



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Communauté de communes du pays
fouesnantais (CCPF)
(Département du Finistère)

Exercices 2011 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 23 avril 2020.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
INTRODUCTION.....	4
1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES	5
2 LE PROCESSUS DE TRAITEMENT	5
2.1 Les modalités de traitement	5
2.2 Les volumes	6
3 LE COUT DU TRAITEMENT	7
3.1 Les dépenses directes	7
3.2 Les dépenses indirectes.....	9
3.3 Les recettes.....	10
3.4 Le coût complet supporté par la communauté de communes	11

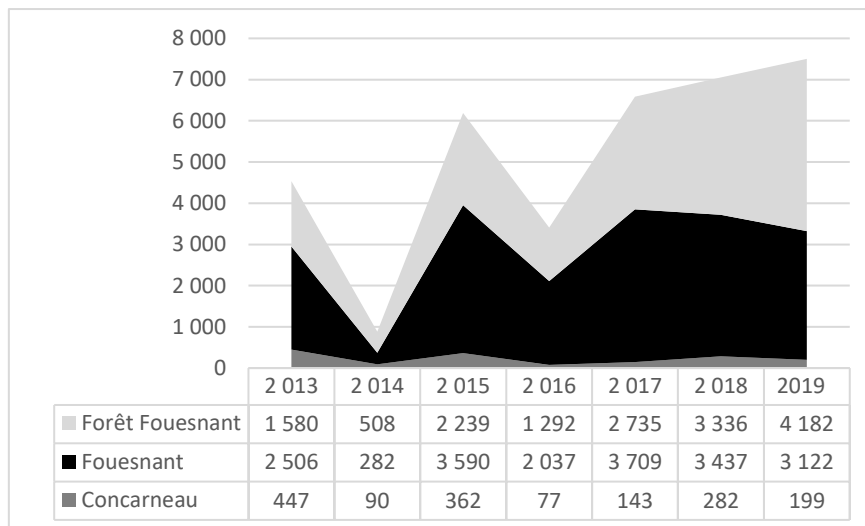
SYNTHÈSE

En 2010, la chambre régionale des comptes Bretagne a publié huit rapports d'observations définitives sur des communes touchées par le phénomène d'échouage d'algues vertes, situées dans les Côtes-d'Armor et le Finistère. Sur l'ensemble de l'échantillon, le coût du ramassage et du traitement s'élevait alors à moins de 15 € la tonne, en rappelant que le ramassage n'était pas systématique et que le traitement consistait, pour l'essentiel, à épandre les algues fraîches dans des champs.

Dans le cadre d'une nouvelle enquête conduite sur ce thème avec la Cour des comptes, les communes de Fouesnant-les-Glénan et de la Forêt-Fouesnant ainsi que la communauté de communes du pays Fouesnantais (CCPF) ont été inscrites au programme 2019 de la chambre. Situées dans la baie de la Forêt, les deux communes figurent parmi les plus touchées par le phénomène des algues vertes ; elles sont contraintes de mobiliser leurs services et d'engager des dépenses pour collecter la matière avant de l'acheminer vers l'unité de traitement de Kerambris, gérée par la communauté de communes, pour traitement.

Sur la période 2013 - 2019, l'évolution des quantités d'algues ramassées est erratique. Au-delà des phénomènes naturels liés à la météo, aux marées et aux vents, la tendance haussière constatée peut être également liée aux modalités de ramassage, désormais systématique, et à la mise en service de l'unité de traitement.

Graphique n° 1 : Quantités traitées 2013 - 2019 par commune (en tonnes)



Source : CC PF.

La Forêt-Fouesnant effectue le ramassage des algues par ses propres moyens humains et matériels ; elle est suppléée au besoin par une entreprise, notamment pour le transport des algues jusqu'à Kerambris. Le coût de ces interventions revient à plus de 19 € / tonne, une subvention de l'État ramenant le reste à charge à un peu plus d'1 € / tonne.

