

Retour d'expériences

PGSSE

premiers pas pour engager un plan
de gestion de la sécurité sanitaire
des eaux en Auvergne-Rhône-Alpes

Action 15 du PRSE3 - octobre 2022





DR

Table des matières



POURQUOI UN RETOUR D'EXPÉRIENCE ?

4

**ÉTAT D'AVANCEMENT DES DÉMARCHES
PGSSE EN AUVERGNE-RHÔNE-ALPES**

4



**POURQUOI LES COLLECTIVITÉS
INTERROGÉES SE SONT DÉJÀ
ENGAGÉES DANS UNE DÉMARCHÉ PGSSE ?**

5

**QUELLES APPROCHES MÉTHODOLOGIQUES
ONT ÉTÉ UTILISÉES ?**

5



**COMMENT A ÉTÉ ABORDÉE L'ÉTAPE 1
(CONSTITUTION DE L'ÉQUIPE ET ÉTAT DES LIEUX) ?**

6

**COMMENT A ÉTÉ TRAITÉE L'ÉTAPE 2
(IDENTIFICATION DES DANGERS ET
ÉVALUATION DES RISQUES) ?**

7

**DES POINTS DE VIGILANCE PARTAGÉS
PAR LES COLLECTIVITÉS DÉJÀ ENGAGÉES**

7



**LES ACTEURS IDENTIFIÉS COMME FACILITANTS
POUR LES COLLECTIVITÉS DÉJÀ ENGAGÉES**

7

**LES CONSEILS DES COLLECTIVITÉS
DÉJÀ ENGAGÉES**

8



**DES TÉMOIGNAGES SUR L'INTÉRÊT
ET LA COMPLEXITÉ DE LA DÉMARCHÉ**

9

Pourquoi un retour d'expérience ?

Ce RetEx a 3 objectifs :

- Identifier les bonnes pratiques et les écueils rencontrés par les collectivités précurseurs déjà engagées dans la démarche
- Diffuser des expériences et des témoignages.
- Favoriser l'appropriation de ces enseignements par les autres Personnes Responsable de la Production et de la Distribution de l'Eau (PRPDE) qui commencent ou n'ont pas encore engagé leur PGSSE.

La démarche de retour d'expérience est également en cohérence avec la logique d'amélioration continue des PGSSE.

L'interview d'une quinzaine de PRPDE en octobre 2022 a permis d'identifier les ressorts de leur engagement dans la démarche, d'analyser avec eux les facteurs facilitants ou les freins rencontrés, de mieux appréhender les apports et les limites de la mobilisation des parties prenantes et de la gouvernance de la démarche.

État d'avancement des démarches PGSSE en Auvergne-Rhône-Alpes

En 2022, dans le cadre de la mise en œuvre de l'action 15 du PRSE3, plus de 400 PRPDE ont assisté aux réunions de présentation et d'acculturation à la démarche PGSSE.

Depuis 2020, une vingtaine de collectivités ont engagé ou terminé leur PGSSE.

Elles ont essentiellement réalisé les étapes 1 à 3 de la démarche PGSSE qui correspondent aux dimensions les plus opérationnelles.

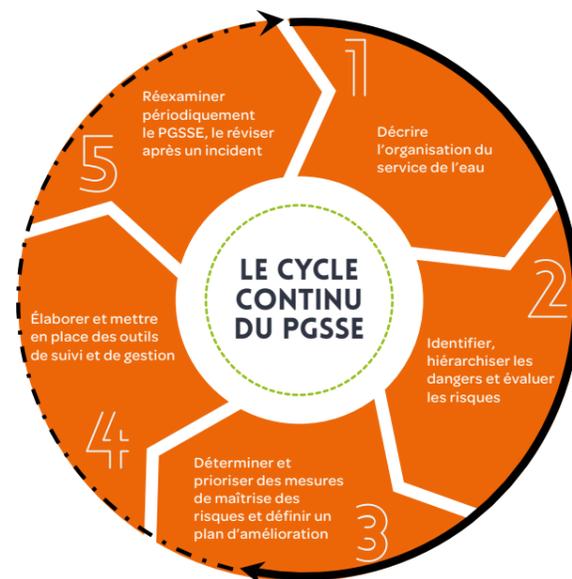
Pour certaines, le PGSSE consiste uniquement à réaliser un diagnostic et un plan d'action passant

essentiellement par des investissements visant la protection de la ressource (définition et protection des périmètres de captage) et l'amélioration de la gestion de la distribution (télégestion, compteurs de sections...). La dimension qualitative, préventive et d'amélioration continue est parfois mise au second plan.

