



20 OCT. 2023

Le 18 OCT. 2023

Le président

Dossier suivi par : Corinne Vitale-Bovet, greffière

T 04 72 60 12 79

auvergnerhonealpes@ccomptes.fr

Réf. : **▷ 231415**

P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Objet : notification du rapport d'observations définitives
et de sa réponse - contrôle des comptes et de la gestion
de l'abattoir d'Ambert

Recommandé avec A.R.

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de l'abattoir d'Ambert concernant les exercices 2017 et suivants, ainsi que votre réponse.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion et au plus tard dans le délai de deux mois suivant sa communication par la chambre, ce document sera publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Conformément à l'article L. 243-8 du code précité, le présent rapport d'observations définitives sera transmis par la chambre, dès sa présentation à votre assemblée délibérante, aux maires des communes membres, qui inscriront son examen à l'ordre du jour du plus proche conseil municipal.

Monsieur Daniel FORESTIER
Président de la communauté de
communes Ambert Livradois Forez
15 avenue du 11 novembre
63600 AMBERT

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques.

Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 243-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

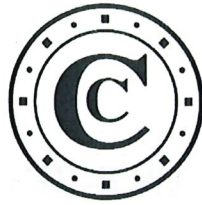
Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.



Bernard Lejeune



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

L'ABATTOIR D'AMBERT

(Département du Puy-de-Dôme)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 août 2023.

AVANT-PROPOS

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Ambert et de la communauté de communes Ambert Livradois-Forez, pour les exercices 2017 et suivants, en ce qui concerne leur gestion de l'abattoir, en veillant à intégrer, autant que possible, les données les plus récentes.

Le contrôle a été engagé par lettre du 2 novembre 2022 adressée à M. Guy GORBINET, maire de la commune d'Ambert depuis le 3 juillet 2020 et à M. Daniel Forestier, président de la communauté de communes Ambert Livradois-Forez depuis le 21 juillet 2020. Leurs prédécesseurs sur la période contrôlée ont également été informés, le même jour, Mme Myriam FOUGERE, maire d'Ambert pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 3 juillet 2020 et M. Jean-Claude DAURAT, président de la communauté de communes Ambert Livradois-Forez, pour la période du 1^{er} janvier 2017 au 21 juillet 2020.

Les investigations ont porté plus particulièrement sur l'environnement et la gouvernance de l'abattoir, l'encadrement réglementaire de son activité, la situation financière et son exploitation.

Après avoir examiné les réponses écrites apportées à ses observations provisoires, notifiées le 16 juin 2023, et procédé aux auditions demandées, la chambre, lors de sa séance du 21 août 2023, a arrêté les observations définitives reproduites ci-après.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS	5
1 L'ABATTOIR, SON ENVIRONNEMENT ET SA GOUVERNANCE	6
1.1 Évolution des filières animales et des abattoirs publics.....	6
1.2 Un petit abattoir, fermé durant sept mois en 2022.....	8
1.3 Les abattoirs concurrents.....	8
1.4 Un transfert de la compétence à l'intercommunalité différé.....	9
1.5 Une stratégie à clarifier.....	11
1.5.1 La commune d'Ambert.....	11
1.5.2 La communauté de communes d'Ambert Livradois-Forez.....	12
2 UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DES RISQUES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX	14
2.1 L'hygiène, la sécurité sanitaire, la limitation de la souffrance animale.....	14
2.1.1 Les dispositions applicables.....	14
2.1.2 L'agrément de l'abattoir.....	15
2.1.3 Les contrôles et leurs suites.....	15
2.2 La protection de l'environnement.....	19
2.2.1 Les dispositions applicables.....	19
2.2.2 Les contrôles et leurs suites.....	20
3 L'EXPLOITATION DE L'ABATTOIR	23
3.1 Une absence de suivi et de contrôle du délégataire par la commune.....	23
3.2 L'organisation.....	23
3.2.1 Les activités.....	23
3.2.2 Les effectifs.....	24
3.2.3 Le pilotage et la direction.....	25
3.2.4 La formation du personnel.....	27
3.2.5 Plusieurs accidents et contentieux.....	28
3.3 Le fonctionnement.....	29
3.3.1 La production.....	29
3.3.2 Les usagers et la politique commerciale.....	32
3.3.3 La politique tarifaire, une compétence exercée tardivement.....	34
3.3.4 Les débouchés.....	37
4 UN ABATTOIR STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE	38
4.1 La situation financière de l'exploitant.....	38
4.2 Le budget annexe de l'abattoir de la commune.....	38
4.2.1 Les produits de gestion.....	39
4.2.2 Les charges de gestion.....	40

4.2.3	Excédent brut d'exploitation et capacité d'autofinancement brute	40
4.2.4	Les investissements et leur financement	41
4.3	Le budget de la régie municipale de l'abattoir	44
4.3.1	Les produits de gestion.....	44
4.3.2	Les charges de gestion.....	45
4.3.3	L'excédent brut d'exploitation, la capacité d'autofinancement brute.....	46
4.4	Le budget autonome de l'abattoir de la communauté de commune d'Ambert-Livradois-Forez	46
4.4.1	Les résultats provisoires d'exploitation de 2022.....	46
4.4.2	Les données provisoires de l'exécution de la section d'investissement pour l'exercice 2022	47
4.4.3	Les prévisions pour 2023	48
4.5	Le soutien public apporté à l'abattoir.....	48
5	ANNEXES	50
	Annexe n° 1. Principales inspections et mises en demeure, dans les domaines hygiène, sanitaire, protection animale, 2017-2022	51

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes a procédé, dans le cadre de son programme de travail, pour les exercices 2017 et suivants, au contrôle des comptes et de la gestion de la commune d'Ambert et de la communauté de communes Ambert Livradois-Forez, en ce qui concerne leur gestion de l'abattoir d'Ambert.

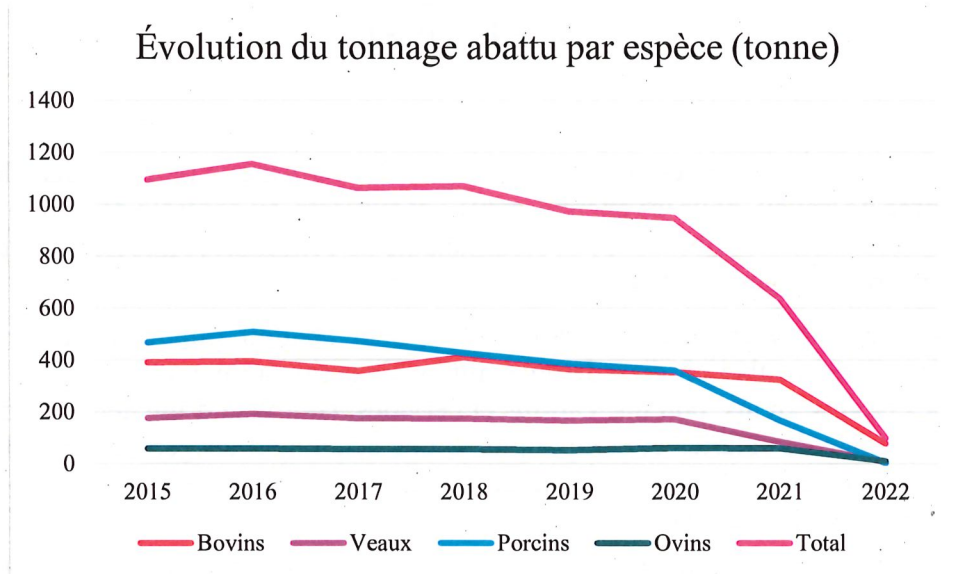
L'abattoir d'Ambert, créé en 1963, est le seul abattoir public du département du Puy-de-Dôme. C'est un abattoir dit « de proximité », de petite taille, multi-espèces, agréé pour l'abattage des bovins, ovins, porcins, caprins et cervidés, complété d'un atelier de découpe. Il emploie une dizaine de salariés et compte plus d'une centaine d'usagers, essentiellement des bouchers et des éleveurs. Il dispose d'une certification « agriculture biologique », pour son activité d'abattage et de découpe.

Propriété de la commune d'Ambert, il a d'abord été exploité dans le cadre d'une régie communale jusqu'en 1980 puis en gestion déléguée jusqu'en 2019, avant d'être repris en régie directe par la commune par suite de la liquidation de l'exploitant, jusqu'à son transfert en 2022 à la communauté de communes d'Ambert Livradois Forez.

Une maîtrise insuffisante des risques sanitaires, environnementaux et de protection animale, sanctionnée par une fermeture de sept mois en 2022

L'établissement fait l'objet d'un suivi particulier des services de l'Etat, notamment dans les domaines vétérinaires, sanitaires, d'hygiène, de protection animale et de protection de l'environnement, en raison de ses difficultés d'exploitation. A la suite de plusieurs périodes de fermeture, partielle et totale, son volume d'activité s'est réduit à 637 tonnes équivalent- carcasse (TEC) en 2021 puis à moins de 100 tonnes en 2022, pour plus de 1 000 tonnes traitées jusqu'en 2018.

Dans le domaine de l'environnement, la chambre relève des manquements sévères et récurrents en matière de prévention des risques portés par les rejets des eaux usées, risques de nature à polluer le milieu naturel environnant, en particulier la rivière de la Dore. La chambre appelle en conséquence la ville et l'intercommunalité à poursuivre les efforts entrepris, dans le souci de se conformer au corpus de règles intéressant les installations classées au titre de la protection de l'environnement (ICPE) et la gestion de l'eau, et de prévenir toute pollution future.



Un équipement structurellement déficitaire avec, un soutien public chiffré à 3,45 M€ sur la période de 2017 à 2022

L'équilibre financier de l'exploitation de l'abattoir n'est pas assuré, et ce quels qu'aient pu être les modes de gestion mis en œuvre sur la période. Ce constat est renforcé par l'adoption tardive et encore incomplète d'une stratégie et de perspectives sur le modèle économique à mettre en œuvre à court et moyen terme, autrement que par la poursuite d'un soutien public conséquent par la voie de subventions d'équilibre récurrentes, transférant l'effort financier sur le contribuable en lieu et place des usagers.

Un encadrement marqué par une forte instabilité

Depuis la reprise en régie de l'abattoir en décembre 2019, les multiples événements et incidents survenus - difficulté de recruter un directeur ; contentieux individuels ; accidents du travail ; fermeture complète durant sept mois - témoignent de la fragilité de l'établissement d'abattage et de son collectif de travail. Dans ce contexte, et malgré l'existence d'un conseil d'exploitation remplissant ses fonctions, la vigilance des services de la communauté de communes (ressources humaines, finances) est plus que jamais nécessaire pour appuyer l'actuel directeur de l'abattoir, tant sur les volets administratif et juridique que managérial.

In fine, l'importance du soutien public apporté à l'abattoir d'Ambert doit être interrogée, ne se justifiant ni au regard du volume d'activité, des plus réduits, ni en termes de fréquentation et de clientèle, avec un nombre contenu d'usagers.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Adopter, en assemblée délibérante, une stratégie sur le devenir de l'abattoir ainsi qu'un plan de développement intégrant l'ensemble des contraintes, économiques et réglementaires.

Recommandation n° 2 : Tenir un registre des anomalies constatées au titre de l'auto-contrôle.

1 L'ABATTOIR, SON ENVIRONNEMENT ET SA GOUVERNANCE

1.1 Évolution des filières animales et des abattoirs publics

Un récent rapport de 2020 de la Cour des comptes relève que, dans un contexte¹ de baisse de la consommation individuelle de viande de boucherie de près de 20 % au cours des 12 dernières années², de concentration de l'abattage et de la production de viande bovine en France, les abattoirs publics occupent une place résiduelle avec peu de perspectives dans un environnement difficile.

Plus généralement, la décennie 2000 a été marquée en France par une forte réduction du nombre d'abattoirs publics pour l'ensemble des filières animales³. De 2002 à 2010, le nombre d'abattoirs de boucherie publics a diminué d'un tiers, du fait de quelque 37 fermetures, alors que l'on en dénombrait encore 132 en 2002. De 1980 à 2009, le tonnage sorti des abattoirs publics s'est effondré, passant de 62,5 % à 8,8 % du total. Ainsi, en 2020, la France ne compte plus que 80 abattoirs publics d'animaux de boucherie, propriétés des collectivités locales, répartis sur huit régions⁴ dont celle d'Auvergne-Rhône-Alpes⁵ qui en héberge 18.

En Auvergne-Rhône-Alpes, la situation des abattoirs de boucherie se caractérise par des situations très diversifiées en termes de taille d'établissement, une activité principalement localisée dans trois départements qui concentrent les deux tiers des abattages (Allier avec 35 %, Loire avec 26 % et Ain avec 14 %), et des dynamiques hétérogènes selon les espèces⁶. De 2017 à 2021, dans la quarantaine d'abattoirs en activité, le tonnage des abattages⁷ bovins/porcins/ovins n'a cessé de croître, progressant de quelque 318 000 tonnes à 334 000 tonnes (+ 5 %). En 2021, le volume d'abattage était supérieur à la production régionale, en particulier pour les bovins pour lesquels l'abattage dépasse de 44 % la production régionale, ainsi que les porcs affichant un ratio de 56 %. Une part significative d'animaux élevés en dehors de la région, originaires de Bourgogne-Franche-Comté, du Centre-Val de Loire, du Grand Est, ou encore de Nouvelle Aquitaine, est abattue en Auvergne-Rhône-Alpes. A l'inverse, une part

¹ Rapport public annuel 2020 – février 2020. « Les abattoirs publics : des charges pour les contribuables locaux rarement justifiées ».

² Étude du Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Crédoc), Gabriel Tavoularis et Eléna Sauvage, « Les nouvelles générations transforment la consommation de viande », Consommation & Modes de vies, septembre 2018.

³ Rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux. Filière abattoir : synthèse des études et données économiques et sanitaires disponibles fin 2011. Xavier Ravaux. Juin 2011

⁴ Auvergne-Rhône-Alpes, Bourgogne Franche-Comté, Bretagne, Centre-Val de Loire, Grand-Est, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie.

⁵ Ardèche (Aubenas, Privas, Annonay), Cantal (Laroquebrou, Neussargues-Moissac), Drôme (Die), Isère (Bourg-d'Oisans, Grenoble, La Mure), Loire (Saint-Etienne), Haute-Loire (Brioude, Le Puy-en-Velay, Yssingeaux), Puy-de-Dôme (Ambert), Rhône (Tarare), Savoie (Chambéry, Seez), Haute-Savoie (Megève).

⁶ Abattoirs de boucherie en 2016. Agreste Auvergne-Rhône-Alpes. DRAAF-SRISET. Juin 2017.

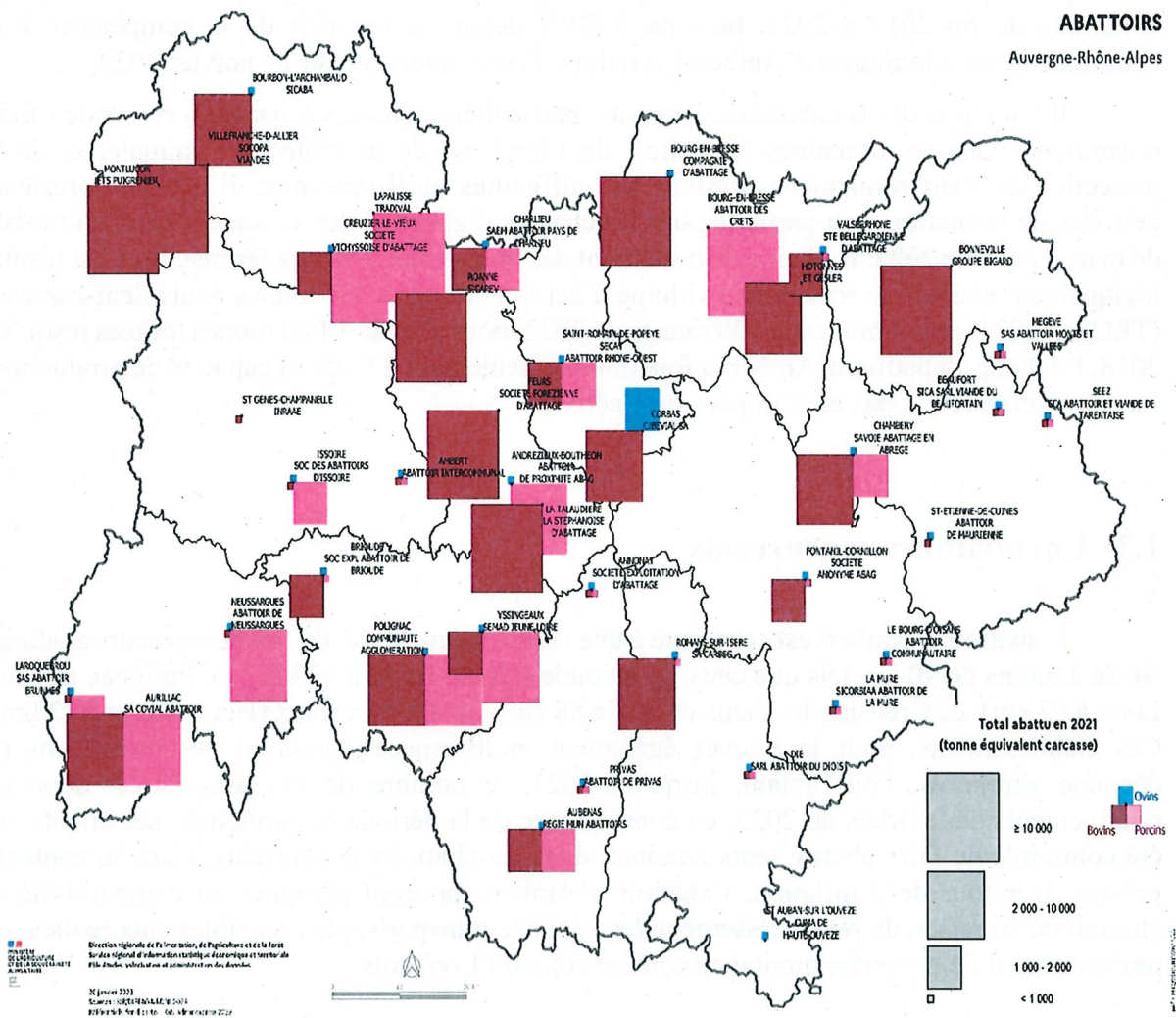
⁷ Source : Service de la statistique et de la prospective (SSP), enquêtes abattage (BDNI-DIFFAGA).

des animaux élevés dans la région est abattue hors de la région, en Bourgogne, Occitanie, Nouvelle-Aquitaine et Bretagne.

Les principaux abattoirs de la région sont, pour la filière bovine, ceux de la Compagnie d'abattage et des établissements Gesler (Ain), pour la filière porcine, l'abattoir des crêts de Bourg (Ain) et celui de Tradival (Allier), et pour la filière ovine, les établissements de la SICABA et de la Société Vichyssoise d'abattage (Allier).