Comme la Forêt-Fouesnant, la commune de Fouesnant-les-Gléan effectue le ramassage des algues avec ses propres moyens et fait appel à deux entreprises pour les transporter jusqu'à l'unité de traitement. Le coût du ramassage et du transport est de 12 € / tonne, une subvention de l'État ramenant le reste à charge à 2 € / tonne.

Il est à relever que la subvention précitée ne porte que sur les coûts directs supportés par les deux communes, en omettant les divers frais de structure (acquisition du matériel, administration, etc.).

Pour assurer le traitement des algues dans des conditions satisfaisantes, tant pour la santé du public et des personnels que pour l'environnement, la communauté de communes du pays Fouesnantais (CCPF) a mis en service en 2013, sur le site de Kerambris, une usine de traitement d'une capacité annuelle de 20 000 tonnes.

Le financement de la construction de cette usine, d'un coût de 5,8 M€ HT, provient à plus de 60 % de subventions du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNDAT) et de l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe). Au final, le coût pour l'EPCI s'est élevé à 2,1 M€ HT.

Depuis sept ans, la capacité prévisionnelle de traitement n'a jamais été atteinte. Même si le tonnage progresse ces dernières années, il se situe à un niveau deux fois inférieur à ce qu'il était au début des années 2010 (12 360 tonnes en 2012). Par ailleurs, si la CCPF perçoit annuellement une subvention de l'État d'un montant de 45 € / tonne, celle-ci est aujourd'hui éloignée du coût supporté par l'EPCI, que la chambre estime à 59 € / tonne. Les dépenses restant à la charge de la CCPF sont dans ce contexte évaluées à plus de 230 000 € pour la période 2016 - 2018.

Tableau n° 1 : Quantités traitées toutes communes confondues 2013 – 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Quantités (en t)	4 430	794	6 191	3 410	6 528	6 801	7 503

Source : CCPF.

Mesurer les conséquences de ces échouages massifs sur l'économie locale, et notamment le tourisme, est un exercice complexe, compte tenu entre autres des effets qui peuvent à la fois être différés dans le temps et diffus dans leur forme.

Depuis 2010, les collectivités du pays Fouesnantais, avec le soutien de l'État, ont mis en place une organisation performante. En assurant sans délai un ramassage systématique sur les plages et en traitant ces déchets de manière industrielle, elles se sont donné les moyens de limiter les conséquences de cette pollution sur l'attractivité du pays Fouesnantais.

Toutefois, le coût de cette politique augmente : de 15 € la tonne en 2010¹, celui-ci est passé à 90 € la tonne en 2019, l'État prenant à sa charge environ 80 % de cette dépense. Le coût pour les contribuables fouesnantais et forestois (coûts du ramassage et du traitement cumulés pour les communes concernées par le phénomène) est quant à lui de l'ordre de 227 000 € / an en moyenne.

¹ En 2010, le ramassage était aléatoire et le traitement insuffisant.

INTRODUCTION

En 2010, la chambre régionale des comptes Bretagne a procédé au contrôle des comptes et de la gestion de plusieurs collectivités bretonnes², sur le thème des algues vertes.

En 2019, une enquête commune Cour des comptes – chambre régionale des comptes Bretagne a été initiée sur le thème des algues vertes, portant à la fois sur le volet préventif, principalement examiné par la Cour, et le volet curatif, confié à la chambre.

La baie de la Forêt étant fortement impactée par le phénomène d'échouage d'algues vertes, les communes de Fouesnant-les-Gléan, de la Forêt-Fouesnant et la communauté de communes du pays Fouesnantais (CCPF) figurent dans l'échantillon des collectivités retenues dans ce cadre (volet curatif, c'est-à-dire le ramassage, réalisé par les communes, et le traitement, géré par l'EPCI).

Le contrôle de la CCPF a été ouvert par lettre du 5 août 2019, et a porté sur la période allant de 2011 à 2019.

L'entretien prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 13 novembre 2019 avec M. Roger Le Goff, maire et président de la communauté de communes du pays Fouesnantais sur l'ensemble de la période sous revue.

La chambre, lors de sa séance du 10 décembre 2019, a arrêté ses observations provisoires. L'ordonnateur a répondu par un courrier du 11 février 2020.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, lors de sa séance du 23 avril 2020, a arrêté ses observations définitives.

