

Le rapport n°739 (2023-2024) de la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères ...

## LUTTE CONTRE LES INFLUENCES ÉTRANGÈRES MALVEILLANTES. POUR UNE MOBILISATION DE TOUTE LA NATION FACE À LA NÉO-GUERRE FROIDE

Créée à l'initiative du groupe Socialiste, écologiste et républicain (SER), la commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères, présidée par **Dominique de Legge (Les Républicains – Ille-et-Vilaine)**, a adopté le 23 juillet 2024 le rapport présenté par **Rachid Temal (SER – Val-d'Oise)**.

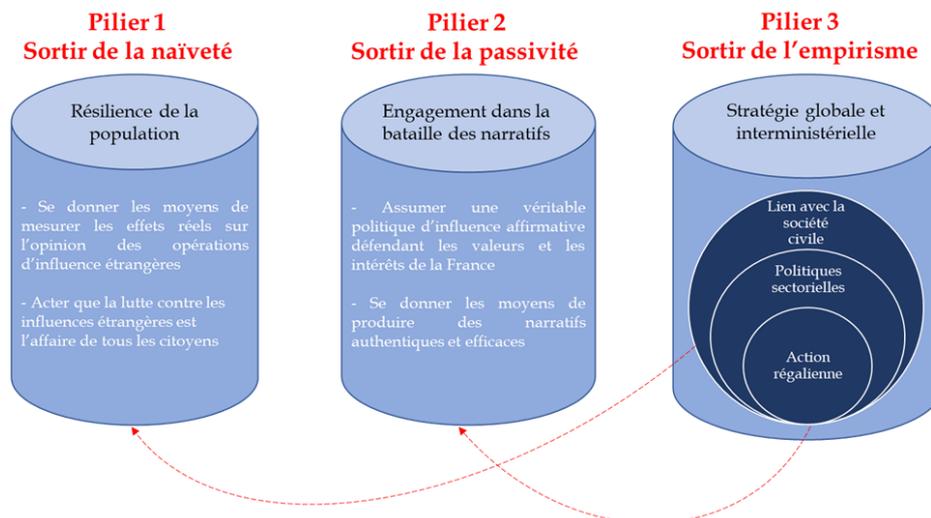
### La commission en quelques chiffres

- 23 sénateurs représentant tous les groupes politiques qui composent le Sénat ;
- 6 mois de travaux, 46 auditions et 6 déplacements en France et à l'étranger (Bruxelles, Taïwan, Helsinki, Tallinn) ;
- 120 personnalités entendues : 5 ministres, services de l'État, réseaux sociaux (Meta, Google, X, TikTok), journalistes, chercheurs, experts des médias et de l'IA.

## Pour une politique publique de lutte contre les influences étrangères malveillantes fondée sur trois piliers

- **une politique publique en 3 piliers** : bâtir une dynamique de résilience de la population ; gagner la bataille des narratifs ; construire une stratégie globale et interministérielle pour toute la nation.
- **une feuille de route de 47 recommandations** à mettre en œuvre dans différents secteurs pour mieux lutter contre les influences étrangères numériques sur le territoire national et pour développer notre influence positive à l'étranger.

### Les trois piliers de la refondation pour une approche collective de la lutte contre les influences étrangères malveillantes



Source : commission d'enquête

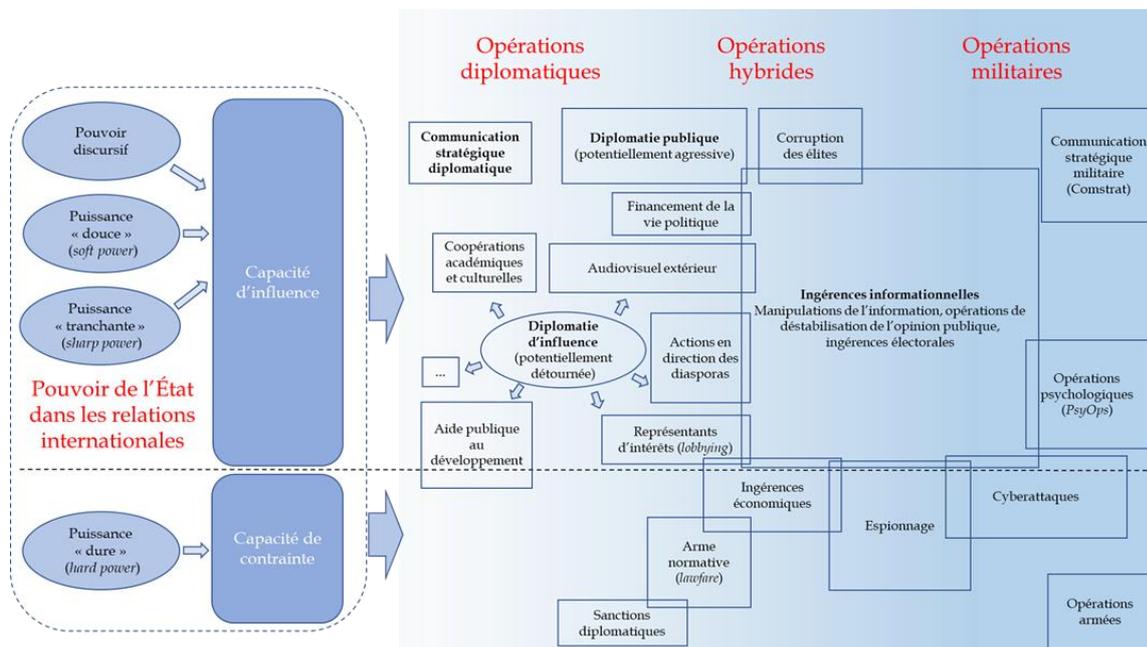
# 1. LES PRINCIPAUX CONSTATS

## A. LES INFLUENCES ÉTRANGÈRES MALVEILLANTES AU CŒUR DES NOUVELLES MENACES HYBRIDES

La menace sur le modèle démocratique et les intérêts de la France ne se limite plus ni à la guerre conventionnelle, ni aux ingérences « traditionnelles » (espionnage, trahison, etc.).