En 2020, pour fixer les ordres de grandeur et le contexte d'exploitation de l'abattoir d'Ambert, le département du Puy-de-Dôme comptait près de 3 850 élevages⁸ (soit 13 % du total de la région), dont 2 600 de bovins⁹ (14 % du total régional), données marquant un net repli par rapport à 2010 avec, respectivement, 5 400 élevages dont 3 500 consacrés aux bovins.

Carte n° 1 : Carte des abattoirs en région Auvergne-Rhône-Alpes



Source : SSP/DIFFAGA-BDNI 2023. Référentiels, fonds carto.- IGN adminexpress 2023

⁸ Recensement général agricole 2020, RGA 2010.

⁹ Exploitations agricoles relevant de la classification OTEX (orientation technico économique des exploitations), bovins lait, bovins viande, bovins mixtes.

1.2 Un petit abattoir, fermé durant sept mois en 2022

Créé en 1963, et, situé au sein du parc naturel régional du Livradois-Forez à 75 km au Sud-Est de Clermont-Ferrand, l'abattoir¹⁰ d'Ambert est le seul abattoir public du département du Puy-de-Dôme. C'est une structure vieillissante, de petite taille, dite « de proximité » et multi-espèces, agréé pour l'abattage des bovins, ovins, porcins, caprins et cervidés, complétée d'un atelier de découpe. Il emploie une dizaine de salariés et compte plus d'une centaine d'usagers, essentiellement des bouchers et des éleveurs. Il est certifié « agriculture biologique » pour son activité d'abattage et de découpe.

Propriété de la commune d'Ambert, il a d'abord été exploité dans le cadre d'une régie communale jusqu'en 1980 puis sous forme déléguée jusqu'en 2019, date de la mise en redressement judiciaire de l'exploitant, la SEAMA (Société d'exploitation de l'abattoir municipal d'Ambert). Depuis lors, son exploitation a été reprise en régie directe, d'abord par la commune de fin 2019 à 2021, puis par l'EPCI depuis le transfert de la compétence à la communauté de communes d'Ambert Livradois- Forez, intervenu au 1^{er} janvier 2022.

Il fait partie des six abattoirs nationaux particulièrement suivis par les services de l'État, notamment dans les domaines sanitaires, de l'hygiène, de la protection animale, et de la protection de l'environnement, à raison des difficultés qu'il rencontre. Il a connu plusieurs périodes de fermeture, soit partielle pour les chaînes d'abattage des veaux et porcs, soit totale de mars à octobre 2022, la chaîne de traitement des porcs étant toujours fermée. Il en est résulté logiquement une baisse sensible du volume d'activité, réduit à 637 tonnes équivalent-carcasse (TEC) en 2021, puis à moins de 100 tonnes en 2022, pour plus de 1 000 tonnes traitées jusqu'en 2018. En 2022, l'abattoir d'Ambert a fonctionné à seulement 7 % de sa capacité de production. La crise sanitaire n'a pas eu d'impact sur l'activité.

1.3 Les abattoirs concurrents

L'abattoir d'Ambert est confronté à une réelle concurrence, du fait de plusieurs abattoirs situés à moins de 90 km tels que ceux de Brioude (Haute-Loire à 62 km), de Polignac (Haute-Loire à 67 km), de Creusiez-le-Vieux (Allier à 88 km), ou d'Yssingaux (Haute-Loire à 73 km). Ces établissements, pour la plupart également multi-espèces, assurent des prestations de découpe similaires. Pour autant, jusqu'en 2021, le nombre de ses usagers est demeuré relativement stable. Mais en 2022, en conséquence de la période de fermeture, ses clients ont été contraints de faire abattre leurs animaux dans les abattoirs concurrents. Dans le contexte présent de retour de d'inflation, l'abattoir d'Ambert, pourrait regagner en compétitivité et attractivité en raison du renchérissement des coûts de transports, plus sensibles encore dans un territoire rural de moyenne montagne comme celui du Livradois.

¹⁰ "Abattoir" : tout établissement ou installation agréé par le préfet, utilisé pour l'abattage ou, exceptionnellement, la mise à mort sans saignée des ongulés domestiques, des volailles, des lagomorphes et du gibier d'élevage, y compris les installations destinées au déchargement, à l'acheminement ou à l'hébergement des animaux ; "abattage" : le fait de mettre à mort un animal par saignée. Article R. 214-64 du code rural et de la pêche maritime.

Tableau n° 1 : Principaux abattoirs concurrents

Département	Localisation	Distance (km)	Public	Volume (tec)	Espèces	Découpe	Transformation	Agrément/certification
Allier	Creusiez le vieux	88		7 000	Multi-espèces			
	Lapalisse	106		61 000	Porcs	oui		
Cantal	Neussargues	115	oui	2 200	Multi-espèces	oui	oui	biologique, bœuf fermier (Aubrac)
Haute-Loire	Brioude*	62	oui	3 000	Multi-espèces	oui	oui	biologique
	Polignac*	67	oui	4 000	Multi-espèces	oui	oui	biologique
	Yssingeaux*	73	oui	3 250	Bovin, porcin, ovin	oui	oui	
Loire	Andrézieux-Bouthéon	62		1 800	Porcin, ovin			biologique
	Firminy	69	oui					
Puy-de-Dôme	Issoire	59		1 500	Multi-espèces	oui		

Source : Étude Triesse Gressard Consultants, 2022 - *abattoirs ayant bénéficié du plan de relance

1.4 Un transfert de la compétence à l'intercommunalité différé

La commune avait délégué sous forme d'affermage, l'exploitation de son abattoir à la SARL SEAMA dans le cadre d'un contrat de délégation de service public (DSP) couvrant la période de 2012 à 2024. Depuis le 20 juillet 2015, la société fermière a été dirigée par deux co-gérants, MM. Laurent FOULHOUX et Philippe FOUGEROUSE. Le 11 avril 2019, elle a fait l'objet d'une procédure de redressement judiciaire, par décision du tribunal de commerce de Clermont-Ferrand, en raison notamment d'un actif inexistant pour un passif exigible évalué à 142 000 €, redressement converti en liquidation judiciaire le 19 mars 2020¹¹. Pour mémoire, l'importance de l'actif immobilisé est nécessairement contenue dans le cadre d'un affermage.

¹¹ <https://www.procedurecollective.fr/fr/liquidation-judiciaire/1494614/societe-dexploitation-de-labattoir-municipal-dambert.aspx>.

Selon les échanges et débats au sein du conseil municipal, réuni le 9 mai 2019, la faillite de la société fermière tiendrait à plusieurs éléments : un déficit d'exploitation récurrent lié à des difficultés de gestion du personnel ; trois ruptures conventionnelles ; un licenciement ; l'augmentation des effectifs de salariés pour répondre au cadre normatif en vigueur notamment pour la réception des animaux ; enfin, la baisse de l'activité.

Par une délibération du 22 novembre 2019, la commune a acté la mise en régie de la gestion de l'abattoir et la résiliation du contrat de délégation pour faute. La commune a justifié cette décision par le constat de carence grave de l'exploitant, de menace à l'hygiène et à la sécurité sanitaire. Par délibération du 13 décembre 2019, a été créée la régie d'exploitation de l'abattoir, dotée de la seule autonomie financière et disposant donc d'un budget propre.

Par une délibération du 29 octobre 2019, le conseil de la communauté de communes d'Ambert Livradois-Forez a consenti au transfert de la compétence de gestion de l'abattoir, avec effet au 1^{er} janvier 2021 repoussé au 1^{er} janvier 2022 par une seconde délibération du 15 octobre 2020, à raison de la crise sanitaire. Au 1^{er} janvier 2022 donc, la compétence relative à l'abattoir et l'atelier de découpe a été transférée à la communauté de communes au titre des compétences facultatives. La compétence recouvre les « *mise en place, aménagement et gestion d'un service public « abattoir » et ateliers de découpe – participation à des structures publiques pour la gestion de ces équipements* ». Elle est gérée en régie directe.

En parallèle, un protocole d'accord a été conclu le 1^{er} décembre 2021 entre la commune et l'EPCI. Il prévoit la réalisation d'études sur l'avenir de l'équipement et sa rénovation, les modalités de mise à disposition¹² du terrain d'assise et des bâtiments, le programme de travaux et d'entretien à la charge de l'EPCI, diverses dispositions financières (tenant au solde des comptes de la régie communale, aux budgets, à la tenue d'une commission locale d'évaluation des charges transférées), le transfert des contrats et du personnel, l'achèvement des travaux de mise aux normes entrepris en 2021 par la commune et n'ayant pu être achevés (amenée des veaux, amenée des porcs, couverture des amenées, aménagement de la bouverie) d'un montant total de 83 000 € (HT).

La convention de mise à disposition, conclue à titre gratuit, porte sur les bâtiments, terrains et matériels de l'abattoir.

La chambre observe que le transfert de la compétence de gestion de l'abattoir à l'intercommunalité est intervenu dans un contexte d'urgence, contraint, en réaction à la mise en redressement judiciaire du délégataire. Au demeurant, la plupart des usagers de l'abattoir ne résidant pas spécialement sur la commune d'Ambert, l'équipement présente d'évidence une dimension intercommunale, échelon de gestion bien mieux adapté à la réalité de son fonctionnement économique.

La décision du transfert de la compétence a été longtemps différée. À titre d'exemple, l'abattoir communal de Brioude a été transféré dès 2008¹³ à la communauté des communes du Brivadois (Haute-Loire), avant d'être restructuré dans son ensemble (amélioration des conditions de travail, des procédures de traçabilité, du respect des normes et du bien-être animal ; hygiène alimentaire, sanitaire et environnementale). Pour leur part, les abattoirs bovin

¹² Aux termes des articles L. 5211-17, L. 1321-1 et suivants du CGCT, le transfert de compétence entraîne de plein droit le transfert des biens nécessaires à son exercice, selon deux modalités, le transfert de propriété ou la mise à disposition.

¹³ <https://www.cc-brivadois.fr/1-abattoir-intercommunal-mr74-n2.html#.ZACLL4SZOUk>.

et porcin de la commune de Montluçon ont été transférés en pleine propriété à la communauté d'agglomération voilà une vingtaine d'années, en 2002.

Mais, pour une communauté de communes comme celle d'Ambert-Livradois-Forez, collectivité de moins de 28 000 habitants, assurer une gestion équilibrée sinon rentable et performante d'un tel équipement constitue un enjeu d'importance qu'elle n'a pas été en mesure de maîtriser à ce jour.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le président de la communauté de communes a précisé que le rôle futur de l'intercommunalité dans la gouvernance de l'abattoir avait été évoqué dès 2018, notamment dans le cadre d'échanges avec les administrations de l'Etat. Selon le maire d'Ambert, le transfert de l'abattoir à l'intercommunalité a surtout souffert de la crise sanitaire et de l'indécision qui régnait sur l'avenir de cet équipement.

1.5 Une stratégie à clarifier

1.5.1 La commune d'Ambert

La commune, soutenue par divers partenaires tels que l'intercommunalité, le parc naturel régional du Livradois-Forez (PNR), le département du Puy de Dôme, la région, l'État l'Union européenne, a toujours affiché la volonté de maintenir cet équipement, réputé « de proximité », utile aux acteurs économiques de la filière d'élevage et au développement du territoire. Dernier abattoir public du département du Puy-de-Dôme, son influence dépasse largement le pays d'Ambert, s'étendant à la moitié Est du département, au montbrisonnais (Loire) ainsi qu'au secteur de la Chaise-Dieu-Craponne-sur-Arzon (Haute-Loire). Pour les acteurs locaux, il constitue un outil de premier ordre pour la filière agricole de la partie centrale de la région d'Auvergne-Rhône-Alpes, en ce qu'il contribue à la mise en œuvre de stratégies alimentaires locales de qualité, permet à une vingtaine d'exploitations de pratiquer la vente directe de viande, et assure l'approvisionnement de plusieurs boucheries et supermarchés.

A la suite du redressement judiciaire de la SEAMA, un courrier du 8 août 2019 co-signé des représentants de la commune, de l'EPCI et du parc naturel régional, a rappelé les différents soutiens apportés dans le passé à l'équipement :

- travaux de mise aux normes (en 1984, 1995, 2002, 2008, 2011, 2012, 2013, 2014, 2017 et 2018) réalisés avec le soutien du département, de la région, de l'Etat et de l'Union Européenne ;
- mise à disposition à hauteur de 0,2 emploi ETP du chargé de mission agriculture du PNR pour appuyer, suivre et dresser le bilan du fonctionnement de l'abattoir.

Ce courrier expose un « plan d'actions des collectivités territoriales pour la sauvegarde et le développement de l'abattoir municipal d'Ambert » :

- soutien financier européen de 100 000 € au titre du programme LEADER (liaison entre actions de développement de l'économie rurale) consenti en 2018, abondé par une subvention de l'intercommunalité d'un montant de 30 480 € ;
- financement d'études juridiques et financières sur l'avenir de l'abattoir.

En octobre 2019, une première étude¹⁴ notait que le maintien du principe d'exploitation en affermage était problématique, du fait de l'incapacité du fermier à financer les travaux d'entretien, de mise en conformité et d'amélioration de l'abattoir. Elle proposait de faire évoluer le mode de gestion en recourant à la constitution d'une société d'économie mixte. En mars 2021, une seconde étude a proposé deux scénarii de modernisation : soit réhabiliter le bâtiment, pour un coût estimé à 2,5 M€ et nécessitant la fermeture de l'équipement durant six mois ; soit construire un abattoir neuf, permettant de traiter quelque 1 500 TEC et d'un coût de 6 M€.

La chambre observe que la commune d'Ambert n'a jamais arrêté de stratégie ferme quant à l'avenir de son abattoir, s'en remettant à une gestion déléguée jusqu'à fin 2019. Le seul véritable choix, de transfert de la compétence à l'intercommunalité, s'en est trouvé différé et effectué dans l'urgence.

1.5.2 La communauté de communes d'Ambert Livradois-Forez

Dès 2016, les sept précédentes communautés de communes existantes, de Livradois-Porte d'Auvergne, de la Vallée de l'Ance, du Haut-Livradois, du Pays d'Ambert, du Pays de Cunlhat, du Pays d'Arlanc, et du Pays d'Olliergues ont, avant l'engagement du processus de fusion, conclu une charte des territoires d'Ambert-Livradois-Forez ayant pour objectif, notamment, de développer « une économie durable reposant sur les ressources locales » et de conforter « une agriculture de montagne de qualité ».

Le nouvel EPCI a élaboré un projet de territoire couvrant la période 2019-2024, affichant l'objectif de « renforcer la qualité de vie des populations locales pour consolider les chances d'accueillir de nouveaux habitants » et comportant 12 axes, dont l'un dédié au développement économique et un autre aux activités commerciales, industrielles et artisanales.

Par délibération du 5 mai 2022, l'EPCI a choisi de ne pas construire de nouvel abattoir, arrêté l'objectif de stabilisation de son fonctionnement à l'horizon de 2026 et retenu le scénario de « services » visant à stabiliser l'activité, autour d'un volume d'abattage de 600 tonnes l'an à destination des éleveurs du territoire, en phase avec le projet alimentaire territorial¹⁵, et en développant de nouveaux services. Il a écarté le scénario de « volumes » tablant sur une augmentation de production à hauteur de 1 200 tonnes l'an, impliquant la recherche de nouveaux apporteurs et visant à privilégier une catégorie d'utilisateurs de moyenne et grande taille.

¹⁴ État des lieux. Etude. Août 2019. Étude juridique sur le développement économique de l'abattoir. FIDAL. Octobre 2019. Remise à niveau et modernisation de l'abattoir municipal. SEFIAL Process Consultants. 9 mars 2021.

¹⁵ Le Projet alimentaire territorial, Grand Clermont et PNR Livradois-Fore est un ensemble d'initiatives locales qui sont coordonnées dans une stratégie globale à l'échelle du territoire. Un tel projet sert à travailler sur la reterritorialisation de l'alimentation, à structurer l'économie agro-alimentaire locale, à rapprocher les différents acteurs de la chaîne alimentaire du producteur au consommateur en passant notamment par les transformateurs, les distributeurs ou encore les restaurateurs.

Il a également acté la nécessité de travaux indispensables de mise en conformité pour répondre aux mises en demeures de l'État, d'un montant estimatif compris entre 450 000 € et 600 000 €.

En 2022, en l'absence de finalisation d'une stratégie opérationnelle et d'un plan d'investissement pluriannuels dédiés, les investissements ont été limités aux seuls travaux indispensables à la réouverture de l'abattoir, en particulier l'achèvement des travaux lancés par la commune en 2021, retardés pour diverses raisons (cahier des charges non abouti, réponses tardives des entreprises candidates).

Le plan d'investissement¹⁶ proposé le 1^{er} février 2023 par l'architecte conseil de l'intercommunalité prévoit une première phase opérationnelle, jusqu'au 1^{er} trimestre 2024, d'un total de 545 000 € (HT) incluant plusieurs travaux (bouverie, réaménagement abattoir, vestiaires, production eau chaude sanitaire, divers, pour 428 000 € HT), l'achat de matériel (pour 65 000 €, HT) et le réaménagement de l'atelier de découpe (pour 52 000 € HT). La seconde phase optionnelle (reprise de voirie et réseaux divers, ventilation, extension, froid détente indirecte), ainsi que le coût de la mission de maîtrise d'œuvre aboutiraient à un investissement total de l'ordre de 1,3 M€ (HT), susceptible d'être inscrit au budget de l'exercice 2023 de l'intercommunalité.

Le contrat de projet État - région Auvergne-Rhône-Alpes de 2021-2027, signé le 10 novembre 2022, comporte une convention départementale intéressant le Puy-de-Dôme et incluant pour l'abattoir d'Ambert un montant indicatif de travaux chiffré à 6 M€, pour des subventions (maximales) de 2 M€ en provenance de la région et de 0,4 M€ du département.

Il en ressort que, pour l'heure, l'abattoir d'Ambert connaît une période de transition, sans décisions de moyen et long termes tranchées, en conséquence d'une reprise de compétence et d'une gestion directe par l'intercommunalité en situation d'urgence. Une stratégie opérationnelle, reposant sur une approche claire de l'avenir de l'abattoir et de son développement reste à élaborer en considération du niveau d'engagement et des éléments de consensus des différentes parties prenantes, qu'il s'agisse de l'intercommunalité, de la pluralité des financeurs publics, ou encore des acteurs du monde agricole directement impliqués.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, il a été précisé par le président de la communauté que par une délibération du 9 mars 2023, les travaux de l'abattoir avaient été inscrits au budget 2023 de l'EPCI pour un montant de 1,18 M€. Ce dernier a également précisé que le plan de financement du contrat de plan Etat-Région 2023-2027 devrait s'élever pour l'abattoir à 1,76 M€ HT, financé par l'EPCI (352 k€), l'Etat (87,5 k€), la région (899 k€), le département (228 k€) et le fonds de transition écologique (190 k€). La première phase des travaux doit concerner la mise aux normes et l'amélioration du fonctionnement de l'outil, la seconde, le développement des activités et la réalisation de travaux relatifs au classement ICPE. La réouverture de la chaîne d'abattage des porcs est ainsi prévue en janvier 2024. Après cette première étape de stabilisation de l'équipement, l'intercommunalité s'attachera, aux dires de son président, à définir une stratégie de développement et de gouvernance dès 2025.

