens en français - pour

l'essentiel repris des chaînes nationales. La décision est enfin prise d'implanter des émetteurs en dehors du territoire métropolitain, en Guyane française.

Depuis lors, et mise à part la mise en oeuvre du premier plan de développement à partir de 1983, l'histoire récente de R.F.I. est encore marquée par une double évolution statutaire :

- le 1er janvier 1983, R.F.I. est devenue une société de radiodiffusion, filiale de Radio France ; c'est dans ce cadre que les nouvelles ambitions de la station se sont traduites par une mondialisation de sa diffusion, par des émissions ininterrompues en français et par une augmentation du nombre des langues utilisées, R.F.I. atteignant le 8e rang des radios internationales ;

- enfin, le 1er janvier 1987, R.F.I. devient une société indépendante de Radio France.

Ayant ainsi acquis sa pleine autonomie, R.F.I. doit aujourd'hui affronter l'avenir avec des ambitions renouvelées. Encore faut-il, avant d'envisager les choix nécessaires pour les mettre en oeuvre, préciser les données fondamentales de la situation de R.F.I. aujourd'hui et marquer l'insuffisance persistante de ses moyens actuels.

*

* *

- PREMIERE PARTIE -

2

**LE CONSTAT : LES DONNEES DE BASE DE L'ACTIGN
RADIOPHONIQUE DE LA FRANCE VERS L'ETRANGER.**

- CHAPITRE I -

- LA SITUATION ACTUELLE DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE -

A - Les données de base : une société nationale autonome dotée de moyens relativement modestes.

1°. Le statut et les missions de R.F.I.

Constituant l'une des sociétés nationales de programme du secteur public de l'audiovisuel français, Radio France Internationale s'est vu conférer un statut de société autonome par la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication. Alors qu'en vertu de la loi du 29 juillet 1982, R.F.I. était une filiale de Radio France qui détenait 54% de ses parts sociales, c'est l'Etat qui, depuis le 1er janvier 1987, détient la totalité du capital de la société.

Conséquence de cette "défilialisation" résultant de la loi de septembre 1986, le Président directeur général de R.F.I. n'est plus, de droit, celui de Radio France mais est nommé par l'instance de régulation de l'audiovisuel. Néanmoins, à la différence de la procédure retenue pour les autres sociétés de programmes, le P.D.G. de R.F.I. est nommé, pour un mandat de trois ans, parmi les administrateurs nommés par l'Etat.

Le Conseil d'administration de R.F.I. -dont la composition a également été modifiée par la loi du 30 septembre 1986- comprend désormais :

- deux parlementaires désignés respectivement par le Sénat et par l'Assemblée nationale,

- quatre représentants de l'Etat nommés par décret -et parmi lesquels est choisi le Président directeur général,
- quatre personnalités qualifiées nommées par l'instance de régulation de l'audiovisuel,
- et, enfin, deux représentants élus du personnel.

Reprises et précisées par le décret n° 88-66 du 20 janvier 1988 portant approbation du cahier des charges de la société, les missions assignées à R.F.I. sont d'assurer la conception et la programmation d'émissions de radiodiffusion destinées à la diffusion internationale, et de produire des oeuvres et documents destinés à la distribution internationale. La société doit inclure dans son programme des émissions destinées aux Français de l'étranger ainsi que des émissions en langues étrangères destinées aux communautés étrangères résidant en France. Elle a pour mission de "faire comprendre le point de vue de la France face aux événements du monde contemporain" et doit mettre en oeuvre les moyens permettant "de favoriser la diffusion à l'étranger de la culture française et de marquer son caractère francophone".

Il convient toutefois de noter que c'est une autre société du secteur audiovisuel public, Télédiffusion de France (T.D.F.), qui est chargée d'assurer la diffusion et la transmission des émissions de R.F.I.

On relèvera enfin que Radio France Internationale conclut chaque année avec les départements ministériels concernés - Culture et communication, Affaires étrangères, Francophonie et Coopération- une convention déterminant les modalités des actions confiées à la société par l'Etat.

2°. Quelques données chiffrées sur les moyens de R.F.I.

□ Les moyens dont dispose R.F.I. pour remplir ses missions demeurent relativement modestes. Il convient, dès ce stade de l'analyse, de rappeler quelques données chiffrées qui permettent d'en prendre la mesure.

- Le budget total de R.F.I. en 1988 s'est élevé à 386,2 millions de francs. Ses ressources proviennent pour l'essentiel de la redevance (environ 360 millions en 1988, soit 87,6% du budget), taxe parafiscale perçue auprès des détenteurs de postes de télévision. Les autres ressources (concours de l'Etat -notamment des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération-, ressources propres et produits exceptionnels) n'y occupent plus -nous y reviendrons- qu'une place très modeste depuis la décision, prise en 1985, de "débudgétisation" d'un certain nombre d'activités inscrites jusque là au budget de l'Etat.

- Les charges financières incombant à Radio France Internationale font, pour leur part, apparaître deux postes principaux : pour près de la moitié du budget (environ 190 millions en 1988), les frais de diffusion versés à T.D.F. ; et, à hauteur d'environ un tiers des dépenses (130 millions en 1988), les charges de personnel. Les autres charges ne représentent ainsi qu'environ 1/5e du budget de la société.

- Les effectifs de R.F.I. n'ont, dès lors, pu être portés à hauteur de ses ambitions affichées. Si R.F.I. fait fréquemment appel à des collaborateurs occasionnels et à des correspondants à l'étranger, elle ne comptait en 1988 que 432 agents permanents ainsi répartis : 41% de journalistes, 19% de techniciens, 12% de personnels de production, 20% de personnels administratifs, 3% d'ouvriers et 5% de cadres de direction.

- De la même façon , les équipements de R.F.I. soulignent la faiblesse de ses moyens de diffusion par rapport aux autres radios internationales : R.F.I. ne possède en effet que 24 émetteurs. Cette insuffisance quantitative est encore aggravée par la relative vétusté de ces équipements (12 de ces émetteurs datent de 1962 et 8 de 1974) et par leur médiocre implantation géographique (R.F.I. ne dispose que d'un relais propre hors métropole).

C'est au regard de ces moyens que doit être appréciée l'activité actuelle de R.F.I.

*

* *

B - L'activité de Radio France Internationale aujourd'hui.

1°). Un volume d'émissions en croissance rapide

Si l'insuffisance des moyens -financiers, humains et techniques- a freiné le développement souhaité de R.F.I., des progrès incontestables ont été réalisés sur le plan du volume global des émissions diffusées.

- R.F.I. a ainsi diffusé en 1988 49.300 heures de programmes ainsi réparties :

- 37.047 heures en langue française,
- et 12.253 heures en langues étrangères.

Correspondant à une diffusion hebdomadaire de plus de 900 heures de programmes, ce volume d'émissions doit aller de pair, en 1989, avec les extensions suivantes :

. la diffusion 24 heures sur 24 du "service mondial en français" (information et programmes), de manière à assurer un véritable service international en français, disponible de façon quasi-continue ;

. et l'amélioration des moyens de diffusion, avec une priorité au continent asiatique par le biais d'accords de fréquence avec des radios locales (comme la NHK japonaise et Radio Pékin), dans l'attente de l'aboutissement des négociations entreprises en vue de la construction d'un émetteur relais dans cette région.

- Les émissions en langues étrangères sont diffusées vers l'étranger en onze langues : l'allemand, l'anglais, l'arabe, le brésilien, le créole, l'espagnol, le polonais, le portugais, le roumain, le russe et le serbo-croate :

. les unes, comme l'anglais, l'espagnol, le portugais et l'allemand, sont des grandes langues permettant d'atteindre plusieurs pays, voire plusieurs continents ;

. les autres correspondent à des "cibles" plus précises, comme le russe pour l'U.R.S.S., le polonais pour la Pologne, le roumain pour la Roumanie, le serbo-croate pour la Yougoslavie, ou le créole pour les pays concernés des Caraïbes.

Il faut à cet égard, du renforcement récent, au début de 1989, des efforts de la société vers les pays d'Europe de l'Est, notamment en direction de la Roumanie.

Le volume de ces émissions en langues étrangères atteignait fin 1987 20 heures quotidiennes et 140 heures hebdomadaires réparties comme suit :

	par jour	par semaine
Allemand :	2 heures	14 heures
Anglais :	2 heures	14 heures
Arabe :	1 heure	7 heures
Brésilien :	2 heures	14 heures
Créole :	-	0 heure 30
Espagnol : (vers l'Amérique latine)	5 heures	35 heures
Espagnol :	1 heure	7 heures
Polonais :	1 heure 15	8 heures 45
Portugais :	2 heures	14 heures
Roumain :	1 heure	7 heures
Russe :	1 heure	7 heures
Serbo-croate :	1 heure 45	12 heures 15

- Enfin, les émissions à destination des communautés étrangères en France ont atteint en 1987 un volume de près de 450 heures de programmes à caractère culturel, social et d'informations à destination -principale- des communautés portugaises, arabes, africaines, yougoslaves, espagnoles, turques, et asiatiques (vietnamiennes, cambodgiennes et laotiennes).

2°) Une gamme importante d'actions de coopération.

Mais l'audience de R.F.I. ne se limite pas à son programme mondial et à la diffusion de ce volume d'émissions en direct sur ondes courtes qui correspondent en quelque sorte à sa mission de souveraineté. R.F.I. a également développé une palette appréciable d'actions de coopération visant à la fois à servir la cause de la francophonie et à promouvoir les différentes cultures de l'espace francophone, tout en contribuant au développement des médias dans les pays partenaires, en particulier ceux d'Afrique, de l'Océan Indien et des Caraïbes.

- C'est dans ce cadre que s'inscrit l'activité dite de transcription de R.F.I. qui, comme la plupart des grandes radios internationales, produit et fournit des programmes spécifiques destinés à être diffusés par des radios étrangères.

Le service des programmes de la coopération réalise ainsi 520 heures de programmes spécifiques par an, à 90% en français, auxquelles s'ajoutent des reprises d'émissions des chaînes nationales de Radio France. Après copie, environ 25.000 heures de programmes par an sont ainsi envoyées à plus de 110 stations réparties dans 55 pays d'Afrique, de l'Océan Indien et des Caraïbes.

Si l'effort est moindre pour le reste du monde, le service des programmes enregistrés réalise toutefois annuellement plus de 100 heures de programmes spécifiques et diffuse environ 12.500 heures de programmes par le canal des services culturels des ambassades françaises à l'étranger.

- Par ailleurs, R.F.I. a créé en son sein une agence de production écrite et sonore, M.F.I. ("Médias France Intercontinents"), qui a pour rôle de fournir aux médias d'Afrique et de l'Océan Indien les éléments d'information et de documentation dont ils ont besoin et qu'ils ne peuvent se procurer par leurs propres moyens.

Son service de production écrite fournit ainsi chaque année des centaines d'articles et de fiches documentaires aux journaux et radios d'une quarantaine de pays francophones tandis que son service de production sonore (ou "moniteur") diffuse chaque jour deux émissions pour les journaux parlés des radios de 26 pays d'Afrique et de l'Océan Indien.

- D'autres actions de coopération conduites par R.F.I. visent en outre :

- . à développer un service de documentation destiné à mieux faire connaître la musique et la chanson francophones,
- . à éditer des livres et des disques pour mieux faire connaître les cultures du monde noir francophone,
- . à participer à la formation des personnels de radios partenaires,
- . et à publier une revue pour tenir ses correspondants au courant de l'évolution des médias dans le monde.

Si elles accordent une large priorité à l'Afrique, ces diverses actions rencontrent en tout cas un réel succès et contribuent, avec des produits adaptés, au rayonnement de la langue et de la culture françaises.

*

* *

C - Les lacunes du dispositif.

Ce constat sommaire -s'il comporte des aspects positifs importants- met aussi en lumière, de prime abord, les deux limites principales du dispositif actuel : l'absence -ou la quasi absence- de R.F.I. dans certaines régions ; et les faiblesses de la "mondialisation" de R.F.I.

1°) L'absence ou la quasi absence de R.F.I. dans des zones importantes

La première faiblesse réside, sans nul doute, dans le fait que R.F.I. demeure très mal, voire pas du tout, entendue dans d'importantes régions du monde.

