



Le président

Bordeaux, le 20/09/2019

Dossier suivi par :
Jean-Pierre Rolland, greffier de la 2^{ème} section
T. 05 56 56 47 00
Mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr
Contrôle n° 2018-0161

Objet : notification du rapport d'observations définitives relatif au
contrôle des comptes et de la gestion de la régie municipale de
l'abattoir de Limoges

P.J. : 1 rapport

Lettre recommandée avec accusé de réception

à

Monsieur le directeur
de la régie municipale de l'abattoir de Limoges

125 rue de Nexon
87000 LIMOGES

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur le contrôle des comptes et de la gestion de la régie municipale de l'abattoir de Limoges concernant les exercices 2014 jusqu'à la période la plus récente pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

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 sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être 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.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'à la directrice départementale des finances publiques de la Haute-Vienne.

Jean-François Monteils



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Régie municipale de l'abattoir de Limoges (Département de la Haute-Vienne)

Exercices 2014 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 06 juin 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DE L'ABATTAGE.....	9
1.1 L'évolution de la consommation de viande	9
1.2 La sensibilité des consommateurs à la qualité de la viande ainsi qu'à la limitation de la souffrance animale	10
1.2.1 Les signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO)	10
1.2.2 La limitation de la souffrance animale	12
1.3 Le secteur économique de l'abattage	13
2 L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DE L'ACTIVITE DE L'ABATTOIR.....	16
2.1 L'hygiène, la sécurité sanitaire et la limitation de la souffrance animale.....	16
2.1.1 Le cadre réglementaire et l'organisation des contrôles.....	16
2.1.2 Les suites des contrôles et audits réalisés	18
2.2 La protection de l'environnement	20
2.2.1 Le cadre réglementaire	20
2.2.2 La situation de l'abattoir au regard des règles environnementales	21
3 LA SITUATION FINANCIERE DE L'ABATTOIR	24
3.1 Le cycle d'exploitation et la capacité d'autofinancement.....	25
3.2 L'investissement et la situation bilancielle	28
3.3 L'appréciation globale de la situation financière.....	29
3.3.1 La vente du terrain d'assiette de l'abattoir par la ville de Limoges et le transfert subséquent de l'établissement public.....	30
3.3.2 L'exécution budgétaire 2018	31
3.3.3 Les économies ou marges de manœuvre en fonctionnement.....	32
3.3.4 Les incertitudes financières liées à la quantification et à la prise en charges des effluents	38
4 LE MODELE ECONOMIQUE.....	39
4.1 La gestion administrative, juridique et financière.....	40
4.1.1 La gouvernance et les relations avec la ville de Limoges.....	40
4.1.2 Le fonctionnement administratif, juridique et financier	42
4.2 La situation commerciale et concurrentielle	45
4.2.1 La politique commerciale de l'établissement public	45
4.2.2 Les abattoirs concurrents	51
4.3 L'outil de production	52
4.3.1 La santé et la sécurité au travail.....	52
4.3.2 L'utilisation des capacités de production disponibles	53
4.3.3 L'état de l'outil de production	54
4.4 L'évolution future de la structure	56
4.4.1 Les atouts de l'abattoir.....	56
4.4.2 Les scénarii d'évolution.....	57

SYNTHÈSE

L'abattage est un maillon de la chaîne de la filière de production, transformation et commercialisation de la viande. Le secteur est fragilisé, avec une concentration et une spécialisation croissante des acteurs du marché en raison, notamment, d'une baisse continue et d'une transformation des modes de consommation de viande ainsi qu'une sensibilité sociétale accrue à la souffrance animale, en particulier dans les abattoirs.

La période 2010-2017 a été marquée par de nombreuses fermetures d'abattoirs publics. Dans ce contexte difficile, l'abattoir de Limoges fait presque figure d'exception. Cet établissement public s'apparente, par ses volumes moyens de 24 000 tonnes par an sur la période 2014-2017, à un abattoir industriel de groupe (AIG) du secteur privé ; il est le premier abattoir public multi-espèces de France en terme de tonnages.

Sa situation financière tranche en comparaison à d'autres abattoirs publics en grande difficulté financière ou qui ont dû cesser leur activité. Sur la période examinée (2014 à 2017), l'abattoir a toujours été bénéficiaire et dégagé une capacité brute et nette d'autofinancement positive sans percevoir de subventions d'exploitation ou d'investissement significatives de la ville de Limoges. Il investit des montants, certes variables, mais non négligeables certaines années sans trop s'endetter.

Toutefois, les perspectives à court et moyen termes sont moins favorables.

Ainsi, le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) dont il a bénéficié représente une part significative du résultat depuis 2014 ; sans CICE, en 2017, son résultat d'exploitation aurait été déficitaire.

L'abattoir a également inscrit, à la demande de la ville de Limoges, un million d'euros de dépenses d'investissement supplémentaires, soit quasiment le montant des crédits ouverts au budget primitif 2018 en incluant les restes à réaliser de l'exercice 2017 ; l'établissement public ayant été invité à lui racheter les terrains communaux sur lesquels il est implanté. Cette acquisition a eu pour effet de réduire sensiblement les marges budgétaires de l'établissement et son niveau de trésorerie est passé de 1 851 254 € au 31 décembre 2017 à 657 577 € au 31 décembre 2018, soit une chute de 64 %.

À l'exception de la valorisation de certains sous-produits qui devrait faire économiser près de 150 000 € annuellement, si les services vétérinaires l'y autorisent, l'abattoir dispose de peu de marges de manœuvre, à court terme, en dépenses d'exploitation. Au-delà des économies déjà réalisées (mutualisation des achats par exemple), une baisse supplémentaire significative de ses charges reste conditionnée à l'amélioration pérenne de l'ensemble des processus, des équipements et des installations ainsi que d'une refonte en profondeur de l'organisation et du décompte du temps de travail en vigueur au sein de l'établissement.

En effet, hors 13^{ème} mois, les heures payées ne correspondent pas aux heures travaillées mais à un volume d'heures et à des bornes horaires théoriques retracées sur un planning hebdomadaire prévisionnel d'abattage. Ainsi, que le temps d'abattage ait été plus ou moins long, les salariés sont payés à l'identique sur la base des horaires prévisionnels du planning hebdomadaire ; ce qui aboutit, en définitive, à une forfaitisation du paiement des salaires sans contrôle du temps de travail effectif.

Enfin, il existe une réelle incertitude quant à la soutenabilité financière des investissements de mise en conformité des installations et du fonctionnement de l'abattoir avec la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). L'abattoir rejette irrégulièrement depuis plus de quinze ans ses effluents dans le réseau d'assainissement collectif en l'absence de toute convention de rejet avec le gestionnaire du réseau et n'a pas davantage réalisé les investissements obligatoires d'assainissement requis.

Ses résultats financiers positifs passés masquent des difficultés structurelles anciennes et persistantes.

Ainsi, la gestion administrative et financière repose essentiellement sur l'investissement personnel de trois agents et souffre de nombreuses fragilités et dysfonctionnements.