¹⁶ Budget, phase 1, phase 2.

2 UNE MAÎTRISE INSUFFISANTE DES RISQUES SANITAIRES ET ENVIRONNEMENTAUX

L'exercice de l'activité de l'abattoir, industrie alimentaire, s'inscrit dans un cadre juridique très réglementé. Il repose sur le principe de contrôles et d'inspections récurrents diligentés par les services de l'État. Les nombreuses difficultés auxquelles l'abattoir d'Ambert a fait face ont impliqué un accompagnement spécifique de la part des services de l'État avec, notamment, une présence sur site renforcée des cadres de la direction départementale de la protection des populations (DDPP) et la mise en place d'un comité de pilotage réunissant les principaux acteurs (cf. annexe n°2).

2.1 L'hygiène, la sécurité sanitaire, la limitation de la souffrance animale

2.1.1 Les dispositions applicables

La réglementation applicable aux abattoirs est définie principalement par une dizaine de règlements européens issus du « Paquet hygiène », entrés en application le 1^{er} janvier 2006. Le règlement n° 1099/2009 fixe les objectifs à atteindre et les règles à respecter en matière de limitation de la souffrance animale. Le règlement (UE) n° 2017/625 du 15 mars 2017, relatif aux contrôles et activités officiels servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, a succédé aux deux précédents règlements, datant de 2004 (n° 854 et n° 882) ; il a introduit la prise en compte de la protection animale dans les contrôles (cf. annexe n°3).

La réglementation nationale relève du code rural et de la pêche maritime. Elle couvre quatre thématiques principales : les abattoirs et produits (articles L. 654-3 et suivants) ; la qualité nutritionnelle et la sécurité sanitaire (articles L. 231-1 et suivants ; arrêté ministériel du 28 février 2017 relatif aux modalités d'application du décret du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments) ; la protection des animaux (articles L. 214-1 et suivants) ; les déchets d'origine animale (art. L. 226-1, et décret d'application du 28 septembre 2005 modifié).

La réglementation fixe les objectifs à atteindre, tout en consentant un certain degré d'autonomie aux exploitants quant aux moyens à mettre en œuvre, notamment dans le cadre de l'auto-contrôle (article R 200-1 du code rural et de la pêche maritime). Chaque exploitant doit établir un plan de maîtrise sanitaire (PMS) adapté à l'établissement, et veiller à le mettre à jour régulièrement. Ce plan, tel que défini au point 3° de l'annexe II de l'arrêté du 8 juin 2006 relatif à l'agrément sanitaire des établissements mettant sur le marché des produits d'origine animale ou des denrées contenant des produits d'origine animale, doit décrire les procédés à mettre en place ainsi que leur mise en œuvre et leurs modalités de contrôles.

2.1.2 L'agrément de l'abattoir

L'abattoir d'Ambert est soumis à l'obligation d'agrément sanitaire des établissements au titre du règlement (CE) n° 853/2004. Il a fait l'objet d'un dossier de demande d'autorisation initiale, datant de 1984. Au titre de la gestion déléguée à la SEAMA, seul le dossier de demande d'agrément et d'autorisation de dérogation à l'obligation d'étourdissement préalable des animaux, en vue de la pratique de l'abattage rituel, daté de juin 2018, a été adressé à la chambre.

La commune n'a déposé en son nom un dossier de demande d'agrément sanitaire que le 4 mai 2021, soit plus d'un an et trois mois après la reprise directe de l'activité, et ce suite à rappel effectué le 14 décembre 2020 par les services préfectoraux. Pour sa part, l'EPCI a déposé sans retard son dossier d'agrément, le 20 octobre 2021 (pour un transfert de compétence effectif au 1^{er} janvier 2022).

En 2023, l'abattoir intercommunal d'Ambert (enregistré sous le n° 63.003.002) dispose d'un agrément pour l'abattage de bovins, de petits ruminants (caprins, ovins), de porcs et solipèdes domestiques (chevaux), ainsi que d'un agrément pour la salle de découpe (pour les seuls animaux abattus sur place). En l'absence d'informations spécifiques transmises, l'abattoir paraît relever de la classe IV du classement sanitaire (établissement présentant des défauts graves qui peuvent entraîner la suspension de l'agrément).

2.1.3 Les contrôles et leurs suites

Identifié comme un abattoir à risques par les autorités de contrôles et les services de l'État, l'abattoir d'Ambert a fait l'objet d'une vingtaine d'inspections de 2017 à 2022, de quatre mises en demeure et d'un arrêté préfectoral de fermeture, touchant aux questions d'hygiène, aux conditions sanitaires, aux modalités d'abattage et à la protection animale (cf. annexe 2).

2.1.3.1 La gestion par le délégataire

De 2017 à 2019, l'abattoir alors géré par la SEAMA a fait l'objet de neuf inspections et d'une mise en demeure en janvier 2018. Malgré des améliorations, les contrôles ont à plusieurs reprises fait état d'une maîtrise des risques insuffisante dans les domaines sanitaire, de l'hygiène et de la protection animale.

2.1.3.2 La gestion directe par la commune

De 2020 à 2021, neuf inspections ont été réalisées, pour des constats similaires.

Le 3 décembre 2020, les services de l'État ont engagé une phase contradictoire de suspension d'agrément sanitaire en raison de graves dysfonctionnements concernant six motifs de non-conformités : pratiques d'hygiène ; contamination des carcasses ; absence de mise en œuvre du système de management de la qualité sanitaire ; absence de mise à jour et de mise en œuvre des modes opératoires normalisés en matière de protection animale ; absence de collecte de sang pour les ovins et collecte insuffisante pour les bovins ; absence de réactivité et de mise

en œuvre des mesures correctives. Le plan d'actions, transmis par la commune dans le délai imparti d'un mois, a permis à l'abattoir municipal de conserver son agrément.

Le 27 mars 2021, une nouvelle mise en demeure a été notifiée à la commune à raison de la persistance de défauts et de défaillances susceptibles d'entraîner une menace pour la santé publique, du fait d'une maîtrise insuffisante de la production.

En juin 2021, la commune a suspendu le fonctionnement de la chaîne porcine durant une semaine, à la suite de la chute d'une carcasse de porc sur des opérateurs.

Depuis le 2 juillet 2021, sur le motif de non-conformités majeures concernant la protection animale, les services vétérinaires ont délivré une mise en œuvre, assortie d'une suspension des habilitations, à l'adresse du responsable de la protection animale de l'établissement, en conséquence de laquelle ledit responsable a fait l'objet d'un retrait de son certificat de capacité et d'un signalement auprès du procureur de la République pour des faits susceptibles d'être qualifiés de sévices graves ou d'actes de cruauté.

Enfin le 15 juillet de la même année, du fait de l'insuffisance des réponses apportées et des mesures correctives adoptées par la commune, le préfet a pris un arrêté suspendant les activités d'hébergement et d'abattage des veaux et des porcs, et conditionné sa levée à la correction de quelque 20 titres de non-conformités, dont sept intéressant la protection animale (conditions d'hébergement, d'amenée, d'étourdissement ; contrôle documentaire,..) et 13 touchant à la sécurité sanitaire (plan de maîtrise des risques ; contrôle interne ; stérilisation ; nettoyage et désinfection ; encadrement,..).

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire d'Ambert en exercice a précisé que la situation d'urgence avait été aggravée par la vacance des postes de directeur général des services et de directeur de régie, obligeant les élus à se substituer aux agents normalement en charge d'un tel équipement, sans être en situation d'en résoudre les fragilités structurelles.

2.1.3.3 La gestion directe par l'intercommunalité

En 2022 encore, un rapport d'inspection souligne, outre une maîtrise sanitaire insuffisante et des souffrances évitables aux animaux, que de nombreux équipements sont défaillants, vétustes ou dégradés : chambres froides ; système informatique de pesée et de classement des animaux ; fonctionnement du piège bovin ; portes ; vestiaires ; aire de lavage des bétailières. Le 4 mars 2022, les services de l'État ont mis en demeure l'EPCI de corriger l'ensemble des anomalies et manquements relevés.

Dans le même temps, le 3 mars 2022, le président de l'intercommunalité a décidé de fermer l'abattoir, à la suite de la démission du directeur de la régie, intervenue le 28 février 2022, faute de personnel d'encadrement pour en assurer l'exploitation. Les travaux réalisés durant cette période de fermeture (réfection des chambres froides ; reprise du couloir d'amenée des veaux ; installation d'une centrale de désinfection pour les bétailières ; suivi des circuits d'air comprimé ; révision de divers outils), ainsi que les échanges et retours des services vétérinaires, ont permis la réouverture des chaînes d'abattage de bovins et de petits ruminants le 11 octobre 2022. La réouverture de la chaîne d'abattage des veaux a été autorisée le 15 novembre 2022, mais celle d'abattage des porcs était encore fermée en fin de contrôle, au printemps 2023.

2.1.3.4 Le système de management de la qualité sanitaire

L'abattoir d'Ambert n'a pas disposé de procédure de management de la qualité sanitaire avant l'année 2021. Cette anomalie structurelle aurait dû amener les services de l'État à fermer l'établissement plus tôt qu'en juillet 2021.

Le 12 mai 2021, la direction de l'abattoir s'est acquittée de l'élaboration d'une telle procédure, sous la forme d'un document relatif aux modes opératoires normalisés (MON) et d'un plan de maîtrise sanitaire (PMS). Remis aux 8 salariés de l'établissement, ces documents couvrent toutes les étapes de la chaîne d'abattage, toutes les catégories d'animaux, les opérations de maintenance des locaux, les équipements et le matériel, leur nettoyage et leur désinfection, le fonctionnement, le contrôle interne, les enregistrements associés, les anomalies envisageables et les actions correctives à mettre en œuvre. En décembre 2021, l'ensemble de ces procédures ainsi que le dossier d'agrément ont été de nouveau revus, corrigés et enrichis, notamment sous l'impulsion du directeur de la régie alors en fonctions.

C'est donc quelque 18 mois après la reprise en régie directe de l'abattoir que la commune d'Ambert s'est conformée aux obligations communautaires imposant la mise en place de procédures fondées sur les principes HACCP¹⁷, s'agissant notamment de l'analyse des risques et de la définition des modalités du contrôle interne sur les points déterminants pour la maîtrise de la protection des animaux.

Encadré n° 1 : La méthode HACCP (système d'analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise)

Ce système est la méthode de référence en matière de maîtrise de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires. Le principal objectif de l'application des plans HACCP dans les abattoirs est de garantir que les animaux sont abattus et découpés dans des conditions telles que la viande présentera un risque minime pour la santé publique. Cette méthode repose sur l'identification des étapes où il existe un risque de contamination, la description et l'évaluation des mesures de maîtrise de ces risques, et sur sept principes établis par l'article 5 §2 du règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires.

Ce règlement encourage l'élaboration de guides de bonnes pratiques d'hygiène et de guides d'application des principes HACCP. Des mesures d'hygiène, à mettre en place pour assurer la sécurité alimentaire dans les abattoirs, sont détaillées dans l'annexe III du règlement (CE) n° 853/2004. Les procédures fondées sur la méthode HACCP s'appliquent à ces bonnes pratiques d'hygiène prédéfinies.

Source : réglementation communautaire

¹⁷ L'article 5§1 du règlement n° 852/2004 stipule que « les exploitants du secteur alimentaire [hors production primaire et ses opérations connexes] mettent en place, appliquent et maintiennent une ou plusieurs procédures permanentes fondées sur les principes HACCP (...) ».

En 2022, l'EPCI a réalisé divers travaux de mise aux normes sanitaires, précédemment évoqués. Les actions de formation et de certification des salariés de l'abattoir se sont également déployées à partir de l'exercice 2020 (cf. infra 3.2.4).

Les contrôles sur pièces, et sur place menés par la chambre les 23 et 24 janvier 2023, ont permis de dresser plusieurs constats.

En premier lieu, la tenue effective de plusieurs documents de suivi (cahiers de liaison avec les services de la DDPP et de contrôle hygiène et désinfection), ainsi que plusieurs mesures correctives prises par le directeur de la régie (arrêt du parcage des animaux à l'extérieur de la bouverie en attente de leur abattage ; réduction de la durée de fonctionnement des frigos) n'appellent pas d'observations.

A été notée à l'inverse l'absence de suivi interne, dans un document dédié, des anomalies relevées au titre de l'auto-contrôle¹⁸. Les anomalies constatées (absence de gants, oublis) n'ont en effet donné lieu qu'à un rappel oral aux agents concernés. Ont été également identifiées plusieurs anomalies intéressant le respect de règles d'hygiène : lors de la visite des lieux, deux sorties des visiteurs à l'extérieur de l'établissement sans mesure de nettoyage avant la réentrée dans l'établissement ; l'organisation de la visite de l'atelier de découpe vide alors qu'il avait été désinfecté ; la restitution des protections utilisées lors de la visite, auprès du directeur au lieu d'une mise directe à la poubelle ; l'absence de déshabillage (blouse) du directeur, avant son retour au bureau situé à l'extérieur de l'abattoir (blouse comportant des tâches de sang au bureau) ; un risque systémique lié aux déplacements entre les divers espaces (présence de traces de sang au sol dans la partie administrative, ou dans la cour extérieure).

De ces simples constatations, il apparaît que malgré les procédures récemment instaurées par la commune puis déployées par l'intercommunalité, la maîtrise des risques sanitaires et d'hygiène n'est pas encore totalement assurée à ce jour.

¹⁸ Autocontrôle : tout examen, vérification, prélèvement, ou toute autre forme de contrôle sous la responsabilité d'un propriétaire ou détenteur d'animaux, d'une entreprise du secteur alimentaire, de l'alimentation animale ou de la production végétale ou de leurs délégataires afin de s'assurer par eux-mêmes du respect des dispositions des titres II, III et V du présent livre et des textes pris pour leur application. Article R 200-1 § 2° du code rural et de la pêche maritime.

2.2 La protection de l'environnement

2.2.1 Les dispositions applicables

2.2.1.1 La réglementation des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)

Une abondante réglementation européenne (directives et règlements) mais aussi nationale, pour partie codifiée dans le code de l'environnement¹⁹, encadre strictement l'activité d'un abattoir. L'abattage, la préparation et la conservation de produits alimentaires sont des activités soumises à déclaration ou autorisation ICPE, en fonction de la capacité de l'établissement. Les prescriptions applicables à ce type d'installations classées sont précisées et détaillées par arrêté ministériel selon la nature de l'animal abattu et la taille de l'exploitation. L'exploitant doit mettre en place des outils de contrôle interne, et pouvoir justifier de l'auto-surveillance en enregistrant les résultats des analyses et des interventions d'entretien des installations. Le respect de la législation donne lieu à contrôles par les services de l'État.

2.2.1.2 Le rejet d'eaux usées non domestiques dans les réseaux publics de collecte

Aux termes de l'article L. 1331-10 du code de la santé publique, « *tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte doit être préalablement autorisé par le maire ...[...]...L'absence de réponse à la demande d'autorisation plus de quatre mois après la date de réception de cette demande vaut rejet de celle-ci. L'autorisation prévue au premier alinéa fixe notamment sa durée, les caractéristiques que doivent présenter les eaux usées pour être déversées et les conditions de surveillance du déversement. Toute modification ultérieure dans la nature ou la quantité des eaux usées déversées dans le réseau est autorisée dans les mêmes conditions que celles prévues au premier alinéa. L'autorisation peut être subordonnée à la participation de l'auteur du déversement aux dépenses d'investissement entraînées par la réception de ces eaux* ».

L'autorisation de déversement peut être assortie d'une convention de déversement, entre l'établissement, la ou les collectivité(s) concernée(s) et l'exploitant du service d'assainissement, ayant pour objet de définir les modalités juridiques, financières et techniques du raccordement de l'industriel ainsi que le partage des responsabilités entre les différents acteurs. Tout déversement dans le réseau collectif sans autorisation, ou en violation de l'autorisation délivrée, est désormais puni d'une amende de 10 000 € (article L. 1337-2 du code de la santé publique).

¹⁹ Articles L. 171-8, L. 172-1, L. 511-1, annexes de l'article. R. 511-9 du code l'environnement. Arrêté du 30 avril 2004 relatif aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation sous les rubriques n° 2210 et 3641.

2.2.2 Les contrôles et leurs suites

2.2.2.1 Les contrôles

De 2017 à 2022, l'abattoir d'Ambert a fait l'objet de quatre inspections et de deux arrêtés préfectoraux de mise en demeure pour motifs de respect de la réglementation environnementale, au titre de la gestion de l'eau et du sang collecté, des installations de réfrigération et électriques, de la gestion des extincteurs, de la gestion documentaire, et de l'auto-contrôle.

Tableau n° 2 : Principales inspections et mises en demeure délivrées au titre de la protection de l'environnement, 2017-2022

<i>Dates</i>	<i>Objet</i>
06/11/2019	Établissement ne fonctionnant pas correctement au regard des prescriptions réglementaires établies au titre des ICPE
26/12/2019	Arrêté préfectoral de mise en demeure
29/10/2020	De nombreuses prescriptions réglementaires relatives aux autocontrôles et aux travaux à réaliser relevées dans l'arrêté préfectoral n'ont toujours pas été effectuées
20-21/09/2021	Dispositif de collecte et d'élimination du sang défaillant (les eaux envoyées vers la station d'épuration sont chargées du sang qui est ainsi en partie rejeté vers le milieu naturel et en augmente la charge de pollution organique alors qu'il aurait dû être valorisé par ailleurs)
17/11/2021	Arrêté préfectoral de mise en demeure de régulariser la situation de l'installation au regard de l'enlèvement du sang
22-23/02/2022	L'abattoir d'Ambert se situe en zone inondable. L'étude de risque d'inondation ne figure pas dans le dossier d'autorisation initiale de 1984 : sa mise à jour sur ce point est nécessaire.

Source : commune, EPCI, services préfectoraux, retraitement CRC

L'arrêté préfectoral du 26 décembre 2019 a mis en demeure l'établissement de prendre plusieurs mesures : mettre en place des réseaux séparatifs « eaux pluviales / eaux résiduaires » ; reprendre les sols, les pentes et les évacuations du local de salage des peaux afin de contenir les eaux de ressuyage dans le bâtiment et de les diriger vers la station de prétraitement sans risque de polluer les eaux de pluies ; reprendre les sols de la zone de lavage des camions afin d'éviter toute infiltration dans le sol des eaux sales, avant leur collecte et leur élimination dans l'unité de prétraitement.

L'analyse des eaux résiduaires réalisé le 12 juillet 2021 fait apparaître une concentration des charges polluantes (matières en suspension, azote totale, phosphore total) supérieure à la limite maximale autorisée.

L'arrêté préfectoral de mise en demeure du 17 novembre 2021 a constaté l'absence de collecte et d'enlèvement du sang issu des activités d'abattage pour les mois de juin, juillet, août et septembre 2021. Pour l'Etat, ces manquements « ont constitué une atteinte aux intérêts en matière d'environnement ».

