L'ESSENTIEL SUR…

COMMISSION D'ENQUÊTE
INFLUENCES ÉTRANGÈRES

SÉNAT

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) ;

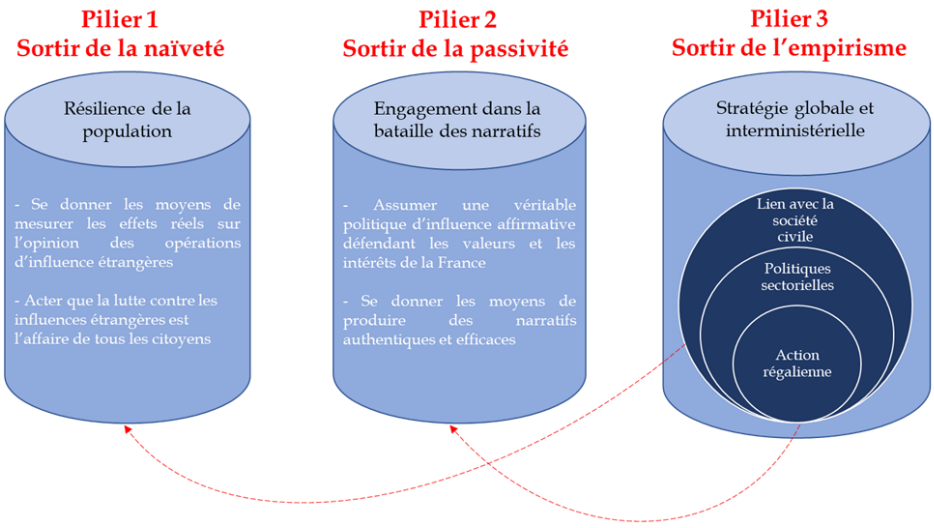
→ 120 personnalités entendues : 5 ministres, services de l'État, réseaux sociaux (Meta, Google, X, TikTok), journalistes, chercheurs, experts des médias et de l'IA.