Ainsi, certaines collectivités ont réalisé l'étape 1 car l'existence d'un état des lieux à jour conditionnait l'octroi de subventions par l'agence de l'eau Adour-Garonne. Pour ces collectivités, la démarche PGSSE a permis d'identifier, dans l'étape 2, des dysfonctionnements corrigés par des actions d'amélioration du réseau mais la mise en œuvre des étapes suivantes n'est pas envisagée.

Il apparaît aussi que **l'étape 5 (réexamen et mise à jour) est moins investie** par les personnes interviewées, car :

- d'une part, les PGSSE réalisés sont récents et envisager une révision apparaît prématuré,
- d'autre part, le caractère récurrent et permanent de la démarche d'amélioration continue ne semble pas encore culturellement intégré au sein du service de production et de distribution de l'eau. La logique présentée par les personnes interviewées est plutôt « linéaire » [une opportunité->un diagnostic-> un plan d'action->une clôture du projet] plutôt que cyclique et répétitive.



Pourquoi les collectivités interrogées se sont déjà engagées dans une démarche PGSSE ?

Parmi les arguments mis en avant par les collectivités engagées, ceux qui auraient joué un rôle favorable pour se lancer dans un PGSSE sont les suivants :

- « Mieux gérer la distribution » :
 - Amélioration du rendement
 - Gestion raisonnée et modernisation du réseau
 - Prévention des pénuries
- « Améliorer la qualité de l'eau distribuée et prévenir les situations de crise, telles que celle vécue durant l'été 2022 » (sécheresse et canicule pesant sur la quantité et la qualité sanitaire de l'eau).
- « Bénéficier de subvention de l'agence de l'eau »



© Eaux de Grenoble Alpes

- « Combiner le lancement de la démarche PGSSE et l'état des lieux du schéma directeur »
- « Concrétiser ou approfondir une volonté d'amélioration continue de la qualité »

Quelles approches méthodologiques ont été utilisées ?

Les ressources méthodologiques

D'une manière générale, les personnes interviewées ont trouvé, un appui solide dans le guide de l'ASTEE et d'autres ressources, considérées comme nombreuses et pertinentes, mises à disposition.

TÉMOIGNAGES

« Le guide ASTEE est très détaillé et utile. »

« Le tableau des risques de l'ASTEE est une base très complète. Mais elle doit être rendue opérationnelle pour « parler » aux élus et aux agents. Des extractions thématiques sont plus explicites »

« Avant de se lancer, nous avons dû comprendre la logique. Heureusement, il y a plein de ressources et notamment des webinaires accessibles et adaptés à tous. »

Le recours à un bureau d'étude

Les premières collectivités de la région ayant engagé un PGSSE se sont **très majoritairement appuyées sur des bureaux d'études pour réaliser le diagnostic.**

Pour rédiger le cahier des charges, elles indiquent s'être servies des modèles mis à disposition avec l'aide de la délégation départementale de l'ARS et/ou de l'agence de développement de leur département (service du conseil départemental).

L'aide des bureaux d'étude concerne, selon les collectivités, plusieurs dimensions :

- **L'appui technique** pour réaliser les études (rendement du réseau), mais aussi collecter et analyser les données permettant la description du réseau
- **L'appui méthodologique** pour aider la collectivité dans les différentes étapes du PGSSE

Les collectivités remarquent que les bureaux d'étude ne sont pas encore complètement aguerris à la méthode. Le guide ASTEE est aussi une ressource clé pour les bureaux d'étude.

TÉMOIGNAGES

« Il faut bien s'entourer en prenant attache avec des collectivités déjà engagées. Recourir au soutien de la DD ARS est très aidant. Ces partenariats autour du PGSSE contribuent à améliorer les relations avec les partenaires. »

Comment a été abordée l'étape 1 (constitution de l'équipe et état des lieux) ?

La constitution de l'équipe pluridisciplinaire

Les témoignages des collectivités montrent que la constitution d'une équipe pluridisciplinaire a rarement été mise en place. Seules certaines collectivités de taille importante, par exemple Grenoble Alpes Métropole ou Eau de Valence Agglo, ont mobilisé leurs équipes pour donner, à leur PGSSE, une assise collective et multidisciplinaire.

