



Rapport de mission de la Public Factory

Gestion de crise et culture du risque à Rillieux-la-Pape

Enjeux de la rédaction d'un Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et d'un Plan de Continuité d'Activité (PCA).

Ville de Rillieux-la-Pape



**RILLIEUX
LA-PAPE**

Groupe PF n° 6 : BAUMONT Juliette - JURION Louis -
LEVALET Jules - MANSIER Maxime - MARTINEZ Lyna -
RAJAOFETRA Yoan - SEBBAGH Sacha - VINCENT Julie

Année 2025/2026

Remerciements

Nous souhaitons adresser nos sincères remerciements à la Public Factory, qui encadre ce projet et nous a accompagnés tout au long de sa réalisation. Les échanges et les restitutions organisés dans ce cadre ont constitué un appui précieux pour structurer notre démarche et faire progresser notre réflexion.

Nous tenons également à remercier notre encadrant Monsieur Simon MOVERMANN pour son accompagnement, ses conseils précieux et sa disponibilité tout au long de ce projet.

Nous adressons nos remerciements à la Ville de Rillieux-la-Pape, commanditaire de ce projet, pour la confiance qu'elle nous a accordée. Nous remercions l'ensemble des agents et responsables municipaux qui nous ont accueillis au sein de la mairie et ont accepté de nous consacrer du temps lors de plusieurs réunions et entretiens. Leur disponibilité, la qualité des échanges et les informations partagées ont été essentielles à la compréhension des enjeux locaux et à la réalisation de cette mission.

Nous souhaitons exprimer notre reconnaissance particulière à Natacha BRABOSZCZ, coordinatrice du Conseil Local de Sécurité et de Prévention de la Délinquance, qui a été notre interlocutrice privilégiée. Sa disponibilité, sa réactivité et l'attention portée à nos sollicitations ont grandement facilité le déroulement du projet.

Nous remercions également Monsieur Emmanuel DAMATO, Directeur Sécurité et Tranquillité Publique, pour l'intérêt porté à notre démarche et pour le temps qu'il nous a consacré.

Nos remerciements s'adressent enfin à l'ensemble des membres du comité de pilotage (COPIL), notamment Nancy AUBERT, Patrice PLUQUET et Vincent CHAGNEAU, pour leurs contributions et leurs retours précieux tout au long de l'avancement de ce projet.

Nous remercions enfin toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à la réalisation de ce travail.

Sommaire

Remerciements	2
Introduction	7
PREMIERE PARTIE – Comprendre pour agir : apports théoriques et institutionnels.....	10
Chapitre 1 – Cadres conceptuels de la gestion de crise.....	10
I. Comprendre les mécanismes cognitifs qui influencent la décision en crise	10
A. Biais cognitifs.....	10
B. Saillance	13
II. Rendre le PCS intuitif et efficace	15
A. Simplification	15
B. Ergonomie	16
III. Penser la capacité à faire face aux crises.....	17
A. Gestion de crise	17
B. Résilience	19
Chapitre 2 – Apports de la littérature grise : enjeux de la gestion de crise et intégration de nouveaux risques	21
I. Enjeux et enseignements opérationnels pour le PCA et le PCS	21
A. Enjeux du Plan Communal de Sauvegarde	21
1. Grandes thématiques du PCS	21
2. Benchmarking	22
B. Enjeux du Plan de Continuité d’Activité	26
II. Une littérature professionnelle au fondement de la gestion des risques	28
A. Une littérature grise soumise à une certaine confidentialité	28
B. Penser la réponse communale à travers l’ORSEC	29
C. Des sources institutionnelles publiques au service du PCS	30
D. Des risques émergents bien identifiés et bien documentés	31
Chapitre 3 – Le PCS vu par la commune : diagnostic et besoins exprimés	34
I. Rencontre du partenaire et découverte du PCS actuel	34
II. Les constats actuels et les attentes de la collectivité pour son futur PCS : nos entretiens avec les membres de la Ville de Rillieux-la-Pape	35
III. Les enjeux et bénéfices de l’acculturation aux risques	37
DEUXIÈME PARTIE – De la refonte du PCS à l’appropriation par les agents : vers un dispositif opérationnel et la diffusion d’une culture du risque	40

Chapitre 1 – Traduire les enjeux de gestion de crise en un PCS opérationnel.....	40
I. Des changements sur la forme : des choix stratégiques pour un PCS efficace et durable	40
A. Un document saillant et facile d'utilisation.....	40
B. Faciliter l'action : les supports d'accompagnement du PCS.....	42
II. Sur le fond du document.....	43
A. L'organisation du PCC.....	43
B. Ajout de nouveaux risques	44
Chapitre 2 – Faire vivre le PCS, s'acculturer au risque et penser la continuité d'activité ...	46
I. Au-delà du livrable : recommandations pour la durabilité du PCS.....	46
A. Mode d'emploi du PCS et recommandations techniques.....	46
B. Développement de la culture du risque parmi les agents communaux	49
II. Recommandations pour la création d'un PCA	49
A. Recommandations « macro » : principes généraux pour l'élaboration d'un PCA.....	50
B. Privilégier une approche par scénarios, plus concrète et directement opérationnelle	51
C. A partir de scénarios prioritaires, construire un tableau PCA.....	51
D. Ne pas construire le PCA de manière pleinement descendante	52
Conclusion	53
ANNEXES.....	57
Résumé et mots-clés.....	93

Liste des sigles utilisés

DDRM : Dossier Départemental sur les Risques Majeurs

DGS : Directeur Général des Services

DOS : Directeur des Opérations de Secours

DSPC : Direction de la Sécurité de la Protection Civile

ORSEC : Organisation de la Réponse de Sécurité Civile

PCA : Plan de Continuité d'Activité

PCC : Poste de Commandement Communal

PCS : Plan Communal de Sauvegarde

PICS : Plan Intercommunal de Sauvegarde

PPI : Plan Particulier d'Intervention

RAC : Responsable des Actions Communales

RETEX : RETour d'EXpérience

RCSC : Réserve Communale de Sécurité Civile

SGDSN : Secrétariat général de la défense et de la Sécurité Nationale

SIDPC : Service Interministériel de Défense et de Protection Civile

Introduction

La mairie de Rillieux-la-Pape a souhaité engager une réflexion approfondie sur l'architecture de sa gestion des risques à travers la refonte de son Plan communal de sauvegarde (PCS). Dans ce cadre, nous avons mené un travail de réflexion principalement consacré au PCS, tout en amorçant également les premières pistes de réflexion relatives à l'élaboration d'un Plan de continuité d'activité (PCA).

Rillieux-la-Pape est une commune de la métropole de Lyon, située en banlieue nord-est de l'agglomération, en région Auvergne-Rhône-Alpes. Née en 1972 de la fusion des communes de Rillieux et de Crépieux-la-Pape, elle compte aujourd'hui près de 31 500 habitants, ce qui en fait l'une des communes les plus peuplées du département du Rhône. Son territoire présente une morphologie urbaine singulière, structurée autour de trois entités distinctes : les deux villages historiques de Rillieux et de Crépieux-la-Pape, et la Ville nouvelle construite dans les années 1960. La commune se caractérise également par l'importance de ses espaces agricoles et naturels, avec 300 hectares de terres cultivées ainsi que des espaces verts et des berges du Rhône. Sur le plan institutionnel, Rillieux-la-Pape est administrée par un conseil municipal composé de 39 membres, présidé par le maire Alexandre Vincendet.

C'est dans ce contexte territorial que s'inscrit la demande de refonte du PCS. Le Plan communal de sauvegarde constitue un instrument central de la politique locale de sécurité civile. Il vise à organiser la réponse de la collectivité face aux situations de crise en identifiant les risques susceptibles d'affecter le territoire, les moyens mobilisables et les modalités d'action des acteurs concernés.

À ce titre, ce document poursuit plusieurs objectifs complémentaires. En amont de toute crise, il contribue à améliorer l'anticipation des risques pesant sur la commune en identifiant les vulnérabilités du territoire et les aléas susceptibles de survenir. Sa mise à jour régulière permet par ailleurs à la collectivité d'avoir une connaissance précise des moyens matériels et humains à sa disposition. En situation de crise, il permet de structurer l'organisation municipale et de coordonner les interventions afin d'assurer une gestion efficace des événements exceptionnels. Enfin, il encadre la phase post-crise et le retour à la normale, un enjeu déterminant pour la continuité de l'action publique et la résilience du territoire.

Si la commune disposait déjà d'un PCS, document rendu obligatoire par la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, celui-ci ne répondait plus aux attentes des services municipaux. Peu actualisé et insuffisamment opérationnel, il peinait à être approprié par les agents et son utilisation effective en situation de crise s'en trouvait dès lors limitée. Face à ce constat, la municipalité a exprimé le besoin de repenser ce document afin d'en faire un outil véritablement fonctionnel, adapté aux spécificités et aux réalités du territoire.

L'enjeu de cette mission ne réside donc pas dans la simple production d'un document réglementaire, mais dans l'élaboration d'un outil réellement opérationnel, adapté aux pratiques de la collectivité et pleinement approprié par ses agents. Un PCS efficace suppose en effet le développement d'une véritable culture du risque au sein des services municipaux et une organisation de crise clairement structurée. Dans cette perspective, la refonte du document soulève la question suivante : **comment les principes issus de la théorie de la gestion de crise peuvent-ils être mobilisés pour refondre le Plan communal de sauvegarde de Rillieux-la-Pape afin d'en faire un outil à la fois opérationnel et approprié par les agents ?**

Afin de répondre à cet objectif et de proposer une refonte opérationnelle du Plan communal de sauvegarde, notre démarche s'est structurée en plusieurs étapes complémentaires.

Dans un premier temps, nous avons mené un travail de recherche documentaire portant à la fois sur les risques susceptibles d'affecter le territoire communal et sur les cadres réglementaires et

méthodologiques encadrant les Plans communaux de sauvegarde. Cette analyse s'est appuyée sur la littérature scientifique et institutionnelle existante, ainsi que sur une étude comparative de plusieurs PCS élaborés par différentes collectivités, afin d'identifier des pratiques pertinentes, tant sur le fond que sur la forme. Par ailleurs, notre recherche a également porté sur certains apports de la littérature consacrée à la gestion de crise, notamment autour de notions telles que les biais cognitifs dans la prise de décision ou encore la résilience des organisations et des territoires, qui constituent des éléments essentiels pour appréhender ces enjeux.

En complément, nous avons conduit une série d'entretiens semi-directifs auprès de plusieurs services de la mairie de Rillieux-la-Pape impliqués dans la gestion des risques et des situations de crise. Ces échanges visaient à identifier les pratiques existantes, les besoins exprimés par les services ainsi que les difficultés rencontrées dans l'utilisation du PCS en vigueur. Nous avons également sollicité des acteurs extérieurs à la commune afin d'enrichir notre analyse par des regards complémentaires sur ces problématiques. Le croisement de ces différentes sources nous a ainsi permis d'élaborer un livrable répondant aux attentes du commanditaire, tout en s'appuyant sur des éléments d'analyse issus de la littérature et de la recherche afin de donner un véritable appui théorique à nos propositions.

Un troisième aspect de notre travail a porté sur le Plan de continuité d'activité (PCA). Si la refonte du Plan communal de sauvegarde constituait l'axe prioritaire de notre mission, la réflexion autour du PCA s'inscrivait également dans la demande formulée par la collectivité. Le PCA constitue une stratégie de maintien ou de restructuration rapide des activités essentielles de la collectivité en cas de perturbation majeure, afin d'assurer la continuité du service public et de limiter les effets d'une crise sur le fonctionnement de la collectivité. Il s'agit donc d'organiser la gestion de la collectivité en mode dégradé. Dans cette perspective, nous avons engagé, dans un second temps, un travail de recherche portant à la fois sur les approches théoriques relatives à la continuité d'activité et sur les pratiques mises en œuvre par d'autres organisations publiques. Cette démarche a été complétée par certains entretiens menés avec des acteurs concernés par ces enjeux. L'ensemble de ces éléments nous a permis de formuler plusieurs premières recommandations destinées à accompagner la commune dans l'engagement futur de la démarche d'élaboration de son PCA.

Pour cela, nous avons défini une organisation de travail rigoureuse, d'autant plus nécessaire que ce projet s'inscrit dans la mission de professionnalisation de la Public Factory. Mettre en place dès le départ une répartition claire des rôles s'est révélé déterminant pour mener le projet à bien dans les conditions fixées conjointement avec le commanditaire. Nous nous sommes ainsi attribué plusieurs fonctions essentielles : interlocuteurs privilégiés de la mairie, responsable du respect du temps en réunion, référent pour les échanges avec notre encadrant, secrétaire de séance ou encore responsable de la production graphique. Afin que cette organisation soit pleinement opérationnelle, certains rôles ont été exercés en binôme ou de manière tournante.

Nous avons également élaboré un diagramme de Gantt afin de structurer notre travail et d'en planifier les différentes étapes. Cet outil nous a permis de décomposer le projet en phases successives — collecte d'informations, réalisation des entretiens, analyse documentaire, élaboration de l'architecture du PCS et rédaction du livrable final — tout en définissant un calendrier prévisionnel. En visualisant l'ensemble des étapes sur une même échelle temporelle, il nous a permis d'anticiper les jalons clés, de respecter les échéances et de suivre l'avancement du projet. Il a ainsi constitué un support de pilotage essentiel jusqu'à la remise du document final.

Sur la base de ces éléments, nous avons organisé plusieurs réunions d'étape avec le comité de pilotage, réunissant notamment des acteurs décisionnels de la collectivité. Ces temps d'échange nous ont permis de présenter nos avancées, de confronter nos propositions aux attentes de la municipalité et d'ajuster progressivement notre démarche, garantissant ainsi la pertinence du document final.

Ce rapport de mission s'organise ainsi en deux grandes parties.

La première constitue la synthèse de nos recherches, entre littérature et entretiens. Nous y présenterons dans un premier temps les concepts clés qui encadrent notre démarche, tels qu'ils ont été éclairés par la littérature académique. Nous nous appuierons ensuite sur la littérature grise ainsi que sur les enseignements tirés de l'analyse du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) antérieur de Rillieux-la-Pape, afin de contextualiser notre approche et d'identifier les marges d'amélioration existantes. Le dernier chapitre de cette partie est consacré aux enseignements du terrain, à savoir les entretiens semi-directifs menés avec différents agents de la commune.

La seconde partie sera consacrée à nos réalisations. Nous y exposerons les choix opérés dans le cadre de la refonte du document communal, en justifiant les modifications apportées par rapport à la version précédente. Nous formulerons également des préconisations opérationnelles destinées à renforcer l'utilité du PCS et à créer un PCA au service de la collectivité. Cette partie se conclura par un retour réflexif sur notre expérience de mission, incluant les perspectives et les pistes de travail que nous n'avons pas pu pleinement explorer.

PREMIERE PARTIE – Comprendre pour agir : apports théoriques et institutionnels

La refonte du Plan Communal de Sauvegarde et l'élaboration du Plan de Continuité d'Activité de Rillieux-la-Pape a nécessité, en amont de tout travail de rédaction, une phase approfondie de recherche et d'analyse des enjeux de la rédaction de ces documents. Cette phase de recherches constitue le socle sur lequel repose l'ensemble des choix que nous avons opérés par la suite, qu'ils concernent la forme des documents, leur structuration ou les contenus qui y sont intégrés.

Chapitre 1 – Cadres conceptuels de la gestion de crise

I. Comprendre les mécanismes cognitifs qui influencent la décision en crise

La gestion de crise implique des décisions prises dans l'urgence, souvent avec des informations incomplètes et sous forte pression. Dans ce contexte, le raisonnement des agents peut être influencé par des biais cognitifs qui affectent la perception des risques et la prise de décision. Par ailleurs, la manière dont l'information est présentée joue également un rôle important. La notion de saillance permet ainsi de comprendre comment rendre les informations essentielles plus visibles et accessibles, dans le cadre de la refonte du plan communal de sauvegarde, un aspect essentiel de la demande du commanditaire.

A. Biais cognitifs

Les biais cognitifs, d'après les travaux précurseurs de Kahneman, désignent des déformations systématiques du jugement, liées à l'utilisation d'heuristiques, c'est-à-dire de raccourcis mentaux mobilisés pour décider rapidement en situation d'incertitude ou de complexité.

Ils peuvent ainsi conduire à des erreurs d'analyse et à une perception biaisée de la réalité. Cela peut par exemple conduire à une sous-estimation des risques, un excès de confiance et donc mener à une mauvaise gestion, que ce soit dans la prise en compte des risques (avant qu'une crise ait lieu, dans la prévention) ou dans la gestion de crise (une fois que le risque s'est réalisé)¹.

Cette idée est issue de sa théorie de la perspective, qui consiste à considérer que notre perception de la réalité est subjective et donc influencée par divers facteurs individuels, tels que les croyances, les émotions ou encore les expériences passées qui façonnent la manière dont un individu interprète son environnement et interagit avec celui-ci.

Ainsi, l'on peut distinguer différents types de biais cognitifs :

Le biais de représentativité désigne la tendance à juger la probabilité d'un événement ou à prendre une décision en se basant sur sa ressemblance avec un cas ou une catégorie déjà connue, plutôt que sur une analyse objective ou statistique. Il conduit ainsi à généraliser à partir d'un nombre limité

¹ Gilbert, P., & Vayre, É. (dir.). (2024). *Les grands auteurs en psychologie et le management*. EMS Éditions. https://shs.cairn.info/les-grands-auteurs-en-psychologie-et-le-management--9782376879954?site_lang=fr

d'indices ou à s'appuyer sur des stéréotypes, en considérant qu'un cas particulier est représentatif d'une situation plus large. Ce raccourci mental peut faciliter la décision, mais il entraîne souvent une mauvaise évaluation des probabilités, notamment en surestimant certains risques ou événements jugés "typiques".

Le biais de disponibilité, lui, correspond à la tendance à juger la fréquence ou la probabilité d'un événement en fonction de la facilité avec laquelle des exemples viennent à l'esprit. Les événements récents, marquants ou médiatisés semblent ainsi plus probables qu'ils ne le sont réellement, ce qui peut conduire à perception biaisée des risques.

Le biais d'ancrage désigne la tendance à fonder son jugement ou ses décisions sur une première information ou un point de référence initial, souvent fourni par l'énoncé du problème – au début de la crise dans notre cas, une situation passée ou une première impression. Cette "ancrage" influence la manière dont les nouvelles informations sont interprétées : les éléments cohérents avec le point de départ sont privilégiés, tandis que ceux qui le contredisent peuvent être ignorés ou réinterprétés pour s'y conformer. Ce mécanisme peut conduire à des décisions sous-optimales, car l'individu se contente souvent d'ajuster légèrement ses choix à partir de cette ancre plutôt que d'évaluer l'ensemble des informations disponibles de manière objective.

Le biais de confirmation désigne la tendance à favoriser les informations qui confirment ses croyances ou hypothèses préexistantes, tout en ignorant ou en rejetant celles qui les contredisent. Il conduit ainsi à interpréter les preuves de manière partielle et à filtrer l'information selon ses convictions, au détriment de l'objectivité et du sens critique.

Enfin, le biais de groupe – ou de conformité – correspond à la tendance à adapter ses opinions, comportements ou décisions à ceux des autres, pour s'intégrer dans un groupe ou se conformer à des normes sociales. Il conduit à imiter les choix et valeurs collectives, parfois au détriment de son propre jugement. Un exemple classique est le vote à main levée : un individu peut voter « oui » simplement parce que tout le monde autour de lui le fait, même s'il n'est pas d'accord. Ce biais se manifeste également dans le milieu professionnel, où la perception des supérieurs peut influencer les décisions ou les comportements d'un salarié².

L'enjeu de notre travail, à travers la refonte du PCS, est donc de faire en sorte de réduire l'impact de ces biais cognitifs.

Par ailleurs, les conditions propres aux crises dont nous avons à traiter peuvent constituer des facteurs aggravants de ces biais cognitifs.

En premier lieu, la contrainte de temps induite par l'urgence des situations à traiter tend à réduire la capacité d'analyse des décideurs. Lorsqu'ils doivent agir rapidement, les individus disposent de moins de temps pour comparer les options ou rechercher de nouvelles informations. Ils ont donc tendance à utiliser des stratégies plus simples et des heuristiques, ce qui peut augmenter les erreurs de jugement. Par exemple, sous pression temporelle, les individus explorent moins les alternatives possibles et répètent plus souvent leurs choix, même s'ils ne sont pas optimaux. En outre, la pression du temps peut également modifier la prise de risque : certaines études indiquent que les personnes prennent davantage de décisions risquées lorsqu'elles doivent décider rapidement³.

De plus, les situations de crise se caractérisent souvent par un manque d'informations fiables et une évolution rapide des événements. Dans ces contextes, les individus doivent prendre des décisions sans connaître clairement les conséquences ou les probabilités liées. Des recherches sur la prise de décision en situation d'urgence montrent que lorsque le temps est incertain ou limité, les décideurs modifient

² Sciacca, L. (2024, 30 janvier). *Les biais cognitifs : ces petites failles qui peuvent nous coûter cher*. Alumni Université de Strasbourg. <https://alumni.unistra.fr/fr/article/les-biais-cognitifs-ces-petites-failles-qui-peuvent-nous-couter-cher/30/01/2024/2444>

³ Wu, C. M., Schulz, E., Pleskac, T. J., & Speekenbrink, M. (2022). Time pressure changes how people explore and respond to uncertainty. *Scientific Reports*, 12, 4122. <https://www.nature.com/articles/s41598-022-07901-1>

leurs stratégies et peuvent adopter des raisonnements simplifiés visant seulement une solution « satisfaisante » plutôt qu'optimale. Cela explique pourquoi, en contexte de crise, les décisions peuvent être prises avec des informations incomplètes, ce qui favorise les biais cognitifs et les erreurs d'évaluation du risque⁴.

Impact sur la gestion des risques

Globalement, la présence de biais cognitifs, inhérents au fonctionnement du raisonnement humain, peut avoir des effets concrets sur la manière dont les crises et les risques sont appréhendés et gérés. Les travaux de Paul Slovic⁵ montrent notamment que la perception du risque n'est pas uniquement fondée sur une évaluation rationnelle des probabilités, mais qu'elle est largement influencée par des facteurs psychologiques et émotionnels.

Dans ce contexte, l'intervention de ces biais peut fausser la gestion de crise : l'émotion tend parfois à se substituer à l'analyse objective. Les individus ne jugent alors plus un risque en fonction de sa probabilité réelle, mais selon l'intensité de l'émotion qu'il suscite. Cette dynamique peut conduire à une surréaction face à des événements spectaculaires mais rares (comme certains attentats ou accidents industriels majeurs), tandis que des risques plus fréquents mais moins visibles ou moins impressionnants (par exemple certains risques sanitaires ou environnementaux progressifs) peuvent être sous-estimés.

Paul Slovic identifie ainsi plusieurs facteurs susceptibles de déformer la perception du risque. D'une part, le caractère redoutable d'une menace : lorsqu'un danger est perçu comme incontrôlable, catastrophique ou susceptible d'avoir des conséquences graves, la perception de son importance augmente fortement, indépendamment de sa probabilité réelle. D'autre part, le caractère inconnu d'un risque joue également un rôle déterminant. Les risques nouveaux, mal compris ou dont les effets apparaissent à long terme peuvent susciter des réactions de peur plus intenses que des dangers familiers et mieux identifiés.

En situation de crise, ces mécanismes peuvent conduire à une mauvaise priorisation des actions : des ressources importantes peuvent être mobilisées pour répondre à des peurs particulièrement visibles ou médiatisées, tandis que des menaces pourtant réelles mais moins spectaculaires risquent d'être reléguées au second plan.

Les erreurs collectives

Les biais cognitifs ne se manifestent pas uniquement au niveau individuel : ils peuvent également produire des erreurs collectives, liées au fonctionnement même de l'organisation et aux interactions entre ses membres. Les travaux de Christian Morel montrent que certaines décisions irrationnelles ou inefficaces persistent non pas par manque d'information, mais en raison de mécanismes organisationnels qui empêchent la correction des erreurs⁶.

Tout d'abord, Morel souligne l'existence d'un fossé sémantique entre les différents acteurs d'une organisation (ingénieurs, managers, opérateurs). Les informations ou signaux d'alerte identifiés par les acteurs de terrain peuvent rencontrer des difficultés à remonter vers les niveaux décisionnels, car ils ne sont pas formulés dans le langage ou les cadres de référence utilisés par les décideurs. Cette situation peut conduire à un phénomène de silence organisationnel, dans lequel les personnes qui perçoivent un problème hésitent à s'exprimer, tandis que les décideurs ne disposent pas de toutes les informations nécessaires pour ajuster leur décision.

Par ailleurs, les travaux de Solomon Asch sur le conformisme montrent que la pression exercée par un groupe peut empêcher l'expression d'un avis critique. C'est ce qui est appelé « l'effet Asch » :

⁴ Taheri, E., Gonzalez, E. D. R. S., & Reniers, G. (2023). Emergency decision-making under an uncertain time limit. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 91, 103706. <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2023.103706>

⁵ Slovic, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280-285. https://www.researchgate.net/publication/271767726_Perception_of_Risk

⁶ Morel, C. (2014). *Les décisions absurdes (Tome 1) : Sociologie des erreurs radicales et persistantes*. Gallimard. <https://shs.cairn.info/les-decisions-absurdes-tome-1-sociologie-des-erreurs-radicales-et-persistantes--9782070457663?lang=fr>

lorsqu'un consensus apparent s'installe, les individus hésitent davantage à intervenir pour contester une décision déjà engagée. Ce phénomène traduit la difficulté pour un acteur de remettre en cause une décision collective, notamment lorsque cela risque de perturber la cohésion du groupe ou de contredire l'opinion dominante⁷.

Dans ce contexte, la présence d'un individu exprimant un point de vue différent peut jouer un rôle déterminant. Les expériences de Asch ont en effet montré que la simple existence d'un avis dissident réduit fortement la pression du groupe et favorise l'expression d'autres opinions. Cela souligne l'importance, dans les organisations et les cellules de crise, de permettre l'émergence de regards extérieurs ou de questions critiques afin d'éviter la reproduction d'erreurs collectives.

C'est une idée qui est aussi relevée par Morel, qui souligne l'importance du regard extérieur, qu'il qualifie parfois de rôle du « candide ». Il parle d'un acteur moins impliqué dans les logiques internes de l'organisation, et donc moins influencé par l'expertise dominante ou par les enjeux politiques. Ce type de regard peut permettre de poser des questions simples, parfois négligées par les spécialistes, et ainsi remettre en cause des évidences apparentes. Dans certaines situations, cette distance par rapport au cadre habituel d'analyse peut contribuer à identifier des erreurs ou des angles morts dans le processus décisionnel.

Stratégies d'atténuation

Ainsi, il nous est apparu pertinent de nous intéresser aux stratégies permettant d'atténuer l'influence des biais cognitifs, afin de rendre la gestion de crise aussi structurée et rationnelle que possible.

Parmi ces leviers, la formalisation de procédures standardisées constitue un élément central. C'est l'objectif même du plan communal de sauvegarde, d'où l'intérêt qu'il soit le plus clair et opérationnel possible. En organisant l'action et en guidant les décisions, ces procédures réduisent la dépendance aux choix purement intuitifs et limitent le risque d'oubli d'informations ou d'étapes essentielles.

Une autre stratégie consiste à intégrer volontairement la contradiction dans le processus décisionnel, notamment à travers le « red teaming ». Cette méthode, issue du domaine militaire, consiste à constituer une équipe chargée de remettre en question les hypothèses, les plans ou les décisions en adoptant un point de vue critique. L'objectif est de révéler les angles morts et de limiter les effets du conformisme ou du biais de confirmation dans les organisations. Plus largement, le « red teaming » vise à améliorer la prise de décision en exposant les hypothèses implicites et en explorant des scénarios alternatifs qui pourraient ne pas être envisagés par l'équipe principale⁸.

B. Saillance

Dans le cadre de la refonte du PCS et face à l'existence de ces biais cognitifs, nous avons trouvé pertinent de nous intéresser à la notion de saillance afin d'améliorer l'efficacité de la gestion de crise. L'objectif est de rendre le document plus intuitif. En situation de stress, les agents n'ont pas le temps de chercher l'information : les éléments essentiels doivent ressortir immédiatement, notamment visuellement.

La saillance est un concept issu des sciences cognitives et de la psychologie de la perception (Gestalt Theory), qui désigne la capacité d'un élément à se distinguer de son environnement et à attirer l'attention. Elle résulte de processus perceptifs et cognitifs permettant à l'humain de filtrer l'information et de se concentrer sur l'essentiel. Lorsqu'un lecteur est confronté à une multitude de stimuli visuels, certains éléments se détachent naturellement grâce à leur impact visuel ou à leur mise en relief, par exemple via une image marquante ou un titre mis en évidence par la taille, la police ou la couleur.

⁷ Laurens, S., Ballot, M., & Saenco, A. (2018). Solomon Asch, critique de la doctrine de la suggestion et des influences arbitraires aliénantes. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, (117-118), 25-45. <https://shs.cairn.info/revue-les-cahiers-internationaux-de-psychologie-sociale-2018-1-page-25>

⁸ Hoffman, B. (s. d.). *What is red teaming?* Red Team Thinking. <https://www.redteamthinking.com/what-is-red-teaming>

L'intégration de la notion de saillance dans le projet de refonte du PCS de Rillieux-la-Pape présente un intérêt majeur pour optimiser la prise de décision et faciliter la mémorisation des consignes. En structurant l'information selon des principes de saillance cognitive, les agents peuvent se concentrer sur les éléments essentiels, même en situation de surcharge d'informations.

La saillance peut prendre deux formes :

- Le processus bottom-up, lorsqu'elle est provoquée par l'environnement et par lequel un stimulus est saillant par lui-même ;
- Le processus top-down, lorsqu'elle dépend de la tâche, des objectifs ou de la familiarité avec le document

Plusieurs lois de la Gestalt Theory structurent la perception de la saillance. Par exemple, la loi de similarité montre que les éléments se distinguant d'un ensemble homogène ressortent naturellement, alors que la loi de familiarité indique que les formes ou objets connus sont perçus plus facilement que les formes inédites. Ces principes constituent une base pertinente pour concevoir des supports PCS à la fois intuitifs et opérationnels.

La saillance est influencée par des facteurs exogènes et endogènes. Les facteurs exogènes comprennent les caractéristiques physiques d'un objet. Les facteurs endogènes relèvent de la cognition : l'attention, l'intention, la mémoire à court et long terme, la familiarité culturelle ou individuelle, ainsi que l'affect et les émotions⁹.

