



**PREMIÈRE
MINISTRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

**Secrétariat général de la défense
et de la sécurité nationale**

**RAPPORT DU COMITÉ
ÉTHIQUE ET SCIENTIFIQUE SUR
L'ACTIVITÉ DU
SERVICE DE VIGILANCE ET DE
PROTECTION CONTRE LES
INGÉRENCES NUMÉRIQUES
ÉTRANGÈRES (VIGINUM)**

JUILLET 2021 – DÉCEMBRE 2022

Introduction

Ce rapport est le premier rédigé par le comité éthique et scientifique (CES), institué auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, chargé de suivre l'activité du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères (VIGINUM).

L'élaboration de ce rapport, remis à Mme Élisabeth Borne, Première ministre, et rendu public, est prévue par l'article 6 du décret du 13 juillet 2021¹, qui a créé VIGINUM. Son contenu a par ailleurs été précisé par l'article 13 du décret du 7 décembre 2021², qui a autorisé le service à s'appuyer, pour la réalisation de ses travaux, sur l'exploitation d'un traitement de données à caractère personnel.

Ce rapport porte sur la période allant de juillet 2021 à décembre 2022 et se veut un premier bilan d'étape. Parce que cette étape fut celle de la mise en place et de la montée en puissance du service, ce bilan embrasse une période plus longue que celles qu'auront vocation à couvrir les prochains rapports, dont le périmètre sera circonscrit à l'année civile.

Il est divisé en trois parties. La première décrit, au cours de cette période, la manière dont le service s'est progressivement développé et dont ont été précisés le rôle et l'action du CES ainsi que les modalités selon lesquelles ont été conçues et mises en œuvre les relations entre le service et le comité. La deuxième partie explicite des aspects essentiels de l'activité du service durant cette même période, notamment par une description de la méthodologie qu'il a retenue dans le cadre de l'exercice de sa mission de détection et de caractérisation des ingérences numériques étrangères. Enfin, la troisième partie présente les réflexions du comité sur les enjeux éthiques et scientifiques liés à la mission de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères qui incombe au service ainsi que sur le cadre juridique actuel et sur ce qui, au sein de celui-ci, mériterait à ses yeux d'être ajusté.

Ce bilan ne prétend nullement à l'exhaustivité, ni même à l'affirmation d'une réflexion aboutie sur tous les sujets abordés. Le CES a pris la mesure de la complexité et de la sensibilité de ces sujets ainsi que des difficultés inhérentes à la compatibilité de l'efficacité de l'action du service et des garanties requises par la protection des libertés publiques. Tout l'enjeu de sa mission, telle que la conçoit le comité, consiste précisément à définir le plus justement possible la ligne d'équilibre permettant le respect de ces deux exigences, condition *sine qua non* de la pertinence et de la légitimité de l'outil dont l'État a choisi de se doter afin de protéger les intérêts fondamentaux de la Nation de toute manipulation étrangère susceptible d'intervenir *via* les services de communication en ligne.

¹ Décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères ».

² Décret n° 2021-1587 du 7 décembre 2021 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dans le but d'identifier les ingérences numériques étrangères.

1. Mise en place progressive du socle technique et opérationnel :

Le service de vigilance et de protection contre les ingérences étrangères (ci-après VIGINUM) a été créé par le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021. Il s'agit d'un service à compétence nationale, placé sous l'autorité du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale.

VIGINUM a quatre missions. Aux termes de l'article 3 de ce décret, il est chargé de :

« 1° Détecter et caractériser, en analysant les contenus accessibles publiquement sur les plateformes en ligne des opérateurs mentionnés au I de l'article L. 111-7 du code de la consommation, les opérations mentionnées au 9° de l'article R. 1132-3 du code de la défense, notamment lorsque celles-ci sont de nature à altérer l'information des citoyens pendant les périodes électorales mentionnées à l'article 33-1-1 de la loi du 30 septembre 1986 susvisée ;*

2° Assister le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale dans sa mission d'animation et de coordination des travaux interministériels en matière de protection contre ces opérations ;

3° Fournir toute information utile au Conseil supérieur de l'audiovisuel dans l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par la loi du 30 septembre 1986 susvisée, ainsi qu'à la Commission nationale de contrôle instituée par l'article 13 du décret du 8 mars 2001 susvisé ;

4° Contribuer aux travaux européens et internationaux et assurer la liaison opérationnelle et technique avec ses homologues étrangers, dans le respect des attributions du ministre des affaires étrangères ».

Nous reviendrons en deuxième partie de ce rapport sur les modalités selon lesquelles le service a, durant la période écoulée, mis en œuvre ces quatre missions. Mais auparavant, s'agissant d'une période très particulière, celle de la mise en place de VIGINUM, il nous a paru utile de commencer par faire un point sur les principales étapes qui ont jalonné ce parcours. De fait, entre la situation de départ, ou même celle qui prévalait au début de l'année 2022, et celle dont le CES peut rendre compte aujourd'hui, l'évolution est notable, tant sur le plan du fonctionnement et de l'organisation du service que sur celui de la manière dont VIGINUM conduit son action.

Cette évolution forte explique au demeurant le parti retenu par le comité, consistant à rendre public ce premier rapport annuel, non pas un an, mais un an et demi après l'entrée en vigueur du décret du 13 juillet 2021. Il n'y aurait en effet pas eu de sens, à nos yeux, à porter un premier regard rétrospectif sur l'activité du service avant que ne puissent en être caractérisés, dans une version suffisamment aboutie, les processus, les méthodes ou encore les modalités d'interaction avec le CES.

La période sur laquelle porte le présent rapport peut, à grands traits, se subdiviser en trois étapes.

1.1. Second semestre 2021 : une phase expérimentale

1.1.1. Le second semestre de l'année 2021 a été celui de la construction du service et de la définition de ses premières méthodes de travail. A l'été 2021, VIGINUM ne comprenait que huit agents. Son chef de service, Gabriel Ferriol, a été nommé le 5 octobre 2021. A la fin de l'année 2021, le service comptait 23 agents.

Durant ces premiers mois, le service s'est donc mis en place. Il a parallèlement commencé à définir ses

modalités d'action, à travers diverses opérations³ qui lui ont permis d'expérimenter les outils à sa disposition et de définir des modalités opérationnelles d'organisation.

Durant cette période, de premières opérations ont donc été conduites à titre expérimental. Tel a notamment été le cas de l'observation du débat public numérique lié aux élections fédérales allemandes de septembre 2021. Un faisceau d'indices pouvait en effet laisser présumer l'existence de tentatives de désinformation et d'influence numériques au cours de cette campagne électorale, ce qui rendait l'expérimentation potentiellement intéressante. Lors de cette opération, le service a travaillé en collaboration avec ses homologues allemands chargés de la sécurisation des élections. Divers documents de retour d'expérience ont été rédigés et transmis au CES, permettant de dessiner un premier cadre méthodologique susceptible d'être mis en œuvre, en particulier dans la perspective des élections françaises à venir.

La même dimension méthodologique a été centrale lors du suivi de la consultation référendaire sur l'indépendance de la Nouvelle-Calédonie qui s'est tenue le 12 décembre 2021 et à l'occasion de laquelle le service a mis en place un dispositif de veille afin de détecter et de caractériser d'éventuelles ingérences numériques étrangères. Cette opération a notamment permis d'amorcer la coopération du service avec le réseau dit VDC-P (Veille, Détection, Caractérisation, Propositions), point important sur lequel nous reviendrons ultérieurement.

1.1.2. Le second semestre de l'année 2021 correspond également à celui durant lequel a été élaboré le second décret relatif à VIGINUM. C'est un élément fondamental dans la mesure où il s'agit véritablement du second volet du cadre réglementaire applicable au service.

De fait, le décret n° 2021-1587 du 7 décembre 2021, à travers l'autorisation qu'il lui accorde d'exploiter un traitement automatisé de données à caractère personnel dans le but d'identifier les ingérences numériques étrangères, a précisé le cadre juridique applicable et, ce faisant, les conditions dans lesquelles VIGINUM peut mettre en œuvre ses missions. Ce décret, à l'occasion de l'élaboration duquel la Commission nationale de l'informatique et des libertés⁴ a été conduite à prendre position sur un certain nombre de points, a permis de mieux définir les contours de l'action du service et – nous aurons l'occasion d'y revenir – de modifier de manière assez substantielle le rôle dévolu au CES.

Même si l'intervention de ce second décret a constitué un temps majeur dans l'évolution du service, il est important de garder à l'esprit que l'outil numérique dont il l'a doté, par l'utilisation duquel doivent en principe être réalisées l'intégralité des collectes automatisées conduites par VIGINUM, n'a pas encore vu le jour. Durant toute la période envisagée, le service a par conséquent dû fonctionner sur la base d'un dispositif provisoire, reposant sur l'intervention de prestataires extérieurs, dont les principales caractéristiques seront décrites au point 1.4.

1.2. Premier semestre 2022 : une action centrée sur les échéances électorales

1.2.1. La gageure essentielle à laquelle a été confronté le service a été l'intervention d'élections majeures quelques mois seulement après sa création, alors qu'il ne disposait que d'un effectif limité par rapport à son effectif de référence et que la mise en œuvre opérationnelle des cadres juridique, technique et méthodologique de ses activités était en cours d'élaboration.

On rappellera que le décret du 13 juillet 2021 prévoit expressément qu'il incombe à VIGINUM d'identifier les éventuelles ingérences numériques étrangères susceptibles d'intervenir durant les périodes électorales définies par l'article 33-1-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, c'est-à-dire notamment pendant les trois mois qui précèdent le premier jour du mois de l'élection du Président de la République ainsi que des élections générales des députés et jusqu'à la date du tour de scrutin où ces élections sont acquises. Il lui appartient, dans ce cadre, de détecter et caractériser les opérations qui répondent aux différents critères posés par le 9° de l'article R.* 1132-3 du

³ Le terme « opérations » renvoyant, dans cette acception que l'on retrouvera par la suite, aux travaux de détection et de caractérisation conduits par VIGINUM.

⁴ Voir la délibération n° 2011-116 du 7 octobre 2021 portant avis sur un projet de décret portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel visant à détecter et caractériser les opérations d'ingérence numérique étrangères aux fins de manipulation de l'information sur les plateformes en ligne (demande d'avis n° 21012837).

code de la défense dès lors qu'elles sont « *de nature à altérer l'information des citoyens* »⁵.