Cette donnée doit être rapprochée de la priorité -parfois trop exclusive- accordée à l'action menée en Afrique francophone, au point de négliger une présence minimale dans des zones aussi importantes que, par exemple, la majeure partie du continent asiatique.

De surcroît, les enquêtes les plus récentes ont souligné la mauvaise qualité des conditions de réception de R.F.I., même dans des régions *a priori* correctement "couvertes", telles que l'Afrique francophone.

On ne peut dès lors qu'être frappé -pour le déplorer- par le décalage existant entre les ambitions affichées par R.F.I. et les résultats actuels. L'audience de R.F.I. apparaît encore, trop souvent, symbolique. La mondialisation de sa diffusion doit donc être le premier objectif visé.

2°) Les faiblesses de la "mondialisation" de R.F.I.

Cette mondialisation de la diffusion doit, par ailleurs, trouver son complément naturel dans la multiplication des langues étrangères utilisées dans les programmes.

Il faut à cet égard relever que les onze langues étrangères dans lesquelles émet R.F.I. relèguent la radio française très loin derrière ses concurrents naturels : la B.B.C. Internationale utilise,

pour sa part, 37 langues différentes, tandis que la "Deutsche Welle" émet en 34 langues étrangères.

C'est dire que les progrès -relatifs- accomplis dans le domaine du volume des émissions ne doivent pas dissimuler des lacunes persistantes du dispositif actuel. Le retard accumulé pour l'extension des langues étrangères est, pour sa part, considérable et obère largement un progrès réel de l'audience de R.F.I. dans le monde.

Il apparaît ainsi que, si des efforts conséquents ont été consentis dans la période récente, les résultats demeurent à ce jour insuffisants.

*

* *

- CHAPITRE II -

- DES PROGRES RECENTS POUR UNE AUDIENCE QUI DEMEURE NOTOIREMENT INSUFFISANTE -

A - Le premier plan quinquennal de développement de R.F.I. (1983-1987) : une volonté de relance de l'action radiophonique internationale.

1°. Les objectifs : une véritable mise à niveau de l'action radiophonique extérieure de la France

Portant sur une période de cinq ans à partir de janvier 1983, le premier plan de développement de R.F.I. visait à porter l'action radiophonique extérieure de la France au niveau de celle de l'Allemagne fédérale et de la Grande-Bretagne, ses voisins et partenaires les plus comparables.

Dans cet esprit, les objectifs prioritaires de ce plan étaient au nombre de trois :

- la mondialisation de la diffusion de R.F.I., qui supposait un puissant effort en direction notamment de vastes zones, jusqu'ici négligées, telles que l'Asie et le Pacifique, et, en particulier, la constitution d'une grande rédaction d'information -le "service mondial"- fonctionnant 24 heures sur 24 ;

- l'accroissement substantiel du nombre de langues étrangères utilisées par R.F.I., qu'il s'agissait de faire passer de 7 fin 1982 à 19 fin 1987.

- enfin, une progression spectaculaire du volume global d'émissions qui devait être porté de 125 heures hebdomadaires en 1982 à 750 heures hebdomadaires en 1987.

Ces objectifs supposaient, dans l'esprit des auteurs du plan, des moyens techniques, humains et naturellement financiers fortement accrus :

- s'agissant des équipements de diffusion, le plan de développement prévoyait la mise en service, dans les cinq ans, d'une antenne circulaire de T.D.F. et de neuf émetteurs supplémentaires ainsi répartis : 1 à Allouis-Issoudun et, surtout, 8 hors du territoire métropolitain (4 à Montsinery, en Guyane, et 4 à La Réunion) ;

- concernant les moyens en personnels, la réalisation des objectifs du plan de développement reposait sur un puissant effort visant à porter les effectifs de R.F.I. à 700 agents permanents, soit environ 430 agents supplémentaires par rapport à l'effectif existant en 1982 ;

- enfin, en matière de crédits de fonctionnement, la mise en oeuvre intégrale de ce plan de développement supposait, selon ses auteurs, pour R.F.I., un budget annuel de fonctionnement de 475 millions de francs, dont 160 millions pour les équipements de diffusion et 315 millions pour les divers coûts de production.

Tels étaient les objectifs du plan de développement, examiné en conseil interministériel le 1er mars 1982 et adopté par le Gouvernement.

2°) Les réalisations : un simple sauvetage de l'action radiophonique extérieure malgré des progrès incontestables

Force est toutefois de constater que, tout en bénéficiant d'une toute relative priorité dans un contexte de rigueur budgétaire, Radio France Internationale n'a pas disposé, loin s'en faut, de 1983 à 1987, des engagements financiers qui lui auraient permis d'assurer une mise en oeuvre intégrale de ce plan de développement. Ses objectifs ambitieux se sont ainsi réduits, au fil des ans, à la simple réalisation d'un plan de sauvetage, parant au plus pressé et laissant, au bout du compte, R.F.I. très éloignée de ses principaux concurrents européens et internationaux.

Certes, des progrès incontestables ont été réalisés. Le principal acquis réside assurément dans l'accroissement spectaculaire du volume total des émissions : avec plus de 850 heures de programmes hebdomadaires, R.F.I. a même dépassé les prévisions établies en 1982. Ce résultat appréciable est toutefois principalement imputable aux émissions en langue française. Pour deux séries de raisons :

- R.F.I. a pu accéder à un ensemble de réseaux câblés nord-américains, ce qui n'avait pas été envisagé en 1982 ;

- par ailleurs, les contraintes imposées à R.F.I. en matière d'effectifs ne lui ont pas permis de créer les programmes prévus en langues étrangères, la conduisant très souvent à diffuser des programmes déjà existants en français en lieu et place des émissions prévues en langues étrangères.

Il est ainsi à craindre, tout en se félicitant du redressement quantitatif ainsi opéré, que R.F.I. ait alors réalisé le plus facile, même s'il y a fallu de profondes modifications dans les modes de travail de son personnel et un remarquable effort de productivité. Il demeure, en tout cas, que, pour la plupart, les objectifs du plan quinquennal n'ont pu être atteints, laissant persister de profondes insuffisances et la nécessité de combler un retard international encore inacceptable.

*

* *

B - Des insuffisances graves et persistantes.

1°. Des réalisations très éloignées des ambitions affichées

Les moyens accordés à R.F.I. n'ont pas été à la hauteur des ambitions affichées :

- trois émetteurs nouveaux (en Guyane française) seulement ont été mis en service avant la fin 1987 sur les neuf prévus ;
- l'accroissement des effectifs (423 agents en 1987 au lieu des 700 envisagés) n'a pas été davantage conforme aux prévisions ;
- enfin, les moyens financiers (363 millions de crédits de fonctionnement en 1987 alors que 475 millions étaient prévus par le plan quinquennal) n'ont été que chichement accordés à R.F.I., notamment à partir de 1985, au moment même où un second souffle aurait dû être donné à l'effort entrepris pour assurer l'achèvement du plan de développement.

Ce plan n'a ainsi pu être réalisé dans ses dimensions principales :

- la mondialisation de la diffusion s'est trouvée freinée, qu'il s'agisse du nouveau retard pris dans les extensions prévues en Asie et dans le Pacifique, des progrès modestes accomplis en Amérique latine, ou de l'absence -fin 1987- d'émissions en langue arabe diffusées par R.F.I. en ondes courtes ;
- le "service mondial" en français lui-même a souffert de sa relative spécialisation africaine qui désoriente souvent les auditeurs des autres continents ; là encore, faute de moyens, les projets d'émissions spécialisées en langue française pour un auditoire d'une zone géographique déterminée n'ont pu être menés à bien ;
- enfin, les prévisions en matière d'émissions en langues étrangères n'ont pu être respectées : dix langues étaient utilisées seulement fin 1987 au lieu des dix-neuf prévues, en raison principalement de l'impossibilité pour R.F.I. de recruter un nombre suffisant de collaborateurs.

2°). Des faiblesses aggravées par l'insuffisante notoriété de R.F.I. en France

Les lacunes persistantes du dispositif de R.F.I. n'ont ainsi pu être corrigées de manière déterminante, du fait de l'exécution incomplète de son premier plan de développement. Ses faiblesses se sont par ailleurs trouvées aggravées par le manque de notoriété de R.F.I. en France même.

Cette insuffisance trouve son origine dans une situation exceptionnelle -et, à notre connaissance, unique parmi les grandes radios internationales : **Radio France Internationale n'est pas équipée pour émettre sur son propre territoire, la France !** A ce jour, R.F.I. n'est diffusée qu'en région parisienne seulement et, de surcroît, en ondes moyennes, dont l'émission est à la fois techniquement médiocre et peu conforme aux habitudes d'écoute.

Sans même parler des émissions destinées aux communautés étrangères résidant en France -qui y perdent l'essentiel de leur audience potentielle-, nous y voyons, entre autres, deux conséquences extrêmement dommageables :

- en premier lieu, R.F.I. n'est pas mise en situation de remplir la mission qui devrait être la sienne de favoriser la présence économique française à l'étranger : méconnue en France même, elle ne parvient pas à attirer les annonceurs français qui ne la perçoivent pas comme un support publicitaire satisfaisant ; elle ne saurait dès lors davantage accroître substantiellement ses crédits de fonctionnement par des ressources publicitaires ;

- faut-il, par ailleurs, ajouter que le financement de R.F.I. étant, pour l'essentiel, assuré sur fonds publics, les parlementaires que nous sommes -et qui sont appelés à voter le budget assurant le fonctionnement de R.F.I.- ne sont pas en mesure de porter un jugement régulier sur la façon dont "la voix de la France" est diffusée ! Comment s'accommoder d'un tel paradoxe ?

Cette situation est d'autant plus regrettable que le ministère de la défense avait, à cette fin, libéré une place sur la modulation de fréquence parisienne, mais que cette fréquence a été attribuée par l'instance de régulation de l'audiovisuel à une station destinée aux communautés africaines de la région parisienne...

*

* *

C - Un retard international qui doit être comblé.

1°. La place de R.F.I. dans le concert des radios internationales

En l'état, Radio France Internationale n'occupe encore aujourd'hui que la huitième place parmi les radios internationales. Elle vient après :

- . Radio Moscou,
- . Radio Pékin,
- . la "Voix de l'Amérique" (VOA),
- . la BBC internationale,
- . la Deutsche Welle,
- . Radio Tirana,
- . et Radio Berlin Internationale (R.D.A.)

Ce classement est élaboré par l'annuaire statistique de la Deutsche Welle en retenant comme critère le volume d'émissions hebdomadaires exprimé en heures fréquence. S'il traduit un progrès substantiel -quoique insuffisant- de R.F.I. au cours des années 1980, il apparaît toutefois particulièrement favorable à la station française par rapport à son audience réelle.

Certes, l'évaluation de l'audience d'une radio internationale ne peut être mesurée de façon aussi précise qu'une radio nationale ou périphérique émettant sur le territoire national. L'estimation du nombre d'auditeurs se heurte, en matière de diffusion internationale, à des difficultés souvent insurmontables :

- difficultés politiques, dans des pays -comme les pays de l'Est- où un sondage serait apparenté à une activité d'espionnage ;

- difficultés techniques, dans la mesure où il est souvent difficile de constituer un échantillon satisfaisant dans des pays où les données disponibles sont insuffisantes et où les sondages sont, en pratique, effectués dans les seules villes importantes, ignorant souvent les zones rurales ;

- difficultés financières, enfin, qui s'avèrent souvent décisives pour des sondages à l'étranger très onéreux et qui devraient être effectués à périodicité régulière pour déboucher sur des résultats fiables.

Ces obstacles expliquent que R.F.I. utilise principalement, pour estimer son audience, le traitement du courrier reçu et les "taux de pénétration" de la station déterminés par quelques sondages effectués par grandes zones ; ces informations sont complétées par les résultats d'enquêtes de la direction de la Communication du ministère des Affaires étrangères, comme l'opération "Rose des Vents" conduite en 1987.

Procédant par extrapolations à partir des taux d'écoute mesurés dans des pays-témoins, l'auditoire régulier de R.F.I. est ainsi estimé à environ **trente millions d'auditeurs fidèles**. Si l'on admet que ce chiffre doit être multiplié par 2,5 pour obtenir l'auditoire global de la station, une estimation large de l'auditoire non fidélisé de R.F.I. peut avoisiner les 80 millions d'auditeurs. A titre de comparaison, la BBC revendique pour sa part, selon les mêmes critères, plus de 120 millions d'auditeurs réguliers -dont un quart dans le sous-continent indien-.