On distingue également la saillance motivationnelle, qui guide le comportement de l'agent : la saillance incitative attire l'attention vers des objets ou informations favorables, tandis que la saillance aversive : détourne l'attention des dangers ou comportements à éviter.

La saillance visuelle repose sur des facteurs qui orientent naturellement l'attention vers certains éléments. Elle peut être physique, lorsqu'un objet se distingue par sa couleur, sa luminosité, sa forme ou sa taille, ou organisationnelle, quand il est placé de manière stratégique au sein de la scène pour guider le regard. La structuration et l'équilibre de l'ensemble, le contraste entre figure et fond, ainsi que l'usage de codes visuels hiérarchisés, permettent de rendre certaines informations plus perceptibles et mémorisables. Dans le cadre de la production du PCS de Rillieux-la-Pape, ces principes sont essentiels pour optimiser la communication visuelle et donc la prise de décision. En rendant les informations critiques visuellement saillantes, on aide les agents à se concentrer sur l'essentiel, même en situation de stress, et à mémoriser plus efficacement les procédures et consignes, tout en renforçant la lisibilité et la hiérarchisation des documents opérationnels.

Du point de vue cognitif, la saillance peut être exploitée pour guider l'attention des agents vers les informations les plus pertinentes et renforcer la mémorisation : les consignes critiques peuvent être mises en évidence en premier, avec un code couleur ou des symboles familiers pour faciliter la mémoire. Les checklists ou procédures peuvent être découpées en étapes claires et limitées, adaptées à la capacité de la mémoire visuelle à court terme, pour permettre une rétention efficace même sous stress.

Ainsi, mobiliser la notion de saillance dans le PCS est un moyen d'améliorer la prise de décision et de réduire les biais liés à la surcharge cognitive. Elle guide l'attention vers les options les plus pertinentes et renforce la mémorisation des consignes, tout en optimisant la lisibilité et l'intuitivité des supports opérationnels.

Ainsi, la compréhension des biais cognitifs et de la saillance montre que la manière dont l'information est perçue et traitée influence directement la qualité de la décision en situation de crise. Pour limiter les erreurs et rendre les procédures opérationnelles plus efficaces, il ne suffit pas de connaître ces

⁹ **Julien, J.-C. (2015).** *Corela – « Saillance et normes sociales : une lecture interactionniste ». CORELA – *Revue de recherche en communication*. <https://journals.openedition.org/corela/603>

mécanismes : il est également nécessaire d'adapter la forme des documents et des outils utilisés. C'est dans cette perspective que la simplification et l'ergonomie du PCS apparaissent comme des leviers essentiels, permettant de structurer l'information de manière intuitive et de guider l'action des agents, même sous pression.

II. Rendre le PCS intuitif et efficace

A. Simplification

La commande qui nous a été confiée était claire : rendre le PCS de Rillieux-la-Pape plus opérationnel et plus intuitif. Nous avons donc choisi, d'une part, de traiter la simplification administrative comme une véritable thématique de recherche.

La littérature en administration publique insiste sur un point essentiel : simplifier l'action publique ne signifie pas la rendre moins rigoureuse, mais la rendre plus compréhensible et plus efficace. D'après Jacques Chevallier, auteur pour la cent-cinquante septième Revue française d'administration publique, cela passe notamment par une meilleure formulation des textes, afin d'éviter l'obscurité, la complexité excessive ou les contradictions¹⁰.

La simplification suppose aussi :

- Un objectif clair et partagé
- Une organisation fonctionnelle
- Une structuration cohérente des procédures

Les changements engagés permettent ainsi de renforcer la capacité d'adaptation, donc la flexibilité, d'améliorer la capacité d'anticipation, donc la veille et la mise à jour et enfin de développer la capacité de compréhension et de pilotage.¹¹

Notre démarche de simplification doit donc rendre le PCS réellement utilisable en situation de crise. Selon Jacques Chevallier, simplifier l'action publique revient, en fin de compte, à s'interroger sur le degré et sur les formes de sa juridicisation : sans pour autant remettre en cause la place du droit, l'objectif sera d'assouplir le cadre normatif, en vue de parvenir à une plus grande efficacité de l'action publique.

¹⁰ Chevallier, J. (2016). La simplification de l'action publique et la question du droit. Revue française d'administration publique, 157(1), 205-214. <https://doi.org/10.3917/rfap.157.0205>.

¹¹ Bartoli, A. et Blatrix, C. (2022). 3. Défis et légitimité. Le Grand Livre du management public : Performance et sens, modernisation et évaluation, défis et logiques d'action (p. 63-102). Dunod. <https://shs.cairn.info/le-grand-livre-du-management-public--9782100837243-page-63?lang=fr>.

B. Ergonomie

D'autre part, il nous est apparu pertinent d'approfondir notre connaissance de l'ergonomie, puisque cette science du travail ayant pour étymologie, *ergon*, « travail », et *nomos*, « règles », traite tous les aspects de l'activité au travail et les conditions de sa réalisation.

Selon Alain Lancry, psychologue français spécialisé en psychologie du travail et ergonomie, l'ergonomie contemporaine est caractérisée par une ou plusieurs personnes utilisant un objet de travail – qui peut être physique ou non, du fait des mutations contemporaines de l'organisation du travail, ou qui peut être une situation – et “une activité reliée à une ou des tâches, dans un contexte donné, pour atteindre un objectif plus ou moins bien identifié”.¹²

Appliquée au PCS, cette perspective ergonomique souligne que la conception du plan doit prendre en compte à la fois les utilisateurs (les agents municipaux, chacun avec son rôle et ses contraintes), l'objet de travail (le PCS lui-même, ses annexes, fiches réflexes, supports visuels, etc.), l'activité et le contexte (la gestion de crise, où les décisions doivent être rapides, claires et coordonnées pour protéger la population et maintenir le service public), et l'objectif à savoir permettre une réponse efficace face à un événement critique.

Selon les objets, les personnes et les activités, l'ergonomie peut prendre différentes formes et avoir différentes visées.

Éric Brangier et Jean-Marc Robert expliquent qu'historiquement, en raison de l'émergence de préoccupations relatives à l'hygiénisme, l'accidentologie et les maladies professionnelles, l'ergonomie a d'abord eu pour vocation de corriger des situations de travail qui exposaient des employés à des risques. Il s'agit donc de corriger des situations afin de les transformer pour le mieux. Brangier et Robert décrivent l'ergonomie corrective en ce qu'elle “modifie des éléments des outils, postes, systèmes, milieux ou conditions de travail après l'expression de problèmes recensés par un tiers”.¹³

Par la suite, de nouvelles formes d'ergonomie se sont développées en lien avec les évolutions du monde du travail.¹⁴

En effet, selon Alain Lancry, l'ergonomie de conception est aujourd'hui caractérisée par l'activité de conception, qui s'apparente à une résolution de problèmes, et ne place plus la conception de l'objet au cœur de l'analyse. Dans la perspective d'une activité et d'un fonctionnement futur, la première étape priorisée par cette approche est la conception d'un cahier des charges qui s'appuie sur un diagnostic de la situation actuelle. Par la suite, cette méthode recommande de créer des prototypes et de les tester, en associant les futurs utilisateurs à la démarche, idée que nous avons directement utilisée dans notre démarche de refonte du PCS.

Par ailleurs, l'ergonomie du produit place quant à elle l'objet au centre de l'analyse, alors qu'il se trouve à la croisée de différents intérêts entre le concepteur et le futur utilisateur.

Lorsqu'il conçoit le produit demandé, le concepteur doit donc s'assurer que celui-ci ait “une acceptabilité minimale ; une sécurité dans l'usage [...] ; une efficacité et une tolérance à l'erreur”.

¹² Lancry, A. (2016). Introduction. L'ergonomie (p. 5-8). Presses Universitaires de France.

<https://shs.cairn.info/l-ergonomie--9782130749882-page-5?lang=fr>.

¹³ Brangier, É. et Robert, J.-M. (2014). L'ergonomie prospective : fondements et enjeux. Le travail humain, . 77(1), 1-20. <https://doi.org/10.3917/th.771.0001>.

¹⁴ Lancry, A. (2016). Chapitre IV - De nouvelles situations, de nouvelles façons de travailler. L'ergonomie (p. 69-83). Presses Universitaires de France. <https://shs.cairn.info/l-ergonomie--9782130749882-page-69?lang=fr>.

Enfin, le produit doit être facile d'usage, cela étant renforcé lorsqu'il est efficace, efficient et satisfait son utilisateur.

Dans le cadre de notre mission, combiner ces trois approches de l'ergonomie a été une démarche utile : il a fallu modifier le PCS, en établissant un diagnostic puis en testant des prototypes, à la suite des problèmes exprimés par le partenaire, tout en tenant compte des impératifs d'acceptabilité et d'efficacité demandés par la commune, future utilisatrice de son Plan Communal de Sauvegarde.

III. Penser la capacité à faire face aux crises

Enfin, les notions de saillance, d'ergonomie et de simplification ont permis d'éclairer les choix formels et structurels qui ont guidé la refonte du PCS. Il convient désormais de les articuler à un cadre conceptuel plus large, relatif aux finalités mêmes du document que nous avons produit. La gestion de crise et la résilience constituent en effet les deux notions fondatrices autour desquelles s'organise toute réflexion sur un Plan Communal de Sauvegarde. La première interroge la capacité des organisations à anticiper et à répondre aux situations de rupture, là où les repères habituels s'effondrent et où les procédures ordinaires ne suffisent plus. La seconde déplace le regard vers l'aval de la crise, en posant la question de la capacité des territoires et de leurs acteurs à absorber les chocs, à s'adapter et à se reconstruire. Ensemble, elles permettent de penser le PCS non plus comme un simple document réglementaire, mais comme un outil au service d'une véritable culture de la gestion des risques.

A. Gestion de crise

La crise peut être définie comme une situation de désorganisation plus ou moins longue et plus ou moins brutale, traduisant la rupture d'un équilibre, qu'il soit stable ou instable¹⁵. Elle ne se confond pas nécessairement avec une catastrophe : elle correspond avant tout, selon Patrick Lagadec, à une « dislocation » des cadres et des repères qui fondent la routine des organisations sociales¹⁶. Les crises dites « hors-cadre » sont à cet égard particulièrement déstabilisantes : protéiformes et associées à des méga-chocs, elles font basculer les organisations gestionnaires hors de leurs schémas opérationnels habituels, rendant inopérants les réflexes et les procédures habituellement mobilisés. C'est précisément là que réside leur dangerosité : non pas seulement dans leur ampleur matérielle, mais dans leur capacité à désorienter les acteurs chargés d'y répondre.

La gestion de crise vise à prévenir la catastrophe ou, à défaut, à en limiter les effets¹⁷. Elle se distingue de la simple gestion d'urgence en ce qu'elle implique de faire face à des situations où le « connu ne fonctionne plus », pour reprendre les termes de Lagadec. Elle s'appuie sur un paradigme dominant dans lequel la décision et l'action publiques reposent sur la « mise en risque » : le risque y est appréhendé comme un événement probabilisable, que l'on peut anticiper, modéliser et encadrer. Gérer le risque, dans cette logique, revient à créer de la certitude.

Or, cette approche se heurte à une limite fondamentale : celle de l'incertitude. L'incertitude désigne ce que l'on ne sait pas, et parfois ce que l'on ne peut pas savoir. Il existe en effet une part irréductible d'indétermination qui échappe à toute mise en risque. Pierre Lascombes désigne ainsi les

¹⁵ Lagadec, P. (1991). La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs. McGraw-Hill.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Reghezza-Zitt, M. & Rufat, S. (dir.) (2015). *Résilience. Sociétés et territoires face à l'incertitude, aux risques et aux catastrophes*. ISTE Éditions.

« risques résiduels » comme ceux allant au-delà de ce que les connaissances scientifiques et techniques permettent de cerner¹⁸. Face à des crises complexes où l'incertitude est maximale, les organisations se retrouvent démunies, incapables de s'appuyer sur des scénarios préétablis ou des connaissances suffisantes pour décider.

La planification reste pourtant essentielle, non pas comme outil de maîtrise totale de l'événement, mais comme cadre de préparation des acteurs. Comme le formule Lagadec, « il s'agit moins d'imaginer l'inimaginable que de s'entraîner à lui faire face »¹⁹. Le processus d'élaboration d'un plan — tel que le PCS — permet d'identifier les responsabilités, de répartir les moyens, de sensibiliser les acteurs et de créer des automatismes utiles en situation de crise. Les exercices jouent à cet égard un rôle fondamental : ils permettent aux acteurs de se connaître, d'échanger de l'information et de développer des synergies, réduisant ainsi l'inconnu et renforçant leur capacité à faire face au hors-cadre. Ces routines doivent cependant demeurer flexibles : trop rigides, elles risqueraient de devenir bloquantes face à des situations imprévues.

La fiabilité organisationnelle constitue un autre enjeu majeur de la gestion de crise. Les travaux de Christian Morel sur les « erreurs absurdes » — ces décisions radicalement mauvaises et pourtant persistantes — éclairent les mécanismes par lesquels les organisations peuvent se tromper collectivement, parfois de manière systémique²⁰. Il identifie trois grandes catégories d'erreurs : les erreurs de raisonnement liées aux biais cognitifs, les erreurs collectives — qu'elles soient consensuelles (le silence valant approbation) ou conflictuelles — et les erreurs téléologiques, où les actions finissent par se substituer aux objectifs, faisant perdre tout sens à la démarche. Le « silence sur les désaccords », qu'il analyse comme une illusion d'unanimité ou group think, représente l'un des risques les plus insidieux : plus on avance dans le temps, plus ce silence devient difficile à briser, au point que l'on préfère collectivement se tromper plutôt que d'être seul dans le vrai.

Pour y remédier, Morel préconise plusieurs dispositifs organisationnels²¹. Il recommande d'abord que les décisions soient prises par des personnes proches de la situation opérationnelle, à des niveaux subalternes de la hiérarchie, ces dernières étant les plus compétentes pour évaluer la réalité du terrain. Il insiste également, comme vu précédemment au sujet des biais cognitifs, sur la nécessité de susciter le débat contradictoire : rassembler des personnes aux profils variés, écouter les opinions minoritaires, se faire l'avocat du diable. Lagadec rejoint cette perspective en recommandant de définir collectivement la crise et de résister à sa « force incapacitante »²². Morel souligne enfin l'importance de formaliser les échanges pour en améliorer la fiabilité : briefings et débriefings, communication à trois voies, contrôle croisé en binômes, check-lists et langage opérationnel standardisé constituent autant d'outils permettant de réduire les risques d'incompréhension et de coordination silencieuse — cette tendance par laquelle chacun imagine et anticipe ce que les autres pensent ou font, sans jamais l'explicitier²³.

Le retour d'expérience occupe également une place centrale dans cette réflexion. Morel plaide pour une culture du « savoir plutôt que punir » : sanctionner une erreur conduit à la dissimuler, tandis qu'une approche fondée sur l'apprentissage collectif permet de mettre en lumière les

¹⁸ Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques*. La Découverte.

¹⁹ Citation originellement formulée par Rayer, J., reprise par Lagadec, P. (2010). Crises « hors cadres » : oser un enseignement. Dans E. Hirsch, *Traité de bioéthique : I - Fondements, principes, repères* (pp. 469-485). Érès.

²⁰ Morel, C. (2002). *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes*, tome I. Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».

²¹ Morel, C. (2012). *Les décisions absurdes II. Comment les éviter*, tome II. Gallimard, coll. « Folio essais ».

²² Lagadec, P. (2012). Gestion de crise : nouvelle donne. *Sécurité et stratégie*, n° 10, pp. 50-52.

²³ Morel, C. (2019). *Les décisions absurdes III. L'enfer des règles, les pièges relationnels*, tome III. Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».

dysfonctionnements systémiques et d'y remédier¹⁰. Il met enfin en garde contre deux écueils symétriques : l'excès de règles, qui les rend inapplicables et in fine contre-productives, et une communication trop sophistiquée, source d'incompréhensions aggravant les risques¹¹. Un cadre normatif efficace est celui qui laisse aux acteurs une liberté suffisante pour réaliser leur mission tout en garantissant la cohérence de l'action collective.

B. Résilience

La notion de résilience est aujourd'hui centrale dans les politiques de gestion des risques. Mobilisée dès les années 1920 dans le champ de la physique des matériaux, elle s'est progressivement diffusée dans les sciences sociales et les politiques publiques, notamment à partir des années 2000 dans le cadre des politiques internationales de gestion des catastrophes²⁴. Terme polysémique, la résilience désigne la capacité d'un individu, d'un groupe, d'une communauté ou d'un territoire à absorber un choc ou une perturbation consécutifs à l'occurrence d'un aléa, et à continuer à fonctionner malgré celui-ci. Barroca, DiNardo et Mboumoua montrent à cet égard que le recours croissant à la notion de résilience dans les champs de la géographie et de l'urbanisme s'explique notamment par les limites du paradigme de la vulnérabilité face à la complexité croissante des systèmes urbains : là où la vulnérabilité désigne un état, la résilience désigne une qualité, orientée vers la capacité de réponse et de dépassement du choc.

La résilience est étroitement liée au concept de vulnérabilité, entendue comme la fragilité existante a priori, qui est à l'origine de l'endommagement des éléments exposés à un aléa²⁵. Renforcer la capacité à faire face implique donc à la fois de réduire la vulnérabilité et d'améliorer la résilience. Cette démarche s'appuie sur la notion de « capabilité » ou de « contexte capabilitaire », développée par Amartya Sen et Martha Nussbaum et appliquée aux questions de risques par Sophie Rousseau²⁶ puis approfondie par Benitez et Reghezza²⁷ : il s'agit de l'ensemble des capacités, ressources et potentialités dont disposent les acteurs, acquises en amont des crises mais aussi au fil des réponses apportées aux perturbations successives. Les capacités à faire face ne s'activent pas mécaniquement : elles dépendent d'un contexte capabilitaire particulier, partiellement extra-individuel, qui articule ressources individuelles, collectives, institutionnelles et territoriales. La résilience n'est donc pas une qualité naturelle ou innée : elle dépend des ressources, des capacités et du contexte social de chaque acteur. Les inégalités jouent à cet égard un rôle déterminant dans la vulnérabilité face aux crises.

Comme le souligne Magali Reghezza-Zitt, la résilience présente un intérêt à la fois discursif et pédagogique²⁸. Sa connotation positive lui confère un potentiel politique indéniable : elle permet aux élus d'aborder les questions de risques sans effrayer, en substituant une logique d'adaptation à une logique de menace. En adoptant explicitement un référentiel de résilience, les acteurs — y compris au sommet de l'État — reconnaissent l'existence des menaces, l'incapacité à les éradiquer totalement et la nécessité de « vivre avec ». La résilience permet par ailleurs une lecture plus transversale des

²⁴ Barroca, B., DiNardo, M. & Mboumoua, I. (2013). De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? *EchoGéo*, 24.

²⁵ Becerra, S. (2012). Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain. *VertigO*, 12(1).

²⁶ Rousseau, S. (2007). Vulnérabilité et résilience, analyse des entrées et sorties de la pauvreté : le cas de Manjakandriana à Madagascar. *Mondes en développement*, 4(140), pp. 25-44. S'appuyant sur les travaux de Sen, A. (2000). *Repenser l'inégalité*.

²⁷ Benitez, F. & Reghezza, M. (2018). Les *capabilités à faire face* ou comment repenser la résilience des individus. *VertigO, Hors-série* 30.

²⁸ Reghezza-Zitt, M. (2018). Ce que la résilience change (ou pas) en Île-de-France. *L'Espace Politique*, 36.

questions de sécurité : elle est un outil de décroisement des champs opérationnels, favorisant une approche collaborative et intégrée de la gestion des risques.

Cette dimension d'appropriation pragmatique rejoint l'analyse de terrain proposée par Guevara Viquez à partir du cas de Barrio Luján, au Costa Rica²⁹. L'auteure montre que lorsque les habitants s'approprient véritablement les outils et les notions fournis par les dispositifs institutionnels de résilience, ils ne se contentent pas d'exécuter les protocoles prévus : ils s'en servent pour identifier les causes profondes de leur vulnérabilité et remettre en cause les responsabilités institutionnelles dans la production du risque. Ce glissement illustre la tension inhérente au concept : à la fois outil de décroisement — comme le souligne Reghezza-Zitt — et potentiel vecteur de dépolitisation, lorsqu'il fait reposer sur les seuls individus la responsabilité de leur vulnérabilité.

Sur le terrain, la mise en œuvre de la résilience est avant tout pragmatique : chaque acteur s'approprie le concept en fonction de ses missions et de sa pratique. Ce caractère opérationnel est précisément ce qui en fait un référentiel utile pour des documents tels que le PCS. Améliorer le PCS ne consiste pas seulement à produire un document réglementaire : il s'agit de renforcer les capacités concrètes des acteurs à faire face, à coopérer et à s'adapter dans un environnement incertain. En ce sens, la refonte du PCS de Rillieux-la-Pape s'inscrit pleinement dans une logique de résilience territoriale, visant à doter la collectivité des outils, des réflexes et de la culture nécessaires pour traverser les crises et en sortir renforcée.

Ce chapitre a montré que la gestion de crise repose à la fois sur la compréhension des mécanismes cognitifs, la structuration de l'information et l'adaptation des procédures aux conditions réelles d'action. Les biais cognitifs et la saillance influencent la manière dont les agents perçoivent et utilisent l'information, tandis que la simplification et l'ergonomie permettent de rendre les outils opérationnels et intuitifs. Enfin, les notions de gestion de crise et de résilience soulignent l'importance d'anticiper l'imprévu, de coordonner les acteurs et de renforcer leur capacité à s'adapter. Ces recherches et concepts ont constitué une base essentielle pour orienter notre travail de refonte du PCS, en guidant nos choix pour créer un document à la fois clair, pratique et capable de soutenir l'action en situation critique.

²⁹ Guevara Viquez, S. (2018). La résilience à l'épreuve du local : la gestion du risque redéfinie par les habitants de Barrio Luján, Costa Rica. *VertigO, Hors-série 30*.

Chapitre 2 – Apports de la littérature grise : enjeux de la gestion de crise et intégration de nouveaux risques

Notre travail de recherche s'est donc d'abord appuyé sur les concepts développés dans le chapitre précédent, qui ont fourni le cadre théorique et guidé notre approche des documents existants. Notre réflexion s'est ensuite organisée autour de trois démarches complémentaires : l'analyse de la littérature grise a d'abord permis d'identifier les grands enjeux d'un PCS et d'un PCA, et d'en dégager des recommandations en matière de gestion de crise au sein de la commune de Rillieux-la-Pape. Ce socle a ensuite été confronté et comparé à la réalité du terrain, à travers les entretiens menés avec les agents, qui ont pu révéler les forces et les lacunes des documents et des dispositifs existants. Enfin, cette phase de recherches a mis en lumière la nécessité de prendre en compte de nouveaux risques, en intégrant des menaces numériques, sanitaires et sécuritaires.

I. Enjeux et enseignements opérationnels pour le PCA et le PCS

A. Enjeux du Plan Communal de Sauvegarde

1. Grandes thématiques du PCS

Le Plan Communal de Sauvegarde s'articule autour de 5 grandes thématiques³⁰. D'abord, l'évaluation de la situation avec la définition des différents risques et des niveaux d'urgence afin de prévoir les possibles conséquences de la crise et préparer les services à réagir de façon efficace. Dans un deuxième temps, il est important donc de bien connaître les risques, pour nous cela a pu se traduire par l'identification de nouveaux risques qui n'étaient pas présents dans le PCS précédent comme le risque de cyberattaque, les zoonoses, attentats, et le risque d'effondrements (sur la route de Strasbourg). Il est aussi question de la prévision d'un plan iode. Il est aussi fondamental de recenser les capacités, notamment identifier des hébergements d'urgence et d'organiser la gestion de crise communale afin de penser une communication fluide et efficace entre les services. La cinquième thématique est l'organisation des actions communales de sauvegarde, c'est-à-dire informer, évacuer, soutenir, approvisionner.

Il est également très important de faire vivre le PCS. Cela passe par plusieurs aspects dont le principal est de maintenir le plan à jour, notamment les données comme le recensement du matériel, la mise à jour du sommaire, et le répertoire opérationnel. Il est pratique de mettre sur le même document les lieux publics, les personnes à contacter au sein de ces lieux, les informations complémentaires (dont horaires d'ouverture des services) et les capacités d'accueil. Faire vivre le PCS nécessite également de prévoir une organisation régulière d'exercices afin de tester pour ajuster le format. Nous avons également pu prendre connaissance de la Journée nationale de la résilience qui permet une certaine visibilité de l'exercice, et dont il est possible pour la commune de fixer elle-même la date. Cela permet de développer la culture du risque au sein de l'administration. Il est également important de réaliser un retour d'expérience à chaud mais aussi à froid sur l'exercice réalisé.

En outre, le PCS repose sur l'importance du travail en réseau, et sur la prise de connaissance par les acteurs des différents plans. Dans la même perspective, le Plan Communal de Sauvegarde bénéficie de la bonne prévention et communication à la population, qu'il est nécessaire de tenir informée dans une approche participative de la sécurité. A ce titre, il est important d'associer la communauté scolaire

³⁰ Ministère de l'Intérieur. (s.d.). *Les plans communaux et intercommunaux de sauvegarde (PCS / PICS)*. Sécurité civile. <https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/reagir/comment-se-preparer-face-aux-risques/plans-communaux-et>

et de prendre en compte les personnes vulnérables présentes sur la commune (EHPAD, résidence Senior, résidence handicapée en construction). Finalement, un point important que nous avons décidé de développer est la gestion durant la phase post-urgence : accès facilité à la cellule psychologique, mais aussi une aide pour assurer le retour à la normale des sinistrés et des différents services de la Commune.

2. Benchmarking

Dans le cadre du partenariat entre la Public Factory et la ville de Rillieux-la-Pape visant à proposer une réflexion autour des documents communaux en matière de gestion des risques et de sécurité, cette partie de notre rapport de fin de mission a pour but de proposer un exemple de benchmark pour le Plan Communal de Sauvegarde (PCS) préexistant de la commune partenaire.

En ce sens, le concept de benchmark renvoie à une analyse des produits et pratiques d'organisations et d'entreprises concurrentes. Cet outil est notamment utilisé dans le secteur privé dans le but de procéder à une analyse de la performance d'un département d'une organisation ou d'un produit proposé sur le marché. En effet, cette méthode de gestion permet de procéder à une comparaison avec d'autres organisations évoluant dans le même secteur et d'en tirer des axes d'amélioration.

Dans le cas du Plan Communal de Sauvegarde de la commune de Rillieux-la-Pape³¹, l'objectif affiché de ce benchmark est de réaliser une comparaison entre le PCS de la commune partenaire et des PCS propres à d'autres communes. Le but serait ainsi de faire directement émerger les points positifs mais également les éventuels manquements ou dysfonctionnements propres à ce document institutionnel. Par ailleurs, cette analyse permettrait de faire émerger des axes d'amélioration et des pistes de réflexion quant à la conception de ce document central en matière de gestion des risques et de sécurité civile au niveau communal, notamment pour la commune partenaire.

Les PCS utilisés lors de cet exercice d'analyse comparative seront ainsi ceux de la commune de Jonage³² (69) et de la commune de Saint-Priest³³ (69). Cette décision de s'appuyer sur les PCS de ces deux communes peut notamment s'expliquer par le fait que ces documents nous ont été recommandés et transmis lors de notre phase de recherche par des personnes impliqués dans la réalisation et l'étude de tels outils institutionnels.

En effet, le PCS de Jonage nous a été transmis et recommandé à la suite d'un échange avec des agents du Service interministériel de défense et de protection civile de la préfecture du Rhône. Quant au PCS de Saint-Priest, ce dernier nous a été confié à l'occasion d'un entretien avec un agent chargé de la réalisation de ce document pour cette commune. Dans les deux cas, ces PCS nous ont été confiés par des agents habilités à transmettre ce type de documents institutionnels. Par ailleurs, ces mêmes agents administratifs nous ont largement recommandé ces deux outils en matière de gestion des risques et de sécurité civile dans le cadre de notre projet afin que nous puissions nous inspirer de ces deux PCS.

En ce sens, un certain nombre de documents issus de la littérature grise³⁴, notamment présente sur le site du ministère de l'Intérieur³⁵ (Guide PCS PICS 2024, Tutoriel rédaction trame simplifiée PCS 2022, ou différents exemples de PCS), présentent un certain nombre de réflexes à avoir lors de la conception d'un tel outil. Ainsi, en additionnant ces éléments à notre expérience récente en la matière grâce à la réalisation de ce projet, nous pouvons être en mesure de présenter un certain nombre de critères essentiels afin de permettre la construction d'un PCS opérationnel.

³¹ Plan Communal de Sauvegarde de la Ville de Rillieux-la-Pape, 2022

³² Plan Communal de Sauvegarde de la commune de Jonage

³³ Plan Communal de Sauvegarde de la commune de Saint-Priest

³⁴ Préfecture du Rhône, Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM)

³⁵ Guide pratique d'élaboration et de suivi des plans communaux et intercommunaux de sauvegarde (DGSCGC, 2024)

Ainsi, cet exercice de benchmark visera, en s'appuyant sur une évaluation des critères suivants, à présenter une analyse comparée argumentée du PCS de la commune de Rillieux-la-Pape. Cette étude se fondera notamment sur une comparaison effectuée à travers l'étude des PCS de la commune de Jonage (69) et de la commune de Saint-Priest (69).

Les critères précédemment énumérés peuvent être présentés comme ceci :

- La qualité opérationnelle des outils proposés : des fiches réflexes adaptées à chaque évènement potentiel, des procédures d'alerte et d'hébergement claire et facilement applicable en cas de crise, des repères compréhensibles et utilisable pour chaque membre du dispositif de crise.
- La clarté de l'outil élaboré : une organisation claire, des organigrammes et des fiches simples à lire et comprendre, la présence d'informations inutiles ou non, l'accessibilité aux éléments essentiels, etc.
- La facilité à s'approprier le PCS pour les acteurs communaux : la présence d'organigrammes renvoyant aux différents services, de fiches missions pour cellule, et enfin de modèles de communiqués, de main courante et autres documents essentiels facilement réutilisable en cas de crise par les agents.
- La prise en compte des risques spécifiques à la commune : ainsi à titre d'exemple, le PCS de la commune de Rillieux-la-Pape doit traiter un certain nombre de risques propres à ce territoires³⁶ (inondation, risque géologique, 3 risques industriels, TMD, rupture de barrage, évènement climatique, incendie, pollution atmosphérique, épidémie).

Dans un premier temps, en procédant à une analyse générale des documents institutionnels des trois communes, on peut en tirer la conclusion que les trois PCS semblent bien s'inscrire dans la trame proposée par le Guide PCS/PICS 2024, établi par le ministère de l'Intérieur.

