

Service instructeur
Service Eau, Epuration et Equipements ruraux

N° CP-2013-8-6-11

Service consulté

**ABATTOIR DÉPARTEMENTAL DE CERNAY
EXPLOITATION PAR VOIE DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC**

Résumé : Le Département du Haut-Rhin est propriétaire de l'abattoir multi-espèces de Cernay. Mis en service en juin 2006, il est exploité dans le cadre d'une Délégation de Service Public (DSP) par une Société par Action Simplifiée composée principalement d'éleveurs haut-rhinois. Cette DSP arrive à échéance en juin 2014.

Cet abattoir assure des missions de service public et permet de :

- favoriser et développer les filières courtes,
- mener des actions de formations des apprentis,
- assurer une ouverture et assurer l'abattage tout au long de l'année,
- répondre aux besoins spécifiques d'abattage liés aux fêtes religieuses,
- trouver un équilibre économique correspondant à la réalité du marché haut-rhinois.

Il vous est proposé d'approuver le principe de renouveler, pour une durée de huit ans, la délégation de service public par voie d'affermage pour l'exploitation de l'abattoir départemental et de m'autoriser à lancer la consultation.

1. HISTORIQUE ET RAPPEL DU CONTRAT DE DSP EN COURS

La fermeture en 2001 du dernier abattoir haut-rhinois à COLMAR avait désorganisé la filière d'élevage qui est un maillon indispensable au maintien du cadre de vie du département.

La construction de l'Abattoir Départemental de CERNAY, initiée fin 2001, fait partie de la politique volontariste du Département visant à soutenir une agriculture durable bien intégrée dans son territoire et préservant un environnement de qualité, notamment grâce à des cultures diversifiées et au maintien des prairies. Ces prairies servent également de zones d'épandages de crues et évitent les coulées de boues. Pour que cette filière soit pérenne et viable, les éleveurs doivent pouvoir en tirer des revenus suffisants, et la vente directe de la viande produite est un élément clef d'amélioration des recettes.

Le maintien d'un site d'abattage dans le Haut-Rhin, finalement décidé par l'assemblée départementale le 25 avril 2003, représente, au même titre que les GERPLAN, un maillon indispensable de la politique agri-environnementale du Département visant à maintenir des filières agricoles courtes permettant de valoriser des produits locaux de qualité.

La Commission Permanente du 9 septembre 2003 avait décidé d'exploiter par voie d'affermage l'abattoir et son atelier de découpe pour une durée de 8 ans. La Commission Consultative des Services Publics Locaux du Département (CCSPL) avait, de son côté, donné un avis favorable au mode de gestion externalisée, lors de sa réunion du 1^{er} septembre 2003.

Une Société par Actions Simplifiée (SAS) dite « Société d'exploitation de l'Abattoir de Proximité du Haut-Rhin » s'est constituée afin de répondre à la consultation lancée par le Département. Des éleveurs haut-rhinois, des associations (Bienvenue à la Ferme, Association des Fermiers-Aubergistes, Association des Usagers de l'abattoir...), des bouchers et de simples particuliers composent la quarantaine d'actionnaires de cette SAS. Cette Société a été la seule à répondre à l'appel d'offres lancé par le Département.

Sur décision de la Commission Permanente du Conseil Général du Haut-Rhin (délibération du 30 mars 2006), le Président du Conseil Général a conclu le contrat de délégation de service public (DSP) avec la Société d'exploitation de l'Abattoir de Proximité du Haut-Rhin, le 19 juin 2006.

Le premier Président Directeur Général de la Société était également directeur de l'abattoir de HAGUENAU. Après une année d'exploitation fortement déficitaire (pertes de 152 890 € malgré une subvention d'exploitation de 45 000 €), cet actionnaire a cédé ses parts et s'est retiré de la Société.

Après une recapitalisation de la SAS (+ 110 500 €), un éleveur du Sundgau a repris la présidence de la Société. Un directeur a alors été embauché pour manager au quotidien les salariés, rechercher de nouveaux apporteurs et développer les activités de l'atelier de découpe. En effet, les apports n'avaient pas atteint le niveau nécessaire et il est apparu un besoin de prestations complémentaires, telles que l'enlèvement des animaux à la ferme, la livraison des carcasses et une prestation de découpe et d'emballage des viandes.