À titre d'exemple, le local d'archivage des documents relatifs à la création de l'abattoir, son organisation et ses relations avec la ville de Limoges n'étaient pas connus des agents de l'abattoir. Toutes les pièces relatives à son fonctionnement n'ont d'ailleurs pas pu être transmises à la chambre régionale des comptes.

Le directeur en poste jusqu'au 31 janvier 2019 était lié à l'abattoir par un contrat à durée indéterminée de droit privé, nonobstant la jurisprudence constante du Conseil d'État¹ qui qualifie le contrat de travail d'un directeur d'une régie à caractère industriel et commercial de contrat de droit public.

Depuis sa création, le mandatement des dépenses et l'émission des titres de recettes de l'abattoir se sont fait via le logiciel financier de la ville de Limoges, personne morale distincte de l'abattoir, et ceci sans aucune habilitation juridique pour les agents en charge de ces mouvements.

Cet établissement public ayant la personnalité morale est, à ce stade, incapable de fonctionner de manière autonome, sans s'appuyer quotidiennement sur les services de la ville. Cette assistance donne lieu à un remboursement annuel de l'ordre de 70 000 € de l'abattoir à la ville de Limoges. Si ce dispositif paraît économe pour l'établissement public, il constitue aussi l'une de ses faiblesses, l'abattoir étant dépendant d'une tierce collectivité et ayant une capacité limitée à piloter et décider de sa gestion administrative, juridique et financière.

Plus largement, sauf à changer de modèle économique, sa rentabilité et sa viabilité reposent essentiellement sur des volumes d'abattage élevés et un outil industriel optimisé, fonctionnant à pleine capacité, afin d'optimiser ses coûts de production.

Or, depuis de nombreuses années, l'établissement se trouve dans une dépendance économique extrême vis-à-vis de ses trois principaux usagers, lesquels totalisent près de 80 % des tonnages abattus. La récente cession de son premier client (40 % des tonnages abattus en 2017 et près de 38 % des recettes en 2013) suscite une légitime inquiétude. L'activité de cet usager étant essentiellement du négoce, celle-ci pourrait aisément être délocalisée et l'entreprise faire abattre ses animaux de boucherie dans d'autres établissements.

Malgré cette fragilité, l'abattoir n'a pas de service ou de responsable en charge des études de marché et de la prospective commerciale. A minima, le directeur en poste jusqu'à fin janvier 2019 négociait, le cas échéant, avec les clients et prospects en vue de « sauver » ou « récupérer » quelques tonnages. Néanmoins, l'abattoir n'a gagné aucun nouveau client/usager significatif au cours de la période contrôlée.

¹ Par exemple, arrêt CE du 26 janvier 1923, de Robert LAFREGEYRE

Une des conséquences directes de la dépendance de l'abattoir envers trois de ses usagers est l'absence de maîtrise réelle de sa politique tarifaire. Les tarifs n'ont ainsi pas augmenté entre 2014 et 2016 alors que, dans le même temps, ses charges d'exploitation progressaient, notamment sous l'effet des revalorisations salariales annuelles. L'augmentation adoptée en janvier 2017 a, moins de six mois plus tard, été contrebalancée par la création de seuils tarifaires spécifiques aux gros volumes dont les principaux bénéficiaires devaient être les trois usagers précités².

Enfin, la chambre régionale des comptes constate que la tarification précitée ne s'appuie sur aucun calcul de coûts de production, en particulier par chaîne d'abattage et par espèce ; l'abattoir ne disposant pas d'une comptabilité analytique. Il lui est ainsi impossible de connaître le seuil de rentabilité de chaque chaîne, en vue d'ajuster, le cas échéant, les tarifs d'abattage de chaque espèce ou d'investir afin d'en accroître la productivité.

L'abattoir de Limoges n'a pas davantage de visibilité sur les taux effectifs d'utilisation de chacune des chaînes d'abattage. Si le volume annuel est assez proche de la capacité maximale annuelle autorisée, la faiblesse des volumes journaliers moyens d'abattage, calculés par la chambre régionale des comptes, cache de fortes variations journalières, lesquelles mériteraient d'être mesurées et leurs impacts financiers évalués, afin de mettre en œuvre, si nécessaire, une rationalisation du fonctionnement de l'outil de production.

Par ailleurs, si les dépenses d'équipement et de maintenance inscrites aux budgets successifs sur la période contrôlée prouvent que l'abattoir entretient et renouvelle partiellement son patrimoine, celles-ci ne se fondent pas sur une connaissance globale et approfondie de son actif, tant au regard de son adéquation aux dernières exigences de sécurité sanitaire et environnementale, que de son degré d'obsolescence par rapport aux meilleures techniques disponibles en terme de productivité et de qualité.

L'abattoir n'a jamais adopté un plan pluriannuel d'investissement, ni de plan de maintenance préventive. L'établissement n'a pas davantage réalisé un inventaire physique de ses biens alors que certains d'entre eux (crochets et bacs par exemple) peuvent facilement sortir de l'enceinte de l'abattoir. En outre, il n'existe aucune gestion de stocks de ses consommables.

À la demande de la chambre régionale des comptes, le directeur en poste a fourni un état prévisionnel de travaux à cinq ans sans toutefois justifier ni documenter chacun d'entre eux (absence de chiffrage de certains travaux, estimation toutes taxes comprises et hors taxes, absence de calendrier de réalisation, pas d'investissement spécifique prévu pour augmenter la productivité ou diminuer les coûts d'exploitation). Le coût de réalisation de l'ensemble de ces travaux se monterait à 4 470 000 €, à comparer avec le montant moyen des dépenses d'équipement sur la période 2013-2017 qui était de 510 000 €³. Cette évaluation, vraisemblablement en retrait par rapport aux besoins réels, équivaldrait néanmoins déjà à un montant moyen d'investissement cumulé de neuf années, constituant un effort financier très significatif.

En l'absence d'une connaissance précise de son patrimoine et des investissements futurs indispensables à sa mise aux normes sanitaires et environnementales ainsi qu'à la mise à niveau technique de l'outil de production, il est impossible pour l'abattoir de Limoges de bâtir un projet industriel ; lequel constitue pourtant le préalable indispensable à l'élaboration et la mise en œuvre de toute stratégie de développement futur de son activité.

² Selon M. Pain, ancien directeur, ces nouveaux seuils n'ont pas été atteints en 2017, ne générant ainsi pas de pertes de recettes pour l'établissement public.

³ Source : cumul des dépenses d'équipement inscrites aux comptes de gestion sur la période 2013-2017, divisé par cinq.