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

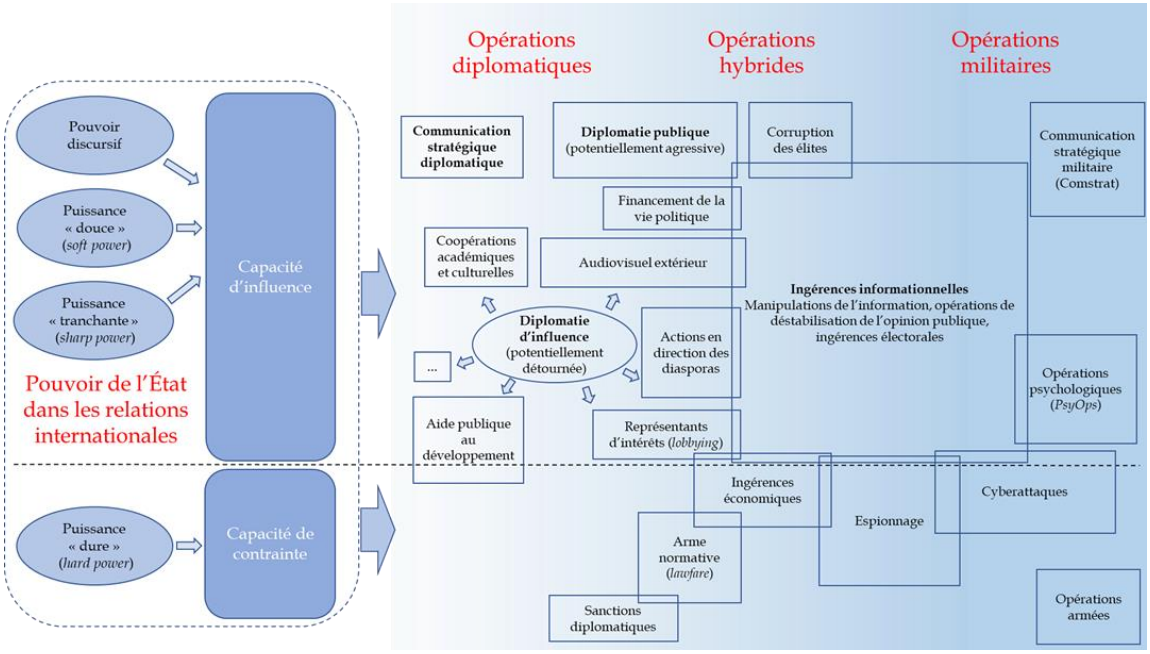
1. LES PRINCIPAUX CONSTATS

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

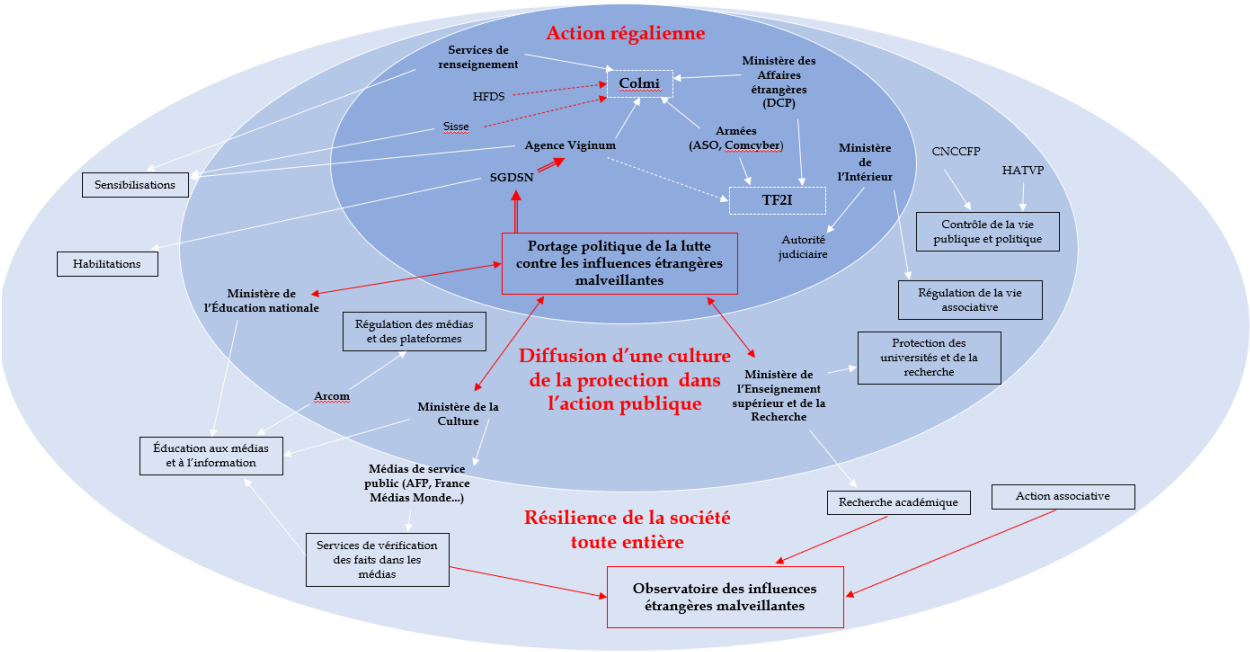
La commission d'enquête préconise une refonte globale de notre approche collective du phénomène des influences étrangères malveillantes.

- **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.



Source : commission d'enquête

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 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 »[1] 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

Limiter 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.

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

- 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 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 : Combler 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 : Combler 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.

POUR EN SAVOIR +

- **Voir les travaux de la commission d'enquête et les auditions publiques en vidéo (cliquer ici)**
- **Consulter le rapport (cliquer ici)**

Commission d'enquête sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères visant notre vie démocratique

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

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