Des opérations ont donc été ouvertes pour les deux échéances électorales, l'élection présidentielle et les élections législatives.

Les enjeux liés à ces opérations étaient importants, tant en termes d'organisation du service au regard de l'importance de la menace potentielle et de l'étendue du périmètre à couvrir que d'attention portée au cadre réglementaire, la sensibilité de la matière devant conduire, aux yeux du comité, à un respect particulièrement scrupuleux du périmètre assigné à l'action du service afin que, même au regard d'une analyse fondée sur la « théorie des apparences »⁶, on ne puisse reprocher à VIGINUM quelque écart que ce soit par rapport à la définition de sa mission.

La vigilance du CES l'a conduit, au-delà des nombreux échanges informels qui ont eu lieu, à adresser au service cinq recommandations, lesquelles ont été prises en compte.

Le CES a précisé ses attentes vis-à-vis du service, lui demandant d'être en mesure de décrire une doctrine d'intervention et d'opération incluant en particulier, les méthodes d'analyse mises en œuvre, les critères de décision, d'action et d'intention considérés, ainsi que les procédures ou algorithmes utilisés à chacune des étapes d'une opération, en particulier lors de son lancement, de son arrêt et de la communication éventuelle à d'autres services de l'État des informations collectées, d'une part, des conclusions d'autre part.

L'aspect méthodologique a été essentiel au cours de cette période. L'élaboration de processus, procédures et règles de décision clairs et motivés, transposables le cas échéant en algorithmes, constituant tout autant un enjeu d'efficacité opérationnelle qu'un enjeu d'apprentissage, de transmission dans le temps, de pérennité, de progression et d'audit des activités du service.

1.2.2. Cette deuxième période a également été particulière en termes d'organisation.

Elle l'a été tout d'abord sur le plan de l'organisation interne au service, dans la mesure où, pour faire face à l'étendue du champ thématique couvert, le service a dû mobiliser l'ensemble de ses experts sur ces opérations selon des modalités spécifiques⁷.

Elle l'a été ensuite parce que VIGINUM a été conduit dans ce cadre à échanger, s'agissant de l'élection présidentielle, avec les instances chargées de veiller au bon déroulement du scrutin, le Conseil constitutionnel, la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (CNCCEP) et l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) à laquelle incombe la mission de contribuer à la lutte contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou de porter atteinte à la sincérité des scrutins et, dans le cadre de cette mission, d'adresser aux opérateurs de plateformes en ligne des recommandations visant à améliorer la lutte contre la diffusion de telles informations et de veiller à ce que ces opérateurs prennent les mesures définies par la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information⁸.

Lors de ce scrutin, une attention particulière a été portée par ces instances aux risques d'ingérences numériques étrangères. Comme l'indique la CNCCEP dans son rapport pour 2022 : « *La Commission a été en contact régulier avec la cellule VIGINUM tout au long de la période. VIGINUM a réalisé une veille visant à détecter tous les phénomènes pouvant relever de la manipulation d'information, par exemple des comptes suspects sur les réseaux Twitter, Facebook et Instagram, notamment en ce qu'ils présenteraient des caractéristiques ou une activité atypiques. (...) La richesse du travail de veille réalisé par VIGINUM a montré l'intérêt de disposer d'une expertise pointue sur les*

⁵ Voir le 1° de l'article 3 du décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021.

⁶ Au sens où l'entend la Cour européenne des droits de l'homme, s'agissant d'écartier tout risque de suspicion dans l'opinion.

⁷ Voir, sur ce point, le rapport élaboré par le service, *VIGINUM année #1*, p. 16.

⁸ Voir les articles 11 à 15 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Voir également le rapport de l'ARCOM sur les campagnes électorales 2022, pp. 42 et 43.

manipulations de contenus numériques et de mettre en place une veille renforcée au moment des échéances démocratiques majeures telles que l'élection présidentielle »⁹.

Il en a été de même pour les élections législatives, à l'occasion desquelles les productions de VIGINUM ont été transmises au Conseil constitutionnel et à l'ARCOM.

Ces interactions, propres à cette période, ont également permis d'affiner la méthodologie, notamment en inaugurant une distinction, dans les productions du service relatives à chaque opération, entre celles relevant de son activité de détection et celles liées à son activité de caractérisation, les premières visant à décrire les phénomènes potentiellement inauthentiques observés sur les plateformes numériques, les secondes à déterminer si ces phénomènes remplissent ou non les quatre critères définis par le 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense¹⁰.

1.3 Second semestre 2022 : une phase de consolidation

La montée en puissance du service s'est poursuivie, sur un plan quantitatif, au cours de l'année 2022. 27 recrutements supplémentaires ont eu lieu sur l'ensemble de l'année, aboutissant ainsi à un total de 50 agents, sur les 65 qui sont censés constituer l'effectif de référence du service.

Les opérations conduites lors des scrutins électoraux ont donné lieu à un important travail de retour d'expérience, que le CES avait préconisé dans l'une de ses recommandations. Ce travail réflexif a été réalisé en interne, d'une part, et à l'occasion d'échanges avec les instances chargées de garantir le bon déroulement des élections, d'autre part. Ces retours ont permis au service d'adapter certains de ses modes de fonctionnement.

Durant toute cette période, le service s'est organisé en fonction des diverses opérations diligentées, chacune d'elles étant coordonnée par un chef de projet et les agents se trouvant conduits à travailler sur une ou plusieurs d'entre elles.

Une réflexion a été mise en œuvre afin de repenser cette configuration, en travaillant sur l'idée d'une spécialisation par origine de la menace et par type de cibles.

Par ailleurs, cette réflexion a débouché sur l'idée d'une concentration sur des opérations plus larges, moins nombreuses, ceci allant de pair avec une plus forte hiérarchisation des sujets étudiés, afin de concentrer l'action du service sur les phénomènes les plus importants. Le comité, qui s'était interrogé sur le nombre des opérations conduites par VIGINUM, est très favorable à cette évolution, laquelle doit, selon lui, aller de pair avec un renforcement systématique de la description précise des motifs qui président à l'ouverture de chacune d'elles.

Enfin, à la suite des travaux conduits autour des scrutins électoraux, les échanges avec les membres du réseau VDC-P (veille, détection, caractérisation, propositions) ont été renforcés, point qui fera l'objet de commentaires en troisième partie.

1.4. Le système d'information : un dispositif transitoire dans l'attente de la mise en œuvre d'une capacité internalisée.

Comme nous l'avons vu précédemment, si c'est par le décret du 7 décembre 2021 que VIGINUM a été autorisé à mettre en œuvre et exploiter son propre système de traitement de données à caractère personnel, les délais nécessaires à la mise au point de ce dernier n'ont pas permis au service de s'appuyer sur ce système d'information au cours de la période examinée. C'est donc dans un cadre opérationnel transitoire qu'ont été effectués tous les travaux conduits depuis la création du service jusqu'à la fin de l'année 2022.

⁹ Rapport établi par la Commission nationale de contrôle de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle (scrutins des 10 avril et 24 avril 2022) p. 12.

¹⁰ Voir, sur cet aspect, les développements figurant au point 2.1 du présent rapport.

1.4.1. En 2021 et 2022, VIGINUM a donc dû s'appuyer, pour remplir la première de ses missions consistant à identifier « *les opérations impliquant, de manière directe ou indirecte, un Etat étranger ou une entité non étatique étrangère et visant à la diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, par le biais d'un service de communication en ligne, l'allégations ou imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation* »¹¹, sur un dispositif externe. Concrètement, le service a mis en place, à partir de novembre 2021, une capacité primaire à travers la location de plateformes techniques d'analyse de l'information en sources ouvertes.

Il s'est plus précisément appuyé sur des technologies mises au point par deux sociétés françaises. Ces technologies ont été mises à sa disposition, à distance¹², à travers un accès à deux plateformes techniques d'analyse de l'information en sources ouvertes. Ces plateformes sont accessibles *via* Internet, par des connexions sécurisées et après authentification, à partir des postes de travail des agents de VIGINUM.

Ces plateformes techniques d'analyse de l'information en sources ouvertes ont été choisies par le service en raison de leur disponibilité rapide. Compte tenu du délai très court dont celui-ci disposait pour être opérationnel, le choix a été opéré en recourant à des marchés interministériels.

Le fonctionnement de ces plateformes techniques repose sur un accès aux données par moissonnage direct (*scraping*) ou par exploitation d'interfaces de programmation (*Application Programming Interface* ou « API »).

Durant la période d'utilisation de ces plateformes, les traitements automatisés d'information en sources ouvertes (collecte, indexation, stockage, recherche, visualisation, etc.) ont donc été réalisés à distance, sur les systèmes d'information de ces sociétés.

Ce fonctionnement a bien entendu entraîné certaines rigidités. En particulier, les contraintes imposées par le décret du 7 décembre 2021 pour le maniement des données à caractère personnel ont dû être gérées manuellement. De la même manière, il n'a pu permettre de répondre à l'intégralité des demandes faites par le CES pour améliorer la lisibilité et le niveau de discrimination des collectes automatisées.

Sur le plan de la sécurité, conformément à l'article 8 du décret du 7 décembre 2021, par autorisation nominative du chef de service, certains agents du service ont été individuellement désignés et spécialement habilités¹³ à accéder à tout ou partie des données à caractère personnel conservées dans le cadre du traitement automatisé de données à caractère personnel mis en œuvre. De la même façon, certains agents ont été désignés et habilités à accéder et à modifier les paramètres des procédés automatisés mentionnés aux articles 5 et 7 du décret du 7 décembre 2021.

Les postes de travail utilisés par les agents ont été configurés en vue de limiter autant que possible l'exposition aux risques numériques¹⁴. L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et l'opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC) ont participé à la sécurisation de ces postes de travail.

1.4.2. Parallèlement, VIGINUM a commencé à définir et construire sa propre capacité pérenne, reposant sur la mise en place d'une solution technique lui permettant d'être autonome.

Cette capacité pérenne, appelée « socle technique », totalement internalisée, a vocation à se substituer à la capacité primaire dans la première partie de l'année 2023.

Le socle technique sera hébergé dans un *cloud* qualifié « SecNumCloud » conformément au référentiel d'exigences élaboré par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Il fera l'objet d'une homologation délivrée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale adjoint, autorité d'homologation pour le SGDSN. Il sera abrité par un fournisseur de *cloud* français, dans

¹¹ 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense inséré par le 1° de l'article 1^{er} du décret du 13 juillet 2021.