Le courrier de mise en demeure de l'Etat du 4 mars 2022 a rappelé la nécessité de documenter le risque d'inondation auquel est exposé l'abattoir, la précédente étude de danger n'ayant pas mentionné ce risque bien que la rivière Dore ait connu plusieurs crues dans le passé. A cet égard, la chambre observe que l'actualisation de l'étude de danger a vocation à s'inscrire dans le plan de prévention du risque d'inondation (PPRI) sur la commune d'Ambert, document qui doit être mis à jour en 2024.

Le 17 février 2022, une société de contrôle a rendu un avis général non satisfaisant sur les installations de gaz combustibles de l'abattoir, renouvelant un précédent avis de janvier 2020 resté sans effet. Puis, le 24 mars 2022, la même société a conclu pour les installations électriques à des risques d'incendie et d'explosion, réitérant encore une recommandation²⁰ de février 2020 demeurée tout autant sans suites. Les travaux d'électricité réalisés de 2017 à 2019, pour un montant de près de 22 000 €, n'ont donc pas permis de mettre les installations aux normes.

2.2.2.2 Les mesures prises par la commune

Les réponses apportées par la commune, telles que l'adoption et la mise en œuvre de plans d'actions, la programmation ou la réalisation de travaux, la communication de certains documents, ont permis la levée de précédentes mises en demeure.

Au titre de ses pouvoirs de police administrative, le maire d'Ambert a pris en décembre 2020 un arrêté autorisant le déversement des eaux usées, autres que domestiques, de l'abattoir municipal dans le système de collecte des eaux usées de la commune, pour une durée de deux ans minimum. Cet arrêté était conditionné à la mise en conformité des installations existantes par la mise en place d'un ou plusieurs séparateurs-déboueurs à hydrocarbures sur les réseaux des zones de circulation, et d'un ou plusieurs systèmes de rétention dans la zone de stockage de produits chimiques. L'EPCI n'a pas transmis d'éléments permettant de s'assurer des mises en conformité attendues. La commune avait également conclu avec l'abattoir pour une durée de six ans, une convention spéciale de déversement des effluents de l'abattoir dans le réseau d'assainissement communal. Les autorisation et convention arrêtent les prescriptions physiques, chimiques et bactériologiques à respecter, déterminent des seuils de concentration maximale, et fixent le dispositif d'autocontrôle et de surveillance incombant à l'abattoir pour s'assurer de la conformité des rejets.

Le précédent arrêté municipal d'autorisation spéciale de déversement des effluents, pris au bénéfice de la société SEAMA, datait du 1^{er} février 2011. Il avait été délivré pour une période de deux ans, renouvelable par tacite reconduction d'un an pour une période maximale totale de six ans. Il avait été également complété d'une convention conclue entre la commune et la société exploitante de l'abattoir.

Pour autant, il apparaît que de février 2017 à décembre 2020, aucune autorisation de déversement des effluents de l'abattoir d'Ambert dans le réseau d'assainissement communal n'a été délivrée²¹ : le déversement a ainsi été opéré irrégulièrement pendant près de quatre années.

²⁰ Remplacer le dispositif différentiel défectueux afin d'assurer la protection des personnes contre les risques d'électrocution dans une chambre froide.

²¹ Anomalie également relevée dans le rapport d'inspection suite au contrôle du 29 octobre 2021.

Le 2 juillet 2021, par suite d'un diagnostic établi par l'association pour le développement de l'institut de la viande (ADIV), la commune a mis fin à la pratique, irrégulière et à titre gratuit, du traitement par l'abattoir des déchets produits ainsi que par une demi-dizaine de bouchers, sans disposer de l'agrément idoine. Le 6 octobre 2021, l'abattoir a passé un contrat avec une société prestataire pour la collecte, le transport et le traitement du sang des animaux, collecté dans des bacs, contrat stipulant une fréquence d'enlèvement hebdomadaire.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, la commune a attesté de la conformité des installations de la station d'épuration d'Ambert, indiquant que la convention de déversement des eaux usées de l'abattoir dans le réseau d'assainissement communal était en cours de révision. La chambre rappelle cependant que l'ensemble des irrégularités relevées par les services de l'Etat, au titre du classement ICPE de l'abattoir, ne devraient être corrigées effectivement qu'à l'issue des travaux que l'intercommunalité a programmé de réaliser sur la période 2023-2027.

2.2.2.3 Les mesures prises par l'intercommunalité

De mars à octobre 2022, l'intercommunalité a mené plusieurs opérations de mise aux normes environnementales de l'abattoir, tenant à l'entretien du groupe froid, à l'installation de froid pour les déchets, et à la réalisation d'une station de désinfection pour bétailière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre constate qu'en dépit des procédures et des mesures récemment adoptées par la commune puis par l'intercommunalité, la maîtrise des risques sanitaires et de protection animale n'est pas totalement assurée.

S'agissant des questions environnementales, la chambre relève des manquements sévères et récurrents en matière de prévention des risques portés par les rejets des eaux usées, risques de nature à polluer le milieu naturel environnant, en particulier la rivière de la Dore qui s'écoule à quelques mètres de l'abattoir d'Ambert.

Les deux collectivités doivent s'attacher à poursuivre les efforts entrepris, en sorte d'assurer le respect de l'ensemble de la réglementation relative aux installations classées et à la gestion de l'eau, et de prévenir ainsi tout risque de pollution.

3 L'EXPLOITATION DE L'ABATTOIR

3.1 Une absence de suivi et de contrôle du délégataire par la commune

De 2017 à 2019, la commune d'Ambert, bien qu'autorité délégante, n'a pas suivi ni contrôlé l'exploitation de l'abattoir par son délégataire, la société SEAMA, en méconnaissance des dispositions légales en vigueur l'y obligeant (article L. 1411-3 du CGCT).

Au surplus, alors que le contrat de délégation prévoyait la production d'un rapport annuel d'activité par l'exploitant à la commune, le conseil municipal n'a jamais été appelé à délibérer sur de tels rapports, pourtant établis puisque présentés aux assemblées générales du délégataire. Plus gravement, car affectant la légalité même des produits perçus, le conseil n'a pas non plus délibéré annuellement sur les tarifs des services (abattage, découpe), hors redevance d'usage.

L'absence de contrôle par la commune jusqu'à la reprise en régie municipale, en décembre 2019, ne lui a pas permis de réagir à la gestion déplorable de son délégataire. Entravant la prise de conscience par la commune des difficultés d'exploitation, la carence de contrôle a retardé l'adoption de mesures correctives indispensables pour remédier aux multiples anomalies et non-conformités relevées par les services de l'État.

3.2 L'organisation

3.2.1 Les activités

L'abattoir d'Ambert est un établissement multi-espèces, proposant également un atelier de découpe (découpe, désossage, conditionnement, emballage des viandes et abats) pour les usagers²².

Encadré n° 2 : les activités d'abattage

Les activités d'abattage recouvrent un ensemble de treize prestations :

- la réception des animaux, après déchargement, ainsi que la mise en stabulation et l'entretien jusqu'à l'abattage ;
- la mise à disposition des installations nécessaires au nettoyage, lavage et désinfection des véhicules ayant servi au transport des animaux, viandes et abats ;
- l'abattage des animaux stricto sensu, et toutes opérations d'élaboration des carcasses en vue de leur présentation à la pesée ;

²² Documents contractuels (conventions, cahier des charges), règlements intérieurs, statuts de la régie intercommunale.

- le lavage des réservoirs gastriques et intestinaux, le premier traitement et le pré-stockage des abats et issues ;
- la pesée des carcasses, et le ressuage frigorifique des carcasses et abats rouges ;
- la mise à disposition des locaux et installations nécessaires à la mise en quartiers et à l'expédition des carcasses, quartiers et abats en l'état ;
- la collecte du sang industriel, le prélèvement des suifs et graisses ;
- le transfert des cuirs et peaux vers les locaux de pré-stockage, et leur conservation jusqu'à enlèvement ;
- l'isolement des animaux malades, suspects ou accidentés, leur abattage et opérations connexes ;
- le transfert, s'il y a lieu, des viandes, abats, issues et sous-produits d'abattage, vers les locaux de consigne ou de saisie ;
- le pré-stockage des viandes, abats et issues saisis, en vue de leur mise à disposition de l'équarrissage, ainsi que la dénaturation des produits livrés à l'état crû pour la nourriture des animaux ;
- l'entretien de la fumière, le pré-traitement des eaux résiduaires, ainsi que tous les soins généraux de propreté et de désinfection périodiques des locaux, cours, passages et emplacements compris dans l'enceinte de l'établissement ou placés sous sa responsabilité ;
- le transfert et la mise à disposition de tous les produits définis ci-avant, ainsi que la surveillance de l'entrée et de la sortie des véhicules, personnes, animaux, produits et marchandises.

Source : contrat de DSP, règlements intérieurs

3.2.2 Les effectifs

L'abattoir d'Ambert emploie une dizaine d'agents en 2022, correspondant à un effectif de 8,7 emplois équivalents temps-plein (ETP) : un directeur de la régie, un chargé de qualité, cinq ouvriers de chaînes d'abattage, un ouvrier de découpe et une secrétaire comptable. Cet effectif, relativement stable, compte sept agents employés sous contrat à durée indéterminée (CDI) dont cinq ayant plus de cinq années d'ancienneté, et trois sous contrat à durée déterminée (CDD).

Désormais agents de l'intercommunalité, les agents de l'abattoir relèvent de contrats de droit privé, soumis au droit commun du code du travail, à l'exception du directeur de la régie, détenteur du grade d'ingénieur territorial et contractuel de droit public. Les agents sont régis par la convention collective des entreprises de l'industrie et des commerces en gros des viandes. Les fonctions de support, relatives à la gestion administrative et sociale ainsi qu'à l'édition des bulletins de paye, sont confiées au cabinet KPMG.

3.2.3 Le pilotage et la direction

Aux termes des dispositions de l'article L. 2221-14 du code général des collectivités territoriales, les régies dotées de la seule autonomie financière sont créées, et leur organisation administrative et financière déterminée par délibération du conseil municipal. Elles sont administrées sous l'autorité du maire et du conseil municipal par un conseil d'exploitation et un directeur, désignés par délibération du conseil municipal sur proposition du maire.

3.2.3.1 Le conseil d'exploitation de la régie

Composé de cinq membres (quatre élus et un représentant de la société civile), le conseil d'exploitation délibère sur toutes les questions intéressant le fonctionnement de la régie, et se réunit au moins tous les trois mois, sur convocation de son président. Sur la période de contrôle, trois conseils d'exploitation se sont succédés.

Le président du premier conseil d'exploitation (après la reprise en régie de l'abattoir), a bénéficié d'une majoration de son indemnité d'adjoint municipal, sur délibération du conseil municipal du 31 janvier 2020, à raison de son investissement très important dans le suivi et le fonctionnement quotidien de l'abattoir. La présidente du deuxième conseil d'exploitation, élue adjointe en charge des finances, de l'économie et des commerces, a également été largement mobilisée par le suivi de l'établissement. De fait, les vacances de postes de directeur général des services de la commune et de directeur de la régie de l'abattoir ont fait peser sur les seuls élus, durant cette période de gestion communale, l'ensemble des problématiques de gestion et difficultés d'exploitation de l'abattoir.

Si l'engagement des responsables élus successifs a permis la poursuite d'activité et la survie de l'abattoir, il s'est agi d'un fonctionnement par défaut, au surplus irrégulier en ce que la gestion au quotidien d'un tel établissement incombe normalement -et légalement- à la seule administration de la collectivité gestionnaire, garante de la continuité du service public, et non à quelques élus impliqués ne présentant pas nécessairement les qualifications et certifications requises.

Le conseil d'exploitation est actuellement présidé par le 4^{ème} vice-président de la communauté de communes, en charge du plan climat-air-énergie territorial, de l'agriculture, de la forêt et de l'urbanisme.

La liquidation judiciaire de la société précédemment exploitante, puis la reprise en régie directe de l'abattoir en situation d'urgence par la commune et ensuite l'intercommunalité, dans le contexte très particulier de crise sanitaire, n'ont de toute évidence pas favorisé l'émergence de choix concertés en termes d'organisation, de gestion et de projections dans l'avenir. Mais une telle approche stratégique, voulue plutôt que dictée par les événements, est loin d'être encore clairement exprimée et formalisée. D'ailleurs, selon les propres mots du président de la communauté de communes, la « période d'observation » doit se prolonger jusqu'en 2026, avant qu'il soit envisagé de statuer sur le devenir à moyen terme de l'abattoir.

En juin 2023, l'EPCI a mis en place un règlement de fonctionnement pour formaliser les procédures de la régie.

3.2.3.2 La direction de l'abattoir

Par une délibération du 13 décembre 2019, le conseil municipal a écarté la première candidature proposée au poste de directeur de la régie municipale de l'abattoir par la maire, alors en exercice, au motif que le directeur en fonctions depuis juin 2019 ne présentait pas les compétences requises.

Par une délibération du 31 janvier 2020, la commune a créé deux postes de cadres, un poste de directeur de la régie et un poste de directeur qualité. Les missions du directeur de la régie, telles que définies par sa fiche de poste, comportent le pilotage, le management des équipes et de la qualité dans un domaine fortement réglementé, ainsi que la préparation de l'évolution du mode de gestion en vue de la création d'une possible SEM portant l'activité de l'abattoir.

En 2020, le poste de directeur qualité a été occupé dans un premier temps par un salarié en CDD, de février à juillet, puis un directeur de production de juillet 2020 à mai 2022, avant son départ dans le cadre d'une rupture conventionnelle de contrat.

Pour sa part, le poste de directeur de la régie municipale de l'abattoir a été vacant de décembre 2019 à octobre 2021. Ce n'est donc que très tardivement, par l'effet du recrutement d'un nouveau cadre de direction, disposant d'une expérience de plus de 10 ans (en tant que responsable-qualité et co-gérant de l'abattoir de Brioude, puis co-gérant d'une boucherie-charcuterie), que la direction de l'abattoir d'Ambert a été assumée par un cadre de direction disposant de l'ensemble des aptitudes et compétences professionnelles requises. Ce précédent directeur a démissionné le 28 février 2022.

Dernièrement, après la période de fermeture totale de l'abattoir intervenue au 3 mars 2022, la régie intercommunale n'a retrouvé un nouveau directeur que depuis le 19 septembre 2022, M. Hamid Hamani disposant d'une expérience de plus de 10 ans en abattoir, notamment en tant que responsable de chaîne de production. Ce recrutement a permis la réouverture de l'établissement le 11 octobre 2022, et la poursuite des actions correctives entreprises, en particulier par le précédent directeur.

En définitive, sur l'ensemble de la période sous revue, les fonctions d'encadrement et de direction de l'abattoir d'Ambert ont été marquées par une forte instabilité et de multiples vacances. L'abattoir n'a disposé de ses deux cadres que sur une période contenue, de novembre 2021 à février 2022, alors que le contexte présent exige que l'équipe en place soit en mesure de répondre aux enjeux d'exploitation, en constante évolution, notamment en matière de protection animale et de qualité bactériologique. En particulier, le poste de direction de la régie n'est occupé avec quelque stabilité que depuis sept mois, prise de poste somme toute récente qui ne présente pas encore un recul suffisant pour garantir la levée de l'ensemble des non-conformités signalées par les services de contrôle de l'État.

Tableau n° 3 : Direction de l'abattoir, juin 2019 à fin 2022

Poste	Entrée	Sortie	Motif départ
Directeur	Juin 2019	Mai 2020	Rupture conventionnelle
Directeur qualité	Février 2020	Juillet 2020	Fin contrat 6 mois
Directeur de production	Juillet 2020	Mai 2022	Rupture conventionnelle
Directeur régie	Novembre 2021	Mars 2022	Démission
Directeur régie	Septembre 2022		

Source : états du personnel, commune, communauté de communes, retraitement CRC

3.2.4 La formation du personnel

En l'absence de formation spécifique au travail en abattoir, le règlement CE1099/2009 impose a minima depuis le 1er janvier 2013 le suivi d'une formation en vue de l'obtention du certificat de compétence en protection animale.

3.2.4.1 La certification de compétence protection animale

Cette certification distingue deux niveaux de formation, celle d'« opérateur protection animale » (OPA) requise pour toute personne susceptible d'intervenir sur des postes de manipulations et soins, et/ou de mise à mort des animaux, et celle de « responsable protection animale » (RPA) pour toute personne en charge de l'application de la réglementation, de l'encadrement des opérateurs, de la mise en place des procédures de protection animale.

Depuis janvier 2013 et l'instauration de la fonction de RPA, ces derniers doivent être titulaires d'un certificat de compétence (CCPA) obtenu après une formation soumise à évaluation, qui porte sur l'ensemble des opérations réalisées tant sur le volet technique (manipulation des animaux, méthodes d'étourdissement...) qu'organisationnel (mode opératoires, contrôle interne...). Délivré par le préfet, le certificat peut être suspendu ou retiré par les services d'inspection ; il doit être renouvelé tous les cinq ans. Depuis le 1^{er} novembre 2018, tout abattoir doit disposer d'un responsable protection animale.

Les salariés de l'abattoir d'Ambert sont formés par l'association pour le développement de l'institut de la viande (ADIV), basée à Clermont-Ferrand et habilitée par l'Etat. En 2023, au terme du contrôle, le directeur de la régie ainsi que trois des salariés sont titulaires du certificat RPA, et un salarié est titulaire du certificat OPA. En juin 2021, un agent s'est vu retirer la certification RPA par suite d'une inspection des services vétérinaires (cf. contentieux individuels *infra*).

L'abattoir intercommunal d'Ambert est désormais en conformité avec les exigences réglementaires en termes de formation des personnels.

3.2.4.2 Les autres formations

Si les agents de l'abattoir ont bénéficié d'un faible nombre d'heures de formation, en 2019 (21 heures) comme en 2020 (35 heures), un effort de remise à niveau a été engagé dès l'année 2021 avec un total de 252 heures de formation dispensées par l'ADIV, essentiellement dans le domaine de l'hygiène. En 2022, quatre agents ont bénéficié de quelque 66,5 heures (au total) de formation dispensées lors de la période de fermeture de l'établissement, portant sur différents domaines (hygiène ; affûtage et affilage du couteau ; HACCP-PMS). Le directeur et un opérateur ont également suivi le séminaire de l'ADIV consacré aux responsables en protection animale, organisé du 27 au 29 septembre 2022 à Clermont-Ferrand, soit un volume de 21 heures de formation. Une formation par un organisme spécialisé dans le domaine des abattoirs serait également prévue au bénéfice du directeur.

Pour répondre et parer aux nombreuses anomalies relevées par les services de l'État, la commune puis l'EPCI ont mené plusieurs actions visant à développer et renforcer les

compétences des agents en matière d'hygiène, de sécurité et de bien-être animal, par l'effet de certifications et dans le cadre de la formation continue, pour garantir de meilleures pratiques dont la maîtrise, encore fragile, constitue un enjeu permanent. Mais l'encadrement par éclipse, longtemps défaillant et insuffisant des agents de l'abattoir a induit la persistance d'anciennes pratiques, désormais non conformes à la réglementation en vigueur en matière d'hygiène et de bien-être animal, au sein d'un équipement au surplus vieillissant.