En effet, ces trois PCS présentent bien les aspects nécessaires à la création d'un tel outil de gestion de crise : rappel du cadre réglementaire, analyse des risques, organisation de crise et outils opérationnels.

Le PCS de Rillieux-la-Pape reprend ainsi les grands blocs recommandés : objectifs définis, inventaire des risques, modalités de déclenchement, fiches évènements, organigrammes et missions, annuaires.

Quant au PCS de Jonage, ce dernier se distingue par une structuration très opérationnelle à travers une organisation autour d'un certain nombre de fiches numérotées qui couvrent la présentation communale, l'analyse des risques, l'organisation et les actions de crise à mener, mais aussi moyens et ressources à mettre à disposition, mais aussi les annuaires, et les d'annexes directement mobilisables par les agents (check-lists, modèles de fax d'alerte, arrêtés types, formulaires d'accueil, registres).

Pour le PCS de la commune de Saint-Priest, ce dernier propose une architecture davantage alignée sur une logique tripartite avec un découpage comme ceci : « *dispositif de crise – plans d'actions – soutien logistique* ». L'organisation du document semble également s'accompagner d'une mise en forme claire, fonctionnant avec des chapitres successifs (introduction, identification des risques, organisation communale, modes opératoires, recensement des moyens, répertoire et annexes).

³⁶ Mémento PCS – Direction de la Sécurité civile (édition antérieure, type 2008)

En ce qui concerne l'idée de « *faire vivre* » le plan et le renforcement de la culture du risque au sein de la commune (évocations ou non des mises à jour effectuées, des exercices RETEX, de la formation des agents), les trois plans semblent également bien traduire les exigences du guide du ministère de l'Intérieur ainsi que le cadre réglementaire³⁷.

En effet, le PCS de la commune de Rillieux-la-Pape affiche la nécessité de tester régulièrement les dispositifs mis en place et l'utilisation du PCS, mais sans détailler un programme d'exercices formalisé. Et cela alors que le guide PCS/PICS du ministère de l'Intérieur consacre plusieurs fiches à la mise à jour, aux exercices et aux retours d'expérience.

Les PCS de Jonage et surtout de Saint-Priest intègrent quant à eux davantage d'outils pratiques à travers notamment la présence de différents éléments : fiche de mise à jour, logigrammes de distribution d'iodure, liens vers les plans ORSEC, classeur d'astreinte, ce qui renforce directement leur dimension de « *manuel utilisateur* » lors d'une situation de crise.

Dimension analysée	Rillieux-la-Pape	Jonage	Saint-Priest
Qualité opérationnelle des outils proposés	Structure s'appuyant sur des fiches « <i>événements</i> » pour chaque risque et des fiches « <i>organigrammes</i> » et « <i>missions</i> » très détaillées, éparpillement de certains documents opérationnels entre les fiches et les annexes.	Structure s'appuyant sur des « <i>fiches réflexes</i> » très synthétiques avec les éléments essentiels et des fiches « <i>procédures</i> » concrètes pour l'utilisation des différents moyens et ressources de la commune.	Structure orientée sur la gestion de crise avec des chapitres thématiques dédiés aux différents opératoires (alerter, évacuer, accueillir/héberger, informer, cartographier).
Clarté de l'outil élaboré	Sommaire structuré en grands blocs mais faiblesse sur la distribution des informations (risques, fiche FR alerte, fiches missions), et présence d'informations pas particulièrement utiles.	Découpage en chapitres et fiches numérotées permettant de distinguer les risques, des dispositifs de crise, des annexes donne lieu à un outil très dense.	Découpage par grandes parties (introduction, identification des risques, organisation de crises, etc.) avec des renvois aux plans ORSEC/PPI, ce qui offre une hiérarchisation lisible entre les informations mais nécessite de faire des allers-retours entre les parties.

³⁷ Décret n° 2022-907 du 20 juin 2022 relatif au plan communal et intercommunal de sauvegarde

Facilité d'appropriation	Présence d'éléments d'organisation avec des fiches « missions » (DOS, RAC, standard) mais difficulté de se retrouver entre tous les éléments et présence organigrammes peu clairs	Dispositif facilement réutilisable : fiches « rôles » claires avec des fiches « réflexes » détaillant étape par étape par les actions à mener : exemple la distribution des comprimés d'iode.	Découpage clair des responsabilités entre : DOS, RAC, cellules grâce à un organigramme de PCC clair, missions et actions à réaliser se présentant étape par étape, document facilement manipulable par les agents.
Prise en compte des risques spécifiques à la commune	Traitement identifiable des risques pour la commune (industriels, mouvements de terrain) avec la localisation, les cibles et les modalités d'alerte et action attendues.	Recensement large des risques pouvant affecter Jonage avec notamment la présence d'un historique des catastrophes reconnues.	Approche centrée sur les spécificités de Saint-Priest (sites Seveso, canalisation, ect.) avec un renvoi clair aux plans de secours spécialisés.

À partir de cette comparaison, plusieurs axes d'amélioration peuvent être proposés pour le PCS de la commune de Rillieux-la-Pape. Ces différentes propositions s'inscrivent notamment dans le cadre des bonnes pratiques et autres recommandations évoquées au niveau national en matière de sécurité civile et gestion des risques.

1. Un renforcement de la dimension opérationnelle des fiches et des procédures du PCS de la commune de Rillieux-la-Pape pour améliorer la prise en main et l'appropriation du document :

En effet, il pourrait être pertinent d'inclure des fiches événements s'inspirant des fiches d'actions comme celle étant proposée dans le PCS de la commune de Jonage, et en y intégrant systématiquement, pour chaque scénario de crise, une séquence d'actions graduées pour répondre à la situation (alerte, premières mesures de sauvegarde, évacuation ou confinement, retour à la normale).

Par ailleurs, ces fiches événements pourraient être assorties de fiches rôles simplifiées par fonction. L'introduction de schémas synthétiques, sur le modèle de ceux utilisés à Saint-Priest pour la distribution d'iode ou l'organisation de la chaîne opérationnelle au sein du PCC, pourrait ainsi faciliter l'appropriation du PCS par les agents administratifs et son utilisation en situation d'urgence.

2. Indiquer clairement les responsabilités, notamment en ce qui concerne l'évolution et la mise à jour du document :

En ce sens, si le PCS de la commune de Rillieux-la-Pape souligne que cet outil à but opérationnel doit faire l'objet de tests réguliers, il pourrait apparaître comme utile d'ancrer cette idée à travers la présence d'éléments concrets au sein même du PCS : mention explicite d'un responsable de la mise à jour, tableau de suivi des révisions, programmation des exercices PCS (seuls ou couplés à des exercices ORSEC/PPI) et enfin la présence d'une trame simplifiée de retour d'expérience, en cohérence avec les fiches 28 à 31 du guide.

3. Faire des choix importants entre toutes les informations inscrites pour conserver un document opérationnel allant à l'essentiel :

Enfin, dans le cadre de la refonte du PCS, et c'est notamment ce à quoi nous nous sommes attachés durant la réalisation de ce projet en partenariat avec la Public Factory de Sciences Po Lyon et la commune partenaire de Rillieux-la-Pape. En s'appuyant sur de trop nombreux éléments, pouvant éventuellement perdre le lecteur au sein du document, nous avons souhaités enlever un certain nombre d'éléments ou les replacer dans une nouvelle organisation et éventuellement les repositionner dans l'annexe afin de présenter aussi opérationnel que possible.

En définitive, cette partie s'étant appuyé sur un exemple de benchmark entre le PCS de Rillieux-la-Pape et d'autres documents institutionnels en matière de gestion des risques et sécurité civile, reconnus pour leur qualité, nous aura permis de proposer un certain nombre d'évolutions ciblées propres aux spécificités du document étudié. Cette étude se sera ainsi directement appuyée sur les éléments présents dans les documents nationaux dans ce domaine, notamment quant aux bonnes pratiques à mettre en place lors de la réalisation d'un Plan Communal de Sauvegarde.

B. Enjeux du Plan de Continuité d'Activité

Quant au Plan de Continuité d'Activité, ce document est un support destiné à toutes les collectivités, peu importe la taille ou les moyens de leurs communes dans le cas de la survenance d'une crise majeure susceptible de perturber très fortement le fonctionnement d'une organisation, avec des conséquences pouvant aller jusqu'à la cessation définitive d'activité. Ce document vise ainsi directement à décliner l'ensemble de la stratégie et des dispositions qui sont prévues pour garantir à une organisation la reprise et la continuité de son activité face à un tel événement³⁸. S'agissant de la nécessité de l'élaboration d'un Plan de Continuité d'Activité (PCA), si chaque commune selon le ministère de l'Intérieur doit être dans l'idéal dotée d'un tel plan, les maires doivent à minima lancer une réflexion sur la démarche de maintien de l'activité au sein de leurs communes.

À travers l'analyse de la littérature grise qui a été réalisée sur cette thématique particulière, on peut ainsi établir clairement plusieurs enjeux, options et recommandations dans la conception d'un tel document. D'abord, nous avons facilement relevé la nécessité d'identifier clairement les activités critiques en situation de crise et leurs dépendances. Ainsi selon les différents rapports étudiés, un PCA doit d'abord déterminer quelles missions doivent absolument continuer (sécurité, social, eau, déchets, état civil...), dans quels délais, et avec quelles ressources minimales (personnel, locaux, SI). Cette hiérarchisation guide toutes les décisions de continuité.

Aussi, il est particulièrement important de structurer le PCA autour des services et non des personnes, afin d'avoir un document qui ne devienne pas obsolète dans le court terme. Pour garantir la robustesse du document dans le temps, les responsabilités doivent être assignées à des fonctions (ex : « responsable technique », « référent RH ») et non à des individus, afin d'éviter l'obsolescence et d'assurer la continuité malgré les turnovers. Il nous a également semblé fondamental de parvenir à concevoir un document qui soit simple, afin qu'il soit utilisable facilement en situation de crise. En effet, la lisibilité prévaut sur l'exhaustivité : il s'agit d'un outil de crise, pas d'un rapport.

³⁸ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). (2013). *Guide pour réaliser un plan de continuité d'activité*. https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Nos_missions/guide-pca-sgdsn-110613-normal.pdf

Enfin, au regard des documents étudiés et dans la même perspective que le PCS, on peut observer l'importance de tester, de mettre à jour et de diffuser le PCA afin de créer une culture du risque au sein de l'administration de la Commune. Ce volet « acculturation » est indispensable pour une activation réellement efficace.

Une autre difficulté : transposer un document originellement provenant du secteur privé vers une collectivité :

Le Plan de continuité d'activité né originellement dans la sphère privée. Sa transposition au sein d'une collectivité territoriale présente donc une certaine complexité. Historiquement, le PCA est né dans le monde de l'entreprise, plus précisément au sein du secteur bancaire, eu égard aux enjeux de sécurité pesant sur ce secteur, dans le sillon des accords de Bâle et du règlement n° 97-02 du Comité de la réglementation bancaire et financière du 21 février 1997 relatif au contrôle interne des établissements de crédit et des entreprises d'investissement.

Sur le plan réglementaire, le PCA a durant longtemps été dépourvu de cadre réglementaire. Le socle législatif de référence est posé par la loi n°2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, qui consacre la notion de continuité des services publics en situation de crise et fonde les obligations de planification pesant sur les pouvoirs publics. C'est sur cette base que s'est progressivement construit l'édifice réglementaire. Son article 2 stipule notamment que “Concourent également à l'accomplissement des missions de la sécurité civile les militaires des armées et de la gendarmerie nationale, les personnels de la police nationale et les agents de l'Etat, des collectivités territoriales et des établissements et organismes publics ou privés appelés à exercer des missions se rapportant à la protection des populations ou au maintien de la continuité de la vie nationale, les membres des associations ayant la sécurité civile dans leur objet social ainsi que les réservistes de la sécurité civile”³⁹.

Du côté des ressources humaines, la circulaire du 26 août 2009 relative à la gestion des agents de la fonction publique en situation de pandémie grippale a constitué une première traduction concrète de la continuité d'activité dans le quotidien des collectivités, en posant la question, alors inédite, du maintien des missions essentielles face à une absence massive de personnel. Cette circulaire stipule par exemple que “Dans ce cadre, le plan gouvernemental repose sur une démarche anticipative passant par l'élaboration d'un plan de continuité de l'activité (PCA). Obligatoire pour les administrations de l'Etat et ses établissements publics et très fortement recommandé pour les collectivités locales”⁴⁰.

La réflexion a ensuite été formalisée à travers le Livre blanc Défense et Sécurité nationale de 2013, qui intègre la résilience des organisations publiques comme impératif national, avant que deux textes interministériels ne viennent préciser le dispositif :

- D'une part l'instruction générale n°6600/SGDSN du 7 janvier 2014, relative à la sécurité des activités d'importance vitale, qui stipule notamment que “Les opérateurs d'importance vitale

³⁹ Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, art. 2, Journal officiel de la République française, n° 190 (17 août 2004). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000804612>

⁴⁰ Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. (2009, 26 août). Circulaire n° BCFF0919655C relative à la pandémie grippale — Gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Direction générale de l'administration et de la fonction publique. https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Autres%20pages/Textes%20de%20référence/2009/C_20090826_0002.pdf

sont désormais tenus de rédiger un plan de continuité d'activité (article L. 2151-1 du code de la défense)⁴¹ ;

- Et d'autre part la directive générale n°320/SGDSN du 11 juin 2015, portant sur la planification de défense et de sécurité nationale. Ces deux instruments, pilotés par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, dessinent un cadre de planification qui, bien que principalement tourné vers les opérateurs d'importance vitale, irrigue plus largement la doctrine applicable aux collectivités. Cette directive, fixant le cadre national, dispose notamment que "Pour être cohérente, la planification implique une concertation la plus large possible, à tous les niveaux, qui dépasse le cadre interministériel pour associer tous les partenaires concernés du secteur public, des collectivités territoriales et du secteur privé. Elle peut prendre une dimension internationale"⁴².

Sur le plan normatif, deux standards internationaux font figure de références incontournables : la norme ISO 22301 sur la gestion de la continuité d'activité, qui fixe les exigences d'un système de management robuste et auditable, et la norme ISO 31000 sur le management du risque, qui en constitue le socle méthodologique. Ces normes, non obligatoires juridiquement, s'imposent néanmoins en pratique comme des guides structurants pour toute collectivité souhaitant formaliser sérieusement sa démarche.

Par ailleurs, une cartographie des activités dites non-essentielles et des activités à maintenir coûte que coûte s'impose. Cette cartographie n'a pas d'équivalent direct dans le monde de l'entreprise et n'est pas évidente au sein d'une collectivité territoriale, où des enjeux politiques interviennent.

À cela s'ajoute une contrainte organisationnelle propre au secteur public : la pluralité des acteurs décisionnaires, le poids des règles statutaires encadrant la mobilisation des agents, et l'articulation nécessaire avec l'État et les autres collectivités en cas de crise. Nous avons néanmoins formulé plusieurs recommandations pour son élaboration, sans que celles-ci ne se substituent aux guides officiels créés par les Centres de gestion départementaux ou encore par le Secrétariat Général de la Défense et de la Sécurité Nationale⁴³.

II. Une littérature professionnelle au fondement de la gestion des risques

A. Une littérature grise soumise à une certaine confidentialité

L'Afnor définit la littérature grise comme tout « document dactylographié ou imprimé, souvent à caractère provisoire, reproduit et diffusé à un nombre d'exemplaire inférieur au millier, en dehors des circuits commerciaux de l'édition et de la diffusion⁴⁴ ». La littérature grise fait donc référence à un ensemble très large de sources documentaires. Dans ce cas particulier de restructuration et de

⁴¹ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (2014, 7 janvier). Instruction générale interministérielle relative à la sécurité des activités d'importance vitale (n° 6600/SGDSN/PSE/PSN, NOR : PRMD1400503J). Premier ministre. <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/37828>

⁴² Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (2015, 11 juin). Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale (n° 320/SGDSN/PSE/PSN). Premier ministre. https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_39748/CIRC

⁴³ À cet effet nous recommandons la lecture de la page suivante : Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (s. d.). Guide de la continuité d'activité. Premier ministre. <https://guide-continuite-activite.sgdsn.gouv.fr>

⁴⁴ Halima, S. (2007). La littérature grise : face méconnue de la documentation scientifique (1re partie). Documentation et bibliothèques, 53(4), 205–210. Web : <https://doi.org/10.7202/1030779ar>

complétion du Plan Communal de Sauvegarde, une grande partie des informations rattachées à la gestion de crise provient de sources gouvernementales et est limitée aux personnes ayant seulement le besoin d'en connaître. Une partie des matériaux nécessaires à la gestion de certains risques (guides et plans relatifs aux risques naturels, industriels, sociaux, cyber...) est disponible en source ouverte à la discrétion de certains services publics (comme des ministères, préfectures, des agences, des services d'incendie et de secours, des instituts nationaux). Pour l'ajout de nouveaux risques, les services préfectoraux du SIDPC nous ont transmis d'autres Plans Communaux de Sauvegarde ainsi que des documents de référence dans la gestion de crise. Il est nécessaire d'évoquer dans quel cadre légal et réglementaire s'est déroulée la recherche d'informations et le traitement de la littérature grise. Tout d'abord, rappelons que le Plan Communal de Sauvegarde est un document interne aux services municipaux et donc qui n'est ni publié, ni diffusé à des tiers sans autorisation écrite conformément à l'arrêté municipal indexé au PCS de 2022. Depuis le début du projet, il a été convenu du caractère privé et restreint à notre groupe des informations contenues dans le PCS et que leur publication représenterait un risque réel pour la sécurité des agents municipaux (lieu de la cellule de crise, accès physique...) ainsi que pour la population et l'image de la municipalité. Aussi, l'accès à la littérature grise a été légitimé par une lettre de mission signée du maire de la commune, M. Vincendet et a permis de nous mettre en relation avec d'autres municipalités pour consulter leur PCS. L'accès a aussi été rendu possible auprès de la préfecture pour consulter des guides relatifs aux cyberattaques, et enfin auprès de l'Institut des risques majeurs (IRMa) pour l'élaboration et le suivi des PCS. L'ajout de nouveaux risques à partir d'informations issus de plans ORSEC (Iode, décès massifs, épizootie) a été facilité par le fait qu'un membre du groupe est sapeur-pompier et que, dans le respect des règles de confidentialité et du cadre interne d'usage des données, il a pu compléter et contrôler des dispositions qui concernaient les nouveaux risques et la réponse communale.

B. Penser la réponse communale à travers l'ORSEC

Le plan ORSEC (Organisation de la Réponse de Sécurité Civile) est un plan de secours déclenché par le préfet en charge de la défense et de la sécurité en cas de crise majeure dépassant le territoire ou les capacités de réponse du maire, représentant de l'État de premier plan. Le principal risque présent dans le DDRM qui a été rajouté au PCS existant est le risque nucléaire, plus précisément la procédure de distribution de pastilles d'iode stables à l'ensemble de la population en cas d'accident nucléaire civil. Pour ce faire, nous nous sommes appuyés pour l'essentiel sur le plan ORSEC « Iode » qui, du fait de la présence de plusieurs centrales nucléaires dans le Rhône et territoires limitrophes, serait activé sur l'ensemble du département. Les maires jouent un rôle central dans ce plan préfectoral, puisqu'ils ont la charge de la réception de la distribution des comprimés à l'ensemble de la population résidente et de passage de leur commune. Des informations précises sur le ratio de points de distribution au nombre d'habitants, sur le temps d'acheminement et la logistique à prévoir contenus dans le plan ORSEC ont été d'une grande richesse pour la préparation d'une telle organisation. Des points de distribution correspondants aux bureaux de vote ont par la suite été définis par la municipalité, et intégrés dans le PCS.

En outre, nous avons ajouté des risques qui touchent à la faune : épizootie (épidémie d'animaux à animaux, pas forcément transmissible à l'homme), zoonose (maladie animale transmissible à l'homme) en particulier des mesures d'éradication de moustiques tigres. Pour les risques d'épizootie et de zoonose au sens général, le rôle du maire dans le champ de ses compétences de police sanitaire est assez limité puisque les épisodes de maladies animales (grippe aviaire, peste porcine, dermatose nodulaire) et les zoonoses (Zika, chikungunya, dengue...) se caractérisent par une diffusion rapide et étalée sur les territoires et relèvent de l'action des ARS et des préfectures ou des ministères. Pour approfondir le rôle dans le cas des moustiques tigres, nous nous sommes appuyés sur un dossier de presse créé par l'Agence Régionale de Santé de la région AURA et par la ville de Villeurbanne en

2025⁴⁵. Ce dossier a précisé le rôle du maire dans le contexte d'une déoustication et de politiques de prévention qui dépassent systématiquement les frontières d'une seule commune, mais qui implique les maires dans l'action publique. L'entretien avec le chef des sapeurs-pompiers de Rillieux-la-Pape, K. Roussel, a enrichi notre travail d'un avis nuancé dans le fait d'intégrer ce risque dans le PCS. Il a en effet précisé que ce risque ne toucherait pas uniquement la commune mais l'ensemble du département voire de la région. Certes, l'ARS et la préfecture coordonnent et dirigent les opérations préventives et curatives de déoustication. Seulement, les maires, par leur connaissance de leur territoire, sont les premiers maillons de la lutte contre les eaux stagnantes et prolifération de lieux de pontes, de formation des agents communaux aux bonnes pratiques, et, par leur connaissance du terrain, aident à délimiter les zones « à fortes nuisances de moustiques » (Loi du 16 décembre 1964 relative à la lutte contre les moustiques). Dans le cas d'épidémies mortifères d'animaux, les maires doivent inventorier les détenteurs d'animaux concernés (poules domestiques, oiseaux aquatiques, ovidés, bovidés, équidés, etc.) et participent à l'application de mesures conservatoires pour limiter la propagation du mal (filets de protection, confinement...) jusqu'à la sélection de terrains adaptés pour des équarrissage à très court préavis.

Une demande particulière de la municipalité a touché aux événements particuliers de la gestion funéraire. Ce risque renvoie à la gestion de plusieurs décès de personnes identifiées ou non dans un contexte météorologique dégradé, évoquant une situation semblable à la crise sanitaire durant l'été 2003. Pour ce faire, nous avons consulté le plan ORSEC « décès massifs ». Ce plan est le document de référence dans le cas d'une gestion d'une telle crise. Le rôle du préfet est central, cependant il différencie plusieurs situations de décès massifs, chacune attribuant des rôles différents au préfet, aux collectivités territoriales, aux autorités judiciaires et médico-légales. Le fait est que tous les PCS que nous avons consultés ne comprenaient aucune disposition concernant une telle situation a rendu l'élaboration de cette partie pointilleuse, en effet par la circulation des savoirs il pourrait inspirer de nouvelles modifications dans d'autres PCS tant le changement climatique appelle à la multiplication de ce genre d'événements. Aussi, au vu de l'exigence des procédures administratives et d'état civil d'identification des corps, de scellés et d'inhumation dans des délais très restreints et en respectant la dignité des personnes concernées, nous avons créé un arbre de décision qui identifie le plus clairement possible les décisions à prendre. Dans le cas d'une vague de chaleur prolongée qui entraîne une surmortalité des personnes vulnérables, le maire doit communiquer quotidiennement une fiche de Suivi Quotidien des Décès (SQD) à la préfecture, intensifier la mobilisation de ses services d'état civil afin de ne pas perdre de temps dans les démarches administratives de funérailles. En période tempérée et dans des situations qui relèvent plutôt de décès endeuillant par l'identité du défunt ou par le contexte de mort la communauté locale, le maire a latitude pour créer un dépositaire temporaire ou « chapelle ardente » propice au recueillement.

C. Des sources institutionnelles publiques au service du PCS

Le risque de rupture de canalisation de gaz naturel devant être ajouté a fait l'objet d'un travail d'éclaircissement lors de l'entretien avec le chef de la caserne de sapeurs-pompiers, puisque la gestion d'une telle crise suit une procédure usuelle intitulée « gaz renforcée » généralement centrée sur l'action des sapeurs-pompiers, et de GRDF, en tandem. Afin de traiter ce risque de la façon la plus adaptée par la municipalité, il a fallu s'informer sur la trame de la « procédure gaz renforcée » des sapeurs-pompiers, qui est en fait nationale et rendue publique, de façon discrétionnaire par plusieurs services départementaux d'incendie et de secours⁴⁶. La municipalité a justifié l'intégration de ce

⁴⁵ Agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes. (2025, 20 mai). *Moustique tigre en Auvergne-Rhône-Alpes : une lutte collective pour éviter sa prolifération* [Dossier de presse]. ARS Auvergne-Rhône-Alpes. Web : https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/system/files/2025-05/20250512_DP_Moustiquetigrefinalpdf_1.pdf

⁴⁶ SDIS70 – Groupement Gestion des Risques GOPS - Fiche n°028 - Procédures Gaz Classiques & Renforcées 31/01/2019. <https://www.sdis70.fr/procedure-gaz-classique-renforcee.pdf>

risque dans le PCS, qui est absent de ceux que nous avons consulté en parallèle, par la présence d'une canalisation de grande envergure de gaz de ville qui traverserait la commune. Une cartographie du réseau GrDF existait bien en ligne, cependant elle n'indiquait pas précisément le diamètre des canalisations et ne révélait pas ladite canalisation. C'est la plateforme « Géorisques » qui héberge en son sein une cartographie des risques naturels et artificiels, dont le passage de canalisation de transports de matière dangereuse⁴⁷. Dans le cas de Rillieux-la-Pape, la carte indique ladite canalisation qui traverse la commune de part-en-part.

Les échanges avec l'équipe municipale et l'analyse du PCS existant ont révélé la nécessité d'en modifier la liste en en ajoutant de nouveaux et retirant certains. Tout d'abord, il a été convenu d'intégrer dans la future version du PCS les risques indexés dans le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM), document annuel produit par les services de la Préfecture du Rhône destiné aux maires qui recense les risques présents sur le territoire du département et devant être pris en compte par les maires. Le maire demeurant légalement en charge de la sécurité sur le territoire de sa commune (Article L132-1, Code de la Sécurité Intérieure). Dans sa version de 2025, le DDRM citait un certain nombre de risques non pris en compte par le PCS. Premièrement le risque attentat, plus précisément une déclinaison du plan Vigipirate qui procure des conseils aux maires dans l'organisation de rassemblements publics et des mesures générales quant aux réactions en cas d'attentat dans un bâtiment public⁴⁸. L'élaboration de ce risque a été source de complexité dans la mesure où les dispositions énoncées dans le document destiné aux municipalités reprenait largement les recommandations nationales.

Dans le DDRM apparaît également le risque géologique, c'est-à-dire le risque de glissement de terrain, de retrait ou gonflement des argiles ou d'effondrement de cavités souterraines à certains endroits, nous avons pris l'initiative d'indiquer précisément les lieux concernés. Nous avons accédé à ces jeux de données en source ouverte, sur le portail « infoterre » du Bureau de Recherches Géologiques et Minières du Service Géologique National⁴⁹. Ces données ont permis d'affiner le traitement du risque existant, en ajoutant quatre carrières à ciel ouvert et une cavité souterraine.

D. Des risques émergents bien identifiés et bien documentés

Enfin, nous pouvons aborder le risque de cyberattaque qui émanait des services de la mairie notamment dans le cadre du Plan de Continuité d'Activité et du plan de résilience des services publics face aux crises. En effet, c'est un risque contemporain et en forte augmentation du fait des progrès technologiques et de l'instabilité géopolitique internationale. La recherche de documents doctrinaux et littérature grise a été particulièrement enrichissante dans la mesure où les autres Plans Communaux de Sauvegarde que nous avons consultés ne prévoyaient ni PCA, ni n'abordaient le risque de cyberattaque. Dans un premier temps, nous avons collecté des données via un document-guide de l'Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'Information⁵⁰. Ce document s'adresse émane du gouvernement et s'adresse à des organisations très diversifiées, les témoignages en introduction émanaient en effet d'un responsable cybersécurité d'un Centre Hospitalo-Universitaire, un autre directeur administratif et financier (CFO) d'une grande chaîne de télévision et enfin un responsable

⁴⁷ Ministère de la Transition Écologique, & Bureau de recherches géologiques et minières. (s. d.). *Canalisations de transport de matières dangereuses*. Géorisques. Web : <https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-un-risque/canalisation-de-transport-de-matieres-dangereuses>

⁴⁸ Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (2016, mai). *Guide à destination des maires et des présidents d'intercommunalités : vigilance attentat, les bons comportements*. SGDSN. Web : <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/guide-pratique-amf-sgdsn-mai-2016.pdf>

⁴⁹ Bureau de recherches géologiques et minières. (2017, 28 novembre). *Cavités souterraines – base BDCavité*. InfoTerre. Web : <https://infoterre.brgm.fr/page/cavites-souterraines>

⁵⁰ Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, & Direction des Affaires criminelles et des grâces. (2020, août). *Attaques par rançongiciels, tous concernés : comment les anticiper et réagir en cas d'incident ?* (Version 1.0, ANSSI-GP-077). ANSSI. Web : <https://www.cybermalveillance.gouv.fr/medias/2019/11/anssi-guide-attaques-par-ranconciels-tous-concernes-v1.0.pdf>

cybersécurité d'une entreprise célèbre de l'agro-alimentaire. Le public cible est donc très diversifié, il a fallu donc adapter les dispositions préventives et curatives aux systèmes d'une collectivité territoriale. Afin de rendre l'approche d'un tel risque la plus opérationnelle et la plus intuitive possible, nous avons synthétisé par ordre d'importance les thèmes qui se répétaient le plus souvent, en respectant le plus possible le jargon des auteurs, même s'il est très technique, afin de conserver l'authenticité, donc la fiabilité des informations. De plus, les entretiens que nous avons menés, notamment avec le chef des sapeurs-pompiers, a appuyé l'idée de travailler sur ce risque et la difficulté d'assurer la continuité d'une activité administrative où le numérique est devenu incontournable. Nous avons dans un premier temps ajouté uniquement le risque « rançongiciel ». Afin de fournir une fiche de risque la plus exhaustive et la plus adaptée possible à une collectivité territoriale, nous avons évalué la qualité de la menace touchant les municipalités en lien spécifiquement avec le contexte géopolitique. Ce ne sont en effet pas uniquement les cibles militaires ou les centres de pouvoir qui sont cibles de choix ; mais tous les services publics locaux ou nationaux sont exposés à ces risques. Cette intuition a été confirmée et sous-estimée par les recherches que nous avons menées, notamment grâce à la cartographie interactive « Atlas⁵¹ ». Cette plateforme web a été créée par CASSINI, cabinet spécialisé dans l'analyse géopolitique et la production de cartographies, en partenariat avec GEODE (Géopolitique de la Datasphère), centre de recherche et de formation en sciences humaines et sociales de l'Université Paris 8, labellisé par le ministère des Armées. En partenariat avec l'Institut Français de Géopolitique, aussi situé à l'Université Paris 8, créé par le ministère de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur en 2002, et enfin avec le Collectif de recherche sur la Russie Contemporaine pour l'Analyse de ses Nouvelles Trajectoires (CORUSCANT) qui est la branche européenne du *Russia Program de l'Institute for European, Russian and Eurasian Studies* (IERES) de la George Washington University. Ces quatre entités rassemblent des experts en géopolitique du monde universitaire ou du secteur privé et diffusent au public l'actualité des menaces, notamment cyber, émanant notamment d'une confrontation hybride menée par la Russie. Nous avons ainsi appris comment des centaines de municipalités flamandes dont Bruxelles en Belgique avaient fait l'objet d'attaques par DDoS lors des élections locales en octobre 2024, revendiqué par un groupe s'attaquant aux alliés de l'Ukraine. Cette menace est légitime dans la mesure où les institutions publiques et les processus démocratiques et électoraux sont en cas d'attaque des leviers majeurs de perte de confiance en la fiabilité de ces institutions. Ainsi, nous avons complété le risque cyber par la prévention et les réactions en cas d'attaque par déni de système, en référence d'une part à un guide⁵² du Centre pour la Cybersécurité Belgique (autorité nationale en charge de la cybersécurité en Belgique) datant de 2024, d'autre part à un guide⁵³ de l'ANSSI datant de 2015. Le premier ayant été travaillé de manière plus approfondie du fait qu'il est explicitement dit qu'il a été créé à la suite des événements lors des élections de 2024⁵⁴.