En 8 ans, l'évolution des tonnages abattus, le nombre élevé d'utilisateurs de l'abattoir et le développement des différentes prestations de services (livraison, découpe, recherches de débouchés vers les distributeurs locaux ...) permettent d'affirmer que la société d'exploitation de l'abattoir départemental remplit ses missions de service public ; cet abattoir est devenu au fil du temps un élément indispensable et incontournable dans le paysage haut-rhinois.

Malheureusement l'équilibre budgétaire n'a pas pu être atteint, nécessitant une nouvelle recapitalisation de la Société. Cependant les pertes sont désormais nettement plus faibles et principalement liées à la taxe d'usage élevé de l'outil.

L'annexe 1 jointe résume l'économie du contrat de DSP en cours pour la période de juin 2006 à décembre 2012.

2. RAPPEL DES GRANDS AXES DU SERVICE PUBLIC DEPARTEMENTAL DE L'ABATTOIR DE CERNAY

L'exploitation de l'abattoir départemental de CERNAY permet de :

- favoriser et consolider le maintien et le développement des filières courtes,
- développer des actions de formations des apprentis dans le domaine de ces filières courtes,
- viser une ouverture de l'outil la plus large possible tout au long de l'année,

- répondre aux besoins spécifiques d'abattage à l'occasion des fêtes religieuses en adaptant les moyens en personnels,
- trouver un équilibre économique qui corresponde à la réalité de la filière d'élevage haut-rhinoise.

3. LE CHOIX DU MODE DE GESTION

3 - 1 - Les différents modes de gestion susceptibles d'être retenus

Plusieurs options s'offrent au Département. En matière de services publics à caractère industriel et commercial (un service public appelant la participation financière directe des usagers par le versement d'une redevance de service public), les deux grandes catégories de modes de gestion employés sont la **gestion directe** (régie) ou la **gestion déléguée** (affermage, concession, gérance ou régie intéressée).

- **la gestion directe** : elle recouvre les hypothèses où le service est exploité directement par une collectivité locale (ou « en régie », c'est-à-dire par ses propres agents) ou par une structure personnalisée, sous la dépendance institutionnelle directe de la collectivité.
- **la gestion externalisée** : on recense dans cette catégorie les marchés publics et les délégations de service public :
 - le marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre une collectivité locale (le pouvoir public adjudicateur) et une personne publique ou privée répondant à des besoins clairement prédéfinis de la collectivité locale, contre une rémunération totale émanant de celle-ci.
Dans ce type de contrat, le partenaire de la collectivité adjudicatrice n'a pas le pouvoir de moduler les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs du contrat et ne perçoit pas de rémunération complémentaire liée à son implication dans son activité.
 - la délégation de service public consiste pour une collectivité locale, à déléguer, via un contrat de délégation de service public, la responsabilité d'exploiter un service public local à une autre personne juridique distincte que cette dernière assumera à ses risques et périls et dont la rémunération sera substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service.
La philosophie d'une délégation de service public est, du point de vue du co-contractant de l'administration, de pouvoir adapter, sous sa responsabilité, les méthodes de gestion afin, outre de remplir l'objectif minimal d'assurer la mission de service public qui lui est confiée, de dépasser cet objectif en proposant d'autres services aux usagers dans la perspective de faire des bénéfices (implication importante du délégataire dans l'exploitation).
Il peut s'agir de contrats de concession de travaux publics (lorsque, en plus de la gestion du service public, le délégataire devra réaliser les ouvrages nécessaires pour assurer ce service public) ou d'affermage (gestion sans réalisation de lourds investissements).