Dans ces conditions, la révision puis l'adaptation continue des pratiques constituent un point de vigilance de premier ordre qui doit dicter les priorités de l'encadrement, et donner lieu à rappel régulier des consignes appropriées.

3.2.5 Plusieurs accidents et contentieux

3.2.5.1 Les accidents du travail

Le 9 juin 2021, une carcasse de porc s'est décrochée accidentellement lors de l'opération de brûlage puis est tombée sur un opérateur, le chef de chaîne, le blessant au tibia. A la suite de l'accident, le maire a fermé l'établissement pour une durée de 7 jours. Le 5 juillet 2021, un veau échappé du couloir d'amenée s'est retrouvé dans la cour intérieure de l'abattoir, où il a percuté et renversé un opérateur-le même chef de chaîne-.

En conséquence de cet accident, l'inspection du travail a réalisé le 19 janvier 2022 une inspection sur place, qui a conclu à plusieurs non-conformités structurelles, potentiellement sources de troubles musculosquelettiques, voire de blessures :

- l'absence de quais de déchargements pour les gros bovins et les veaux ;
- la vétusté des rails qui, en l'absence d'automatisation, oblige les opérateurs à pousser en force des carcasses sur un sol glissant ;
- l'absence de protection anti-chutes sur les passerelles ;
- l'absence d'équipements de protection individuelle, notamment anti-coupure pour les opérateurs.

La communauté de communes a décidé de ne plus utiliser les installations de gaz combustibles dans la chaîne d'abattage des porcs, installations à gaz qui doivent être remplacées par un dispositif électrique en préalable de la réouverture de la chaîne. Les différents travaux réalisés en 2022 n'ont pas permis de lever toutes les non-conformités signalées.

Le prochain programme de travaux devra tendre à lever par priorité les motifs de non-conformités ; il devra aussi viser un objectif de réduction de la pénibilité du travail et d'amélioration de la sécurité des agents de l'abattoir.

En tout état de cause, et malgré les accidents survenus, la chambre note qu'aucun document de suivi des personnels de l'abattoir, relevant d'une approche de prévention des risques et maladies professionnels, ne lui a été produit. En réponse aux observations provisoires, le président de l'EPCI a précisé que les agents de l'abattoir seront désormais suivis par le centre de gestion du Puy-de-Dôme, au même titre que l'ensemble des agents intercommunaux.

3.2.5.2 Les contentieux individuels

En mars 2020, la commune d'Ambert a licencié pour faute grave un salarié de l'abattoir, à raison de manquements à l'hygiène et de faits de maltraitance animale. En octobre 2021, sur recours de l'agent licencié, le conseil des Prud'hommes a sanctionné la commune, jugeant le licenciement sans cause réelle et sérieuse. Le jugement de première instance a été confirmé par la cour d'appel de Riom, qui a assorti sa décision d'indemnités, et de dommages et intérêts d'un montant de 15 000 € au bénéfice de l'agent indûment licencié.

Par ailleurs, par suite de l'inspection des services vétérinaires du 10 juin 2021, qui a constaté des comportements de maltraitance animale de la part du responsable de chaîne, la commune a mis en cause la responsabilité de son agent, lui retirant son certificat RPA. L'agent en question, victime dans les mêmes temps d'un accident du travail, le 5 juillet 2021, et en arrêt de maladie depuis lors, a engagé en mai 2022 une action auprès de la CPAM en vue de mettre en jeu la responsabilité de la commune d'Ambert dans la survenue de l'accident du travail dont il a été victime.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis la reprise en régie de l'abattoir en décembre 2019, les multiples événements : difficultés à recruter cadres et directeurs ; contentieux individuels ; accidents du travail ; fermeture complète durant sept mois ; témoignent de la fragilité de l'exploitation de l'établissement et de son collectif de travail. Dans ce contexte, et malgré l'existence d'un conseil d'exploitation remplissant bien ses fonctions, la vigilance des services de la communauté de communes (ressources humaines, finances) est plus que jamais nécessaire pour appuyer le directeur de l'abattoir, tant dans les domaines de gestion administrative et juridique que managériale. Le président de l'EPCI a indiqué partager cette analyse et entend mettre en œuvre cet appui.

3.3 Le fonctionnement

3.3.1 La production

3.3.1.1 Un volume d'abattage en forte baisse à partir de 2021

De 2015 à 2018, le volume de l'activité de l'abattoir est demeuré relativement stable, de l'ordre de 1 100 tonnes. En 2019, il s'est réduit (- 9 %) puis de nouveau en 2020 (- 3 %), pour atteindre 947 tonnes du fait de la mise en redressement judiciaire de la société exploitante. En 2021, le volume d'activité s'est fortement tassé (- 33 %) en conséquence de la fermeture des chaînes d'abattage porcin et de veaux durant près de six mois, reculant à 637 tonnes. En 2022 enfin, l'activité s'est totalement effondrée, ne dépassant pas 100 tonnes à la suite de la fermeture

complète de l'abattoir sur plus de sept mois, de la chaîne d'abattage des veaux durant plus de huit mois, et de la chaîne porcine toute l'année.

De 2015 à 2020, avec quatre chaînes opérationnelles, l'activité d'abattage s'est surtout concentrée sur les porcs (42 % des volumes) et les bovins (36 %), puis les veaux (16 %) et enfin les ovins (6 %). En 2021, année déjà marquée par différents épisodes de fermeture, l'activité a été portée essentiellement par l'abattage des bovins (50,8 % des tonnages) et des porcins (26,3 %). En 2022, elle a concerné essentiellement les bovins, qui ont constitué 80 % du tonnage total abattu, puis les veaux (7 %), ovins/caprins (10 %) et porcs (3 %).

Tableau n° 4 : Évolution du tonnage abattu par catégorie animale (en tonnes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Bovins</i>	391	394	357	410	364	352	324	78
<i>Veaux</i>	176	192	175	173	166	171	85	7
<i>Porcins</i>	467	508	472	427	386	360	168	3
<i>Ovins</i>	59	59	56	57	53	61	60	10
<i>Autres</i>	3	2	3	2	2	4	1	0
Total	1095	1155	1063	1069	972	947	637	98

Source : commune, EPCI, retraitement chambre régionale des comptes²³

3.3.1.2 Des évolutions contrastées selon les filières animales

De 2015 à 2018, le volume d'abattage de bovins a fluctué autour de 400 tonnes l'an, en raison notamment de travaux achevés en 2018 qui ont perturbé l'activité normale. Il s'est effondré en 2022 à 78 tonnes.

L'abattage de porcins a connu un pic en 2016 (508 tonnes), puis s'est tassé régulièrement jusqu'en 2020 du fait principalement du départ de la société « Les salaisons Bernard », dont le nouveau propriétaire a choisi de faire abattre les animaux à l'abattoir d'Yssingaux (Haute-Loire). L'activité porcine s'est encore réduite de plus de moitié en 2021 (- 54 %) pour atteindre 168 tonnes, par suite de la fermeture de la chaîne. En 2022, seules trois tonnes ont été abattues, dans le cadre spécifique d'un test réalisé en partenariat avec les services vétérinaires.

Le volume d'abattage de veaux a également fortement reculé de moitié en 2021 ; en 2022, seules sept tonnes ont été abattues. L'abattage des ovins, qui a toujours été contenu en volume, est resté relativement stable, avoisinant 60 tonnes l'an sur la période, avant de se réduire à 10 tonnes en 2022.

La capacité de production maximale est d'environ 1 200 tonnes l'an. De tradition, l'activité est soumise à de fortes variations infra-annuelles, entre des pics d'activité proches de 110 tonnes sur le mois et des minima de l'ordre de 65 tonnes (enregistrés en décembre).

²³ En 2015 et 2016, les volumes d'abattage par catégorie d'animal présentent un écart avec les volumes abattus par usagers, soit 17 tonnes et 21 tonnes, inférieur à 2 %.

L'abattoir a fonctionné à hauteur de 80 % de sa capacité, voire plus, jusqu'en 2020 ; il n'a pas fonctionné à plus de 53 % en 2021, puis à seulement 7 % en 2022.

3.3.1.3 La certification « agriculture biologique »

Depuis 2017, l'abattoir est certifié « agriculture biologique » pour l'ensemble des filières animales, certification visant à promouvoir le développement de ce mode de production ainsi que les circuits-courts. Cependant, les volumes en relevant demeurent très contenus, ne dépassant pas 20 tonnes l'an : ils représentent moins de 3 % de l'activité totale.

En avril 2021, l'abattoir d'Ambert a reçu une nouvelle certification « agriculture biologique » pour son activité de découpe, et obtenu le renouvellement de celle intéressant l'abattage. Cette dernière certification est conditionnée à des exigences de traçabilité (parcage à part des animaux ; abattage du « lot » en une seule fois ; étiquetage précis), à une alimentation issue de l'agriculture biologique, à un temps de transport vers l'abattoir réduit au minimum et inférieur à une journée, à l'absence de calmants utilisés lors du transport et de recours à un dispositif électrique lors de la descente du camion. L'étourdissement avant abattage, de droit commun, s'impose aux filières biologique et conventionnelle²⁴, avec dérogation possible sous certaines conditions.

La chambre constate que malgré l'intérêt affiché pour cet abattoir par l'ensemble des acteurs locaux, au titre de « la proximité » ou « du développement de filières de qualité » telles que l'agriculture biologique, cette dernière filière demeure encore embryonnaire sans doute à raison du défaut de stratégie collective formalisée dans un plan local de développement de l'agriculture biologique, associant l'ensemble des acteurs, État, collectivités, chambre consulaire, fédérations professionnelles, éleveurs. Le déploiement de cette filière de qualité n'a pu que pâtir des difficultés de gestion et anomalies d'exploitation de l'abattoir.

Tableau n° 5 : Évolution du tonnage abattu par catégorie animale (en tonnes), sous certification biologique

<i>Tonnes</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Bovins</i>	4,6	8	11,1	9,4	7,4	2,5
<i>Veaux</i>	2,4	2,4	3,1	4,4	2,1	0,5
<i>Ovins/caprins</i>		0,05	0,1	0,6	1	0,1
<i>Porcins</i>		1,3	1,3	1,88	1,45	0
<i>Total</i>	7	11,7	15,6	16,3	11,9	3.

Source : commune, EPCI, retraitement chambre régionale des comptes

Dans le cadre de la contradiction, l'EPCI a mentionné plusieurs projets en cours visant à favoriser l'approvisionnement local et de qualité, reposant notamment sur des échanges entre abattoir, restaurateurs et éleveurs du secteur.

²⁴ Règlement (CE) n° 1099/2009 du Conseil du 24 septembre 2009. Réponse du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. JO Sénat du 22/08/2019 - page 4305.

3.3.2 Les usagers et la politique commerciale

3.3.2.1 Les usagers

L'abattoir d'Ambert dispose d'une base de données de près de 490 usagers²⁵ appartenant à plusieurs catégories, grossistes, bouchers, particuliers (éleveurs essentiellement). Le nombre des usagers s'est fortement réduit, reculant de 307 à 126 de 2021 à 2022 (- 59 %). En moyenne sur la période, les grossistes représentent près de 38 % du total des volumes abattus, les bouchers de l'ordre de 35 %, et les particuliers quelque 27 %. En 2022, la fermeture de l'abattoir a affecté sensiblement la fréquentation, avec le départ des usagers réalisant les tonnages d'abattage les plus élevés vers d'autres abattoirs. Les grossistes ne représentent ainsi plus que 27 % des volumes abattus, les bouchers demeurant stables à 36 % et les particuliers progressent à 37 %.

Tableau n° 6 : Évolution du tonnage par usager (en tonnes)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Total	1078	1134	1063	1069	972	947	637	98
<i>dont Boucherie Fougerouse</i>	188	202	190	196	208	202	123	20
<i>Société Foulhoux</i>	357	382	385	447	408	395	244	27
<i>Boucherie Faucher</i>	21	23	20	16	16	19	18	3
<i>GAEC du MAZET</i>	35	43	46	41	42	42	22	0
<i>GAEC du Vizezy</i>	26	19	17	12	7	0	0	0
<i>Boucherie De La Fontaine</i>	22	20	17	17	21	25	22	4
<i>Boucherie Pontet</i>	39	39	49	56	9	0	0	0
<i>Boucherie l'Entrecôte</i>	67	54	48	31	15	0	0	0
<i>Boucherie Despierres</i>	0	0	0	0	0	9	24	0
<i>Boucherie Chadenat</i>	18	19	15	15	17	12	10	3
<i>Boucherie Hôtel de ville</i>	4	3	2	0	1	1	6	0
<i>Boucherie Huguet</i>	35	64	45	0	0	0	0	0
<i>SAS les Griolles</i>	17	21	0	0	0	0	0	0
<i>Boucherie Goyon</i>	0	20	23	16	13	13	6	0
<i>Boucherie Geneste</i>	0	0	11	13	13	16	18	3
<i>Autres</i>	249	224	194	208	200	213	143	38

Source : commune, EPCI, retraitement chambre régionale des comptes.

L'activité d'abattage est fortement concentrée sur un nombre réduit d'usagers, avec deux usagers de premier rang ayant réalisé de 51 % à 63 % des volumes abattus sur la période, prépondérance qui constitue tout à la fois un facteur de fragilité, de risque et de dépendance.

Le premier usager, la société de négoce en viande Laurent Foulhoux située à Marsac-en-Livradois à 9 km au Sud d'Ambert, a représenté 38 % du total des volumes abattus sur la période (de 27 à 447 tonnes). Le deuxième, la boucherie Fougerouse, située à Saint-Anthème distante de 22 km, a réalisé près de 19 % des volumes sur la période (de 20 à 208 tonnes).

De 2015 à 2021, de 75 % à 87 % des volumes abattus ont été réalisés pour le compte d'usagers résidant dans le Puy-de-Dôme, et de 13 % à 25 % d'usagers résidant dans le

²⁵ Diaporama de présentation, conseil communautaire. 29/07/2021.

département de la Loire. En 2020, plus de 80 % des volumes abattus ont été apportés par des usagers résidant à moins d'une demi-heure en transport, soit une trentaine de kilomètres de distance, implantés pour la plupart à l'intérieur du périmètre du parc naturel régional du Livradois-Forez.

La répartition des usagers a évolué sur la période avec, nonobstant les usagers « historiques » prédominants, plusieurs départs constatés en 2017 (Tony, SAS Les Griolles, Salaisons Bernard), en 2018 (boucherie Huguet) et encore en 2020 (GAEC du Vizezy, Boucheries Pontet, l'Entrecôte, Pouget). Aux dires des responsables de la commune d'Ambert, le départ de plusieurs usagers tiendrait à la dégradation des relations entretenues entre le précédent exploitant, les bouchers et les éleveurs. A l'inverse, l'abattoir d'Ambert a attiré de nouveaux usagers en 2016 (boucherie Goyon), en 2017 (boucherie Geneste) et en 2020 (boucherie Despierres). Il n'a pas été fait état de perspectives de contractualisation avec des acteurs économiques locaux majeurs, tels que les enseignes de distribution, les magasins spécialisés, les entreprises de salaisons, ou des éleveurs au volume d'activité conséquent.

La chambre relève l'absence de stratégie affichée en termes de fidélisation des usagers, et de diversification et élargissement de la clientèle.

En septembre 2022, la société Foulhoux, qui était jusque-là le principal usager, a cessé son activité et le fonds de commerce vendu. Au surplus, durant la période de fermeture de l'exploitation de l'abattoir, la société avait fait abattre ses animaux dans les abattoirs proches, concurrents de celui d'Ambert qui paraît avoir ainsi définitivement perdu un tonnage important. Plus généralement, l'abattoir fait face en 2023 à une incertitude quant au retour d'usagers accueillis par les abattoirs voisins, et ne souhaitant pas prendre le risque de perdre ces solutions alternatives d'abattage pour revenir à Ambert.

3.3.2.2 Des animaux d'origines géographiques diversifiées, pour peu d'approvisionnement en circuits-courts

La filière de l'élevage est caractérisée par la décorrélation entre zone de naissance, zone d'élevage, lieux d'abattage et de consommation finale. La plus grande part des animaux élevés dans le Puy-de-Dôme est abattue hors du département, pour l'essentiel dans les abattoirs des départements limitrophes plus richement équipés. Une part importante des animaux abattus jusqu'en mars 2022 à l'abattoir d'Ambert n'est pas née, ni élevée, dans le département du Puy-de-Dôme. Si l'origine géographique de chaque animal abattu est connue du fait du dispositif d'identification, les collectivités ne disposent pas d'informations synthétiques sur l'ensemble des animaux abattus. Il ressort cependant des données disponibles que les animaux abattus à Ambert proviennent presque exclusivement des régions d'Auvergne-Rhône-Alpes (Puy-de-Dôme, Loire, Haute-Loire) et de Bourgogne-Franche-Comté (Saône-et-Loire).

Jusqu'en mars 2022, le premier usager de l'abattoir était M. Foulhoux, chevillard (boucher grossiste achetant le bétail, se chargeant de sa transformation et assurant la commercialisation de la viande en gros²⁶). Il achetait la plupart des animaux auprès de négociants. Le deuxième usager, la boucherie Fougerouse, achetait une bonne part du bétail

²⁶ Mémento de l'Agronome, 1 692 p. 2002. Cirad/Gret/Ministère des Affaires Étrangères.

abattu auprès d'éleveurs de Saône-et-Loire. C'est également le cas de la boucherie Despierres à Roanne, grossiste en viande auprès d'éleveurs et de marchés du Brionnais (Saône-et-Loire).

De 2015 à 2021, les élevages locaux, qu'ils soient bovins (vaches nourrices et veaux Salers ; laitières), porcins ou ovins, approvisionnant l'abattoir sur circuits-courts avec vente directe à la ferme ou sur les marchés, ont réalisé une part encore limitée de l'activité n'excédant pas 30 %. Ils sont surtout situés dans le Puy-de-Dôme, à Vollore-Ville (agneaux de race Rava), à Celles-sur-Durolle (agneaux de race Limousine), à Ambert (agneaux et moutons de race Hampshire), à Brousse (vaches à viande de races Salers, charolaise, limousine), ainsi que dans la Loire à Saint-Georges-en-Couzan (porcs, agneaux, veaux de lait), à St-Bonnet-Le-Courreau (porcs, Salers), à Roche et à Gumières.

3.3.3 La politique tarifaire, une compétence exercée tardivement

3.3.3.1 La commission de concertation de l'abattoir

L'obligation de mettre en place pour la collectivité propriétaire, une commission consultative auprès de chaque abattoir public a été abrogée par le décret du 11 mars 2015 relatif à l'Observatoire des établissements d'abattage. L'abattoir d'Ambert a néanmoins continué de réunir une commission de concertation *ad'hoc*²⁷ jusqu'en 2019. Elle était consultée sur le niveau du taux de la redevance d'usage, la liste des prestations, les tarifs d'abattage, le montant ou le taux des taxes et cotisations diverses. Présidée par le maire, la commission était composée du directeur général des services de la commune, d'un élu municipal, de représentants des services de l'État, du délégataire, d'usagers selon la tranche de tonnages abattus (grossiste, boucher, agriculteur, usager) et de divers représentants d'organismes invités (chambre d'agriculture ; parc naturel régional du Livradois-Forez ; intercommunalité).