L'exploitation de la littérature grise, malgré ses contraintes d'accès et son caractère souvent confidentiel, s'est révélée indispensable à la conception de documents tels que le PCS et le PCA. Son exploitation a toutefois exigé un travail d'adaptation permanent : ajuster des guides à l'échelle d'une commune et hiérarchiser des informations dont la pertinence dépendait étroitement du contexte local de Rillieux-la-Pape. En intégrant des risques jusqu'alors absents, le travail réalisé permet ainsi d'aligner le PCS sur la réalité contemporaine des menaces, qu'elles soient climatiques, sanitaires,

⁵¹ CASSINI, GEODE, Institut Français de Géopolitique, & CORUSCANT. (s. d.). *Au-delà de la guerre hybride : acteurs et territoires de la stratégie russe de déstabilisation de l'Europe* [Cartographie interactive]. Atlas Cassini. Web : <https://atlas.cassini.group/map/strategie-russe-destabilisation-europe>

⁵² Centre pour Cybersecurity Belgium, & Belnet. (2024). *DDoS : Directive prévention et protection – Directive technique 2024*. CCB Safeonweb. Web : <https://ccb.belgium.be/fr/news/ddos-directive-prevention-et-protection-directive-technique-2024>

⁵³ Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. (2015, mars). *Comprendre et anticiper les attaques DDoS*. ANSSI. Web : https://messervices.cyber.gouv.fr/documents-guides/NP_Guide_DDoS.pdf

⁵⁴ « Cette directive sur les mesures d'atténuation d'attaques DDoS a été rédigée dans le contexte des élections belges de 2024 ». *DDoS : Directive prévention et protection – Directive technique 2024*. CCBE

numériques ou sécuritaires. Ce chapitre met également en lumière que l'efficacité d'un PCS ou d'un PCA ne tient pas à leur exhaustivité mais à leur capacité à être compris, appropriés et activés par les agents qui en auront la charge. La culture du risque, la formation et les exercices réguliers apparaissent dès lors comme des conditions sine qua non de leur utilité réelle, une conviction qui guidera les préconisations formulées dans les chapitres suivants.

Chapitre 3 – Le PCS vu par la commune : diagnostic et besoins exprimés

Avant de réfléchir aux changements à opérer sur le PCS de la Ville de Rillieux-la-Pape, il nous fallait d'abord agir avec méthode, c'est-à-dire réaliser un état des lieux général du PCS actuel, puis rencontrer individuellement les membres du Comité de Pilotage rattaché au projet afin de les interroger plus finement sur leurs constats et leurs attentes.

I. Rencontre du partenaire et découverte du PCS actuel

La réunion du 17/09/2025 dans les locaux de la Police Municipale fut la première rencontre avec notre partenaire. Ce temps d'échange collectif avait pour objet de contextualiser et clarifier les attendus de la Ville lors de ce projet, préalablement à la rédaction de notre lettre de cadrage.

Nos interlocuteurs ce jour-là étaient Emmanuel DAMATO, Natacha BRABOSZCZ, Nancy AUBERT, Anthony DRUESNE, Morgan MOINE.

A cette occasion, ils nous ont expliqué que le PCS actuel est un document qui n'est pas actualisé.

Alors qu'il a été réalisé en 2015, il ne couvre donc plus l'ensemble des risques mentionnés dans le Dossier Départemental sur les Risques Majeurs (DDRM), un document d'information sur les risques d'origine naturelle et technologique auxquels sont exposés les habitants d'un territoire donné, qui doit servir de base à la rédaction du PCS.

On peut également en déduire qu'en dépit de l'article L731-3 du Code de la Sécurité Intérieure, qui établit explicitement que « le plan communal de sauvegarde s'articule avec le plan Orsec », le document de Rillieux n'était pas entièrement conforme aux attendus légaux. Notons que les plans ORSEC et les DDRM sont étroitement liés, puisque l'information à la population est réalisée sur la base des plans Orsec, qui organisent la réponse des services de l'État en matière de sécurité civile.

Le Comité de Pilotage a également soulevé un autre inconvénient majeur de son Plan Communal de Sauvegarde : il décrit plus qu'il n'organise. En effet, les fiches présentant les événements susceptibles de mettre en danger la population étaient par moment rédigées avec imprécision, les rendant superflues, alors que dans le même temps, l'organisation des tâches et la répartition des missions entre agents de la collectivité étaient présentées de façon confuse, et parfois désordonnée.

De plus, les informations personnelles liées aux agents de la collectivité, à savoir les noms et les contacts, n'ayant pas été mises à jour, elles sont devenues inutilisables.

Par ailleurs, sur un plan plus formel, nous avons constaté que la pagination est inexacte.

L'ensemble de ces éléments a conduit la collectivité à nous déclarer que le Plan Communal de Sauvegarde est inutilisable et inutilisé en l'état, et qu'il doit être actualisé.

De ce fait, le 17/09, les agents de la Ville de Rillieux-la-Pape ont clarifié ses attendus: ils souhaitent alors que nous menions un travail de réflexion et de restructuration en profondeur afin de leur proposer un PCS opérationnel, qui présente une réponse communale efficace, qui compose avec les impératifs d'un PCS, tels que la répartition des missions et des agents sous forme de cellules ou la présence de «fiches événements», décrivant les aléas susceptibles de mettre en danger le territoire et la population et les actions que la collectivité doit mettre en place dans ces situations. Ce nouveau plan doit s'adapter à l'organisation propre à la collectivité, à ses habitudes de fonctionnement, mais

aussi être suffisamment souple pour s'adapter aux aléas de la gestion des imprévus ou des crises. Comme nous l'a expliqué par la suite le Directeur Général des Services de la Ville, «il faut que [les agents de la collectivité] qui [disposent du PCS] aient aussi conscience qu'ils vont devoir faire du hors-piste ».

II. Les constats actuels et les attentes de la collectivité pour son futur PCS : nos entretiens avec les membres de la Ville de Rillieux-la-Pape

Par la suite, afin de mieux comprendre le regard que porte la Ville de Rillieux-la-Pape sur l'action publique communale en matière de sécurité civile et de gestion de crise, nous avons réalisés des entretiens semi-directifs avec certains membres de la collectivité, en parallèle de nos recherches documentaires et de nos autres rendez-vous :

Nous avons ainsi rencontré individuellement, en novembre et décembre 2025 :

- Vincent CHAGNEAU, Directeur de Cabinet du Maire
- Patrice PLUQUET, Directeur Général des Services (DGS)
- Emmanuel DAMATO, Directeur Sécurité et Tranquillité Publique (DSTP)
- Anthony DRUESNE, Chef de la Police Municipale (PM)
- Morgan MOINE, Adjoint du Chef de la Police Municipale
- Benoit DEPIERRE, Directeur Général Adjoint des Services à la Population (DGASP)

Ces différents rendez-vous ont été instructifs, et ont aidé à notre compréhension des attentes de la commune concernant son nouveau PCS.

Tout d'abord, nous avons été surpris d'apprendre lors de ces échanges, que plusieurs acteurs clés de la collectivité n'ont jamais pris connaissance de l'actuel Plan Communal de Sauvegarde, bien qu'il soit obsolète. C'est le cas notamment du Directeur de Cabinet du Maire, du Directeur Général des Services, du DGASP.

Cela s'explique d'une part par les récents recrutements de la Ville, le DGS et le Directeur de Cabinet travaillant à Rillieux-la-Pape depuis moins d'un an.

D'autre part, le caractère daté et obscur de l'actuel document est la principale explication. Celui-ci n'est pas considéré comme prioritaire et structurant dans l'organisation communale, et ce même par les agents qui l'ont déjà lu. Au cours de nos échanges, nous avons pu constater qu'à Rillieux-la-Pape, la gestion des imprévus relatifs à la sécurité civile se fait plus par habitude et connaissance des fonctionnements communaux et réseaux interpersonnels que par la mise en place d'une structure souple.

A titre d'illustration, lorsque nous avons interrogé M. PLUQUET, DGS de la Ville, sur la fonction et l'identité des agents disposant du PCS au sein de la collectivité, celui-ci a déclaré : « je ne l'ai pas [le PCS] dans mon tiroir et je devrais l'avoir. S'il n'est pas à jour, je préfère ne pas en avoir et gérer à la bonne franquette ».

Dans la même perspective, Emmanuel DAMATO, DSTP de la commune, décrit qu'en interne, « on s'appuie quand même sur une organisation du quotidien ».

Ces échanges ont soutenu l'idée de concevoir le PCS comme une structure flexible, qui s'adapte à l'organisation quotidienne de la municipalité. En effet, la municipalité a ses habitudes de fonctionnement et souhaite s'y tenir tout en structurant davantage l'organisation communale de la réponse aux problématiques de sécurité civile.

Lors de notre échange avec M. CHAGNEAU, Directeur de Cabinet du Maire, celui-ci a déclaré qu'un bon PCS selon lui, « c'est un PCS que l'on a testé et que tous les interlocuteurs [ont] ».

De plus, lors de nos entretiens à la Ville de Rillieux-la-Pape, nous avons présenté l'actuel PCS aux agents qui n'avaient pas encore pris connaissance du document, afin que ces derniers puissent réaliser un retour critique et présenter d'éventuelles pistes d'amélioration que nous pourrions exploiter par la suite. N'étant pas impliqués dans la rédaction de l'actuel PCS, leurs commentaires se sont davantage appuyés sur leur vision stratégique que sur les défauts inhérents au dernier plan produit.

Selon notamment Patrice PLUQUET et Vincent CHAGNEAU, un PCS opérationnel est caractérisé par une répartition des rôles clairement définie. Celle-ci devrait notamment se matérialiser à l'aide de cellules de crise dont le rôle et les missions principales sont explicitement délimitées.

Cet aspect leur semblait essentiel, puisqu'indépendamment de la nature de la crise à laquelle la Ville est confrontée, les agents répartis au sein des cellules sont spécialisés dans la réalisation de certaines tâches.

Le Directeur de Cabinet du Maire, Vincent CHAGNEAU, nous a expliqué qu'« il faut penser opérationnel et faire des choses applicables et en temps restreint. [...] et que chacun sache quoi faire ». D'après lui, la structure du PCS doit prioriser les cellules, car à titre d'exemple, « la cellule communication [...] n'a même pas à se poser la question du risque, elle a quasiment toujours la même chose à faire ». Cette approche a été validée par M. PLUQUET, qui a simplement commenté qu'elle est « beaucoup plus identifiée ».

D'après eux, le PCS doit être davantage structurant que descriptif.

En effet, le principal reproche qu'ils adressent au PCS actuel est qu'il se concentre davantage sur une description en surface de l'ensemble des risques qui peuvent potentiellement concerner le territoire de la collectivité plutôt que sur l'organisation d'une réponse communale adaptable.

Par conséquent, ils nous ont recommandé de prendre cette approche à contre-pied et de nous concentrer sur les questions suivantes : Qui fait quoi en cas de crise ? Comment le fait-il ? Quelles actions concrètes les agents doivent-ils mener ?

Par ailleurs, une réorganisation de la documentation communale concentrée une répartition explicite et structurée des missions permettrait aux agents de réagir plus efficacement en cas de crise. En effet, d'après Benoit DEPIERRE, Directeur Général Adjoint des Services à la Population, la gestion locale des émeutes survenues à l'été 2023 était caractérisée par un « manque de coordination entre les agents ».

Enfin, le Directeur Général des Services nous a également confié que l'utilité du PCS ne se résume pas à la gestion communale de crises et aux missions de sécurité civile, celui-ci permet aux agents,

lorsqu'il est régulièrement actualisé, a minima sur une base annuelle, d'avoir une connaissance précise des moyens matériels à disposition de la collectivité. Dans cette perspective, les services communaux pensent donc pouvoir mieux organiser la réponse aux imprévus de sécurité civile. Lors de notre entretien avec le DGS, Patrice PLUQUET, celui-ci déclarait : « Au-delà de tester le PCS, il faut toujours s'assurer que le matériel physique à mettre en œuvre soient toujours en bon état, en état d'utilisation optimal ». En effet, d'après lui, « Beaucoup vont se servir dans les stocks du PCS sans que ce soit remis. Il faut faire un inventaire des stocks ».

III. Les enjeux et bénéfices de l'acculturation aux risques

Au cours de nos entretiens à la Ville de Rillieux-la-Pape, nous n'avons pas limité nos échanges à l'opérationnalité du PCS, mais nous avons élargi la discussion afin de relier ce besoin de la commune aux enjeux d'acculturation aux risques entre agents d'une même collectivité, inhérents à la gestion de crise.

D'une part, au-delà de la rédaction et réactualisation d'un Plan Communal de Sauvegarde, la Ville de Rillieux-la-Pape souhaite donner vie aux pratiques qu'il établit. Le PCS doit donc être la première étape qui mène, dans une perspective de moyen terme, au développement d'une culture du risque chez les agents de la collectivité.

En effet, pour être efficace et utile, le document doit être connu par les agents et testé régulièrement, ce qui peut donner suite à des retours critiques. De plus, les mises à jour doivent être régulières, selon les besoins de la collectivité et les évolutions du DDRM ou du Plan Orsec, afin d'éviter de retourner à la situation initiale qui nous a été présentée le lors de la réunion du 17/09/2025.

D'après Patrice PLUQUET, Directeur Général des Services, « La première chose pour impliquer [les agents] est de dire que l'on va mettre en pratique ce qui se passe par des exercices réguliers. [...]. Il faut les impliquer et dans la théorie, tout le monde a bien un rôle [...] défini et précis ». Il a également précisé que la fréquence idéale pour réaliser des exercices PCS est « une fois par an, avec des degrés d'intensité et de crise variables ».

Emmanuel DAMATO, Directeur Sécurité et Tranquillité Publique, soulignait quant à lui l'importance du « retour d'expérience après l'exercice ». Ce retour critique contribue aussi à l'acculturation aux risques des agents puisqu'il leur permet de réfléchir collectivement aux points forts, dysfonctionnements et améliorations qu'ils ont relevé pendant la gestion de la crise.

D'autre part, les membres de la commune pensent que l'établissement d'une dynamique collective d'acculturation au risque peut donner davantage de poids et de légitimité à l'application des principes et procédures figurant dans le PCS.

Cet outil a le potentiel de rassembler l'ensemble des agents autour des enjeux de sécurité civile et de la nécessité de développer la culture du risque, justifiée par un manque d'organisation préalable aux crises, qui étaient donc traités sans réel recours aux procédures figurant dans le PCS. C'est ce que met en avant, Benoît DEPIERRE, DGASP, lorsqu'il explique qu'« un seul exercice de gestion de crise a été organisé dans la commune, pendant lequel le PCS n'a pas été utilisé ». D'après lui, lors du dernier exercice de simulation du risque incendie, il a décrit l'organisation des agents comme allant « dans tous les sens ». Le manque de coordination et de structuration de l'organisation communale en cas de crise doit être résolu, et la structure du PCS pourrait être aidante en ce sens. Cela contribuerait donc à légitimer le document auprès des différents services de la collectivité.

Pour conclure, ce travail de terrain met en avant un constat partagé par l'ensemble des acteurs de la Ville de Rillieux-la-Pape que nous avons rencontrés : le PCS actuel est obsolète et imprécis : il ne constitue pas en l'état un outil opérationnel de gestion de crise.

Ainsi, les attentes exprimées à l'occasion des entretiens convergent vers une restructuration en profondeur du document, avec une organisation communale clarifiée et saillante, mais flexible pour s'assurer de l'effectivité des procédures et de la bonne prise en main des agents. Le document doit aussi, selon les personnes interrogées, prévoir l'éventualité de mises à jour régulières pour améliorer l'organisation des cellules et services communaux, mais aussi pour répertorier avec précision les moyens matériels à disposition de la collectivité.

Le Plan Communal de Sauvegarde doit donc être connu des agents afin qu'ils se l'approprient et structurent davantage leur méthode de gestion de crise via une acculturation progressive aux risques et aux enjeux de sécurité civile.

Au-delà de la seule réécriture du document, c'est donc une véritable dynamique d'acculturation au risque et de structuration de l'action communale en situation de crise qui est attendue et qui a guidé notre réponse à la commande de la Ville de Rillieux-la-Pape.

Pour conclure cette première partie, cette phase de recherche a permis d'établir le socle théorique indispensable à la refonte du PCS et à l'élaboration du PCA de Rillieux-la-Pape. En s'intéressant aux mécanismes de décision, aux principes de conception ergonomique et aux théories de la résilience, nous nous sommes rendu compte qu'au-delà de la réorganisation et de l'aspect visuel, le véritable intérêt du PCS résidait dans sa capacité à soutenir la décision en pleine crise, là où le stress rend les choix beaucoup plus complexes.

Ensuite, l'analyse de la littérature grise nous a permis de confronter ces concepts aux standards actuels. L'étude du nouveau *Guide national de planification Orsec* (2024) et des circulaires récentes nous a appris que la doctrine française évolue vers plus de modularité. Nous avons compris que le cadre réglementaire n'est plus une fin en soi, mais un cadre flexible qui doit laisser place à une certaine improvisation organisationnelle. Cette prise de recul a été renforcée par notre démarche de benchmarking auprès de communes comme Jonage ou Saint-Priest. En examinant leurs PCS, nous avons pu identifier des "bonnes pratiques" concrètes, notamment sur la gestion des flux d'information et l'ergonomie des fiches réflexes. Ce comparatif nous a appris qu'un PCS réussi est celui qui parvient à concilier la densité des informations techniques avec une grande simplicité de lecture. Il nous a également montré l'importance d'une structure modulaire (par exemple, des livrets détachables).

Enfin, ce sont les entretiens semi-directifs menés avec les sapeurs-pompiers, la police, la préfecture et les directions de services qui ont servi de confrontation à la réalité. Ces échanges ont révélé un réel besoin de pragmatisme, confirmant que les agents sur le terrain attendent des outils qui "parlent leur langue" et qu'ils peuvent utiliser très concrètement plutôt que des procédures administratives complexes.

Ainsi, à travers cette première partie nous avons compris que la refonte du PCS ne peut se réduire à une simple opération de réorganisation administrative ou à des modifications simplement visuelles. Il s'agit avant tout de concevoir un dispositif de soutien à la décision capable de résister à la pression d'une crise majeure. Notre constat général, et qui a dû guider la formulation de nos recommandations, est que l'efficacité d'un PCS se mesure par sa capacité à réduire la charge mentale de celui qui l'utilise.

Après avoir posé ces bases théoriques et confronté nos recherches à la réalité du terrain, nous pouvons désormais détailler, dans une seconde partie, les modalités concrètes de la refonte de ces outils pour Rillieux-la-Pape.

DEUXIÈME PARTIE – De la refonte du PCS à l’appropriation par les agents : vers un dispositif opérationnel et la diffusion d’une culture du risque

Chapitre 1 – Traduire les enjeux de gestion de crise en un PCS opérationnel

Comme nous l’avons constaté grâce à nos recherches exposées dans la première partie, la rédaction d’un Plan Communal de Sauvegarde ne saurait se limiter à la production d’un document recensant l’ensemble des risques auxquels est exposée la commune. Pour être véritablement utile, un PCS doit avant tout être un outil opérationnel : pensé pour être utilisé dans l’urgence, et donc conçu pour des agents qui, au moment du déclenchement d’une crise, disposent de peu de temps et d’attention disponible pour traiter l’information. C’est ainsi cette volonté de réaliser un document qui soit le plus opérationnel possible qui a guidé notre travail de refonte du Plan Communal de Sauvegarde de Rillieux-la-Pape.

Notre démarche s’est articulée autour de deux points fondamentaux : le premier concerne la forme du document, nous avons décidé de repenser sa mise en page, son organisation et les supports associés afin de garantir une appropriation rapide et intuitive par les agents, y compris dans les conditions de stress propres à la gestion de crise. Le second axe porte sur le fond : au-delà de la lisibilité, un PCS efficace et opérationnel est un document vivant, régulièrement actualisé et collectivement approprié par les services de la commune, afin d’éviter qu’il ne devienne obsolète.

I. Des changements sur la forme : des choix stratégiques pour un PCS efficace et durable

A. Un document saillant et facile d’utilisation

Comme nous avons pu le voir avec notre recherche sur la saillance et l’ergonomie de l’information, il est important de penser un document qui puisse être mobilisé efficacement en situation d’urgence. Dans un contexte de crise, les agents disposent de peu de temps pour traiter l’information : celle-ci doit donc être immédiatement identifiable, hiérarchisée et facilement mobilisable. L’objectif a été de créer, par la mise en forme et la structuration du document, de véritables raccourcis

cognitifs permettant aux utilisateurs de repérer rapidement les informations essentielles et d’agir sans perte de temps. Cela passe notamment par une réécriture du document en police de taille 14, cela associé à un choix de typographie aérée et sans artifices qui garantit une lecture confortable et immédiate pour tous les agents, y compris dans des conditions d’utilisation parfois difficiles (stress, déplacements, consultation rapide du document). Ce choix vise à faire en sorte que les informations sautent immédiatement aux yeux lors de la prise en main du document au moment du déclenchement d’une crise. C’est un choix qui a également été préféré par la commune, dans la mesure où, après présentation de différents prototypes, l’accent a surtout été mis sur la volonté d’un document aéré et lisible avant tout.

Dans ce même souci de lisibilité, nous avons renvoyé en annexe les éléments d’introduction qui n’étaient pas utiles à la gestion de crise, tels que l’arrêté du maire ou les informations sur la réserve communale. Ce travail d’allègement du document principal nous a permis de mettre en avant les informations véritablement opérationnelles – ce qui répond aux principes de saillance émis par la Gestalt Theory, développée en Partie 1, et en particulier le schéma des modalités de déclenchement du PCS, que nous avons placé dans les premières pages du document. Nous avons donc repensé un déclenchement du PCS sous la forme d’un dispositif progressif, avec trois niveaux de déclenchements selon la complexité de la crise. Cette structuration permet aux agents de situer rapidement la situation rencontrée et d’adapter la réponse communale en conséquence. Le schéma de déclenchement du PCS est présenté dans les premières pages du document afin que cette information soit bien connue de tous les agents. Ainsi, la recherche de saillance ne consiste pas seulement à améliorer l’aspect visuel du document : elle implique également de hiérarchiser l’information et d’opérer des choix stratégiques quant aux contenus mis en avant. L’objectif est de concentrer l’attention des agents sur les éléments véritablement déterminants pour l’action, afin de faciliter une prise de décision rapide, claire et coordonnée en situation de crise.

Nous avons ainsi pensé un PCS organisé avec des intercalaires sous un format classeur et avec des livrets détachables destinés à chaque cellule. De cette manière, il est facile de se rendre à la page où sont présentes les informations nécessaires, l’utilisation est fluide car l’organisation du document est claire et bien visible. De plus, le fait de le présenter en livrets détachables permet que chaque agent ne dispose que des informations qui lui sont destinées. En effet, chaque cellule peut prendre le livret qui la concerne, et n’est donc pas perturbée face à un afflux trop important d’informations. Cela évite également que plusieurs agents aient les mêmes réflexes et que de mêmes actions soient répétées tandis que d’autres ne sont pas effectuées. Nous avons également inclus des livrets pour le Directeur des Opérations de Secours, qui dirige la gestion globale de la crise, et le Responsable des Actions Communales qui organise les moyens municipaux pour gérer la crise. Ainsi, lors du déclenchement d’une crise, chaque direction de cellule ainsi que le DOS et le RAC peuvent se munir du livret qui leur est destiné. Dans cette perspective d’accès à certaines parties du document pour chaque cellule, nous avons également pensé un accès par thématiques sur le CORPUS, la plateforme en ligne de dépôt des documents à laquelle les agents ont l’accès. Toutefois, afin d’assurer l’accès au document, le PCS sous forme matérialisée reste la première voie à privilégier.

Pour permettre cette présentation du document en intercalaires et sous forme de livrets détachables, nous avons réorganisé le document par une approche non pas en fonction des risques, mais en fonction des cellules. Le PCS initial combinait une organisation à la fois par événements et par risques, alors

que, dans les faits, chaque cellule exerce un rôle défini qui varie peu selon la nature du risque. Par exemple, la cellule communication conserve toujours les mêmes missions, quel que soit le type de crise, à savoir informer la population ou assurer les relations avec la presse. Il en va de même pour les cellules logistique et gestion, dont les fonctions restent globalement constantes quelle que soit la crise. Nous avons donc fait le choix de regrouper l'ensemble des « fiches événements » dans la cellule Sécurité, que nous avons estimée être l'unique cellule à en avoir réellement besoin, dans la mesure où elle est chargée du suivi concret de l'événement, y compris sur le terrain. C'est donc uniquement cette cellule qui aura dans son livret dédié les actions précises à mettre en place pour chaque événement, au sein de ces « fiches événements ».

Pour ce qui est des livrets, chacun est introduit par des fiches réflexes qui présentent de façon succincte les missions principales de la cellule⁵⁵ et les choses à faire en premier lors du déclenchement d'une crise, pour mettre en œuvre les principes de saillance cognitive évoqués en Partie 1.

Sur ces fiches sont aussi présents les organigrammes de chaque cellule, que nous avons également modifiés en présentant chaque agent par son poste et les missions qu'il est censé remplir, et non par le nom des agents, comme c'était le cas auparavant. Cela permet d'éviter que le document ne devienne obsolète à chaque changement de poste, et permet une communication facilitée. En effet, le PCS original s'est trouvé rapidement obsolète car il comprenait des dizaines de noms d'agents au sein des différents organigrammes et tout au long du document. Nous avons donc fait le choix, également face à la demande du partenaire, de ne pas mettre de postes nominatifs, afin d'éviter une mise à jour du document qui serait rendue très complexe à chaque renouvellement de poste. L'organigramme est ainsi rendu plus opérationnel et l'information sur les missions de chacun est d'autant plus saillante. Nous avons globalement appliqué cette logique de suppression des informations éphémères telles que les coordonnées et les noms, pour améliorer la durabilité du document. Ainsi, seules les coordonnées essentielles ont été laissées, et toutes ces données « éphémères » ont été listées dans le mode d'emploi de mise à jour du document, pour un gain de temps pour l'agent chargé de ces mises à jour.

B. Faciliter l'action : les supports d'accompagnement du PCS

Une utilisation facilitée du document passe également par un souci de saillance et d'accès facile aux informations principales. Nous avons ainsi pensé, au-delà du livrable du PCS, plusieurs documents pour favoriser sa prise en main.

En premier lieu, nous recommandons l'installation de grandes affiches au sein de la cellule de crise, sur lesquelles seraient inscrits les premiers réflexes et les contacts essentiels, avec les numéros principaux qui peuvent être utiles en situation de crise.

Nous recommandons l'installation d'une affiche de grande taille répertoriant les numéros des contacts essentiels lors de la gestion de crise, de manière que ces informations soient toujours visibles et facilement accessibles. Cela contribuera à fluidifier les échanges entre les services et à limiter les questions répétitives au sein de la cellule de crise.

⁵⁵ La fiche réflexe d'une cellule est composée d'une présentation de la cellule, d'un organigramme de la cellule et de la description des missions de chaque membre de la cellule.

Nous envisageons la mise en place d'un organigramme de crise qui soit facilement, rapidement et régulièrement actualisable, afin de pouvoir l'adapter sans difficulté en fonction de l'évolution de la situation et de la composition de la cellule de crise. Celui-ci pourrait prendre la forme d'une fiche à compléter, affichée sur le mur de la cellule de crise. L'idée serait d'utiliser un support plastifié, permettant d'inscrire les informations au feutre effaçable puis de les effacer une fois la crise terminée, afin de réutiliser le support lors de situations ultérieures. Par ailleurs, pour les supports de grand format destinés à être affichés dans la salle de crise, nous avons également envisagé l'impression d'un organigramme de crise clair et immédiat, que nous avons présenté dans le document du PCS. Celui-ci reprend la structure organisationnelle existante, mais a été retravaillé afin d'en renforcer la visibilité, notamment par l'utilisation d'un nouveau code couleur et d'une nouvelle police, facilitant l'identification rapide des rôles et des responsabilités de chacun.

Nous avons également demandé à la commune de Rillieux-la-Pape l'impression d'une nouvelle carte de la ville, mise à jour avec la notification des différents quartiers ou lieux spécifiques exposés aux risques. A ce titre, nous avons inclus dans le PCS, lorsque cela s'y prêtait selon la nature du risque, des cartes présentant les points de la ville directement concernés par le risque.

En outre, nous suggérons l'installation dans le PCC d'une affiche présentant les principes de la gestion de crise au sein de la commune, et définissant une posture commune pour les agents. En effet, l'analyse des erreurs collectives à travers les travaux de Morel ou encore de Asch (cf. Partie 1), souligne l'importance de mettre en place des dispositifs permettant de réduire ces biais. Ainsi, l'intérêt d'une telle affiche serait de participer à instaurer une culture de la libre expression au sein de la cellule de crise, à questionner ou contredire une décision lorsque cela est nécessaire, le tout à travers une posture que tous s'engageraient à respecter.

Cette idée a également guidé les modifications que nous avons apportées sur le fond du PCS.