3 - 2 - L'option pressentie : la décision de renouveler la DSP

Pour aborder cette question, il convient :

- de prendre en compte une réglementation de plus en plus stricte en matière de qualité et de contrôles notamment sanitaire,
- d'intégrer les exigences croissantes des consommateurs en matière de qualité du service,
- de prendre en compte le nécessaire esprit entrepreneurial, indispensable à une telle activité,

- de prendre en compte les contraintes techniques pour la gestion du service public d'abattage de Cernay (gestion des arrivages des animaux, stabulation, abattage, découpe, stockage et valorisation des produits, retour des carcasses par véhicule frigorifique, etc.) et de prendre en compte l'expérience, la technicité et un vrai savoir-faire.

Dans ce contexte, une gestion en régie n'est pas appropriée, le Département ne bénéficiant pas du savoir-faire requis.

S'orientant dès lors vers une externalisation de la gestion de ce service public, il est proposé d'écarter l'option du marché public de services d'abattage. En effet, comme évoqué plus haut, un marché public met en place une relation dans laquelle la collectivité locale, donneuse d'ordre, rémunère ou permet la rémunération de l'organisme titulaire du marché avec un aléa économique et une participation financière finale des bénéficiaires plus difficile à mettre en place avec un titulaire du marché moins enclin à innover.

Au vu des sept premières années d'activité de l'Abattoir de Cernay, il ressort clairement que, malgré des difficultés rencontrées pour arriver à l'équilibre économique, le mode de gestion déléguée s'est montré efficace pour rechercher des solutions (développement des services, amélioration de la rentabilité, etc.). Dès lors l'option la plus appropriée pourrait être, la délégation de service public, sous forme d'affermage.

Le choix de retenir la solution de la délégation de service public sous forme d'affermage est motivé par les raisons suivantes :

- bénéficier de la compétence de spécialistes dans tous les domaines de gestion d'un abattoir, avec des personnels spécialisés chacun dans des domaines spécifiques :
 - les bouviers accueillent les animaux, les dirigent vers les stabulations, enregistrent les numéros d'identification, les dirigent vers les box de contention où ils sont assommés, soit par électroanesthésie, soit par un assommeur à tige perforante...
 - les opérateurs de chaîne prennent en charge les animaux dans le box de contention. A partir de là, les animaux sont accrochés par les pattes arrières, saignés, dépouillés de leur peau sur l'arrache cuir, éviscérés, fendus, pesés et étiquetés et, après une inspection des services vétérinaires, dirigés vers les chambres de ressuages qui amènera la température de la carcasse à moins de 5° C. Les opérateurs, bouchers de formation, se sont spécialisés dans ces différentes tâches,
 - pour les abattages rituels, les sacrificateurs agréés par les autorités religieuses concernées,
 - les bouchers opérant dans l'atelier de découpe sont spécialisés dans le conditionnement et la confection de colis...
- bénéficier de méthodes de gestion et d'organisation propres aux entreprises commerciales et maîtrise du secteur d'activité (connaissance du marché, démarches de prospective commerciale, etc.),
- de contrôler les activités du délégataire et de garder une maîtrise du service, via la définition des obligations de service public qui pourraient lui être imposées,
- de transférer à ce délégataire les risques d'exploitation, de manière à permettre sa bonne implication dans la gestion et la dynamisation de l'équipement, et dans la recherche de la meilleure efficacité économique possible.

Le 25 juin 2013, sous la présidence de M. Charles BUTTNER, la Commission Consultative des Services Publics Locaux du Haut-Rhin a émis un avis de principe favorable au renouvellement de la procédure de DSP pour l'exploitation de l'abattoir départemental pour une durée équivalente à celle de la première délégation, soit une durée de 8 ans.

Au vu de ce qui précède, et considérant les grands axes du service public départemental de l'abattoir de proximité de CERNAY, l'assemblée départementale est sollicitée afin d'approuver le principe de renouveler, pour une durée de huit ans, la délégation de service public par voie d'affermage pour l'exploitation de cet outil et de m'autoriser à lancer la consultation dans le cadre des dispositions du Code général des collectivités territoriales.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'C' followed by a vertical line and a horizontal stroke, with the name 'BUTTNER' written in smaller letters below the vertical line.