C'est autour de la notion d'influences étrangères malveillantes que la commission d'enquête a centré ses travaux. Cette catégorie se distingue de celle habituellement utilisée de l'« ingérence », qui désigne un moyen plutôt qu'une fin, et est en même temps plus restreinte que celle de l'influence qui, lorsqu'elle est transparente, fait partie du jeu normal des relations internationales. Celles-ci sont assimilables à des attaques hybrides (manipulations de l'information, ingérences numériques étrangères, etc.) d'autant plus redoutables qu'elles s'affranchissent des frontières physiques.

### Typologie des influences étrangères et distinction avec les opérations coercitives



Source : commission d'enquête

## B. LA FRANCE CONFRONTÉE À UN DURCISSEMENT DES STRATÉGIES D'INFLUENCE

Le recours de plus en plus désinhibé à des stratégies d'influence malveillante contre la France s'inscrit dans un contexte international marqué par :

- **une nouvelle donne géopolitique** avec un retour des stratégies de puissance et une multiplication d'opérations hybrides menées sous le seuil de la guerre conventionnelle ;
- **une nouvelle donne technologique**, caractérisé par la centralité des plateformes numériques et la montée en puissance de l'intelligence artificielle, qui induisent de nouveaux canaux de perception de l'information par les populations.

**Plusieurs compétiteurs sont engagés dans une guerre d'influence contre les pays occidentaux et en particulier contre la France** : à côté de la Russie – de loin l'acteur le plus agressif et ce dès avant l'invasion de l'Ukraine – et de la Chine, qui s'efforcent de promouvoir leur modèle autoritaire en décrédibilisant la démocratie, des menaces « tous azimuts » se font jour, émanant de compétiteurs étatiques émergents, tels que la Turquie ou l'Azerbaïdjan.

**Dans leur guerre d'influence contre la France, nos adversaires exploitent certaines de nos vulnérabilités**, qui découlent des fractures bien réelles de notre société, d'un désarmement de l'État dans certains secteurs ou encore également de la fragilité de l'individu

et les biais cognitifs dont il peut être victime. **Surtout, ces opérations peuvent paradoxalement tirer profit de notre modèle démocratique et libéral**, caractérisé par un espace informationnel ouvert, qui nous distingue des régimes autoritaires muselant l'opinion publique.

Ces opérations prennent principalement la forme de **manipulation de l'information**. **L'affaire des étoiles bleues de David taguées à Paris** dans les jours qui ont suivi l'attaque du Hamas du 7 octobre 2023 en constitue un prototype : une opération de déstabilisation exploitant un facteur de vive tension politique, portant la signature des services secrets russes, amplifiée artificiellement sur les réseaux sociaux. La typologie des opérations identifiées est cependant plus large : capture des élites, contrôle des diasporas, influence économique *etc.*

**Ces attaques nous placent face à un défi existentiel** : celui de ne pas tomber dans le piège qui nous est tendu et donc de refuser, dans notre défense comme dans notre riposte, de céder sur nos principes et nos valeurs démocratiques.

### **C. UN DISPOSITIF DE PROTECTION ÉTOFFÉ MAIS À GÉOMÉTRIE VARIABLE, SANS STRATÉGIE D'ENSEMBLE**

La prise de conscience des stratégies étrangères d'influence malveillantes a conduit à élaborer, bloc par bloc, **un schéma de réponse en trois dimensions** :

- **les actions de détection et de caractérisation**, regroupant les activités de surveillance et d'identification des opérations d'influence. Le service **Viginum**, placé auprès du Secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), assure ainsi une mission de détection des **ingérences numériques étrangères** (INE) ;
- **les actions de riposte**, correspondant à l'ensemble de la palette d'entraves à la disposition des pouvoirs publics, qui peuvent aller des démarches diplomatiques à une judiciarisation des opérations d'influence. Cet arsenal a récemment été renforcé par la loi « Ingérences étrangères », définitivement adoptée le 5 juin 2024.
- **les politiques de résilience**, visant à protéger la société civile contre les opérations d'influence, en amont de la détection et de la riposte.

Ce schéma de réponse permet de couvrir théoriquement l'ensemble de nos politiques publiques, en permettant de lutter : à l'intérieur, contre **les opérations d'influence visant le territoire national ou l'espace informationnel français** et, à l'extérieur, contre les opérations d'influence ciblant le déploiement et l'image de nos armées ainsi que les intérêts français à l'étranger.

Pour autant et en dépit d'un bilan globalement satisfaisant, **les politiques de lutte contre les opérations d'influences malveillantes frappent par leur empirisme**. La construction de dispositifs *ad hoc* de détection et de caractérisation des actions d'influence malveillante a conduit à une « archipelisation » de nos capacités. Il en découle un **risque de dispersion de nos moyens de réponse**, assorti de l'absence, sur le plan opérationnel, d'une doctrine claire de riposte aux manœuvres hostiles. À ces difficultés opérationnelles s'ajoute **une mauvaise connaissance académique** du phénomène des influences étrangères, peu étudié dans nos universités.

Sur un plan stratégique, **la France ne dispose d'aucune vision unifiée sur la question des influences étrangères malveillantes**. En outre, le sujet ne fait pas l'objet d'un portage politique par le Premier ministre alors qu'il s'agit d'une thématique éminemment interministérielle. Il en ressort **un profond décalage entre l'implication des ministères régaliens, largement mobilisés, et celle des autres administrations**, peu au fait de cette politique. Par ailleurs, la société civile, cible principale des opérations d'influence, est paradoxalement peu associée à la lutte contre cette menace.

## 2. LES RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUETE

### A. POUR UNE POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LES INFLUENCES ÉTRANGÈRES MALVEILLANTES FONDÉE SUR TROIS PILIERS

La commission d'enquête préconise une refonte globale de notre approche collective du phénomène des influences étrangères malveillantes.