II. Sur le fond du document

Au-delà de la forme, qui constituait un des objectifs fondamentaux de notre travail, nous avons également porté notre attention sur des questions de fond que nous avons identifiées comme problématiques dans le PCS original, notamment en termes d'organisation, de nouveaux risques, de moyens d'alerte et de cartographie.

A. L'organisation du PCC

En matière d'organisation, nous avons repensé l'organigramme du Poste de Commandement Communal, en intégrant une cellule supplémentaire dédiée au « support et accompagnement sur le suivi de crise ». Cette cellule a pour rôle d'appuyer transversalement le fonctionnement du PCC, en centralisant l'information et en assurant son relais auprès des membres du PCC et des services. Elle regroupe notamment le standard de crise et la main courante, permettant ainsi une coordination plus

efficace et un suivi continu de l'événement, alors que ces deux missions n'étaient auparavant intégrées dans aucune cellule.

Au sein de cette nouvelle cellule, nous avons aussi proposé la création d'un poste d'agent chargé de l'observation et de l'appui transversal, dont la mission principale est d'apporter un soutien stratégique et une présence rassurante, sans s'impliquer directement dans les opérations immédiates. En pratique, cet agent adopte une observation distanciée dans une logique de moyen et long terme : analyser la situation avec recul, anticiper les suites de la crise, identifier les enjeux futurs et évaluer ce qui est bien géré ou, au contraire, ce qui présente des lacunes. Ce rôle s'inscrit dans la continuité de nos recherches sur les biais cognitifs et les erreurs collectives (Solomon Asch, Christian Morel, cf. Partie 1). En institutionnalisant la voix d'un acteur exprimant un point de vue différent, cet agent contribue à réduire la pression du groupe face à un consensus apparent et à éviter la reproduction d'erreurs collectives. C'est ce rôle de « candide » identifié par Morel : un observateur extérieur capable de formuler des avis critiques et des recommandations stratégiques aux décideurs, soumettre des points de vigilance ou des remarques pendant la crise afin d'enrichir la réflexion et la prise de décision. Cette distance par rapport au « faire » de la crise est essentielle pour garantir la neutralité et la pertinence de son regard.

Par ailleurs, si la crise venait à s'allonger dans le temps, cet agent pourrait mobiliser ses compétences transversales pour soutenir les équipes opérationnelles, stabiliser la situation sous pression ou suppléer une cellule complète, contribuant ainsi à la résilience organisationnelle. Son rôle s'étend également au bilan post-crise, en fournissant un retour d'expérience objectif sur les réussites et les points à améliorer, afin de nourrir la mise à jour des procédures et renforcer la préparation future.

Dans cette même logique de retour d'expérience, nous avons intégré dans le PCS des pages dédiées : d'une part, un suivi des exercices réalisés, avec dates et objectifs, afin d'inciter à maintenir un rythme régulier d'au moins un exercice par an. Le fait d'insérer cette recommandation dans un document à valeur juridique – le PCS, renforce sa portée et encourage sa mise en œuvre effective, dans une logique incitative. D'autre part, nous avons introduit une fiche de retour d'expérience, permettant de consigner à chaque exercice les difficultés rencontrées, les points à retravailler et les modifications potentielles à apporter au PCS ou au fonctionnement global de la gestion de crise. Ce dispositif favorise une approche réflexive et structurée, dans un objectif de rationalisation en lien direct avec la compréhension des biais cognitifs et la nécessité de limiter leur impact sur la prise de décision, comme vu dans le chapitre 2.

B. Ajout de nouveaux risques

Une autre dimension de notre travail a porté sur l'intégration de nouveaux risques, conformément à la demande formulée par le commanditaire, afin de compléter le PCS initial avec des aléas qui n'y étaient pas encore pris en compte. Pour cela, nous nous sommes principalement appuyés sur le DDRM, qui constitue une référence pour l'identification des risques à l'échelle départementale. Cependant, l'ajout des risques dans le PCS de Rillieux-la-Pape ne s'est pas fait de manière mécanique : chaque risque a été évalué et adapté au contexte local pour éviter une surcharge d'information et garantir l'opérationnalité du document. Par exemple, le risque lié au radon n'a pas été intégré, car il ne concernait pas directement la ville. De même, la question d'inclure les violences urbaines ou une catégorie telle que « attaque aux bâtiments publics » a été étudiée, mais finalement écartée, ces situations ne relevant pas de la sécurité civile. Ainsi, nous avons ajouté les fiches événements suivantes : cyberattaque, distribution d'iode, attentat, rupture de canalisation de gaz, mais également gestion funéraire, enjeu qui a été abordé plusieurs fois par le partenaire et par d'autres collectivités comme la Ville de Lyon.

Nous avons également procédé à une recatégorisation des risques pour améliorer la clarté et l'efficacité opérationnelle. Les risques météorologiques, tels que les températures extrêmes, étaient initialement regroupés sous une seule fiche événement. Or, les mesures à mettre en œuvre par la

cellule sécurité diffèrent selon qu'il s'agisse d'une canicule ou d'un grand froid, et les enjeux associés ne sont pas les mêmes. Nous avons donc choisi de créer des fiches distinctes, permettant aux agents de trouver rapidement les informations pertinentes sans perdre de temps dans une documentation trop dense.

Enfin, nous avons intégré les risques biologiques, notamment les zoonoses, en les couplant avec les épizooties. Cette approche permet de couvrir des aléas comme la chikungunya, en anticipant des situations qui pourraient avoir des impacts à la fois sur la santé humaine et animale, tout en conservant une cohérence avec les missions de la sécurité civile.

C. Autres mesures opérationnelles

Enfin, plusieurs mesures opérationnelles ont été intégrées pour renforcer l'efficacité et la praticité du PCS.

Tout d'abord, à la demande du commanditaire, nous avons ajouté la procédure d'alerte FR-Alert dans le document. Celle-ci a été intégrée au sein de la cellule communication et de la cellule sécurité. Afin d'éviter que le déclenchement de l'alerte ne soit réalisé par inadvertance par plusieurs acteurs, nous avons initialement prévu de le mettre une unique fois, au sein de la cellule Communication, pour une répartition plus claire des tâches. Mais face à la demande du partenaire, il a été choisi que l'importance de cette démarche était telle qu'il valait mieux qu'elle apparaisse plusieurs fois plutôt qu'elle soit oubliée. Ainsi, la procédure de déclenchement y est explicitement détaillée, et le livret de ces cellules inclut désormais la fiche de demande auprès de la préfecture, garantissant que ce système d'alerte, aujourd'hui essentiel, puisse prévenir en temps réel toute personne se trouvant dans une zone de danger grâce à son téléphone portable.

Par ailleurs, pour faciliter l'action des agents, nous avons enrichi le PCS d'une cartographie opérationnelle, directement liée aux fiches événements. L'objectif est de fournir aux agents, même ceux peu familiers avec l'ensemble du territoire, des repères précis pour intervenir efficacement. Par exemple, la fiche relative à la distribution d'iode comporte une carte indiquant les points de distribution proposés, tandis que la fiche sur le risque géologique présente la localisation des carrières à ciel ouvert et des cavités souterraines abandonnées, identifiant ainsi les zones sensibles en cas de survenue de ce type de risque, et ce pour la majorité des risques identifiés dont certaines zones sont particulièrement concernées.

Ces mesures opérationnelles visent à rendre le PCS plus clair, pratique et immédiatement utilisable en situation de crise, en réduisant le risque d'erreur et en facilitant la prise de décision sur le terrain.

Ainsi, la refonte du PCS de Rillieux-la-Pape que nous proposons illustre que ce document ne se limite pas à recenser les risques, mais doit avant tout être un outil opérationnel, clair et immédiatement mobilisable par les agents en situation de crise. En s'appuyant sur nos recherches, nous avons appliqué des principes de saillance et de simplification, en organisant le PCS en livrets détachables, intercalaires et fiches réflexes, et en complétant le tout par des supports visuels comme cartes et affiches, afin de faciliter l'accès aux informations essentielles et la coordination des actions. Sur le fond, la création d'une cellule de support avec un poste d'observation stratégique, l'ajout et la recatégorisation de nouveaux risques, ainsi que la formalisation des procédures d'alerte et du suivi des exercices, renforcent la résilience du PCS tout en favorisant un retour d'expérience structuré.

Ce chapitre montre ainsi comment nous avons cherché à concilier lisibilité, praticité et opérationnalité, pour transformer le PCS en un outil concret, efficace et vivant, véritablement pensé pour la réalité du terrain.

Chapitre 2 – Faire vivre le PCS, s'acculturer au risque et penser la continuité d'activité

Ce chapitre présente un ensemble de recommandations visant à renforcer l'efficacité et l'opérationnalité du dispositif de gestion de crise que représente le Plan Communal de Sauvegarde. L'objectif de ces recommandations est d'améliorer l'anticipation, l'organisation et la coordination des acteurs impliqués dans la gestion de crise, dans l'optique d'avoir rapidement un retour à la normale. Il présente également un ensemble de recommandations adressé à la commune de Rillieux-la-Pape pour la rédaction de leur Plan de Continuité d'Activité. Ces recommandations s'appuient sur les retours d'expérience et les échanges menés avec les agents et bonnes pratiques identifiées en matière de gestion de crise au sein de notre état de l'art.

I. Au-delà du livrable : recommandations pour la durabilité du PCS

A. Mode d'emploi du PCS et recommandations techniques

« Mode d'emploi » du PCS, pour une plus grande durabilité et appropriation

Dans l'optique de rendre le Plan Communal de Sauvegarde le plus opérationnel possible, comme formulé dans la commande faite par la mairie de Rillieux-la-Pape, nous avons formulé plusieurs recommandations. Celles-ci sont basées sur les différents échanges que nous avons pu avoir avec la commune, que ce soit lors d'entretiens ou des réunions d'étape.

Ainsi, nous conseillons de désigner des responsables pour certaines fonctions clés :

- Un agent chargé de donner l'accès au bâtiment de la police municipale, où est situé le PCC principal. Les agents présents au sein des différentes cellules doivent pouvoir facilement entrer et sortir du bâtiment.
- Un agent dédié à la tenue de la main courante de crise, responsable de la traçabilité des événements et des décisions. Cet agent doit avoir les compétences pour exercer ce rôle et avoir une astreinte sur son poste, pour assumer ce rôle quel que soit l'horaire de déclenchement du PCS. Ce poste est central dans la bonne gestion d'une crise, permettant de vérifier si chaque action a été réalisée et de ne pas faire plusieurs fois les mêmes actions.
- Un agent chargé d'effectuer un inventaire du matériel communal, nécessaire pour assurer le bon déroulement de la gestion de la crise. Cet inventaire devra être réalisé tous les ans. Un comptage précis de tout le matériel réservé pour la gestion de crise est important et doit être notifié au sein du PCS, pour identifier les besoins de la commune en matière de matériels. Il est nécessaire qu'en cas de disparition ou de casse du matériel, il soit remplacé. Cet agent doit tenir une liste des équipements nécessaires pour chaque type de risque, par exemple pour le risque inondation, incendie, ou accident industriel. Il faut donc préciser l'usage de chaque matériel et son lieu de stockage.
- Un agent chargé de réaliser la mise à jour du PCS. Nous conseillons une mise à jour tous les 6 mois. Les informations à modifier sont principalement dans les annexes. Dans les annexes, nous avons intégré un « mode d'emploi » indiquant les informations présentes au cœur du PCS qui sont susceptibles d'être modifiées, afin de faciliter ces mises à jour. L'agent doit vérifier régulièrement les contacts, ressources, carte des zones à risque et procédures d'alerte en fonction de l'évolution de la commune. Il doit également mettre à jour les moyens matériels et humains disponibles. Les nouveaux risques et nouvelles vulnérabilités doivent également être régulièrement intégrés, selon les modifications du DDRM.

Pour prendre en main le PCS, nous recommandons de former les agents aux procédures opérationnelles d'urgence pour développer des réflexes instinctifs efficaces. C'est un élément essentiel de la préparation aux situations de crise. Cela permet de développer des réflexes rapides, dans un moment où les décisions doivent être prises rapidement. A travers des exercices réguliers et sur des sujets différents, cela permet de faire face à tout type de situation et d'apprendre à acquérir des automatismes. Ce sont des entraînements qui permettent d'agir dans un contexte de stress élevé ou de forte pression, qui peut amener à commettre des erreurs stratégiques (Cf partie 1 sur les biais cognitifs). Nous préconisons de réaliser à minima un exercice par an. Ces exercices doivent être des simulations de scénarios de crise et de mise en situation réaliste. L'objectif est d'acculturer les agents aux risques, d'apprendre à limiter les conséquences d'événements majeurs et de porter des améliorations sur le PCS. Nous conseillons aussi d'organiser des réunions régulières autour de la gestion de crise, pour développer des idées innovantes et recueillir l'avis de différents agents sur le document, par exemple à travers des exercices de simulation sur table.

En cas d'exercice, nous avons réalisé une fiche retour d'expérience, que nous recommandons d'utiliser. Après chaque exercice, il faut l'imprimer et la distribuer en version papier à tous les agents qui ont été impliqués dans l'exercice, pour pouvoir recueillir leurs retours. Un agent s'occupe de collecter les fiches remplies. Une réunion est ensuite organisée pour analyser les retours contenus dans les fiches RETEX et en déduire des recommandations pour actualiser le PCS et formuler de nouvelles recommandations. L'objectif est de recueillir l'ensemble des retours d'expérience sans a priori liés à la fonction ou au poste de l'agent ayant complété la fiche. Il s'agit ainsi de prendre en compte l'avis de chacun afin d'améliorer le PCS, dans la logique du rôle de « Candide » mis en avant par Morel (Cf Partie 1), et ce en favorisant une démarche participative plutôt qu'une approche strictement hiérarchique. C'est notamment dans ce cadre que le rôle que nous avons créé « d'observateur et appui transversal » au sein de la cellule Support et Accompagnement sur le suivi de crise montre son intérêt. C'est également dans cette démarche que nous recommandons l'utilisation de l'affiche sur la posture commune, afin que ce principe de participation soit le plus intégré et accepté possible parmi les membres du PCC.

Recommandations logistiques :

Outre l'organisation et les responsabilités définies dans le PCS, la gestion d'une crise repose aussi sur la logistique et la disponibilité des ressources matérielles. Nos échanges avec la commune ont permis d'identifier des besoins concrets, allant de l'acquisition de nouveaux équipements à l'anticipation de situations exceptionnelles. Ces recommandations visent à compléter le PCS et son « mode d'emploi », afin que la commune puisse réagir rapidement et efficacement face à différents types de crise, même si très précis.

Lors des échanges, le matériel nécessaire pour la gestion de crise a été une question centrale. Il a été question d'achat de nouveaux matériels, comme des téléphones satellites, mais aussi d'augmenter le nombre de certains matériels déjà possédés, comme le nombre de lits. Nous conseillons ainsi d'augmenter le nombre de lits, qui, en cas de crise, peut s'avérer insuffisant. La commune dispose d'une trentaine de lits picots pour une population de 31 000 habitants. L'achat de nouveaux lits doit être fait selon la capacité de stockage et le budget de la mairie. Nous recommandons l'achat de téléphones fonctionnant par satellite, qui relient les utilisateurs entre eux par l'intermédiaire de satellites de télécommunication au lieu des antennes relais terrestres, qui sont susceptibles de casser en cas de phénomène météorologique important. Ces téléphones satellites permettent de garantir la communication pendant la crise, même en cas de dysfonctionnement des antennes terrestres. Les acteurs majeurs de la gestion de crise peuvent se trouver sur le terrain ou au sein du PCC. Il y a un besoin d'assurer une communication permanente et facilitée entre ces acteurs en tout temps pendant la crise.

Au niveau logistique, nous recommandons également d'anticiper la question de l'entreposage temporaire des dépouilles mortuaires dans l'hypothèse d'un épisode de santé publique majeur, tel qu'une vague de chaleur intense ou une épidémie. Dans ce type de situation, l'augmentation brutale du nombre de décès peut rapidement saturer les capacités habituelles de structures funéraires et des établissements de santé. Il apparaît essentiel d'identifier des locaux sécurisés et adaptés pour l'entreposage de dépouilles mortuaires en cas d'épisode de santé publique liée aux vagues de chaleur ou d'épidémies majeures. Nous recommandons ainsi de répertorier des hangars, entrepôts, grottes, cavités naturelles entre 0 et 3°C pour garantir la conservation des défunts, en attente de la prise en charge par les services funéraires. Lors de nos échanges pendant les réunions, ce point a été souligné : la gestion des dépouilles peut être une opération très complexe et délicate en cas de crise majeure, c'est très important de le prévoir à l'avance. Elle implique des questions éthiques et logistiques complexes. De plus, les locaux identifiés doivent faire l'objet d'une évaluation préalable afin de vérifier leur accessibilité pour les véhicules spécialisés, leurs conditions de sécurité, ainsi que la possibilité d'y mettre en place des dispositifs de contrôle sanitaire et de gestion des flux.

Sur le même plan logistique, nous préconisons l'impression de documents cartographiques précisant le nom des rues et les établissements sensibles. Cela permet d'avoir une vue d'ensemble sur le territoire et une meilleure connaissance de la géographie locale. Ces cartes doivent être présentes au sein du PCC principal et celui de repli. Pour gagner en efficacité, nous conseillons d'imprimer en grand nombre les documents relatifs à la distribution d'iode, dans le cas d'un accident nucléaire, notamment les consignes d'utilisation des comprimés d'iodure de potassium et les consignes comportementales qui sont à afficher, le bordereau de remise des comprimés et la notice du médicament qui sont à distribuer. Les comprimés d'iode doivent être distribués le plus rapidement possible pour qu'ils soient efficaces. C'est pourquoi avoir ces documents à l'avance permet de ne pas perdre de temps sur leur impression au moment de la crise.

En outre, en raison du fait que SOS Médecins ne souhaite plus se déplacer sur la commune de Rillieux-la-Pape, nous recommandons de contacter la Croix-Rouge pour savoir s'il est possible que leurs médecins délivrent des ordonnances en crise. C'est une remarque qui a été soulevée en réunion à la suite d'un incendie d'un immeuble d'habitations volontaire, aucun médecin n'était disponible pour délivrer des ordonnances aux sinistrés. Ce partenariat permettrait une prise en charge simplifiée des sinistrés.

Nous préconisons de structurer davantage la Réserve Communale de sécurité civile afin qu'elle puisse constituer un appui utile lors des situations de crise. Son intervention se déroule dans un second temps, souvent 12 heures après le début de l'événement, une fois les premières opérations urgentes engagées par les services municipaux. La Réserve Communale agit comme un renfort permettant de soutenir les actions déjà mises en place. La Réserve Communale doit mobiliser des personnes ayant des compétences ou des diplômes spécifiques, comme le permis poids lourds ou des anciens médecins ou infirmiers. Afin de faciliter sa mobilisation, il est important d'attribuer un numéro de contact unique dédié à la Réserve Communale. Cela permettrait d'éviter une gestion trop complexe de cette dernière. De plus, il peut être intéressant de la mobiliser lors d'exercices, pour apprendre à travailler avec.

Toutes ces recommandations peuvent être testées lors d'exercices, ces derniers permettent un développement de la culture du risque parmi l'ensemble des agents communaux.

B. Développement de la culture du risque parmi les agents communaux

Sur la base de nos recherches théoriques, nous recommandons de travailler sur le développement d'une véritable culture du risque parmi les agents de la collectivité, afin de renforcer leur préparation face aux situations de crise. Cette démarche implique notamment de favoriser une meilleure prise en main du PCS par l'ensemble des services, via une lecture régulière de celui-ci. Les agents devraient idéalement être en mesure de connaître les responsabilités attribuées à leur service et de comprendre les missions prioritaires à assurer en situation d'urgence. Il est important de diffuser plus largement la culture du risque en sensibilisant tous les agents aux risques présents sur le territoire mais aussi à l'existence du PCS. Cela peut passer par des formations sur la compréhension des missions et du document de manière générale. L'organisation d'exercices permet aussi de développer cette culture du risque. Ils peuvent se réaliser également sur table, de manière fictive à travers des simulations. Les exercices peuvent être réalisés sous forme de jeu pour rendre plus attrayante la gestion de crise auprès de certains agents non-habitués. Plusieurs jeux existent, mais nous avons pu tester le jeu « Panne Panique », en licence Creative Commons. Ce jeu simule une panne d'électricité imprévue, obligeant les participants à prendre des décisions au fur et à mesure des événements. Il permet ainsi de mieux comprendre l'importance de la gestion de crise et de sensibiliser aux arbitrages nécessaires en situation d'urgence, et peut être utilisé aussi bien dans le cadre du PCS que du PCA (voir partie II sur les recommandations PCA), afin de sensibiliser les agents sur ces questions.

Limites rencontrées

Dans le cadre de ce travail, nous aurions souhaité développer des actions complémentaires visant à renforcer à la fois l'appropriation et l'efficacité du Plan Communal de Sauvegarde. Tout d'abord, nous aurions jugé intéressant d'organiser une séance de co-construction du PCS. Ce type d'atelier participatif aurait permis d'associer différents agents de la collectivité à la réflexion et à l'élaboration du document, afin de bénéficier de leurs retours d'expérience et de leur connaissance du terrain, et pas seulement les membres du COPIL. L'implication d'agents provenant de différents services aurait contribué à enrichir le contenu et probablement mieux prendre en compte les réalités opérationnelles de chaque service. Néanmoins, la mise en place de cette séance s'est révélée difficile en raison des contraintes d'organisation et du temps limité disponible.

Dans la même logique, l'observation d'un exercice de gestion de crise aurait également constitué un apport intéressant pour nous dans la construction du PCS. Cela aurait permis d'analyser concrètement la manière dont les équipes mobilisent le PCS, d'identifier les éventuelles difficultés rencontrées et repérer les limites de l'ancienne version du plan. Ce type d'exercice aurait été un retour d'expérience utile pour améliorer les procédures, clarifier les rôles et renforcer la coordination des services.

II. Recommandations pour la création d'un PCA

Après avoir détaillé les différents aspects de la refonte du PCS et les modalités de son appropriation par les agents, il est désormais possible de se pencher sur la continuité de l'action communale en situation de crise. C'est l'objet du PCA, qui complète le PCS en assurant le maintien des missions essentielles de la collectivité sur le moyen et long terme.

Les recommandations qui suivent, issues à la fois de nos recherches sur la littérature grise et d'entretiens, notamment avec la Ville de Saint-Priest et de Lyon, visent à guider son élaboration de manière pragmatique et opérationnelle, en combinant principes généraux, méthode de priorisation des activités, outils de suivi et modes de construction participative impliquant directement les agents des services.

A. Recommandations « macro » : principes généraux pour l'élaboration d'un PCA

Sur le fond, deux approches existent : une approche par indisponibilité, plus traditionnelle, et une approche par scénarios. Il nous apparaît préférable de privilégier cette seconde option, plus concrète pour les agents et plus directement utile en situation de crise. Dans cette logique, il est recommandé de définir des scénarios prioritaires. Le travail de fond repose ensuite sur la mise en place d'un tableau PCA, de type Excel, propre à chaque service. Ce tableau doit permettre de structurer la réflexion en identifiant les activités, la durée maximale d'interruption tolérable, ainsi que le niveau d'impact, évalué selon plusieurs critères avec une notation simple. À partir de cette analyse, il devient possible de déterminer le caractère essentiel ou non des activités, puis d'identifier les solutions en mode dégradé, les besoins en ressources humaines et les moyens nécessaires. Ce tableau devrait ensuite être décliné pour chacun des scénarios.

Par ailleurs, le PCA doit être un document rationnel, simple et lisible. Cela passe par une organisation par scénarios, mais aussi par un travail de construction avec les agents. Durant notre entretien avec des agents de la mission Gestion des Crises de la Ville de Lyon, il est apparu que ce travail est important en ce sens qu'il permet de formaliser des pratiques déjà existantes en les intégrant, mais aussi en mobilisant les agents, ce qui permet la construction d'une culture du risque à l'échelle de la collectivité.

Pour aborder la question de la gestion des risques au sein des services, dont certains sont parfois très peu familiarisés à ces questions, l'on peut envisager une introduction par des jeux de simulation, comme le jeu « Panne Panique » utilisé par la Ville de Lyon, qui consiste à simuler la gestion d'une coupure de courant de niveau national qui s'étend sur plusieurs jours. Cela peut constituer une première entrée pour les agents à la gestion de crise, tout en permettant de réfléchir à des solutions à apporter et comment réorganiser les services communaux, à quels services donner la priorité, etc. Ce type d'exercice permet de faire entrer les agents dans la démarche, de justifier leur implication et de développer des réflexes. Ce type d'exercice peut également être proposé aux directions générales, afin de favoriser leur adhésion.

Dans cette logique de faire participer les agents au processus de construction du PCA, nous préconisons donc une construction par direction voire par service, dans la mesure où les agents sont les plus à même d'adopter une posture réflexive sur leur propre activité et la notion d'essentialité de celle-ci. Ce conseil a également été souligné par Philippe Saunier, rédacteur du PCS de la Ville de Saint-Priest, qui préconisait de laisser chaque directeur de service définir l'organisation de son service de manière autonome, sans imposer de logique strictement hiérarchique. Dans un second temps alors, il s'agira de penser à une réorganisation des services en mode dégradé, avec de possibles restructurations entre services, afin d'homogénéiser la réponse face à la crise. La réflexion sera alors celle de la répartition des personnels. Pour cela, un processus de recensement des compétences disponibles au sein de tous les services serait idéal, bien que demandant une certaine charge de travail, afin de voir comment remobiliser quels agents dans quels services. Les cadres d'astreinte peuvent constituer un appui intéressant dans cette démarche, en raison de leur expérience des situations transversales et de leur capacité à proposer des solutions rapidement.

Dans le même temps, la construction du PCA doit permettre d'identifier les moyens réels dont dispose la commune. Cela concerne les effectifs mobilisables, les outils, les infrastructures, mais aussi les marchés publics et les ressources disponibles. Le PCA peut ainsi servir de base à un recensement global des moyens, qui serait également bénéfique dans le cadre du PCS.

In fine, le PCA peut être pensé comme un prolongement du PCS : là où le PCS organise la réponse immédiate à la crise, le PCA permet d'assurer la continuité du service public dans la durée.

C'est ainsi notamment grâce aux conseils de la Mission Gestion des Risques de la Ville de Lyon que nous sommes en mesure de recommander des mesures très concrètes dans le cadre de l'élaboration du PCA.

B. Privilégier une approche par scénarios, plus concrète et directement opérationnelle

Deux options sont généralement mises en place lors de la création d'un PCS. L'approche par indisponibilité est l'approche la plus classique. Elle consiste à réfléchir à ce qui se passe lorsqu'une ressource devient indisponible, sans forcément partir d'un événement précis. On se pose par exemple des questions comme : « Que fait le service si une partie importante des agents est absente ? », « Que se passe-t-il si les bâtiments municipaux ne sont plus accessibles ? », etc. L'idée est donc d'identifier les ressources essentielles (personnel, locaux, outils informatiques, etc.) et d'anticiper les solutions si ces ressources ne sont plus disponibles. Cette approche est assez analytique, mais elle peut rester assez abstraite pour les agents, car elle ne part pas d'une situation concrète.

L'approche par scénarios consiste au contraire à partir d'événements concrets de crise susceptibles de se produire sur le territoire, comme une canicule, une épidémie, un délestage électrique ou encore une cyberattaque. C'est donc à partir de ces scénarios qu'on va se demander quelles activités sont impactées, lesquelles doivent absolument continuer, comment les services vont se réorganiser en mode dégradé, etc. Nous estimons que cette approche peut être plus parlante et plus opérationnelle, dans la mesure où les agents peuvent plus facilement se projeter dans une situation réelle et réfléchir à ce qu'ils feraient réellement s'ils étaient confrontés à cette situation.

Il s'agirait donc de travailler sur des scénarios prioritaires, construire des fiches scénarios correspondant à ces situations, en se concentrant sur les cas les plus urgents à traiter.

C. A partir de scénarios prioritaires, construire un tableau PCA

Ce tableau type Excel permettrait à la fois d'énumérer les différentes activités du service (à structurer en activité, sous-activité, etc.). Le but serait alors pour chaque activité listée de déterminer sa durée maximale d'interruption (notion de délai d'interruption tolérable), l'estimation de l'impact de cette interruption (impacts financier, juridique, en termes d'image et d'impact politique, opérationnel, et en termes d'impact sur les usagers) par une note pour tous ces critères. Cela passe par l'évaluation jour par jour des impacts de l'interruption de cette activité. A partir de cette note, il s'agirait de déterminer le caractère essentiel ou non-essentiel de l'activité. Enfin, ce tableau comprendrait les solutions envisagées en mode dégradé pour ces activités, et l'estimation des besoins supplémentaires (besoins RH ou matériels).

Il serait intéressant d'utiliser ce tableau pour tous les scénarios et dans tous les services de la commune afin d'avoir une base de travail commune à toutes les directions.

Le but, à travers cette méthode, est d'objectiver les priorités. Déterminer quelles activités doivent absolument être maintenues en situation de crise implique en effet de faire des choix qui peuvent être délicats : cela revient, d'une certaine manière, à considérer que certaines missions — et donc parfois certaines fonctions exercées par des agents — sont plus essentielles que d'autres à un moment donné.

Justement, le fait de passer par une démarche de rationalisation, appuyée sur des critères explicites, permet de réduire cette part de subjectivité. L'utilisation d'une grille d'analyse, avec des critères tangibles et un système de notation, aide à rendre ces arbitrages plus transparents et plus compréhensibles. Les priorités apparaissent alors moins comme des décisions arbitraires que comme le résultat d'une méthode partagée.

Par ailleurs, le fait de faire travailler ensemble les agents au sein de chaque service dans ce processus joue un rôle important. Cela permet non seulement de mieux prendre en compte la réalité concrète du fonctionnement des services, mais aussi de favoriser une compréhension collective des choix qui sont faits. Cette démarche contribue ainsi à une meilleure appropriation du PCA par les agents, qui sont davantage en mesure d'adhérer aux décisions dès lors qu'ils ont participé à leur construction.

D. Ne pas construire le PCA de manière pleinement descendante

Un point qui nous semble particulièrement important concerne la manière dont le PCA doit être élaboré. Il nous paraît en effet essentiel de ne pas construire ce plan de manière uniquement descendante. Une démarche trop hiérarchique risquerait de produire un document formel, mais difficilement approprié par les services, et donc potentiellement inopérant dans la durée.

À l'inverse, il apparaît préférable de privilégier une démarche plus participative, en organisant des temps de travail directement au sein des services. L'objectif est que les agents puissent réfléchir eux-mêmes à la manière dont leur activité pourrait être réorganisée en mode dégradé en cas de crise. Ce sont en effet eux qui connaissent le mieux le fonctionnement concret de leur service, les contraintes opérationnelles, mais aussi les marges d'adaptation possibles.