3.3.3.2 La redevance d'usage des abattoirs publics

La commune d'Ambert de 2017 à 2021, puis l'EPCI en 2022, ont voté le taux de la redevance d'usage chaque année, conformément aux dispositions de l'article L. 2333-1 du code général des collectivités territoriales. Due par les usagers de l'abattoir public, la redevance est perçue au profit de la collectivité propriétaire. Elle est calculée par application au poids net de viande fraîche d'un taux déterminé par la collectivité, et révisable annuellement. Elle est recouvrée par la collectivité, ou par délégation de l'assemblée délibérante, par le délégataire. Elle a été fixée à 51 € par tonne en 2017 puis à 55 € par tonne en 2021.

À la lecture des comptes rendus des débats en conseil municipal, il apparaît que de 2017 à 2020 le tarif niveau de la redevance était inférieur de 20 % à 40 % aux niveaux de redevance des abattoirs environnants, tels que ceux de Brioude et d'Yssingaux (Haute-Loire). La commune d'Ambert s'est ainsi privée d'un surplus de recettes, faute de réviser régulièrement le montant de la redevance levée, alors que son faible niveau l'y autorisait sans risque d'une

²⁷ Règlement intérieur de l'abattoir. 13/02/2017.

fuite de clientèle vers la concurrence immédiate. Pour sa part, l'intercommunalité considère que les augmentations successives ont placé les tarifs de redevance de l'abattoir d'Ambert dans la moyenne des prix pratiqués dans le secteur.

3.3.3.3 Les autres tarifs

- L'absence de vote des tarifs de l'abattoir par la commune jusqu'en 2019

De 2017 à 2021, le conseil municipal n'a été appelé à délibérer et n'a adopté les tarifs d'abattage et de découpe que des seuls exercices 2020 et 2021. De même, la commune n'a été en mesure de transmettre à la chambre qu'un seul compte-rendu de réunion de la commission de concertation sur la période, confirmant le peu de transparence dans la gestion de cet équipement municipal.

L'abattoir d'Ambert étant un service public relevant alors de la compétence communale, la commune aurait dû en adopter les tarifs annuellement²⁸. L'exercice de cette compétence tarifaire aurait en outre permis de constater des niveaux de tarifs sensiblement inférieurs à ceux pratiqués par les abattoirs concurrents environnants, et pu conduire à les faire évoluer en conséquence. En se privant de réflexion et de politique tarifaires, la commune d'Ambert a renoncé à un instrument essentiel et incontournable de toute approche commerciale gouvernant le secteur concurrentiel.

Après reprise de la compétence, l'EPCI a adopté le 3 novembre 2022 de nouveaux tarifs, revalorisés en considération de la hausse du coût de l'énergie et des fournitures.

Les grilles tarifaires adoptées depuis 2020 par la ville, puis l'EPCI, ont mis fin à la gratuité de plusieurs prestations, dont les prestations de découpe jusqu'en 2019 : forfaits caissettes pour conditionnement par producteurs ; mises à disposition d'un boucher pour découpe- parage -conditionnement, durant et hors des heures habituelles de travail, sous la supervision et en présence de l'utilisateur.

La gratuité était également de mise jusqu'en 2022 pour les prestations d'abattage (désormais, forfaits fente des veaux, et pour la maturation des carcasses en frigos à partir du 3ème jour) et de découpe (facturation des emballages cartons, et de la découpe des abats). Le principe nouveau de facturation, pour le passage et le stockage en frigos, vise à inciter les clients à récupérer leur viande, en temps et en heure, afin de ne pas surcharger et engager les capacités frigorifiques. Le coût annuel des prestations antérieurement accordées gratuitement aux usagers n'a pas été estimé, ne permettant pas d'apprécier la perte de produits d'exploitation pour l'abattoir.

La fin de la gestion déléguée a également mis un terme aux deux tarifs préférentiels²⁹ d'abattage, précédemment accordés aux actionnaires et sociétaires de la SEAMA jusqu'en

²⁸ Article 32 de l'ordonnance n° 2016-65 relative aux contrats de concession, ordonnance n° 2018-1074, article L. 3114-6 du code de la commande publique, « le contrat détermine les tarifs à la charge des usagers et précise l'incidence sur ces tarifs des paramètres ou indices qui déterminent leur évolution ». Cour administrative d'appel de Lyon, 20 mai 1999 S.A. Comalait industries, req. n° 95LY00795.

²⁹ Trois principaux tarifs : pour les non sociétaires apportant de 5 à 25 tonnes/an, pour les sociétaires apportant de 5 à 25 tonnes/an, pour les sociétaires apportant plus de 25 tonnes/an.

2019. En 2017, l'écart de tarif de la prestation dite de « tuerie », entre un usager sociétaire faisant abattre de 5 à 25 tonnes par an et un usager non sociétaire, se montait à 0,042 € par kg de carcasse pour les bovins et les veaux, et à 0,048 € par kg pour les porcs.

Enfin il convient de relever la cessation en 2021 du traitement des déchets d'une demi-dizaine de bouchers qui pratiquée sans autorisation était consentie gratuitement. La rémunération sur autorisation officielle est estimée de l'ordre de 20 000 € et 25 000 €. Seule la mise à disposition d'une aire de lavage des bétailières, après déchargement, peut être en effet fournie gratuitement.

En définitive, de l'avis des responsables locaux, l'appropriation puis l'exercice de la compétence tarifaire par la commune, et ensuite l'EPCI, ont permis de rapprocher les tarifs de l'abattoir d'Ambert de ceux pratiqués par les abattoirs concurrents, mettant fin à l'écart de 20 % à 40 % qui réduisait d'autant les recettes d'exploitation de l'équipement public.

Tableau n° 7 : Évolution des tarifs, abattage et découpe, de 2017 à 2022

<i>En €, HT/kg de carcasse</i>	2017	2020	2022	Évolution 2017-2022 (par défaut 2020-2022)
Abattage des Bovins				
(< 1 t/an)	0,558	0,68	0,98	76 %
(1-5 t/an)	0,458	0,6	0,86	88 %
(5-25 t/an)	0,356	0,51	0,74	108 %
(> 25 t/an)	0,318	0,39	0,64	101 %
Redevance/tête	6,65	6,55	6,55	- 2 %
Veaux				
(< 1 t/an)	0,595	0,726	1,02	71 %
(1-5 t/an)	0,5	0,656	0,9	80 %
(5-25 t/an)	0,419	0,566	0,78	86 %
(> 25 t/an)	0,375	0,486	0,67	79 %
Redevance/tête	2,3	2,3	2,36	3 %
Fente veaux (forfait)	0	0	3 €	/
Porcins				
(< 1 t/an)	0,543	0,662	0,87	60 %
(1-5 t/an)	0,438	0,572	0,76	74 %
(5-25 t/an)	0,31	0,462	0,63	103 %
(> 25 t/an)	0,248	0,342	0,49	98 %
Redevance/tête	1,47	2,04	2,07	41 %
Découpe				
<i>Gros bovins -veaux - porcs-ovins de 13 kg et +</i>				
Découpe -parage-conditionnement frais	0,85	0,97	1,1	29 %
Découpe abats	0	0	0,65	/
Mise sous vide	0,6	0,81	1	67 %

<i>En €, HT/kg de carcasse</i>	2017	2020	2022	Évolution 2017-2022 (par défaut 2020-2022)
<i>Forfait caissettes diversifiées (en €)</i>	0	40	45	13 %
<i>Caprins - porcs - ovins de moins de 13 kg</i>				
<i>Découpe -parage-conditionnement frais</i>	nc	15	16,5	10 %
<i>Conditionnement sous vide</i>	nc	10	15	50 %
<i>Découpe abats</i>	0	0	0,65	/
<i>Forfait sacs étiquettes pour conditionnement par producteurs (en €)</i>				
<i>Ovins</i>	0	10	11	10 %
<i>Veaux</i>	0	70	77	10 %
<i>Bovins < 150 kg</i>	0	70	77	10 %
<i>Bovins 151-300 kg</i>	0	100	110	10 %
<i>Bovins > 301 kg</i>	0	130	145	12 %

Source : commune, communauté de communes

3.3.4 Les débouchés

L'essentiel des produits issus des activités d'abattage, après stockage réfrigéré jusqu'à une durée maximale de 12 jours - carcasses nues ou quartiers nus ; abats - est récupéré par les usagers. Les animaux confiés pour découpe sur commande puis conditionnés au détail sous-vide, en caissettes, sont également récupérés par les usagers.

Les sous-produits considérés comme impropres à la consommation humaine sont pour la plupart incinérés ou utilisés à des fins d'épandage. Les autres sous-produits (sang, suifs³⁰, pieds, lambeaux de peaux, intestins et estomacs vidées, cornes, sabots, onglons, soies, parties génitales, peaux) sont revendus (cuirs bovins, suif) ou font l'objet de contrats de collecte. Le produit de la vente des cuirs revient pour partie à l'utilisateur, déduction faite des frais de traitement supportés par l'abattoir.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'exploitation de l'abattoir d'Ambert se trouve fragilisée par le défaut de stratégie opérationnelle de commercialisation et de démarche de recherche de clientèle. L'établissement n'a guère su exploiter et mettre à profit la certification « agriculture biologique ». Il a également souffert du défaut d'implication de la collectivité publique dans la prise de décision tarifaire jusqu'à une période récente, exigeant de réfléchir à une véritable politique tarifaire articulée avec les objectifs et axes de développement de l'activité.

³⁰ Graisse animale fondue.

4 UN ABATTOIR STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE

4.1 La situation financière de l'exploitant

De 2016 à 2018, l'exploitation de l'abattoir par la SEAMA a généré un montant total de produit ayant oscillé de 484 000 € à 537 000 €, dont plus de 80 000 € issus de l'activité de découpe. L'exploitation, déficitaire, est allée se dégradant avec un résultat net reculant de - 28 000 € à - 44 000 €. La commune a expliqué cette situation en tension par des difficultés de gestion du personnel, marquée par trois ruptures conventionnelles de contrats, un licenciement, et une masse salariale conséquente. Les comptes annuels de l'exercice 2019 n'ont pas été publiés.

Tableau n° 8 : Résultat d'exploitation sur la période de 2016-2018

<i>En €</i>	2016	2017	2018	Évolution 2016-2018
<i>Produits d'exploitation (A)</i>	536 879	483 498	504 845	- 6 %
<i>Dont chiffre d'affaires</i>	528 840	477 310	501 579	- 5 %
<i>Charges d'exploitation (B)</i>	575 076	530 115	558 523	- 3 %
<i>Dont masse salariale (salaires + charges)</i>	304 277	262 032	276 316	- 9 %
<i>Résultat brut d'exploitation (A-B)</i>	- 38 197	- 46 617	- 53 678	- 41 %
<i>Résultat net comptable</i>	- 28 157	- 35 119	- 43 771	- 49 %

Source : rapports de gestion 2017 et 2018, rapports annuels d'activité 2017, 2018, assemblées générales de la SEAMA, retraitement CRC

4.2 Le budget annexe de l'abattoir de la commune

Durant la période sous revue, le budget de la commune d'Ambert comportait un budget principal, trois budgets annexes (abattoir ; eau ; assainissement) et trois comptes de régies (abattoir ; distribution de chaleur ; cinéma).

De 2017 à 2021, le budget annexe de l'abattoir³¹ a représenté de 1 % à 6 % du total des dépenses communales tous budgets confondus, le budget de la commune d'Ambert se montant en 2021 à 11,8 M€. En 2020 et 2021, la régie de l'abattoir a absorbé de l'ordre de 7 % de l'ensemble des dépenses de fonctionnement communales. Le budget annexe de l'abattoir ne retraçait qu'une faible part des produits et charges d'exploitation, supportant en fait la quasi-intégralité des dépenses et des recettes d'investissement de l'équipement, tandis que l'essentiel des produits et des charges d'exploitation était enregistré au compte d'exploitation du délégataire puis dans les comptes de la régie municipale.

³¹ Ce budget relève de l'instruction budgétaire et comptable M4 applicable aux services publics industriels et commerciaux (instruction M42 applicable aux services publics des abattoirs avant le 1er janvier 2022).

Le budget annexe de l'abattoir et la régie municipale dédiée ont été clos au terme de l'exercice 2021, en conséquence du transfert de la compétence de l'abattoir à la communauté de communes.

4.2.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion du budget annexe abattoir étaient constituées de la redevance d'usage des abattoirs, qui en a représenté 77 % du total sur la période, de redevances versées par l'exploitant de l'abattoir (14 % du total), ainsi que de subventions d'exploitation et autres produits de gestion courante (9 %).

Tableau n° 9 : Produits de gestion, 2017-2021

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
<i>Redevances d'usage des abattoirs publics</i>	54 186	54 504	49 584	48 308	35 040	- 35 %
<i>+ Redevances versées par les fermiers et concessionnaires</i>	8 211	8 424	8 601	8 839	8 874	8 %
<i>+ Subventions d'exploitation</i>	0	0	4 471	10 000	0	
<i>+ Autres produits de gestion courante</i>	2 642	2 894	3 128	3 357	3 578	35 %
= Produits de gestion courante	65 039	65 821	65 784	70 503	47 492	- 27 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.1.1 Les redevances

De 2017 à 2019, la société délégataire SEAMA a réglementairement perçu et reversé la redevance d'usage des abattoirs publics à la commune d'Ambert. En 2020 et 2021, son montant a été directement encaissé par la régie de l'abattoir qui en a effectué le reversement auprès du budget annexe dédié. En 2021, dernière année d'exploitation communale, la redevance d'usage a été portée de 51 € à 55 € la tonne. De 2017 à 2021, le rendement de la redevance d'usage a nettement reculé, son produit passant de 54 000 € à 35 000 € sous l'effet des baisses d'activité récurrentes précédemment évoquées.

De 2017 à 2021, le budget annexe de l'abattoir a également enregistré le produit de la redevance d'occupation des locaux communaux de l'abattoir, soit quelque 8 600 € l'an, acquittée par la SEAMA délégataire puis par la régie municipale.

4.2.1.2 Les subventions d'exploitation

Le budget annexe de l'abattoir a bénéficié du remboursement, sous forme de subventions allouées par le budget principal, des dépenses³² engagées dans le cadre de l'audit réalisé par le cabinet Fidal sur l'avenir de l'équipement, soit un montant de 4 500 € en 2019 et de 10 000 € en 2020. Les autres produits de gestion courante enregistrés ont été alimentés par le remboursement de la taxe foncière effectué par la société délégataire³³, puis la régie municipale de l'abattoir.

4.2.2 Les charges de gestion

De 2018 à 2021, les charges courantes ont progressé, passant de 11 000 € à 40 000 €. En 2019, puis de nouveau en 2020, l'augmentation constatée tient au dynamisme des charges à caractère général, par l'effet notamment du coût de l'audit précédemment évoqué. En 2021, elle s'explique par l'admission en non-valeur de créances dues par la société délégataire SEAMA, à hauteur de plus de 33 000 €.

Vote par délibération du conseil municipal du 8 novembre 2021, l'abandon de créances a concerné principalement le montant de la redevance d'usage des abattoirs, pour la période d'octobre 2018 à décembre 2019 (29 000 €), de la taxe foncière de 2019 (3 128 €), et de la redevance d'occupation due au titre de mars et avril 2019.

Ainsi, pour les exercices 2018 et 2019, ce sont soit près de 28 % du produit de la redevance d'usage qui n'ont pas été reversés par la SEAMA à la commune, alors que la redevance avait été levée et encaissée en intégralité par la société délégataire auprès des usagers de l'abattoir.

Tableau n° 10 : Charges de gestion sur 2017-2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges à caractère général</i>	7 224	2 894	8 176	14 113	3 578
+ <i>Autres charges de gestion</i>	0	0	0	0	33 391
+ <i>Charges d'intérêt et pertes nettes de change</i>	3 692	7 566	5 370	5 366	3 269
= <i>Charges courantes</i>	10 916	10 460	13 546	19 479	40 239

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.3 Excédent brut d'exploitation et capacité d'autofinancement brute

En 2021, l'excédent brut d'exploitation et la capacité d'autofinancement brute (CAF brute)³⁴ se sont effondrés, reculant respectivement à 10 500 € et 7 000 €, en conséquence de la

³² Mandats compte 617- frais de recherches et d'études.

³³ Conformément à l'article 23-2 du contrat d'affermage.

³⁴ Définition de la CAF brute : excédent dégagé par le cycle de fonctionnement, qui contribue à l'autofinancement des dépenses d'investissement.

charge exceptionnelle constatée au titre de l'admission en non-valeur, ainsi que de la fermeture des chaînes d'abattage de porcs et veaux durant près de six mois. Indigent, un tel niveau de CAF brute n'a plus alors permis de couvrir le montant de l'annuité en capital de la dette.

Tableau n° 11 : CAF brute, 2017-2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
<i>Excédent brut d'exploitation</i>	57 815	62 927	57 609	56 390	10 523	- 82 %
<i>CAF brute</i>	54 124	62 295	52 238	51 048	7 254	- 87 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.2.4 Les investissements et leur financement

4.2.4.1 Les dépenses d'équipement

De 2017 à 2021, la commune a réalisé quelque 1,03 M€ de dépenses d'équipement au bénéfice de son abattoir, effort d'équipement essentiellement exposé en 2018 à hauteur de 566 000 € (soit 55 % du total) et durant l'exercice 2017 avec 285 000 € de dépenses (soit 28 % de l'effort total).

Tableau n° 12 : Le financement des investissements sur 2017-2021

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul 2017-2021
CAF brute	54 124	62 295	52 238	51 048	7 254	226 959
Annuité en capital de la dette	41 062	36 585	36 866	37 149	37 435	189 097
CAF nette (C)	13 062	25 709	15 373	13 899	-30 181	37 862
Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	6 237	0	46 819	65 003	10 029	128 088
+ Subventions d'investissement	94 938	191 332	0	153 961	47 206	487 437
Recettes d'investissement hors emprunt (D)	101 175	191 332	46 819	218 964	57 235	615 525
Financement propre disponible (C+D)	114 237	217 041	62 192	232 863	27 054	653 388
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	40,0%	38,3%	175,9%	903,5%	23,3%	63%
- Dépenses d'équipement	285 412	566 448	35 365	25 773	116 075	1 029 072
Nouveaux emprunts de l'année	432 000	0	0	0	0	432 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	260 825	-349 406	26 827	207 090	-89 021	56 315

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Ces dépenses d'équipement ont concerné à titre principal l'opération d'aménagement des chaînes d'abattage, en 2017 pour 72 000 € puis en 2018 pour 305 000 € (voir détail en annexe n°4).

4.2.4.2 Le financement de l'effort d'équipement

Sur la période de 2017-2021, les dépenses d'équipement ont été financées à hauteur de 16 % par mobilisation des ressources propres, alimentées par la capacité d'autofinancement nette (38 000 €) et les recettes retirées du Fonds de compensation pour la TVA (129 000 €).