- **Premier pilier : bâtir une dynamique de résilience de la population.** À la différence de pays exposés de longue date aux manipulations de l'information, la société française paraît encore trop naïve sur l'état des menaces. Il faut prendre acte que la lutte contre les influences étrangères est l'affaire de tous, les responsables publics comme les citoyens. Elle ne peut pas rester l'apanage de l'État : si les dispositifs de protection, de détection et de riposte que celui-ci met en place sont évidemment nécessaires, ils ne sauraient se substituer à l'effort d'édification d'une société véritablement résiliente.
- **Deuxième pilier : gagner la bataille des narratifs.** La posture défensive, qui a jusqu'ici été la nôtre face aux influences étrangères malveillantes, a montré ses limites. Il est désormais nécessaire d'assumer une véritable politique d'influence positive défendant les valeurs et les intérêts français auprès des opinions publiques internationales, et de s'engager ainsi pleinement dans la bataille des narratifs.
- **Troisième pilier : construire une stratégie globale et interministérielle pour toute la Nation.** Il appartient à l'État de prendre ses responsabilités en se dotant d'une stratégie globale et interministérielle de lutte contre les influences étrangères malveillantes, dans le but d'ordonner son action et ainsi mettre un terme à l'empirisme qui a dominé au cours des dernières années.

Cette stratégie serait structurée en « **cercles concentriques** », avec un premier volet régalien, un deuxième volet dédié aux politiques sectorielles concourant à la lutte contre les influences étrangères malveillantes, et un dernier volet, transversal et inclusif dédié aux actions en direction de la société civile ainsi qu'à l'intégration de ses initiatives, de façon à renforcer notre résilience collective.

### B. 47 RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE PUBLIQUE DE LUTTE CONTRE LES INFLUENCES ÉTRANGÈRES MALVEILLANTES

#### La nécessité de refonder notre approche collective du phénomène

- Recommandation n° 1 : Engager sans délai des recherches académiques transdisciplinaires sur la perception et la réception des opérations de manipulation de l'information sur l'individu et la société, et veiller à l'actualisation régulière de nos connaissances en la matière.
- Recommandation n° 2 : Élaborer une stratégie globale, nationale et interministérielle de lutte contre les influences étrangères malveillantes, en intégrant d'emblée les enjeux de financement et en associant le Parlement. Un débat sur sa mise œuvre se tiendrait annuellement au sein des assemblées.
- Recommandation n° 3 : Établir une doctrine claire en matière de réponse aux opérations d'influence malveillantes.
- Recommandation n° 4 : Conforter Viginum dans son rôle de chef-de-file en matière de protection du débat public numérique, en lui conférant un statut d'agence de l'État dotée d'une autonomie de gestion et placée sous la tutelle du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

- Recommandation n° 5 : Réaffirmer le portage politique par le Premier ministre de la politique de lutte contre les influences étrangères malveillantes en la confortant par la désignation d'un membre du Gouvernement placé auprès de lui qui en aurait la charge.
- Recommandation n° 6 : Mettre en place un observatoire des influences étrangères malveillantes regroupant les parties prenantes de la société civile et les acteurs publics concernés.

---

## **Premier cercle : les ministères régaliens, « noyau dur » de la réponse aux opérations d'influences étrangères**

---

Lutter contre les influences étrangères malveillantes sur le territoire national

- Recommandation n° 7 : Conférer à Viginum des moyens humains et matériels en adéquation avec sa mission de chef de file en matière de protection du débat public numérique et identifier clairement, au sein des documents budgétaires et dans une logique de transparence, les crédits et les effectifs alloués.
- Recommandation n° 8 : Renforcer les moyens juridiques de Viginum, en : supprimant la référence au seuil des 5 millions de visiteurs uniques par mois pour les plateformes en ligne ; autorisant la collecte automatisée de données dans les activités de veille de Viginum ; allongeant le délai de conservation des données traitées et le délai de renouvellement des collectes ; revoyant la notion d'ingérence numérique étrangère.
- Recommandation n° 9 : Se doter d'un outil de suivi des investissements étrangers en France à l'aune non plus seulement, comme le fait le service de l'information stratégique et de la sécurité économique (Sisse), du caractère stratégique de leur objet mais de leur possible finalité d'influence à moyen-long terme.
- Recommandation n° 10 : Mettre pleinement en œuvre le volet pénal de la loi « Ingérences étrangères », en diffusant largement aux magistrats l'information pertinente sur les nouveaux outils de lutte contre les ingérences étrangères et en intégrant pleinement la caractérisation de la nouvelle circonstance aggravante d'ingérence étrangère dans la coopération entre Pharos et Viginum. Intégrer cette dimension dans la formation des magistrats à l'École nationale de la magistrature.

Dans le champ des armées, réévaluer les moyens budgétaires à l'aune des nouvelles menaces

- Recommandation n° 11 : Réévaluer, à l'occasion de la prochaine actualisation de la loi de programmation militaire, soit avant la fin de l'année 2027, les moyens de la lutte informationnelle à l'aune de l'évolution de la menace.

Développer notre influence positive à l'étranger en l'articulant à la politique de lutte contre les influences malveillantes

- Recommandation n° 12 : Renforcer les dispositifs de veille et d'alerte au sein du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, notamment en : développant les capacités de veille et d'enquête en sources ouvertes au sein de la sous-direction « veille et stratégie » de la direction de la presse et de la communication ; poursuivant les efforts de formation du réseau diplomatique aux enjeux de communication stratégique.
- Recommandation n° 13 : Renforcer, dans le cadre du prochain contrat d'objectifs et de moyens, les capacités de France Médias Monde pour lutter contre la désinformation.
- Recommandation n° 14 : Rendre plus accessible les offres de radio de France Médias Monde en langue étrangère sur le territoire français grâce à la radio numérique terrestre (DAB+).

- Recommandation n° 15 : Étendre la diffusion de France 24, notamment en Chine.
- Recommandation n° 16 : Poursuivre les efforts visant à faire d'Arte une « plateforme européenne de référence ».
- Recommandation n° 17 : Créer une « Pléiade d'influence » d'écrivains, scénaristes et représentants des différentes disciplines artistiques au service de la politique d'influence et de la diplomatie publique.

