DOSSIER D'EXPERTS

PRÉVENTION ET SÉCURITÉ

Cyberattaque : assurer la continuité des services publics locaux

Méthodologie, modèles de documents et retours d'expérience

Lionel Pérès
Directeur général des services
Conseiller technique national cybersécurité
du SNDGCT

territorial éditions

Cyberattaque : assurer la continuité des services publics locaux

Méthodologie, modèles de documents et retours d'expérience

Les cyberattaques n'épargnent plus les collectivités : une mairie, une intercommunalité ou un service public local peut être paralysé en quelques heures. Pour les élus, DGS, secrétaires généraux de mairie et agents non-informaticiens, la question est simple : comment préparer sa collectivité à résister et continuer à assurer ses missions essentielles malgré une attaque ?

Cet ouvrage, rédigé par un praticien expérimenté, apporte une méthode concrète, simple et adaptée aux réalités locales. Ni manuel technique ni traité juridique, il guide pas à pas la mise en place d'un plan de continuité d'activité en 100 jours, même sans direction informatique interne. Vous y trouverez des outils prêts à l'emploi : modèles de documents, exemples de notes de service, trames de communication, retours d'expérience.

Au-delà de la prévention, l'ouvrage vous accompagne aussi dans la gestion d'une crise : comment organiser une cellule de crise, communiquer efficacement auprès des agents, des élus et des médias, collaborer avec les autorités compétentes. Accessible et illustré de cas concrets, il constitue une véritable boîte à outils pour protéger vos services publics, préserver la confiance des citoyens et assurer la continuité de vos missions, même avec des moyens limités.

Lionel Pérès est dirigeant territorial depuis plus de vingt ans. Passionné par la transformation numérique des territoires, il a développé une expertise reconnue dans la gestion des risques majeurs, notamment dans leur dimension cyber. Confronté, comme beaucoup de décideurs publics, à la question du « par où commencer », il a conçu une méthode pratique pour sécuriser les collectivités et assurer la continuité des services publics face aux cyberattaques. Conseiller technique national cybersécurité du SNDGCT, il met son expertise au service de ses confrères dirigeants territoriaux pour les aider à relever les défis numériques actuels.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2363-3

territorial éditions

DOSSIER D'EXPERTS

PRÉVENTION ET SÉCURITÉ

Cyberattaque : assurer la continuité des services publics locaux

Méthodologie, modèles de documents et retours d'expérience

Lionel Pérès
Directeur général des services
Conseiller technique national cybersécurité
du SNDGCT

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél. : 04 76 65 71 36 - Référence TDE 946A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

Vous souhaitez nous contacter à propos de votre ouvrage ?

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail à :**
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur :
La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations de reproduction et indiquons systématiquement les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage, merci de contacter les éditions Territorial.

ISBN : 978-2-8186-2363-3
ISBN version numérique : 978-2-8186-2364-0
Imprimé par Neoprint, à Bourgoin-Jallieu (38) - Novembre 2025
Dépôt légal à parution

Sommaire

Partie 3
GÉRER une situation de crise

Avant-propos

« Je ne sais pas par où commencer ! »

Chaque livre naît d'une étincelle. Celui-ci s'ouvre avec une histoire vraie, une expérience personnelle qui a déclenché son écriture.

Tout a débuté lors d'un salon professionnel, où j'ai recroisé un officier de la gendarmerie, référent cyber régional. Quelques mois plus tôt, j'avais assisté à l'une de ses conférences. J'avais été frappé par la clarté de ses propos et par la manière simple et directe avec laquelle il expliquait, devant un parterre d'élus et de dirigeants territoriaux, pourquoi ils devaient s'emparer de la question de la cybersécurité.

Ce jour-là, il m'avait ouvert les yeux. Ce jour-là, j'étais reparti convaincu.

Nos retrouvailles sont chaleureuses et, très vite, la question du militaire tombe comme un couperet : *« Alors, depuis notre dernière rencontre, qu'avez-vous mis en place ? »*

Ma réponse ? Un silence embarrassé. Mille raisons, plus ou moins honnêtes, me viennent alors à l'esprit avant que je n'avoue : ***« Je ne sais pas par où commencer ! »***

Entretemps, il y avait toujours eu une urgence plus visible : un budget, une commission, une réunion, un arbitrage… j'attendais le moment idéal, un prestataire miracle, je devais sensibiliser les élus, relire mes notes, réfléchir calmement… bref, autant de prétextes à l'inaction.