Les subventions d'investissement perçues sur la période, de l'ordre de 487 000 €, ont également contribué au financement des investissements, à hauteur de 47 % l'an en moyenne. Enfin, il a été fait appel à la ressource d'emprunt, avec la souscription de quelque 432 000 € d'emprunts nouveaux conduisant à la reconstitution du fonds de roulement en fin de période (avec des recettes d'investissement supérieures aux dépenses d'investissement).

Les subventions perçues ont été attribuées par l'Etat (387 000 €) au titre de dotations d'équipement des territoires ruraux (DETR) et de dotations de soutien à l'investissement public local (DSI), ainsi que par le département du Puy-de-Dôme (99 000 €).

La commune d'Ambert n'a pas participé à l'appel à projets de « modernisation des abattoirs », lancé dans le cadre du plan de France Relance 2020-2021, au contraire d'autres abattoirs voisins plus opportunistes, alors que le plan entendait soutenir et inciter la réalisation de programmes des travaux de modernisation et d'aménagements, en matière notamment de protection animale. Elle n'a pas non plus eu recours à la Banque des Territoires. La commune a expliqué cette position de retrait par la perspective prochaine du transfert de la compétence de l'abattoir à l'EPCI à court terme, d'où l'absence de vision stratégique et de projet de développement à moyen et plus long terme pour l'équipement. Pour autant, la chambre constate que cette perspective n'a pas empêché la commune d'engager et de financer des travaux sur l'abattoir, en 2020, 2021 et 2022, pour lesquels elle n'a pas manqué de solliciter (et d'obtenir) l'octroi de diverses subventions après de l'État et du département. Sur la même période, elle a par ailleurs réalisé près de 10 M€ d'investissements, au titre notamment de la restauration de l'église Saint-Jean, de l'aménagement du même quartier Saint-Jean et de la rue de la République, de la rénovation de la cité administrative, ou encore de la création de logements pour les jeunes et d'une maison des jeunes.

À l'estime de la chambre, c'est bien plutôt l'absence de volet du plan pluriannuel d'investissement (PPI) spécifique à l'abattoir qui a affecté l'effort d'équipement, la commune conduisant à minima des programmes de travaux nécessaires à la poursuite de l'activité, « au fil de l'eau », sans vision stratégique ni projections en termes de développement et redéploiement de l'activité.

4.2.4.3 La gestion de la dette

De 2017 à 2021, l'encours de la dette portée par le budget annexe de l'abattoir s'est réduit de 524 000 € à 376 000 €. La capacité de désendettement de ce budget (ratio rapprochant l'encours de la dette de la capacité d'autofinancement brute) s'est fortement dégradée en 2021,

de huit années à près de 52 années, du fait de l'effondrement du niveau de la CAF brute durant cet exercice par suite des fermetures des chaînes d'abattage de porcs et veaux, et de la charge liée à l'admission en non-valeur de créances en souffrance.

Tableau n° 13 : Encours de la dette et capacité de désendettement du budget annexe de l'abattoir, période 2017-2021

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
<i>Annuité totale de la dette</i>	44 754	44 152	42 236	42 515	40 704	- 9 %
<i>Encours de dette au 31 déc.</i>	524 179	487 593	450 727	413 579	376 144	- 28 %
<i>Capacité de désendettement en années (dette / CAF brute)</i>	9,7	7,8	8,6	8,1	51,9	/

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Pour information et mise en perspective, l'encours de la dette consolidée de l'ensemble des composantes budgétaires de la commune d'Ambert a évolué de 2017 à 2021 de 7,9 M€ à 9 M€, et la capacité de désendettement consolidée s'est allongée de 3,8 années à 8,2 années.

4.2.4.4 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

De 2017 à 2021, le fonds de roulement s'est fortement érodé, devenant négatif en 2018 et 2019 en conséquence des déficits de fonctionnement des années antérieures. Durant ces deux exercices, la commune a dû financer pour l'abattoir les emplois (équipements) de long terme par des ressources de court terme, pour soutenir l'effort d'investissement (très élevé) exposé durant ces deux exercices. Le fonds de roulement est redevenu positif en fin de période de gestion communale, notamment grâce à l'encaissement de produits, de quelque 122 000 €, du Fonds de compensation pour la TVA intervenu de 2019 à 2021.

La dégradation du fonds de roulement a entraîné celle de la trésorerie (au sens financier et non de disponibilités courantes). Alors que le budget annexe disposait d'un niveau de trésorerie satisfaisant en 2017, cette dernière s'est avérée négative en 2018, 2019 et 2021. Sur ces trois exercices de fortes tensions, le budget annexe a mobilisé la trésorerie du budget principal, afin d'être en mesure d'acquitter les charges d'exploitation, avec un compte de rattachement 4515 présentant un solde de clôture anormalement créditeur.

Tableau n° 14 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie, 2017-2021 (en €)

<i>au 31 décembre</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	229 654	- 119 752	- 92 926	114 164	25 144
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	3 769	- 4 345	36 683	33 977	84 346
=Trésorerie nette	225 885	- 115 407	- 129 609	80 188	- 59 203
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	7 552,8	- 4 027,0	- 3 492,4	1 502,6	-537,0
<i>Dont trésorerie active</i>	14	14	14	14	14
<i>Dont compte de rattachement, c'est-à-dire trésorerie mise à disposition du BP (+) ou en provenance du BP (-)</i>	225 871	-115 421	-129 623	80 174	- 59 216

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3 Le budget de la régie municipale de l'abattoir

La régie de l'abattoir municipal relève de l'instruction budgétaire et comptable M.42 applicable aux services publics industriels et commerciaux (SPIC) des abattoirs. Régie dotée de la simple autonomie financière, ses opérations de recettes et de dépenses font l'objet d'un budget propre, en application et conformément aux dispositions du code rural et de la pêche maritime (article L. 654-7).

4.3.1 Les produits de gestion

En 2021, les ressources de la régie municipale de l'abattoir ont été tirées des activités d'abattage, à hauteur de 56 %, du total, de ventes de divers sous-produits (6 %) et de subventions d'exploitation (38 %). Le chiffre d'affaires a alimenté 62 % des ressources, malgré le recul enregistré cette même année 2021 de 633 000 € à 466 000 € (- 26 %) du fait de la fermeture des chaînes d'abattage de porcs et de veaux. La régie municipale a également bénéficié de subventions en provenance du budget principal, allouées au titre du remboursement de frais d'études (10 600 €), et d'une subvention d'équilibre (285 000 €). La part de l'activité de découpe dans le chiffre d'affaires réalisé n'a pas été précisée.

La chambre rappelle qu'en vertu du respect des principes d'équilibre régissant les services publics industriels et commerciaux, définis aux articles L. 2224-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, leur financement doit être assuré par le produit des redevances acquittées par les usagers, et ce d'autant plus dans le cas d'un abattoir dont les usagers sont des acteurs et sociétés commerciales du secteur concurrentiel, susceptibles au surplus de satisfaire leur demande de services auprès d'opérateurs privés.

Tableau n° 15 : Produits de gestion sur 2020-2021

<i>en €</i>	2020	2021	Evolution 2020-2021
<i>Chiffre d'affaires</i>	632 934	465 913	- 26 %
<i>Dont abattage</i>	606 406	422 341	- 30 %
<i>Gros bovins</i>	252 580	216 419	- 14 %
<i>Porcs</i>	155 688	70 951	- 54 %
<i>Veaux</i>	135 225	64 889	- 52 %
<i>Ovins</i>	61 308	64 789	6 %
<i>Caprins</i>	1 605	5 293	/
<i>Dont vente de sous-produits (cuirs)</i>	23 233	40 792	76 %
<i>Dont vente de suifs</i>	3 295	2 780	- 16 %
<i>+ Subventions d'exploitation</i>	10 633	285 445	/
= Produits de gestion courante	643 567	751 358	17 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3.2 Les charges de gestion

En 2021, les charges de gestion se sont alourdies de 4 % pour atteindre 830 000 €, malgré une période de fermeture partielle de l'établissement. Cette progression tient principalement au dynamisme des charges à caractère général (+ 24 500 €), en particulier les frais d'entretien et de réparation (+ 21 000 €) et les frais d'études. Les charges de personnel ont également augmenté (+ 43 000 €), le recours à du personnel intérimaire (+ 46 000 €) ayant plus que compensé la baisse de la masse salariale interne (- 42 000 €). Les dépenses de formation ont été également plus soutenues, en vue de combler les carences professionnelles constatées et relevées lors des contrôles réalisés par les services vétérinaires.

Tableau n° 16 : Charges de gestion, 2020-2021

<i>en €</i>	2020	2021	Evolution 2020-2021
<i>Charges à caractère général</i>	295 518	320 061	8 %
<i>+ Charges de personnel</i>	452 997	457 327	1 %
<i>+ Autres charges de gestion</i>	51 055	51 676	1 %
<i>+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change</i>	277	909	228 %
= Charges courantes	799 847	829 973	4 %
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>56,6 %</i>	<i>55,1 %</i>	

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.3.3 L'excédent brut d'exploitation, la capacité d'autofinancement brute

L'excédent brut d'exploitation et la CAF brute, tous deux de valeur négative en 2020 et 2021 (- 78 000 €), traduisent une exploitation déficitaire avec des produits inférieurs aux charges.

Les résultats déficitaires de l'exploitation de la régie municipale, dégagés à la clôture de l'exercice 2021, ont été pris en charge en 2022 par le budget principal de la commune d'Ambert à hauteur de quelque 176 000 €. L'équipement a ainsi continué à peser sur les finances de la commune, mobilisant les capacités financières et l'effort contributif fiscal. Au surplus, au plan rédactionnel, la délibération était insuffisamment et incorrectement motivée pour asseoir la légalité de la subvention d'équilibre en provenance du budget principal, selon les exigences des dispositions de l'article L. 2224-2 du CGCT précité.

Tableau n° 17 : Excédent brut d'exploitation et capacité d'autofinancement 2020-2021

en €	2020	2021
Excédent brut d'exploitation	- 156 003	- 77 705
CAF brute	- 156 280	- 78 614

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

4.4 Le budget autonome de l'abattoir de la communauté de commune d'Ambert-Livradois-Forez

Depuis le 1^{er} janvier 2022, les activités de l'abattoir intercommunal sont suivies dans le cadre d'un budget autonome, retraçant les dépenses et les recettes d'exploitation ainsi que les opérations d'investissement. Pour information, le budget communautaire comporte un budget principal, huit budgets annexes et deux budgets autonomes.

4.4.1 Les résultats provisoires d'exploitation de 2022

Le budget primitif de l'abattoir pour l'exercice 2022 a été construit sur des hypothèses peu réalistes, soit un chiffre d'affaires prévisionnel de 613 000 € pour 466 000 € réalisés en 2021 et 633 000 € constatés en 2020, et ce alors que l'établissement a été fermé à partir de mars 2022.

De fait, les données provisoires de l'exécution font ressortir un retrait des produits de gestion à seulement 357 000 € (- 52 %), avec un chiffre d'affaires contenu à 91 000 € (- 80 %). De nouveau, une subvention d'équilibre de 266 000 € a dû être allouée par le budget principal.

Dans le même temps, mais pas strictement en parallèle, les charges de gestion ont reculé à 454 000 € (- 45 %), en conséquence de la baisse de niveau de la masse salariale, à seulement 274 000 € (- 40 %), et de celle des charges à caractère général (- 45 %). L'EPCI a expliqué le moindre poids salarial par l'arrêt du recours au personnel intérimaire, étant observé que

l'ensemble des agents de l'abattoir ont continué à percevoir l'intégralité de leur rémunération durant les sept mois de fermeture, en l'absence de sollicitation du dispositif d'indemnisation du chômage partiel. Durant la période de fermeture en effet, les cinq agents présents sur le site se sont vu confier des missions de petite maintenance et de nettoyage des locaux de l'abattoir. La baisse moins marquée des charges fixes, en comparaison de l'effondrement du chiffre d'affaires, a contraint la communauté de communes à solliciter l'ouverture d'une ligne de trésorerie, à hauteur de 150 000 €, à l'été 2022 pour assurer la paye des agents de l'abattoir jusqu'en décembre 2022. Pour l'exercice 2022, le déficit d'exploitation prévisionnel est estimé à 97 000 €.

Tableau n° 18 : Produits et charges de gestion, données provisoires de 2022

<i>en €</i>	2022
<i>Produits de gestion courants</i>	357 391
<i>Dont Ventes de produits, services et marchandises</i>	91 391
<i>Dont Subventions d'exploitation</i>	266 000
<i>Charges courantes</i>	454 503
<i>Dont Charges à caractère général</i>	177 089
<i>Dont Charges de personnel</i>	273 533
<i>Dont Charges d'intérêt et pertes nettes de change</i>	3 880

Source : grands livres CC ALF, retraitement CRC

4.4.2 Les données provisoires de l'exécution de la section d'investissement pour l'exercice 2022

En l'absence de volet du plan pluriannuel d'investissement spécifique à l'abattoir, des opérations d'investissement ont été inscrites à la section d'investissement du budget autonome de l'abattoir par une délibération tardive du conseil communautaire, en date du 3 novembre 2022, faute d'avoir été prévues lors de la préparation et de l'adoption du budget primitif pour 2022.

Selon les données de l'EPCI, quelque 99 000 € de dépenses d'investissement auraient été réalisées au bénéfice de l'abattoir en 2022. Les principales dépenses d'équipement ont porté sur des travaux de rénovation et des frais d'études (75 000 €) : remise en état de la serrurerie ; mises aux normes sanitaires ; modification de l'amenée des veaux jusqu'au poste d'assomage ; reprise des portes des frigos ; installation d'une station de désinfection pour bétailière ; assistance à la maîtrise d'ouvrage pour définir un programme de travaux de rénovation à conduire à partir de 2023. Un budget de 16 000 € a été également consacré à l'agencement, et des achats de matériel ont été effectués pour 6 500 €.

4.4.3 Les prévisions pour 2023

Le budget primitif de l'abattoir pour l'exercice 2023, adopté le 9 mars 2023, s'élève à 981 000 €, dans un contexte pourtant caractérisé par une ligne d'abattage des porcs à l'arrêt et beaucoup d'incertitudes quant à un possible redémarrage en septembre 2023, ainsi que par un climat d'attente et d'espérance d'un retour progressif des clients. Le chiffre d'affaires réalisé sur janvier et février s'élève dans ce contexte à seulement 30 000 €.

La chambre juge qu'au regard du montant des recettes d'exploitation de l'abattoir constaté en 2020 et 2021 (soit respectivement 645 000 € et 751 000 €) et de la part significative du chiffre d'affaires réalisé en 2020 par l'abattage des porcs (soit 24 %), le budget prévisionnel pour l'exercice 2023 a été construit sur des hypothèses peu réalistes, exagérément optimistes.

Dans le cadre de la contradiction, le président de l'EPCI a confirmé le caractère optimiste du budget 2023, ne comportant pas en particulier le versement d'une subvention d'équilibre, par anticipation du redémarrage de la ligne d'abattage des porcs en septembre 2023. Cette dernière est d'ores et déjà repoussé à 2024.

4.5 Le soutien public apporté à l'abattoir

L'activité de l'abattoir d'Ambert a bénéficié de différents soutiens publics durant la période sous revue, d'origines multiples :

- 1) prise en charge de dépenses et de subventions de fonctionnement de la commune d'Ambert, de la communauté de communes d'Ambert-Livradois-Forez, du parc naturel régional du Livradois-Forez, et du programme européen LEADER ;
- 2) cofinancement et réalisation d'opérations d'équipement par la commune puis l'EPCI, avec le soutien de l'État et du département du Puy-de-Dôme.

Le montant de ce soutien public peut être chiffré à 3,45 M€ pour l'ensemble de la période de 2017 à 2022 : il a été apporté principalement par la commune d'Ambert (80 %) et la communauté de communes Ambert-Livradois-Forez (17 %), avec abondement de l'Union européenne et du parc naturel régional Livradois-Forez.

Le soutien à l'activité de l'abattoir d'Ambert a absorbé une part de l'effort fiscal contributif de la population, alors que l'exploitation de tels équipements a vocation à reposer principalement, sinon exclusivement, sur les usagers du service qui relève du champ économique concurrentiel.

Tableau n° 19 : Soutien public à l'abattoir d'Ambert

en €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total 2017-2022
<i>Dépenses de fonctionnement dont</i>	18 916	149 010	13 546	819 326	870 212	454 503	2 325 513
<i>Budget annexe commune</i>	10 916	10 460	13 546	19 479	40 239	-	94 640
<i>Régie municipale</i>	-	-	-	799 847	829 973	-	1 629 820
<i>Budget autonome EPCI</i>	-	-	-	-	-	454 503	454 503
<i>Budget principal EPCI (financement directeur)</i>		30 480					30 480
<i>PNR LF (MAD chargé de mission à 20 %)</i>	8 000	8 000					16 000
<i>Programme LEADER (financement directeur)</i>		100 070					100 070
<i>Dépenses d'investissement dont</i>	285 412	566 448	35 365	25 773	116 075	98 973	1 128 046
<i>Budget annexe commune</i>	285 412	566 448	35 365	25 773	116 075	-	1 029 073
<i>Budget autonome EPCI</i>						98 973	98 973
<i>Total soutien public</i>	304 328	715 458	48 911	845 099	986 287	553 476	3 453 559

Source : commune, EPCI, retraitement CRC

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

De caractère industriel et commercial, l'activité de l'abattoir intercommunal d'Ambert est structurellement déficitaire. L'équilibre d'exploitation n'est toujours pas assuré à ce jour, nonobstant l'évolution des modes de gestion successivement mis en œuvre sur la période d'analyse : gestion déléguée, reprise en régie municipale, puis intercommunale.

Outre ce constat, directement tiré de l'analyse des données chiffrées, la situation de l'abattoir a souffert de l'absence d'adoption de stratégie et de perspectives de développement, partagées par l'ensemble des acteurs, sur le modèle économique à mettre en œuvre à court et moyen terme autrement que par la poursuite d'un soutien public marqué, par l'effet notamment de subventions de fonctionnement d'équilibre, transférant l'effort de financement sur le contribuable en lieu et place des usagers fréquentant l'équipement.

Par une délibération de mars 2023, l'EPCI a acté la remise à niveau des équipements et différé la décision finale sur la poursuite d'activité à la situation prévalant au terme des travaux d'investissements réalisés.

Cette fragilité économique est accentuée par les divers autres points de faiblesse de l'établissement, en matière sanitaire et environnementale, qui ne sont pas sans incidences financières dès lors qu'il faut y remédier.

En ces termes, il paraît difficile de pouvoir encore justifier, en son principe comme en son importance, le soutien public consenti avec constance au bénéfice de l'abattoir d'Ambert, au regard d'un volume d'activité réduit, d'un nombre restreint d'utilisateurs et de l'existence d'autres opérateurs susceptibles d'accueillir la clientèle locale.