Avertissement

L'instruction de ce rapport et la procédure contradictoire se sont déroulées avant la déclaration de l'état d'urgence sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 instauré par la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 entrée en vigueur le 25 mars 2020. Les possibles incidences de la crise sanitaire sur la thématique abordée n'ont donc pu être prises en compte dans les observations qui suivent.

² La commune de Fouesnant ne faisait alors pas partie du panel.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES

La communauté de communes du pays Fouesnantais (CCPF), dont Fouesnant est la ville-centre, compte 28 669 habitants³. Relativement intégré, l'EPCI dispose des compétences économie-tourisme, voirie, eau, assainissement, déchets, aménagement, et distribution d'énergie.

Les plages des communes membres, bordées de nombreux hôtels, campings ou locations de vacances, sont très fréquentées en période estivale. Celles de Cap Coz, Beg Meil (Fouesnant-les-Gléan) et Kerleven (la Forêt-Fouesnant) connaissent des échouages récurrents d'algues vertes.

Les communes concernées procèdent à leur ramassage et à leur acheminement vers le site de Kerambris, situé en lisière de Fouesnant, où elles sont traitées.

2 LE PROCESSUS DE TRAITEMENT

2.1 Les modalités de traitement

Les volumes réceptionnés sur la plateforme de Kerambris dépendent des ramassages, eux-mêmes liés au volume des échouages, aux coefficients des marées, aux conditions météorologiques, à la fréquentation des plages (approche d'un week-end ensoleillé, pleine saison, etc.). L'activité de collecte se concentre essentiellement de mai à novembre.

Pour traiter les algues dans les quarante-huit heures suivant leur arrivée sur le site, la communauté de communes dispose depuis 2013 d'une installation classée dédiée au compostage (coût : 5,8 M€ HT⁴).

Elle permet de faire sécher les algues dans un environnement confiné avec un système de filtration qui contient les émanations et un dispositif d'évacuation des eaux. Les algues sèchent en passant d'un silo à l'autre, leur toxicité étant ainsi éliminée au terme du processus. Elles sont alors mélangées avec des refus de déchets verts selon des dosages variant en fonction des apports.

Ce mélange constitue le compost que l'EPCI met à la disposition des agriculteurs qui en font la demande, une fois étudiée la faisabilité des épandages et la compatibilité avec les cahiers de fertilisation.

³ Population totale au 1^{er} janvier 2017 (population légale 2020).

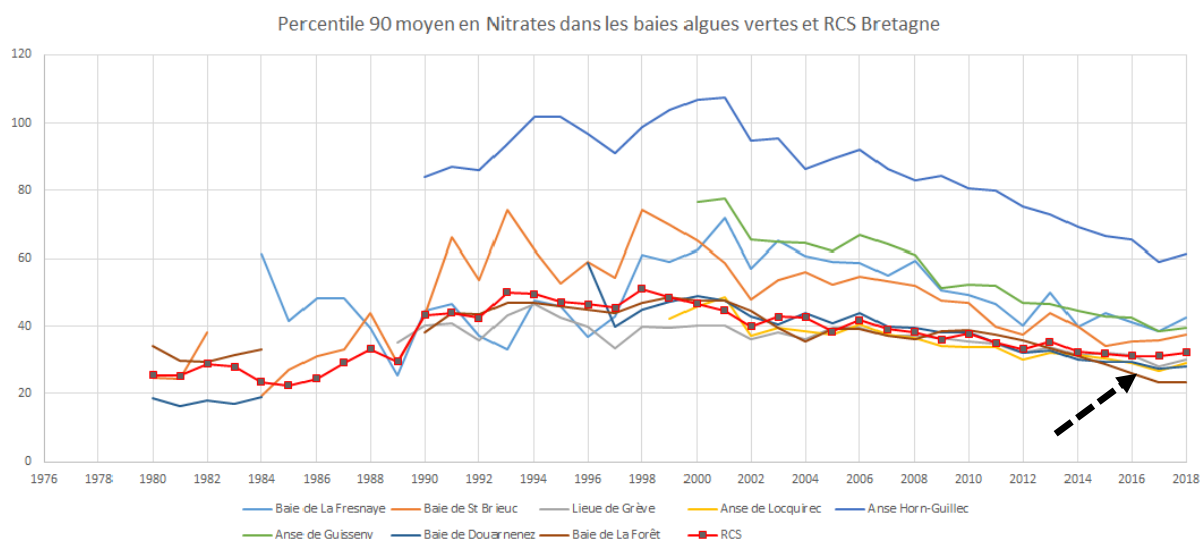
⁴ Première tranche (5,4 M€) et deuxième tranche (0,4 M€).