Si l'abattoir conserve de solides atouts (localisation au centre d'un des plus importants bassins d'élevage bovin français, un des rares opérateurs publics encore en capacité de traiter de gros volumes) pour pérenniser et développer son activité, il n'en reste pas moins que l'établissement n'est pas en mesure de financer à la fois son cycle d'exploitation et de renouveler son patrimoine, hors opérations de maintenance ponctuelles.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la communauté urbaine de Limoges exerce la compétence « abattoir » de plein droit. Celle-ci devra nécessairement mobiliser ses moyens afin de réaliser un état des lieux exhaustif de la situation financière, patrimoniale, juridique et administrative de l'abattoir sur la base duquel les élus communautaires devront rapidement faire des choix stratégiques : soit conserver son caractère public dans le cadre d'une gestion communautaire (gestion directe ou en régie, avec ou sans autonomie juridique) ou tout autre montage à définir, soit privatiser l'outil en le cédant à un opérateur du secteur de la viande.

Plus les collectivités publiques concernées, en particulier la communauté urbaine de Limoges, tarderont à prendre des décisions stratégiques claires, plus grand sera le risque de remettre en cause la viabilité et l'existence même de l'établissement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Identifier les risques juridiques et environnementaux qui pèsent sur l'établissement, les autorités de contrôle et les autorités de police administrative afin d'établir dans les meilleurs délais un plan pluriannuel de résorption des non-conformités à la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité environnementale. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 2 : Mettre à jour périodiquement les statuts de l'abattoir. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 3 : Mettre en conformité l'application informatique de la régie de recettes avec la réglementation en vigueur. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 4 : Afin de limiter les risques opérationnels et juridiques pour la régie, encadrer systématiquement par une convention de mise à disposition la location de matériels et/ou de locaux à ses usagers. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 5 : Mettre en place une comptabilité analytique. *(non mise en œuvre)*

Recommandation n° 6 : Formaliser une stratégie globale de développement à partir d'une analyse concurrentielle ainsi que d'un audit technique et organisationnel et la mettre en œuvre dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement. *(non mise en œuvre)*

INTRODUCTION

Le président de la Cour des comptes a créé par arrêté n° 18-049 du 15 janvier 2018 une formation commune Cour-chambres régionales des comptes relative à une enquête « [-] concernant la gestion locale des abattoirs publics ».

Le contrôle de l'abattoir de Limoges fait partie du panel des établissements contrôlés dans le cadre de cette enquête qui fait suite à une première enquête de la chambre régionale des comptes d'Aquitaine en 1995 ayant fait l'objet d'une insertion au rapport public 1996 puis d'une insertion réitérée au rapport public 1998, sur les suites données aux recommandations formulées par la Cour des comptes.

L'objet de l'enquête est d'évaluer la viabilité à terme des abattoirs publics et définir s'il existe un intérêt général à maintenir des abattoirs publics gérés par des collectivités publiques sur le territoire national.

L'ouverture du contrôle a été notifiée par courrier du 26 juin 2018 à M. Pascal PAIN, ordonnateur en fonctions de janvier 2016 à mars 2018. Le courrier a été réceptionné par M. Didier BAPPEL, ordonnateur en fonctions du 23 avril 2018 au 31 janvier 2019. L'entretien de début de contrôle a eu lieu le 20 août 2018 avec le directeur en fonctions de l'abattoir, M. BAPPEL ainsi que le président de son conseil d'administration, M. Rémy VIROULAUD. L'instruction a été menée sur pièces et sur place en application de l'article R. 241-2 du code des juridictions financières.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 8 octobre 2018 avec le directeur en fonctions et le 7 novembre 2018 avec ses prédécesseurs, M. Pascal PAIN et M. Jean-Yves JOUVEAU.

La société X., M. PAIN, M. JOUVEAU, le maire de la ville de Limoges, le président de la communauté urbaine de Limoges Métropole, destinataires du rapport d'observations provisoires ou d'extraits de ce rapport, conformément à l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, ont répondu respectivement par courriers des 26 février 2019, 15 mars 2019, 7 mars 2019, 12 mars 2019 et 15 mars 2019 aux observations dont ils étaient destinataires. Le directeur en poste jusqu'au 31 janvier 2019 ainsi que le directeur par intérim de l'abattoir n'ont pas répondu au rapport d'observations provisoires de la chambre.

La chambre régionale des comptes a formulé lors sa séance du 6 juin 2019 les observations définitives suivantes.

1 L'ENVIRONNEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DE L'ABATTAGE

L'abattage est un maillon de la chaîne de la filière de production, transformation et commercialisation de la viande. Le nombre élevé d'acteurs de la filière, en amont (éleveurs, naisseurs, engraisseurs, etc.) et en aval (grandes et moyennes surfaces de vente (GMS), restauration hors domicile (RHD), grossistes, clients à l'export, particuliers, etc.), leurs rôles et leurs interactions sont particulièrement complexes à décrypter.

Le marché de la viande, en particulier bovine⁴, présente trois caractéristiques majeures en France :

- une baisse et une transformation continue des modes de consommation de viande ;
- une sensibilité nouvelle, encore marginale mais accrue, des consommateurs à la qualité ainsi qu'à la limitation de la souffrance animale, en particulier, dans les abattoirs ;
- un secteur économique de l'abattage fragilisé avec une concentration et une spécialisation croissante de certains acteurs du marché.

1.1 L'évolution de la consommation de viande

Depuis de nombreuses années la consommation de viande baisse mais les volumes de viande consommés varient fortement d'une espèce à l'autre et les modes de consommation se sont progressivement profondément transformés.

Le terme de « viandes » regroupe des produits très divers aussi bien en termes d'espèces d'animaux, d'usages (consommation au foyer ou hors foyer par exemple), que de prix ou de niveau d'élaboration (produits transformés ou pas).

La baisse de la consommation globale cache ainsi des disparités importantes selon les espèces ou les produits concernés.

Les ménages achètent également davantage de produits élaborés ou à la découpe (cuisse de poulet ou de lapin par exemple) que de viande brute non transformée. Des phénomènes de substitution existent également au sein d'un même segment du marché : par exemple, la part de la dinde et du lapin régresse au profit des élaborées de volailles⁵.

Ces évolutions auraient des causes, souvent difficiles à déterminer, de nature conjoncturelle mais aussi structurelle. L'augmentation du prix de la viande lors de la crise économique de 2008 expliquerait la diminution des ventes en volume mais également certains reports de consommation sur des produits découpés dont les petites portions sont plus abordables à l'achat. Structurellement, les consommateurs, plus urbains et actifs, sont davantage enclins à acheter des produits prêts à consommer et faciles à préparer. La diminution de la taille moyenne des foyers⁶ explique également que les volumes achetés par ménage diminuent et que les portions se réduisent ou soient davantage individualisées⁷.

⁴ L'abattage de bovins constitue l'activité dominante de l'abattoir de Limoges.

⁵ Source : Les synthèses de FranceAgriMer – juin 2015, n° 21.

⁶ Source : Les synthèses de FranceAgriMer – juin 2015, n° 21 : 2,3 personnes en moyenne en 2011 contre 3,1 en 1968.

⁷ Source : Cf. pages 10 et suivantes - Les synthèses de FranceAgriMer – juin 2015, n° 21.