Renforcer les capacités communes de détection et de riposte de la France et de ses alliés

- Recommandation n° 18 : Amplifier l'engagement de la France pour porter l'enjeu de la lutte contre les « FIMI »<sup>1</sup> au niveau de l'Union européenne, de l'Otan, de l'OCDE et du G7, et renforcer les capacités de riposte collectives.
- Recommandation n° 19 : Accompagner les partenaires européens souhaitant se doter de capacités comparables à Viginum.
- Recommandation n° 20 : Accompagner les partenaires de l'Otan souhaitant se doter de capacités comparables à celles du Comcyber.

## Deuxième cercle : la diffusion d'une culture de la protection dans l'ensemble de l'action publique

Limitier l'amplification des opérations d'influence dans les médias et sur les plateformes

- Recommandation n° 21 : Compléter le mandat de l'Arcom pour y intégrer la thématique de la prévention des ingérences étrangères.
- Recommandation n° 22 : Rétablir une obligation de conventionnement avec l'Arcom pour les médias audiovisuels extra-européens.
- Recommandation n° 23 : À l'occasion d'une prochaine révision de la directive « SMA », proposer une simplification de l'application des critères utilisés pour déterminer l'État membre compétent au titre d'un média audiovisuel extra-européen.
- Recommandation n° 24 : Sur le modèle du dispositif prévu à l'article L. 163-2 du code électoral, mettre en place un dispositif permettant à l'autorité judiciaire de faire cesser la diffusion massive et artificielle de contenus faux ou trompeurs rattachables à une ingérence numérique étrangère et de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.
- Recommandation n° 25 : À court terme, exploiter pleinement les nouvelles prérogatives de régulation conférées par le règlement de l'Union européenne sur les services numériques (DSA) pour s'assurer que les plateformes se donnent les moyens de lutter contre les manipulations de l'information liées à des opérations d'ingérences informationnelles.
- Recommandation n° 26 : À moyen terme, porter au niveau européen une position tendant à conférer aux plateformes un statut d'éditeur au titre d'une partie des contenus qu'ils diffusent ou, a minima, leur conférer un statut hybride d'« entités structurantes de l'espace informationnel » (ni-hébergeur, ni éditeur) assorti d'obligations spécifiques permettant de prévenir les ingérences informationnelles.
- Recommandation n° 27 : Se donner les moyens d'une politique industrielle volontariste en faveur de la souveraineté numérique française et européenne, avec pour objectif de long

<sup>1</sup> Pour *Foreign Information Manipulation and Interference*, notion développée par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) de l'Union européenne.

terme que notre espace informationnel cesse d'être structuré par des opérateurs extra-européens.

- Recommandation n° 28 : Identifier spécifiquement les menaces liées aux ingérences étrangères dans les contrats d'objectifs et de moyens passés entre l'État et les médias réalisant des missions d'intérêt général, en prévoyant notamment la mise en place de dispositifs internes de protection sur le modèle de la procédure d'alerte mise en place par France Médias Monde.

#### Renforcer les instruments de contrôle de la vie publique et politique à l'aune du risque d'ingérence

- Recommandation n° 29 : Comblent les lacunes existantes dans le cadre juridique applicable au financement des campagnes électorales et des partis politiques, en limitant le montant des prêts à un candidat ou à un parti politique, en interdisant aux personnes physiques étrangères ne résidant pas en France de consentir à ce type de prêts, et en interdisant aux mêmes personnes de cotiser aux partis politiques.
- Recommandation n° 30 : Interdire aux partis et aux candidats de recourir aux créateurs de contenus sur les plateformes (« influenceurs ») pour mener des campagnes d'influence électorale rémunérées.
- Recommandation n° 31 : Renforcer les prérogatives de la Commission nationale des comptes de campagnes et des financements politiques (CNCCFP), en lui permettant de demander aux prêteurs d'établir l'origine des fonds prêtés à un candidat ou à un parti politique, d'accéder au fichier national des comptes bancaires (Ficoba) et en l'intégrant à la liste des personnes à qui Tracfin peut transmettre des informations.
- Recommandation n° 32 : Tirer les conséquences, dans le projet de loi de finances pour 2025, de l'impact de la mise en œuvre de la loi « Ingérences étrangères » sur le budget de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique, au regard des nouvelles missions qui lui sont confiées.
- Recommandation n° 33 : Intégrer, dans le rapport au Parlement sur l'état de la menace liée aux ingérences étrangères prévu par la loi « Ingérences étrangères », un premier bilan du fonctionnement de la mise en œuvre du dispositif de contrôle des représentants intérêts agissant pour le compte de mandants étrangers présentant, le cas échéant, les limites rencontrées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.
- Recommandation n° 34 : Défendre, au niveau européen dans le cadre de la discussion du paquet « défense de la démocratie », un niveau d'exigence en matière de transparence des activités de représentation d'intérêts exercées depuis l'étranger comparable à celui prévu par la loi « Ingérences étrangères ».
- Recommandation n° 35 : Conduire des enquêtes auprès des ministres « pressentis » pour s'assurer de l'absence d'exposition à des influences étrangères.
- Recommandation n° 36 : Encourager résolument en tant que bonne pratique le « sourçage » des amendements et questions parlementaires au Gouvernement lorsqu'ils présentent un lien avec une possible influence étrangère.

#### Poursuivre le renforcement de la protection de l'université et de la recherche face aux opérations d'influence

- Recommandation n° 37 : Mener un travail de structuration des dispositifs de détection des menaces liées aux influences étrangères au sein des établissements d'enseignement supérieur et de recherche piloté au niveau ministériel, en incluant les établissements privés.
- Recommandation n° 38 : Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du « rapport Gattolin », notamment en matière de la protection des sciences humaines et

sociales, de contrôle des accords internationaux, et de transparence sur les liens d'intérêts des chercheurs ainsi que sur les financements extra-européens des établissements privés.

- Recommandation n° 39 : Prévoir une procédure d'encadrement systématique des bourses à financement étatique ou para-étatique.

Maintenir un niveau de vigilance élevé à l'égard des enjeux liés au financement des cultes

- Recommandation n° 40 : Comblent les lacunes du cadre juridique issu de la loi du 24 août 2021 confortant les principes de la République en matière de contrôle du financement étranger des cultes.