En 2018, 57 demandes ont été enregistrées, formulées par 16 exploitants, pour une quantité totale avoisinant les 3 600 tonnes. Pour trouver un débouché, le compost est parfois cédé gratuitement lorsqu'en raison des volumes disponibles, l'offre est globalement supérieure à la demande. Toutefois, ce type de compost reste un produit peu recherché par les exploitants, en raison de son image.⁵

2.2 Les volumes

La baie de la Forêt est, parmi les huit baies bretonnes soumises à la prolifération des algues vertes, celle dont les taux de nitrates dans l'eau sont les plus faibles.

Graphique n° 2 : Évolution de la concentration en nitrates dans les BV Algues vertes depuis 1980

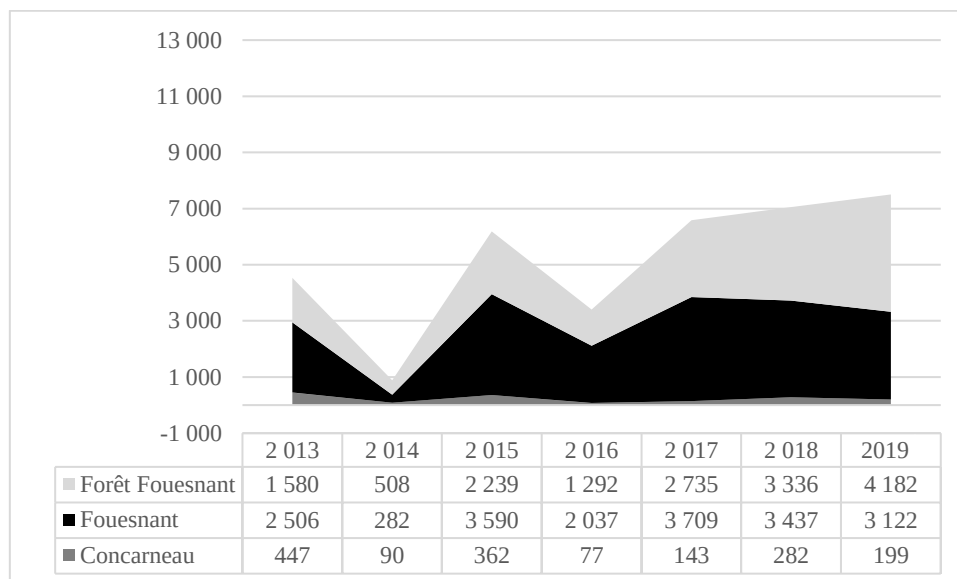


Source : DREAL Bretagne.

RCS : réseau de contrôle et de surveillance de la qualité des cours d'eau bretons (87 stations de mesure) : valeur moyenne de tous les cours d'eau bretons.

Les quantités traitées varient d'une commune à l'autre.

⁵ Les recettes qui peuvent le cas échéant être tirées de ce produit ont été considérées comme marginales dans le présent rapport.

Graphique n° 3 : Quantités traitées 2013 - 2019 par commune (en tonnes)

Source : CCPF.

Après un point bas en 2013 et 2014, les volumes d'algues traités repartent à la hausse sans que les causes exhaustives ne puissent être clairement identifiées, les échouages étant conditionnés par la météo, les marées ou encore les courants.

En assurant sans délai un ramassage systématique sur les plages et en traitant ces déchets de manière industrielle, les collectivités territoriales se sont cependant donné les moyens de limiter les conséquences d'un phénomène qui n'est que difficilement maîtrisable.