C'est dire, sans même revenir ici sur l'insuffisance de son dispositif de diffusion, sur la modestie de ses émissions en langues étrangères et sur le caractère symbolique de sa "pénétration" en dehors du continent africain, que l'audience effective de R.F.I. accuse encore un retard inacceptable sur les grands radiodiffuseurs internationaux.

Par delà la multiplication des heures de programmation - qui ne constitue qu'un moyen-, l'objectif de R.F.I. doit évidemment être d'accroître le nombre de ses auditeurs, même si, étant devenue un concurrent moins négligeable pour les autres radios

internationales, elle doit se heurter désormais à davantage de réticences.

2°). L'absence d'une solution de substitution à moyen terme

Il reste toutefois d'autant plus impératif d'élargir cette audience notoirement insuffisante que les émissions radiophoniques à destination de l'étranger en ondes courtes demeurent une action extérieure d'avenir.

Il faut ici écarter l'idée que la radiodiffusion internationale en ondes courtes serait une technique d'ores et déjà dépassée, appelée prochainement à être remplacée -dans le bouleversement actuel du "paysage audiovisuel" -par des méthodes de propagation plus modernes. On ne saurait à cet égard mieux dire que M. Michel Péricard dans son rapport au Premier ministre du 30 décembre 1987 sur la politique audiovisuelle extérieure de la France: "le rôle déterminant de l'onde courte (...) semble assuré à moyen terme, non seulement selon les experts de R.F.I. mais également selon ceux de ses concurrents. Au delà, comme l'a relevé en octobre 1984 un rapport d'audit de "BBC international services", quand bien même les nouvelles techniques de radiodiffusion rendraient obsolète l'onde courte, celle-ci n'en demeurerait pas moins indispensable pour des raisons de sécurité politique (coût de brouillage égal à celui de l'émission) et ne saurait, par suite, être sacrifiée".

Deux séries de facteurs viennent conforter ces conclusions.

En premier lieu, sur le plan technique, la radiodiffusion directe par satellite ne connaîtra vraisemblablement pas le même développement que celui promis à la télévision directe en raison des investissements élevés qu'elle suppose pour un agrément d'écoute médiocre puisque exigeant un appareil de réception fixe. Des inconvénients analogues entraveront aussi le développement d'une diffusion par câble d'un satellite de télécommunication. Enfin, une rediffusion en modulation de fréquence d'un satellite de télécommunication ne saurait s'étendre, pour des raisons politiques

évidentes, à des pays où la liberté de l'information n'existe pas et se heurterait ailleurs à d'importantes difficultés juridiques dans la mesure où la radiodiffusion par voie hertzienne est, dans la plupart des pays, réservée aux nationaux.

En second lieu, les investissements considérables réalisés ou prévus par les concurrents internationaux de R.F.I. pour accroître leurs parcs d'émetteurs respectifs, soulignent, si besoin était, l'intérêt maintenu, dans un avenir prévisible, de la diffusion en ondes courtes et des instruments actuels d'action radiophonique extérieure.

C'est pourquoi il convient de porter enfin un remède efficace à l'insuffisance des moyens de Radio France Internationale, qu'il s'agisse de ses équipements ou de ses effectifs ou de ce qui demeure le nerf de la guerre -fût-elle radiophonique-, à savoir ses moyens de financement.

*

* *

- DEUXIEME PARTIE -

**L'INADAPTATION PERSISTANTE DES MOYENS DE RADIO
FRANCE INTERNATIONALE A SES AMBITIONS
LEGITIMES**

- CHAPITRE I -

- L'INADEQUATION DES MOYENS HUMAINS ET TECHNIQUES -

A - Des équipements insuffisants et vétustes.

1°). Le constat : des moyens de diffusion gravement lacunaires.

L'inadaptation actuelle des moyens de R.F.I. à ses légitimes ambitions résulte d'abord de l'insuffisance de ses équipements de diffusion. Cette faiblesse apparaît clairement dans les moyens de diffusion de R.F.I. en ondes courtes, qui demeurent les principaux - même si R.F.I. utilise d'autres gammes de fréquences (ondes moyennes, modulation de fréquence) et d'autres modes de diffusion (distribution sur réseaux câblés, "moniteur" diffusant par voie hertzienne une sélection de programmes).

La diffusion en ondes courtes n'a jusqu'à une date récente reposé que sur des émetteurs situés sur le territoire métropolitain, expliquant largement les difficultés rencontrées par R.F.I. pour étendre son audience. C'est il y a moins de vingt ans que l'extension et la modernisation des équipements existants ont été entreprises, permettant à R.F.I. d'accroître sa capacité de diffusion, principalement en Afrique et en Europe de l'Est.

Radio France Internationale émet aujourd'hui à partir de 24 émetteurs français auxquels doivent être ajoutées les heures d'émetteurs louées sur des centres étrangers.

- Sur le territoire métropolitain, le centre d'Allouis-Issoudun dispose de 20 émetteurs : 8 de 500 kw et 12 de 100 kw. Ces émetteurs peuvent travailler sur 88 antennes, dont la plupart sont directives, à destination de la plupart des régions du monde.

- Hors métropole, le centre de Montsinéry, en Guyane, comprend 4 émetteurs de 500 kw qui peuvent travailler sur 11 antennes directives à destination de l'Afrique de l'Ouest et du continent américain.

Par ses accords de location d'heures d'émetteurs avec la société gabonaise Africa n° 1 d'une part et, plus récemment, avec la N.H.K. japonaise, R.F.I. dispose par ailleurs de deux autres sites à l'étranger :

- à Moyabi, au Gabon, le centre d'émetteurs comprend 4 émetteurs de 500 kw qui peuvent émettre sur 8 groupes d'antennes à destination de l'Afrique, du Maghreb, de l'Europe et du Proche-Orient ;

- à Yamata, au Japon, R.F.I. peut également accéder à un centre comportant 4 émetteurs de 300 kw et 4 émetteurs de 100 kw qui peuvent ainsi diffuser, à partir de 17 groupes d'antennes, à destination de la Chine orientale, du Sud-Est asiatique mais aussi de l'Europe et de l'Amérique du Sud.

Malgré le recours à ces pis-allers -la location d'heures fréquence auprès d'autres radiodiffuseurs internationaux-, ce dispositif d'ensemble demeure notablement insuffisant et souligne l'infériorité de R.F.I. par rapport à ses concurrents internationaux.

2°). Des équipements vieillissants, en faible expansion et au développement incertain. ∅

Les équipements actuels de R.F.I. appellent trois observations.

- Il s'agit d'abord d'équipements qui, par delà leur insuffisance quantitative, sont, pour une part appréciable d'entre eux,

obsoletés : 8 des principaux émetteurs de R.F.I. datent de 1974 ; et 12 autres sont vieux de plus d'un quart de siècle puisqu'ils datent de 1962. Ce vieillissement des moyens de diffusion contribue à souligner l'insuffisance des capacités techniques de diffusion de la station française.

- Ces équipements n'ont pas connu par ailleurs - nous l'avons vu - l'accroissement attendu à l'occasion de la mise en oeuvre du premier plan quinquennal de développement de R.F.I. Ce plan de développement prévoyait, à l'échéance 1987, la mise en service de 9 nouveaux émetteurs (4 à Montsinéry, 4 à Allouis-Issoudun, accompagnés d'une antenne circulaire tournante, et 1 à La Réunion). Au bout du compte, seuls les émetteurs prévus à Montsinéry - dont la construction avait d'ailleurs été décidée dès 1979 - ont été effectivement mis en service, au moment même où se produisait une multiplication des programmes.

- Enfin, ce développement indispensable des moyens techniques de R.F.I. demeure aujourd'hui encore incertain. L'exemple des moyens de diffusion de R.F.I. en Asie est à cet égard révélateur. Après la dénonciation de l'accord d'échanges de fréquence avec Radio-Pékin et dans l'attente de la construction d'équipements de diffusion en Asie, R.F.I. ne disposait plus de moyens satisfaisants pour faire entendre la voix de la France en Asie. Tel est en particulier le cas en Asie du Sud-Est - et notamment dans la péninsule indochinoise rattachée à la France par tant de liens historiques et où le "silence radio" n'est interrompu, depuis 1984, que quelques heures par jour.

Pour remédier à cette quasi-absence tout à fait choquante dans cette région dont l'importance ne cesse de croître dans le monde contemporain, il est impératif que R.F.I. dispose d'un émetteur en Asie. On ne peut à cet égard que déplorer les contretemps successifs relatifs à la construction d'un tel émetteur. La situation troublée au Sri-Lanka a d'abord conduit le gouvernement à souhaiter que R.F.I. recherche un autre site d'accueil pour cet équipement de diffusion. Puis les pourparlers engagés avec les autorités thaïlandaises pour la construction d'un site-relais à Bangkok ont été momentanément interrompus. Aujourd'hui encore, aucune solution définitive n'a été officiellement annoncée. Même si le projet n'est pas abandonné et si les conversations ont repris, le dossier chemine avec une extrême lenteur et supposera encore, avec l'accord définitif des

autorités thaïlandaises, plusieurs années d'études techniques avant sa mise en oeuvre éventuelle.

Dans ces conditions, la décision des pouvoirs publics de donner à R.F.I. la possibilité de louer, dans l'attente de la mise en service de ses propres émetteurs, des heures fréquence à des partenaires étrangers dans cette région du monde est incontestablement positive : c'est ainsi que les accords conclus, au cours du second semestre 1988, d'une part avec la N.H.K. japonaise, d'autre part avec les autorités chinoises, ont permis de faire faire immédiatement de substantiels progrès à la diffusion des programmes de R.F.I. en Asie, et singulièrement dans le Sud-Est asiatique. Ces accords, pour utiles qu'ils soient, ne sauraient toutefois occulter la nécessité pour R.F.I. de disposer d'équipements propres adaptés, à la hauteur des efforts consentis par ses principaux concurrents internationaux.

3°. Un retard accentué par rapport aux grands radiodiffuseurs internationaux.

Le développement technique de Radio France Internationale a ainsi été gravement délaissé. Les équipements actuels de R.F.I. font pâle figure face à ceux des grands radiodiffuseurs internationaux occidentaux. Pour s'en tenir aux seuls émetteurs en ondes courtes :

- la "Voix de l'Amérique" dispose de 105 et bientôt de 120 émetteurs répartis sur plusieurs dizaines de sites ;
- la B.B.C. dispose de plus de 80 émetteurs et de 11 sites à l'étranger ;
- la Deutsche Welle dispose enfin de 35 émetteurs et de 7 sites à l'étranger.

L'examen des projets d'investissement, dans les années à venir, de ces grandes radios renforce encore ce constat défavorable à R.F.I. :

- dans la prochaine décennie, la "Voix de l'Amérique" prévoit la mise en service de 150 nouveaux émetteurs, dont 100 en remplacement des

équipements existants, avec des investissements de l'ordre de 1,5 milliard de dollars !

- la B.B.C. a prévu pour sa part d'investir 100 millions de livres pour le renouvellement et l'accroissement de ses équipements en ondes courtes, en particulier à Hong-Kong, à Singapour et aux Seychelles ;

- la Deutsche Welle, pour sa part, envisage également d'améliorer ses moyens de diffusion en ondes courtes par la création d'un nouveau centre et le transfert de la station existante au Sri-Lanka.

Au moment même où l'on assiste à la multiplication de ses programmes, R.F.I. se doit impérativement de combler son retard en matière d'équipements. Cet effort d'investissement est -ne nous le cachons pas- lourd. Mais il conditionne absolument la réussite de tout développement de notre action radiophonique internationale. Il n'y a pas, à ce jour, de solution de substitution durable à la création de nouveaux centres émetteurs et à la multiplication des sites de diffusion à l'étranger.

*

* *

B - Des moyens humains qui font cruellement défaut.

1°). Le constat : des effectifs gravement insuffisants dont la progression est trop modeste.

A côté de ces équipements techniques insuffisants, l'inadaptation flagrante des moyens de R.F.I. à ses ambitions réside dans la faiblesse des moyens humains mis à sa disposition.