Les bureaux d'études n'ont généralement pas été porteurs de cette dynamique.

Néanmoins, au cours du diagnostic, les agents et les techniciens ont été sollicités pour recueillir des informations sur le réseau, ou des données.

L'implication des parties prenantes

• Les élus

En l'absence d'échéance réglementaire à court terme (2027 et 2029), la perspective de s'engager dans une démarche d'amélioration continue est rarement apparue suffisante pour peser dans les arbitrages budgétaires des collectivités.

Le sujet du PGSSE a peu été abordé en conseil municipal. Dans les collectivités ou syndicats/régie de petite taille, seul le maire et/ou un adjoint sont impliqués dans le suivi de la mission du bureau d'étude et lors des restitutions de fin de phase (présentation de l'état des lieux et des préconisations).

• Les agents techniques et administratifs

Contributeurs essentiels de la démarche, ils ont été mobilisés dans la conduite de projet (syndicats ou régies intercommunales). Dans les collectivités de plus petite taille, ce sont essentiellement les agents techniques qui ont été sollicités pour contribuer, plus ponctuellement, au diagnostic.

TÉMOIGNAGES

« Pour notre commune, c'était l'occasion de recueillir des informations sur le réseau, connues seulement du fontainier retraité. Pourtant, ce sont des informations précieuses. L'état des lieux nous a permis de consigner ces données et de développer des habitudes d'une meilleure traçabilité des relevés et des événements. »

Plusieurs témoignages expliquent que l'étape 1 du PGSSE contribue à développer une culture de la traçabilité et conduit la collectivité à s'équiper d'outils adaptés (télésurveillance et géolocalisation des ouvrages, archivage des relevés).

• Les autres parties prenantes

TÉMOIGNAGES

« En fonction des secteurs, nous avons impliqué des agriculteurs et forestiers dans l'état des lieux. C'est encore ponctuel, mais ça nous habitue à prendre en compte les différents acteurs et à les impliquer dans une approche préventive pour éviter d'exposer la ressource à des risques. »

L'état des lieux

La majorité des états des lieux portent, selon les témoignages recueillis, sur des dimensions « techniques » (rendement, protection de la ressource) plus que sur des aspects sanitaires. La partie qui consiste à connaître et interpréter les données liées à la qualité de l'eau et ses usages ainsi que la typologie des usagers de l'eau a souvent été peu investie.

TÉMOIGNAGES

« On connaissait bien le secteur urbain, le PGSSE a permis de connaître le secteur des communes plus rurales »

Comment a été traitée l'étape 2 (identification des dangers et évaluation des risques) ?

Cette étape est assimilée, pour beaucoup de collectivités interviewées, au travail réalisé par le bureau d'étude lors de l'état des lieux : il prend forme dans le rendu d'un document de synthèse. Peu de collectivités se sont impliquées dans l'analyse des risques qui est essentiellement réalisée par le bureau d'étude. Il est reconnu par les élus et les agents comme un expert qui est légitime pour établir l'analyse des risques et aboutir, souvent, à des préconisations pour des travaux sur le réseau (télégestion, vannes sectorielles...).

Ce sont ces préconisations qui font sens pour plusieurs témoins, car elles sont concrètes et permettent de prendre une décision pour réaliser des travaux qui ont un résultat opératoire à court terme (exemple de l'amélioration des équipements).

TÉMOIGNAGES

« L'appui sur un bureau d'études a été indispensable : il avait la méthodologie pour produire un état des lieux et une analyse des risques et en faire sortir des points clés avec un regard objectif et expert. Cela permettait ensuite aux élus de se positionner sur les investissements à partir d'une base solide, objective. »

« Le PGSSE a permis l'objectivation et l'identification des risques pour faire des choix et se mettre à niveau dans un objectif plus qualitatif. Pour cela, l'appui sur un bureau d'étude permet aussi d'avoir leur regard extérieur qui révèle des dangers que l'on ne voit plus. »

Des points de vigilance partagés par les collectivités déjà engagées

• Les moyens financiers et humains à affecter au PGSSE :

- Le temps nécessaire à la collecte et à la transmission des données.
- Le temps requis pour l'analyse des données pour consolider la cotation des risques et l'expertise méthodologique nécessaire.
- La combinaison du temps mobilisé chez les agents pour le PGSSE et leurs plans de charge.