¹² Ou mode « Software-as-a-Service -SaaS », la solution étant hébergée et maintenue par la société.

¹³ Procédure d'habilitation conforme aux dispositions des articles R. 2311-1 et suivants du code de la défense et de l'instruction générale interministérielle n° 1300 SGDSN/PSE/PSD du 9 août 2021 sur la protection du secret de la défense nationale.

¹⁴ Mises à jour régulières pour se prémunir des dernières vulnérabilités, navigation Internet réalisée dans des espaces sécurisés (machines virtuelles), réinitialisation régulière de ces espaces sécurisés, etc.

deux centres de données (*data centers*) distincts en France métropolitaine.

L'apport pour le service de la mise en place de cette capacité pérenne est important. Outre qu'elle sera précisément conçue pour répondre à ses besoins opérationnels, elle permettra d'automatiser les exigences du cadre réglementaire afférentes aux opérations de collecte, d'hébergement et d'exploitation de données à caractère personnel, parmi lesquelles figurent la traçabilité du processus de déclenchement des collectes, la bonne information du responsable de traitement, le filtrage des catégories de données autorisées, le cycle de vie des données, la gestion des accès et des droits, la journalisation des événements (accès, actions réalisées, etc.). Elle pourra par ailleurs prendre en compte les demandes du CES, s'agissant de la présentation des divers documents élaborés par le service. Elle permettra en outre de mettre directement à la disposition du CES toutes les données pertinentes, sans besoin, là encore, de procéder manuellement.

1.4.3. Enfin, pour être complet, il convient de noter que, de manière complémentaire aux deux capacités mentionnées précédemment, le service a développé une capacité dite « complémentaire », rassemblant divers outils destinés à faciliter le suivi de l'évolution du débat public numérique touchant aux intérêts fondamentaux de la Nation (« *social listening*») et à orienter les activités de détection et de caractérisation. Ces outils ont été en partie développés au sein du service, le cas échéant avec l'appui du Pôle d'Expertise de la Régulation Numérique (PEReN). Ils visent notamment à cartographier le champ informationnel, à catégoriser des tendances ou à produire des statistiques d'intérêt.

2. Mise en place progressive du socle méthodologique, juridique et éthique :

Parallèlement à la construction du socle technique et opérationnel, cette première période a permis la mise en place progressive du socle juridique et éthique à travers le travail et les échanges entre le comité et le service.

Les membres du comité ont été nommés le 5 octobre 2021. Si des interactions avec le service ont eu lieu très rapidement, la première réunion plénière s'est tenue le 17 décembre suivant, quelques jours après l'entrée en vigueur du décret du 7 décembre 2021. Cette première réunion, qui a permis, outre la réunion des membres du comité, des échanges nourris avec le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et le chef de service de VIGINUM a d'emblée révélé les difficultés d'interprétation que l'on pouvait avoir quant aux contours exacts de la mission assignée par les deux décrets au comité, notamment du fait du « décalage » observable à cet égard entre le premier et le second textes. Nous reviendrons sur ce point, essentiel à nos yeux.

Les échanges intervenus lors de cette première réunion ont également conduit à mettre en évidence les points sur lesquels les textes réglementaires offraient une marge d'interprétation qui imposait de prendre parti.

A partir de là, les interactions avec le service et le secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale ont permis de clarifier certains aspects ou de mettre en évidence des difficultés. Les demandes adressées par le comité éthique à VIGINUM ont concerné, pour l'essentiel, trois dimensions.

- Une dimension formelle : le comité a souhaité avoir accès à une information enrichie sur différents points et invité le service sur certaines questions qui lui paraissaient particulièrement essentielles, notamment l'extranéité de l'origine de l'opération caractérisée, à motiver plus précisément ses travaux ; il a également demandé à pouvoir disposer d'une information plus directement accessible, à travers la justification renforcée de certains axes de recherches, la motivation de l'évolution éventuelle du périmètre des collectes ou encore l'élaboration de tableaux de bord des collectes en cours.
- Une dimension méthodologique : le comité a invité le service à définir le plus précisément possible le cadre dans lequel il entendait conduire son action. VIGINUM a ainsi rédigé un recueil de normes professionnelles, transmis en amont au comité, dans lequel il a détaillé, outre les principes directeurs de l'action du service, la manière dont avait vocation à se dérouler chaque opération depuis son ouverture jusqu'à sa clôture.

- Une dimension plus directement juridique et éthique : le comité a, de manière informelle le plus souvent ou, parfois, par l'explicitation écrite de recommandations, indiqué au service les aspects qui lui apparaissaient nécessiter une vigilance particulière dans leur maniement, voire les limites qui, à son sens, devaient nécessairement être posées au regard de la lecture qu'il privilégiait du cadre textuel applicable.

Comme il l'a indiqué dès sa première réunion plénière, le CES considère que l'exercice de la mission qui lui est confiée suppose une totale transparence entre le service et le comité. Cette volonté de transparence lui est toujours apparue comme étant partagée. Bien évidemment, toute relation se construit. Les mois écoulés ont ainsi permis de renforcer la qualité des échanges entre le service et le comité, celui-ci étant conduit à préciser ses attentes et le service à adapter certains modes de fonctionnement au regard de ces attentes.

Les travaux du comité ont bénéficié d'échanges réguliers avec VIGINUM et avec le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Ceux-ci ont été particulièrement nombreux lors de la période consacrée aux scrutins électoraux. Les membres du CES se sont rendus dans les locaux du service et ont pu rencontrer un certain nombre de ses agents, ce qui leur a permis de mieux saisir certains aspects techniques et opérationnels. Le CES a également souhaité échanger avec d'autres interlocuteurs, notamment avec l'ensemble des membres du réseau VDC-P qu'il a rencontrés séparément, afin de cerner au mieux la nature des relations existant entre le service et les membres de ce réseau. Il a également bénéficié de l'aide de la CNIL dans sa réflexion sur les enjeux liés au maniement du traitement de données à caractère personnel.

En définitive, on peut dire que cette période a été pour le CES, à l'instar de ce qu'elle a été pour le service lui-même, une période où ont été progressivement posées l'essentiel des bases de sa réflexion. Les éléments qui figurent en troisième partie du présent rapport témoignent des axes principaux de cette réflexion.

1. La mission de détection et de caractérisation des ingérences étrangères :

Parmi les quatre missions que l'article 3 du décret du 13 juillet 2021 attribue à VIGINUM, la première est évidemment la mission essentielle du service.

Elle consiste, on l'a vu, à « *détecter et caractériser, en analysant les contenus accessibles publiquement sur les plateformes en ligne des opérateurs mentionnés au 1 de l'article L. 111-7 du code de la consommation, les opérations mentionnées au 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense, notamment lorsque celles-ci sont de nature à altérer l'information des citoyens pendant les périodes électorales mentionnées à l'article 33-1-1 de la loi du 30 septembre 1986* ».

Cette mission est délicate et nous reviendrons en troisième partie sur les questions qu'elle soulève.

Le premier élément dont il convient de rendre compte dans le cadre du présent rapport tient aux modalités selon lesquelles le service réalise cette première mission.

VIGINUM a progressivement mis en place une manière de structurer son action ayant vocation à être mise en œuvre pour chacune des opérations qu'il diligente.

Chaque opération conduite par le service se déroule en trois phases.

1.1. La phase d'ouverture :

La première phase est celle de l'ouverture de l'opération. La décision en incombe au secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, le cas échéant sur proposition du chef de service de VIGINUM. L'ouverture d'une opération donne lieu à la rédaction d'une note dite « note d'ouverture », laquelle est sans délai transmise au CES. Comme le service l'indique dans son rapport d'activité, une opération est ouverte lorsqu'il est estimé qu'« *une posture de vigilance est nécessaire face à une menace informationnelle potentielle* »¹⁵ touchant aux intérêts fondamentaux de la Nation et « *elle peut se rapporter à des événements institutionnels, diplomatiques, économiques, sécuritaires, culturels, sociétaux, planifiés ou imprévus, se déroulant en France ou ayant une incidence en France s'ils se déroulent à l'étranger* »¹⁶.

Certains événements, tels que les principaux scrutins, sont d'emblée identifiés comme « à risque ». Pour le reste, la décision d'ouverture doit reposer sur un faisceau d'indices permettant de considérer comme probables l'atteinte susceptible d'être portée aux intérêts fondamentaux de la Nation et la possibilité d'une ingérence numérique étrangère. Le champ étant potentiellement large, le comité est attaché, nous y reviendrons en troisième partie, à ce qu'une opération ne soit ouverte que lorsqu'il existe des raisons sérieuses et objectivables de penser qu'elle peut conduire le service à caractériser un phénomène remplissant les quatre critères posés par le décret du 13 juillet 2021.

Durant la période examinée, parmi les 17 opérations qu'il a diligentées, le service a été conduit à travailler, en dehors des risques d'ingérences numériques étrangères liés aux élections présidentielle et législatives, sur ceux afférents à la consultation référendaire de la Nouvelle-Calédonie du 12 décembre 2021, à la présidence française de l'Union européenne, à la contestation de la présence militaire française au Sahel, aux activités des acteurs liés à la « galaxie Prigojine » ou encore à la crise entre l'Ukraine et la Russie et aux répercussions des opérations militaires en cours.

¹⁵ VIGINUM année #1, page 14.

¹⁶ Ibidem.

Durant cette phase d'ouverture, le service établit le cadre de référence de ses travaux en observant le débat public, en dressant un état de la menace, en identifiant les plateformes en ligne pertinentes, en recensant les acteurs ayant un éventuel intérêt à intervenir et en définissant une liste de mots-clés *a priori* pertinents.

Durant cette phase, mentionnée à l'article 2 du décret du 7 décembre 2021, ne peuvent avoir lieu que des « travaux de veille »¹⁷, lesquels ne donnent lieu à aucune collecte automatisée de données à caractère personnel et sont donc censés, à ce jour, être réalisés de manière entièrement manuelle.

Cette phase de veille initiale permet de définir une liste de « critères techniques » qui seront regroupés au sein d'une première fiche de traçabilité.

Les critères techniques initiaux ont vocation à être renouvelés et/ou modifiés tous les sept jours et ce, pour une période maximale de six mois, conformément à ce que prévoit le même article 2 du décret du 7 décembre 2021¹⁸. Leur renouvellement et leur éventuelle modification reposent notamment sur la poursuite des travaux de veille.

