

...le rapport d'activité de la DPR pour l'année 2023-2024

LES DÉFIS DU RENSEIGNEMENT FRANÇAIS : LEÇONS DU SAHEL ET DE L'UKRAINE, STRATÉGIES NUCLÉAIRES AGRESSIVES, RETEX JOP 2024 ET MENACES HYBRIDES

Rapport n° 211 (2024-2025) de M. Cédric PERRIN, président de la délégation parlementaire au renseignement (DPR) pour la période 2023-2024.

La session 2023-2024 a débuté au lendemain de l'attaque terroriste du Hamas perpétrée le 7 octobre 2023 contre Israël. À cet état de tension et de volatilité géopolitique se sont ajoutés les développements nouveaux de la **guerre en Ukraine**, avec l'apparition de nouvelles alliances d'intérêt entre Russie, Iran et Corée du Nord, pays proliférateurs et proliférants, mais aussi d'une **nouvelle posture de dissuasion nucléaire russe**, présentée comme plus agressive.

Dans le même temps la **succession des coups d'État** au Mali, au Burkina Faso, puis au Niger, a conduit au retrait des forces françaises, avec pour conséquence une **nécessaire adaptation des services de renseignement français**. Les crises internationales ne se succèdent plus. Elles sont multiples, concomitantes et surgissent par surprise.

Que savions-nous des putschs en Afrique ? Que savions-nous de la décision de Poutine d'envahir l'Ukraine ? Ces questions sur la fonction de recueil de renseignement et d'appui aux autorités politiques des services se posaient avec d'autant plus d'acuité que la France s'engageait dans **une année 2024 très fortement exposée avec en perspective une élection européenne et l'organisation des Jeux Olympiques de Paris 2024** (JOP 2024), dans un contexte de montée en puissance des attaques cyber, des opérations de manipulation de l'information contre la réputation de la France et de résurgence du risque d'attentat terroriste.

Le fil rouge du suivi des enjeux d'actualité du renseignement a porté sur la préparation, l'organisation et le retour d'expérience (Retex) des JOP 2024, avec ce qui peut être qualifié de réussite des services français, sous réserve toutefois d'un **axe d'amélioration à souligner en matière de lutte anti-drone**.

Le rapport propose 28 recommandations réparties en 9 thématiques couvrant des champs aussi divers que la **sincérité budgétaire des fonds spéciaux**, la **mutation du renseignement en Afrique**, la **bascule d'effort des services vers le flanc Est de l'Europe et l'Indopacifique**, le **renseignement de contre-prolifération**, la **pérennisation du retour d'expérience positif des JOP 2024**, l'**amélioration de la lutte anti-drone et contre les menaces hybrides**.

Réunie le mardi 17 décembre 2024 sous la présidence de M. Cédric Perrin, la délégation a adopté son rapport d'activité pour 2023-2024. Une **version publique, dépourvue d'élément protégé par le secret de la défense nationale**, a été publiée le 30 avril 2025. Celle-ci comporte :

- un **bilan d'activité** d'octobre 2023 à décembre 2024 qui retrace les réunions, auditions et déplacements de la délégation ;
- les **enjeux d'actualité liés à la politique publique du renseignement** ;
- les **focus thématiques de la délégation** (la bascule d'effort des services, le renseignement de contre-prolifération, le renseignement face au défi des JO 2024 et des menaces hybrides) ;
- les **rapports de la Commission de vérification des fonds spéciaux (CVFS)** portant sur les exercices budgétaires 2022 et 2023.

1. BILAN D'ACTIVITÉ 2023-2024

La délégation a organisé 25 réunions, dont 22 auditions et six visites sur site hors les murs en région parisienne et en région, ainsi que plusieurs déplacements à l'étranger, dont une conférence à Rome des commissions parlementaires du renseignement des pays du G7 dans le cadre de la présidence italienne de ce sommet.