La vérité était plus crue : dans notre collectivité, trop modeste pour envisager le recrutement d'un ingénieur informatique, je me sentais seul. Ni tout à fait légitime, ni vraiment compétent, simplement dépassé par l'ampleur apparente de la « problématique cybersécurité ».

Pourtant, il m'avait convaincu quelques mois auparavant, peut-être comme vous après une sensibilisation des délégués régionaux de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (Anssi), de la gendarmerie, d'un expert passionné ou encore à l'occasion d'un Mooc ou d'une formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Mais la réalité est implacable : quand tout fonctionne, la sécurité numérique reste invisible aux yeux des administrés… et souvent, hélas, aux nôtres. Sans commande politique forte, sans incident majeur pour sonner l'alarme, il est si facile de reporter l'action.

Le véritable déclic a eu lieu lorsque je suis retourné au bureau, après ce silence embarrassé face au gendarme. J'ai ressenti une urgence impérieuse : il fallait agir pour assurer la continuité de notre collectivité. Je devais dépasser mes hésitations, sortir de ma zone de confort et chercher des solutions concrètes pour préparer notre activité aux risques numériques.

C'est pour briser ce cercle que j'ai décidé d'écrire ces pages.

Ce n'est pas un manuel théorique, mais un guide pratique, le coup de pouce que j'aurais aimé trouver sur mon bureau. Conçu par un territorial pour des territoriaux, il s'adresse à ceux qui, dans des structures modestes, protègent leurs organisations et les données de leurs administrés. Il part de notre quotidien : des moyens contraints, des équipes polyvalentes, des emplois du temps saturés. Il ne juge pas. Il reconnaît que l'inaction passée n'est pas un échec, mais un point de départ. Et propose un chemin, étape par étape, pour vous **préparer**.

Au fil de cette préparation que j'ai menée, j'ai vu des agents évoluer pour devenir des partisans convaincus de l'importance d'outils comme le gestionnaire de mots de passe ou la double authentification. Leur utilisation pour leurs comptes professionnels, et finalement aussi personnels, est une vraie réussite. Ils en sont désormais fiers et les expliquent à leurs proches, devenant ainsi des ambassadeurs des bonnes pratiques.

Enfin, n'oubliez pas que votre activité repose sur la **continuité**, pas sur la **chance** d'échapper à une cyberattaque. Si vous vous êtes déjà dit ***« je ne sais pas par où commencer »***, ce livre est pour vous. Il n'est pas une solution miracle, mais un kit de survie pour débuter, une boussole pour s'orienter, un simple coup de pouce pour oser. C'est un déclic, comme celui qui m'a permis de passer à l'action, que je souhaite vous transmettre. J'espère qu'il vous donnera l'élan et les moyens d'agir.

Bonne lecture et, surtout, bon passage à l'action.

« Je vous souhaite d'être cyberzen, car la vraie sérénité naît d'être prêt, pas d'être chanceux. »

Lionel Pérès

Introduction

C'est ainsi, fort de ce constat initial et de la prise de conscience partagée que la cybersécurité est désormais un enjeu stratégique pour chaque collectivité, que nous allons aborder dans ce guide les défis numériques auxquels font face nos organisations. À l'ère du numérique et de l'intelligence artificielle, nos collectivités évoluent dans un monde toujours plus connecté, où les services publics s'appuient sur des systèmes d'information et des infrastructures numériques pour fonctionner efficacement. Pourtant, cette transformation numérique, qui offre des opportunités considérables d'amélioration des services et de simplification des démarches, s'accompagne également de risques nouveaux.

Des petites communes aux grandes métropoles, aucune collectivité n'est à l'abri des cyberattaques, qui peuvent paralyser les services essentiels, compromettre des données sensibles et, malheureusement, éroder la confiance des citoyens envers leurs élus et leurs services publics. Dans ce contexte, la nécessité pour les collectivités de se doter d'une stratégie de cybersécurité n'a jamais été aussi pressante. Pourtant, face au sentiment de complexité technique et aux contraintes budgétaires, de nombreux élus et dirigeants, en particulier dans les plus petites collectivités, se trouvent démunis.

Rédigé par un dirigeant territorial expérimenté dans la gestion des enjeux numériques locaux, ce guide pratique propose des solutions accessibles et opérationnelles. Il s'adresse spécifiquement aux élus et dirigeants territoriaux, en mettant l'accent sur les collectivités qui n'ont pas d'agents ou de services dédiés à la cybersécurité.