Les différentes fiches de traçabilité qui accompagnent le déroulement de chaque opération s'apparentent ainsi à des documents de synthèse récapitulant les critères techniques utilisés pour sélectionner les contenus publiquement accessibles collectés par le service. Elles font apparaître les plateformes en ligne concernées, les capacités et outils employés. Elles retracent les ajouts de critères techniques ainsi que leurs suppressions. Elles sont communiquées sans délai au CES.

Les critères techniques mentionnés dans ces fiches se déclinent de façon générale en trois catégories :

- Les mots clés (termes, *hashtag*, mots ou association de mots, liens, mentions de comptes), lesquels permettent d'isoler des publications d'intérêt ainsi que des métadonnées associées (par exemple l'heure de publication).
- Les identifiants de profil (compte, page, chaîne et groupe) par lesquels il est possible de consulter les publications d'un ou plusieurs comptes (publication d'origine et publication repartagée, par exemple *tweet* et *retweet* pour *Twitter*) ainsi que les métadonnées du compte (par exemple, la photo de profil, le nombre d'abonnements ou d'abonnés) et le réseau de relations, d'abonnés ou d'abonnements.
- Les *URL* de publications qui permettent quant à elles d'inventorier l'ensemble des publications ayant diffusé ou relayé un contenu ainsi que les métadonnées associées (notamment les comptes associés).

Les fiches de traçabilité sont prérenseignées sur la base de la liste des plateformes en ligne dont l'audience dépasse le seuil de cinq millions de visiteurs uniques par mois¹⁹ telle qu'évaluée par l'Autorité de la régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).

Du mois de décembre 2021 au mois de décembre 2022, 237 fiches de traçabilité ont été élaborées dans le cadre des opérations menées par VIGINUM. Elles ont toutes été communiquées aux membres du CES.

113 fiches de traçabilité retraçaient des ajouts ou des suppressions de critères techniques. *A contrario*, 124 fiches rendaient compte de renouvellements de collecte, sans modification des critères techniques.

31 fiches de traçabilité concernaient les opérations de protection du débat public numérique touchant aux élections présidentielle et législatives de 2022, 206 concernaient les autres opérations menées par

¹⁷ « Aucune collecte automatisée de données à caractère personnel n'est mise en œuvre à l'occasion des travaux de veille ».

¹⁸ « Les contenus mentionnés au premier alinéa [les contenus à collecter] sont collectés pendant une période maximale de sept jours. Cette période peut être renouvelée, dans la limite d'une durée qui ne peut excéder six mois à compter du déclenchement de l'opération de collecte, dès lors que la collecte demeure pertinente au regard des finalités du traitement ».

¹⁹ Ce seuil a été fixé par référence à celui de l'article 11 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018, au-delà duquel les plateformes sont tenues d'informer l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) des mesures qu'elles prennent en vue de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité d'un des scrutins mentionnés au premier alinéa de l'article 33-1-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

1.2. La phase dite « active » :

C'est à partir des éléments contenus dans les fiches de traçabilité que les collectes sont effectuées dans les conditions, s'agissant de la période transitoire qui fait l'objet de ce rapport, que nous avons décrites précédemment. Et c'est là que s'ouvre la deuxième phase, dite « phase active ».

En ce qui concerne la collecte automatisée, l'article 3 du décret du 7 décembre 2021 prévoit que le service est autorisé à créer des comptes destinés à être utilisés par l'intermédiaire d'interfaces de programmation mises à disposition par les opérateurs des plateformes. Par ailleurs seules peuvent être conservées, aux termes de l'article 4 :

- les données d'identification déclarées par les titulaires de comptes ouverts sur les plateformes, lorsqu'ils diffusent ou relaient des contenus publiquement accessibles ou y réagissent, telles qu'elles apparaissent sur ces comptes ;
- les données permettant de caractériser l'activité et l'audience de ces comptes, notamment les indicateurs quantitatifs relatifs au nombre d'abonnés et au nombre de publications ;
- les contenus publiquement accessibles, diffusés ou relayés au moyen de ces comptes et les indicateurs d'audience associés.

Il convient de relever que ces dispositions permettent au service de collecter les commentaires portés sur les contenus diffusés.

Toutes les autres données qui peuvent se trouver collectées mais n'entrent pas dans les catégories mentionnées précédemment sont détruites, en application de l'article 5.

S'agissant des plateformes en ligne sur lesquelles ont lieu les collectes, l'article 1^{er} du décret du 7 décembre 2021 précise qu'il s'agit des « plateformes en ligne des opérateurs mentionnés au I de l'article L. 111-7 du code de la consommation et dont l'activité sur le territoire français dépasse un seuil de cinq millions de visiteurs uniques par mois, y compris lorsque l'accès à ces plateformes requiert une inscription à un compte ».

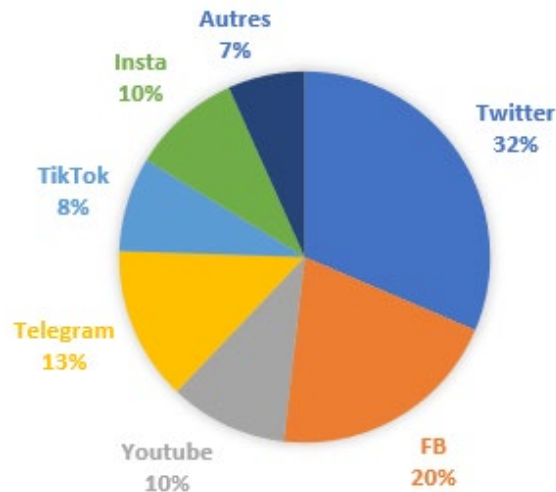
Ce seuil a été fixé par référence à celui de l'article 11 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Au-delà de ce seuil de 5 millions de visiteurs uniques, les plateformes sont tenues d'informer l'ARCOM des mesures qu'elles prennent en vue de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité d'un des scrutins mentionnés au premier alinéa de l'article 33-1-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

La liste des plateformes sur lesquelles VIGINUM a collecté des données à caractère personnel dont l'activité sur le territoire français dépasse cinq millions de visiteurs uniques par mois inclut *Facebook, Instagram, TikTok, Twitter, YouTube* et *Twitch*.

VIGINUM a par ailleurs accédé à des contenus publiquement accessibles sur des plateformes à l'audience inférieure à ce seuil : *Telegram*²¹, *VK*, et *Gettr*. Toutefois, au regard du cadre légal rappelé précédemment, il n'est autorisé à accéder à de tels contenus que de façon manuelle, point sur lequel nous reviendrons.

²⁰ Pour donner quelques éléments en termes de répartition, on relèvera que l'opération de vigilance relative à la contestation de la présence militaire française au Sahel a conduit à la rédaction de 45 fiches de traçabilité, celle relative à la crise entre l'Ukraine et la Russie et aux répercussions des opérations militaires en cours à 44 fiches, celle relative à la protection du débat public numérique touchant aux élections présidentielle et législatives 2022 à 31 fiches, celle relative à la menace informationnelle émanant de la « galaxie Prigojine » à 32 fiches.

²¹ Sous réserve de confirmation de l'audience 2022.



Liste des plateformes en ligne sur lesquelles des données ont été collectées du 1^{er} janvier au 30 septembre 2022, hors renouvellement de collectes

Il convient de relever que les plateformes *Twitter* et *Facebook* ont représenté, à elles seules, la moitié des collectes automatisées de données à caractère personnel opérées par le service.

Durant cette phase, le service est tenu d'assurer l'exercice des droits d'accès, de rectification et de suppression des données à caractère personnel qu'il collecte.

Pour assurer l'exercice de ces droits, le chef de service, responsable du traitement, a désigné une référente « informatique et libertés », chargée de répondre aux demandes. Ses coordonnées et la procédure à suivre pour la contacter ont été détaillées sur le site Internet du SGDSN. Durant la période sur laquelle porte le présent rapport, aucune demande relative à l'exercice des droits d'accès, de rectification et d'effacement n'a été transmise à VIGINUM.

Par ailleurs, toujours durant cette phase active, VIGINUM rédige un ou plusieurs « relevés de détection » qui rendent compte des phénomènes potentiellement inauthentiques identifiés.

Par la suite, sur cette base, le service caractérise la nature des phénomènes en cause au regard des quatre critères définis par le cadre légal, sur la portée desquels nous reviendrons en troisième partie :

1. implication, de manière directe ou indirecte, d'un Etat étranger ou d'une entité non étatique étrangère ;
2. diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée ;
3. allégations ou imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses ;
4. atteinte portée aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Cela donne lieu à la rédaction par le service d'une ou plusieurs « notes de caractérisation », qui indiquent si les quatre critères sont ou non remplis et, le cas échéant, évaluent les buts poursuivis, les modes opératoires employés et les impacts des phénomènes détectés.

Au cours de la période faisant l'objet du présent rapport, VIGINUM a rédigé 98 relevés de détection et 24 notes de caractérisation. 138 phénomènes ont fait l'objet d'une ou de plusieurs notes d'analyse. Enfin, 12 ingérences numériques étrangères ont effectivement été caractérisées par le service, dont 5 concernant la sécurisation des élections présidentielle et législatives.

A titre d'exemple, s'agissant de la veille organisée dans le cadre du scrutin présidentiel, on relèvera qu'au cours du premier trimestre 2022, VIGINUM a identifié un réseau de 41 comptes inauthentiques sur *Twitter*, *Facebook* et *Instagram*, agissant de façon coordonnée afin de promouvoir des contenus manifestement inexacts ou trompeurs touchant au moins un candidat à l'élection présidentielle. L'activité de ce réseau de comptes a été, pour partie, délibérément médiatisée *via* la publication d'articles douteux dans des médias africains et un média russophone, notamment dans l'objectif

d'accuser la France de financer des usines à *trolls* pour la réélection du président de la République. Le service a également observé plusieurs marqueurs techniques suggérant l'implication d'individus et de structures opérant depuis l'Afrique.

VIGINUM a estimé que ce phénomène réunissait les quatre critères d'une ingérence numérique étrangère.