Charles BUTTNER

Abattoir Départemental de CERNAY

Annexe 1

ECONOMIE DU PREMIER CONTRAT DE DSP

1 ACTIVITE

1.1 ABATTAGE

Activité prévisionnelle d'abattage

Le compte prévisionnel d'exploitation annuel au contrat de DSP, était basé sur des tonnages d'abattage issus de l'étude de faisabilité réalisée en 2003 suite à la fermeture de l'abattoir de Colmar. Les comptes en équilibre étaient basés sur les gisements suivants :

- 1 064 tonnes de bovins,
- 2 70 tonnes de porcs,
- 2 080 ovins soit environ 41 tonnes,

soit un total prévisionnel de 1375 tonnes.

Activité d'abattage effective exprimée en tonnes

Mois	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
janvier		59,77	55,61	67,76	76,05	82,13	93,33
février		54,76	50,78	52,29	66,53	67,80	70,56
mars		54,31	53,48	88,58	88,76	80,74	71,63
avril		64,31	58,86	61,84	67,33	67,32	82,93
mai		56,51	50,44	55,14	70,11	85,19	67,74
juin	5,95	53,87	58,51	70,29	71,14	60,16	62,30
juillet	23,47	49,67	42,63	46,66	55,08	51,55	64,79
août	33,08	52,89	36,22	52,57	73,77	68,75	51,59
septembre	38,35	59,80	74,78	64,17	73,41	69,75	64,04
octobre	40,49	62,54	61,99	74,29	72,92	84,00	117,86
novembre	53,33	78,71	81,73	125,78	140,21	132,26	88,29
décembre	55,21	71,95	81,34	63,25	65,22	64,07	59,08
Total annuel	249,88	719,09	706,37	822,62	920,54	913,74	894,14

Il apparaît que l'on peut tabler sur un tonnage annuel variant de 900 à 1000 tonnes.

L'abattoir connaît chaque année quelques jours d'activité intense pendant la fête de l'Aïd. Les communautés maghrébines et turques ont recours aux services de l'abattoir pour faire abattre des ovins, des bovins ; une année sur deux, chaque communauté bénéficie du premier jour d'abattage pour ses animaux. Plus de 300 moutons sont abattus à l'abattoir grâce aux modifications apportées à la chaîne ovins.

Cet aspect de l'activité renforce la notion de service public, car il n'existe pas d'autre lieux d'abattage rituel, conforme aux normes sanitaires, sur le territoire haut-rhinois.

1.2 DECOUPE

Activité prévisionnelle de l'atelier de découpe :

Le compte prévisionnel d'exploitation annuel était complété sur des activités de découpe d'un tonnage annuel de 435 tonnes.

Activité de découpe effective exprimée en tonnes

2008	2009	2010	2011	2012
61.02	107.27	134.15	148.45	143.44

2 ASPECTS FINANCIERS DE L'ACTIVITE

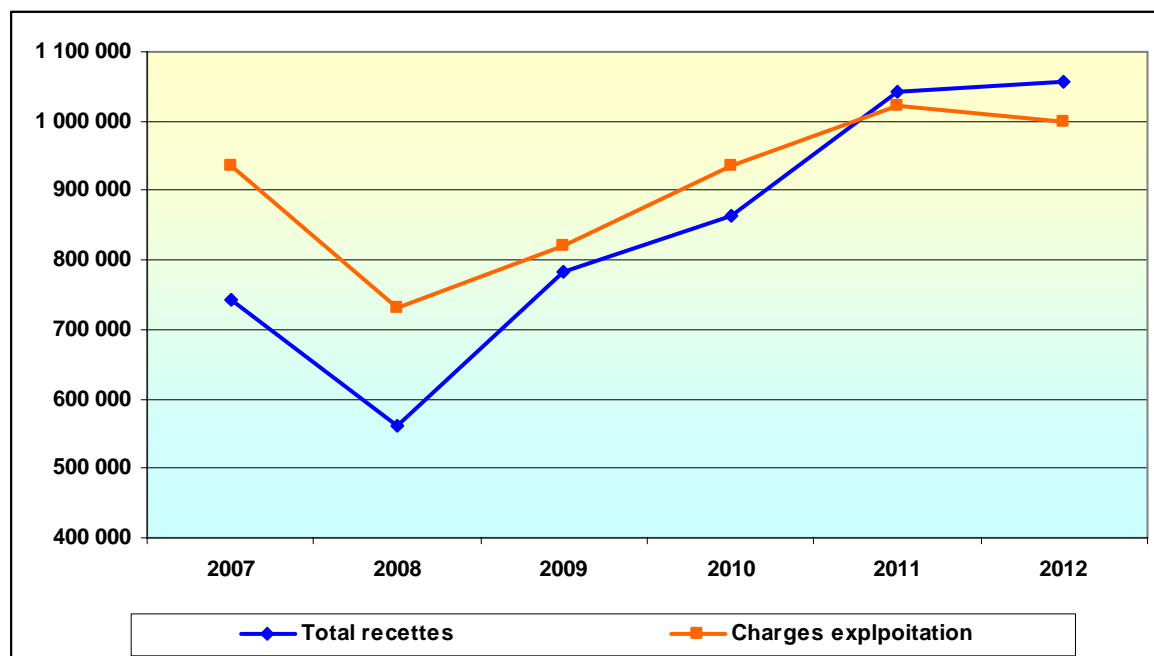
a) Principaux éléments du compte d'exploitation