3 LE COUT DU TRAITEMENT

3.1 Les dépenses directes

Les dépenses nécessaires au fonctionnement de l'usine constituent l'essentiel des charges directes. La CCPF dispose d'une codification analytique permettant de les retracer par compte budgétaire.

Parmi les principaux postes figurent les fournitures de petit équipement (28 453 € en 2018), l'entretien du matériel roulant (chargeuses, 43 556 € en 2018) et les remboursements aux budgets annexes eau, assainissement et ordures ménagères (44 816 € en 2018).

Ces deux derniers comptes⁶, de même que la plupart des autres comptes, retracent des charges pouvant fortement varier d'une année sur l'autre en fonction de l'activité de l'usine et du matériel utilisé, nécessitant plus ou moins de fournitures et d'entretien.

⁶ Respectivement c/61551 et c/62872.

La CCPF n'a pas d'usage autre qu'interne de ce suivi analytique ; il n'a pas d'incidence par exemple, sur le niveau de la subvention versée par l'État (cf. *infra*). C'est pourquoi le suivi n'est pas exhaustif et ne comprend pas notamment plusieurs coûts fixes significatifs :

- Les dépenses de personnel : la communauté de communes indique qu'il convient d'ajouter à son décompte un équivalent temps plein et 35 % d'un temps plein pour le suivi du traitement par un ingénieur, représentant 51 700 € en 2018 ;
- L'amortissement de l'usine, qui ne répond pas à une obligation comptable⁷ pour l'EPCI et ne figure pas dans les dépenses budgétaires. La CCPF dispose toutefois d'un bilan du financement de l'usine qui met en évidence un coût net de 2,1 M€ HT, une fois déduites du coût brut (5,8 M€ HT) les subventions perçues, d'un montant de l'ordre de 3,7 M€ HT. En retenant un amortissement sur 30 ans, soit une durée habituelle pour un équipement de ce type, l'amortissement annuel s'établit alors à environ 69 430 €.

Tableau n° 2 : Dépenses directes 2016 - 2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	TOTAL
<i>c/60632 – fournitures petit équipement</i>	29 673	30 912	28 453	89 038
<i>c/611 – prestations de services</i>	50 307	40 656	19 955	110 918
<i>c/61551 – matériel roulant</i>	15 844	26 979	43 556	86 379
<i>c/62872 – rbst. frais budgets annexes⁸</i>	119 338	9 605	44 816	173 759
<i>Autres</i>	12 136	40 182	39 762	92 080
<i>s/total suivi analytique</i>	227 298	148 334	176 542	552 174
<i>Frais de personnel*</i>	47 666	49 640	51 700	149 006
<i>Amortissement de l'usine (calculé)</i>	69 430	69 430	69 430	208 290
<i>s/total dépenses hors suivi analytique</i>	117 096	119 070	121 130	357 296
<i>TOTAL dépenses directes</i>	344 394	267 404	297 672	909 470

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de la CCPF.

* Données CCPF.

En réintégrant les dépenses non suivies analytiquement, les dépenses directes représentent sur les exercices 2016 à 2018 un coût global de plus de 900 000 €.

Il est à noter une baisse significative et pérenne du poste « prestations de services »⁹ à partir de 2017, du fait de la mutualisation de certains frais¹⁰ avec la station de traitement des boues, devenue compétence communautaire.

⁷ Ce n'est pas un immeuble productif de revenus au sens de l'instruction budgétaire M14.

⁸ Dont fluides (eau, électricité, etc.) payés par le budget « ordures ménagères » (OM).

⁹ c/611.

¹⁰ Liés au traitement des boues.

Les remboursements aux budgets annexes connaissent pour leur part une évolution erratique. Ils comprennent essentiellement le coût des fluides (eau, électricité, carburant, etc.), porté par le budget annexe ordures ménagères (OM) et refacturé aux autres budgets (dont le budget général portant le traitement des algues) au prorata du tonnage pris en charge. Ce dernier varie chaque année en fonction de la présence des algues, de même que la consommation de fluides liée à l'activité de l'usine. Ces deux éléments expliquent au demeurant les variations du compte 62872.