- un contenu manifestement inexact ou trompeur (notamment *via* l'utilisation de photomontages à des fins de promotion du président de la République ou de dénigrement d'autres candidats, en utilisant par exemple des narratifs ouvertement antisémites) ;
- une diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée (analyse de comptes publiant les contenus manifestement inexacts ou trompeurs présentant des caractéristiques communes suspectes, notamment dans leurs dates de création, leurs nombres d'abonnés et d'abonnements, leurs activités et publications, les techniques employées pour amplifier la visibilité des contenus, etc.) ;
- l'implication, directe ou indirecte, d'un acteur étranger (identification, à partir d'éléments recueillis en sources ouvertes, de marqueurs permettant d'associer le phénomène à l'activité d'individus et de structures opérant depuis l'Afrique) ;
- une atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation (constat d'une volonté de promotion ou de dénigrement de candidats à travers des narratifs artificiellement amplifiés, orchestrés par des acteurs étrangers, susceptibles d'altérer l'information des citoyens pendant la période électorale).

En dépit des techniques d'amplification utilisées par les acteurs à la manœuvre de ce phénomène, celui-ci n'a jamais atteint une visibilité jugée massive.

Tout au long de son analyse, le service a tenu informé les autorités chargées de veiller au bon déroulement de l'élection présidentielle française des suites de ses travaux sur ce phénomène.

De façon générale, on précisera à ce stade qu'il n'appartient pas à VIGINUM, service technique et opérationnel, de décider des suites éventuelles données aux ingérences qu'il a pu caractériser. Qu'il s'agisse de rendre public le phénomène en cause et son origine ou de définir toute autre stratégie de réaction jugée appropriée, la décision appartient, selon la nature de la réponse considérée, au comité opérationnel de lutte contre les manipulations de l'information²² présidé par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale ou aux autorités exécutives, le cas échéant sur la base des propositions de ce même comité.

1.3. La phase de clôture :

Après ces deux phases s'ouvre la troisième et dernière phase, dite « phase de clôture ». La clôture d'une opération est décidée par le chef de service après accord ou à la demande du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. A la clôture d'une opération, le service supprime toutes les données à caractère personnel qu'il a collectées dans le cadre de celle-ci.

Cette phase s'accompagne d'un retour d'expérience qui vise à tirer des enseignements, notamment méthodologiques, de l'opération. Ce retour d'expérience est également partagé avec le CES.

Cette description précise du fonctionnement du service dans le cadre de ses opérations de détection et de caractérisation d'opérations d'ingérences numériques étrangères nous paraît importante, à la fois en termes de transparence mais aussi pour mieux saisir la portée de certaines observations que le comité entend faire à ce jour et qui seront examinées en dernière partie de ce rapport.

²² Voir le point 2 de la présente partie.

2. La participation aux échanges interministériels relatifs à la protection contre les ingérences numériques étrangères :

La deuxième mission assignée à VIGINUM par l'article 3 du décret du 13 juillet 2021 consiste à : « *assister le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale dans sa mission d'animation et de coordination des travaux interministériels en matière de protection contre [les] opérations [mentionnées au 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense]* ».

Ces travaux interministériels dont le service est partie prenante interviennent principalement dans deux cadres.

Tout d'abord et surtout, VIGINUM anime un réseau technique de coopération, dénommé « réseau VDC-P » (Veille, Détection, Caractérisation, Propositions), qui rassemble les administrations disposant de capacités opérationnelles en matière de lutte contre les manipulations de l'information²³, notamment les deux principaux services spécialisés de renseignement. Il en assure le secrétariat et est conduit, dans ce cadre, à partager des informations ainsi que des productions. Les échanges qui ont lieu au sein de cette instance sont très réguliers. L'idée qui y préside est que les éléments échangés puissent nourrir les investigations des membres du réseau VDC-P dans leur domaine de compétences propre.

On l'a dit, le CES a pris l'attache de représentants de chacune des administrations participant à ce réseau pour comprendre la nature exacte des contenus échangés, ce qui l'a conduit, lors des travaux de veille relatifs aux élections présidentielle et législatives, à demander de revoir les conditions d'accès aux informations détenues par VIGINUM et qui suscite, de manière plus générale, de sa part un questionnement qui sera exposé en troisième partie.

Le service participe également aux travaux du comité opérationnel de lutte contre les manipulations de l'information (COLMI) dont il assure le secrétariat. Cette instance, plus large, est présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Elle réunit la direction des services disposant de capacités opérationnelles en matière de lutte contre la manipulation de l'information ainsi que leurs autorités de rattachement et les représentants des cabinets ministériels. Elle est notamment chargée de formuler des orientations de travail en matière de lutte contre la manipulation de l'information ainsi que des propositions de réponse face à la détection d'éventuelles ingérences numériques étrangères caractérisées.

Enfin, le service est censé contribuer aux travaux du comité de lutte contre les manipulations de l'information (CLMI) dont il assure aussi le secrétariat. Cette instance interministérielle, dont le CES regrette qu'elle ne se soit pas réunie durant la période faisant l'objet du présent rapport, est également présidée par le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale. Elle est chargée de coordonner l'action des administrations susceptibles de contribuer au renforcement de la résilience sociétale en matière de lutte contre les manipulations de l'information et de sensibiliser la société civile à ces menaces.

3. La coopération internationale :

Nous ne nous reviendrons pas sur la troisième des missions que l'article 3 du décret du 13 juillet 2021 assigne au service et qui consiste à « *fournir toute information utile au Conseil supérieur de l'audiovisuel [actuellement ARCOM] dans l'accomplissement des missions qui lui sont confiées par la loi du 30 septembre 1986 susvisée, ainsi qu'à la Commission nationale de contrôle instituée par l'article 13 du décret du 8 mars 2001* ».

Cette mission concerne pour l'essentiel le rôle que le service est conduit à jouer auprès de ces instances durant les périodes électorales, que nous avons vu précédemment. S'agissant de l'ARCOM, le lien a toutefois vocation à excéder ce cadre au regard des compétences de l'Autorité en matière de lutte

²³ Ministère de l'Europe et des affaires étrangères, ministère de l'intérieur et des Outre-mer, ministère des Armées, service d'information du Gouvernement.

contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public, l'article 12 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information lui ayant notamment confié le soin d'établir un bilan de l'application et de l'effectivité des mesures mises en œuvre par les plateformes pour lutter contre la diffusion de telles informations.

Il sera juste observé à cet égard que les échanges entre VIGINUM et l'ARCOM gagneraient, selon le comité, à s'inscrire sur une base pérenne en rendant l'ARCOM systématiquement destinataire des productions élaborées par le service.

Reste la quatrième et dernière mission du service, par laquelle il lui est demandé de « *contribuer aux travaux européens et internationaux et assurer la liaison opérationnelle et technique avec ses homologues étrangers, dans le respect des attributions du ministre des affaires étrangères* ».

VIGINUM a pris l'attache, au cours de la période examinée, de différentes structures qui exercent des compétences similaires aux siennes. Les échanges les plus nourris ont été établis avec les entités mises en place en Allemagne et en Suède et, dans une moindre mesure, en Grande-Bretagne ainsi, bien entendu, qu'avec le service européen d'action extérieure, notamment sa division StratCom. Par ailleurs, le service a progressivement élargi et renforcé les contacts avec un certain nombre d'entités asiatiques.

Les coopérations que VIGINUM peut être conduit à mettre en œuvre dans ce cadre sont bilatérales ou multilatérales. Elles sont effectuées, dans la plupart des cas, en lien avec le ministère de Europe et des Affaires étrangères.

Le CES a été tenu informé de cet aspect de l'action de VIGINUM, qu'il estime important et qui a vocation à s'intensifier à l'avenir.

Les questions posées et les préconisations du comité éthique et scientifique

A l'issue des éléments développés dans les deux précédentes parties du présent rapport, qui ont vocation à éclairer le lecteur sur l'activité menée par le service depuis sa création et jusqu'à la fin de l'année 2022, le CES souhaite appeler l'attention sur un certain nombre de questions qui lui paraissent devoir être posées.

1. Le rôle et le positionnement du CES :

La première des questions auxquelles a été, dès l'origine, confronté le CES est relative au rôle que lui assignent les textes applicables.

Il convient de noter que la définition des contours des missions du CES s'est faite en deux étapes et il n'est pas inutile de s'arrêter un instant sur ce fait, tant le chemin parcouru de l'une à l'autre est important.

1.1. Le décret n° 2021-922 du 13 juillet 2021 portant création, auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale, d'un service à compétence nationale dénommé « service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères » consacre deux articles aux missions du comité. L'article 5 du décret dispose qu'il lui appartient de « *suivre l'activité du service de vigilance et de protection contre les ingérences numériques étrangères* ». Il précise par ailleurs qu'il lui est loisible d'adresser au chef du service « *toute recommandation sur les conditions d'exercice des missions du service* ». L'article 6 prévoit quant à lui qu'à la demande de son président, le comité peut se voir communiquer « *toute information relative à la mise en œuvre des missions du service* ». Il lui assigne enfin la tâche d'établir un rapport annuel ayant vocation à être rendu public.

Ces éléments définissent des missions que l'on pourrait qualifier d'usuelles pour un CES. Le texte est peu disert mais permet de comprendre le positionnement assigné au comité : il s'agit pour lui d'assurer une veille active de l'activité de VIGINUM en se faisant communiquer par le service tous les éléments nécessaires à cette fin. Ses moyens d'action se situent, pourrait-on dire, à deux niveaux, au-delà des échanges réguliers avec le service sur la manière dont celui-ci conduit son action et des incidences que de tels échanges peuvent naturellement emporter. Le premier niveau est celui des recommandations par lesquelles le comité, plus formellement, indique la manière dont il estime qu'il appartient à VIGINUM d'accomplir les missions qui sont les siennes au regard des textes qui les définissent et des exigences éthiques et scientifiques qui s'appliquent à elles. Le comité peut relever ce qui, dans la pratique du service, ne lui paraît pas en adéquation avec ces exigences. Le service est libre de suivre ou non ces recommandations qui ne revêtent aucun caractère contraignant. Mais intervient alors le second niveau, celui du rapport annuel qui permet au comité d'énoncer publiquement ce qui, potentiellement, l'aurait interrogé, voire gêné. Ce second niveau est essentiel puisqu'il permet, le cas échéant, de manifester des divergences d'analyse et d'énoncer des réticences voire des critiques quant à la manière dont le service met en œuvre ses missions.

Ces compétences nous paraissent bien conçues et suffisantes pour permettre au comité d'assurer le rôle qui est le sien. Elles ne le placent pas, au regard des termes que privilégie le décret du 13 juillet 2021, en position de « contrôler » le service mais lui permettent de l'orienter sur les aspects éthiques et scientifiques et de faire entendre, le cas échéant, son point de vue.