Remarque préalable : l'exercice comptable 2007 est particulier, car il compte 18 mois d'exploitation (ouverture de l'établissement en juin 2006).

Bien que les pertes nettes cumulées depuis le début l'ouverture de l'activité soient importantes (- 321 K€), il faut cependant bien observer les évolutions de la période, et ce d'autant plus que le changement de gouvernance a impulsé une approche différente de la conduite des affaires.

Sur la période 2008-2009, le volume des recettes a doublé : il est passé de 561 K€ à près de 1 100 K€. Cette progression se décompose en + 345 K€ de chiffre d'affaires et + 123 K€ de subventions. C'est donc le développement du chiffre d'affaires qui est le principal moteur des évolutions enregistrées.

En euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes	742 000	561 082	783 245	863 181	1 043 265	1 056 417
Charges Exploitation	935 000	730 857	821 528	935 896	1 203 034	998 587
Résultat net	- 199 000	- 142 629	4 022	- 39 342	- 2976	58 494

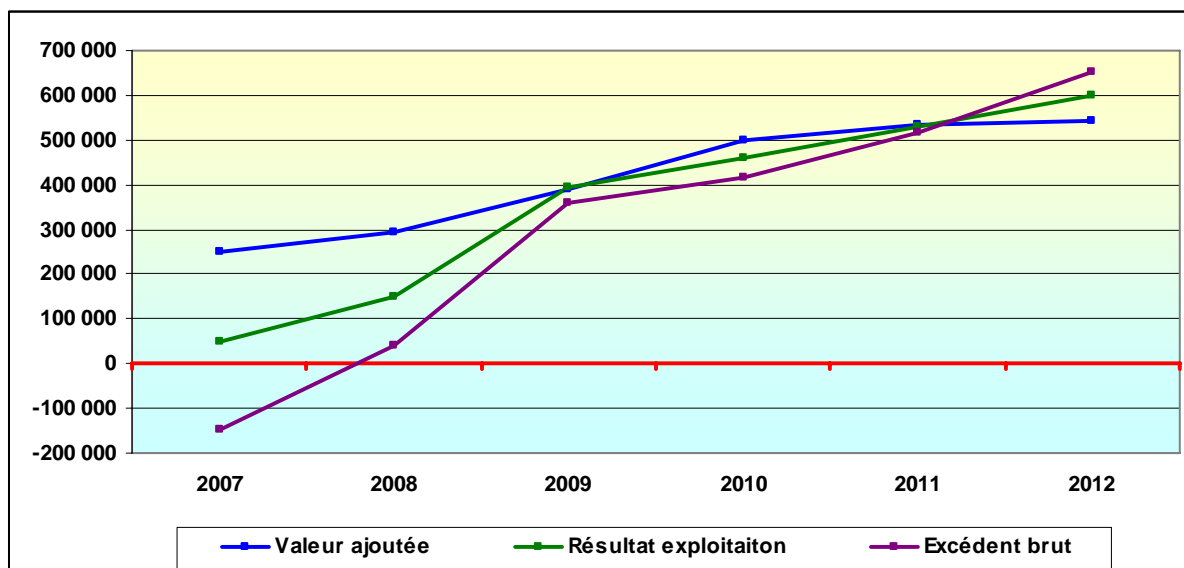


Parallèlement, on assiste à une nette amélioration de la rentabilité de l'activité, notamment grâce au développement des services annexes (découpe, enlèvement et livraison) : la valeur ajoutée est passée de 294 K€ à 541 K€, l'excédent brut de - 112 K€ à + 54 K€.

En Euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Valeur ajoutée (*)	249 000	294 192	389 892	498 975	531 838	540 834
Excédent brut (**)	- 199 000	-111 983	- 33 579	- 41 903	- 12 184	53 762
Résultat d'exploitation	- 199 000	- 142 629	4 022	- 39 342	- 2 976	58 494

(*) = Chiffre d'affaires moins achats et charges externes

(**) = valeur ajoutée + subventions, moins impôts, taxes et charges de personnel



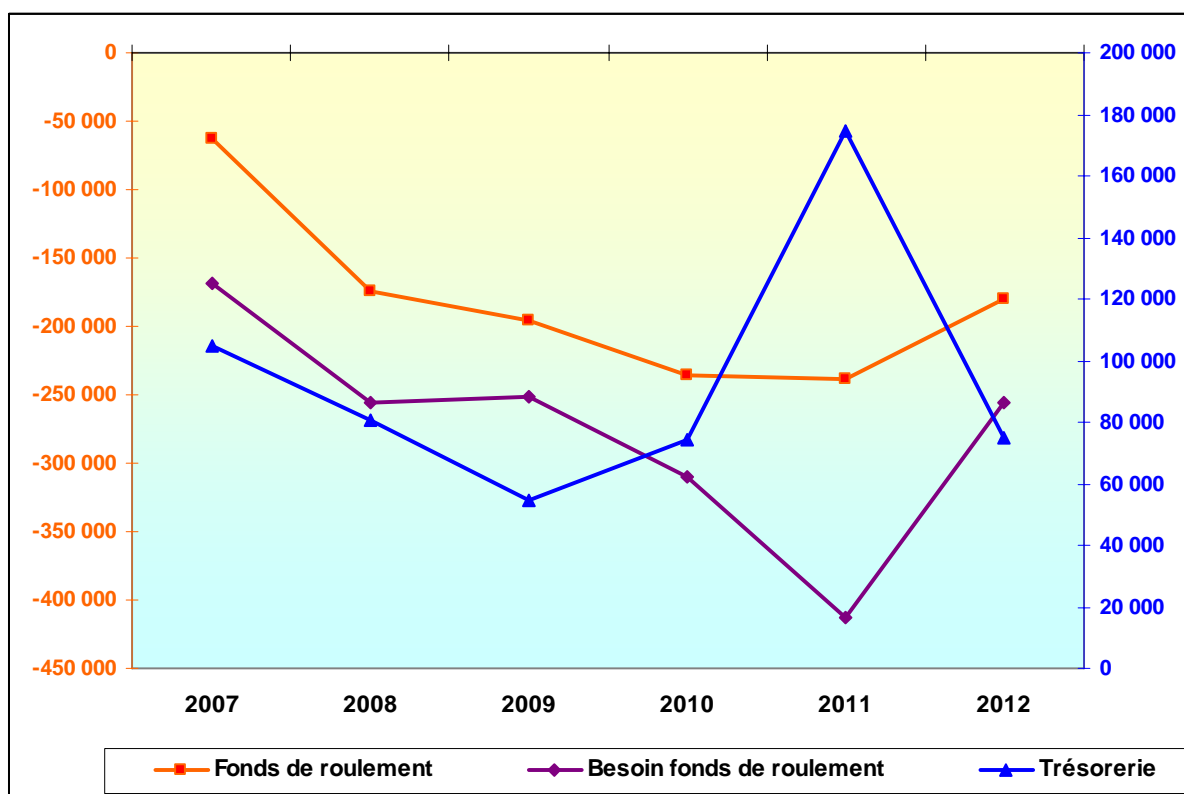
b) Principaux éléments du bilan

Les ratios fondamentaux (fonds de roulement et besoins en fonds de roulement) sont les suivants (rappel : l'exercice comptable 2007 comporte 18 mois d'exploitation) :