La première partie, « **Comprendre les défis numériques actuels et futurs** », dresse un panorama des enjeux de la cybersécurité pour les collectivités territoriales.

La deuxième partie, « **Construire son PCA-cyber en 100 jours** », propose une méthodologie et un calendrier pour mettre en place un plan de continuité d'activité (PCA) cyber et faire voter une politique de sécurité des systèmes d'information (PSSI) simplifiée.

La troisième partie, « **Gérer une situation de crise cyber** », fournit un guide pratique pour réagir en cas de cyberattaque, depuis la détection initiale jusqu'au retour d'expérience postcrise.

Enfin, cet ouvrage se clôt par une série de **chroniques historiques de la cybersécurité**, présentée en annexes. Bien que leur lecture ne soit pas indispensable à la compréhension des trois parties principales, elle apporte un éclairage sur la construction progressive de notre socle législatif et réglementaire au fil des décennies. Chaque nouveau texte, chaque obligation actuelle s'inscrit en effet dans une histoire marquée par des faits générateurs qui ont motivé ces évolutions. Ces chroniques permettent ainsi aux élus et dirigeants de replacer la cybersécurité dans une perspective historique, afin de mieux saisir les origines et la finalité des dispositifs qu'ils mettent aujourd'hui en œuvre.

Partie 1

COMPRENDRE les défis numériques actuels et futurs

« En matière cyber, nulle entreprise, ni aucun internaute ne peuvent affirmer ne jamais avoir fait l'objet d'une cyberattaque. Ainsi, pour la première fois dans l'histoire de l'utilisation d'un système, 100 % de ses utilisateurs ont été victimes, a minima *d'une tentative d'attaque (généralement de fraude, d'escroquerie ou de rançongiciel). »*

X. Leonetti, magistrat

***

La cybersécurité est devenue un enjeu stratégique majeur pour les collectivités territoriales. **Cette première partie a pour objectif d'offrir aux décideurs une compréhension claire des enjeux et des menaces auxquels leurs organisations font face**, sans pour autant les transformer en experts techniques.

Dans un environnement numérique en constante évolution, la maîtrise des concepts fondamentaux constitue un prérequis indispensable pour piloter efficacement les politiques de sécurité.

Cette partie vise avant tout à construire un socle de connaissances solide, permettant aux dirigeants d'appréhender sereinement les défis cyber de leur collectivité et de dialoguer en confiance avec les experts techniques. Ils seront ainsi mieux armés pour agir et porter les projets stratégiques de leur organisation.

Elle s'articule en deux chapitres.

Le premier chapitre, « **Vulnérabilités du service public local face aux cyberattaques** », dresse un état des lieux détaillé des menaces actuelles, des fragilités structurelles des collectivités, des principales formes d'attaques et de leurs impacts sur le service public.

Le second chapitre, « **Cadre légal et réglementaire de la cybersécurité des collectivités** », analyse les obligations qui encadrent aujourd'hui la cybersécurité des collectivités territoriales, en détaillant notamment leur adaptation selon la taille des structures et leur niveau de risque.

Si vous êtes **pressé et souhaitez passer directement à l'action**, vous pouvez tout à fait **lire le chapitre I pour bien cerner les enjeux, puis avancer directement à la partie 2**, où vous trouverez la méthode concrète pour construire votre PCA-cyber en 100 jours. Vous pourrez revenir au chapitre II à tout moment pour vérifier vos obligations légales et approfondir votre compréhension réglementaire lorsque vous en aurez besoin.
L'essentiel est d'avancer à votre rythme, en fonction de vos priorités et de vos contraintes locales.

Chapitre I

Vulnérabilités du service public local face aux cyberattaques

Dans un monde où la numérisation des services publics s'accélère, les collectivités territoriales se trouvent en première ligne face à des cybermenaces de plus en plus sophistiquées.

Ce premier chapitre propose une analyse globale de ces menaces. Il débute par un état des lieux des risques numériques qui pèsent sur le secteur public local (A), puis met en lumière les vulnérabilités propres aux collectivités, liées notamment à la diversité des structures et au manque de ressources (B). Un scénario illustratif d'attaque informatique visant une mairie et une intercommunalité (C) permet d'appréhender concrètement les mécanismes d'intrusion. Le chapitre passe ensuite en revue les principales formes d'attaques (D) observées dans ce contexte, ainsi que les techniques utilisées. Enfin, il analyse les impacts de ces cyberattaques sur la continuité des services publics (E), tant du point de vue opérationnel que financier, sans oublier les effets sur la confiance des usagers envers les institutions locales.