Les travaux ont porté sur trois thématiques :

- **Les évolutions récentes de la scène internationale** et les risques sécuritaires qui émergent face à la crise de l'ordre mondial, depuis les conflits au Moyen-Orient jusqu'à la situation géopolitique sur le continent africain ;
- **Le partage des meilleures pratiques** en matière de contrôle parlementaire des services de renseignement ;
- **Le panorama des menaces** sur la cybersécurité.



En outre, la CVFS a procédé à une vingtaine de vérifications sur place et sur pièces de l'utilisation des **fonds spéciaux** par les services, en France et à l'étranger.

2. ENJEUX D'ACTUALITÉ LIÉS À LA POLITIQUE PUBLIQUE DU RENSEIGNEMENT

Le rapport annuel d'activité des services de renseignement de l'exercice 2023 a été élaboré par la coordination nationale du renseignement et de la lutte contre le terrorisme et remis à la délégation lors de l'audition du coordonnateur national du renseignement et de la lutte contre le terrorisme (CNRLT) le 5 décembre 2024.

Celui-ci présente les chiffres clés de l'activité des services à commencer par les moyens consacrés au renseignement. Ils se décomposent en deux catégories de crédits :

- **les fonds normaux** votés en loi de finances concourant à la politique publique du renseignement dont le total des dépenses s'est établi à **3,1 Mds€ en 2023** contre 3 Mds€ en 2022 et 2,77 Mds€ en 2021. Cette hausse, depuis le déclenchement de la guerre en Ukraine, devrait être appelée à croître encore plus si la trajectoire de la LPM 2024-2030 est respectée (+ 5Mds€ sur la période) et, de manière plus certaine, en vue des opérations de changement de siège de la DGSE et de la DGSI ;
- **les fonds spéciaux**, dont l'usage ne cesse de progresser depuis 2022 et la guerre en Ukraine alors que dans le même temps la dotation initiale est restée invariablement la même (75,9 M€) depuis 2021. En données publiques figurant dans les annexes aux lois de finances et aux lois de règlement, la **sous-budgétisation** constatée en 2022 et 2023 entre la prévision et l'exécution des crédits est accentuée dans le projet de loi de finances pour 2025 en s'établissant à 71,9 M€** (cf. tableau ci-après).

Évolution de la dotation et de l'exécution des crédits de fonds spéciaux

2022		2023		2024		2025	
LFI*	Exécution	LFI	Exécution	LFI	Exécution	PLF**	Exécution
75 976 462	101 259 770	75 976 462	102 126 462	75 976 462	/	71 924 802*	/

* Loi de finances initiale

**La LFI 2025 a ramené la dotation de 71,9 M€ à 67 M€

Source : DPR d'après les annexes aux lois de finances pour 2022, 2023, 2024, 2025 et aux lois de règlement pour 2022 et 2023

La délégation réitère sa recommandation tendant à **réévaluer l'enveloppe des crédits en fonds spéciaux** du programme 129 « Coordination du travail gouvernemental » à un niveau conforme au **principe de sincérité budgétaire**.

Les sujets d'intérêt portés par les services au cours de l'année 2023 ont principalement concerné leur **capacité d'adaptation à la multiplication des crises internationales en Europe, en Afrique et au Moyen-Orient**. L'impact et les enseignements pour les services est que cette situation de forte sollicitation des ressources (imagerie, capacités techniques, ressources en analyste, etc.) est appelée à durer.

Par ailleurs, **plusieurs enjeux juridiques sont en chantier sous l'égide de la CNRLT**, notamment le déploiement d'une **stratégie d'influence européenne et internationale** et une réflexion sur la **problématique du chiffrement généralisé des communications**.

Enfin, en application de la loi du 30 juillet 2021 relative à la prévention des actes de terrorisme et au renseignement qui a prévu la pérennisation du recours à la technique de l'algorithme dans la lutte antiterroriste et la remise d'un rapport au Parlement, au plus tard le 31 juillet 2024, la délégation a reçu communication du **bilan de la mise en œuvre, sur les réseaux des opérateurs, des traitements automatisés (algorithmes) aux fins de détection des menaces terroristes** permis par l'article L. 851 du code de la sécurité intérieure.