Radio France Internationale dispose aujourd'hui, en tout et pour tout, de 432 agents permanents, toutes catégories confondues. Seuls pourraient être ajoutés à ce total les personnels de T.D.F.

(Télédiffusion de France) chargés de la diffusion des programmes de R.F.I., ainsi -naturellement- que les nombreux collaborateurs occasionnels et correspondants à l'étranger qu'utilise la station.

Le tableau suivant, précisant l'évolution des effectifs de R.F.I. au cours des dernières années, souligne en outre qu'après une progression modeste depuis le début des années 1980, le nombre d'agents de R.F.I. n'a pas progressé au cours des trois dernières années.

	Nombre d'agents	Evolution
1983	316	+ 13,3%
1984	365	+ 15,5%
1985	380	+ 4,1%
1986	431	+ 13,4%
1987	430	- 0,2%
1988	432	+ 0,4%

2°). Des effectifs qui n'ont pas suivi la progression du volume des programmes.

R.F.I. souffre ainsi d'un manque cruel de moyens humains, d'autant plus ressenti que s'est aggravé l'écart entre le niveau des effectifs et le volume des émissions réalisées. Alors que le volume horaire des émissions a doublé depuis 1983, le nombre d'agents n'a évolué que dans des proportions très moindres.

Le plan de développement 1983-1987 reposait ainsi sur l'hypothèse que, pour produire environ 480 heures de programmes originaux par semaine, un effectif de 700 agents était nécessaire. Si l'objectif du volume hebdomadaire des émissions a été globalement atteint même si le volume d'émissions en langues étrangères est resté très en-deça des prévisions-, le fossé s'est creusé en matière

d'effectifs entre les prévisions et les réalisations -faisant apparaître un déficit considérable de plus de 250 agents.

Les résultats obtenus ont pu l'être grâce à un remarquable effort de productivité -salué par l'Inspection des finances et par la Cour des comptes- qui aurait normalement permis d'achever les objectifs du plan 1983-1987 avec un gain de 15% par rapport aux moyens humains initialement prévus.

Mais tout effort a sa limite. Elle est aujourd'hui atteinte. Les exemples d'insuffisance flagrante de moyens abondent. Faute de moyens suffisants pour créer de nouveaux postes, il n'est désormais d'autres ressources que de puiser, en les affaiblissant, dans les moyens existants. Il en résulte un sentiment de malaise, que les mouvements de grève de l'automne 1988 ont illustré. Cette situation risque ainsi de compromettre l'effort entrepris au cours des dernières années. **C'est pourquoi il est aujourd'hui impérieux de mettre les effectifs de R.F.I. en adéquation avec les objectifs qui lui sont assignés.**

3°. Des effectifs disproportionnés par rapport à ceux des concurrents internationaux de R.F.I.

Ce faisant, il ne s'agirait d'ailleurs que de combler une faible partie de la disproportion actuelle entre le nombre des collaborateurs permanents de R.F.I. et celui des grandes radios internationales dont elle a l'ambition de se rapprocher -à défaut de les égaler :

- la Deutsche Welle dispose ainsi de 1.500 collaborateurs permanents ;

- quant à la B.B.C. et à la "Voix de l'Amérique", elles disposent chacune de 3.000 agents permanents, soit six fois les effectifs de R.F.I. !

Il s'agit là d'un problème qui, en raison même des proportions atteintes, est désormais incontournable. Il va de soi que R.F.I. ne saurait être soumise aux règles générales de réduction annuelle de 1,5% des effectifs. Il est clair au contraire que le

développement de R.F.I. ne peut plus être conçu sans un substantiel et rapide renforcement de ses moyens en personnel.

Mais, comme l'inadaptation de ses équipements, l'inadéquation des effectifs de Radio France Internationale trouve naturellement son origine dans les conditions actuelles de son financement, insuffisant dans son montant et critiquable dans ses origines.

*

* *



- CHAPITRE II -

- L'INSUFFISANCE QUANTITATIVE ET QUALITATIVE DES RESSOURCES DE R.F.I. -

A - Un niveau de financement insuffisant : des moyens contradictoires avec les ambitions affichées.

1°). La structure et l'évolution du budget de R.F.I.

La structure du budget de R.F.I. comporte traditionnellement deux postes principaux : les concours de l'Etat et la redevance, auxquels s'ajoutent quelques ressources annexes.

- Les concours de l'Etat. Jusqu'en 1983, on peut considérer que le ministère des Affaires étrangères et le ministère de la Coopération finançaient la quasi totalité des frais de production des émissions réalisées dans le cadre de l'action radiophonique extérieure.

Les frais de diffusion étaient pour leur part pris en charge en totalité par la redevance qui versait, sous forme de préciput, une dotation annuelle directement à T.D.F. Ce n'est qu'à partir de 1984 que le règlement des frais de diffusion a été effectué à T.D.F. par R.F.I. dont le budget a été augmenté en conséquence.

Depuis 1983, les concours de l'Etat ont été les suivants :

. 1983 : 98,457 millions de francs soit 38,9% de l'ensemble des ressources de R.F.I.

. 1984 : 116,624 millions de francs soit 37,3% de l'ensemble des ressources de R.F.I.

. 1985 : 71,427 millions de francs soit 19,5% de l'ensemble des ressources de R.F.I.

. 1986 : 5,573 millions de francs soit 1,5% de l'ensemble des ressources de R.F.I.

. 1987 : 5,573 millions de francs soit 1,4% de l'ensemble des ressources de R.F.I.

. 1988 : 41,550 millions de francs soit 10,2% de l'ensemble des ressources de R.F.I.

Mises à part les émissions spécifiques financées par le Fonds d'action sociale ou d'autres administrations telles que le ministère de la Culture, ces concours de l'Etat proviennent désormais essentiellement du ministère des Affaires étrangères. Cette participation elle-même est toutefois aujourd'hui très modeste en raison des conséquences de la décision de "débudgétisation" du financement de R.F.I. prise en 1985. Cette participation n'intervient en outre jusqu'alors que pour des objectifs d'équipement et non pour la prise en charge du fonctionnement de l'action radiophonique internationale.

- La redevance. Le poids de la redevance dans le financement de R.F.I. depuis 1983 est inversement proportionnel à celui de la part du ministère des Affaires étrangères. La "débudgétisation" de l'action radiophonique extérieure a été en effet compensée par un accroissement de la redevance dans les ressources de R.F.I.

De 57% en 1983, la part de la redevance devait en effet atteindre 92,8% en 1987. La décision de remettre à la charge du budget de l'Etat le financement de nouvelles dépenses d'équipement a toutefois ramené cette part à 87,5% en 1988.

- Les ressources complémentaires. Pour le reste, les autres sources -marginales- du financement de R.F.I. ont une double origine :

. ses ressources propres -relativement modestes - proviennent de la publicité, des produits financiers résultant des

placements financiers réalisés par la société, et de quelques prestations de services ;

. enfin, des produits exceptionnels peuvent provenir en particulier d'excédents de publicité ou de reprises de provisions constituées antérieurement.

2°). L'exécution très partielle du plan de développement et le budget de R.F.I. en 1988.

Le tableau suivant récapitule ainsi le budget de R.F.I. pour l'exercice 1988 :

**RADIO FRANCE INTERNATIONALE
BUDGET DE L'EXERCICE 1988
ETAT PREVISIONNEL DES RECETTES ET DEPENSES (*)**

DEPENSES	MONTANT	RECETTES	MONTANT
Achat & variations de stocks	13,0	Redevance	365,1
Services extérieurs (1)	193,7	Publicité	3,5
Autres services extérieurs	16,7	Recettes commerciales	0,3
Impôts et taxes	7,1	Services aux administrations	5,2
Charges de personnel - dont :	129,2	Subventions d'exploitation	0,0
Appointements et H.S.	102,0	Produits financiers	5,0
Intermittents	25,6	Recettes diverses	0,6
Occasionnels	1,6		
Charges de gestion courante	7,8	----- TOTAL	379,7
Charges financières	0,1		
Charges exceptionnelles et pénalités	0,0		
Dotations aux amortissements & provisions	12,1		
----- TOTAL	379,7		

(*) en millions de francs

(1) Dont : T.D.F. : 126,8

Il convient cependant d'ajouter à ces 379,7 millions de francs d'une part 2,5 millions de subventions du ministère des Affaires étrangères, et d'autre part 4 millions d'excédents de publicité au titre des émissions en langue arabe lancées en 1988.

Le budget total de R.F.I. pour 1988 ne s'élève toutefois ainsi, tous comptes faits, qu'à 386,2 millions de francs.

C'est assez souligner -une fois encore- l'exécution très partielle du plan de développement élaboré -et adopté- en 1982 et qui impliquait, à son achèvement présumé en 1987, un coût de fonctionnement annuel de 475 millions de francs.

C'est dire l'incapacité pratique dans laquelle R.F.I. s'est trouvée d'atteindre les objectifs qui lui avaient été assignés, l'inadaptation des moyens humains et techniques n'étant que la conséquence inéluctable de l'insuffisance patente de ses moyens financiers.

3°. Des ressources sans comparaison avec celles des grands radiodiffuseurs internationaux.

Il apparaît, ici encore, clairement que R.F.I. n'est pas en mesure de soutenir la comparaison avec ses grands concurrents internationaux.

Sans même parler de la "Voix de l'Amérique" -dont les capacités sont hors d'atteinte pour R.F.I.-, les deux radios internationales avec lesquelles R.F.I. a pour ambition de rivaliser disposent de ressources financières sans commune mesure :

- la Deutsche Welle disposait pour l'année 1987 de 220 millions de marks, soit environ 725 millions de francs ;

- et le budget de la B.B.C. atteignait pour son action internationale environ 95 millions de livres, soit un budget annuel de l'ordre de 900 millions de francs.

Le budget de R.F.I. est ainsi à peine supérieur au tiers de celui de la B.B.C. et à la moitié de celui de la Deutsche Welle. Alors même que le retard pris par notre action radiophonique extérieure suppose, en particulier, un puissant effort - particulièrement onéreux- en matière d'investissements techniques, c'est, à soi seul, constater que Radio France Internationale n'a pas été dotée de ressources suffisantes pour porter "la voix de la France" au niveau de ses partenaires européens.

Le financement, quantitativement très insuffisant de R.F.I., apparaît de surcroît critiquable dans sa composition.

*

* *

B - Des modalités de financement critiquables : la question de la "rebudgétisation" du financement de R.F.I.

1°). Le processus de "débudgétisation" du financement de R.F.I.

Lors de la création de R.F.I. dans sa forme actuelle en 1983, le financement de l'action radiophonique extérieure était traditionnellement assuré dans des proportions qui demeuraient assez comparables, d'une part par un prélèvement sur les recettes de la redevance (finançant notamment les frais de diffusion en ondes courtes), d'autre part par une dotation budgétaire du ministère des Affaires étrangères (assurant l'essentiel des dépenses de production).

Le plan de développement adopté en 1982 prévoyait d'ailleurs une répartition des dépenses d'exploitation et

d'équipement de l'action radiophonique extérieure sur les bases suivantes :

- . 60% à la charge de la redevance,
- . et 40% à la charge du ministère des Affaires étrangères.

Mais, en 1985, intervint la décision de "débudgétisation" d'un certain nombre d'actions inscrites jusque là au budget de l'Etat. Cette décision se traduit pour R.F.I. par une réduction spectaculaire de la contribution du ministère des Affaires étrangères qui aboutit à sa quasi-disparition en 1986.

Le principe d'une "rebudgétisation" partielle, des ressources de R.F.I. fut ensuite à plusieurs reprises posé, sans être pour autant suivi d'effets substantiels.

2°). Les inconvénients d'une situation sans équivalent.

On ne saurait cependant mésestimer la triple critique que suscite le financement quasi exclusif de l'action radiophonique extérieure par la redevance.

- Sur le plan financier, la situation de R.F.I. ne peut que se trouver fragilisée par sa dépendance accrue par rapport à la redevance, ne serait-ce qu'en raison des fluctuations de cette dernière, de ses difficultés de recouvrement, et des charges qu'elle doit financer dans le contexte des modifications du paysage audiovisuel. Certains s'interrogent enfin sur le point de savoir si le financement de l'action radiophonique à l'étranger est une destination normale d'une redevance acquittée par l'utilisateur en France pour l'utilisation de son récepteur de télévision.