Selon France Agrimer, la baisse de la consommation de viande ne serait ainsi liée ni au végétarisme⁸ (le nombre de végétariens semble être stable dans le temps et est estimé à 3 % de la population), ni au véganisme⁹ ou au flexitarisme¹⁰ (bien que la pratique soit en développement).¹¹

Dans un contexte de forte régression des volumes vendus, à l'instar de l'évolution globale constatée des circuits de distribution d'autres produits destinés aux particuliers, la vente de viande se fait désormais majoritairement en grandes et moyennes surfaces de vente (GMS). La ventilation des circuits de commercialisation de viande bovine, par exemple, était la suivante en 2016 : GMS 54 %, restauration hors domicile (RHD) 19 %, boucherie 12 % et export 15 %¹².

Toutefois, il n'y a pas de lien direct et immédiat entre consommation de viande et abattage ; d'autres facteurs peuvent influencer les tonnages abattus : la localisation en France, l'engraissement d'animaux de boucherie ou le niveau de la demande des marchés à l'exportation.

Les prestations et tarifications de chaque abattoir, ses liens, capitalistiques ou contractuels, avec l'amont et l'aval¹³ de la filière, les circuits de distribution de leurs clients¹⁴ influent également fortement sur leurs plans de charge et leur rentabilité.¹⁵

1.2 La sensibilité des consommateurs à la qualité de la viande ainsi qu'à la limitation de la souffrance animale

1.2.1 Les signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO)

Les consommateurs seraient de plus en plus attentifs à la qualité de la viande. Le développement de la production biologique ainsi que de la production sous signe d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) tels que le label rouge (LR), l'AOC (appellation d'origine contrôlée), l'IGP (indication géographique protégée) et l'agriculture biologique (AB)¹⁶ répond à ces évolutions. Il existe également le logo viande bovine française¹⁷ (VBF) dont le cahier des

⁸ Le végétarisme est une pratique alimentaire qui exclut la consommation de chair animale.

⁹ Le véganisme est un mode de vie fondé sur le refus de l'exploitation animale : il exclut la consommation de tout produit issu des animaux, de leur exploitation ou testé sur eux ; cela implique de ne pas consommer de chair animale, de laitage, d'œuf, de miel, de ne pas porter de vêtements faits de matières premières provenant des animaux (fourrure, cuir, laine, soie, etc.) et de ne pas utiliser de produits d'hygiène, d'entretien testés sur les animaux.

¹⁰ Un flexitarien est une personne qui limite sa consommation de viande sans être végétarienne. Cela peut prendre des modalités diverses : une journée sans viande dans la semaine, un repas sans viande dans la journée, diminution de la portion de viande, etc.

¹¹ Source : Les synthèses de FranceAgriMer – juin 2015, n° 21 ; cf. 14.

¹² Source article « Les circuits de distribution des viandes bovine et ovine en France : quelle place pour les produits issus des cheptels allaitants français ? » CARLIER M., CHAMPION F. et MONNIOT C. Institut de l'élevage, service économie des filières, 2016.

¹³ Un abattoir intégré à un groupe agro-alimentaire peut travailler exclusivement pour des usines de transformation de son groupe, lui grandissant des débouchés « stables ».

¹⁴ L'activité d'un grossiste, client d'un abattoir, peut-être principalement tournée vers les marchés d'exportation dont les débouchés sont plus aléatoires dans le temps et fonctions notamment de décisions politiques (embargos par exemple.) ; ce qui est susceptible de fragiliser l'activité d'abattage en amont en cas de pertes de marchés à l'export.

¹⁵ Cf. Infra.

¹⁶ Les données statistiques relatives à l'agriculture biologique émanent de l'agence bio tandis que celles relatives aux autres productions sous signe d'identification de la qualité et de l'origine sont issues de l'agence nationale de l'origine et de la qualité (INAO).

¹⁷ INTERBEV (association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes) a introduit en mars 1996, la signature Viande Bovine Française (VBF) avec l'appui du ministère chargé de l'agriculture dans le but de rassurer les

charges s'applique aux viandes et abats, issus de gros bovins (à compter de 8 mois), nés, élevés, abattus et transformés en France¹⁸. Bien que ce ne soit pas systématique, la production et la commercialisation de viande sous signe de la qualité et de l'origine supposent un abattage, sur l'aire géographique de l'appellation elle-même ou à proximité immédiate ; ce qui peut garantir une clientèle « captive » pour un abattoir de la zone de l'appellation¹⁹.

Toutefois, ces produits détiennent des parts de marché, certes en progression, mais faibles par rapport à l'ensemble des produits alimentaires commercialisés, tout particulièrement au niveau de la filière « viande ». En 2016, la consommation globale de viande bovine en France était de 1 547 000 tonnes équivalent carcasse²⁰ tandis que la consommation estimée par l'INAO pour la même année 2016 de la viande bovine commercialisée sous SIQO hors bio ne dépassait pas les 30 000 tonnes soit moins de 2 % de la consommation globale.

Néanmoins, dans le Limousin et particulièrement dans le département de la Haute-Vienne, il existe des Labels rouges (bœuf limousin blason prestige, veau fermier du Limousin élevé sous la mère, porc fermier du Limousin) et des IGP (agneau du Limousin²¹, porc du Limousin²²) témoins d'un élevage encore largement extensif avec près de huit hectares sur dix en prairies²³. Ce qui ne signifie pas que la majorité des exploitations du département ou de la région ait une production labélisée ou soit exclusivement producteur sous SIQO. En Haute-Vienne, sur 1 987 élevages de bovins, 1 177 auraient au moins une production sous label de qualité et 109 seraient certifiés agriculture biologique (AB) en 2016²⁴.

À l'exception des abattages d'animaux issus d'élevages certifiés AB²⁵, l'abattoir de Limoges n'est pas en mesure d'identifier les tonnages de viande abattue annuellement sous signe d'identification de la qualité et de l'origine. Cet abattoir respecte plusieurs cahiers des charges Qualisud, ainsi, celui-ci abat des animaux de ces filières, mais ne labellise pas les carcasses, cette fonction relevant de ses usagers.

consommateurs français sur l'origine des viandes et abats de gros bovins qu'ils consomment et d'identifier clairement ces viandes en tout point de la filière et plus particulièrement en points de vente avec le logo VBF.

¹⁸ INTERBEV a introduit en mars 1996, la signature Viande Bovine Française (VBF) avec l'appui du ministère chargé de l'agriculture dans le but de rassurer les consommateurs français sur l'origine des viandes et abats de gros bovins qu'ils consomment et d'identifier clairement ces viandes en tout point de la filière et plus particulièrement en points de vente avec le logo VBF. Le cahier des charges VBF couvre aussi l'utilisation de ces viandes pour la fabrication des viandes hachées et des préparations de viandes (y compris saucisses à cuire), ces étapes devant également avoir lieu en France.