Ces dépenses ne reflètent pas le coût complet pour la communauté de communes puisque les dépenses indirectes, comme les frais d'administration, ne sont pas pris en compte.

3.2 Les dépenses indirectes

Les dépenses indirectes, qui ne figurent pas dans le suivi analytique de la CCPF, représentent des coûts supplémentaires non négligeables pour l'EPCI.

Tout d'abord, le montant annuel moyen des intérêts correspondant aux frais financiers liés aux travaux, achat et renouvellement de matériel, peut être estimé à 23 240 € (en retenant un financement par emprunt sur 20 ans, au taux de 2 %, pour un montant équivalent au coût initial net¹¹ de l'usine, soit 2,1 M€).

Ensuite, les frais d'administration correspondent aux contributions marginales de la direction générale et des autres personnels administratifs ou techniques (ressources humaines, secrétariat, comptabilité, etc.) qui concourent à la réalisation de la mission algues vertes. Ils peuvent être évalués sur une base prudente à 5 % du temps de travail d'un agent de catégorie B, dont le coût annuel serait en hypothèse basse de 35 000 €. Ce sont donc 1 750 € qui viennent abonder le montant des dépenses indirectes à comptabiliser.

Enfin, l'utilisation des locaux, du matériel informatique et administratif, les fluides, les frais divers (nettoyage, entretien, contrôle technique des appareils de mesure, divers matériels) consacrés à cette mission représentent un coût estimé à 1 000 € par an.

Tableau n° 3 : Dépenses indirectes 2016 - 2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	TOTAL
<i>Frais financiers usine (calculés)</i>	23 240	23 240	23 240	69 720
<i>Frais d'administration</i>	1 750	1 750	1 750	5 250
<i>Frais divers</i>	1 000	1 000	1 000	3 000
<i>TOTAL dépenses indirectes</i>	25 990	25 990	25 990	77 970

Source : Chambre régionale des comptes.

¹¹ Subventions déduites.

Les dépenses indirectes, qui ne sont ni mesurées par la communauté de communes, ni prises en compte dans la subvention de l'État, représentent ainsi un montant de l'ordre de 26 000 € supplémentaires par an soit, selon les années, l'équivalent de 7 % à 10 % des dépenses directes.

Tableau n° 4 : Dépenses totales 2016 - 2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	TOTAL
<i>Dépenses directes</i>	344 394	267 404	297 672	909 470
+ <i>dépenses indirectes</i>	25 990	25 990	25 990	77 970
= Total dépenses	370 384	293 394	323 662	987 440
/ <i>tonnage</i>	3 406	6 587	7 055	17 048
= dépenses / t	108,7	44,5	45,9	57,9 € / t

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de la CCPF.

Compte tenu de ces éléments, les dépenses totales de la CCPF sont estimées à plus de 980 000 € sur la période 2016 - 2018, soit 57,9 € / t.¹²

3.3 Les recettes

Les recettes de la communauté de communes proviennent principalement d'une subvention versée par l'État, des prestations de traitement facturées à la commune de Concarneau, non membre de l'EPCI, et à la marge, des produits exceptionnels liés aux sinistres¹³.

Tableau n° 5 : Recettes 2016 - 2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	TOTAL
<i>Prestations Concarneau</i>	3 466	-	19 117	22 583
<i>Produits exceptionnels</i>	7 832	1 218	-	9 050
<i>Subvention État</i>	35 050	138 001	130 051	303 102
TOTAL recettes	46 348	139 219	149 168	334 735

Source : CCPF.

¹² À titre indicatif et sans préjudice des particularités locales, il peut être noté que l'unité de traitement du Syndicat mixte de Kerval Centre Armor également contrôlé par la chambre, assure le traitement des algues vertes de Saint Briec pour un montant de 41 € / tonne (cout de revient du traitement avant recette) pour une moyenne de 6 400 tonnes d'algues traitées par an, via un système de traitement des algues vertes constitué de huit box confinés de 200 m² pouvant recevoir chacun 250 tonnes d'algues pour une durée de traitement de deux semaines.