A - État des lieux de la menace cyber dans le secteur public

1. L'évolution des cyberattaques

La menace cyber est aujourd'hui une réalité omniprésente, touchant tous les secteurs de la société. Elle s'intensifie au rythme des avancées technologiques et des transformations numériques, avec l'émergence de techniques d'attaque toujours plus sophistiquées et difficiles à détecter. Le ministère de l'Intérieur souligne ainsi que *« la persistance des cybermenaces représente une tendance de fond, avec une augmentation constante du nombre d'infractions liées au numérique enregistrées ces dernières années en France »*[1].

1. *Rapport annuel sur la cybercriminalité du ministère de l'Intérieur*, 2024.

Cette évolution s'inscrit dans un contexte global complexe, où les enjeux géopolitiques, économiques et sociaux s'entremêlent avec le domaine numérique. Les acteurs malveillants, qu'il s'agisse de groupes criminels organisés, d'États hostiles ou de hacktivistes[2], exploitent ces interconnexions pour maximiser l'impact de leurs actions. Selon l'Enisa (Agence de l'Union européenne pour la cybersécurité), *« à mesure que les tensions géopolitiques et économiques augmentent, la cyberguerre s'intensifie avec l'espionnage, le sabotage et les campagnes de désinformation devenant des outils clés pour les nations afin de manipuler les événements et sécuriser un avantage stratégique »*[3].

La France, comme de nombreux pays développés, fait face à une menace qui dépasse désormais les entreprises et les institutions gouvernementales. Dans la *Revue nationale stratégique 2025*[4], les services du Premier ministre confirment que *« la cybercriminalité s'est développée massivement : elle touche désormais tous les pans de la société (hôpitaux, collectivités territoriales, PME, etc.). [...] Cette menace pèse sur le développement économique de la France et porte atteinte à la confiance des populations dans le numérique »*. Les collectivités territoriales, les petites et moyennes entreprises, et même les particuliers sont devenus des cibles potentielles, nécessitant une sensibilisation et une protection accrues à tous les niveaux de la société. Jules Veyrat[5], expert européen en couverture du risque cyber, estime d'ailleurs que *« face à une telle menace, et en particulier dans un contexte géopolitique aussi incertain, il faut faire front commun, car la réponse ne peut qu'être collective »*[6].

Le directeur de l'Anssi[7], Vincent Strubel, a rappelé cette vulnérabilité des plus petites structures dans son discours d'ouverture du FIC[8] en avril 2025. À ses yeux, *« la directive européenne NIS 2 arrive à point nommé et c'est une nécessité [...] Ces textes vont être l'occasion de parler de cybersécurité à des petites structures et cela avant que des attaquants ne leur en parlent de manière moins agréable »*[9].

2. L'impact sur les collectivités territoriales

« Une collectivité sur dix déclare avoir déjà été victime d'une ou plusieurs attaques au cours des douze derniers mois. »(1)

(1) *Baromètre de la maturité cyber des collectivités*, Cybermalveillance.gouv.fr, 2024.

2. Hacktivistes : individus ou groupes qui utilisent des techniques de piratage informatique pour promouvoir des causes politiques, sociales ou idéologiques.
3. *Rapport annuel d'activité Enisa*, 2024.
4. *Revue nationale stratégique 2025*, secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale, 14 juillet 2025.
5. Jules Veyrat est président et cofondateur de Stoïk, premier acteur de l'assurance cyber pour les PME et entreprises de taille intermédiaire (ETI).
6. *Rapport Stoïk 2024 sur la sinistralité cyber*, 20 mars 2025.
7. Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (https://cyber.gouv.fr).
8. Le forum InCyber (FIC) est un événement annuel majeur dédié à la cybersécurité, réunissant des experts, des décideurs et des professionnels pour discuter des enjeux et des innovations dans le domaine.
9. Article *Le Monde informatique* : « FIC 2025 : Mobiliser pour muscler la cybersécurité des petites structures », 2 avril 2025.

Les collectivités sont devenues des cibles privilégiées pour les cybercriminels. En effet, elles gèrent à la fois des données sensibles (état civil, données fiscales, informations personnelles des usagers) et des services essentiels (eau, voirie, écoles, gestion des déchets, etc.), ce qui en fait des points névralgiques du bon fonctionnement de la société.

La plupart des collectivités ne disposent que de moyens limités pour se protéger efficacement contre les cybermenaces. Cette faiblesse crée un écart préoccupant entre la sensibilité des actifs à protéger et les moyens disponibles pour les défendre. Les motivations des cybercriminels sont variées : extorsion financière, vol de données stratégiques ou volonté de perturber les services publics.