¹⁹ L'article 5 du règlement européen n° 1151/2012 modifié du 21 novembre 2012 prévoit ainsi pour les autorisations d'appellations d'origine (AOC en France) que « [-] toute les étapes de production ont lieu dans l'aire géographique délimitée » et pour les indications géographiques protégées (AOP) qu' « [-] au moins une des étapes de production a lieu dans l'aires géographique délimitée. »

²⁰ Source : Synthèses AgresteConjoncture, mars 2017, n° 301 ; consommation par bilan c'est-à-dire le tonnage de viandes mis à disposition sur le marché intérieur.

²¹ Agneau né, élevé et abattu dans le Limousin mais zones de naissance, d'élevage est étendu à des cantons des départements de la Vienne du Puy-de-Dôme, du Cher, de l'Allier, du Cantal, du Lot, de la Dordogne et de la Charente.

²² Le cahier des charges requiert notamment moins de trois heures de transport avant abattage.

²³ Source : Agreste Aquitaine- Limousin - Poitou-Charentes, Analyse & Résultats, juillet 2016, n° 26, « Haute-Vienne : Panorama 2015 ».

²⁴ Source : Agreste Nouvelle-Aquitaine, filière bovin viande, décembre 2017.

²⁵ Dans ce cas de figure, les abattages se font pour des raisons liées au cahier des charges ECOCERT en début de chaîne et l'abattage se fait toujours sur présentation d'un certificat d'identification AB.

1.2.2 La limitation de la souffrance animale

En novembre 2016, l'association L. 214 a diffusé des images d'abattage à l'abattoir de Limoges, notamment de vaches gestantes résultant d'une pratique non interdite par la réglementation française et européenne. Ces images faisaient suite à d'autres vidéos diffusées par l'association précitée, l'ensemble provoquant une véritable tempête médiatique accompagnée de manifestations locales et de multiples réactions, notamment politiques (enquête et rapport parlementaire²⁶, contrôle exceptionnel sur commande ministérielle, centré sur la thématique de la prise en charge au contrôle de la souffrance animale dans tous les abattoirs français par les services sanitaires²⁷).

Depuis 2013, l'article 13 du règlement n°1099/2009 impose l'élaboration et la diffusion de guides des bonnes pratiques d'abattage. Sur la base des guides précités, l'article 6 de ce même règlement prévoit également que la planification de la mise à mort des animaux, les opérations de manipulation, d'hébergement, d'immobilisation, d'étourdissement et de saignée sont effectuées par les exploitants d'abattoirs selon des modes opératoires normalisés (MON)²⁸. Toutefois, le règlement précité fixe essentiellement des objectifs de résultats mais ne va pas jusqu'à réglementer ces moyens, les processus de production ou les technologies à mettre en œuvre pour assurer la prise en charge de la souffrance animale. La conception même des bâtiments pour l'abattage d'une espèce n'est, par exemple, pas réglementée alors que certaines configurations vont dans le sens d'une meilleure assistance aux animaux.²⁹

En complément de la réglementation existante, le rapport de la commission d'enquête présidée par le député FALORNI a proposé 65 mesures pour améliorer le « bien-être » animal dans les abattoirs. Elles dépassent une stricte application de la réglementation. Leur mise en œuvre aurait nécessairement pour certaines d'entre elles un impact organisationnel, humain et financier sur les abattoirs.

À titre d'exemples, les propositions n° 7 « *Rendre obligatoire l'entretien journalier des matériels* », n° 9 « *Limiter le nombre d'animaux en circulation dans l'abattoir en fonction de leur espèce* », n° 10 « *Renforcer les effectifs des opérateurs lors de la circulation des animaux* » et la proposition n° 12 « *Installer des témoins lumineux pour l'application des pinces à électronarcose*³⁰ » sont autant de propositions qui auront un coût pour les abattoirs qui voudraient s'engager dans cette voie.

La mesure la plus connue est l'installation de caméras de vidéo-surveillance³¹. L'article 71 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ne prévoit pas l'installation obligatoire de caméras dans les abattoirs mais la possibilité pour les abattoirs intéressés de le faire à titre expérimental. L'abattoir de Limoges n'entend pas mettre en place de

²⁶ Cf. Rapport Falorni et Caullet n° 4038 du 20 septembre 2016 de la commission d'enquête de l'Assemblée Nationale « *sur les conditions d'abattage des animaux de boucherie dans les abattoirs français.* »

²⁷ La synthèse 1^{er} juillet 2016 du plan d'audit relatif à la protection des animaux à l'abattoir est disponible sur le site du ministère chargé de l'agriculture et de l'alimentation.

²⁸ Le guide INTERBEV libellé « Guide des bonnes pratiques – Maîtrise de la protection animale des bovins à l'abattoir » de 2013 modifié synthétise sous forme de fiches les bonnes pratiques en matière d'abattage des bovins.

²⁹ Le parcours d'amenée des bovins à l'identification et à l'abattage est optimal lorsque celui-ci présente des zones sinueuses avec des courbes de façon à ce que l'animal de tête ne se doute pas du lieu où celui-ci est conduit. Cf. Guide de recommandations de l'œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA).

³⁰ Afin d'étourdir les animaux avant de les mettre à mort.

³¹ Proposition n° 62 du rapport précité.

caméras de vidéo-surveillance³² mais annonce l'investissement dans un nouveau box d'abattage après « [-] une étude menée par une éthologue de Clermont-Ferrand »³³.

1.3 Le secteur économique de l'abattage

Le secteur se caractérise par une concentration et une spécialisation croissantes des acteurs du marché ainsi qu'une fragilisation de la filière en France.

Le rapport FALORNI précité³⁴ indique qu'en 2015, 3,51 millions de tonnes de bovins, de porcs, de petits ruminants (ovins, caprins) et d'équidés ont été produites dont 1,46 million dans des abattoirs multi-espèces et 2,04 millions de tonnes dans des abattoirs mono-espèces. Cela représentait 32 millions d'animaux de boucherie abattus en 2015.

Selon le président de l'association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV) mentionné dans le rapport précité, « *Le coût de l'abattage dépend de la taille de l'abattoir et du volume réalisé. Sur le gros bovin, il se situe en moyenne à 0,50 euro le kilo-carcasse – le plus bas autour de 0,30 euro pour les gros abattoirs ; le plus élevé à 0,80 – 0,90 euro pour les abattoirs de très petite taille, en raison du poids des équipements.* »³⁵. Il n'a pas été possible de trouver d'autres statistiques relatives aux coûts de production des abattoirs.

Selon le site Internet du ministère chargé de l'agriculture³⁶, il y avait en France en 2016 263 abattoirs et 460 chaînes d'abattage avec une grande disparité des volumes abattus, ceux-ci pouvant varier de 10 à 200 000 tonnes par an pour une production totale de 3,45 millions de tonnes par an. Selon le rapport FALORNI, en 2015, 97 abattoirs étaient publics (contre 609 en 1980) et 167 (contre 158 en 1980) avaient un statut privé³⁷ ; 125 abattoirs ont fermé entre 2002 et 2010 dont une majorité de petits abattoirs produisant moins de 1 000 tonnes par an de viande. Sur la même période, un tiers des abattoirs publics a fermé.