¹³ Les recettes du compost, aléatoires selon les années, et le cas échéant marginales ne sont par conséquent pas prises en compte.

La subvention perçue par l'EPCI n'est pas liée à ses dépenses annuelles. Elle est calculée sur la base d'un accord transactionnel, conclu avec le préfet du Finistère le 21 novembre 2014, qui reprend l'évaluation faite par la communauté de communes retenant un coût de 45 € la tonne, sur lequel elle a délibéré le 27 juin 2013.

L'évaluation a été réalisée en intégrant l'ensemble des coûts, notamment les amortissements et les frais financiers, ainsi que les recettes, en particulier les subventions perçues pour la construction de l'usine. Ce montant de 45 € reflétait par conséquent le coût réel du traitement sur la période de référence 2010 - 2013 ayant servi aux calculs.

Au vu des dépenses directes et indirectes précédemment évoquées, ce coût se situe désormais à près de 58 € / tonne. Cet écart de 13 € / tonne représente par conséquent un manque à gagner pour l'EPCI de 220 000 €¹⁴, pour la période 2016 - 2018.

3.4 Le coût complet supporté par la communauté de communes

Celui-ci peut être établi en distinguant le coût brut (hors dépenses indirectes) du coût net.

Tableau n° 6 : Coût brut (hors dépenses indirectes) du traitement des algues vertes 2016 - 2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	TOTAL
<i>Dépenses directes</i>	344 394	267 404	297 672	909 470
<i>- Recettes</i>	46 348	139 219	149 168	334 735
= Coût brut	298 046	128 185	148 504	574 735

Source : CCPF.

Hors dépenses indirectes, le coût brut du traitement des algues vertes représente, sur les exercices 2016 à 2018, un montant de l'ordre de 575 000 €.

Tableau n° 7 : Coût net (y compris dépenses indirectes) du traitement des algues vertes 2016 - 2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	TOTAL
<i>Coût brut</i>	298 046	128 185	148 504	574 735
<i>+ dépenses indirectes</i>	25 990	25 990	25 990	77 970
= Coût net	324 036	154 175	174 494	652 705
<i>Rappel tonnage</i>	3 406	6 587	7 055	17 048
= dépenses / t	95,1	23,4	24,7	38,3 €/t

Source : Chambre régionale des comptes d'après les données de la CCPF.

Le coût complet final, avec les dépenses indirectes (non subventionnées), s'élève quant à lui à près de 653 000 € (période 2016 à 2018).

¹⁴ 17 048 t x 13 €.

Les dépenses réelles de fonctionnement de la communauté de communes s'élèvent à environ 38 M€¹⁵ sur la même période. La part des dépenses consacrées aux algues vertes restant à la charge de la communauté de communes sur cette période triennale est ainsi de 1,7 %.

Il convient enfin de rappeler que les collectivités des Côtes-d'Armor ont mis en cause la responsabilité de l'État devant les juridictions administratives afin d'obtenir le remboursement des sommes dues au titre de la collecte et du traitement des algues vertes.

Plusieurs décisions de justice ont établi « *les carences de l'État dans la mise en œuvre de la réglementation européenne et nationale destinée à protéger les eaux de toute pollution d'origine agricole* » et l'ont condamné à prendre en charge les coûts résultant de la collecte et du traitement des algues vertes (7,73 M€).

La CCPF a au contraire décidé de signer un protocole transactionnel le 21 novembre 2014 avec l'État impliquant une prise en charge partielle des coûts résultant de la collecte et du traitement des algues vertes en baie de Fouesnant.

Ce choix a laissé à la charge de l'EPCI une somme annuelle d'environ 200 000 €. Une action contentieuse ou une négociation renforcée avant la signature de ce protocole transactionnel aurait été susceptible de lui permettre de limiter ce reste à charge, dont le montant reste significatif.

¹⁵ Source : DGFIP.



Les publications de la chambre régionale des comptes Bretagne
sont disponibles sur le site :
<https://www.ccomptes.fr/fr/crc-bretagne>