Dans cette logique, plusieurs formats participatifs peuvent être envisagés. Par exemple, il est possible de mettre en place des fiches de travail qui circulent entre les agents, sur un modèle proche du « téléphone arabe » : chaque agent reprend la proposition formulée par le précédent, la complète ou l'améliore. Ce type de méthode permet de faire émerger progressivement une organisation réaliste et partagée, comme l'ont montré les travaux de la Mission Gestion des Risques de la Ville de Lyon. De la même manière, certaines fiches événements peuvent être travaillées collectivement afin de réfléchir ensemble aux réponses possibles face à différents types de situations de crise.

Pour structurer cette démarche, il peut être utile d'identifier dans chaque direction des référents PCA, qui ne sont pas nécessairement les directeurs, mais des agents impliqués, en mesure de porter la réflexion au sein de leur service. Leur rôle serait notamment d'animer les discussions, de coordonner la réflexion sur l'organisation en mode dégradé et de faire remonter les propositions.

Ces référents pourraient ensuite être réunis dans le cadre d'un comité technique dédié au PCA, se réunissant par exemple une fois par mois, afin de suivre l'avancement du travail, partager les difficultés rencontrées et assurer une certaine cohérence entre les différentes directions.

En parallèle, il paraît important de désigner une personne clairement en charge du PCA sur le long terme, afin d'assurer le pilotage global de la démarche, son suivi et sa mise à jour régulière. Idéalement, cette fonction devrait bénéficier d'un portage institutionnel clair et d'un soutien à un niveau suffisamment élevé de la collectivité, afin de garantir la continuité de la démarche dans le temps.

Enfin, un point souvent sous-estimé mais essentiel consiste à expliquer systématiquement aux agents le sens de la démarche. Le PCA peut facilement être perçu comme une contrainte administrative supplémentaire si ses objectifs ne sont pas clairement explicités. Au contraire, rappeler qu'il s'agit d'un outil destiné à permettre à la collectivité de continuer à assurer ses missions essentielles en situation de crise peut favoriser l'adhésion des agents et leur implication dans le processus. Pour cela, il peut être pertinent de commencer par acculturer les agents à la gestion de crise, avant même d'entrer dans des logiques trop techniques, comme vu en point A. via le jeu « Panne Panique » par exemple.

Conclusion

Pour conclure, notre mission portait sur deux objets : le premier, clairement défini comme prioritaire, consistait en la refonte complète du PCS, dans un souci d'opérationnalité et de plus grande facilité d'usage. Le deuxième, secondaire, était la présentation de recommandations pour l'élaboration d'un PCA. Nous nous sommes donc en premier lieu penchés sur la question du PCS, et celle du PCA est venue dans un second temps.

Ainsi, la refonte du PCS a nécessité un travail de recherche conséquent, d'une part sur les enjeux juridiques et sécuritaires qui découlent de l'objet PCS. Il a fallu réaliser un diagnostic complet, notamment en rencontrant différents acteurs municipaux concernés par le PCS, sur les points à modifier, les raisons qui faisaient qu'il n'était pas opérationnel et donc pas assez efficace, voire inutilisable. Il est apparu que le PCS original était non actualisé, incomplet, trop descriptif et peu organisationnel, comprenait des informations erronées et restait méconnu par une grande partie des agents municipaux. Au-delà du document lui-même, ce constat mettait en évidence un manque de coordination et de formation, les agents n'étant pas familiarisés avec la culture et les procédures de gestion des risques.

Cette analyse de terrain a été complétée par un important travail de recherche sur les principes du PCS en tant que document juridique d'action communale. Les documents institutionnels, tels que ceux rédigés par le ministère de l'Intérieur, par des préfectures, ou encore le DDRM, ont fourni un cadre concret pour analyser et améliorer le PCS, notamment en intégrant de nouveaux risques, qu'ils soient nucléaires, sanitaires, industriels ou cyber, tout en précisant clairement les rôles et responsabilités des acteurs communaux.

Parallèlement, nous avons jugé essentiel de mettre cette recherche de terrain en lien avec la littérature académique sur les enjeux qui découlent de la gestion de crise. En effet, nos recherches sur la résilience et la cognition en situation de crise ont mis en évidence l'importance de facteurs tels que la saillance, la simplification et l'ergonomie pour limiter les biais cognitifs, qui sont une donnée non négligeable pour prévoir une gestion de crise la plus efficace et rationnelle possible. Cette approche a guidé la conception d'un PCS que le commanditaire voulait intuitif et opérationnel, tout en fournissant un socle scientifique solide pour étayer nos recommandations et orienter leur mise en œuvre.

Cette phase de recherche a constitué le socle des choix de forme, de contenu et de structure du PCS. Selon nous, la combinaison de ces différentes sources a permis d'élaborer des recommandations qui apparaissent répondre au mieux aux attentes du commanditaire.

Ainsi, notre recommandation majeure porte sur l'aspect visuel du document, comme l'a souhaité la commune, et s'appuie également sur nos recherches sur la saillance et la simplification. Elle passe par une réorganisation du document par cellules, avec des livrets détachables, un code couleur, et l'application des principes de saillance via la typographie, les schémas et les fiches réflexes, afin de permettre une prise de décision rapide et de faire ressortir au maximum les informations essentielles.

Dans la même logique, nous avons prévu l'installation de grandes affiches pour améliorer la visibilité des informations cruciales, telles que l'organigramme, les cartes et les contacts d'urgence.

Pour répondre au constat que le document était peu organisationnel, nous avons revu la structuration de l'organisation de crise, notamment par l'ajout d'une nouvelle cellule visant à renforcer la coordination entre la main courante, le standard de crise et les différentes cellules, assurant ainsi un meilleur flux d'information au sein du PCC. Sur le plan organisationnel, nos recherches académiques nous ont également conduit à recommander la création d'un poste transversal d'appui, au sein de cette nouvelle cellule, capable de formuler des avis divergents afin de limiter le risque d'erreurs collectives. Enfin, sur le plan opérationnel, nous avons intégré, à la demande de la commune, de nouveaux risques auxquels la ville est de plus en plus susceptible de faire face (cyberattaques, attentats, gestion funéraire, etc.), ainsi que de nouveaux systèmes d'alerte, comme FR-Alert.

Au-delà de la simple refonte du PCS, nous avons voulu insister sur l'acculturation au risque, qui constitue selon nous la véritable valeur ajoutée de notre travail. Un livrable remis « tel quel » risquerait de tomber en désuétude, comme le précédent, s'il n'est pas accompagné de recommandations pour son utilisation, sa mise à jour et sa pérennisation.

Pour y remédier, nous avons fourni, à côté du PCS, un « mode d'emploi » destiné à accompagner la commune dans sa mise à jour régulière, afin que le document continue concrètement à être utilisé. Nous avons également souligné l'importance de la formation et de l'appropriation par les agents, via des exercices annuels, des exercices sur table ou des simulations pratiques. Plus largement, nous recommandons de diffuser la connaissance des risques et du PCS à l'ensemble des agents de la commune, et pas seulement aux directeurs membres du PCC, car la gestion de crise concerne tous les services. C'est aussi ce qui justifie le lien étroit avec le PCA.

En effet, dans un second temps, nous nous sommes penchés sur le PCA, en nous appuyant sur des recherches en littérature grise ainsi que sur des entretiens. Ces travaux nous ont permis de formuler des recommandations à la ville de Rillieux-la-Pape pour lancer l'élaboration de son PCA, afin d'assurer la continuité des services communaux en cas de crise. Nous proposons que la ville se base sur une approche par scénarios, procède à un recensement des moyens humains et matériels, et construise le PCA avec les agents des différentes directions, à travers réunions et travaux de groupe, afin d'identifier ensemble les activités essentielles et, in fine, les solutions en mode dégradé.

Une limite de notre travail vient du fait que nos constats reposent beaucoup sur l'idée que ce qui compte véritablement, c'est l'appropriation du PCS par les services. Idéalement, on aurait aimé associer davantage d'agents à la construction du plan pour bénéficier de leurs retours d'expérience et de leur connaissance du terrain. Cela n'a pas été possible, pour des raisons variées mais légitimes : contraintes de temps, organisationnelles ou choix des responsables de services. De plus, nous n'avons pas pu, encore une fois par contrainte de temps, tester le PCS de manière opérationnelle à travers des exercices réels, ce qui aurait permis de valider et d'ajuster certaines recommandations.

Cette limite souligne l'importance, que nous recommandons particulièrement pour le PCA, de placer les agents au cœur du processus d'élaboration. Impliquer les agents à cette étape cruciale permet non seulement de mieux prendre en compte les réalités opérationnelles, mais aussi de renforcer leur

engagement et leur sens de la responsabilité. Sans cette participation, on risque que le plan ne soit pas pleinement approprié par les équipes et perde en efficacité. Davantage de temps nous aurait permis de participer activement au sein des différentes directions pour construire concrètement l'organisation et identifier ensemble les activités essentielles et les solutions en mode dégradé. En l'état, nos recommandations restent à un niveau général : elles ne reflètent pas toutes les subtilités et spécificités que chaque service aurait pu apporter.

Ainsi, en résumé, la limite principale est le nombre restreint d'agents impliqués dans la construction du PCS, mais elle souligne aussi l'opportunité d'une démarche participative plus forte pour le PCA, indispensable à la continuité et à l'efficacité des services communaux en situation d'urgence.

Au-delà des recommandations formulées dans ce rapport, ce travail met également en lumière plusieurs questions qui pourraient faire l'objet de recherches plus approfondies. En effet, la refonte d'un PCS et la réflexion autour de l'élaboration d'un PCA ne se limitent pas à la production de documents opérationnels : elles renvoient plus largement à des enjeux d'organisation, d'appropriation par les acteurs et de diffusion de la culture du risque, aussi bien au sein de la collectivité qu'auprès de la population. Dans cette perspective, plusieurs pistes de recherche apparaissent particulièrement intéressantes à explorer.

Une première piste concerne la pérennisation de la culture du risque et l'apprentissage organisationnel au sein des collectivités. Dans ce rapport, nous insistons sur le fait qu'un document, même bien conçu et ergonomique, ne suffit pas à lui seul à garantir une gestion de crise efficace. Ce qui apparaît déterminant, c'est l'existence d'une culture du risque réellement partagée entre les agents, ainsi que l'intégration systématique des retours d'expérience dans les pratiques de la collectivité.

Cela amène à poser une question plus large : comment une collectivité peut-elle devenir une véritable « organisation apprenante » en matière de gestion de crise ? Autrement dit, comment maintenir dans la durée des réflexes et des savoir-faire liés aux situations de crise, alors même que ces événements restent relativement rares et que les équipes évoluent régulièrement avec le renouvellement des agents ? Cette question renvoie à des enjeux d'organisation, de formation, de transmission des connaissances et de mémoire institutionnelle, que nous avons commencé à aborder dans ce rapport mais qui pourraient faire l'objet d'un travail à part entière.

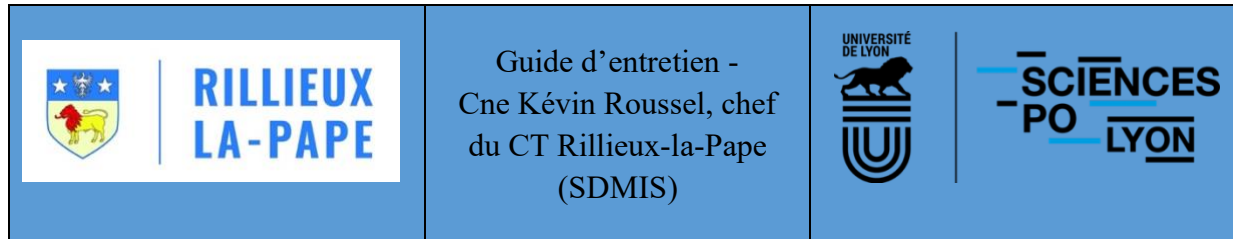
Enfin, si l'on dépasse une approche centrée uniquement sur l'organisation interne de la collectivité, une autre piste de réflexion pourrait porter sur la sociologie de l'alerte et la réception du risque par la population. Notre travail s'est principalement concentré sur l'ergonomie du PCS pour les agents municipaux, mais la question de la manière dont les messages d'alerte sont reçus et compris par une population diverse mériterait également d'être approfondie.

Dans le cas d'une commune comme Rillieux-la-Pape, marquée par des réalités sociales et territoriales différentes entre quartiers, il serait intéressant d'analyser comment les caractéristiques socio-économiques des habitants peuvent influencer la perception du risque, le rapport à l'autorité publique ou encore la compréhension des consignes en situation d'urgence. Cela pose plus largement la question de la conception d'une communication de crise inclusive, capable de toucher l'ensemble de la population, y compris les personnes les plus précaires ou celles confrontées à des barrières linguistiques ou encore numériques. Sans cette attention particulière, il existe un risque que certaines

catégories de la population deviennent des angles morts de la politique de sauvegarde, ce qui constitue un enjeu important pour l'efficacité globale de la gestion de crise à l'échelle locale.

En conclusion, l'enjeu pour la commune est désormais de faire vivre ces outils dans le temps, en les inscrivant dans une démarche plus large d'appropriation, d'apprentissage collectif et d'adaptation continue face aux risques.

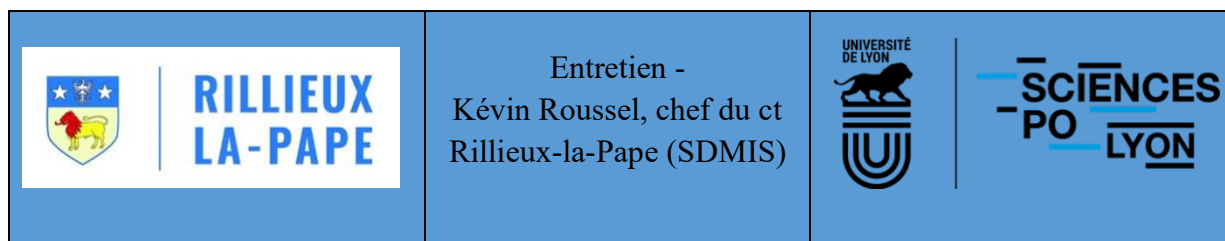
ANNEXES



Bonjour monsieur Roussel, merci d'avoir accepté de nous donner de votre temps, nous sommes des étudiants en quatrième année à Sciences Po Lyon, dans le cadre d'un projet de la Public Factory, pour refonder en profondeur le PCS de Rillieux-La-Pape.

Questions :

- Avez-vous participé à un exercice de sécurité civile avec l'activation du PCS, si oui pouvez-vous nous en dire plus ?
- Avez-vous eu besoin du maire lors d'interventions courantes ou de grande envergure ? Est-ce que cette collaboration s'est faite de manière optimale selon vous ?
- Nous souhaiterions, à l'initiative de Rillieux, inclure l'événement "rupture de canalisation gaz" qui correspondrait à une "PGR". Sur ce type d'événement, quelles sont vos besoins quant à la présence du maire et des services de la mairie, ex : panneaux messages variables, diffusion alerte, FR-Alert ?
- Comment s'organise l'alerte du maire à partir d'une mission "pompiers", par exemple, ont-ils accès à Smartemis (plateforme numérique des opérations de pompiers) ?
- Nous souhaiterions également intégrer un volet violences urbaines/attaque de bâtiment public, aussi pouvez-vous nous indiquer en particulier lors des émeutes de 2023 à quelle intensité vous avez été mobilisé, si vous avez fait l'objet d'attaques, sur les véhicules ou/les bâtiments ?
- La caserne est-elle dotée de spécialités ?
- Épizootie (moustique tigre, rat, bovins, ovins, oiseaux) : quel serait le rôle de votre caserne dans le cas d'une épizootie ? Ou de zoonose comme Zika ou Chikungunya, ou Dengue ?
- Dans le cadre du plan ORSEC hébergement-restauration, avez-vous des actions particulières à mener ? Dans le plan eau potable également ?
- Quels sont les points forts et points faibles du PCS actuel ?
- Avez-vous des retours sur la participation de la population aux exercices ou aux alertes passées ?
- Quels types de formation ou d'information le personnel communal devrait-il recevoir pour mieux collaborer avec les pompiers ?



- 1. Avez-vous participé à un exercice de sécurité civile avec l'activation du PCS, si oui pouvez-vous nous en dire plus ?**

Oui, il a participé à l'exercice qui a eu lieu à Pyragric. Il a constaté qu'il y avait des incertitudes quant au périmètre du rôle de chacun au sein de l'exercice. Le PCS n'a pas vraiment été utilisé et chacun faisait les tâches dans lequel il était à l'aise. Cela a conduit à ce que certaines tâches soient faites deux fois et d'autres pas faites. En dehors de l'exercice, le PCS n'a jamais été activé pour une situation réelle.

- 2. Avez-vous eu besoin du maire lors d'interventions courantes ou de grande envergure ? Est-ce que cette collaboration s'est faite de manière optimale selon vous ?**

Le maire ne fait pas partie de la cellule de crise du PCS mais est sur le terrain avec la presse. La collaboration ne se fait pas avec lui.

- 3. Nous souhaiterions, à l'initiative de Rillieux, inclure l'événement "rupture de canalisation gaz" qui correspondrait à une "PGR". Sur ce type d'événement, quelles sont vos besoins quant à la présence du maire et des services de la mairie, ex: panneaux messages variables, diffusion alerte, FR-Alert**

Le maire ne se déplace pas tout le temps pour les PGR. De plus, le risque de canalisation de gaz est à inclure seulement s'il y a d'importants tuyaux dans la ville. Il faut donc regarder le plan des canalisations de gaz. S'il y a seulement des petits tuyaux, cela ne conduira pas à une crise majeure. Les fuites de gaz arrivent très souvent et sont très bien gérées.

- 4. Comment s'organise l'alerte du maire à partir d'une mission "pompier", par exemple, ont-ils accès à Smartemis ?**

Quelques élus, le maire et quelques membres de la PM ont accès au système Smartemis (plateforme numérique des opérations de pompiers).

- 5. Nous souhaiterions également intégrer un volet violences urbaines/attaque de bâtiment public, aussi pouvez-vous nous indiquer en particulier lors des émeutes de 2023 à quelle intensité vous avez été mobilisé, si vous avez fait l'objet d'attaques, sur les véhicules ou/les bâtiments ?**

La caserne de pompiers n'a jamais fait l'objet d'attaques. Il trouve cela intéressant de l'intégrer dans le PCS du fait de l'importance de ce volet dans la ville. (A voir le cadre légal)

6. La caserne est-elle dotée de spécialités ?

La caserne est spécialisée dans les feux de forêts et possède un bateau de reconnaissance et de sauvetage à quai sur la Saône. Pour les feux de forêts le camion est plutôt destiné à partir en renfort sur le reste du département et en mission constituée hors du département (colonne feux de forêts).

7. Epizootie (moustique tigre, rat, bovins, ovins, oiseaux) : quel serait le rôle de votre caserne dans le cas d'une épizootie ? Ou de zoonose comme Zika ou Chikungunya, ou Dengue ?

Il trouve cela pas nécessaire d'intégrer dans le PCS le risque de zoonose car, selon lui, cela ne se limiterait pas au frontière d'une commune. Il pense la même chose pour l'épizootie. (Il faut voir si on garde l'épizootie dans le PCS). Les deux exemples devraient plutôt être présents dans le Plan Intercommunal de sauvegarde.

8. Dans le cadre du plan ORSEC hébergement-restauration, avez-vous des actions particulières à mener ? Dans le plan eau potable également ? Il y a-t-il assez de CARE ?

Pour l'hébergement et la restauration, c'est la sécurité civile qui gère et qui est activé à l'aide du site PC. Pour l'hébergement d'urgence, la mairie sollicite principalement les bailleurs sociaux. A Rillieux, c'est Dynacité. Concernant les CARE, il ne sait pas s'il y a une obligation/ un taux de CARE minimum en fonction de la population.

9. Quels sont les points forts et points faibles du PCS actuel ?

Le PCS n'est pas assez visuel et synthétique. Il y a aussi le problème que tout le monde est sur un document.

10. Avez-vous des retours sur la participation de la population aux exercices ou aux alertes passées ?

La population n'a jamais participé à des exercices. La RCSC est à l'état embryonnaire, c'est donc plus un projet à concrétiser avec le temps, il faut l'agrandir et l'intégrer dans les exercices.

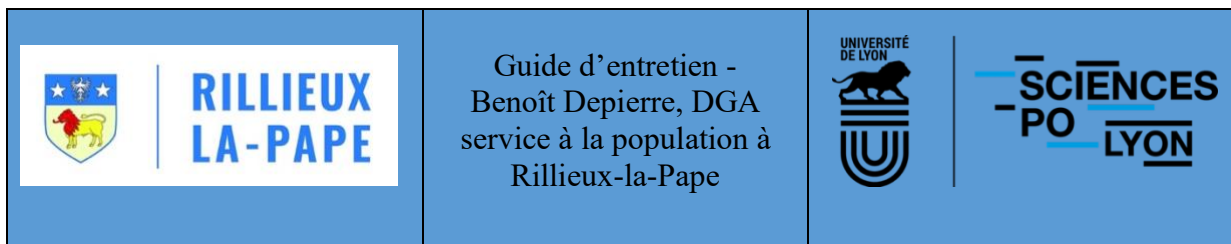
11. Quels types de formation ou d'information le personnel communal devrait-il recevoir pour mieux collaborer avec les pompiers ?

Les pompiers effectuent une formation tous les ans pour les élus dans le cadre de la Journée de sensibilisation à la gestion de crise. Ce n'est pas une formation avec une assiduité obligatoire mais

elle est fortement recommandée. Selon lui, cette formation devrait être préalable à l'activation du PCS. La formation des membres de la réunion de crise est hyper importante.

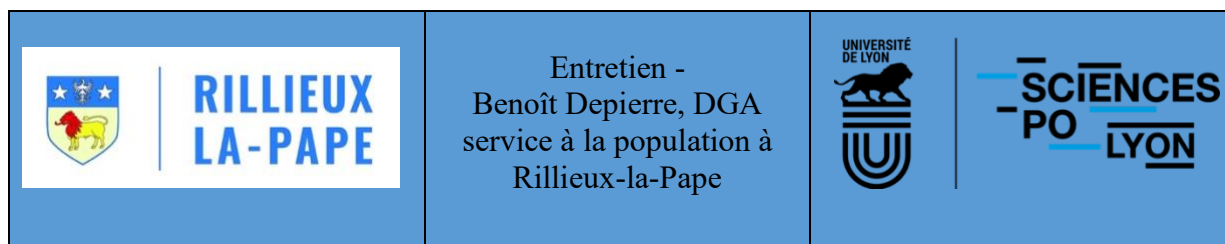
En définitive, un bon PCS doit être contenir des fiches réflexes et acteurs synthétiques, concrètes et visuelles. Il conseille que cela soit sous forme de fiche détachable pour que chaque acteur ait son rôle en face de lui. Le sommaire doit être particulièrement visuel et synthétique (max 1 page), car c'est un des points les plus importants. Le PCS doit être mis à jour hyper régulièrement. Une fausse information peut rendre une crise bien plus difficile à gérer. Il faut bien penser à la durabilité du PCS. Selon lui, il faut faire simple et organiser les cellules du PCS avec des tâches génériques. C'est le RAC qui organise les différentes cellules. Il faut qu'il y ait un système d'astreintes des élus ou de rappel pour éviter que le maire ait 30 personnes à appeler en même temps. Cela peut se faire via un automate ou un groupe WhatsApp. (Cela serait plus à intégrer dans le PCA).

Il souligne que l'usine Cotelte a fermé, donc il faut l'enlever du PCS. Il souhaite être intégré dans la co-production du PCS courant janvier, pour apporter un regard différent que celui de la PM ou des élus.



- Est-ce que vous avez directement en contact avec PCS ? Si oui, qu'est ce qui fonctionnait et qu'est-ce qu'il ne fonctionnait pas ? Avez-vous des conseils pour que le PCS soit plus opérationnel ?
- Quelle est la place du DGA aux services à la population dans la gestion de crise communale ?
- Quelles directions ou services municipaux doivent être étroitement associés à la mise à jour du PCS ?
- Comment fonctionnent la Réserve communale et comment la développer ?
- Est-ce que la Réserve Communale est en contact avec le PCS ? Sinon, qui est-ce qui gère et donne les consignes à la réserve ?
- Quels sont les nouveaux risques à prendre en compte et comment les prendre en compte ? Notamment, sur la question de la distribution d'iode ?
- Existe-t-il des zones ou publics particulièrement vulnérables à prendre en compte (EHPAD, écoles, quartiers isolés, ... spécifique à Rillieux ?). Est ce qu'il faut les prendre en compte dans le PCS ? Est-ce qu'il faut prendre en compte les PPMS de Rillieux la Pape ?
- Comment adaptez-vous l'information aux publics vulnérables (personnes âgées, enfants, handicapés) ?
- Etant donné que la Ville n'a pas de PCA, comment réorganiser les services en cas de crise pour la création de ce dernier ?
- Etant donné qu'une partie de votre mission, c'est s'assurer que les services à la population (état civil, accueil, aide aux citoyens) restent opérationnels pendant la crise, quels sont vos conseils pour la création d'un PCA ? Comment définissez-vous les missions qui doivent absolument être maintenues et celles qui peuvent être suspendues ?
- Comment communiquez-vous avec les agents municipaux pendant une crise pour coordonner leurs actions ?
- Comment informez-vous les habitants des services qui restent ouverts et de ceux qui sont suspendus ?
- Quel est votre rôle dans l'information à la population en cas de crise ?
- Avez-vous des conseils pour préparer les habitants à réagir correctement ?

- Avez-vous des chiffres sur les capacités d'hébergement et de ravitaillement ? Quel est le matériel disponible et est-ce que l'aide des autres communes est possible ? Y-a-t-il un pourcentage de population obligatoire qui doit pouvoir être accueilli ?



Benoît Depierre, Directeur Général Adjoint des Services à la Population (DGASP) : chargé de coordonner et de diriger les services de la collectivité liés aux affaires sociales, à l'éducation, à la petite enfance, à la jeunesse, aux sports et aux loisirs. Il travaille sous la responsabilité du Directeur Général des Services (DGS).

Emilie Lechali : chargée des questions de logement notamment sur les questions d'accès au logement.

1. Est ce qu'il est/a été direct en contact avec PCS ? Si oui, qu'est ce qui n'allait pas (bons/mauvais points) ?

Les deux personnes interrogées n'ont jamais pris connaissance du Plan Communal de Sauvegarde (PCS). Un seul exercice de gestion de crise a été organisé dans la commune, pendant lequel le PCS n'a pas été utilisé.

→ L'exercice de simulation risque incendie à Pyragric est allé dans tous les sens.

2. Conseils pour que le PCS soit plus opérationnel ?

L'idée de M. Depierre est que le PCS soit chapitré par risque. Chaque expert d'un risque devrait bien connaître la fiche correspondante, avec des entrées spécialisées sur la plateforme Corpus. Dès lors, tous les agents communaux n'auraient pas à avoir en tête l'intégralité du document, ce qui serait impossible. Aussi, cela faciliterait la répartition des rôles et des tâches lorsqu'une crise se déclenche. De plus, il faudrait mettre en place une réunion annuelle de mise à jour du PCS afin d'éviter qu'il ne devienne obsolète.

Enfin, des exercices devraient être mis en place pour habituer les effectifs à ce genre de situations et enrichir leur culture de gestion de crise. Aussi, nommer quelqu'un qui soit chargé de l'actualisation de PCS avec une relecture régulière et une actualisation chaque année.

Madame Lechali propose qu'un document commun soit partagé par tous les fonctionnaires pour éviter que les personnes répètent les mêmes tâches (notamment via Intranet, sous format interactif), afin que les agents puissent retrouver où en est le suivi d'une famille et enfin avoir une trace de ce qu'il s'est passé pour le futur.

3. Quelle est la place du DGA aux services à la population dans la gestion de crise communale ? Comment se déroule une crise (exemples) ?

M. Depierre nous a donné deux exemples de crise qu'il a connu puisqu'il n'est en poste à Rillieux-la-Pape que depuis 1 an et demi. Auparavant, il travaillait avec M. Damato à Vénissieux.

La première crise qu'il a connue est celle des émeutes de 2023. La seconde concerne le récent incendie d'un immeuble suite à un clip de rap qui a dégénéré. L'incident s'étant déroulé le samedi, on a reproché à la commune de ne pas avoir appelé les familles pendant 48 heures. Puis, une réunion s'est déroulée le lundi tandis qu'une visite d'un membre du gouvernement avait lieu ce jour-ci. Une cellule

psychologique a été mise en place à partir de mercredi car le mardi était férié (alors qu'ils sont hyper réactifs une fois appelés).

Son impression était que le personnel communal était assez désordonné. Pas de rôle de coordination de la Direction Générale des Services, donc manque de coordination entre les agents. Cela est notamment dû au fait qu'il n'y a pas de chef désigné en cas de crise, qui serait à même de diriger, de mettre en place le PCS et de répartir les tâches. Ainsi, tout le monde prend des initiatives et leurs actions se répètent parfois.

4. Quelles directions ou services municipaux doivent être étroitement associés à la mise à jour du PCS ?

Tous les services devraient être associés, à part le service chargé de la culture selon M Depierre.

- Développement social (solidarité) → attention aux personnes vulnérables
- Logement (reloger) + partenaires
- Police Municipale
- Collègues qui gèrent les salles → locations + salles de sport
- Service communication

Dans tous les cas, il faudrait réfléchir au réemploi de l'ensemble des fonctionnaires en cas de crise. Par exemple, les agents travaillant dans le domaine de la culture pourraient être employés pour faire des animations à l'intention des plus jeunes si les parents sont retenus.

5. Réserve communale (fonctionnement/comment développer)

Un groupe de bénévoles a déjà été identifié au sein de la Maison de la Ville locale, mais leur mobilisation en cas de crise n'a vraisemblablement pas encore été étudiée.

M. Depierre nous a donné le contact de son collègue qui s'en occupe spécifiquement pour en savoir plus sur cette question : Jamel Mehichi (06.46.53.62.77)

6. Nouveaux risques à prendre en compte : question de la distribution d'iode

- Feux (volontaires ou non) → accentuation du risque avec densification des habitats
- Emeutes, casses, incendies volontaires
- Effondrements (route de Strasbourg, beaucoup de passage et vieux bâtiments → déjà 2 écroulements)
- Pandémies
- Nucléaire (Saint-Vulbas) → organiser distribution iode

7. Existe-t-il des zones ou publics particulièrement vulnérables à prendre en compte (EHPAD, écoles, quartiers isolés, ... spécifique à Rillieux ?) => est ce qu'il faut les prendre en compte du coup dans le PCS ? PPMS (Plan Particulier de Mise en Sécurité pour les écoles) de Rillieux la Pape ?