Dans certains départements, il ne subsiste aucun abattoir public. En 2012, des préfets coordonnateurs de la politique de l'État en matière d'abattage des animaux de boucherie ont présidé des commissions interrégionales des abattoirs afin de coordonner l'élaboration de schémas régionaux d'abattage.³⁸

Une commission inter-régionale Auvergne, Limousin et Poitou-Charentes et des groupes de travail thématiques se sont réunis entre 2011 et 2014. À l'issue d'un état des lieux général, un document de huit pages a été élaboré ; celui-ci fixe des orientations stratégiques pour chacune des trois catégories d'abattoirs identifiés sur le territoire.

Dans le cadre de la réflexion précitée, l'abattoir de Limoges s'apparente par son volume d'abattage à un abattoir industriel de groupe (AIG) même si son fonctionnement n'a rien de comparable avec un abattoir industriel de groupe (établissement autonome, pas de clients « captifs » et d'approvisionnement régulier, etc.). La stratégie élaborée par la commission

³² Cf. par exemple article de Centre-France du jeudi 31 mai 2018 « La vidéo qui ne passe pas dans les abattoirs ».

³³ Cf. *Infra*.

³⁴ Source : chiffres du ministère chargé de l'agriculture selon le rapport Falorni.

³⁵ Cf. page 30 du rapport Falorni.

³⁶ Source : rubrique abattoirs en France : Questions – Réponses.

³⁷ Source pages 31 et 32 du rapport Falorni.

³⁸ Ces commissions sont chargées en application du décret 2012-176 du 6 février 2012 « [-] d'élaborer une stratégie sur la politique de l'abattage à un niveau territorial pertinent et seront amenées à rendre des avis en opportunité sur des demandes d'aides formulées par des entreprises du secteur de l'abattage. Les commissions sont présidées par des préfets de région coordonnateurs de la politique de l'État en matière d'abattage des animaux de boucherie »

interrégionale n'aborde pas spécifiquement la question du devenir de l'abattoir public de Limoges ni d'aucun autre abattoir d'ailleurs, ses orientations restant très générales.

En Nouvelle-Aquitaine, à l'instar de l'évolution observée au plan national, le secteur de l'abattage a connu un fort mouvement de concentration lequel s'est soldé par de nombreuses fermetures d'abattoirs³⁹. En 2015, 36 abattoirs d'animaux de boucherie et une trentaine d'abattoirs de volailles mailleraient le territoire de cette région. Les cinq plus grands dépasseraient les 30 000 tonnes équivalent carcasse d'animaux abattus annuellement.

En 2017, des statistiques plus récentes indiquent que les abattoirs de la Nouvelle-Aquitaine ont produit 180 096 tonnes équivalent carcasse (TEC) de bovins (soit 659 100 bovins), 24 623 TEC d'ovins, 209 155 TEC de porcs et 4 474 TEC de caprins. Les plus forts tonnages sont réalisés dans les abattoirs de Bressuire (79), Boulazac (24), Limoges (87) et Égletons (19). L'activité d'abattage en Nouvelle-Aquitaine représenterait 14 % de l'abattage en France.

L'abattoir de Limoges produit entre 23 000 et 25 000 tonnes de carcasses par an ; ce qui représente, toutes espèces confondues, 150 000 animaux abattus en moyenne chaque année depuis 2014.

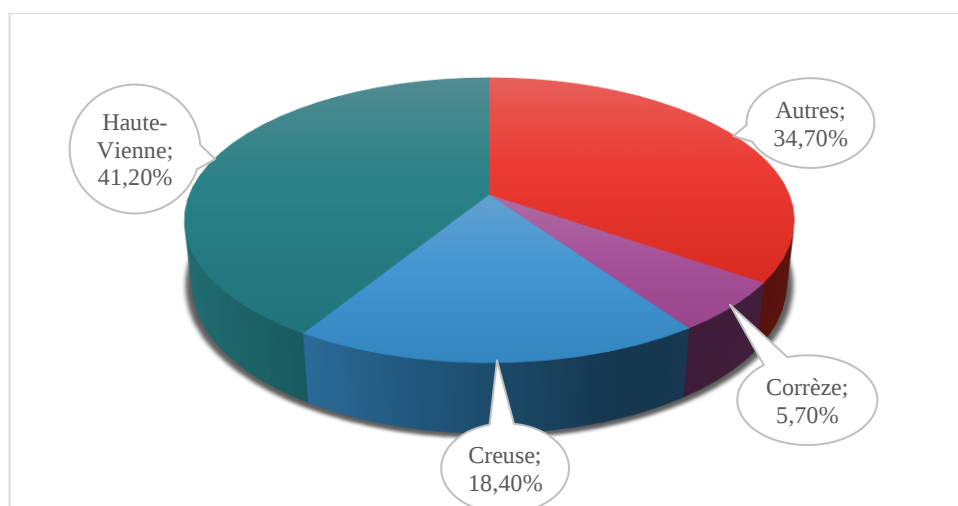
Tableau n° 1 : Évolution des tonnages/ nombre d'animaux abattus

En tonnes – nombre d'animaux	2014	2015	2016	2017
Tonnages	23 259	24 124	25 484	23 584
Nombre de têtes	151 344	163 788	162 881	153 245

Source : Abattoir de Limoges- Réponse à la question n° 88 – tableau et totaux animaux abattus CRC

Selon les statistiques établies en interne, la provenance des gros bovins abattus à Limoges en 2016 est la suivante :

Graphique n° 1 : Origine géographique en 2016 des gros bovins abattus à l'abattoir de Limoges

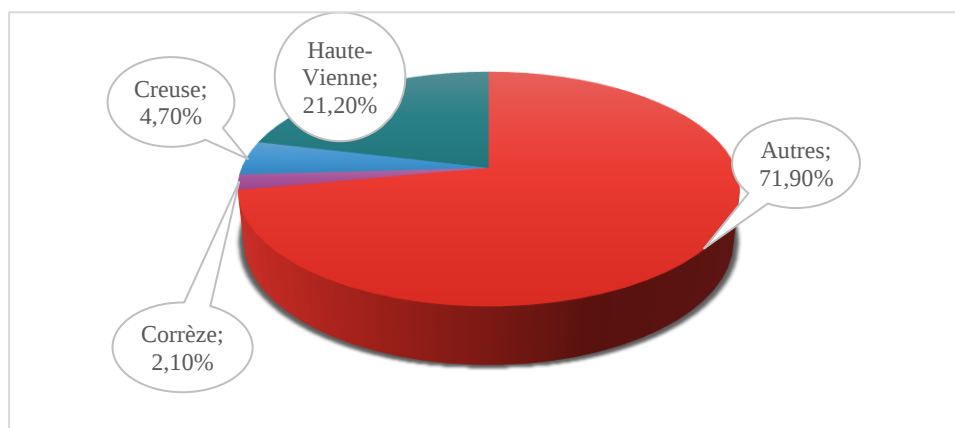


Source : données abattoir- graphique CRC

³⁹ Source : Agreste Nouvelle-Aquitaine, Analyses & Résultats, janvier 2017 – numéro 36.