3. FOCUS THÉMATIQUES

La délégation a retenu **plusieurs thématiques de travail** portant sur les **défis du renseignement français** face aux leçons du Sahel et de l'Ukraine, aux stratégies nucléaires agressives, avec un retour d'expérience (retex) sur l'organisation du renseignement spécifique aux Jeux olympiques de Paris 2024 et le développement des menaces hybrides. Ces travaux sont illustrés ci-dessous par quelques « focus » – ou points d'attention particuliers – plus amplement développés dans le rapport public disponible en ligne sur les sites internet du Sénat et de l'Assemblée nationale (cf. *infra* page 8).

A. BASCULE D'EFFORT DES SERVICES

La délégation a établi une chronologie des faits concernant d'une part le déclenchement de la guerre en Ukraine, d'autre part la succession des coups d'État au Mali, Burkina Faso et Niger. Elle a constaté que **la France disposait d'une connaissance de la situation tactique autonome de nos alliés** américains et britanniques, tant sur les manœuvres russes que sur les moyens ukrainiens. Les services disposaient d'éléments sur la potentialité d'une attaque russe, mais contrebalancée par une analyse de risque en défaveur de l'attaque. Ce constat tient compte des postures politiques différentes des alliés américains et britanniques – lesquels ont fait le choix de communiquer sur l'imminence d'une attaque – et de la part d'irrationalité dans la prise de décision par la partie russe.

Cartographie des coups d'État et des retraits de la présence militaire française



Recomposition de la menace terroriste islamiste, par zone et par flux



Sur le Sahel, **la délégation a exprimé sa préoccupation sur l'occurrence répétée de renversements de régime non anticipés**, révélant une faille dans le renseignement humain sur le commandement intermédiaire et subalterne des forces armées partenaires. Le constat

d'échec – pour certains cas avérés – appelle les services à une remise en question sur la détection des signaux faibles.

Parmi les priorités relevées par la délégation du fait du retrait des forces française du Sahel et du durcissement des conflits et confrontations dans d'autres zones géographiques, figure la nécessité d'une **réarticulation du renseignement**, notamment sur le **continent africain**, avec une **bascule d'effort à opérer vers le flanc Est de l'Europe et l'Indopacifique** tout en conservant un **dispositif robuste au Moyen-Orient**.

B. RENSEIGNEMENT DE CONTRE-PROLIFÉRATION

L'**évolution de la posture russe** vers un discours coercitif de la dissuasion nucléaire et l'emploi d'un missile dit de portée intermédiaire, non porteur de charge, contre l'Ukraine constitue un défi supplémentaire pour le renseignement d'intérêt militaire et d'appui à la dissuasion française.

La guerre en Ukraine a changé la donne quant à la circulation d'armements et de technologies entre la Russie et l'Iran, mais aussi entre la Russie et la Corée du Nord.

Déjà focalisée sur l'Iran et la Corée du Nord, deux États proliférants, le renseignement de contre-prolifération doit également faire face aux nouvelles postures, plus agressives, de deux États « proliférateurs », la Russie et la Chine, qui sont en mesure de fournir des technologies relatives aux armes de destruction massive (nucléaire, bactériologique et chimique).

Cartographie des puissances dotées et des pays poursuivant un programme nucléaire



Face à la résurgence de postures nucléaires agressives, la délégation met en lumière de **nouveaux risques de prolifération**, appelant à **conserver des capacités souveraines d'analyse** –indispensables à la dissuasion française – et à **prendre en compte le risque futur de prolifération d'armes légères en provenance d'Ukraine**. C'est un point de vigilance à considérer dès maintenant dans l'optique de la fin du conflit, pour prévenir la réapparition d'un phénomène analogue à la fin de la guerre en ex-Yougoslavie.