## Troisième cercle : poser collectivement les fondations d'une véritable résilience de la société

- Recommandation n° 41 : Créer, au sein de Viginum, une nouvelle fonction de sensibilisation et de formation à la sécurité informationnelle, y compris en direction des acteurs privés.
- Recommandation n° 42 : Mener une évaluation exhaustive des dispositifs français d'éducation aux médias et plus largement à l'esprit critique pour consacrer l'éducation aux médias et à l'information comme grande cause nationale, en y intégrant une dimension spécifique aux influences étrangères malveillantes.
- Recommandation n° 43 : Créer un *Pass Médias* pour les jeunes, sur le modèle du *Pass Culture*.
- Recommandation n° 44 : Intégrer dans la Journée défense et citoyenneté une dimension portant sur les influences étrangères.
- Recommandation n° 45 : Créer une spécialité de la réserve opérationnelle et de la réserve citoyenne de défense et de sécurité dédiée à la fonction d'influence et mobilisable pour la détection et la riposte aux opérations d'influence étrangères.
- Recommandation n° 46 : Sensibiliser les élus sur les enjeux liés aux influences étrangères malveillantes (commande publique, cybersécurité etc.).
- Recommandation n° 47 : Examiner la possibilité d'habiliter au secret de la défense nationale davantage de responsables publics, en particulier les exécutifs locaux et les présidents d'établissements d'enseignement supérieur dans la limite du besoin d'en connaître.

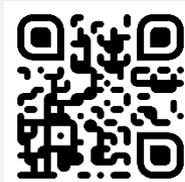


**Dominique de Legge**  
Président  
Sénateur d'Ille-et-Vilaine  
(LR)



**Rachid Temal**  
Rapporteur  
Sénateur du Val d'Oise  
(SER)

[Commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique](#)





... l'avis n° 593 (2023-2024) de la commission sur la proposition de loi n° 479 (2023-2024) visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

## DÉTECTION ET PRÉVENTION DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE

La commission a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi au bénéfice de l'adoption de 3 amendements présentés par M. Claude Malhuret, rapporteur pour avis.

La proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France déposée à l'Assemblée nationale par Sacha Houlié, Thomas Gassilloud et Constance Le Grip, membres de la délégation parlementaire au renseignement (DPR), a pour objet de donner une traduction législative à certaines des 22 propositions formulées par le rapport d'activité<sup>1</sup> de la DPR, dont la thématique pour l'année 2022-2023 était les ingérences étrangères et les moyens dont disposent les services de renseignement français pour les détecter, les surveiller et les entraver.

Les 4 principales recommandations mises en œuvre sont les suivantes :

- ▶ la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger ;
- ▶ la remise d'un rapport au Parlement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères ;
- ▶ l'extension aux cas d'ingérence étrangère de la technique de « l'algorithme » ;
- ▶ le gel des avoirs des personnes physiques et morales se livrant à des actes d'ingérence.

### 1. LES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT : SORTIR DU DÉNI ET AGIR CONTRE LES OPÉRATIONS D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

#### A. LA DPR A FAIT LE CONSTAT DE MENACES PROTÉIFORMES ET OMNIPRÉSENTES PROVENANT DE RUSSIE, DE CHINE, DE TURQUIE ET D'IRAN, MAIS AUSSI DE CERTAINS ALLIÉS

- **La Russie**, dans la tradition soviétique, a recours à l'infiltration et à l'espionnage ; le déclenchement de la guerre en Ukraine a conduit à l'expulsion de France de 41 espions russes sous couverture diplomatique. Les opérations de propagande et de manipulation de l'information, couplées à des ingérences fréquentes dans les processus électoraux, sont également caractéristiques de la « signature » russe. Depuis la publication du rapport de la DPR, **ces phénomènes ont été précisément documentés par le service de vigilance contre les ingérences numériques** (Viginum) et attribués par le ministère des affaires étrangères à la propagande russe dans le cadre de l'**opération « Portal Kombat »** destinée à perturber le débat public

<sup>1</sup> Rapport n° 810 (2022-2023) du 29 juin 2023.

dans la perspective des élections européennes et à affaiblir dans l'opinion le soutien à la résistance ukrainienne<sup>1</sup> ;

- S'agissant de **la Chine**, une loi du 28 juin 2017 sur le renseignement national a considérablement étendu les pouvoirs des services de renseignement et fait de tout ressortissant chinois, dans son pays comme à l'étranger, un espion potentiel. La Chine utilise différents leviers d'action pour mener ses opérations d'ingérence : le recours aux diasporas, l'utilisation des médias, la captation de données économiques et scientifiques, la prédation économique. **La face émergée de l'action des services chinois, y compris sur le sol français, prend la forme de « commissariats » clandestins œuvrant au retour forcé en Chine de dissidents**<sup>2</sup>.

Le rapport précise également que **d'autres puissances étrangères ont recours à des actions d'ingérence : Turquie, Iran, autres États du Maghreb et du Golfe...**

En matière **d'ingérences économiques** il n'y a pas non plus d'ami. Des alliés, en particulier les **États-Unis**, utilisent divers modes opératoires comme la captation de données ou l'extraterritorialité du droit pour porter atteinte à la sécurité économique d'autres États, y compris alliés.

## **B. DES RECOMMANDATIONS AXÉES SUR LES MOYENS DE CONTRE-INGÉRENCE DES SERVICES DE RENSEIGNEMENT**

Parmi les mesures proposées par la DPR figurent notamment la **priorité donnée à la contre-ingérence** par les moyens suivants :

- Des mesures plus systématiques de **sensibilisation aux risques d'ingérences** et la remise au Parlement d'un rapport annuel sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale ;
- L'instauration d'un **dispositif législatif de prévention des ingérences étrangères**, sur le modèle de la loi américaine dite « FARA » (*Foreign Agents Registration Act*). Il s'agit de rendre obligatoire l'enregistrement des acteurs influant sur la vie publique française pour le compte d'une puissance étrangère et de les soumettre à une série d'obligations déontologiques ;
- L'expérimentation, pour lutter contre les ingérences étrangères, de **la technique de « l'algorithme »**, aujourd'hui réservée exclusivement à la prévention du terrorisme ;
- Le recours au **gel des avoirs** de toute personne ou structure se livrant à des actions préjudiciables au maintien de la cohésion nationale ou destinées à favoriser les intérêts d'une puissance étrangère ;
- Une **réponse européenne** fondée notamment sur une convergence des dispositifs nationaux de lutte contre les ingérences étrangères.