Pour les veaux, les deux-tiers des animaux abattus ne sont pas issus des trois départements de l'ancienne région du Limousin ; plus de deux tiers des tonnages de veaux abattus sont des animaux de batterie engraisés en Bretagne.

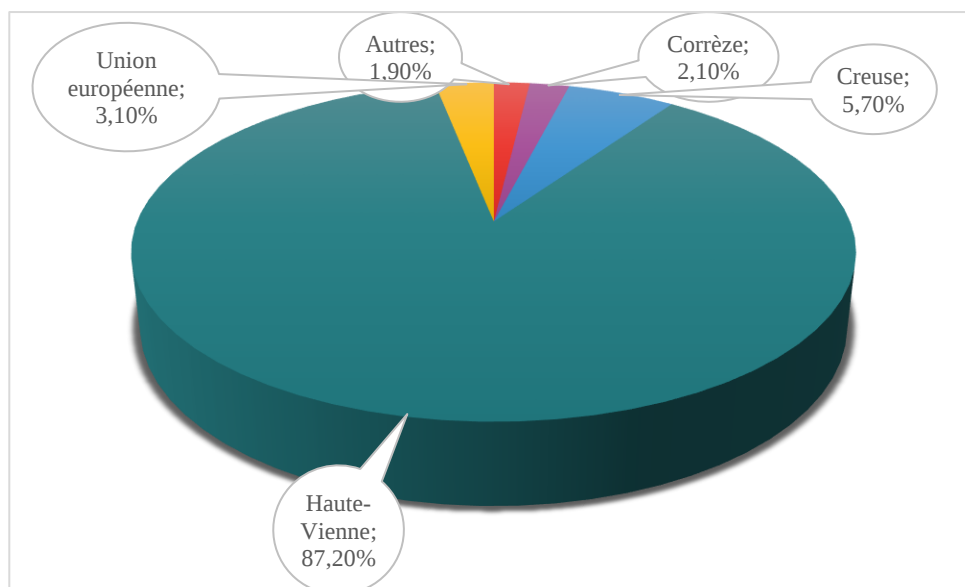
Graphique n° 2 : Origine géographique en 2016 des veaux abattus à l'abattoir de Limoges



Source : données abattoir- graphique CRC

En ce qui concerne les ovins et caprins, la provenance d'animaux d'autres régions que limousine est résiduelle.

Graphique n° 3 : Origine géographique en 2016 des ovins/caprins abattus à l'abattoir de Limoges



Source : données abattoir- graphique CRC

Les ventilations précitées sont sensiblement les mêmes pour les années 2014 et 2015. L'abattoir n'a pas fourni de statistiques relatives aux porcs.

Le constat qui peut être fait est donc celui de la dissociation très fréquente, y compris en région limousine, entre le lieu d'élevage et le lieu d'abattage des animaux de boucherie.

Il est vraisemblable, qu'ajoutée à la difficulté structurelle liée à la baisse de la consommation des produits carnés, la possibilité réglementaire⁴⁰ et économique (coût modéré du transport) de transporter des animaux vivants destinés à l'abattage sur des centaines de kilomètres⁴¹ contribue également à fragiliser les abattoirs dans la mesure où ceux-ci peuvent être mis en concurrence facilement (hors production de viande sous AOC par exemple) avec des abattoirs parfois très éloignés géographiquement.

Toutefois, deux facteurs jouent en sens inverse : d'une part, le rallongement du transport d'animaux de boucherie diminue généralement leur poids donc leur valeur, d'autre part, l'abattage en Haute-Vienne fait bénéficier les circuits de distribution de l'image qualitative de la filière viande, en particulier bovine, de l'ex-région limousine à laquelle les consommateurs sont sensibles.

2 L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE DE L'ACTIVITE DE L'ABATTOIR

L'activité d'abattage est extrêmement encadrée en matière d'hygiène, de sécurité environnementale ainsi que de limitation de la souffrance animale.

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

2.1.1 Le cadre réglementaire et l'organisation des contrôles

2.1.1.1 En matière d'hygiène et de sécurité sanitaire

Le cadre réglementaire se base principalement sur une dizaine de règlements européens, en particulier des règlements européens dits du « paquet hygiène »⁴². Des dispositions du code rural et de la pêche maritime, du décret n° 2016-1750 du 15 décembre 2016 organisant la publication des contrôles officiels en matière sanitaire des aliments, et divers arrêtés complètent l'encadrement réglementaire. Le règlement n°1099/2009 précité fixe quant à lui les objectifs à atteindre et les règles à respecter par les abattoirs en matière de limitation de la souffrance animale.

Deux vétérinaires et dix inspecteurs sont affectés de manière permanente à l'abattoir de Limoges pour faire respecter l'ensemble de la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire ; l'objectif étant de contrôler et de diligenter toutes les actions préventives et curatives afin d'éviter la propagation d'épidémies entre les animaux puis des animaux aux hommes. Très impliqué dans cette première mission, ce service est également chargé de s'assurer du bien-être des animaux réceptionnés à l'abattoir.

⁴⁰ Le transport des animaux vivants est encadré par le règlement européen n° 1/2005 du Conseil relatif à la protection des animaux pendant le transport et les opérations annexes.

⁴¹ La réglementation permet le transport des ovins et des bovins jusqu'à 29 heures consécutives sous réserve d'un arrêt d'une heure après 14 heures de route. Les veaux peuvent être transportés durant 19 heures, sous réserve d'un arrêt d'une heure après 9 heures ; données issues de la page 62 du rapport FALORNI précité.

⁴² Source : rappel réglementaire mentionné dans le courrier de transmission du 22 juin 2018 de quatre rapports d'inspection réalisés en mars 2018.

Ce service d'État rattaché à la direction départementale de la cohésion sociale et de la protection de la population (DDCSPP) de Haute-Vienne contrôle l'observation ante et post mortem des animaux de boucherie réalisée par les agents de l'abattoir. Il peut notamment demander, à tout moment après abattage, la saisie et la mise à l'écart de carcasses de viande impropres à la consommation humaine ou orienter des carcasses avec « souillures » mineures vers les circuits de commercialisation appropriés⁴³. L'abattoir n'est pas autorisé à fonctionner sans la présence sur site du service vétérinaire d'inspection (SVI).

Le service vétérinaire travaille en étroite collaboration avec les personnels de l'abattoir, en particulier sa responsable qualité. Le protocole cadre signé le 17 décembre 2017 fixe pour l'année 2018 les modalités pratiques de mise en œuvre de l'inspection sanitaire au sein de l'abattoir de Limoges⁴⁴. Au quotidien, le service vétérinaire consigne sur un cahier de liaison les incidents et non-conformités constatés tant au niveau de l'hygiène et de la sécurité sanitaire que de la prise en charge de la souffrance animale.