Tant sur le plan du rôle qui est ainsi assigné que des moyens qui lui sont conférés, étant précisé que le comité est placé auprès du secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale et non auprès du chef de service de VIGINUM, ce qui est le gage de son autonomie vis-à-vis du service lui-même, le CES estime que le cadre légal ainsi défini lui permet, moyennant bien entendu une coopération active du

service, de jouer le rôle de garant qui est le sien. Et ce rôle est, en lui-même, loin d'être négligeable tant la mise en place d'un service tel que VIGINUM, s'il poursuit des objectifs dont la légitimité ne saurait être mise en cause, requiert réflexion et vigilance.

1.2. La difficulté que le comité rencontre tient au fait que l'intervention du décret n° 2021-1587 du 7 décembre 2021 portant autorisation d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dans le but d'identifier les ingérences numériques étrangères, l'a doté de compétences nouvelles qui lui paraissent relever d'un autre ordre.

Dans le cadre de l'autorisation conférée à VIGINUM de pouvoir effectuer ses recherches sur la base d'un traitement de données personnelles, outil indispensable à son action, et avec le souci légitime d'encadrer l'utilisation, par le service, de cet outil, les missions assignées au CES ont été revues.

L'article 12 du décret prévoit ainsi que *« le président du comité éthique et scientifique (...) est immédiatement informé du déclenchement de la collecte et, le cas échéant, de son renouvellement. Les critères techniques (...) ainsi que les modalités de leur détermination, lui sont communiqués simultanément »*. L'article 13 détaille par ailleurs cinq points qui doivent nécessairement figurer dans le rapport du comité : *« 1° Une synthèse des collectes effectuées, des conditions de leur déclenchement et des moyens mis en œuvre à cet effet ; 2° La liste des plateformes en ligne sur lesquelles des données ont été collectées ; 3° Des éléments chiffrés relatifs à l'exercice des droits d'accès, de rectification et d'effacement ; 4° Une information quant aux mesures de sécurité mises en place afin d'assurer la confidentialité et l'intégrité des données collectées, s'agissant notamment des conditions de sous-traitance des opérations de collecte, d'exploitation et d'hébergement ; 5° Une évaluation générale de la mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel (...) »*.

Il ne s'agit nullement de remettre en cause la nécessité d'un contrôle fin et en temps réel des modalités de l'usage, par le service, de l'outil que le décret du 7 décembre 2021 l'a autorisé à exploiter. Comme l'indique à très juste titre la CNIL dans sa délibération n° 2021-116 du 7 octobre 2021, la mise en œuvre d'un tel traitement *« n'est pas neutre sur l'exercice des libertés publiques compte tenu de l'économie générale du traitement et des conséquences que ce traitement est susceptible d'avoir sur certains droits et libertés fondamentaux, dont la liberté d'expression et la liberté d'opinion »*. Qu'il faille un encadrement strict, eu égard au nombre des données susceptibles d'être collectées – quand bien même celles-ci sont publiquement accessibles – et aux incidences que l'existence de telles collectes est susceptible d'avoir sur le comportement des personnes, est une évidence.

Cet encadrement est d'abord le fait des limites posées par le décret du 7 décembre 2021 qui définit classiquement les conditions de mise en œuvre du traitement de nature à garantir, en particulier, le respect de la proportionnalité des contenus collectés au regard des finalités du traitement, la suppression des données à l'issue de la durée nécessaire à leur exploitation ou encore l'exercice des droits d'accès, d'effacement et de rectification. Mais, au-delà, afin notamment de permettre l'existence d'une forme de contrôle « amont » des collectes, dès leur ouverture, à la fois sur les motifs les justifiant et leur périmètre d'intervention, les compétences du CES ont été repensées et ont conduit à l'insertion des articles 12 et 13 cités précédemment.

1.3. Le comité souhaite émettre des réserves sur les conditions et les conséquences de cette évolution.

En ce qui concerne les conditions d'abord, force est d'observer que, si les missions qui lui étaient imparties par le décret du 13 juillet 2021 ont été étendues de manière substantielle, il n'en a été tiré aucune conséquence s'agissant du comité lui-même. Celui-ci a, on l'a vu, été constitué sur le fondement du premier décret, le 5 octobre 2021. Les critères qui ont présidé à sa composition, privilégiant la complémentarité des profils dans les domaines diplomatique, juridique, scientifique et médiatique, s'ils se sont révélés extrêmement précieux dans le cadre de l'exercice de ses compétences premières, ne sont pas forcément les mieux à même de répondre aux modalités de contrôle que prévoit le décret du 7 décembre 2021.

Dans la pratique, l'exemple le plus flagrant de cette forme de « décalage » a été constaté à travers le rôle assigné au comité dans l'examen des fiches dites de traçabilité. Comme nous l'avons vu, leur rôle est important, dans la mesure où elles définissent le périmètre de la collecte automatisée de données à

caractère personnel. Elles comportent la liste de critères techniques (mots-clés, éléments sémantiques, comptes...) à l'aune desquels la collecte sera mise en œuvre.

Or, d'une part, ces fiches, qui se présentent sous forme de longues listes non hiérarchisées, sont peu lisibles et, d'autre part, elles ont vocation, comme l'impose le décret du 7 décembre 2021, à être renouvelées tous les sept jours. Si l'on met ce dernier délai en regard du nombre de collectes susceptibles d'être réalisées en parallèle, on voit d'emblée la difficulté face aux moyens humains et techniques dont dispose le comité. On relèvera d'ailleurs que la CNIL observait dès le 7 octobre 2021, dans la délibération qu'elle consacrait au projet de décret autorisant VIGINUM à exploiter un traitement de données à caractère personnel, face aux compétences octroyées au comité dans ce cadre, que « *les moyens du comité devraient être proportionnés à ses missions afin qu'il puisse réagir rapidement à toute fiche de traçabilité transmise* ».²⁴

Il est vrai que le fait que le service s'appuie sur des prestataires extérieurs pour la réalisation des opérations de collectes, faute de disposer à ce jour du traitement de données qu'il est autorisé à exploiter directement, complique la donne en limitant les possibilités de prendre en compte, au niveau de l'outil lui-même, des demandes spécifiques de présentation. Pour assurer sa pleine information quant aux comptes susceptibles de faire l'objet de collectes, le comité a ainsi été conduit à solliciter une discrimination plus fine, au sein de certains critères techniques, que celle que mettaient en œuvre les fiches de traçabilité qui lui étaient communiquées. Or, dans le cadre des solutions techniques fournies par des prestataires extérieurs, une telle discrimination était en l'état impossible, alors qu'elle le sera dans le cadre de la mise en œuvre du traitement de données propre au service et des paramétrages plus fins qu'il autorisera.

Reste qu'en tout état de cause, on peut s'interroger sur le fait de confier au CES ce type de contrôle qui, usuellement, ne relève pas d'instances de cette nature. D'autant que, même si VIGINUM a pris soin, à la demande du comité, de justifier certains critères techniques retenus, il paraît peu envisageable, sauf à requérir du service des éléments difficilement compatibles avec l'efficacité dont il lui incombe de faire preuve dans l'exercice de sa mission, que chaque critère soit accompagné d'une motivation spécifique et que le soit, de la même manière, chaque ajout, suppression ou modification au fil des semaines.

Un autre exemple de ce « décalage » par rapport à ce qui, aux yeux du comité, relève du cœur de sa mission tient à certains items que l'article 13 du décret du 7 décembre 2021 lui assigne de faire figurer dans son rapport annuel. Si le comité est pleinement conscient de l'importance de ce rapport, qui est le gage de la transparence de l'action du service, revendiquée dès l'origine et consubstantielle de sa mission, il lui semble que ces items ont pour effet de lui conférer une dimension de contrôle qui est en décalage par rapport au cœur de sa mission.

Ainsi, on peut légitimement se demander s'il appartient au CES, tel que l'a conçu le décret du 13 juillet 2021, de se livrer à « *une évaluation générale de la mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel* » que le service a été autorisé à exploiter. La CNIL effectuera en tout état de cause un tel contrôle *ex post*.

Le comité partage néanmoins le constat selon lequel il est nécessaire de réaliser, en sus de ce contrôle *ex post*, un contrôle *ex ante* et comprend que « l'évaluation générale » a notamment vocation à en rendre compte. Mais il tient à souligner l'existence des difficultés exposées précédemment, étant précisé qu'en dépit de leur caractère pratique, ces difficultés ne sauraient être négligées, dès lors que l'exercice du contrôle *ex ante* constitue une garantie qui a été jugée indispensable lors de l'élaboration du décret du 7 décembre 2021.

En définitive, le comité estime qu'il y a sans doute deux manières d'envisager une évolution de la situation. La première consisterait à ce qu'il puisse s'appuyer, pour l'exercice de ce contrôle, sur un agent disposant des compétences techniques et juridiques requises, indépendant du service, qui agirait dans le cadre des orientations dessinées par le CES et auquel il rendrait compte. La seconde piste résiderait dans une dissociation des missions : le comité se consacrant aux questions éthiques et scientifiques, le rôle de contrôle de l'usage fait par le service du traitement de données personnelles qu'il est autorisé à exploiter étant confié à un organe tiers.

²⁴ CNIL, délibération n° 2021-116 du 7 octobre 2021 précitée, p. 2.

2. L'existence de quatre critères cumulatifs définissant le champ d'investigation de VIGINUM et ses conséquences.

Au regard de ce que cette première année et demie de fonctionnement du service a pu permettre de constater, le cadre réglementaire applicable à VIGINUM nous paraît laisser pendantes des questions importantes en termes éthiques et méthodologiques quant aux conséquences qui s'attachent aux quatre critères cumulatifs mentionnés au 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense.

L'article 1^{er} du décret du 13 juillet 2021, qui a introduit ce 9° au sein de l'article R.* 1132-3 du code de la défense, a ce faisant défini un cadre d'intervention particulièrement strict au service, auquel est assigné l'objectif d'identifier des opérations combinant, nous l'avons vu, quatre critères.

Un premier critère d'extranéité. Il faut que les opérations en cause impliquent, « *de manière directe ou indirecte, un Etat étranger ou une entité non étatique étrangère* ». Un deuxième critère tenant aux modalités de diffusions des contenus. Il est nécessaire que ceux-ci fassent l'objet d'une « *diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, par le biais d'un service de communication au public en ligne* ». Un troisième critère tenant à la nature même des contenus. Seules les « *allégations ou imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses* » entrent dans le champ. Enfin, un quatrième et dernier critère relatif à l'impact des opérations en cause, qui doivent être « *de nature à porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation* ».