Un des angles morts exprimé par le rapport concerne l'absence de réponse nationale ou européenne à la « guerre juridique » (*Lawfare*) que les États-Unis conduisent sous couvert d'extraterritorialité de leur droit ou des pratiques de conformité (*compliance*) impliquant par exemple la remise des données d'entreprises, parfois stratégiques, à des cabinets de vérification.

## **C. LE SPECTRE DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES NE SE LIMITE PAS AU SEUL DOMAINE DU RENSEIGNEMENT : IL IMPLIQUE QU'UNE STRATÉGIE GLOBALE GUIDE LES POLITIQUES PUBLIQUES**

**Le rapport de la DPR traite des moyens du renseignement et n'épuise donc pas un sujet :**

---

<sup>1</sup> Déclaration de Jean-Noël Barrot, ministre délégué, chargé de l'Europe, sur la désinformation et les ingérences informationnelles au sein de l'Union européenne, à Bazoches-sur-Guyonne le 29 avril 2024.

<sup>2</sup> Reportage diffusé le 2 mai 2024 par France Télévision dans le magazine « Envoyé spécial ».

- **qui a été traité par le Sénat comme par l'Assemblée nationale** soit dans le cadre de mission d'information (rapport « Gattolin »<sup>1</sup> sur les influences dans le milieu académique et universitaire dont la DPR reprend de nombreuses propositions pour renforcer la protection du patrimoine scientifique et technologique de la Nation) ou de commission d'enquête (au Sénat par le rapport « Malhuret »<sup>2</sup> relatif à la plateforme TIK TOK, à l'Assemblée nationale par le rapport « Le Grip »<sup>3</sup> également sur le thème des ingérences étrangères) ;
- **qui fait l'objet au Sénat de la création une commission d'enquête** sur « *les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique, notre économie et les intérêts de la France sur le territoire national et à l'étranger afin de doter notre législation et nos pratiques de moyens d'entraves efficaces pour contrecarrer les actions hostiles à notre souveraineté* ». Sans préempter les résultats des travaux de cette commission, son objet embrasse un champ d'action plus large que le seul domaine du renseignement et pourrait concerner aussi bien des sujets de coordination interministérielle que d'éducation aux médias ou de définition d'une stratégie nationale dans la continuation de la nouvelle fonction d'influence<sup>4</sup> inscrite dans la *Revue nationale stratégique* de 2022.

Le périmètre de la proposition de loi ici examinée ne traite pas l'ensemble des problématiques soulevées par ces missions d'information et commissions d'enquêtes.

## 2. LA PROPOSITION DE LOI SE LIMITE À CERTAINES MESURES DE DÉTECTION ET DE PRÉVENTION DES OPÉRATIONS D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES EN FRANCE

Le texte initial se composait de 4 articles.

- **L'article 1<sup>er</sup>** prévoit la création d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts agissant pour le compte d'un mandant étranger. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale avaient pour objet de clarifier les critères applicables au dispositif et notamment de modifier la liste des exonérations en y assujettissant la profession d'avocat.
- **L'article 2** prévoit la remise d'un rapport sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères. L'Assemblée nationale a fixé sa périodicité à deux ans, au lieu de chaque année dans le texte initial.
- **A l'article 3** relatif à la technique de « l'algorithme », l'Assemblée nationale a allongé la durée de l'expérimentation à quatre ans et prévu que le rapport d'évaluation traite des conséquences de l'élargissement des finalités justifiant le recours à cette technique.
- **L'article 4** prévoit la possibilité de procéder au gel des avoirs des personnes se livrant à des actes d'ingérence sur la base d'une disposition insérée dans le code monétaire et financier. Les termes de cette définition, dont il convient de souligner qu'elle ne figure donc ni dans le code pénal, ni dans le code de la sécurité intérieure, qualifient l'« acte d'ingérence » comme un « *agissement commis directement ou indirectement à la demande ou pour le compte d'une puissance étrangère et ayant pour objet ou pour effet, par tout moyen, y compris la communication d'informations fausses ou inexactes, de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, au fonctionnement ou à l'intégrité de ses infrastructures essentielles ou au fonctionnement régulier de ses institutions démocratiques* ».

<sup>1</sup> Rapport n° 873 (2020-2021), déposé le 29 septembre 2021.

<sup>2</sup> Rapport n° 831 (2022-2023), déposé le 4 juillet 2023.

<sup>3</sup> Rapport n°1311 (16e législature), déposé le 1<sup>er</sup> juin 2023.

<sup>4</sup> Discours du Président de la République relatif à la Revue nationale stratégique prononcé à Toulon le 9 novembre 2022.

Deux articles additionnels ont été adoptés par l'Assemblée nationale, pour imposer aux laboratoires d'idées (*think tanks*) de déclarer les dons et versements étrangers (**article 1<sup>er</sup> bis**) et prévoir les modalités d'application des dispositions de la proposition de loi en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna (**article 5**).

Ainsi qu'un des auteurs de la proposition de loi l'exprime lui-même, **ce texte consiste essentiellement en des mesures « boîte à outils » mise à la disposition des services de renseignement suivant une logique administrative de détection et d'entrave plutôt que judiciaire.**

## A. L'INSTAURATION D'UN REGISTRE « FARA » À LA FRANÇAISE

La loi américaine dite « FARA » (*Foreign Agents Registration Act*) votée en 1938 trouve son origine dans des enquêtes menées par le congrès sur la propagande des « puissances de l'Axe », notamment l'Allemagne nazie, sur le territoire américain. Elle instaure un registre spécifique pour les représentants d'intérêts travaillant pour le compte d'un mandant étranger.

Cette législation a inspiré Israël en 2016, l'Australie en 2018, le Royaume-Uni en 2023 et plus récemment le Canada et maintenant la France.