C. RETOUR D'EXPÉRIENCE DES JEUX OLYMPIQUES DE PARIS 2024

La délégation a dressé un **bilan de l'écosystème du renseignement** mis en place autour des jeux. **Le retour d'expérience témoigne de la remarquable efficacité du dispositif** – autour du centre de renseignement olympique (CRO) et d'une démarche de cartographie des risques – avec toutefois de **sérieuses réserves sur le volet de lutte anti-drones**.

10 PRINCIPAUX RISQUES IDENTIFIÉS PAR LES SERVICES DE L'ÉTAT		
	140	Grève pouvant affecter l'organisation des Jeux
	120	Actions de perturbation visant à porter atteinte à l'intégrité de la flamme olympique et/ou des relais
	108	Sabotage des moyens de communication et diffusion d'images (antennes relais...)
	108	Perturbation du programme des volontaires pendant les Jeux (insuffisance capacitaire provoquée liée au désengagement de volontaires, infiltration d'activistes dans le but de perturber l'événement...)
	104	Attaque par un kamikaze avec une ceinture d'explosif qu'il actionne dans les files d'attente ou au niveau PSA (pedestrian screening area)
	104	Attaque de drone avec engin explosif
	104	Vols avec violence aux abords d'un site
	104	Mouvements de foule dans les files d'attente, en tribunes, dans les live sites ou dans le cadre d'un road event
	104	Perturbation du trafic aérien au moyen d'un drone volant à proximité de la piste - blocage des infrastructures aéroportuaires au moyen d'un drone ou plusieurs drones commerciaux
	99	Orage et grêle

D. MENACES HYBRIDES ET ENJEUX RÉPUTATIONNELS

La menace réputationnelle a débuté bien en amont des Jeux, et a été sensible durant toute sa phase d'organisation. La veille mise en place par le service Viginum dès avril 2023 a détecté 43 manœuvres informationnelles agressives, de la part d'acteurs d'origine azerbaïdjanaise, russes, chinois, etc..., mobilisant un ensemble de modes opératoires (cf. tableau ci-après).

Mode opératoire	Description	Impact	Origine
Création et diffusion de contenu sous fausse bannière	Ex : Novembre 2023 : vidéo de menace à l'encontre des athlètes israéliens, utilisant les codes de l'organisation ultra-nationaliste turque « Loups gris » ; Juillet 2024 : vidéo montrant un présumé membre du Hamas menaçant les JOP24 et dénonçant la participation d'athlètes israéliens.	Limité (Fact checking efficace) Essentiellement sur les médias africains	Russie
Diffusion de contenus mensongers ou décontextualisés	Ex : 5 juin 2024 : Vidéo ciblant l'insalubrité de la Seine ; 26 juillet 2024 : appel au boycott de l'équipe israélienne usurpant l'identité d'Amnesty International ou d'un politicien espagnol ; Narratifs selon lesquels la France ne serait pas en capacité d'organiser les JOP24 dans de bonnes conditions, usurpant l'identité de la Mairie de Paris, de la DGSI et de la CIA ; Hashtags appelant au boycott des JOP24 ; Vidéos montrant des images de violence et d'insécurité à Paris.	Impact limité	Chine, Russie, Iran, Azerbaïdjan, cercles conservateurs divers
Amplification d'actions préalablement menées dans le champ physique	Ex : affiches critiquant la participation d'athlètes israéliens, graffiti faisant référence aux jeux de Munich...	Essentiellement comptes pro-palestiniens	Azerbaïdjan, Russie
Amplifications de contenus mensongers via des « bots » ou « trolls »	Narratifs ciblant la cérémonie d'ouverture, affirmant que les produits dérivés étaient fabriqués en Chine et vantant l'industrie chinoise.	Impact limité	Chine, Azerbaïdjan, Russie
Recours à des influenceurs	Ex : critiques de la cérémonie d'ouverture mettant en valeur le modèle chinois au détriment du modèle français.	Plusieurs millions de vues	Chine
Divulgation de données individuelles (« Doxxing »)	Accusations de crimes de guerre visant des sportifs israéliens.	Polémiques hostiles à leur encontre	Iran