Le fait qu'il faille nécessairement combiner ces quatre critères circonscrit, à destination du service, un périmètre d'action précisément délimité, même s'il faut être attentif à la rédaction privilégiée par le décret qui ne place pas tous les critères sur le même plan. En effet, si l'extranéité des opérations doit être directement constatée, les trois autres aspects s'articulent en revanche autour du dessein que poursuit l'opération, puisqu'il est précisé qu'il appartient à VIGINUM d'identifier toute opération « *visant à* » la diffusion artificielle ou automatisée etc.

Reste qu'il ne fait aucun doute que le respect des contours de ce périmètre constitue une garantie essentielle. Ce constat a conduit le CES à accorder à cette exigence une attention toute particulière.

A cet égard, trois questions principales se sont posées à lui.

2.1. La première a trait à la définition même des critères. Si l'on voit sans réelle difficulté ce que recouvre le critère d'extranéité, qui est au demeurant assez précisément développé au sein du 9° de l'article R.* 1132-3, la compréhension des trois autres offre une marge d'interprétation assez forte.

On se bornera ici à évoquer quelques interrogations qui viennent d'emblée à l'esprit.

A partir de quel niveau estime-t-on qu'une diffusion doit être regardée comme « *massive* » ? Où se situe la frontière entre les allégations ou imputations de faits inexacts ou trompeuses et celles dont le caractère inexact ou trompeur est « manifeste »²⁵ ? Que signifie l'usage des termes « *visant à* » s'agissant de la caractérisation d'une diffusion artificielle ou automatisée, massive et délibérée, d'allégations ou imputations de faits manifestement inexacts ou trompeuses ? S'agit-il d'identifier une intentionnalité, avec tout ce qu'une telle identification peut recouvrir d'incertitudes ? Si tel est le cas, selon quels critères ? Quand peut-on estimer qu'une opération d'ingérence est susceptible de « *porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation* » ? Sur ce dernier point, ce n'est pas tant la notion usuelle d'intérêts fondamentaux de la Nation qui est en cause, même si l'on sait la difficulté qu'il peut y avoir à appréhender les contours de cet objectif à valeur constitutionnelle, même par le biais de l'article 410-1 du code pénal. La question porte davantage sur la condition de proportionnalité qu'introduit implicitement mais nécessairement la notion d'opérations « *de nature à* » porter atteinte à ces intérêts.

²⁵ On notera à cet égard que le Conseil constitutionnel a relevé que la notion d'« *allégations ou imputations inexacts ou trompeuses* » employée à l'article L 163-2 du code électoral ne recouvrait « *ni les opinions, ni les parodies, ni les inexacitudes partielles ou les simples exagérations* » mais uniquement les allégations ou imputations « *dont il est possible d'en démontrer la fausseté de manière objective* » (décision n° 2018-773 DC du 20 décembre 2018, paragraphe 21). Mais cette analyse ne permet pas de définir la portée de l'ajout de l'adverbe « manifestement ».

Le CES considère que la plasticité relative de ces critères nécessite un travail strict de définition de la compréhension que le service entend retenir de chacun d'eux. En effet, face aux enjeux liés à la protection des libertés publiques, seul un cadre défini de manière rigoureuse et reproductible pour l'ensemble des travaux est à même de garantir que le service reste dans un périmètre précisément et objectivement circonscrit, sans risque que les contours de celui-ci puissent varier selon les thèmes étudiés. Les échanges entre le comité et VIGINUM ont ainsi conduit à préciser progressivement la grille d'interprétation de chacun des critères, ce qui constitue une garantie importante aux yeux du CES. Le comité estime que ce travail doit se poursuivre afin de permettre au service d'objectiver le plus possible les conditions à l'aune desquelles il appréhende chaque critère et, le cas échéant, les seuils à partir desquels il les estime remplis.

Dans cette optique, il lui paraîtrait utile sur le plan méthodologique, pour décider du lancement d'une opération, que les critères soient analysés, notamment en matière de probabilité et de gravité, non seulement séparément les uns des autres mais également de manière conjointe, en imaginant le pire scénario possible et sa probabilité, ainsi que, par exemple, sa position sur une échelle d'indice potentiel de gravité.

Cela permettrait en particulier de ne pas lancer ou poursuivre une opération dont le « pire » scénario possible en termes d'atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation n'atteindrait pas un seuil de gravité minimale.

Pour avancer sur ces points, le comité estime intéressant et utile d'explicitier les besoins techniques et scientifiques nécessaires. En particulier, il lui semble souhaitable, pour améliorer les techniques d'analyse, de mettre en place des collaborations scientifiques ciblées avec les équipes des instituts de recherche scientifiques ou des universités travaillant sur ces sujets, tant dans les domaines de l'informatique et des mathématiques que des sciences humaines et sociales.

2.2. La seconde difficulté à laquelle s'est trouvé confronté le CES tient au « moment » où les critères qui définissent le périmètre au sein duquel se déploie l'activité du service, doivent être regardés comme remplis. Cette question est particulièrement délicate.

Au terme de la première période d'exercice par VIGINUM de son activité de détection des ingérences numériques étrangères, il apparaît ainsi qu'il est, dans un pourcentage non négligeable de cas, impossible de caractériser d'emblée l'implication étrangère d'une opération. Il y a certes des hypothèses où cette donnée est objectivable d'emblée, en amont de la collecte elle-même. Mais il en existe beaucoup d'autres, où le critère d'extranéité ne peut être vérifié qu'au terme d'une enquête approfondie, à la toute fin du processus de collecte, ce qui est au demeurant assez intuitif.

Pour cette raison, le comité est dubitatif quant à toute position de principe qui assignerait au service un champ de recherches intégralement défini en amont par l'examen préalable des quatre critères. Lorsque, dans sa délibération du 7 octobre 2021, la CNIL indique qu'elle « *considère que la phase de veille et de détection, qui permettra de déterminer, au sein des fiches dites de « traçabilité », les éléments de la collecte (...) doit permettre de s'assurer que seules les informations en lien avec les thématiques et acteurs présumés étrangers d'intérêt soient collectées* »²⁶, il faut, nous semble-t-il, donner à l'adjectif « présumés » une portée très large, tant, à ce stade, il ne s'agit pas, loin s'en faut, de présomption au sens strict du terme.

Si l'attention du comité a ainsi été d'emblée appelée sur cette question, il a résolument pris parti en faveur d'une approche souple et pragmatique des textes, seule à même de garantir l'efficacité du dispositif. S'il devait s'agir, pour le service, uniquement de corroborer des présomptions initiales d'ingérence étrangère, il est certain que celui-ci serait conduit à passer à côté d'un nombre potentiellement élevé d'opérations qui, pourtant, remplissent effectivement les quatre critères et relèvent, ce faisant, du champ de son action.

Pour autant, il n'en demeure pas moins essentiel de ne pas ouvrir trop largement ce champ, sauf à dénaturer l'encadrement strict mis en place par les textes. Cette recherche d'un équilibre optimal entre

²⁶ CNIL, délibération n° 2021-116 du 7 octobre 2021 précitée, p. 4.

la nécessité de garantir l'efficacité de l'action du service et même, plus fondamentalement, sa capacité à remplir les missions qui lui sont assignées, et l'exigence de n'excéder en aucun cas le périmètre dans lequel il a vocation à intervenir, a été au cœur de nombreux échanges entre le comité et VIGINUM et a notamment conduit à ce que chaque production du service développe de manière détaillée tous les éléments relatifs au critère d'extranéité.

2.3. Ces échanges ont également conduit le CES à prendre position sur une troisième question, en lien avec la précédente.

Cette question ne porte pas sur les opérations proprement dites que conduit VIGINUM en interne mais sur les modalités selon lesquelles le service échange avec les administrations qui, à son instar, disposent de capacités opérationnelles en matière de lutte contre la manipulation de l'information, notamment les principaux services spécialisés de renseignement, au sein du réseau VDC-P²⁷.

Le comité ne remet nullement en cause l'intérêt de cette coopération. D'ailleurs, le décret du 13 juillet 2021 accorde une place importante à cette dimension, prévoyant que l'identification des opérations d'ingérences numériques étrangères s'effectue « *en liaison avec les départements ministériels concernés* »²⁸ ou encore, on l'a vu, que le service « *assiste le secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale dans sa mission d'animation et de coordination des travaux interministériels en matière de protection* »²⁹.

Toutefois, dans la mesure où sont, dans ce cadre, échangées de nombreuses informations, il a recommandé une vigilance toute particulière quant à la nature de ces dernières. Ainsi, s'agissant du sujet examiné au point 2.2., le comité est d'avis que, tant que l'origine étrangère de l'ingérence ne peut être caractérisée avec une probabilité suffisante, les éléments fournis par le service ne devraient pas, en l'état actuel des textes, contenir de données identifiantes. Cette même logique conduisant en principe à ce que les productions du service relatives à des opérations au sein desquelles, *in fine*, le critère d'extranéité n'a pu être regardé comme rempli, soient soumises à la même règle.

Le comité comprend ce qu'une telle règle peut avoir de contraignant. Pour autant, faute pour les textes applicables d'avoir prévu que les données collectées par le traitement que le service a été autorisé à exploiter puissent être fournies à certains destinataires identifiés, il y a lieu, à ses yeux, d'être particulièrement attentif aux conditions dans lesquelles les données à caractère personnel recueillies peuvent, dans le respect du règlement général sur la protection des données, être partagées avec les membres du réseau VDC-P et, le cas échéant, exploitées par eux.

Il estime qu'il pourrait être utile de modifier le cadre réglementaire sur ce point, afin de prévoir, en fonction de critères prédéfinis, la communication de données identifiantes à certains services. Il préconise également qu'une réflexion soit conduite sur l'accès « en amont », notamment en périodes électorales, de certains membres du réseau VDC-P à l'intégralité des productions du service.

3. Les précisions et modifications qui pourraient être utilement apportées au cadre réglementaire :

Au cours de cette première période d'exercice par VIGINUM de son action, deux points principaux ont appelé l'attention du comité en ce qu'ils lui ont semblé trop contraignants pour garantir l'efficacité de cette action.

3.1. La réalisation des travaux de veille :

Le premier d'entre eux tient à l'exercice des travaux de veille.