5 ANNEXES

**Annexe n° 1. Principales inspections et mises en demeure, dans les domaines
hygiène, sanitaire, protection animale, 2017-2022**

<i>Dates des inspections</i>	<i>Objet</i>	<i>Conclusions</i>
<i>Gestion déléguée à la SEAMA</i>		
<i>10/07 au 10/08/2017</i>	Protection animale	Amélioration des pratiques du personnel
<i>11 et 12/09/2017</i>	Protection animale	Confirmation de l'amélioration des pratiques du personnel relatives à la protection animale mais non-conformités relatives à l'hygiène relevées.
<i>01/09/2017</i>	Sécurité sanitaire des aliments	Non-conformités moyennes et mineures relevées. Maîtrise des risques acceptable.
<i>06 au 14/12/2017</i>	Inspection sanitaire des trois chaînes d'abattage	Risques de danger grave et imminent pour la santé publique et d'atteinte à la protection des animaux dans le cadre de leur mise à mort
	Inspection de l'atelier de découpe de boucherie	Maîtrise des risques acceptable. PMS à actualiser.
<i>11/01/2018</i>	<i>Mise en demeure préfectorale</i>	
<i>10/09/2018</i>	Protection animale, maîtrise des risques pendant l'abattage	Même si les exigences de la mise en demeure ont été partiellement respectées, à titre exceptionnel et vu les efforts fournis par l'exploitant, la mise en demeure du 11 janvier 2018 est levée
<i>15/04/2019</i>	Inspection vétérinaire et sanitaire	Mesures mises en place insuffisantes pour assurer un niveau de sécurité sanitaire acceptable et défaillances concernant le respect du bien-être et de la protection animale au sein de l'abattoir : maîtrise des risques insuffisante
<i>12/06/2019</i>	Inspection sanitaire	Mesures mises en place insuffisantes pour assurer un niveau de sécurité sanitaire acceptable et défaillances concernant le respect du bien-être et de la protection animale au sein de l'abattoir → maîtrise des risques insuffisante
<i>16/07/2019</i>	Inspection vétérinaire et sanitaire	Maîtrise des risques liés à l'hygiène insuffisante et susceptible d'entraîner un danger pour la santé humaine
<i>31/10/2019</i>	Inspection vétérinaire	Mauvais traitements infligés sans nécessité à un bison ; étourdissement d'animal en vue de son abattage sans précaution pour lui éviter de souffrir ; abattage d'un animal dans un abattoir ne disposant pas d'installations et d'équipements conformes
<i>Gestion en régie municipale</i>		
<i>15/01/2020</i>	Contradictoire de fermeture : travail important de gestion des non-conformités relevées lors du précédent rapport, cependant le quotidien reste bien fragile et certaines non-conformités n'ont pas encore été traitées	
<i>29/10-23/11/2020</i>	Inspection vétérinaire et sanitaire	Maîtrise insuffisante de la sécurité sanitaire des aliments. Perte de la maîtrise des risques en matière de protection animale.
<i>30/11/2020</i>	<i>Phase contradictoire de suspension d'agrément sanitaire</i>	
<i>11-14/01/2021</i>	Inspection vétérinaire et sanitaire	Non-conformités : 3 mineures, 10 moyennes et 10 majeures. Absence de maîtrise des risques et de confiance dans la gestion de cet abattoir

<i>Dates des inspections</i>	Objet	Conclusions
10/02/2021	Inspection vétérinaire	Mauvais traitement infligé sans nécessité à un animal
17/03/2021	Inspection vétérinaire et sanitaire	Persistance de défauts et défaillances susceptibles d'entraîner une menace pour la santé publique en raison d'une maîtrise insuffisante de la production
26/03/2021	Mise en demeure préfectorale	
9 et 15/04/2021	Inspection concernant la protection animale	Maîtrise des risques liée à la protection animale insuffisante
12/04/2021	Inspection vétérinaire et sanitaire	Constat : animal abattu sans inspection ante-mortem
1-10/06 puis 6-7/07/2021	Inspections de recontrôle	Les conditions de fonctionnement observées ne permettent pas de lever la mise en demeure du 26 mars
15/07/2021	Arrêté préfectoral de fermeture des chaînes porcs et veaux	
12 et 13/10/2021	Inspection vétérinaire et sanitaire	Manquements graves aux exigences réglementaires dans le domaine de la protection animale. Maîtrise des risques insuffisante.
Gestion en régie intercommunale		
22 et 23/02/2022	Inspection en matière de sécurité sanitaire et de protection animale	Persistance d'anomalies et de manquements susceptibles de constituer un risque pour la santé publique en raison d'une maîtrise sanitaire insuffisante et des souffrances évitables infligées aux animaux.
04/03/2022	Mise en demeure préfectorale de réaliser un ensemble de travaux de réfection (quai de déchargement des bovins, bouverie, couloirs d'amenée, chambres froides, vestiaires, portes, système informatique et de pesée, aire de lavage des bétailières)	

Source : commune, EPCI, services de l'Etat, retraitement CRC

Annexe n° 2. Réglementation des abattoirs

Réglementation européenne :

Articles 168 et 169 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ;

Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires ;

Règlement (CE) n° 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif à l'hygiène des denrées alimentaires ;

Règlement (CE) n° 853/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 établissant des règles spécifiques d'hygiène applicables aux denrées alimentaires d'origine animale ;

Règlement (CE) n° 854/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 fixant les règles spécifiques d'organisation des contrôles officiels concernant les produits d'origine animale destinés à la consommation humaine ;

Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux ;

Règlement (CE) n° 183/2005 du Parlement européen et du Conseil du 12 janvier 2005 établissant des exigences en matière d'hygiène des aliments pour animaux ;

Règlement (CE) n° 2073/2005 de la Commission du 15 novembre 2005 concernant les critères microbiologiques applicables aux denrées alimentaires.

Règlement (CE) n° 1099/2009, 24 sept. 2009, sur la protection des animaux au moment de leur mise à mort ;

Règlement (UE) 2017/625 du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques, remplaçant le 14 décembre 2019 le règlement (CE) n° 854/2004 du 29 avril 2004 et le règlement (CE) n° 882/2004 du 29 avril 2004.

Réglementation nationale :

Le code rural et de la pêche maritime, notamment :

- Abattoirs et produits (articles L. 654-3 à L. 654-27-1 et R. 654-1) ;
- Qualité nutritionnelle et sécurité sanitaire (articles L. 231-1 à L. 233-2, R. 231-6 à R. 231-13 et R. 233-1 à R. 233-5), arrêté du 28 février 2017 relatif aux modalités d'application du décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des résultats des contrôles officiels en matière de sécurité sanitaire des aliments ;
- Protection des animaux (articles R. 214-63 à R. 214-81) ;
- Déchets d'origine animale : articles L. 226-1, décret d'application n° 2005-1220, 28 septembre 2005 modifié.

Le code de l'environnement : article R. 511-9 (ICPE), arrêté du 30 avril. 2004, modifié, relatif aux prescriptions applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation sous les rubriques 2210 et 3641.

Annexe n° 3. Budgets exécutés, commune d'Ambert

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017-2021
Budget principal						
<i>Charges de gestion</i>	6 290 568	5 937 405	5 950 730	5 785 649	6 433 920	2 %
<i>Dépenses d'investissement</i>	120 752	1 592 240	1 801 814	2 054 700	3 294 867	2629 %
<i>Total dépenses budget principal</i>	6 411 320	7 529 646	7 752 545	7 840 349	9 728 787	52 %
<i>Part budget principal tous budgets confondus</i>	87 %	84 %	90 %	79 %	83 %	
Budget annexe abattoir						
<i>Charges de gestion</i>	10 916	10 460	13 546	19 479	40 239	269 %
<i>Dépenses d'investissement</i>	285 412	566 448	35 365	25 773	116 075	- 59 %
<i>Total dépenses BA abattoir</i>	296 328	576 908	48 911	45 252	156 313	- 47 %
<i>Part BA abattoir tous budgets confondus</i>	4 %	6 %	1 %	0 %	1 %	
Régie abattoir						
<i>Charges de gestion</i>			1 170	799 847	829 973	4 %
<i>Total dépenses régie abattoir</i>			1 170	799 847	829 973	4 %
<i>Part régie abattoir tous budgets confondus</i>			0 %	8 %	7 %	
Budget annexe assainissement						
<i>Part dépenses BA assainissement tous budgets confondus</i>	4 %	4 %	0 %	4 %	3 %	
Budget annexe eau						
<i>Part dépenses BA eau tous budgets confondus</i>	4 %	1 %	3 %	4 %	2 %	
Régie de distribution de chaleur						
<i>Part dépenses régie chaleur tous budgets confondus</i>	4 %	3 %	4 %	3 %	3 %	
Régie cinéma						
<i>Part dépenses régie cinéma tous budgets confondus</i>	2 %	2 %	2 %	1 %	1 %	
<i>Total dépenses tous budgets confondus</i>	7 824 624	9 005 631	8 594 517	9 875 882	11 756 676	50 %

Source : comptes de gestion, retraitement CRC

Annexe n° 4. Les dépenses d'équipement sur 2017-2021 (en €)

<i>en €</i>	Opération	Montant en €, TTC	Cumul par année
2017	Etanchéité	85 437	292 346
	Aménagement des chaînes d'abattage	71 827	
	Dispositif de dépouillage des ovins	50 434	
	Menuiseries extérieures	27 662	
	Assistance à la maîtrise d'ouvrage	27 046	
	Electricité	15 598	
	Publication appel d'offres, diagnostics et contrôles techniques	10 087	
	Plâtrerie peinture	4 256	
2018	Aménagement des chaînes d'abattage	305 336	559 514
	Plâtrerie peinture	89 664	
	Equipements frigorifiques et cloisons blanches	68 877	
	Résine de sols	39 817	
	Assistance à la maîtrise d'ouvrage	17 155	
	Plomberie	9 278	
	Désamiantage	6 247	
	Maçonnerie	5 638	
	Faïences	5 000	
	Etanchéité	4 420	
	Electricité	3 198	
	Dispositif de dépouillage des ovins	2 654	
	Publication appel d'offres, diagnostics et contrôles techniques	2 229	
2019	Résine de sols	13 412	35 365
	Compresseur pour chambre froide	12 170	
	Groupe de condensation	8 483	
	Electricité	1 300	
2020	Résine de sols	25 347	25 773
	Assistance à la maîtrise d'ouvrage	199	
	Avis consultation maîtrise d'œuvre	228	
2021	Machine à emballer et éplucheuse à viande	23 940	116 075
	Maîtrise d'œuvre-remise à niveau et réhabilitation	20 553	
	Restauration chaîne abattage des porcs	18 000	
	Treuil de levage 2000 kg	14 274	
	Coffrets d'anesthésie et pince porc	10 399	
	Lave bottes	9 672	

<i>en €</i>	Opération	Montant en €, TTC	Cumul par année
	Karcher haute pression	5 160	
	Matériel informatique	3 292	
	Pompe à sang	3 278	
	Bacs chariot 550 l	2 232	
	Elément mobile réduction couloir d'amenée	1 788	
	Chariots sur roue	1 366	
	Relevé topographique	1 020	
	Lavabos inox	1 102	
	Total 2017-2021		1 029 072

Source : commune d'Ambert, comptes de gestion, retraitement CRC

Annexe n° 5. Le soutien public apporté à l'abattoir (en €)

	<i>Objet subvention</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total par destination	Total par financeur
<i>Commune d'Ambert</i>	<i>Emprunt pour travaux</i>	432 000						432 000	908 548
	<i>Etudes juridiques (50%)</i>			2 236	5 000			7 236	
	<i>Subventions d'équilibre allouée à la régie</i>			60 000		225 000		285 000	
	<i>Reprise déficit de fonctionnement BA 2021- reprise excédent d'investissement BA 2021 + reprise déficit de fonctionnement régie 2021</i>						150 921	150 921	
	<i>Prise en charge de créances irrécouvrables de la SEAMA</i>					33 391		33 391	
<i>Communauté de communes Ambert Livradois-Forez</i>	<i>Etudes juridiques (50 %)</i>			2 236	5 000			7 236	273 236
	<i>Dotation initiale allouée au BA de l'abattoir</i>						180 000	180 000	
	<i>Attribution de compensation 2022 et avance attribution de compensation 2023</i>						86 000	86 000	
<i>Département du Puy-de-Dôme</i>	<i>Subvention de réhabilitation (convention 03/01/2017), 99,9 k€</i>	49 938	21 145		27 958			99 041	99 041
<i>Préfecture du Puy-de-Dôme</i>	<i>Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) 2017 pour 150 k€</i>	45 000	22 755		82 245			150 000	436 175
	<i>DETR 2020 BA abattoir 67,5k€</i>				20 250		16 445	36 695	

	<i>Objet subvention</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total par destination	Total par financeur
	<i>DETR 2020 BP Ambert</i>				8 826			8 826	
	<i>Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) 2016 : 191,19 k€</i>		147 432		43 758			191 190	
	<i>DSIL 2020 BA abattoir 187,5 k€</i>					26 956		26 956	
	<i>DSIL 2020 BP Ambert, 95,7 k€</i>					22 507		22 507	
<i>Union européenne</i>	<i>Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) : financement du poste de directeur de la régie, 52,7 k€</i>					52 735		52 735	72 895
	<i>FEADER : étude d'assistance à la maîtrise d'ouvrage pour des travaux de rénovation de l'abattoir, 29,2 k€</i>						20 160	20 160	
Total par exercice		526 938	191 332	64 472	193 037	360 589	453 526	1 789 894	1 789 894

Source : commune, EPCI, retraitement CRC



**AMBERT
LIVRADOIS
FOREZ**

A 231157

CHAMBRE RÉGIONALE DES COMPTES AUVERGNE-RHÔNE-ALPES					
P	VP	SG	Brefte	RHF	Sec P
Date arrivée : 03-OCT. 2023					
PS1	PS2	PS3	PS4	PS5	PSA
Finance	DOC	MGX	Charge COM	Chargé mission	Sec PS

M. le Président
Chambre régionale des comptes
124-126 Bd Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON cedex 03

Ambert, le 29 septembre 2023

Service : Administration Générale
Affaire suivie par : Olivier Gallo-Selva
Tél. : 04 73 72 71 57

Objet : Abattoir - Rapport d'observations définitives (LR/AR)

Monsieur,

Suite à la communication du rapport d'observations définitives, je vous adresse la réponse suivante.

En premier lieu, je tiens à saluer une nouvelle fois la qualité des échanges avec la CRC et la pondération dont il a été fait preuve.

Je souhaite cependant apporter quelques éléments qui doivent permettre à tout un chacun de bien s'entendre sur les termes.

En synthèse, vous écrivez : « Une maîtrise insuffisante des risques sanitaires, environnementaux et de protection animale, sanctionnée par une fermeture de sept mois en 2022 ». C'est la démission du directeur et le temps de trouver un remplaçant qui ont occasionné cette fermeture, car effectivement il n'était pas possible pendant la vacance de ce poste de poursuivre les progrès engagés depuis quelques semaines et de veiller au respect des normes.

Comme je vous l'ai indiqué dans mon précédent courrier, la notion de transfert dans un « contexte d'urgence, contraint et forcé » me semblait erroné. Je vous remercie d'avoir pris en compte que la question était présente au sein d'ALF depuis 2018 et qu'afin de réaliser ce transfert dans de bonnes conditions, nous n'avions pas hésité avec la commune d'Ambert à le repousser d'une année : entre autres, parce que la présence d'un directeur était pour nous une condition sine qua non pour accepter le transfert. Aussi j'entends que vos propos réitérés dans le reste du rapport, font plus référence au contexte général de crise qu'à la procédure de transfert à proprement parler.

.../...

www.ambertlivradoisforez.fr

Concernant l'appui des services généraux de la communauté de communes, vous avez rajouté dans votre conclusion intermédiaire (p.31) : « Le Président de l'EPCI a indiqué partager cette analyse et entend mettre en œuvre cet appui ». Je tiens à reprendre les propos exacts que je vous ai adressés dans ma lettre de réponse le 18 juillet dernier : « En ce qui concerne l'appui à apporter au Directeur de l'abattoir, les services d'ALF, en particulier le nouveau DGS adjoint des finances, qui a déjà eu la responsabilité d'une telle régie, et la responsable du service « Agriculture-Forêt », s'impliquent de manière très régulière (quasi quotidiennement) au service de l'abattoir. Plus globalement, la Direction (DGS, DGS adjointe RH et la directrice du pôle concerné) exerce sa mission de conseils aux élus sur ce dossier. Cependant, s'agissant d'une régie à autonomie financière, il serait paradoxal d'engager davantage de temps de travail des agents pour un équipement dont l'importance du coût pour la collectivité est jugée trop importante ».

Je tiens à être clair et à réaffirmer que si le directeur de l'abattoir et son équipe ne sont pas en mesure de porter les fondamentaux de la gestion de cet équipement, l'abattoir ne saurait avoir d'avenir comme établissement soutenu par ALF. Les services de la communauté de communes apportent tout leur savoir-faire technique sur la rénovation de l'équipement. Le Conseil de communauté s'est dit prêt, jusqu'à présent à assurer, avec le concours de ses partenaires, l'effort financier important que cela peut représenter. J'ai bien noté entre autres (p. 44) qu'un plan pluriannuel d'investissement est fondamental pour la pérennité d'un équipement de cette nature. Mais il est tout aussi fondamental que la régie de l'abattoir trouve rapidement son équilibre de fonctionnement, tant en termes de production, que de gestion, et avec un soutien des services intercommunaux, limité aux spécificités de l'administration publique (comptabilité, marchés publics...), tel que pratiqué à ce jour. À partir de 2024, la Communauté de communes apportera à l'abattoir un soutien identique à celui qu'elle assurerait à tout autre opérateur privé dans le cadre de ses compétences de développement économique et/ou agricole.

Enfin concernant l'absence de sollicitation du dispositif d'indemnisation du chômage partiel (p. 49), nous avons estimé que l'absence de directeur ne permettait pas d'entrer dans le cadre légal, tel que nous l'avons constaté sur service-public.fr. Il semblerait que notre interprétation soit plutôt correcte car dans le cadre de la préparation de travaux (qui nous semble entrer dans le cadre « Transformation, restructuration ou modernisation de l'entreprise ») nous avons sollicité ce dispositif et nous avons reçu un premier avis négatif. A ce jour, suite à une rencontre avec les services de l'Etat, ces derniers nous ont confirmé leur position.

Je ne peux en conclusion que réitérer notre volonté de maintenir cet équipement et de la justifier par les trois points suivants :

- Les abattoirs industriels qui entourent notre territoire ne permettent pas de répondre de façon satisfaisante aux besoins du petit abattage ;
- Il est un élément fondamental de la transformation et de l'adaptation de l'agriculture de notre territoire aux circuits courts.

Ceci ne pourra se réaliser bien entendu que si les acteurs du territoire, concernés par cet équipement s'engagent collectivement :

- Les acteurs de la filière (producteurs, bouchers, restaurateurs notamment des collectivités...);
- La communauté de communes par une stratégie claire s'appuyant sur les perspectives de la filière ;
- Les agents de la régie, par un investissement quotidien sans faille dans leurs domaines respectifs.



www.ambertlivradoisforez.fr



Chambre régionale des comptes Auvergne-Rhône-Alpes
124-126 boulevard Vivier Merle
CS 23624
69503 LYON Cedex 03

auvergnerhonealpes@crtc.ccomptes.fr