- Par ailleurs, au regard des principes, il est pour le moins paradoxal d'ôter au Quai d'Orsay tout moyen matériel de mettre en oeuvre une action qui fait partie intégrante du rayonnement extérieur de notre pays. N'y a-t-il pas une contradiction évidente, pour le ministère des Affaires étrangères, ainsi d'ailleurs que pour celui de la Coopération, à ne plus participer au financement d'une action radiophonique extérieure dont ils doivent contribuer à

déterminer les objectifs et les priorités dans le cadre des conventions annuelles prévues dans le cahier des charges de R.F.I. ?

- Enfin, la "débudgétisation" quasi totale du financement de R.F.I. place, d'après les informations qu'il a été possible de recueillir, la station française dans une situation unique parmi les grandes radios internationales dont le financement est assuré, souvent en totalité, au titre des actions extérieures inscrites au budget de l'Etat, et plus précisément au budget du ministère des Affaires étrangères. Sans même entrer ici dans le débat relatif au fait que R.F.I. constitue une radio de souveraineté dont les objectifs doivent être naturellement définis en étroite collaboration avec le ministère des Affaires étrangères, n'y a-t-il pas, là encore, quelque paradoxe, au moment où R.F.I. est appelée à un développement sans précédent destiné à la rapprocher de ses concurrents internationaux, à rompre le lien financier qui relie précisément tous ces concurrents au budget de l'Etat ?

3°). La difficulté d'une "rebudgétisation" garantissant le développement de R.F.I.

S'il paraît donc opportun de revenir clairement sur la décision prise en 1985 et de redonner à l'Etat, et au Quai d'Orsay en particulier, la place qui lui revient naturellement dans le financement d'une radio internationale remplissant une mission de souveraineté, toutes les garanties doivent être prises pour que cette "rebudgétisation" ne présente pas plus d'inconvénients que d'avantages pour R.F.I.

Le risque existe en effet que la rebudgétisation ne s'accompagne pas de l'abondement, par des crédits comparables, du budget du ministère concerné, en l'occurrence les Affaires étrangères - puisque le ministère de la Coopération écarte toute participation directe dans le financement de R.F.I. Le risque est d'autant plus grand qu'il est clair que le Quai d'Orsay est dans l'incapacité de financer R.F.I. par redéploiement de ses crédits actuels et qu'il conviendra dans le même temps d'assurer le financement des mesures nouvelles imposées par le plan de développement à venir de la société.

Ces inquiétudes sont enfin illustrées par les conditions d'exécution du budget de R.F.I. pour 1989 : les 30 millions de francs supplémentaires inscrits dans la loi de finances pour 1989 pour financer des actions nouvelles de R.F.I. ne lui ont pas encore été versés, cinq mois après le début de l'exercice, rendant la gestion de la société délicate alors que les actions correspondantes ont été lancées.

Il est donc impératif que la rebudgétisation projetée ne s'effectue pas au détriment des moyens financiers de R.F.I. et soit accompagnée de l'augmentation nécessaire du budget du ministère des Affaires étrangères pour prendre à sa charge ce financement.

Votre rapporteur souhaite, dans cet esprit, en revenir à la répartition prévue dans le précédent plan de développement, soit un co-financement de R.F.I. à hauteur de 60% par la redevance et de 40% par le ministère des Affaires étrangères.

*

* *

- TROISIEME PARTIE -

L'AVENIR DE RADIO FRANCE INTERNATIONALE

- CHAPITRE I -

- LES ORIENTATIONS DE R.F.I. A MOYEN TERME : DE REGRETTABLES ATERMOIEMENTS -

L'exécution partielle du premier plan de développement de R.F.I., portant sur les années 1983-1987, comme l'inadéquation persistante des moyens financiers, techniques et humains de la société, accentuaient encore la nécessité de fixer les objectifs de R.F.I. pour les prochaines années en la faisant bénéficier d'une priorité politique et financière seule de nature à lui assurer des moyens d'action conformes aux ambitions affichées.

Mais, il faut bien constater aujourd'hui que, faute sans doute de la volonté politique requise, de regrettables hésitations ont abouti à de nouveaux contretemps et, au bout du compte, contraint R.F.I. à une pause très regrettable dans l'effort entrepris pour combler le retard qui la sépare de ses principaux concurrents internationaux :

- l'hypothèse haute que représentait le second plan de développement pour les années 1988-1992, élaboré par la présidence de R.F.I., n'a pas reçu l'aval officiel des pouvoirs publics ;

- l'hypothèse moyenne contenue dans les propositions du rapport de M. Péricard sur la politique audiovisuelle extérieure de la France n'a elle-même pas été globalement mise en oeuvre ;

- il en est résulté, dans les faits, au cours des dernières années, un profil bas qui ne fait que souligner plus encore aujourd'hui l'exigence et l'urgence d'un nouveau plan de développement à moyen, voire à long terme, de la station française.

*

* *

A - L'hypothèse haute : les ambitions -jugées excessives- du plan de développement de R.F.I. pour les années 1988-1992.

1°). Objectifs et priorités d'un plan fondé sur la mondialisation des programmes.

C'est en 1987 que le président de R.F.I. a présenté ses propositions pour un second plan de développement à moyen terme de la station, couvrant les années 1988-1992.

Ce nouveau plan reprenait d'abord la totalité des objectifs prévus dans le plan de 1982 qui n'ont pas été atteints à l'échéance de 1987, le premier plan n'ayant été globalement réalisé qu'à hauteur de 70%. Il avait en outre pour ambition générale de porter en cinq ans la "voix de la France" au rang de ses deux principaux concurrents européens -la B.B.C. et la Deutsche Welle.

Ses objectifs tendaient ainsi à ce que R.F.I. diffuse quotidiennement en 1992 700 heures fréquence quotidiennes en 36 langues au moyen de 40 émetteurs en ondes courtes et grâce à 716 collaborateurs permanents. Pour établir une comparaison avec le plan de 1982 qui faisait référence à des objectifs de productions originales et à des volumes de programmes diffusés par direction, on peut ainsi estimer que le nouveau plan avait pour objectif d'atteindre la diffusion hebdomadaire de 1.287 heures de programmes par direction (contre 892 heures fin 1987) et d'assurer 709 heures de programmes originaux par semaine (contre 254 heures fin 1987).

Pour y parvenir, cinq priorités de développement étaient retenues :

- la mondialisation des programmes,
- la mondialisation de la diffusion,
- l'utilisation de modes de diffusion complémentaires à l'onde courte,

- la diversification des actions de pénétration des programmes hors antenne (transcription),
- ainsi qu'une contribution de R.F.I. à l'action télévisuelle extérieure de la France.

L'idée centrale de ce plan était toutefois bien celle de la **mondialisation des programmes de R.F.I.**, concrétisée par la création de huit chaînes correspondant aux huit grandes zones géographiques et recevant chacune :

- un programme quasi continu en français, le "service mondial",
- et un programme diffusant des émissions en langues étrangères, l'idéal étant d'assurer la diffusion simultanée des deux chaînes dans les huit zones.

2°). Les moyens techniques et financiers induits par la mise en oeuvre du plan.

La mise en oeuvre effective de ce plan ambitieux supposait un investissement global minimal de 500 millions de francs en 5 ans et un accroissement du budget de fonctionnement de R.F.I. de 363 millions à 800 millions sur la même période.

Destiné à porter R.F.I. au niveau des plus grands radiodiffuseurs européens, ce plan était ainsi caractérisé par le souci de combler son retard en matière d'équipements. Gravement délaissé, et de surcroît vieillissant, le développement technique de R.F.I. exigeait une nouvelle impulsion en ce domaine, R.F.I. ne pouvant continuer à produire davantage de programmes sans acquérir les moyens supplémentaires nécessaires pour mieux les faire entendre dans le monde.

Sans même parler de ses versions maximalistes, le nouveau plan de développement prévoyait ainsi de porter, au minimum, de 25 à 40 le nombre d'émetteurs en ondes courtes dont dispose R.F.I.

En matière d'effectifs, les besoins complémentaires de la station sur cinq ans étaient évalués à 286 personnes afin de porter les effectifs de R.F.I. de 430 en 1987 à 716 en 1992.

*

* *

B - L'hypothèse moyenne : les propositions -plus modestes- du rapport de M. Péricard en matière d'action radiophonique extérieure.

1°). L'esprit des propositions : des mesures modérées exluant un plan de développement trop ambitieux.

Par rapport à ce plan de développement ambitieux de R.F.I., le rapport au Premier ministre présenté le 30 décembre 1987 par M. Michel Péricard répond naturellement à une approche différente puisqu'il porte sur l'ensemble de l'action audiovisuelle extérieure de la France. Son esprit se veut également différent dans la mesure où il propose des mesures modérées, échelonnées dans le temps et financièrement modestes -évaluées à 250 millions de crédits nouveaux en trois ans-, sans aucun bouleversement des structures de l'audiovisuel extérieur.

C'est précisément dans cet esprit que, tout en formulant un diagnostic comparable sur la situation actuelle de R.F.I.- retard sur ses concurrents internationaux, sous-équipement technique, audience trop souvent symbolique hors d'Afrique francophone-, le "rapport Péricard" juge le projet de second plan de développement de R.F.I. "disproportionné par rapport aux moyens de la société".

Les termes mêmes du rapport Péricard méritent à cet égard d'être rapportés : "On ne peut préjuger ici le résultat des négociations budgétaires -dont on souhaite naturellement qu'elles

soient aussi favorables que possible à R.F.I. La relance de R.F.I. étant indispensable, le danger serait que l'on cède à la naïveté comme au découragement en privilégiant une politique du tout ou rien. Il doit être bien clair qu'on ne pourra pas tout faire, même à moyen terme, et que des choix seront nécessaires".

2°. Le contenu des propositions : des mesures modestes et échelonnées, mais constituant un socle indispensable à la relance de l'action radiophonique extérieure.

Répondant à ce souci d'éviter de proposer une multiplication irréaliste des crédits, le rapport Péricard propose, en matière d'action radiophonique extérieure, un ensemble de sept propositions qui, pour limitées qu'elles soient, sont appelées à constituer la base indispensable d'une relance de cette action, susceptible d'assurer, au moindre coût, une présence minimale de la France dans tous les points du globe, même si l'Europe, la Méditerranée et l'Afrique doivent demeurer "l'épine dorsale" de notre présence extérieure. Ces propositions sont les suivantes :

- *Proposition n° 1* : rebudgétiser à hauteur d'au moins 30% les crédits de Radio France Internationale (R.F.I.) sur trois ans, afin d'assurer une continuité politique.

- *Proposition n° 2* : achever la constitution du "service mondial" en français de R.F.I., afin de permettre le lancement de chaînes régionales.

- *Proposition n° 3* : donner la priorité à la diffusion en ondes courtes en Asie, afin de remédier à notre quasi-absence dans la région.

- *Proposition n° 4* : moderniser les modes de diffusion de R.F.I. en lui permettant d'accéder à la bande FM.

- *Proposition n° 5* : remettre en cause le plan FM du ministère des Affaires étrangères en mettant l'accent sur la fourniture de programmes et non sur des montages juridiques complexes.

- *Proposition n° 6* : permettre à Radio-France comme à R.F.I. de tester leurs produits en Europe grâce à une diffusion par le satellite TDF 1 puis, au terme d'un calendrier précis, définir un projet à vocation européenne.

- *Proposition n° 7* : permettre à la SOMERA de survivre et à R.F.I. de diffuser en arabe grâce à un rapprochement des deux sociétés.

Ces mesures ont été jugées timorées par les tenants d'un développement plus ambitieux -mais plus onéreux...- de R.F.I. Tout en jugeant pertinent et réaliste le diagnostic des insuffisances actuelles de R.F.I., ils jugent insuffisantes les propositions concrètes contenues dans le rapport Péricard et s'interrogent sur les évaluations financières contenues dans ce document.

Le bien-fondé des propositions ainsi formulées, ainsi que leur modestie même, laissaient toutefois espérer leur mise en oeuvre rapide et globale, avec l'appui des pouvoirs publics. Tel ne fut pas le cas.

*

* *

C - Les faits : un profil bas soulignant la nécessaire mise en oeuvre d'un nouveau programme de développement à moyen terme de R.F.I.