Les travaux de veille constituent, on l'a vu, une phase essentielle des travaux du service. Le cadre

²⁷ Lequel regroupe des représentants du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, du ministère de l'intérieur et des outre-mer, du ministère des armées et du service d'information du Gouvernement.

²⁸ 9° de l'article R.* 1132-3 du code de la défense, inséré par l'article 1^{er} du décret du 13 juillet 2021.

²⁹ 2° de l'article 3 du décret du 13 juillet 2021.

réglementaire n'en définit pas le contenu mais l'objectif : l'article 2 du décret du 7 décembre 2021 leur assigne le rôle de déterminer les critères techniques qui permettront la « *sélection de contenus à collecter* ». Cette étape est donc particulièrement importante dans la mesure où elle contribue à garantir que, comme le prévoit ce même article 2, « *la sélection des contenus à collecter s'opère de manière proportionnée* ». Il est ainsi évident que, plus les travaux de veille seront précis, mieux la condition de proportionnalité sera respectée.

L'article 2 précise que : « *aucune collecte automatisée de données à caractère personnel n'est mise en œuvre à l'occasion des travaux de veille* ».

VIGINUM peut ainsi, pour la réalisation de ces travaux, soit collecter de façon automatisée des données ne présentant pas de caractère personnel, soit recueillir manuellement des données à caractère personnel.

Sur le plan opérationnel, cette exigence apparaît très contraignante.

D'une part, parce que plusieurs aller-retours sont généralement indispensables à la définition de critères techniques pertinents pour approcher une thématique, les mots clefs trop larges suscitant un « bruit » important, les plus ciblés pouvant s'avérer exagérément restrictifs. De ce fait, il est fréquent, surtout au début d'une opération, que les listes de critères techniques utilisés connaissent des évolutions significatives. Il apparaît ainsi difficile, en pratique, de tracer une frontière nette entre les travaux de veille et ceux de détection/caractérisation, les uns et les autres s'opérant plutôt en parallèle, voire se rejoignant.

D'autre part, parce que la réalisation de travaux de veille n'est pas entièrement manuelle puisqu'elle s'appuie, pour partie, sur des outils informatiques, à travers l'utilisation de logiciels destinés à dresser des cartographies de comptes, à catégoriser des tendances ou à calculer des métriques statistiques d'intérêt³⁰, essentiellement sur le fondement d'échantillons de données³¹, et qu'il apparaît très utile qu'elle puisse également faire usage des solutions accessibles en mode SaaS (*Software as a Service*) destinées à faciliter le suivi du débat public numérique ou à retracer la propagation de contenus. Si le fonctionnement de tels outils requiert la manipulation de données à caractère personnel, ces outils n'ont pas pour objet principal d'identifier individuellement des personnes.

Dans cette mesure, le CES estime qu'il serait utile de modifier le *modus operandi* réservé aux travaux de veille dans les décrets des 13 juillet et 7 décembre 2021. Ceux-ci gagneraient à être intégrés aux missions du service. Et il serait utile de voir dans quelle mesure et sous quelles conditions ils pourraient être inclus dans l'autorisation d'exploitation d'un traitement de données que détient le service.

3.2. Le seuil des 5 millions de visiteurs uniques par mois :

En vertu de l'article 1^{er} du décret du 7 décembre 2021, la collecte automatisée de contenus publiquement accessibles a vocation à s'opérer sur les plateformes en ligne des opérateurs mentionnés au I de l'article L. 111-7 du code de la consommation³² dont l'activité sur le territoire français dépasse 5 millions de visiteurs uniques par mois.

Ce seuil, on l'a vu, a été fixé par référence à celui de l'article 11 de la loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information. Il s'agit du seuil au-delà duquel les plateformes sont tenues d'informer l'ARCOM des mesures qu'elles prennent en vue de lutter contre la diffusion de fausses informations susceptibles de troubler l'ordre public ou d'altérer la sincérité d'un des scrutins mentionnés au premier alinéa de l'article 33-1-1 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

³⁰ Outil *NodeXL*, tableau de bord des *hashtags* Twitter réalisé en coopération avec le pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN), automate de calcul de l'indicateur VIGI-CMT opéré via l'interface de programmation (API) de Twitter.

³¹ Par exemple, l'analyse des contenus des 3 derniers jours, des 100 comptes les plus actifs ou les plus populaires.

³² Article L. 111-7 : « I.- Est qualifiée d'opérateur de plateforme en ligne toute personne physique ou morale proposant, à titre professionnel, de manière rémunérée ou non, un service de communication au public en ligne reposant sur : 1° Le classement ou le référencement, au moyen d'algorithmes informatiques, de contenus, de biens ou de services proposés ou mis en ligne par des tiers ; 2° Ou la mise en relation de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un contenu, d'un bien ou d'un service (...) ».

Or, sur le plan opérationnel, cette première période d'exercice du service a permis de constater, à de multiples reprises, que des plateformes dont l'activité est inférieure au seuil de 5 millions de visiteurs uniques par mois peuvent jouer un rôle important en matière de manipulation de l'information, soit parce qu'elles abritent des communautés particulièrement actives et/ou vulnérables à l'influence étrangère, soit parce qu'elles sont utilisées comme centres de commande pour piloter des actions contre les intérêts français.

L'une des explications possibles de cette tendance tient au fait que les politiques de modération sur ces plateformes sont plus souples qu'ailleurs. Elle résulte également de l'effet d'éviction produit par la politique menée par les plateformes à forte audience consistant à bannir, temporairement ou définitivement, certains contenus ou utilisateurs. Il existe en outre des situations où des manœuvres informationnelles, voire de vastes campagnes numériques de manipulation de l'information impliquent à la fois des plateformes à forte audience et des plateformes « alternatives ». Dans ces manœuvres inter-plateformes, les plateformes à faible audience sont utilisées dans l'optique d'altérer les perceptions ou les comportements (activation) des communautés qui s'y trouvent ou bien en tant que centres de coordination, pour *in fine* préparer ou conduire des actions inauthentiques sur des plateformes à forte audience.

Pour anticiper l'évolution de la menace, VIGINUM a donc été régulièrement conduit à explorer les contenus hébergés sur des plateformes à faible audience. Pour ce faire, le service est contraint d'opérer manuellement, pour tout contenu comportant des données personnelles, dans le cadre des travaux de veille autorisés par l'article 2 du décret du 7 décembre 2021.

Dans ce contexte, le comité estime que l'absence de recours possible à des algorithmes pour collecter et analyser des données collectées sur des plateformes à l'audience inférieure à 5 millions de visiteurs uniques par mois constitue un frein réel à l'efficacité de l'action du service. En particulier, l'absence de tels outils représente un obstacle à l'identification des comptes d'intérêt (comptes pivots ou porteurs de menace), à l'isolement de narratifs potentiellement inexacts ou trompeurs ou à la mise en évidence de comportement anormaux, aberrants ou coordonnés. De même, faute d'assistance algorithmique, VIGINUM ne peut opérer de recoupements automatiques entre les activités détectées sur les plateformes à forte audience et celles observées sur les plateformes « alternatives ». Cette impossibilité se révèle un obstacle significatif pour l'étude des manœuvres informationnelles opérées simultanément sur plusieurs plateformes. Elle peut également freiner dans certains cas les investigations menées sur l'extranéité des acteurs en cause, notamment lorsque les plateformes « alternatives » offrent à cet égard des possibilités d'analyse plus poussées que les plateformes à forte audience.

De manière plus générale, eu égard au temps et aux ressources que requièrent les vérifications manuelles, celles-ci ne peuvent être mises en œuvre à chaque fois qu'elles devraient l'être. Il s'ensuit qu'en l'état des dispositions applicables, il ne peut être garanti que l'exhaustivité des contenus publiquement accessibles sur les plateformes « alternatives » susceptibles de présenter un intérêt pour la lutte contre les ingérences numériques étrangères, fasse l'objet d'une analyse. Cette limitation est notamment pénalisante pour les plateformes telles que *Telegram* où se rassemblent des communautés particulièrement actives et/ou vulnérables à l'influence étrangère.

Le comité préconise ainsi de réfléchir à la détermination d'un seuil ou de modalités de calcul du seuil existant qui soit mieux à même d'être concilié avec la mission assignée à VIGINUM.

Conclusion

A travers ce rapport, le comité éthique et scientifique souhaite avoir fait œuvre de transparence. Cette notion se veut, depuis l'origine, essentielle au choix qui a été fait par l'État de se doter d'un service chargé de détecter les ingérences numériques étrangères susceptibles de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation. Le comité entend, dans le respect des contraintes inhérentes à la préservation de la confidentialité de certaines informations, consubstantielle à l'exercice par le service de ses missions, contribuer à en garantir le respect.

Faire une évaluation des travaux conduits par le service au regard du nombre des phénomènes détectés n'aurait à l'évidence guère de sens. Un tel bilan dépend, au-delà de la pertinence des méthodes mises en œuvre et des capacités opérationnelles du service, du nombre et de l'acuité des ingérences étrangères à l'œuvre au cours de la période examinée. A cet égard, on peut néanmoins relever que, dans un contexte foisonnant, qui a multiplié les facteurs de risque à l'extérieur comme à l'intérieur des frontières nationales (guerre en Ukraine, situation au Sahel, crise sanitaire, échéances électorales...), le nombre d'ingérences numériques étrangères caractérisées demeure limité, s'élevant à 12 au total. Ce nombre ne doit toutefois pas être sous-estimé, tant les conséquences susceptibles de s'attacher à une unique opération de cette nature sont, selon son ampleur, de nature à déstabiliser les fondements même de la démocratie.

Durant la période sur laquelle porte ce rapport, les phénomènes d'ingérence étrangère détectés par le service n'ont pas fait l'objet d'une communication publique. La décision relative aux suites à donner à la caractérisation de tels phénomènes excède en tout état de cause, on l'a vu, le périmètre de la mission assignée à Viginum, qui est un service technique et opérationnel et auquel le cadre légal applicable n'a pas dévolu cette compétence. Sans doute sera-t-il utile pour l'avenir, indépendamment des suites données, le cas échéant, aux ingérences détectées, d'accompagner le public dans une meilleure compréhension des mécanismes de manipulation des contenus publiquement accessibles en ligne que peuvent mettre en œuvre les États ou les entités non étatiques étrangères afin de porter atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation.

Face à la complexité et à la sensibilité des équilibres à trouver dans la conciliation des objectifs d'efficacité de l'action et de préservation des libertés, le comité continuera à s'efforcer de remplir au mieux la mission qui lui a été assignée.