Cela concerne la Direction des politiques éducatives. Par mesure de précaution, le document est présenté une fois par an et des tests sont réalisés chaque année.

M Depierre nous donne le contact de son collègue Henri Torrès chargé de l'éducation (06.62.93.58.97) si nous voulons en savoir plus sur le PPMS.

8. Comment adaptez-vous l'information aux publics vulnérables (personnes âgées, enfants, handicapés) ?

- Gros potentiel de personnes âgées : EHPAD + logements Senior
- 50% de la population vit dans quartiers populaires ⇒ importance du Centre Communal d'Action sociale, car très compliqué pour certains de rebondir (a été constaté suite à l'incendie récent)
- Handicapés : sont employés par certaines entreprises + construction d'un bâtiment spécialisé à prendre en compte

9. Sous quelle forme aimeriez-vous pouvoir consulter le PCS ?

Il faut qu'il soit dématérialisé et interactif, par exemple sur Corpus. Il faudrait qu'on puisse cliquer sur des entrées correspondant à un risque pour faciliter sa navigation.

10. PCA : Vu qu'il n'y a pas de PCA actuellement, comment réorganiser les services en cas de crise ?

Vénissieux : document a changé puis encore un autre → géométrie variable

1 personne par service pour assurer le PCA (Emmanuel Damato qui s'en chargeait à Vénissieux)

Classification des services : toute la DGA doit être mobilisée (service à la population) → qui reste ? quoi mettre en place ?

11. Comment communiquez-vous avec les agents municipaux pendant une crise pour coordonner leurs actions ?

Soit ils se retrouvent dans une même salle de crise, qui n'est par ailleurs pas définie et c'est un problème, soit ils s'appellent au téléphone. C'est mieux de mobiliser directement un lieu de cellule de crise car communication par téléphone n'est pas efficace car aucune coordination ⇒ Pendant les crises récentes, le DGSP a reçu plusieurs appels pour la même chose.

Service Action Sociale → historique lointain, retour d'expérience avec M. Anionon (06. 60. 03. 47. 98)

12. Rôle dans l'information à la population en cas de crise ?

C'est géré au niveau du Cabinet du Maire ⇒ Monsieur Depierre nous donne le contact de la directrice de la communication Madame F. Coudeyrat (06.83.68.48.46) et le chargé de la relation avec la presse Monsieur T. Vincendot (06.84.83.35.18).

Parfois les infos passent à la trappe, la procédure doit être plus claire et il faut activer une cellule d'appels → appels aux usagers (pas comme incendie où ils ont attendu 48 heures).

13. Chiffre sur les capacités d'hébergement et de ravitaillement ? matériel disponible (aide des autres communes aussi possible) ? Y-a-t-il un pourcentage de population obligatoire qui doit pouvoir être accueilli ?

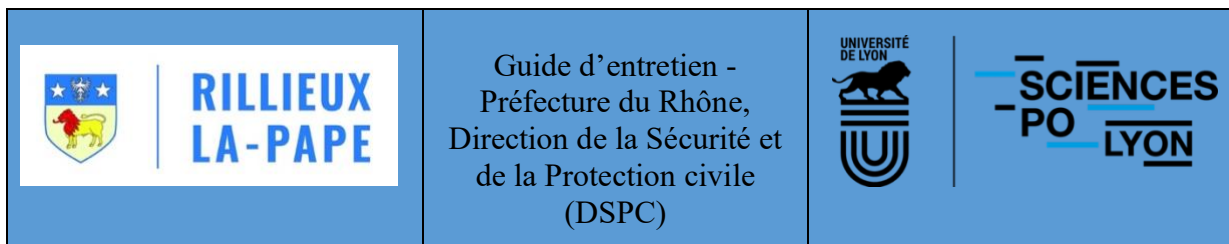
Il n'y a pas de bâtiment d'accueil d'urgence défini au préalable, se fait au cas par cas donc travail avec les bailleurs. Parfois cela relève de la compétence de l'Etat et pas de la commune + voir avec assurances.

Il n'y a pas de chiffres précis sur les capacités d'hébergement. En cas de crise, les différentes sociétés de bailleur sont contactées pour trouver des solutions. En fonction du nombre de personnes à reloger, des salles communales peuvent être réquisitionnées. A ce titre, les agents en charge de la vie sportive de la commune peuvent s'avérer indispensables si un gymnase est nécessaire par exemple.

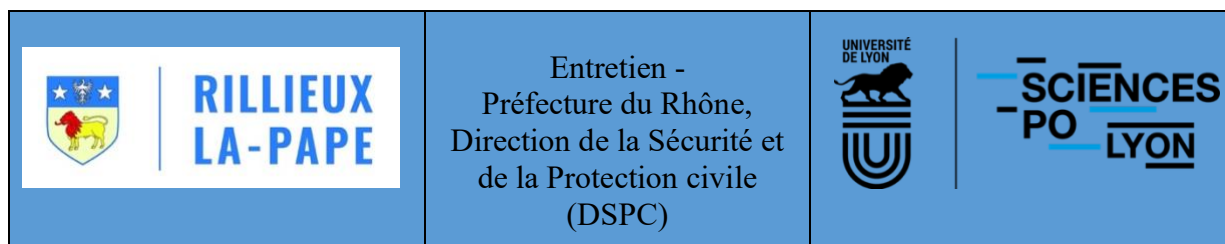
La commune prévoit que des solutions très provisoires en attendant la prise de contact avec l'assurance.

Le centre aéré peut héberger environ 20 personnes.

IMPORTANT : Discours commun + suivi $\Rightarrow$ savoir quel service dit/fait quoi.



- Quelle articulation entre le rôle de la préfecture et celui de la commune dans le cas d'une crise ? -> Comment se réalise la prise de contact entre la commune et la préfecture dans le cadre de la gestion d'une crise ? Quel service doit être contacté, dans quelle situation la préfecture doit être contactée et comment (standard ?)
- Quel est le moyen de diffusion d'alerte à privilégier en termes d'efficacité ? (FR-Alert, SAIP, sirènes ?) → p. 43 du PCS
- Le PCS doit-il intégrer de nouveaux risques émergents (ex. cyberattaque, mouvement de foule, sécheresse, violences urbaines notamment) ? Ou plutôt rester sur les risques mis en avant dans DDRM ?
- Quelles ressources pourriez-vous nous fournir dans le cadre de la rédaction d'un PCS ? (plans, etc.) Notamment des documents sur lesquels vous vous êtes appuyés pour la rédaction des Fiches spécifiques du plan ORSEC ?
- Pourriez-vous nous communiquer le volet concernant Rillieux-La-Pape dans le plan ORSEC hébergement-restauration ?
- Comment sont organisés les exercices conjoints entre la Préfecture et la Commune de Rillieux-la-Pape ? Certains sont-ils prévus prochainement ? Quels sont les retours qui sont tirés de ces exercices ? Pourrions-nous participer à un prochain exercice ?
- Pour conclure, quelle serait la chose la plus importante à savoir dans la gestion des risques ? Quelles sont les bonnes pratiques et les erreurs à éviter ?



Nathalie Bérat : chargée d'organisation des exercices de sécurité civile, contrôle et suivi des PCS, PICS et DICRIM.

Contexte : rencontre organisée avec le personnel de la préfecture, si l'entretien devait se réaliser avec Mme Marie Pauget, c'est Mme Nathalie Bérat qui est finalement chargée de notre accueil en raison d'un empêchement.

Cette dernière nous permet de réaliser une visite du Centre Opérationnel Départemental et nous confie un certain nombre de documents avant de commencer l'entretien.

1. Quelle articulation entre le rôle de la préfecture et celui de la commune dans le cas d'une crise ?

Ainsi selon les informations délivrées par la préfecture, le maire, lors d'une crise, occupe la fonction de directeur des opérations. Toutefois, dans le cas d'événements particulièrement importants (et dans le cas où le maire est débordé par la crise), il apparaît que la commune est tenue de faire le lien avec la préfecture pour l'avertir de l'événement afin que le préfet prenne en charge la conduite des opérations en prenant le relais en tant que directeur des opérations.

Dans tous les cas, il est bien de prévenir la préfecture via le numéro d'urgence afin qu'ils soient au courant et se tiennent prêts si leur intervention est nécessaire par la suite.

S'agissant du lien avec la préfecture, nous remarquons que le numéro fourni par le PCS de la commune de Rillieux-la-Pape est celui du standard de la préfecture. Ainsi dans le cas d'un événement se réalisant en dehors des heures de bureaux, ce numéro ne sera pas joignable.

Il convient ainsi d'inscrire le numéro d'astreinte du service de veille en matière de sécurité civile qui est le suivant : 06 12 47 05 20. Ce dernier permettra d'être ainsi en lien avec les services chargés de la gestion des crises et de s'adresser aux autorités compétentes.

2. Quel est le moyen de diffusion d'alerte à privilégier en termes d'efficacité ?

Selon la personne interrogée, l'alerte qui doit être déployée dépend directement de la taille de l'événement, afin de choisir le mode de communication qui soit adapté.

Si la commune souhaite par exemple utiliser le mode d'alerte, FR-Alert, il faut en sens demander à la préfecture de mettre ce dernier en place, donc pour des événements avec une certaine importance quand même. Il convient de préciser que ce dernier n'est pas particulièrement fiable en fonction du périmètre établi pour l'alerte : l'alerte est envoyée aux téléphones à travers la borne téléphonique située à proximité, pour autant certaines personnes non concernées pourraient recevoir cette dernière alors que d'autres non.

Il faut toutefois faire la différence entre l'alerte qui vise à alerter la population d'un danger ou d'un risque imminent alors que la communication vise à informer la population en général, ainsi que la presse de l'avancée de la gestion de la crise.

Il est vrai que les moyens d'alerte préconisés par le PCS de Rillieux-la-Pape, notamment le porte à porte, ne sont pas les plus efficaces et il serait bien d'inclure par exemple la diffusion d'un message par haut-parleur équipé sur une voiture qui effectue des rondes, mode bien plus efficace de diffusion du message.

3. Le PCS doit-il intégrer de nouveaux risques émergents (cyberattaque, mouvement de foule, sécheresse, violences urbaines notamment) ? Ou plutôt rester sur les risques mis en avant dans DDRM ?

La personne interrogée nous prévient dans un premier temps que l'aspect des violences urbaines ne rentre pas dans le cadre du PCS, du fait que ces dernières sont liées à la sécurité publique et ne relèvent pas de la sécurité civile.

Il est pertinent de se pencher sur la question des attaques terroristes. Il est évoqué que nous puissions nous inspirer du document qui est établi en matière de gestion des risques et de sécurité civile dans le département pour prendre en compte ces risques émergents (attentats par exemple), en comparant à ce qui serait adapté aux événements observés ou susceptibles d'être observés dans la commune. Mme Bérat note toutefois la question concernant la prise en compte des cyberattaques dans les risques émergents, et souligne que c'est un risque dont on parle trop peu.

4. Pouvez-vous nous communiquer le volet concernant Rillieux-La-Pape dans le plan ORSEC hébergement-restauration ?

Dans un premier temps, il semble que le plan ORSEC ne peut nous être communiqué du fait de la confidentialité de ce document.

La personne interrogée tient toutefois à souligner que nous pouvons nous adresser aux services de la commune afin d'avoir une cartographie complète des capacités d'hébergement et de restauration, notamment un accès au document qui répertorie les Centres d'Accueil et de Regroupement (CARE). En effet, les questions de capacité des lieux d'hébergement, l'équipement présent dans ces lieux, etc, semblent apparaître comme primordiales dans le cadre de la rédaction d'un PCS.

Il faut ainsi répertorier précisément les lieux possibles d'hébergement, leur capacité d'accueil mais également les équipements disponibles dans la commune, même les équipements d'entreprises privées qui peuvent être réquisitionnés et éventuellement si besoin des équipements que d'autres communes peuvent prêter à Rillieux-la-Pape.

5. Comment sont organisés les exercices conjoints entre la Préfecture et la Commune de Rillieux-la-Pape ? Certains sont-ils prévus prochainement ?

Mme Bérat semble assez interrogative face à cette question, et nous souligne que cette réponse pourrait être notamment apportée par la commune. Il convient de noter que des exercices peuvent être réalisés en partenariat avec la préfecture mais également par les communes et leurs services propres sans intervention des autorités préfectorales.

S'agissant de l'organisation de ces exercices, ces événements prennent forme à travers plusieurs exercices, afin de permettre de fixer un scénario, un plan d'action et enfin un retour d'expérience une fois l'exercice réalisé. Ce retour d'expérience vise ainsi à permettre de souligner les axes d'amélioration pour les services face aux éventuels dysfonctionnements. Il peut ainsi sembler utile de

demander à la commune, les éventuels retours d'expériences qui leur ont été transmis ou qui ont été rédigés par leurs soins.

Donc si l'exercice est prévu par la préfecture, ce sont eux qui organisent tout mais la commune a quand même toujours son mot à dire.

1ère réunion : petit comité, on discute le scénario

2e réunion : tous les services concernés par le scénario doivent être présents (souvent une troisième réunion est organisée avec de nouveau tous les services)

1 retour à chaud sur le lieu de l'exercice

1 retour un mois et demi plus tard en préfecture, chacun fait remonter ses observations, un plan d'action et des éventuels points d'amélioration avec échéance qui peuvent aussi permettre d'améliorer le PCS

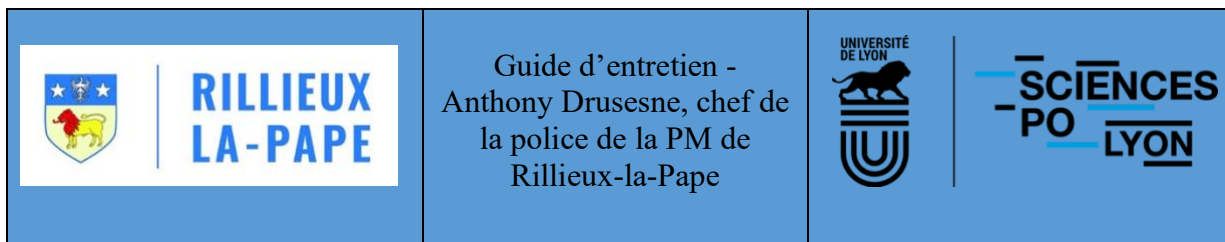
⇒ il serait intéressant de questionner la commune sur ces compte rendus

6. Avez-vous des idées de mesures afin de développer une culture du risque en collectivité notamment au sein des services de la commune ? Et comment rendre un PCS plus opérationnel ?

S'agissant de cette question, la personne interrogée souligne que selon son point de vue, il pourrait sembler pertinent de réaliser un PCS en rédigeant en priorité les fiches d'actions (qui fait quoi, comment, etc) qui pourraient apparaître au début de ce document pour rappeler les rôles des personnes et des services concernés.

Selon Mme Bérat, il apparaît également utile de mettre en forme ce document en s'appuyant sur une sorte de classeur avec des étiquettes pour chaque partie sur la tranche de ce dernier afin de permettre l'ouverture du document au bon endroit (fiches actions, annuaires).

Enfin, selon la personne chargée de l'entretien pour la préfecture, il semble également intéressant de s'atteler aux développements de la partie faisant un rapport des différents moyens techniques mobilisables ainsi que de mettre en place un annuaire à jour.



1. Organisation et coordination

- Quelle est la structure actuelle de la Police Municipale en situation normale (effectifs, répartition des rôles, astreintes) ?
- En cas de crise, comment s'organise la chaîne de commandement ? Existe-t-il un plan interne spécifique à la PM ?
- Quelle est la coordination avec la mairie, la police nationale, les pompiers et la préfecture ?
- Disposez-vous d'un officier ou d'un référent sécurité civile désigné ? Que pensez-vous du PCA actuel ? Est-il utilisé et adapté ?
- Quelles améliorations seraient nécessaires ?

2. Typologie des risques et priorités d'intervention

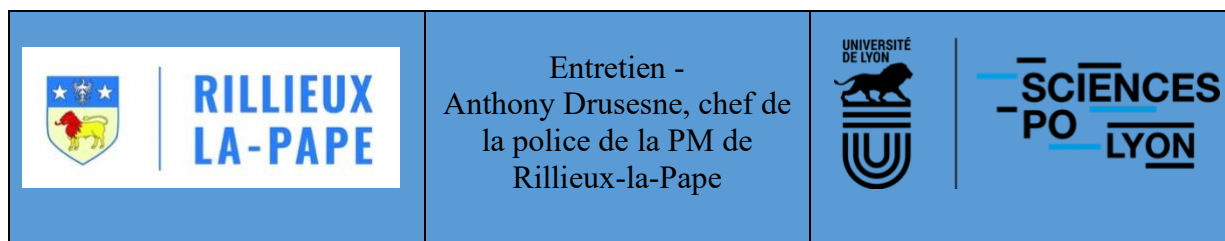
- Quels types d'événements la PM a-t-elle déjà eu à gérer ? (inondations, accidents, tensions sociales, etc.)
- Quels scénarios cumulés pourraient survenir sur la commune ?
- Quelles zones ou infrastructures sont considérées comme sensibles ou stratégiques ?
- Quels services municipaux doivent impérativement rester opérationnels ?
- Quels sont, selon vous, les scénarios les plus probables ou critiques ?

3. Communication et coordination en situation de crise

- Quels moyens de communication sont utilisés entre la PM, la mairie et les autres services ?
- En cas de rupture des réseaux, quelles solutions de secours existent ?
- Comment la PM relaie-t-elle l'information à la population ?
- Quel est le rôle du CSU en situation de crise ?
- Existe-t-il une solution de repli si le CSU est indisponible ?
- Est-il envisageable de déplacer le PC de crise ?
- Quels sont les liens avec la police nationale ?

4. Retour d'expérience et besoins

- Avez-vous déjà participé à des exercices de crise ou des simulations PCS ?
- Quelle est la place de la Réserve Communale de Sécurité Civile ?
- Quelles difficultés majeures avez-vous rencontrées lors de situations d'urgence ?
- Quels besoins ou améliorations identifiez-vous pour renforcer la coordination et la réactivité ?



Bonjour, merci d'avoir accepté de nous accorder de votre temps. Nous sommes des étudiants en quatrième année à Sciences Po Lyon, dans le cadre d'un projet de la Public Factory, visant à refonder en profondeur le PCS de Rillieux-la-Pape.

1. Quelle est la structure actuelle de la Police Municipale en situation normale (effectifs, répartition des rôles, astreintes) ?

La Police Municipale compte actuellement 31 policiers municipaux de terrain et prévoit le recrutement de 9 agents supplémentaires, avec une organisation comprenant des sections de jour et de nuit ainsi qu'une unité motocycliste et des auxiliaires canins, et un fonctionnement continu du lundi au dimanche de 07h00 à 02h00.

2. En cas de crise, comment s'organise la chaîne de commandement ? Existe-t-il un plan interne spécifique à la PM ?

Le chef de la Police Municipale et son adjoint assurent une astreinte téléphonique permanente et prennent en charge la gestion de crise en assurant la remontée d'information et la mobilisation des effectifs nécessaires.

3. Quelle est la coordination avec la mairie, la police nationale, les pompiers et la préfecture ?

La coordination repose sur une remontée d'information vers les autorités municipales et s'appuie sur des outils de communication partagés avec la police nationale, une interconnexion avec les pompiers via le CSU et l'accès à l'application SMARTEMIS, tandis que les relations avec la préfecture passent exclusivement par les autorités municipales.

4. Disposez-vous d'un officier ou d'un référent sécurité civile désigné ?

Un référent sûreté est désigné au sein du service en la personne du chef de service affecté au CSU, et la collectivité dispose également d'une référente sécurité et accessibilité au sein de la direction cadre de vie.

5. Que pensez-vous du PCA actuel ? Est-il utilisé et adapté ? Quelles améliorations seraient nécessaires ?

Le PCA actuel est jugé obsolète et nécessiterait d'être rendu plus intuitif, structuré par thématiques, fondé sur des fiches réflexes et enrichi par des informations opérationnelles telles que les capacités d'accueil, les points sensibles et les ressources matérielles.

6. Quels types d'événements la PM a-t-elle déjà eu à gérer ?

La Police Municipale intervient notamment dans des opérations de sécurisation d'axes de circulation, en particulier aux abords du Rhône.

7. Quels scénarios cumulés pourraient survenir sur la commune ?

Plusieurs scénarios cumulés sont envisagés, notamment des explosions avec nuage toxique, des inondations accompagnées de pannes électriques, des violences urbaines associées à des incendies ou des victimes, ainsi que des accidents majeurs ou des contaminations d'infrastructures critiques.

8. Quelles zones ou infrastructures sont considérées comme sensibles ou stratégiques ?

Certaines infrastructures sont identifiées comme sensibles, notamment des sites industriels classés SEVESO, le champ captant de Crépieux-Charmy qui alimente une grande partie de l'agglomération lyonnaise en eau potable, ainsi que l'usine d'incinération locale.

9. Quels services municipaux doivent impérativement rester opérationnels ?

Les services considérés comme essentiels sont les transports, les systèmes d'information, la sécurité et tranquillité publique ainsi que la direction cadre de vie.

10. Quels sont, selon vous, les scénarios les plus probables ou critiques ?

Les scénarios les plus critiques concernent principalement les incidents industriels sur sites SEVESO, les contaminations du réseau d'eau potable et les épisodes de violences urbaines accompagnés d'incendies d'ampleur.

11. Quels moyens de communication sont utilisés entre la PM, la mairie et les autres services ?

Les communications reposent principalement sur le téléphone, avec une utilisation possible de radios pour certains services municipaux.

12. En cas de rupture des réseaux, quelles solutions de secours existent ?

Aucune solution de secours spécifique n'est actuellement prévue en cas de rupture des réseaux de communication.

13. Comment la PM relaie-t-elle l'information à la population ?

La diffusion de l'information auprès de la population s'effectue via les véhicules de service, l'utilisation de mégaphones et les panneaux d'information municipaux.

14. Quel est le rôle du CSU en situation de crise ?

Le CSU est appelé à devenir le centre névralgique de gestion de crise en étant transformé en poste de commandement doté d'une salle dédiée.

15. Existe-t-il une solution de repli si le CSU est indisponible ?

Aucune solution de repli n'est actuellement formalisée, bien que le maintien en condition opérationnelle du CSU soit considéré comme indispensable.

16. Est-il envisageable de déplacer le PC de crise ?

Il est envisagé que le poste de commandement dispose d'une base fixe au sein du CSU tout en prévoyant des sites de repli en cas d'indisponibilité.

17. Quels sont les liens avec la police nationale ?

Les liens avec la police nationale reposent sur des moyens de communication partagés permettant des échanges directs avec les responsables opérationnels.

18. Avez-vous déjà participé à des exercices de crise ou des simulations PCS ?

Des exercices ont déjà eu lieu mais ils remontent à une période ancienne.

19. Quelle est la place de la Réserve Communale de Sécurité Civile ?

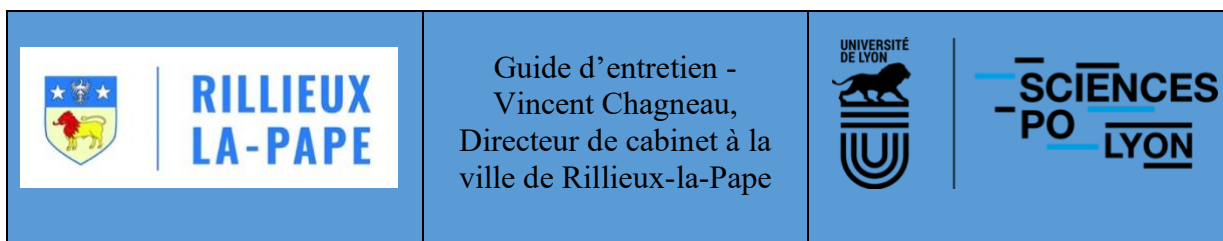
Aucune information précise n'est disponible à ce sujet et il est recommandé de se rapprocher des services compétents pour en connaître le rôle exact.

20. Quelles difficultés majeures avez-vous rencontrées lors de situations d'urgence ?

Aucune difficulté spécifique n'a été renseignée dans le cadre de cet entretien.

21. Quels besoins ou améliorations identifiez-vous pour renforcer la coordination et la réactivité ?

Les besoins identifiés concernent principalement la refonte du PCA, le développement de fiches réflexes opérationnelles, l'amélioration des moyens de communication et l'anticipation de solutions de repli pour garantir la continuité de la gestion de crise.



1. Gouvernance politique et administrative

- En cas d'empêchement majeur de Monsieur le Maire, qui prend les décisions au sein de la collectivité ?
- Quelle est la chaîne hiérarchique politique et administrative ?
- Quelle articulation existe entre le rôle de la préfecture et celui de la commune en cas de crise ?
- Quelle est la place du DGA aux services à la population dans la gestion de crise communale ?
- Dans quel cas le PCS est-il activé ?

2. Organisation de crise et dispositifs existants

- Disposez-vous d'un organigramme de crise ou d'un poste de commandement communal
- Comment sont gérées les alertes et la remontée d'informations en cas d'événement ?
- Qui reçoit ces informations ?
- Comment s'organisent la communication interne et externe ?
- Existe-t-il des procédures informelles en cas de crise et seraient-elles transposables au PCS/PCA ?
- Quels agents ont accès au PCS/PCA ?
- En cas de crise, qui décide du déclenchement du PCS/PCA et comment cela se passe-t-il concrètement ?
- Quelle logique sous-tend la réserve communale ?
- Comment sont organisés les exercices conjoints avec la préfecture ?
- À quelle fréquence devraient être réalisés les exercices PCS ?

3. Ressources, contraintes et évolutions organisationnelles

- Quelles contraintes ou évolutions doivent être anticipées dans l'organisation administrative ?
- Quelles ressources pouvez-vous mobiliser pour la rédaction du PCS/PCA ?
- Pourquoi la Police Municipale est-elle considérée comme bien organisée ?
- Quels manques ont été identifiés lors des dernières crises ?

4. Finalités et objectifs du PCS/PCA

- Dans quelle mesure le PCS/PCA répond-il aux objectifs de sécurité civile et de gestion de crise ?
- Comment faites-vous en l'absence de PCA ?
- Quelles sont vos attentes concernant le PCA ?

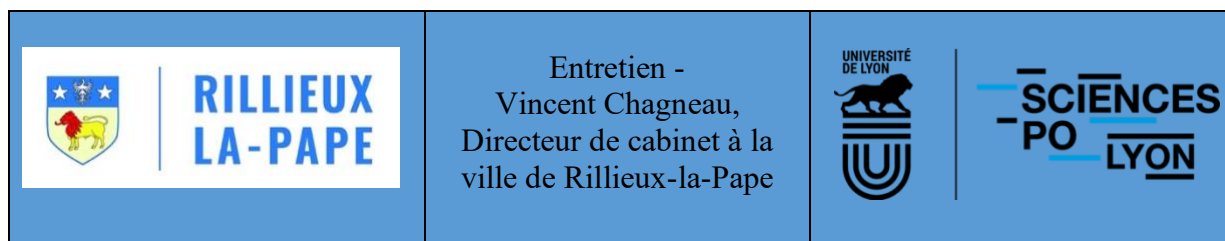
5. Appropriation, culture du risque et communication interne

- Comment favoriser l'appropriation du PCS/PCA par les équipes ?
- Comment faire vivre le PCS/PCA dans le temps ?

- Comment développer une culture du risque au sein de la collectivité ?
- Comment communiquez-vous avec les agents en situation de crise ?

6. Opérationnalité et amélioration continue

- Quels éléments permettent de rendre le PCS/PCA plus opérationnel ?
- Qu'est-ce qu'un bon PCS selon vous ?
- Faut-il privilégier des fiches par risque ou par fonction ?
- Où peut-on trouver des modèles de fiches opérationnelles ?
- Quelle architecture idéale recommandez-vous pour un PCS ?
- Avez-vous des références en matière de gestion de crise ?



Bonjour, merci d'avoir accepté de nous accorder de votre temps. Nous sommes des étudiants en quatrième année à Sciences Po Lyon, dans le cadre d'un projet de la Public Factory, visant à refonder en profondeur le PCS de Rillieux-la-Pape.

1. En cas d'empêchement majeur de Monsieur le Maire, qui prend les décisions au sein de la collectivité ?

En cas d'empêchement du maire, les décisions sont prises par le premier adjoint puis par le directeur général des services.

2. Quelle est la chaîne hiérarchique politique et administrative ?

La chaîne hiérarchique repose sur une articulation entre les élus, notamment le maire et ses adjoints, et l'administration dirigée par le DGS et les directeurs de services.

3. Quelle articulation existe entre le rôle de la préfecture et celui de la commune en cas de crise ?

Habituellement, c'est le directeur de cabinet qui assure le lien entre le cabinet du préfet et celui de la commune en cellule de crise.

4. Quelle est la place du DGA aux services à la population dans la gestion de crise communale ?

Le DGA est chargé de la mise en place de l'urgence, de l'ouverture des gymnases et des lieux d'hébergement, le PCS n'a pas été activé lors des derniers événements.

5. Dans quel cas le PCS est-il activé ?

Le PCS est activé lorsqu'il y a un nombre important de sinistrés ou sur demande de la préfecture, pour des événements d'ampleur suffisante.

6. Disposez-vous d'un organigramme de crise ou d'un poste de commandement communal ?

Il n'existe pas d'organigramme précis et le PCS n'a pas été suffisamment testé, il faut sensibiliser les élus et les agents à son utilisation.

7. Comment sont gérées les alertes et la remontée d'informations en cas d'événement ?

La police municipale est très présente sur le terrain et remonte les informations directement aux cadres et élus concernés.

8. Qui reçoit ces informations ?

Deux élus et deux cadres sont systématiquement destinataires des informations critiques.

9. Comment s'organisent la communication interne et externe ?

La communication peut être efficace si tous les acteurs sont réunis mais reste difficile lorsqu'ils ne le sont pas, il existe un double niveau entre ceux formés à la gestion de crise et ceux qui ont besoin de cadre.

10. Existe-t-il des procédures informelles en cas de crise et seraient-elles transposables au PCS/PCA ?

Il n'existe pas de procédures informelles car la gestion mêle politique et administratif.

11. Quels agents ont accès au PCS/PCA ?

Le directeur général doit avoir le PCS, mais certains agents n'y ont pas accès faute de moyens et de documentation.

12. En cas de crise, qui décide du déclenchement du PCS/PCA et comment cela se passe-t-il concrètement ?

Le maire déclenche le PCS, mais le DGS ou le DGA peut également le déclencher et le PCS peut être demandé par la préfecture.