### Les exemples étrangers d'obligation de déclaration des agents d'influence agissant pour le compte d'une puissance étrangère

#### ► **Etats-Unis** : création du registre « FARA » en 1938

Le champ d'application du registre est large et établit une obligation d'inscription au registre pour toute personne qui agit pour le compte d'un mandant étranger (gouvernement, parti politique, entreprise, ONG, *think tank*, individu étranger) dans le but de mener des actions politiques aux Etats-Unis ou d'influencer un fonctionnaire ou le public américain. En cas de violation des provisions du FARA, l'agent s'expose à une peine d'emprisonnement de 5 ans et à 250 000 dollars d'amende.

Les statistiques d'application de ce dispositif font apparaître 492 déclarants actifs, représentant 749 mandants étrangers, inscrits au deuxième semestre 2021 au registre tenu par le département de la justice. Entre 1988 et 2020, 13 procédures pénales ont été engagées contre 14 organisations ou individus qui se sont conclues par 13 condamnations<sup>1</sup>.

► **Israël** : création d'un registre des agents étrangers en 2016, lequel exige des entités à but non lucratif qui reçoivent des fonds d'entités politiques étrangères qu'elles déposent des rapports trimestriels.

► **Australie** : mise en place en 2018 du *Foreign Influence Transparency Scheme (FITS)*

► **Union européenne** : l'accord interinstitutionnel de 2021, le champ d'application du registre de transparence de l'Union européenne a été étendu et oblige les lobbyistes à préciser si leurs activités sont exercées au nom d'un Etat tiers

► **Royaume-Uni** : adopté en 2023, le *National Security Bill* a instauré un registre des agents étrangers « *FIRS* » (*Foreign Influence Registration Scheme*) rendant obligatoire l'enregistrement des personnes agissant pour le compte d'une puissance étrangère à des fins d'influence de la vie publique.

A l'instar du Canada, où un projet de loi sur la responsabilité et le registre des agents d'influence étrangers est en cours de consultation depuis l'automne 2023, il s'agirait, pour la France, d'instaurer un **registre supplémentaire, distinct de celui des représentants d'intérêt prévu par la loi « Sapin II »**, et tenu par la **Haute autorité pour la transparence de la vie politique (HATVP)**. Le manquement à l'obligation d'inscription serait puni de 3 ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende. À titre d'ordre de grandeur comparatif, le

<sup>1</sup> Par exemple, en 2021 la cour fédérale américaine a imposé une amende de plus de 15 millions de dollars au lobbyiste Imaad Zuberi, pour avoir exercé ses activités en violation du FARA. Il avait en effet falsifié des documents afin de dissimuler son travail en tant qu'agent étranger tout en faisant du lobbying auprès de hauts fonctionnaires du gouvernement américain (source : site de la HATVP).

registre « Sapin II » comptait 2 476 représentants d'intérêts inscrits au répertoire numérique géré par la Haute autorité en 2021.

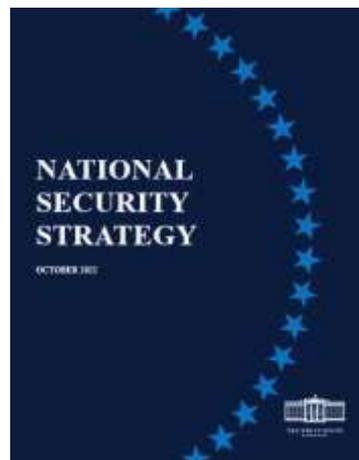
Outre la question des moyens humains et matériel, dont le Président de la HATVP a indiqué qu'ils en étaient au « stade artisanal » en ce qui concerne les moyens informatiques (qui devra être abordé lors de la discussion de la loi de finances pour 2025), il apparaît nécessaire de clarifier l'articulation entre ce nouveau répertoire et le dispositif issu de la loi « Sapin II » pour mieux distinguer les agents agissant pour le compte d'une puissance étrangère des représentants d'intérêt au sens classique du droit existant. **Il doit s'agir de deux registres distincts sans risque d'ambiguïté.**

## B. UN RAPPORT SUR LES MENACES QUI PÈSENT SUR LA SÉCURITÉ NATIONALE EN RAISON D'INGÉRENCES ÉTRANGÈRES

La remise d'un rapport au Parlement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale en raison d'ingérences étrangères constitue une innovation dans la tradition française de séparation des pouvoirs, laquelle semblait déjà poser des questions à certains services de renseignement sur la teneur publique d'un tel document, laissant entendre que l'essentiel serait classifié. Cette culture du secret ne doit *in fine* pas rendre inopérante cette initiative dont il est précisé que le rapport pourra faire l'objet d'un débat dans chacune des chambres du Parlement.

**Les Pays-Bas** sont cités en exemple sur la publication d'un rapport public sur la stratégie de sécurité nationale dans lequel les menaces contre la sécurité nationale sont décrites et hiérarchisées, au rang desquelles les menaces hybrides, les opérations de désinformation en vue de faire baisser la confiance dans le système démocratique ou encore les pressions sur la cohésion nationale et l'État de droit par le biais d'ingérences étrangères<sup>1</sup>.

**Aux Etats-Unis**, le Président transmet chaque année un rapport sur la stratégie de sécurité nationale (*Annual national security strategy report*) comportant un état détaillé des objectifs, engagements et capacités du pouvoir fédéral, ainsi que la description des menaces et de leurs origines. En outre, la communauté américaine du renseignement publie également un état annuel des menaces (*Annual threat assessment of the U.S. intelligence community*) les plus directes et sérieuses pour l'année à venir, dont une version non classifiée est mise en ligne par le bureau du directeur du renseignement national.



Ces quelques exemples étrangers montrent que la remise au Parlement par le Gouvernement d'un tel rapport sur l'état des menaces sur la sécurité nationale tous les deux ans ne fait pas peser une contrainte injustifiée sur l'Exécutif au regard des mutations accélérées de l'ordre mondial comme des technologies. Il s'agira au contraire d'un outil de diffusion d'informations vérifiées et discutées par le Parlement de nature à soutenir l'objectif plus global de résilience nationale.