Rapport d'activité de l'Anssi[7]

Sur l'année 2024, l'Anssi a traité un total de 4 386 événements de sécurité[(1)], marquant une augmentation de 15 % par rapport à 2023. Sur ces incidents, 219 concernaient spécifiquement les collectivités territoriales[(2)], soit environ 5 % du total des incidents traités. Cette proportion significative souligne la vulnérabilité particulière du secteur public local, avec une moyenne de 18 incidents par mois touchant les collectivités. L'analyse détaillée montre que toutes les strates de collectivités sont concernées, avec une majorité d'incidents affectant les communes et EPCI[(3)], suivis par les départements (44 incidents) et les régions (29 incidents). Cette répartition suggère que la menace cyber ne fait pas de distinction en termes de taille ou de type d'organisation publique.

(1) Rapport Anssi : *Panorama de la cybermenace 2024*, mars 2025.

(2) Rapport Anssi : *Synthèse de la menace – Collectivités territoriales*, février 2025.

(3) Un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) : communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles.

3. La transformation numérique du secteur public

La transformation numérique du secteur public, accélérée ces dernières années avec les nouvelles technologies, a profondément modifié le fonctionnement des collectivités territoriales. Elles se trouvent désormais au cœur d'un écosystème numérique complexe, gérant une multitude de services en ligne, de données sensibles et d'infrastructures connectées.

Cette numérisation croissante élargit la surface d'attaque, rendant la protection des systèmes d'information plus cruciale que jamais. La cybersécurité devient ainsi un élément de la gouvernance locale, au même titre que la gestion financière ou l'aménagement du territoire.

Les élus et dirigeants territoriaux sont confrontés à un double défi : assurer la qualité des services publics tout en garantissant la sécurité des données et des systèmes. Cela exige une prise de conscience à tous les niveaux de l'administration et une intégration systématique des considérations de cybersécurité dans tous les projets et processus.

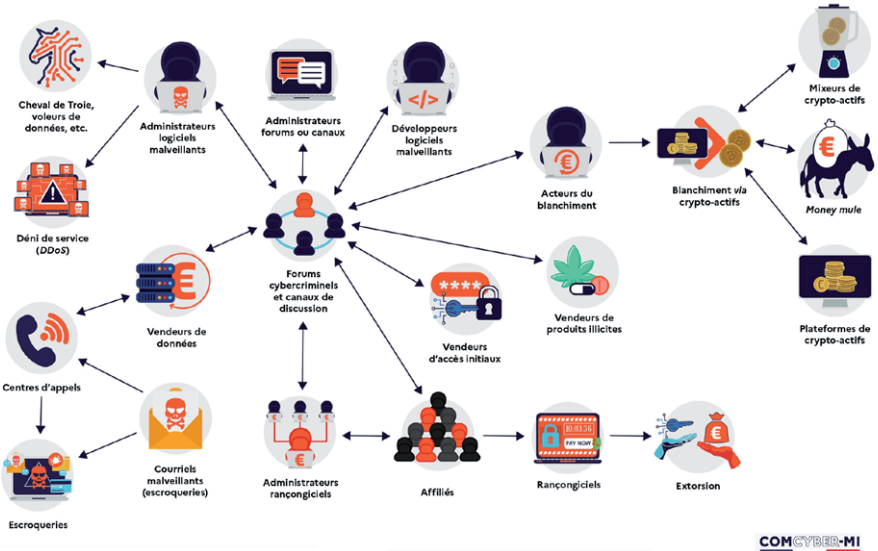
4. L'évolution rapide des menaces

L'évolution des cybermenaces et la capacité d'adaptation des collectivités territoriales s'inscrivent dans des temporalités radicalement différentes. Alors que les menaces se transforment à une vitesse fulgurante, les institutions publiques peinent à suivre ce rythme effréné.

a) Professionnalisation des cybercriminels

Le paysage des cybermenaces évolue sous l'effet d'une professionnalisation croissante du cybercrime, qui se traduit par l'émergence d'un véritable écosystème facilitant l'accès à des outils d'attaque sophistiqués. Désormais, même des individus peu qualifiés techniquement peuvent lancer des offensives élaborées.

Exemple de modélisation d'un écosystème cybercriminel



Exemple de modélisation d'un écosystème cybercriminel

COMCYBER-MI
Rapport annuel sur la cybercriminalité 2024