Ces éléments permettent de conclure à un **impact relativement faible des attaques** pourtant nombreuses dont les jeux ont été la cible. Globalement, il peut en être tiré un double enseignement :

- **des agressions tributaires de l'existence – ou non – d'opportunités**, sans toutefois avoir provoqué de trouble majeur concernant directement des jeux et leur organisation ;
- **un faible impact des campagnes malveillantes**, fruit d'un travail de pédagogie à consolider dans le cadre de politiques publiques de lutte contre les manipulations de l'information et contre les menaces hybrides.

4. RECOMMANDATIONS DE LA DPR ET DE LA CVFS

INFORMATION DU LECTEUR

Les travaux de la délégation parlementaire au renseignement sont couverts par le secret de la défense nationale. Aussi, les contenus classifiés ne figurent pas dans le rapport public et sont masqués au moyen d'un signe typographique (*****) invariable quelle que soit l'ampleur des informations rendues ainsi illisibles.

A. LES 28 RECOMMANDATIONS DE LA DÉLÉGATION PARLEMENTAIRE AU RENSEIGNEMENT

Recommandation sur la budgétisation des fonds spéciaux :

- 1. Appliquer la recommandation de la CVFS tendant à la présentation d'une estimation de dépense sincère du budget alloué aux fonds spéciaux lors du prochain projet de loi de finances.

Recommandations relatives à l'évaluation et à la prévention :

- 2. Instaurer une injonction de soin thérapeutique pour les individus souffrant de troubles psychologique ou psychiatrique.
- 3. Sensibiliser les maires à la possibilité de communiquer des informations ou des signalements au groupement d'évaluation départemental de leur ressort.

Recommandation relative au contrôle de la technique de recueil des données informatiques par la CNCTR :

- 4. Encadrer par la loi le futur dispositif de contrôle à distance par la CNCTR de l'exploitation des données issues du recueil de données informatiques par les services.

Recommandations relatives à la mutation du renseignement en Afrique :

- 5. Se doter d'une nouvelle doctrine pour maintenir les connaissances, savoirs et savoirs faire du renseignement français en Afrique.
- 6 à 8.*****
- 9. Bien que non encore documenté comme un foyer exogène de terrorisme, l'affaiblissement des pays du Sahel au profit d'une menace incarnée par le JNIM (affilié à Al-Qaïda) et l'Etat islamique (wilaya Sahel ; wilaya Afrique de l'Ouest) doit constituer un point de vigilance dans la mesure où la présence d'éléments francophones pourrait constituer une menace portée vers le territoire national.

Recommandations relatives à la bascule d'effort des services intégrant la Russie, l'Asie et le Moyen-Orient :

- 10. Développer de nouvelles barrières et entraves à la fourniture de la BITD russe.
- 11. *****
- 12. Bien que la prolifération d'armes légères en provenance d'Ukraine ne soit pas encore constatée, c'est un point de vigilance à considérer dès maintenant dans l'optique de la fin du conflit, pour prévenir la réapparition d'un phénomène analogue à la fin de la guerre en ex-Yougoslavie.
- 13 à 17. *****

Recommandations relatives au renseignement de contre-prolifération :

- 18 et 19. *****
- 20. Améliorer le statut et les conditions de fidélisation des personnels ingénieurs et doctorants *****

Recommandations visant à doter la France de structures pérennes pour l'organisation des futurs événements internationaux, inspirées du retour d'expérience des JOP 2024 :

- 21. Pérenniser la méthodologie de cartographie de l'analyse des risques (ANR) élaborée à l'occasion des JOP 2024.
- 22. Capitaliser l'expérience acquise par le CNSJ et le CRO pour la coordination de la sécurité des grands événements en organisant la réactivation de telles structures, à adapter à chaque événement, sous la forme d'un Centre d'analyse des risques (CAR).