<sup>1</sup> *The Security Strategy for the Kingdom of the Netherlands 2023* (document publié par le ministère de la Justice et de la sécurité)

## C. LA TECHNIQUE DE « L'ALGORITHME » : AU FINAL PLUS ADAPTÉE À LA DÉTECTION DES INGÉRENCES ÉTRANGÈRES QU'À LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME

Le contexte de la loi de 2015 qui a autorisé l'usage de l'analyse algorithmique des données de connexion pour la prévention du terrorisme au titre de la finalité 4 de l'article L. 811-3 du code de la sécurité intérieure a considérablement changé. En effet, il s'agissait originellement de détecter par la technique de l'algorithme des comportements liés à la menace exogène des retours de terroristes du théâtre syro-irakien. Or les modes opératoires ont évolué vers des profils très variés, dont des individus inconnus des services et parfois déséquilibrés, difficiles à définir et modéliser par des algorithmes.

---

### Qu'est-ce que la technique dite de « l'algorithme » ?

#### Un traitement automatisé portant sur des données de connexion recueillies de manière anonyme et non ciblée.

---

Qui plus est, ce procédé nécessite de puissants moyens de développement et de test pour s'assurer de la fiabilité des alertes, dites « *hit* ». Les alertes doivent donc être très précisément calibrées pour qu'il n'y en ait ni trop, ni trop peu. Concrètement, les tests en « bac à sable » sont validés sous le contrôle de la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) avant que l'algorithme soit mis en œuvre pour repérer dans les données de connexion des activités suspects. La CNCTR est alors sollicitée pour chaque « *hit* » en vue d'émettre un avis favorable ou non sur la levée de l'anonymat. Le procédé est « industriel », ce qui explique par exemple le fait que la possibilité ouverte en 2021 d'intégrer les données de consultation d'URL dans les algorithmes ne soient effective que cette année.

#### La procédure de mise en œuvre de la technique de l'algorithme

- ▶ Le Premier ministre peut, après avis de la CNCTR, imposer aux opérateurs de télécommunication et aux fournisseurs de services internet la mise en œuvre sur leurs réseaux de traitements automatisés destinés à détecter des connexions susceptibles de révéler une menace terroriste.
- ▶ Lorsque des données ont été détectées par l'algorithme, le Premier ministre peut, après nouvel avis de la CNCTR, autoriser l'identification des personnes auxquelles elles se rapportent.

En revanche, il apparaîtrait, selon les services auditionnés, que cette technique soit plus adaptée à la détection des opérations d'ingérences, lesquelles font appel à des modes opératoires normés et détectables selon les pays d'origine de la menace qu'il s'agisse d'attaque cyber, de « fermes à troll » en matière de désinformation ou encore d'espionnage.

Deux précisions peuvent être apportées quant à l'évaluation et au contrôle de cette mesure. L'évaluation de l'efficacité de la technique de l'algorithme est en soit une gageure puisque classifiée dans son *modus operandi*. Il sera par ailleurs toujours difficile d'en rendre public les résultats dans le détail mais, à l'instar de la prévention du terrorisme, il ne fait plus de doute que cyberattaques, manipulation de l'information et menaces hybrides font partie désormais de l'arsenal de puissances étrangères malveillantes. Face à cette situation nouvelle, il est légitime de se doter de nouveaux outils.

## D. LE GEL DES AVOIRS : UN DISPOSITIF INSPIRÉ DE LA LUTTE CONTRE LE TERRORISME ET UN SIGNAL POLITIQUE FORT

Le gel des fonds et des ressources économiques des personnes se livrant à des actes d'ingérence est une mesure administrative nationale qui existe déjà en matière de terrorisme. Au niveau européen, le gel des avoirs est opéré dans le cadre de dispositifs tels que le régime de sanction des avoirs russes au titre de la guerre en Ukraine. Il existe également au niveau international au titre des sanctions de l'Organisation des Nations unies (ONU) contre le régime

syrien ou encore la Corée du Nord. À condition de concerner un public ciblé et des volumes d'avois identifiés, ce type de mesure est considéré comme efficace et puissant. La question sera de savoir si l'origine des fonds dont découle l'ingérence est certaine et publique

L'étendre au domaine des ingérences soulève des réticences en termes d'attractivité bancaire de la France. Toutefois, **le signal politique fort d'une telle mesure doit être soutenu, quitte à être recalibrée et complétée par d'éventuelles dispositions d'ordre judiciaire.**

### 3. DES PRÉCISIONS NÉCESSAIRES À APPORTER

La commission a adopté 3 amendements présentés par le rapporteur pour avis en vue l'élaboration du texte de la commission des lois :

- Le premier amendement vise à distinguer plus clairement le nouveau répertoire propre aux activités d'influence étrangère par opposition au répertoire existant institué par la loi dite « Sapin 2 », en supprimant systématiquement la référence à la notion de « représentant d'intérêts » qui n'est pas adaptée à la qualification d'activités d'influence étrangère.
- Le deuxième amendement vise à adapter et étendre la liste des personnes avec lesquelles l'entrée en communication de l'agent d'influence donne lieu à obligation déclarative en ajoutant les anciens présidents de la République, anciens membres du Gouvernement, anciens députés ou anciens sénateurs, pour une durée limitée après l'expiration de leur mandat (cinq ans). En deuxième lieu, cet amendement vise à abaisser de 100 000 à 20 000 habitants le seuil au-delà duquel l'entrée en contact avec les élus locaux des collectivités comme des groupements déclenche ces mêmes obligations. Enfin, en dernier lieu, il est proposé d'ajouter les candidats déclarés à une élection nationale – autrement dit législative ou présidentielle - à compter de la publication officielle des listes des candidats déclarés et les dirigeants de partis politiques à cette même liste.
- Le troisième vise à préciser le champ d'application du gel des avois et actifs proposé par la proposition de loi à la prévention des actes d'ingérence. Il s'agit de conserver un dispositif administratif, lequel serait complété par un dispositif pénal sous forme d'un article additionnel que la commission des lois examinera.



**Cédric PERRIN**  
Président de la commission  
Sénateur du Territoire de Belfort  
Les Républicains



**Claude MALHURET**  
Rapporteur pour avis  
Sénateur de l'Allier  
Les Indépendants

Commission des affaires  
étrangères, de la défense et des  
forces armées

<http://www.senat.fr/commission/etr/index.html>