• L'absence de modèle de PGSSE

- Le facteur humain et les résistances au changement face à l'évolution des pratiques
- L'intégration de nouvelles communes au cours du PGSSE

Les facteurs identifiés comme facilitants pour les collectivités déjà engagées

• La combinaison de l'étape 1 avec le lancement du schéma directeur

• Des ressources méthodologiques nombreuses et pertinentes sur la démarche PGSSE

• Une culture préalable de la démarche qualité

• Des données bien structurées

• La mobilisation précoce des agents pour les impliquer et les rassurer

• Le soutien des élus

• La mise en place d'une gouvernance qui implique l'ARS, la DDT et l'agence de l'eau pour soutenir les choix méthodologiques

• L'adhésion du personnel qui voit dans le PGSSE un outil au service du qualitatif

• L'anticipation des étapes et l'adoption d'une approche réaliste en expérimentant sur une partie du réseau au départ du PGSSE

Les conseils des collectivités déjà engagées

« Bien s'entourer dès le départ »

- Choisir un bureau d'étude et lui confier des tâches pour mieux organiser, durablement, le recueil et le traitement de la donnée.
- S'appuyer sur un bureau d'étude, sans être obligatoire, permet aux élus et techniciens de bénéficier d'un regard extérieur et expert qui argumente avec neutralité les priorités du plan d'action
- Associer des parties prenantes à la gouvernance du PGSSE pour bénéficier de leur expertise et de leur regard extérieur
- Des partenaires institutionnels comme l'ARS, la DDT ou le conseil départemental sont aidants pour mieux comprendre la démarche

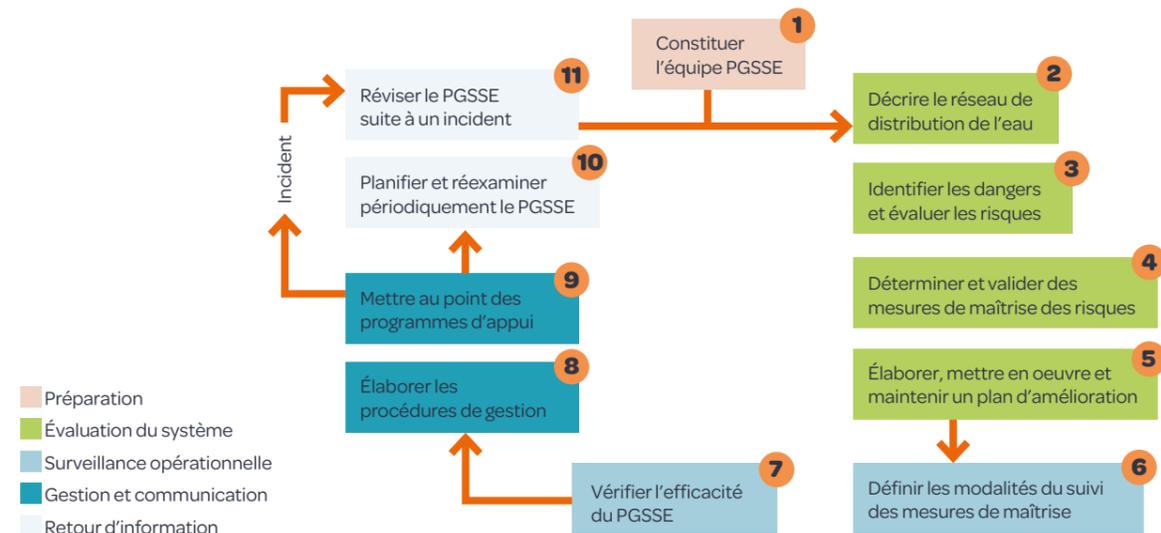
« Pragmatisme et réalisme »

- Exploiter le tableau des risques avec des extractions analytiques par commune, par ouvrage et/ou par thématiques clés pour en faire un outil utile au quotidien.
- S'appuyer sur l'analyse des risques et le plan d'action pour prioriser les plans de charge et distinguer ce qui est important et prioritaire par rapport aux restes des tâches.
- Commencer avec une stratégie réaliste
 - En associant les équipes et les parties prenantes pour co-construire la manière d'avancer de jalon en jalon.
 - Impliquer les élus et les directions pour qu'ils prennent la mesure de l'intérêt de la démarche malgré le temps nécessaire et puissent arbitrer de manière éclairée sur la base des analyses réalisées et des objectifs visés.