1°). De regrettables hésitations pour des propositions sans lendemain.

A ce jour, c'est encore, dans les faits, le profil bas qui l'a emporté, au risque d'interrompre l'effort entrepris au cours des années précédentes et de compromettre la course poursuite de R.F.I. par rapport à ses principaux concurrents européens et internationaux qui continuent, pour leur part, d'aller de l'avant.

- L'hypothèse haute que représentait le second plan de développement à moyen terme présenté par la présidence de R.F.I. pour les années 1988-1992 est demeurée sans lendemain. Elle n'a pas été entérinée par les pouvoirs publics.

- L'hypothèse, pourtant très modérée, que représentait la mise en oeuvre des conclusions du "rapport Péricard" n'a même pas été globalement prise en compte.



- Enfin, nous l'avons vu, l'exécution du budget de R.F.I. pour cette année, pourtant insuffisant, n'est elle-même pas satisfaisante puisqu'au début de ce mois de mai 1989, les 30 millions de francs de mesures nouvelles n'avaient pas encore été versés à la société.

2°). L'exigence et l'urgence d'un nouveau plan de développement ambitieux et au financement garanti.

A ce jour, aucune décision officielle n'a encore été rendue publique quant aux orientations du développement de R.F.I. durant les prochaines années.

Certes, Mme le ministre délégué, chargée de la communication, a indiqué le 4 novembre dernier devant l'Assemblée nationale : "le second plan de développement de R.F.I., à l'étude, se situera dans la suite logique du premier, adopté en 1982".

Certes, M. le Secrétaire d'Etat chargé des relations culturelles internationales a confirmé le 29 novembre suivant l'intention du gouvernement dans les termes suivants : "nous mettrons au point un deuxième plan de développement de R.F.I., lui permettant de tenir enfin son rang parmi les grandes radios internationales. Avons-nous assez pris conscience qu'à elles seules, Radio Moscou et Radio Berlin Est émettent autant d'heures en français que R.F.I. ?"

Mais il ne s'agit là, pour l'heure que de discours. Les actes n'ont pas suivi. Le débat d'orientation sur le secteur audiovisuel public à l'Assemblée nationale, le 9 mai dernier, n'a apporté à cet égard aucune précision supplémentaire, malgré les questions de nombreux parlementaires.

Mais, si aucune décision officielle n'a encore été annoncée, plusieurs réunions interministérielles ont eu lieu depuis le début de l'année pour envisager l'avenir de R.F.I. D'après les informations recueillies par votre rapporteur, avec les réserves d'usage et dans l'attente d'une décision définitive, le prochain plan de

développement de R.F.I. pourrait être étalé sur sept ans, de 1989 à 1995, et pourrait reposer, si les propositions des ministères concernés étaient entérinées, sur les objectifs suivants, destinés à permettre à R.F.I. de se rapprocher du 4e rang mondial :

- le budget de R.F.I. devrait atteindre 633 millions de francs à l'échéance 1995 ;
- le nombre des langues utilisées devrait passer de 12 à 18 ;
- les effectifs de la société devraient être progressivement portés à 671 personnes en 1995 ;
- en matière d'équipements de diffusion, l'effort entrepris viserait à porter de 24 à 35 le nombre d'émetteurs dont disposera R.F.I.

Les mesures d'équipement envisagées qui supposeraient des dépenses d'investissement de l'ordre d'un milliard de francs sur 7 ans - comporteraient comme principale disposition nouvelle la construction d'un centre de 3 émetteurs de 500 kw et de 3 antennes tournantes à Djibouti très efficace techniquement par sa zone potentielle de diffusion et pouvant être réalisé de façon relativement rapide.

En outre :

- le projet de construction d'un centre en Thaïlande serait poursuivi mais sa mise en oeuvre sera longue et supposera encore, après l'accord définitif des autorités thaïlandaises, un ou deux ans d'études techniques ;
- l'ensemble du parc d'émetteurs du centre d'Allouis-Issoudun serait par ailleurs modernisé, les plus anciens d'entre eux étant renouvelés pour accroître leur puissance ;
- enfin, un émetteur supplémentaire serait installé à Montsinery, en Guyane.

Pour financer la mise en oeuvre de ce plan de développement, le budget de fonctionnement de R.F.I. devrait bénéficier chaque année, durant toute la période du plan de développement, de 30 millions de mesures nouvelles.

Si ce plan était finalement retenu -ce qui suppose un arbitrage favorable du Premier ministre-, il marquerait -bien qu'étant très sensiblement en retrait par rapport aux propositions initiales de R.F.I.- un progrès certain en mettant fin à l'incertitude dans laquelle se trouve aujourd'hui la société.

Deux points font toutefois subsister, à ce jour, les inquiétudes de votre rapporteur :

En premier lieu, le plan de développement n'ayant pas été encore officialisé, il est à craindre que la décision finale ne soit prise qu'à l'occasion des prochains arbitrages budgétaires et dans le cadre de l'ensemble des mesures concernant l'audiovisuel public. Il est dès lors à redouter que la priorité requise pour R.F.I. soit plus difficile encore à préserver.

Par ailleurs, en ce qui concerne le financement de R.F.I., le Conseil des ministres du 26 avril 1989 a affirmé la volonté de "libérer progressivement la redevance du financement des missions de souveraineté concernant l'action internationale". Il en résulterait une rebudgétisation du financement de R.F.I. qui ne serait pas en soi -nous l'avons relevé- une mauvaise chose. Mais, dans le même temps, le projet de plan de développement semble prévoir que cette rebudgétisation serait couverte partiellement par redéploiement des crédits du ministère des Affaires étrangères.

Il est, dès lors, à craindre, compte tenu de l'insuffisance déjà flagrante du budget du Quai d'Orsay, que R.F.I. n'obtienne pas les garanties requises quant à un engagement définitif des pouvoirs publics sur les budgets successifs de la société nécessaires à la réalisation effective d'un plan de développement.



C'est dire, à nos yeux, que tout plan de développement de R.F.I. doit impérativement être accompagné des choix nécessaires et implique au premier chef la reconnaissance d'une véritable priorité politique et la garantie de moyens de financement adaptés.

—*

* *

- CHAPITRE II

- LES CHOIX NECESSAIRES, FONDEMENT DU DEVELOPPEMENT A VENIR DE R.F.I. -

A - Les choix politiques et financiers.

1°). Reconnaître la priorité politique d'une présence radiophonique puissante à l'étranger.

Le premier choix à effectuer est naturellement un choix politique : celui de reconnaître clairement comme une priorité politique le développement de l'action radiophonique extérieure de la France. Le rayonnement culturel, politique et économique de notre pays suppose une puissante présence radiophonique à l'étranger. La France doit enfin retrouver la place qui n'aurait jamais dû cesser d'être la sienne sur la scène radiophonique mondiale. Et Radio France Internationale -qui doit y consacrer tous ses moyens- est naturellement appelée à constituer la pièce maîtresse du dispositif pouvant permettre d'atteindre cet objectif.

Le développement de l'action radiophonique internationale doit faire, selon nous, l'objet d'un engagement politique clair et précis de la part du gouvernement à l'occasion de l'adoption du prochain plan de développement de R.F.I.

2°). Garantir définitivement les moyens financiers permettant d'assurer la relance de R.F.I.

Mais le développement à court, moyen et long termes de R.F.I. est évidemment tributaire des moyens financiers mis chaque année à sa disposition. Sa réussite suppose **un engagement définitif des pouvoirs publics** sur les budgets successifs de la société.

Toute rebudgétisation doit être accompagnée de l'abondement correspondant des crédits du ministère des Affaires étrangères, à l'évidence dans l'incapacité de financer cette action sur ses moyens actuels.

Ainsi seulement R.F.I. pourra-t-elle disposer, en matière d'équipements, **des nouveaux moyens de diffusion** qui constituent une condition indispensable de la relance de la station et de sa capacité de se faire enfin entendre dans tous les points du globe.

Ainsi seulement les effectifs de R.F.I. pourront faire l'objet de l'accroissement substantiel qui, seul, permettra au personnel de la station de suivre, tant par la quantité des programmes que par leur qualité -en particulier pour les programmes en langues étrangères-, la montée en puissance de la station.

Ainsi seulement R.F.I. pourra-t-elle se porter au niveau de ses deux grands concurrents européens que sont la B.B.C. internationale et la Deutsche Welle, au moment où ces grands radiodiffuseurs internationaux poursuivent -comme la "Voix de l'Amérique"- un effort, notamment d'équipement.

*

* *

B - Le choix des objectifs.

1°). Assurer une présence minimale, mais modulée, de la France partout dans le monde.

Par delà cette volonté politique générale d'aller de l'avant -qui doit se traduire dans les moyens matériels accordés à R.F.I.-, par delà le souci de rapprocher R.F.I. des plus grands radiodiffuseurs internationaux, les objectifs de l'action radiophonique extérieure de la France doivent être également clairement définis.

Le premier objectif doit être -nous semble-t-il- que **toutes les régions du monde** soient, aussi rapidement que possible, couvertes par R.F.I. ou, à défaut et dans un souci de complémentarité des actions menées, par d'autres radiodiffuseurs français.

La critique de "saupoudrage" de l'action radiophonique internationale doit être, à nos yeux, écartée. L'action conduite doit être naturellement modulée pour la favoriser dans certains pays ou certaines régions où la France joue -ou doit jouer- un rôle particulier. Mais la France ne saurait cantonner son action dans quelques zones géographiques, au détriment de toutes les autres. Comment ignorer l'immense continent asiatique, connaissant l'importance de pays comme la Chine ou le Japon et la place qu'est appelé à occuper le bassin du Pacifique dans le monde de demain ? Comment ignorer le continent nord-américain, pôle majeur du XXe siècle, ou l'Amérique du Sud en voie de développement et que la "latinité" rend plus proche de nous ? Comment ignorer les liens historiques, culturels et économiques qui nous attachent au monde arabe ? La liste n'est pas exhaustive.

Or la radio, par sa souplesse, permet précisément d'assurer une présence minimale partout dans le monde. Elle le permet, malgré le retard pris, pour un coût qui, s'il n'est pas négligeable, demeure raisonnable et dont l'efficacité est appréciable, par comparaison aux autres moyens de présence culturelle à l'étranger et notamment aux modes d'interventions plus

lourds que représentent le système scolaire français à l'étranger ou les instituts et centres culturels.

2°). Adapter les programmes à la diversité des auditoires et favoriser la promotion de l'économie française à l'étranger.

Radio France Internationale doit aussi avoir le souci permanent d'adapter ses programmes à la diversité de ses auditoires, qu'il s'agisse des Français établis hors de France ou des auditeurs étrangers.

Deux idées essentielles méritent d'être soulignées quant à cette nécessaire adaptation des programmes de R.F.I. aux objectifs poursuivis.

- La première concerne l'attention prioritaire qui doit être apportée aux attentes des Français de l'étranger. Faut-il rappeler ici le rôle irremplaçable que doit jouer -et que joue déjà dans certaines régions- R.F.I. comme lien entre les Français résidant à l'étranger et la France ? Sans exclusive mais avec toute la priorité requise, leurs souhaits et leurs attentes doivent donc être satisfaits, en particulier leur souci légitime que soit observée la prudence qui convient dans les informations concernant le pays où ils résident, afin de prévenir d'inutiles frictions diplomatiques dont ils pourraient subir le contrecoup immédiat.

- Dans le même esprit, la mise en valeur de l'économie française - dont R.F.I. a pour mission, aux termes mêmes de son cahier des charges, d'assurer la promotion à l'étranger- doit avoir Radio France Internationale comme support privilégié.

Des initiatives récentes, comme la création du "Club R.F.I. entreprises" (qui réunit des chefs d'entreprises ou d'organismes publics) ou celle de "l'Espace France International" (conception modulaire facilitant les déplacements de l'antenne à l'étranger lors de grands événements internationaux), doivent être saluées.

Mais les efforts doivent être poursuivis de façon permanente pour mieux faire connaître R.F.I. des décideurs économiques français et plus particulièrement des exportateurs. Les retombées commerciales et publicitaires qui peuvent en résulter pour R.F.I. elle-même ne sauraient être négligées puisqu'elles peuvent contribuer au développement de la station. Mais l'objectif général doit être de créer une nouvelle dynamique nécessaire pour faire mieux connaître la France et exporter davantage les produits français dans le monde.