Recommandations relatives à l'amélioration de la lutte anti drone :

- 23. Mener à terme, dans les meilleurs délais, la mise au point d'un système de lutte anti-drone fiable et opérationnel ; tenir informée la DPR, a minima par une note semi-annuelle, des progrès réalisés, des difficultés persistantes, et de la mise en œuvre des recommandations qui avaient été formulées par la mission sénatoriale.
- 24. Mieux anticiper les commandes publiques à venir, via des retro-plannings intégrant des délais réalistes pour la rédaction des marchés, leur passation, ainsi que pour les phases de conception et de test des matériels commandés, prenant mieux en compte la complexité du sujet.
- 25. Envisager une pénalisation des vols de drones non autorisés dans les zones interdites sur le modèle de l'article 322-14 du code pénal relatif à la communication ou la divulgation d'une fausse information faisant croire à un sinistre et de nature à provoquer l'intervention inutile des secours.
- 26. Proscrire l'utilisation par les services de l'État de drones de vidéosurveillance de conception et fabrication non souveraine.

Recommandation dans le domaine des menaces hybrides :

- 27. Mettre en œuvre les recommandations de la commission d'enquête sénatoriale sur les politiques publiques face aux opérations d'influences étrangères (rapport n°739 (2023-2024)).
- 28. Renforcer le budget de l'Agence VIGINUM afin de lui assurer les effectifs nécessaires à son indispensable montée en puissance.

B. LES 3 RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE LA COMMISSION DE VÉRIFICATION DES FONDS SPÉCIAUX¹

Recommandation pour l'exercice budgétaire 2022 :

- Recommandation générale n° 22-01: Rétablir une programmation budgétaire sincère et annuelle de la dotation en fonds spéciaux du programme 129 à compter du projet de loi de finances pour 2025, tenant compte des besoins de « resoclage » de la dotation de chacun des services.
- Recommandation générale n° 22-02 : Établir pour chaque service un plan pluriannuel, au minimum triennal, d'expression des besoins en fonds spéciaux et de régulation des soldes annuels de trésorerie sur la base d'une estimation de fonds de roulement minimum.

Recommandation pour l'exercice budgétaire 2023 :

- Recommandation générale n° 23-01 : Définir un niveau minimum de ***** pour chaque structure bénéficiaire de fonds spéciaux afin de garantir *****.

¹ La publication concomitante de ces deux rapports de la CVFS, sous la présidence de Mme Agnès Canayer pour le rapport sur l'exercice budgétaire 2022 et de M. Aurélien Rousseau pour le rapport sur l'exercice 2023, est due au report à 2025 de la publication du rapport de la DPR en raison de la prolongation de la présidence de M. Cédric Perrin jusqu'au 31 décembre 2024.

POUR EN SAVOIR +

- Consulter les activités de la délégation sur le site du Sénat ([cliquer ici](#))
- Consulter les activités de la délégation sur le site de l'Assemblée nationale ([cliquer ici](#))

Composition de la délégation parlementaire au renseignement (bureau du 13 novembre 2024)



Quatre membres de droit



Cédric PERRIN

Président

Président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées Sénateur du Territoire de Belfort (LR)



Muriel JOURDA

Président de la commission des lois Sénatrice du Morbihan (LR)



Jean-Michel JACQUES

1^{er} Vice-Président

Président de la commission de la défense et des forces armées Député du Morbihan (6^e circonscription) (EPR)



Florent BOUDIÉ

Président de la commission des lois Député de Gironde (10^e circonscription) (EPR)

Quatre membres désignés



Catherine DI FOLCO
Sénatrice du Rhône (LR)



Gisèle JOURDA
Vice-présidente
Sénatrice de l'Aude (SOC)



Caroline COLOMBIER
Députée de Charente (3^e circonscription) (RN)



Aurélien ROUSSEAU
Député des Yvelines (7^e circonscription) (SOC)

Composition de la CVFS :

- Président : M. Aurélien Rousseau
- Membres : Mmes Caroline Colombier, Catherine Di Folco et Gisèle Jourda