13. Quelle logique sous-tend la réserve communale ?

La réserve communale intervient pour appuyer le PCS lorsque celui-ci est activé, avec un rôle de renfort logistique et opérationnel.

14. Comment sont organisés les exercices conjoints avec la préfecture ?

Aucun exercice conjoint n'a été prévu à ce jour.

15. A quelle fréquence devraient être réalisés les exercices PCS ?

Il est recommandé de réaliser au moins un exercice annuel, soit programmé, soit inopiné, éventuellement avec des formations comme les MOOC de la gendarmerie ou l'Institut des risques majeurs.

16. Quelles contraintes ou évolutions doivent être anticipées dans l'organisation administrative ?

La crise est rarement priorisée dans le budget des collectivités et il manque souvent les moyens nécessaires pour la gérer efficacement.

17. Quelles ressources pouvez-vous mobiliser pour la rédaction du PCS/PCA ?

Pour le moment, les ressources sont limitées mais la Police Municipale bien organisée constitue un appui important.

18. Pourquoi la Police Municipale est-elle considérée comme bien organisée ?

Elle dispose d'un agent pour 100 habitants, ce qui permet de sécuriser facilement la commune, et elle est structurée pour intervenir rapidement avec les pompiers.

19. Quels manques ont été identifiés lors des dernières crises ?

L'hébergement d'urgence et la coordination des moyens de base ont été insuffisants lors des récents événements.

20. Dans quelle mesure le PCS/PCA répond-il aux objectifs de sécurité civile et de gestion de crise ?

Le PCS/PCA est jugé incomplet et la préfecture a souligné l'absence de continuité d'activité pour certains services.

21. Comment faites-vous en l'absence de PCA ?

La continuité d'activité repose sur des improvisations et des solutions de fond de tiroir, comme lors du Covid.

22. Quelles sont vos attentes concernant le PCA ?

Le PCA doit permettre une continuité d'activité concrète, notamment pour le télétravail et la gestion des situations de crise.

23. Comment favoriser l'appropriation du PCS/PCA par les équipes ?

Il faut hiérarchiser les documents et former régulièrement les agents et élus à leur utilisation.

24. Comment faire vivre le PCS/PCA dans le temps ?

Le PCS doit être testé régulièrement pour rester opérationnel et les fiches action doivent être connues de tous.

25. Comment développer une culture du risque au sein de la collectivité ?

La culture du risque doit être intégrée dans la formation des cadres et la pratique quotidienne, en hiérarchisant les documents essentiels.

26. Comment communiquez-vous avec les agents en situation de crise ?

La communication se fait directement avec les agents et cadres formés, en privilégiant les canaux rapides et fiables.

27. Quels éléments permettent de rendre le PCS/PCA plus opérationnel ?

Il faut des fiches action par cellule et des exercices réguliers pour tester le PCS.

28. Qu'est-ce qu'un bon PCS selon vous ?

Un bon PCS est testé, connu de tous et centré sur des fiches action concrètes plutôt que sur des documents théoriques.

29. Faut-il privilégier des fiches par risque ou par fonction ?

Les fiches peuvent être par risque ou par cellule, certaines actions sont génériques comme la communication ou l'hébergement.

30. Où peut-on trouver des modèles de fiches opérationnelles ?

L'IRMa propose des modèles de fiches et bonnes pratiques.

31. Quelle architecture idéale recommandez-vous pour un PCS ?

L'architecture doit être organisée par cellule, par risque et par action à réaliser, avec des responsabilités claires.

32. Avez-vous des références en matière de gestion de crise ?

Paul Lagadec, la sécurité civile et l'INRA sont des références reconnues pour la gestion des risques et crises.

	Guide d'entretien - Philippe Saunier, Responsable du Bureau Prévention des Risques et Gestion de crise de Saint- Priest	
---	--	---

1. Propos liminaire

- Pouvez-vous vous présenter en quelques mots s'il-vous-plaît ?
- Quel est votre parcours ?
- Quelles sont vos missions au quotidien ?
- Pouvez-vous présenter rapidement les risques de la commune de Saint-Priest ?
- Etes-vous en charge du PCS ?

2. Structure du Plan Communal de Sauvegarde

- Quelle est la structure de votre PCS ?
- Avez-vous participé à sa création, à sa révision ?
- A-t-il été profondément repensé à un moment, si oui, pourquoi ?
- Sa forme actuelle vous paraît-elle la plus satisfaisante ?
- Qu'est-ce que les années d'expérience vous ont appris qui n'étaient pas dans votre formation ?
- Un PCS doit-il essayer de tout prévoir ou est-il le "minimum vital" pour affronter une crise ?

3. Vie du PCS

- Y a-t-il des informations qui sont périodiquement et inlassablement modifiées dans le PCS ?
- Les noms, numéros de téléphones apparaissent-ils ?
- Des risques ont-ils été ajoutés ces dernières années ?
- A quelle fréquence est-il révisé ?
- Qui est chargé des mises à jour ?
- Quel est le niveau de maîtrise du PCS par l'ensemble des agents ? Le PCS est-il l'affaire de tous ou d'un cercle bien défini ?
- Avez-vous travaillé à partir d'un modèle existant ou tout reconstruit ?
- Pourquoi a eu besoin d'être refait ?

4. Questions sur PCA

- Pour conclure, quelle serait la chose la plus importante à savoir dans la gestion des risques ? Quelles sont les bonnes pratiques et les erreurs à éviter ?
- Avez-vous intégré des risques nouveaux (cyber, tensions sociales, ruptures d'approvisionnement, pollution industrielle) ?
- Avec le recul, qu'est-ce que vous feriez autrement ?

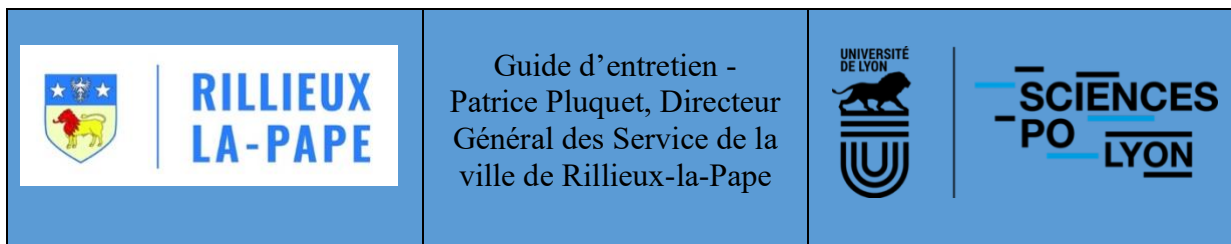
5. La gestion de risque communale

- Des agents sont-ils formés à la gestion de crise ? Si oui, dans quel cadre, sous quelle forme ?

	Entretien - Philippe Saunier, Responsable du Bureau Prévention des Risques et Gestion de crise de Saint- Priest	
---	--	---

L'entretien a consisté en une présentation de la gestion de crise à St Priest délivrée par P. Saunier, entrecoupée de temps d'échanges.

- Le PCS détermine un cadre d'actions en amont d'un événement potentiel, en couvrant les phases d'avant, pendant et d'après-crise. Il précise les moyens humains et matériels locaux, puisque le maire est le premier maillon de la réponse de sécurité civile.
- Les risques changent : changement climatique, cyberattaques, distribution d'iode sont des nouveaux risques devant être pris en considération.
- Trois sites de PCC sont établis.
- RETEX après la crise systématique.
- Des exercices de gestion de crise sur table sont organisés annuellement.
- Les décès massifs sont évoqués.
- Le PCC est modélisé sur un plan, répartissant de façon intelligente les cellules dans la salle de crise. Un coin eau, café, thé est prévu au centre de la salle.
- Présence d'un kit de crise : boîte à clés, clés USB, téléphones, feutres, feuilles Velléda, chasubles, tours de cou, petit matériel de bureau, cartographie, paperboard, vidéoprojecteurs...
- Les acteurs du PCC ont tous un ou des suppléants, et un agent en renfort.
- Les cartographies risques viennent des plans ORSEC-PPI.



1. Organisation communale de crise

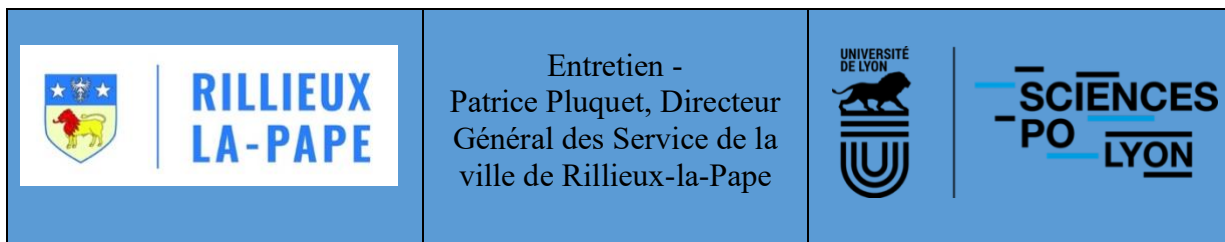
- Dans quel cas le PCS est-il activé ?
- Disposez-vous d'un organigramme en cas de crise ? Est-ce une bonne idée de faire du CSU un outil informatique «jupitérien» ?
- Comment sont gérés actuellement les alertes et la remontée d'informations en cas d'événement ?
- Qui organise la communication interne et externe en cas de déclenchement du PCS ?
- Avez-vous des procédures informelles en cas de crise ? Serait-ce utile de les transposer au PCS/PCA ?
- Quels agents ont le PCS/PCA ?
- Comment communiquez-vous avec les agents municipaux pendant une crise pour coordonner leurs actions ?

2. Culture du risque

- Comment sont organisés les exercices conjoints entre la Préfecture et la Commune de Rillieux-la-Pape ? Certains sont-ils prévus prochainement ?
- À quelle fréquence devrait-il y avoir un exercice PCS ?
- Comment faire en sorte que les équipes en interne s'approprient le PCS/PCA ?

3. Structure du PCS et opérationnalité du document

- Quels éléments permettent de rendre le PCS/PCA plus opérationnel selon vous ? Qu'est-ce qu'un bon PCS ?
- Quelle architecture est selon vous idéale pour le nouveau PCS ?



1. Organisation communale de crise

- Dans quel cas le PCS est-il activé ?

Je suis en poste depuis 7 mois. Le PCS est déclenché avec des moyens écrits et matériels. Nous aurions pu le déclencher avec les événements récents mais nous avons choisi de ne pas le faire, le patron c'est le maire. Cela étant dit, j'ai évidemment des délégations qui me permettent de le déclencher sur accord du Maire.

Les élus d'astreinte peuvent aussi jouer un rôle dans le déclenchement du PCS. Si par exemple, le Rhône remonte avec des pluies incroyables, le PCS sera évidemment déclenché, on ne va pas attendre le Maire. C'est l'élus d'astreinte qui le déclenchera. De mon côté, je suis mobilisable avec le directeur de la tranquillité publique 24h/24h.

- Disposez-vous d'un organigramme en cas de crise ? Est-ce une bonne idée de faire du CSU un outil informatique «jupitérien» ?

Il y a un organigramme de la ville. En revanche, dans le PCS, il serait plus pertinent d'établir un organigramme rationalisé. Par exemple, le service bibliothèque n'est pas sollicité pour une crue... Il y a des agents d'astreinte, des agents techniques. L'organigramme d'un PCS doit renvoyer au schéma de mise en œuvre d'une gestion de crise. Le CSU (Centre de Supervision Urbain) opère déjà dans cette optique, il fonctionne jusqu'à 2 heures du matin. L'absence de couverture vidéo a lieu de 2h à 7h, et la PM (Police Municipale) n'est plus sur le terrain sur le terrain à ce moment-là. Le Maire aimerait faire un CSU qui fonctionne 24h/24h. Le CSU est déjà un « PC Jupiter ». Lorsqu'il y a un problème sur la sécurité des personnes et des biens, c'est le CSU qui centralise tous les appels. Si une association n'a pas de chauffage, si un incendie est déclaré, c'est le CSU qui demande à telle ou telle personne d'intervenir. Par définition, puisque que le CSU est déjà les yeux de la ville, c'est à 80% le poste de commandement communal en cas de crise.

- Comment sont gérés actuellement les alertes et la remontée d'informations en cas d'événement ?

Le CSU joue un rôle majeur sur cet aspect-là, et le maire a plein d'administrés qui ont son numéro de portable. Si le Maire est sollicité par un appel en direct, il m'appelle, ou il appelle Emmanuel Damato et Vincent Chagneau.

Le cadre d'astreinte joue aussi un rôle clé dans la gestion de crise et la remontée d'informations. Si par exemple il y a un accident dans Rillieux, dans lequel une voiture est morte mais le gars est vivant, le cadre d'astreinte doit s'interroger lorsqu'il reçoit cette information : dois-je gérer l'affaire seul avec mes agents techniques, en mettant une balise et du liquide absorbant, avec juste un message au DGS et au Directeur de Cabinet ? Ou dois-je faire appel au niveau supérieur ? Ici le cadre d'astreinte peut gérer en autonomie et prévenir la hiérarchie.

Imaginons toujours un accident de voiture, mais cette fois-ci il y a trois décès... Est-ce que le cadre d'astreinte gère seul en informant le Maire par SMS ? Non, il n'y va pas tout seul. Le cadre d'astreinte est celui qui est capable de déterminer le degré d'importance de l'évènement, et d'en déduire qui doit être informé et qui ne doit pas être informé.

- Qui organise la communication interne et externe en cas de déclenchement du PCS ?

La partie opérationnelle de la communication est assurée par l'administration. Le Directeur de Cabinet est lui en charge de la communication vis-à-vis de la presse, de la police, et il donne aussi les directives aux sapeurs-pompiers.

- Avez-vous des procédures informelles en cas de crise ? Serait-ce utile de les transposer au PCS/PCA ?

Il y a beaucoup trop de choses qui ne sont pas écrites dans le PCS. Par exemple, normalement vous aurez un chapitre avec les moyens recensés, que l'on achète puis stocke. Le PCS sert surtout pour les évènements climatiques. Mais je veux bien avoir le PCS pour pouvoir gérer une crise plus petite avec un document spécifique qui liste le matériel dont j'ai besoin. Pour toute crise plus petite qui ne nécessite pas le déclenchement de toute la procédure, je vais prendre des morceaux du PCS, à savoir les lieux pour récupérer du matériel, pour héberger, tous les numéros de téléphone et mails pour savoir quoi faire et qui contacter.

- Quels agents ont le PCS/PCA ?

A titre personnel, je ne sais pas qui en dispose. Emmanuel Damato pourrait répondre. Je ne l'ai pas dans mon tiroir, mais je devrais l'avoir. S'il n'est pas à jour, je préfère ne pas en avoir et gérer à la bonne franquette. Dans tous les cas, il faut que l'élu et le cadre d'astreinte l'aient en format papier et numérique.

- Comment communiquez-vous avec les agents municipaux pendant une crise pour coordonner leurs actions ?

Par ordre d'importance, nous utilisons le téléphone, WhatsApp, les mails puis les SMS. Nous n'avons pas de téléphone satellite.

Si je n'ai plus tout ça, je serais alors obligé d'écrire sur un papier classique et demander à un coursier d'envoyer tout ça.

2. Culture du risque

- Comment sont organisés les exercices conjoints entre la Préfecture et la Commune de Rillieux-la-Pape ? Certains sont-ils prévus prochainement ?

Pas à ma connaissance j'ai cru comprendre que le dernier en date était un exercice de terrain où l'usine de feu d'artifice pète. Rien de plus n'a été porté à ma connaissance.

- À quelle fréquence devrait-il y avoir un exercice PCS ?

Un exercice PCS devrait avoir lieu une fois par an, avec des degrés d'intensité et de crise variables.

- A quelle fréquence le PCS devrait-il être actualisé ?

En fonction du matériel à disposition, il faut qu'au moins une fois par an, une personne regarde tout si tout est à jour. Beaucoup vont se servir dans les stocks du PCS... sans que ce soit remis. Il faut faire un inventaire régulier des stocks et des numéros de téléphone. Je dis une fois par an, mais ça peut être un peu plus.

Il faut toujours s'assurer que le matériel physique à mettre en œuvre soient toujours en état d'utilisation optimal. Je me demande par exemple s'il y a une date de péremption sur les couvertures. Idem pour les couvertures et sacs de couchage ou masques. En cas d'attaque nucléaire, il y a aussi une date de péremption pour l'iode, qui doit être connue à minima au travers du PCS.

- Comment faire en sorte que les équipes en interne s'approprient le PCS/PCA ?

La première chose pour les impliquer est de leur annoncer que l'on va mettre en pratique par des exercices réguliers ce qui se passe. Il faut réaliser ces exercices avec sérieux : c'est comme si pendant les alertes incendie tout le monde rigole... Il faut les impliquer et dans la théorie tout le monde a bien un rôle. Il faut aussi mobiliser les cadres et leur donner un rôle défini et précis.

22. Structure du PCS et opérationnalité du document

- Quels éléments permettent de rendre le PCS/PCA plus opérationnel selon vous ? Qu'est-ce qu'un bon PCS ?

Déjà un bon PCS doit être facilement lisible. Il doit être très synthétique, au-delà des phrases et des illustrations, un enfant devrait pouvoir l'appliquer. Avec une image et quelques mots, il doit comprendre ce qu'il faut faire. L'idéal ce serait d'avoir un titre qui identifie la problématique avec un visuel correspondant, et ensuite une déclinaison de la gestion de crise.

Ensuite, il faut que ceux qui ont le PCS aient aussi conscience qu'ils vont devoir faire du hors-piste. Parfois il va falloir contourner le sapin, et parfois il faudra couper le sapin. Qui va le mettre en application ? Le DGS n'est pas toujours là, et il faut le prendre en compte. Il faut aussi penser à la formation pour l'humain, en cas de stress ou de mort d'homme.

- Quelle architecture est selon vous idéale pour le nouveau PCS ?

L'architecture par cellule que propose le Directeur de Cabinet me convient. Elle est beaucoup plus identifiée. Il me paraît pertinent d'identifier les missions principales de chaque cellule, et de spécifier certaines tâches pratiques selon les risques rencontrés. Mais par exemple, la cellule communication réalise toujours les mêmes tâches, peu importe le risque auquel nous sommes confrontés. Elle communique.

Il faut penser opérationnel et mettre en place dans le PCS des choses applicables en temps restreint. Encore une fois, il faut avoir une culture du risque. Il faut qu'il soit testé régulièrement et que chacun sache quoi faire. Surtout les agents et les élus. Il faut être générique.

Bibliographie

Ouvrages

Bartoli, A. & Blatrix, C. (2022). *Le Grand Livre du management public : Performance et sens, modernisation et évaluation, défis et log.* (5e éd.). Dunod.

Lagadec, P. (1991). *La gestion des crises. Outils de réflexion à l'usage des décideurs.* McGraw-Hill.

Lancry, A. (2016). *L'ergonomie.* (2e éd.). Presses Universitaires de France.

Lascoumes, P. (1994). *L'éco-pouvoir. Environnements et politiques.* La Découverte.

Morel, C. (2002). *Les décisions absurdes. Sociologie des erreurs radicales et persistantes, tome I.* Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».

Morel, C. (2012). *Les décisions absurdes II. Comment les éviter, tome II.* Gallimard, coll. « Folio essais ».

Morel, C. (2014). *Les décisions absurdes (Tome 1) : Sociologie des erreurs radicales et persistantes.* Gallimard.

Morel, C. (2019). *Les décisions absurdes III. L'enfer des règles, les pièges relationnels, tome III.* Gallimard, coll. « Bibliothèque des sciences humaines ».

Rousseau, S. (2007). *Vulnérabilité et résilience, analyse des entrées et sorties de la pauvreté : le cas de Manjakandriana à Madagascar.* *Mondes en développement*, 4(140), pp. 25-44. S'appuyant sur les travaux de Sen, A. (2000). *Repenser l'inégalité.*

Articles académiques

Barroca, B., DiNardo, M. & Mboumoua, I. (2013). De la vulnérabilité à la résilience : mutation ou bouleversement ? *EchoGéo*, 24.

Becerra, S. (2012). Vulnérabilité, risques et environnement : l'itinéraire chaotique d'un paradigme sociologique contemporain. *VertigO*, 12(1).

- Benitez, F. & Reghezza, M. (2018). Les capacités à faire face ou comment repenser la résilience des individus. *VertigO*, Hors-série 30.
- Brangier, É. & Robert, J.-M. (2014). L'ergonomie prospective : fondements et enjeux. *Le travail humain*, 77(1), 1-20.
- Chevallier, J. (2016). La simplification de l'action publique et la question du droit. *Revue française d'administration publique*, 157(1), 205-214.
- Gilbert, P. & Vayre, É. (dir.). (2024). *Les grands auteurs en psychologie et le management*. EMS Éditions.
- Guevara Viquez, S. (2018). La résilience à l'épreuve du local : la gestion du risque redéfinie par les habitants de Barrio Luján, Costa Rica. *VertigO*, Hors-série 30.
- Halima, S. (2007). La littérature grise : face méconnue de la documentation scientifique (1re partie). *Documentation et bibliothèques*, 53(4), 205–210.
- Julien, J. C. (2015). *Corela – « Saillance et normes sociales : une lecture interactionniste »*. CORELA – Revue de recherche en communication.
- Lagadec, P. (2010). Crises « hors cadres » : oser un enseignement. Dans E. Hirsch, *Traité de bioéthique : I - Fondements, principes, repères* (pp. 469-485). Érès.
- Lagadec, P. (2012). Gestion de crise : nouvelle donne. *Sécurité et stratégie*, n° 10, pp. 50-52.
- Laurens, S., Ballot, M., & Saenco, A. (2018). Solomon Asch, critique de la doctrine de la suggestion et des influences arbitraires aliénantes. *Les Cahiers Internationaux de Psychologie Sociale*, (117-118), 25–45.
- Reghezza-Zitt, M. (2018). Ce que la résilience change (ou pas) en Île-de-France. *L'Espace Politique*.
- Sciacca, L. (2024, 30 janvier). Les biais cognitifs : ces petites failles qui peuvent nous coûter cher. *Alumni Université de Strasbourg*.
- Taheri, E., Gonzalez, E. D. R. S., & Reniers, G. (2023). Emergency decision-making under an uncertain time limit. *International Journal of Disaster Risk Reduction*.
- Wu, C. M., Schulz, E., Pleskac, T. J., & Speekenbrink, M. (2022). Time pressure changes how people explore and respond to uncertainty. *Scientific Reports*.

Résolutions, décrets, lois, plans gouvernementaux

Agence régionale de santé Auvergne-Rhône-Alpes. (2025, 20 mai). *Moustique tigre en Auvergne-Rhône-Alpes : une lutte collective pour éviter sa prolifération* [Dossier de presse]. ARS Auvergne-Rhône-Alpes. https://www.auvergne-rhone-alpes.ars.sante.fr/system/files/2025-05/20250512_DP_Moustiquetigrefinalpdf_1.pdf

Loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, art. 2, Journal officiel de la République française, n° 190 (17 août 2004).
<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000804612>

Ministère du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État. (2009, 26 août). Circulaire n° BCFF0919655C relative à la pandémie grippale — Gestion des ressources humaines dans la fonction publique. Direction générale de l'administration et de la fonction publique.
https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/Autres%20pages/Textes%20de%20référence/2009/C_20090826_0002.pdf

Préfète du Rhône. (s.d.). Dispositions générales ORSEC “Distribution de comprimés d’iodure de potassium”. Recueil des Actes et de la Documentation Opérationnelle.

Préfète du Rhône. (s.d.). Dispositions générales ORSEC “Gestion des décès massifs”. Recueil des Actes et de la Documentation Opérationnelle.

Préfète du Rhône. (s.d.) Disposition spécifiques ORSEC “Intervention sanitaire d’urgence contre les épizooties majeures”. Recueil des Actes et de la Documentation Opérationnelle.

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (2014, 7 janvier). Instruction générale interministérielle relative à la sécurité des activités d'importance vitale (n° 6600/SGDSN/PSE/PSN, NOR : PRMD1400503J). Premier ministre. <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/37828>

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (2015, 11 juin). *Directive générale interministérielle relative à la planification de défense et de sécurité nationale* (n° 320/SGDSN/PSE/PSN). Premier ministre. https://www.legifrance.gouv.fr/download/file/pdf/cir_39748/CIRC

Service Départemental d’Incendie et de Secours de la Haute-Saône – Groupement Gestion des Risques GOPS - Fiche n°028 - Procédures Gaz Classiques & Renforcées 31/01/2019.
<https://www.sdis70.fr/procedure-gaz-classique-renforcee.pdf>

Sites web

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information. (2015, mars). *Comprendre et anticiper les attaques DDoS*. ANSSI. https://messervices.cyber.gouv.fr/documents-guides/NP_Guide_DDoS.pdf

Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information, & Direction des Affaires criminelles et des grâces. (2020, août). *Attaques par rançongiciels, tous concernés : comment les anticiper et réagir en cas d'incident ?* (Version 1.0, ANSSI-GP-077). ANSSI. <https://www.cybermalveillance.gouv.fr/medias/2019/11/anssi-guide-attaques-par-rancongiels-tous-concernes-v1.0.pdf>

Bureau de recherches géologiques et minières. (2017, 28 novembre). Cavités souterraines – base BDCavité. InfoTerre. <https://infoterre.brgm.fr/page/cavites-souterraines>

CASSINI, GEODE, Institut Français de Géopolitique, & CORUSCANT. (s. d.). Au-delà de la guerre hybride : acteurs et territoires de la stratégie russe de déstabilisation de l'Europe [Cartographie interactive]. Atlas Cassini. <https://atlas.cassini.group/map/strategie-russe-destabilisation-europe>

Centre for Cybersecurity Belgium, & Belnet. (2024). *DDoS : Directive prévention et protection – Directive technique 2024*. CCB Safeonweb. <https://ccb.belgium.be/fr/news/ddos-directive-prevention-et-protection-directive-technique-2024>

Ministère de l'Intérieur. (s.d.). *Les plans communaux et intercommunaux de sauvegarde (PCS / PICS)*. Sécurité civile. <https://www.securite-civile.interieur.gouv.fr/reagir/comment-se-preparer-face-aux-risques/plans-communaux-et>

Ministère de la Transition Écologique, & Bureau de recherches géologiques et minières. (s. d.). *Canalisations de transport de matières dangereuses*. Géorisques. <https://www.georisques.gouv.fr/minformer-sur-un-risque/canalisation-de-transport-de-matieres-dangereuses>

Red Team Thinking. (n.d.). *Red Team Thinking*. <https://www.redteamthinking.com>

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (2016, mai). *Guide à destination des maires et des présidents d'intercommunalités : vigilance attentat, les bons comportements*. Premier ministre. <https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/guide-pratique-amf-sgdsn-mai-2016.pdf>

Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale. (s. d.). *Guide de la continuité d'activité*. Premier ministre. <https://guide-continue-activite.sgdsn.gouv.fr>

Table des matières

Remerciements	2
Introduction.....	7
PREMIERE PARTIE – Comprendre pour agir : apports théoriques et institutionnels	10
Chapitre 1 – Cadres conceptuels de la gestion de crise	10
I. Comprendre les mécanismes cognitifs qui influencent la décision en crise	10
A. Biais cognitifs	10
B. Saillance	13
II. Rendre le PCS intuitif et efficace	15
A. Simplification.....	15
B. Ergonomie.....	16
III. Penser la capacité à faire face aux crises	17
A. Gestion de crise	17
B. Résilience	19
Chapitre 2 – Apports de la littérature grise : enjeux de la gestion de crise et intégration de nouveaux risques.....	21
I. Enjeux et enseignements opérationnels pour le PCA et le PCS	21
A. Enjeux du Plan Communal de Sauvegarde	21
B. Enjeux du Plan de Continuité d’Activité.....	26
II. Une littérature professionnelle au fondement de la gestion des risques.....	28
A. Une littérature grise soumise à une certaine confidentialité	28
B. Penser la réponse communale à travers l’ORSEC	29
C. Des sources institutionnelles publiques au service du PCS	30
D. Des risques émergents bien identifiés et bien documentés	31
Chapitre 3 – Le PCS vu par la commune : diagnostic et besoins exprimés.....	34
A. Rencontre du partenaire et découverte du PCS actuel	34
B. Les constats actuels et les attentes de la collectivité pour son futur PCS : nos entretiens avec les membres de la Ville de Rillieux-la-Pape.....	35
C. Les enjeux et bénéfices de l’acculturation aux risques	37
DEUXIÈME PARTIE – De la refonte du PCS à l’appropriation par les agents : vers un dispositif opérationnel et la diffusion d’une culture du risque	40
Chapitre 1 – Traduire les enjeux de gestion de crise en un PCS opérationnel	40
I. Des changements sur la forme : des choix stratégiques pour un PCS efficace et durable	40
A. Un document saillant et facile d’utilisation	40
B. Faciliter l’action : les supports d’accompagnement du PCS.....	42
II. Sur le fond du document	43
A. L’organisation du PCC.....	43
B. Ajout de nouveaux risques	44

Chapitre 2 – Faire vivre le PCS, s’acculturer au risque et penser la continuité d’activité.....	46
I. Au-delà du livrable : recommandations pour la durabilité du PCS	46
A. Mode d’emploi du PCS et recommandations techniques	46
B. Développement de la culture du risque parmi les agents communaux	49
II. Recommandations pour la création d’un PCA	49
A. Recommandations « macro » : principes généraux pour l’élaboration d’un PCA.....	50
A. Privilégier une approche par scénarios, plus concrète et directement opérationnelle ...	51
B. A partir de scénarios prioritaires, construire un tableau PCA.....	51
C. Ne pas construire le PCA de manière pleinement descendante	52
Conclusion	53
ANNEXES.....	57
Résumé et mots-clés.....	93

Résumé et mots-clés

Ce rapport de mission analyse et accompagne la refonte du Plan Communal de Sauvegarde (PCS) et des pistes pour l'élaboration d'un Plan de Continuité d'Activité (PCA) pour la ville de Rillieux-la-Pape. À partir de recherches bibliographiques, d'analyse de littérature grise et d'entretiens avec les acteurs municipaux, ce travail identifie les forces et les limites du PCS existant et propose des améliorations pour renforcer son opérationnalité. Les choix réalisés portent à la fois sur la forme, pour faciliter l'utilisation par les agents en situation de crise, et sur le fond, pour intégrer de nouveaux risques et structurer les procédures. Le rapport formule également des recommandations pour la durabilité du document et le développement d'une culture du risque au sein de la collectivité. Cette mission illustre la volonté de transformer un outil institutionnel en un véritable levier de résilience locale.

Gestion de crise ; Plan Communal de Sauvegarde ; Plan de Continuité d'Activité ; culture du risque ; résilience