

Rapport du Président

Commission permanente du
lundi 20 septembre 2021
N° CP-2021-8-2-4

2^{ème} Commission

Commission Dynamiques économiques, touristique, agricole, emploi et transitions énergétiques et climatiques

Service instructeur

Service de l'agriculture, du foncier et des forêts

Service consulté

ABATTOIR DE PROXIMITE DE CERNAY EXPLOITATION PAR VOIE DE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

Résumé : La Collectivité européenne d'Alsace est propriétaire de l'abattoir de proximité 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 2022.

L'abattoir assure des missions de service public et permet de :

- favoriser et développer les filières courtes,
- mener des actions de formation 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 Alsacien.

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 d'autoriser à lancer la consultation.

1. HISTORIQUE ET RAPPEL DU CONTRAT DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC (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 territoire.

La construction de l'abattoir de proximité de Cernay, initiée fin 2001 sous la maîtrise d'ouvrage du Département du Haut-Rhin, fait partie de la politique volontariste de la Collectivité 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. La vente directe de la viande produite est un élément clef d'amélioration de ces revenus.

Le maintien d'un site d'abattage dans le Haut-Rhin, finalement décidé par l'Assemblée départementale le 25 avril 2003, représente, au côté des GERPLAN, un maillon indispensable de la politique agro-environnementale de la Collectivité visant à maintenir des filières agricoles courtes permettant de valoriser des produits locaux de qualité.

La Commission permanente du 9 septembre 2003 a 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) a, de son côté, donné un avis favorable au mode de gestion externalisée de ce service public, 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 30 mars 2006, le Président du Conseil Général du Haut-Rhin a conclu le 19 juin 2006 le contrat de Délégation de Service Public (DSP) avec la Société d'exploitation de l'Abattoir de Proximité du Haut-Rhin, celui-ci a été renouvelé le 20 juin 2014.

Historiquement, 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 2019, un nouveau président a été élu et un nouveau directeur a été nommé, entraînant une nouvelle dynamique dans la société qui a aujourd'hui atteint un équilibre budgétaire et qui a de nombreux projets pour s'adapter au mieux à la demande des consommateurs et des clients. Ainsi, en 2020, l'activité d'abattage a atteint son record avec 1349 tonnes. En 15 ans, l'évolution du tonnage abattu, 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, steaks hachés, ...) 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 alsacien.

L'annexe 1 jointe résume l'économie du contrat de DSP en cours pour la période de juin 2014 à décembre 2020.

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 formation 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 alsacienne.

3. LE CHOIX DU MODE DE GESTION

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

Plusieurs options s'offrent à la Collectivité. 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 le savoir-faire.

Dans ce contexte, une gestion en régie n'est pas appropriée, la Collectivité 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 quinze premières années d'activité de l'abattoir de Cernay, il ressort clairement que, malgré des difficultés initiales 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 électronarcose, soit par un assommoir 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 ressuyages 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 sont 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.

En 2021 et 2022 la Collectivité européenne d'Alsace va engager des travaux très importants d'extension pour un budget de 2,1 M€. Le délégataire actuel investit également de son côté 250 000 € pour équiper les locaux avec des outils de transformation bouchère et de préparation de steaks hachés.

Il est proposé de demander au futur délégataire un droit d'entrée fixé à 250 000 € qui permettra de compenser les investissements fait par le délégataire actuel s'il ne devait pas être retenu.

Le 7 septembre 2021, sous la présidence de Madame Isabelle Dollinger, la Commission Consultative des Services Publics Locaux de notre collectivité (CCSPL) a émis un avis favorable au lancement de la délégation de service public pour l'exploitation de l'abattoir départemental pour une durée équivalente à celle de la précédente délégation, soit huit ans.

Au vu de ce qui précède, et considérant les grands axes du service public départemental de l'abattoir de proximité de Cernay rappelés ci-avant, il est proposé à la Commission permanente :

- D'approuver le principe de renouveler, pour une durée de huit ans, la délégation de service public pour l'exploitation de cet outil,
- De m'autoriser à lancer la consultation dans le cadre des dispositions du Code général des collectivités territoriales et de m'autoriser à signer tout document afférent à cette procédure de consultation.

Je vous prie de bien vouloir en délibérer.

Le Président

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Frédéric Bierry', with a stylized flourish at the end.

Frédéric BIERRY