*

* *

C - Le choix des moyens.

1°). Le choix des nouveaux moyens de diffusion.

La priorité politique et financière supposée obtenue, les objectifs fixés, encore faut-il que R.F.I. dispose des équipements techniques indispensables à son développement.

Il convient donc, après avoir assuré le financement de ces équipements, que soient conclus dans les meilleurs délais les accords nécessaires afin de disposer, dès le début de la prochaine décennie, de moyens de diffusion adaptés.

Les difficultés rencontrées en vue de la construction d'un centre émetteur en Asie montrent qu'il s'agit là d'opérations délicates. En dépit des pis-aller auxquels R.F.I. a eu recours entre-temps (accords avec la N.H.K. et Radio-Pékin), la diffusion des programmes de R.F.I. en Asie manque toujours de moyens adaptés. Et la mise en service effectif d'un éventuel centre en Thaïlande exigera, en tout état de cause, de longues années.

Le projet de centre-émetteur à Djibouti pouvant aboutir de façon plus rapide, il importe que le gouvernement apporte à R.F.I. tout le soutien nécessaire pour que cette solution prometteuse devienne opérationnelle dans les meilleurs délais.

Chaque jour qui passe est un jour nouveau de perdu, où le fossé se creuse entre R.F.I. et ses concurrents internationaux.

2°). Les choix relatifs aux programmes de R.F.I.

Enfin, d'autres choix doivent être opérés, qui portent sur le contenu même des programmes.

- Une première question a trait à la **proportion de productions propres de R.F.I. dans l'ensemble de ses programmes.** L'évolution de R.F.I. au cours des dernières années s'est traduite par une forte réduction des programmes repris de France Inter ou France Culture : 50% du total des programmes de R.F.I. en 1982, 12% des programmes en français en 1987. Les raisons qui ont justifié cette évolution (tenir compte de la spécificité des publics visés, adapter l'information aux pays concernés, notamment pour des raisons de politique étrangère) ont, certes, leur valeur, singulièrement dans le domaine de l'information.

Mais ne faudrait-il pas aussi prendre en considération les économies qui pourraient être réalisées par la diffusion plus importante des meilleurs programmes de Radio France ou de R.F.O., dont Radio France Internationale peut disposer gratuitement ? Ne faudrait-il pas également tenir davantage compte des souhaits exprimés par de nombreux Français établis hors de France qui demandent des reprises plus importantes des programmes des chaînes nationales, et notamment de Radio France ?

Il y a là un premier choix que les dirigeants de R.F.I. doivent effectuer en évitant toute solution excessive, dans le souci de préserver l'autonomie de R.F.I. tout en gérant au mieux ses

disponibilités et en satisfaisant les aspirations de son auditoire, y compris son auditoire français.

- Un second choix, non moins délicat, a trait au **compromis** que doit faire R.F.I. entre la **mondialisation** et la **spécialisation** de ses programmes. Le plan de développement de 1982 a débouché sur la mise en place du "service mondial" diffusé 24 heures sur 24 dans toutes les directions. Mais l'insuffisance des moyens de R.F.I. ne lui ont pas permis de réaliser les émissions spécialisées prévues, en langue française, pour une zone géographique déterminée. Cette spécialisation demeure toutefois nécessaire, en particulier pour adapter les programmes d'information à leurs auditoires. Il incombe donc à R.F.I. de conduire simultanément, au prix de compromis nécessaires, la mondialisation de ses programmes et leur spécialisation avec des "décrochages" géographiques aux heures de plus grande écoute.

*

* *

**- EN GUISE DE CONCLUSION : QUELQUES PRINCIPES
GENERAUX D'ACTION POUR LE DEVELOPPEMENT DE
L'ACTION RADIOPHONIQUE EXTERIEURE -**

Arrivé au terme de ce trop rapide examen qui avait pour principal objectif d'attirer, avec autant de force et de solennité que possible, l'attention du gouvernement sur l'indispensable renforcement de l'action radiophonique extérieure de la France et, singulièrement, sur les faiblesses persistantes de Radio France Internationale, votre rapporteur a souhaité, en guise de conclusion, suggérer ou rappeler quelques principes généraux d'action qui, à défaut de suffire à garantir le succès de l'effort de relance estimé nécessaire par tous, lui apparaissent en tout cas indispensables à un développement harmonieux, dans le sens souhaité, de notre action radiophonique internationale.

*

* *

- Premier point : installer durablement R.F.I., d'ici la fin du siècle, parmi les cinq plus puissants radiodiffuseurs internationaux.

L'objectif fixé doit être, nous semble-t-il, ambitieux et conforme au poids politique, économique et culturel de notre pays dans le monde. Riche d'un des plus prestigieux héritages culturels universels, devant conserver sa place parmi les cinq grandes puissances politiques du monde -celles qui occupent notamment un siège permanent au Conseil de sécurité-, puissance économique ouverte sur l'extérieur qui en fait le quatrième pays exportateur au monde, la France se doit d'occuper durablement la place qui lui revient parmi les pays les plus actifs en matière d'action radiophonique internationale.

Mais l'objectif doit être aussi réaliste, sous peine de décevoir, une nouvelle fois, les espoirs qu'il aurait fait naître et d'aller ainsi à l'encontre du but poursuivi. Il doit être réaliste, compte tenu du fossé qui sépare encore R.F.I. de ses concurrents et des investissements projetés par ces derniers dans les années à venir : c'est pourquoi, atteindre le niveau des trois premières radios internationales (Radio Moscou, Radio Pékin et la "Voix de l'Amérique), voire de la quatrième (la B.B.C.) nous paraît un objectif aujourd'hui difficilement accessible. Rejoindre et, si possible, devancer la Deutsche Welle constitue en revanche un défi redoutable mais raisonnable à moyen terme. Tel doit être, selon nous, l'objectif de R.F.I. au cours des prochaines années.

*

* *

- Deuxième point : assurer de manière irrévocable les conditions, notamment budgétaires, du développement de R.F.I.

Atteindre cet objectif -qui constitue un choix politique- exige davantage que les beaux discours dont les gouvernements successifs se sont, le plus souvent, contentés, en dépit des vœux réitérés des parlementaires de tous bords et particulièrement de notre commission à l'occasion de ses avis budgétaires successifs. Il y faut naturellement des moyens financiers adaptés, définitivement accordés, ne serait-ce que pour permettre à R.F.I. de se doter des équipements de diffusion indispensables à l'efficacité de son action et d'effectifs adéquats.

Le coût qui en résultera, substantiel, nous paraît cependant relativement modeste et amplement justifié par les avantages qui en sont attendus. Plusieurs idées méritent à cet égard d'être rappelées, au terme de cette analyse.

. Première idée, à elle seule politiquement déterminante : le budget de R.F.I. est à peine supérieur au tiers de celui de la B.B.C.

internationale et à la moitié de celui de la Deutsche Welle, par ailleurs beaucoup mieux équipées. Comment ainsi justifier que la France soit incapable de consacrer à l'action radiophonique internationale des crédits comparables à ceux qu'y affecte la Grande-Bretagne, dont la situation historique, culturelle, économique et politique est sans doute la plus proche de celle de notre pays ?

. **Deuxième idée** : les sommes en cause, si elles ne sont pas négligeables, pourraient toutefois faire l'objet de comparaisons flatteuses avec bien d'autres dépenses, à l'intérêt ou à l'efficacité plus discutables. Les exemples, notamment dans le secteur audiovisuel, pourraient être multipliés à l'envi. Est-il en tout cas naturel qu'en cette fin du XXe siècle, les crédits consacrés à la communication par le ministère des Affaires étrangères ne représentent qu'environ 10% de l'ensemble de ses dépenses d'intervention culturelle, pour l'essentiel consacrées aux établissements scolaires et culturels français à l'étranger ?

. **Troisième idée** : ces coûts peuvent même être considérés comme relativement modestes dans la mesure où ils doivent permettre d'assurer une présence culturelle de la France dans toutes les régions du monde. Sans abandonner les priorités traditionnelles de la France et en maintenant certaines zones à privilégier, il est nécessaire d'affirmer une présence audiovisuelle de la France, fût-elle modeste, partout dans le monde. Et l'action radiophonique est, sans aucun doute, la moins onéreuse pour assurer cette présence minimale.

. **Quatrième idée** : la "rebudgétisation" proposée -à condition qu'elle soit partielle, progressive et garantie- du financement de R.F.I. permettrait de marquer le caractère politique et la cohérence de l'effort durable que nous souhaitons voir entreprendre. De même, la proposition du "rapport Péricard" suggérant d'"affecter une partie des droits de chancellerie (droits de timbre et droits de visa) à l'action audiovisuelle extérieure pourrait être heureusement retenue, cette action s'adressant précisément aux Français de l'étranger et aux auditeurs étrangers.

. **Cinquième idée** : il conviendrait enfin évidemment, pour que l'effort accompli en faveur de R.F.I. bénéficie d'un meilleur soutien et que l'effort financier qu'il implique soit plus aisément consenti, que le développement de R.F.I. soit également assuré en France. La diffusion de R.F.I. en France même -en modulation de fréquence- banaliserait une écoute qui reste exceptionnelle -et pour cause !- sur

notre territoire, remédierait au manque de notoriété de la station, et mettrait fin à une situation paradoxale, sinon aberrante, tout à fait exceptionnelle -à notre connaissance- parmi les grandes radios internationales.

*

* *

- Troisième point : éviter d'entretenir autour de R.F.I. de vains débats tout en lui donnant les moyens d'accomplir pleinement une mission clairement définie.

La relance du développement de R.F.I. se déroulera par ailleurs de manière d'autant plus harmonieuse que l'atmosphère qui l'entourera sera plus sereine et que l'on évitera d'entretenir autour de la station des débats aussi vains que récurrents. Trois affirmations nous paraissent ainsi de nature à réunir autour de R.F.I. ce nécessaire "consensus" en définissant clairement sa mission.

. Première affirmation : reconnaître l'importance du développement de la "voix de la France" dans le monde et le fait que R.F.I. constitue le moyen privilégié pour en assurer l'expression.

S'il est clair que R.F.I. n'a pas toujours échappé, au cours des années récentes, à certaines dérives, évitons de relancer de telles polémiques et de nourrir une suspicion qui ne pourrait que porter préjudice au développement de la société. Le statut de R.F.I., après plusieurs changements, est ce qu'il est. Ses dirigeants assurent leurs responsabilités. Mais évitons de nouveaux bouleversements qui ne pourraient qu'entraver son essor, souhaité par tous.

Mais il faut aussi que soit clairement reconnue la spécificité de R.F.I., qui découle de sa mission même. Il revient naturellement à R.F.I. de faire connaître, chaque fois que nécessaire, la position de la France sur les multiples aspects de l'actualité internationale. Il ne faut avoir, dès lors, aucun complexe sur les liens particuliers unissant R.F.I. aux pouvoirs publics. Il ne faut pas

davantage battre sa coulpe quant à l'aspect soi disant "propagandiste" de certaines actions de R.F.I. qu'il ne faut vouloir faire exclusivement de R.F.I. la chose du gouvernement. Une juste mesure doit être trouvée. C'est, là encore, le rôle des dirigeants de R.F.I.

. Deuxième affirmation : conforter l'idée que l'action radiophonique internationale s'adresse à la fois aux Français de l'étranger et aux auditeurs étrangers.

Un autre débat inutile doit être évité : celui qui voudrait ne faire de R.F.I. que la radio des Français de l'étranger comme celui qui voudrait ne voir en elle qu'une radio destinée aux auditeurs étrangers.

R.F.I. doit être naturellement l'une et l'autre. Elle doit être la station de la France à l'étranger et aussi celle des Français établis hors de France. Pourquoi entretenir un quelconque débat de principe sur cette question dont la solution coule de source s'agissant des établissements scolaires ou culturels français à l'étranger qui participent de la même action culturelle de notre pays à l'étranger et qui accueillent aussi bien des élèves français, bi-nationaux ou étrangers ?