- Mettre à profit l'échéance de mise en œuvre réglementaire (2027) pour prendre le temps...
 - De s'acculturer à la méthodologie
 - D'expérimenter sur des parties du réseau ou des territoires choisis
 - De repérer et d'associer progressivement les parties prenantes
- Combiner schéma directeur et étape 1 du PGSSE
 - Pour fonder une politique territoriale de l'eau potable sur une connaissance objectivée du réseau
 - Pour optimiser les moyens engagés
 - Si la démarche PGSSE est lancée en cours de Schéma directeur, l'étape 1 offre l'occasion d'actualiser les données et la cartographie du réseau puis, avec l'étape 2 la prise en compte des mesures préventives et correctives sur les risques initiaux.
- Mettre à profit la démarche PGSSE lors de la prise de compétence pour homogénéiser les informations (état du réseau, cartographie...), les consolider (analyse des risques) et pour engager une politique communautaire d'investissement priorisée et consensuelle.

« Tarder, c'est perdre du temps »

- S'engager sans tarder pour améliorer la gestion du réseau. Tarder, c'est perdre du temps.
- Prendre conscience de la fragilité de la ressource qui fait peser des risques sur la continuité (quantitatif) et la sécurité (qualitatif et aspects sanitaires) du service de l'eau. Face aux crises (exemple sécheresse ou menace sanitaire), il faut savoir anticiper par des procédures (qui appeler, comment réagir...)
- Valoriser l'intérêt de mieux connaître les risques, plutôt que les ignorer pour faire les bons choix sur les priorités à engager



Des témoignages sur l'intérêt et la complexité de la démarche

• Une démarche complexe

« À la sortie de la réunion d'acculturation, les maires de petites communes ont eu l'impression que c'était du chinois : c'est un langage et une démarche mobilisant un champ sémantique de l'entreprise et une approche de la qualité auxquels ils ne sont pas habitués et face auxquels ils ne sont pas équipés. L'accompagnement est indispensable »

• Une évolution culturelle

« Nous avons toujours eu l'habitude de corriger les problèmes. Le PGSSE change la logique : anticiper pour prévenir les risques et avoir des procédures pour réagir mieux et plus vite : c'est un changement culturel qui prend du temps dans les équipes, mais c'est nécessaire ! »

• Un retour sur investissement rapide

« Il ne faut pas avoir peur de ces démarches qui permettent de mieux gérer la quantité et la qualité au quotidien. Au final, c'est un gain de temps pour tous ; il y a un retour sur investissement pour la commune et un bénéfice évident pour le consommateur »

• Plus d'objectivité au niveau de la gouvernance communautaire de l'eau potable

« Compte tenu de l'état des réseaux, lors de la prise de compétence, des travaux s'avéraient indispensables. Il est toujours délicat d'engager des travaux sur telle ou telle commune, en engageant des fonds communautaires au détriment d'autres communes. Le diagnostic PGSSE et les préconisations appuyées sur l'analyse des risques permettent de définir des priorités de manière objective, ce qui limite les négociations ou les tensions au niveau de la gouvernance communautaire de l'eau potable. »

• Une démarche constructive

« Le PGSSE est souvent vu par les collectivités comme une nouvelle contrainte. Certes, cela représente une charge de travail et fait apparaître la nécessité d'investissements. Mais les difficultés et les risques identifiés sont nécessaires : il ne faut pas en rester au négatif, mais il faut passer par là pour s'améliorer sur un sujet déterminant : la qualité sanitaire de l'eau distribuée au consommateur. »

• Mieux communiquer en interne

« La démarche PGSSE est l'occasion de davantage communiquer avec les agents pour mettre en valeur et encourager leurs efforts pour la qualité. Nous avons impliqué les responsables de secteurs dans la réalisation du plan d'action en priorisant, année après année les améliorations qu'ils doivent apporter. »

Ateliers départementaux d'acculturation à la démarche PGSSE organisés par l'ARS Auvergne Rhône Alpes – Printemps 2022



Santé ^{3e} plan régional
Environnement
AUVERGNE-RHÔNE-ALPES

www.auvergne-rhone-alpes.prse.fr