En Euros	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Fonds de roulement (*)	- 63 000	- 174 989	- 196 364	- 215 803	-238 649	- 180 160
Besoin en fonds de roulement (**)	- 168 000	- 255 616	- 250 819	- 310 237	- 412 966	- 255 120
Trésorerie	105 000	80 627	54 445	74 434	174 317	74 960

(*) = différence entre valeur des immobilisations et capitaux permanents

(**) = différence entre créances et dettes (hors emprunts bancaires à plus d'un an) ; **un besoin négatif signifie un apport de ressources**



Le fonds de roulement est négatif, car les capitaux propres de la société sont négatifs : ils ont été absorbés par le cumul des pertes (147 K€ de capital initial, pour 321 K€ de pertes cumulées).

Cela signifie que la société n'a aucune autonomie financière et que les actionnaires ont virtuellement perdu leurs apports.

Le besoin en fonds de roulement est négatif, c'est-à-dire apporteur de ressources, pour 2 raisons :

- le cycle d'exploitation fait que les recettes sont encaissées beaucoup plus vite que ne sont payés les fournisseurs,
- la société est restée redevable, jusque en 2011 inclus, de la taxe d'usage due au Département : elle n'a donc pas décaissé les sommes en question (en 2012, le Département a procédé à une remise gracieuse de 159 K€ de cette dette).

Au-delà de ces chiffres difficiles, il convient de bien observer les tendances : la société n'a jamais été à court de trésorerie. Les dettes fournisseurs et les dettes fiscales ont augmenté en volume suite à l'augmentation de l'activité, mais elles n'ont pas augmenté en %, car la société, grâce à l'augmentation de son activité, parvient à régler l'ensemble des factures qu'elle doit.

Finalement, si la structure financière de la société est fragile, cette dernière parvient cependant à assurer la pérennité de son exploitation, donc du service public qui est attendu d'elle.

c) Conclusion générale de l'analyse financière

La société d'exploitation de l'abattoir n'est pas solide financièrement, mais elle parvient à respecter ses engagements tant vis-à-vis des ses clients que vis-à-vis de ses fournisseurs.

Compte tenu de l'amélioration progressive et régulière des performances, il est possible de dire que les dirigeants ont su mettre en place les actions nécessaires au redressement.

Cependant, cette action sera de longue haleine pour des raisons structurelles :

- l'ouverture de l'abattoir s'est effectuée plusieurs années après la fermeture de celui de Colmar : en conséquence, il a fallu que l'abattoir reparte à la conquête d'une clientèle qui avait pris l'habitude d'aller vers d'autres circuits d'abattage ; compte tenu des évolutions observées en terme de nombre d'apporteurs, cette première phase est atteinte ;
- les difficultés techniques, malheureusement inhérentes à tout démarrage d'installations neuves, ont freiné la conquête de la confiance des clients de l'abattoir ; ces incidents sont désormais réglés et le fonctionnement général de l'abattoir est satisfaisant ;
- l'offre initiale, limitée à l'abattage et au mûrissage, ne permettait aucune valeur ajoutée (absence de services complémentaires) ; les nouvelles offres (enlèvement, livraison, découpe et conditionnement) portent leurs fruits : leur montée en puissance consolidera encore davantage la rentabilité des installations ;
- la cible initiale des circuits courts via les fermes auberges et les bouchers s'est avérée insuffisante pour couvrir les tonnages nécessaires à l'équilibre économique, même si l'abattoir a su attirer à lui un nombre sans cesse croissant de clients. Or, pour pouvoir élargir les débouchés vers les distributeurs locaux désireux de promouvoir ces filières courtes, il faut que les éleveurs aient la capacité de fournir les quantités requises à des cadences régulières. Le Haut-Rhin n'étant pas une grande terre d'élevage, il est nécessaire de prendre le temps de construire les réseaux de producteurs capables de s'implanter sur ce créneau du marché ; cet objectif est à portée, et sa réussite consolidera les attentes du service public attendu : développer les filières courtes, au bénéfice du développement durable du Département et de la protection de l'environnement et du cadre de vie ;
- bien qu'il soit impossible d'en chiffrer l'impact exact, la concurrence transfrontalière est également un élément à prendre en compte, notamment par le fait que les circuits de financement de l'abattage sont différents et que les normes sont un peu moins contraignantes qu'en France.