Dans le même esprit, aucun choix de principe n'a à être effectué entre programmes en langue française et programmes en langues étrangères. R.F.I. doit naturellement développer les uns et les autres. La francophonie et l'action culturelle extérieure passent à la fois par la défense de la langue française elle-même et par le souci de véhiculer des idées et une conception du monde qui nous est propre. C'est dans ce but qu'il convient de combler le retard considérable qui est aujourd'hui celui de R.F.I. dans le domaine du nombre de langues étrangères utilisées. La "voix de la France" n'est pas seulement synonyme de langue française ; l'emploi des langues étrangères est au contraire souvent le seul moyen utile à la diffusion des messages souhaités.

. Troisième affirmation : il est nécessaire d'assurer la complémentarité des diverses actions entreprises en matière de radiodiffusion internationale.

Il nous apparaît enfin, dans un même souci pragmatique, qu'il serait particulièrement perturbateur de voir renaître le débat sur la dispersion de l'action radiophonique extérieure.

Certes, l'action conduite par la France demeure à ce jour dispersée, même si R.F.I. en constitue naturellement la pièce maîtresse et dominante. Certes, R.F.I. souffre à cet égard d'un handicap certain par rapport à ses principaux concurrents européens qui sont à la tête d'un dispositif plus unifié et, à vrai dire, plus cartésien.

Mais, plutôt que de procéder à de nouvelles modifications de structures ou à de nouveaux bouleversements en voulant imposer un dispositif monolithique destiné à assurer la maîtrise exclusive de l'action radiophonique extérieure par R.F.I., au risque de créer de nouvelles rivalités et de nouveaux conflits d'influence, l'efficacité nous paraît commander de s'en tenir aux deux orientations suivantes destinées à assurer la meilleure complémentarité des divers acteurs :

- rechercher systématiquement une meilleure coordination des divers moyens mis en oeuvre par R.F.I. bien sûr, mais aussi par la Sofirad - notamment par le biais de la Somera-, voire par Radio France et par le ministère des Affaires étrangères lui-même ;

- et assurer une meilleure coordination administrative entre les divers départements ministériels compétents (Affaires étrangères, Coopération, Culture et communication, Francophonie...) en redonnant clairement au Quai d'Orsay les moyens d'assurer le rôle d'impulsion et de suivi de l'action radiophonique -et audiovisuelle- extérieure qu'il a naturellement vocation à assumer, cette action faisant partie intégrante de la politique extérieure de la France.

Cet objectif pourrait être atteint clairement de la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (D.G.R.C.S.T.) du ministère des Affaires étrangères - aujourd'hui placée sous l'autorité d'un Secrétaire d'Etat qui demeure compétent en matière radiophonique alors que le ministre délégué à

la francophonie a été chargé de la coordination de l'action télévisuelle extérieure- le centre d'impulsion et de synthèse de l'action radiophonique internationale.

*

* *

- Quatrième point : préparer les évolutions à venir de l'action radiophonique internationale en donnant à R.F.I. les moyens de diversifier ses modes d'accès à l'étranger.

Le vigoureux effort souhaité en matière de radiodiffusion internationale repose sur la conviction -confirmée par les experts internationaux et par la pratique des autres pays- que cette action radiophonique demeure une action d'avenir. C'est pourquoi il est encore temps de combler le retard pris par notre pays en la matière. C'est pourquoi il faut écarter la tentation qui consisterait à accorder une priorité systématique aux nouveaux médias -télévision et vidéo- qui, s'ils prolongent l'action de la radio, n'empêchent pas cette dernière de demeurer un vecteur privilégié d'influence et, dans des zones importantes, le seul réellement efficace.

De même, le rôle encore déterminant de l'onde courte en matière de radiodiffusion internationale justifie-t-il, faute de solution de substitution, l'important effort d'investissement que représente la construction de nouveaux centres émetteurs et la modernisation des équipements existants.

Il n'en est pas moins impératif pour R.F.I. de se préparer aux évolutions à venir et de s'adapter aux autres moyens de diffusion internationale qui lui permettront de diversifier ses moyens d'accès à ses auditoires potentiels à l'étranger.

C'est dans cet esprit d'efficacité que la diffusion en ondes moyennes peut, dans certains cas, s'avérer la plus efficace. Ses possibilités doivent être étudiées avec soin et exploitées, là où c'est nécessaire.

C'est dans cet esprit surtout que R.F.I. doit se préparer et se doter des moyens nécessaires d'une part à la diffusion en modulation de fréquence, d'autre part à la diffusion par satellite.

. La diffusion en modulation de fréquence par R.F.I. peut prendre diverses formes :

- la diffusion effectuée directement par R.F.I. par l'intermédiaire d'un relais ;
- mais aussi l'utilisation de créneaux horaires par R.F.I. dans les programmes en modulation de fréquence de diffuseurs étrangers ;
- enfin, le recours à la "transcription", R.F.I. fournissant des programmes spécifiques à des diffuseurs étrangers qui peuvent ainsi les intégrer dans leurs propres grilles de programmes.

Nous espérons à cet égard vivement que le projet devant permettre à R.F.I. d'accéder en "sous-porteuse" au satellite Intelsat V diffusant les programmes de "Canal France" en Afrique aboutira prochainement, et au moindre coût, afin de donner à R.F.I. les moyens d'émettre en modulation de fréquence dans les capitales africaines.

Il paraît particulièrement important que R.F.I. propose ainsi, comme ses principaux concurrents internationaux -tels que la B.B.C. ou "la Voix de l'Amérique"-, la reprise de ses programmes par des diffuseurs étrangers. C'est là un besoin réel -auquel R.F.I. est mieux préparée que le ministère des Affaires étrangères -même si son succès impose d'adapter les programmes proposés aux auditoires recherchés, en développant en particulier le volume des programmes en langues étrangères.

. La diffusion par satellite dans le domaine de la radiodiffusion peut, elle aussi, s'effectuer de plusieurs manières :

- soit par la radiodiffusion directe par satellite qui permet une réception immédiate,
- soit par l'emploi d'un satellite de télécommunication permettant la reprise des programmes par une rediffusion par des réseaux câblés.

Ces modes nouveaux de diffusion, par les équipements qu'ils supposent, les infrastructures locales qu'ils requièrent et, souvent, les modifications des habitudes d'écoute qu'ils entraînent ne sauraient -répétons-le- remettre en cause, à terme prévisible, le rôle déterminant de l'onde courte en matière de radiodiffusion internationale. Il n'en est pas moins clair qu'une station comme R.F.I. ne saurait prendre du retard quant à l'exploitation des ressources exceptionnelles que les systèmes de satellites vont apporter, en soutien précisément de l'onde courte. Une radio internationale ambitieuse, dont l'objectif est d'avoir une stratégie de présence polyvalente, se doit de maîtriser et d'utiliser toute la palette des supports dont peut aujourd'hui bénéficier la diffusion radiophonique.

Nous aurions également souhaité pouvoir nous féliciter de l'attribution à R.F.I. d'un canal-son sur le satellite TDF1 pour diffuser en Europe le "service mondial" en français. Mais le gouvernement s'est opposé au souhait de R.F.I. de demander au Conseil supérieur de l'audiovisuel un programme en langues européennes. On peut dès lors s'interroger sur l'audience potentielle d'un programme d'accès difficile et onéreux, et qui ne touchera pas son auditoire dans sa propre langue.

Il convient par ailleurs aujourd'hui, si l'on veut réellement bâtir l'Europe audiovisuelle, de poursuivre les réflexions en la matière et de tenter de les concrétiser, en étudiant en particulier la viabilité d'une véritable radio européenne, à l'approche de l'échéance de 1993 et de la réalisation du marché intérieur européen.

*

* *

- Cinquième point : prendre des décisions rapides et un engagement solennel en faveur du développement de Radio France Internationale.

Mais, là comme ailleurs, en matière audiovisuelle comme dans les autres, faire l'Europe suppose une France forte. C'est pourquoi le gouvernement doit aujourd'hui prendre -c'est notre conviction- des décisions rapides et un engagement solennel pour

assurer l'essor de Radio France Internationale au cours des prochaines années :

- **Des décisions rapides** : la radiodiffusion internationale a été trop négligée en France ; les efforts entrepris, trop rares, n'ont pas été durables ; l'heure n'est plus aux hésitations et aux atermoiements. **Le nouveau plan de développement à moyen et à long termes de R.F.I. doit être adopté de façon urgente.** Il doit être accompagné d'un plan de financement précis et ferme qui, seul, donnera à R.F.I. les moyens humains et les équipements modernes qui lui permettront de combler son retard sur ses concurrents internationaux.

- **Un engagement solennel** : mais il faut plus encore, sous peine de voir ce nouveau plan de développement subir le même sort que ses prédécesseurs : une exécution très partielle, ou pire, l'oubli. C'est pourquoi nous proposons que le gouvernement s'engage solennellement devant la représentation nationale, par le biais d'une déclaration du gouvernement, voire par un projet de loi, définissant précisément les moyens, notamment financiers, qui seront mis à la disposition de R.F.I. pour lui permettre de redonner enfin à la France la place qui n'aurait jamais dû cesser d'être la sienne dans le concert des grandes radios internationales.

Il y va, pour un coût somme toute raisonnable, d'une part importante de l'action culturelle extérieure de la France et, dès lors, d'un élément particulièrement révélateur de l'image que notre pays souhaite donner de lui-même dans le monde de demain.

Il s'agit d'une action exemplaire dans un domaine appelé à dépasser les divisions partisans, conformément aux vœux réitérés et constants de notre commission depuis de longues années. Si le gouvernement dépasse aujourd'hui les déclarations d'intention, il bénéficiera - nous n'en doutons pas - sur ce point du soutien vigilant du Parlement dans son ensemble.

*

* *

- EXAMEN EN COMMISSION -

M. Paul d'Ornano a présenté le présent document devant la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées au cours de sa séance du mercredi 17 mai 1989.

A l'issue de l'exposé de M. Paul d'Ornano, le président Jean Lecanuet a invité la commission à autoriser la publication de cette communication sous la forme d'un rapport d'information au titre de l'article 22, premier alinéa, du règlement du Sénat.

Répondant à M. Jean-Pierre Bayle qui rappelait que R.F.I. n'occupait encore, en 1981, que le 28ème rang dans le classement des radios internationales, M. Paul d'Ornano a indiqué que les progrès effectués concernaient essentiellement le volume d'émissions mais qu'il était indispensable de donner à R.F.I. les moyens d'étendre son auditoire. M. Paul d'Ornano a par ailleurs précisé à M. Jean-Pierre Bayle que R.F.I. ne disposerait que d'un canal sur le satellite TDF 1, pour émettre des émissions en français.

M. Xavier de Villepin s'est pour sa part étonné que les 30 millions de francs de mesures nouvelles votés par le Parlement pour abonder le budget de R.F.I. en 1989 n'aient pas encore été versés. Il a jugé, avec M. Paul d'Ornano, cette situation très critiquable, alors que les actions correspondantes ont été lancées.

Abordant le problème de la "rebudgétisation" du financement de R.F.I., M. Xavier de Villepin a manifesté sa très vive inquiétude devant les perspectives d'un financement intégral de R.F.I. par le ministère des Affaires étrangères, lui-même doté d'un budget très insuffisant. Il s'est interrogé sur la participation éventuelle du ministère de la Coopération. M. Jean-Pierre Bayle a estimé qu'un financement exclusif de R.F.I. par le budget du Quai d'Orsay représenterait également un risque politique. M. Paul d'Ornano a précisé qu'aucune participation du ministère de la

Coopération n'était envisagée -sinon par des actions de coopération- et réaffirmé son souhait que soit maintenue la part de la redevance à environ 60% du financement de R.F.I.

Après avoir précisé, à la demande de l'Amiral de Gaulle, l'importance très limitée des émissions de R.F.I. en créole, M. Paul d'Ornano, répondant à la suggestion de M. Michel Crucis de faire appel à des ressources privées pour abonder le budget de R.F.I., a estimé que la diffusion de R.F.I. en France serait de nature à accroître sa notoriété auprès des entreprises françaises, permettant l'augmentation de ses ressources publicitaires.

M. Pierre Matraja a enfin rappelé les demandes incessantes de la commission, depuis de longues années, en faveur d'un développement de Radio France Internationale.

A l'invitation du président Jean Lecanuet, la commission a autorisé la publication de l'étude de M. Paul d'Ornano sous la forme d'un rapport d'information.

*

* *