Il serait donc dommageable d'interrompre le service public, alors même que la résolution progressive des difficultés financières rencontrées permet de penser que la consolidation des filières courtes se fera grâce à la présence de cet abattoir de proximité.

3 AVENANTS AU CONTRAT DE DSP INITIAL

Pour tenir compte des tonnages réels bien inférieurs à ceux annoncés qui ne permettraient pas d'atteindre l'équilibre financier, trois avenants ont été signés avec pour objectifs d'aider la société par la mise à dispositions d'équipements complémentaires et le versement d'aides pour compenser les déficits d'exploitation.

En résumé, les trois avenants complètent le contrat initial par les dispositions suivantes :

- M NASS représente la société en remplacement de M BLOCH,
- le Département met un véhicule frigorifique et une bétailière à la disposition de la Société qui pourra ainsi proposer une prestation complète aux usagers : ramassage, abattage, conditionnement et retour des produits,
- le loyer de l'atelier de découpe est ramené à un loyer annuel forfaitisé à 1000 €, à la place d'un système de redevance à la tonne traitée,
- maintien de la prise en charge des travaux de gros entretien par le Département jusqu'au terme de la DSP,
- maintien la part de la redevance d'usage revenant au propriétaire à 64 € la tonne.

Enfin, l'Abattoir ne s'étant jamais acquitté de la redevance d'usage et afin de ne pas remettre en cause les efforts constatés par l'exploitant, le Département a accordé une remise gracieuse d'une partie de la dette de la SAS, à hauteur de 159 260,16 € (sur une dette de 216 696,96 €).

4 EVOLUTION DU NOMBRE DES USAGERS

Le nombre des usagers de l'abattoir est passé de 600 apporteurs en 2006-2007 à plus de 2000 en 2012.

5 EVOLUTION DU NOMBRE DES EMPLOYES

Lors du démarrage de l'outil, la société employait 7 personnes. Actuellement l'abattoir emploie 14 personnes (y compris le directeur et le bouvier).

6 LES INVESTISSEMENTS DU DEPARTEMENT

En application des termes du contrat de DSP, le Département propriétaire prend en charge :

- les travaux de gros entretien, voire le remplacement des matériels existants mais défectueux,
- les investissements liés aux mises aux normes réglementaires,
- les investissements liés, soit à des équipements complémentaires, soit réalisés pour améliorer la fonctionnalité de la chaîne, demandés par l'exploitant.

Au cours des sept premières années d'exploitation de l'Abattoir de Cernay (2006-2012), les dépenses d'un montant global de 951.328 € TTC liées à l'abattoir sont les suivantes :

Année	Dépenses
2006-2007	141 420 €
2 008	158 323 €
2 009	234 094 €
2 010	203 335 €
2 011	120 301 €
2 012	93 855 €

Le Département a beaucoup investi de 2008 à 2010, notamment pour améliorer la fonctionnalité des chaînes d'abattage et acquérir des équipements complémentaires.

Les dépenses ci-dessus peuvent être réparties dans les catégories suivantes :

Catégories de travaux	Montants
Gros entretien	150 677 €
Remplacement des équipements existants	105 085 €
Mises aux normes réglementaires	59 301 €
Equipements complémentaires	305 023 €
Amélioration de la fonctionnalité des chaînes	331 242 €