L'abattoir fait également l'objet d'inspections périodiques, notamment annuelles, de l'inspection vétérinaire tant au niveau hygiène et sécurité sanitaire que du respect de la limitation de la souffrance animale. L'abattoir de Limoges en raison de son ancienneté (construction en 1986) et de son volume d'abattage fait l'objet de contrôles réguliers ; les risques sanitaires étant notamment proportionnels aux volumes d'abattages traités. L'abattoir a été en mesure de fournir une copie de tous les rapports d'inspection annuels du SVI.

La responsable qualité de l'abattoir a la charge depuis quinze ans, en amont et après contrôle des services vétérinaires, du respect de toutes les normes d'hygiène et sanitaires ainsi que de veiller au bien-être des animaux destinés à l'abattage.

En lien avec son directeur, elle pilote au sein de l'abattoir avec un assistant l'élaboration et la mise en œuvre du système d'analyse des dangers et points critiques (Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP)), lequel doit garantir la maîtrise de la sécurité sanitaire des denrées alimentaires commercialisées par l'abattoir⁴⁵. À ce titre, la responsable qualité s'assure notamment que les règles d'hygiène et de sécurité alimentaire soient applicables et appliquées. Elle identifie dans le cadre de tableaux recensant les bonnes pratiques d'hygiène (BPH) ou les prérequis opérationnels (PRP) la nature, l'occurrence des risques sanitaires⁴⁶ et propose des mesures de maîtrise dans le cadre d'un plan de maîtrise sanitaire (PMS) lequel recense toutes les mesures prises par l'établissement pour assurer l'hygiène et la sécurité sanitaire ; ces documents sont ensuite déclinés en de multiples fiches de procédures, diagrammes et instructions de production ainsi que des fiches de poste.

⁴³ Les carcasses présentant des « souillures » sont généralement celles ayant été mal éviscérées. Ces carcasses de bovins par exemple ne pourront pas être utilisées pour être transformées en steak haché mais seront orientées vers des ateliers de fabrication de plats cuisinés.

⁴⁴ Les signataires sont l'État, représenté par le directeur départemental de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP) et la régie représentée par le président du conseil d'administration de l'abattoir.

⁴⁵ Il s'agit essentiellement de carcasses, d'abats et de sous-produits tels le sang, le cuir et le suif.

⁴⁶ Les risques sont nombreux : les dangers de type biologique tels que les agents transmissibles non conventionnels ou ATNC (responsables chez les bovins de l'ESB/Encéphalopathie spongiforme bovine), les parasites, les virus et les bactéries, les dangers de type chimique tels que les contaminants issus de l'environnement (arsenic, cadmium, dioxines, etc.) ainsi que les dangers de type physique liés à la présence d'un élément inerte (étiquette de traçabilité, pointe de couteau cassé, etc.) dans la viande susceptible d'avoir des effets néfastes pour l'homme lors de sa consommation ; Cf. par exemple fiche « analyse des dangers et identification des mesures de maîtrise » pour les bovins.

La chambre régionale des comptes a constaté l'existence de tous ces documents ainsi que leur mise à jour périodique.

2.1.1.2 En matière de limitation de la souffrance animale

La responsable qualité est depuis 2013 « responsable protection animale » au sein de l'abattoir. Celle-ci est assistée de trois autres agents de l'abattoir ayant également des certificats de compétences en qualité de « responsable protection animale ».

Elle s'assure que tous les opérateurs de l'abattoir disposent d'un certificat de compétences en application du règlement (CE) N°1099/2009 précité ainsi que de l'arrêté d'application du 31 juillet 2012 relatif aux conditions de délivrance du certificat de compétences concernant la protection des animaux dans le cadre de la mise à mort. Les certificats de compétences ont tous pu être produits par l'abattoir ; les personnels sont sensibilisés et formés pour réduire au maximum la souffrance des animaux de boucherie dans le cadre de leur abattage.

La responsable qualité de l'abattoir initie, participe et supervise toutes les actions mises en œuvre au sein de l'abattoir pour améliorer la prise en charge de la souffrance animale, notamment la rédaction et le contrôle de la mise en œuvre des modes opératoires normalisés (MON) en application de l'article 6 et suivants du règlement (CE) n° 1099/2009 modifié. Pour les bovins, l'établissement s'est appuyé sur le guide publié en 2013 par l'association interprofessionnelle nationale du bétail et de la viande (INTERBEV).

Les MON pour chaque espèce (bovins, ovins et porcins) se composent d'un ensemble de fiches de procédure ou d'instructions regroupées en trois catégories : MON INSTITUTIONNELS (décrivant l'organisation institutionnelle et des principes généraux), MON KOOK (fiches descriptives et détaillées de chaque étape du processus d'abattage) et MON GESTION (relatives au traitement de situations particulières lesquelles sortent du processus normal de production). L'abattoir de Limoges dispose de MON pour toutes les espèces et les met régulièrement à jour.

Cet établissement a également fait réaliser deux audits en 2014 et 2017. Le premier, effectué par un représentant de l'institut de l'élevage (IDELE) était davantage centré sur les conditions de travail et de sécurité des salariés de l'abattoir. Le second, portant exclusivement sur la prise en charge de la souffrance animale, réalisé par le bureau d'études et travaux de recherches en éthologie (ETRE), a débouché sur diverses recommandations relatives au changement du piège de contention pour bovins ainsi qu'au projet de modifications des quais de déchargement et de la bouverie. Ce cabinet conseil a également dispensé une formation aux agents afin que ceux-ci soient en mesure de « {-] mieux comprendre et améliorer le bien-être des bovins, ovins et porcs depuis le déchargement jusqu'à la saignée »⁴⁷.

2.1.2 Les suites des contrôles et audits réalisés

La nature, la fréquence et la persistance de non-conformités ou du non-respect des règles d'hygiène et de sécurité sanitaire peuvent, en droit, conduire à la suspension ou au non-renouvellement de l'agrément autorisant à exercer une activité d'abattage d'animaux de boucherie. En l'espèce, l'abattoir de Limoges dispose sans discontinuité d'un agrément communautaire d'abattoir d'animaux de boucherie et sa marque de salubrité se présente sous la forme d'un poinçon

⁴⁷ Source : objet de la convention de formation professionnelle passée entre l'abattoir et le cabinet conseil.

et d'un numéro d'identification⁴⁸ devant figurer sur les produits, conditionnements, emballages ainsi que sur les factures et bons de livraison de l'établissement.

Depuis 2014, l'abattoir est classé chaque année en catégorie B2 par décision préfectorale. Celle-ci s'appuie dans ses considérants notamment sur un « [-] degré de conformité avec la législation, constaté lors des contrôles officiels de l'abattoir de Limoges, [-] satisfaisant et constant et que les systèmes d'autocontrôle et de traçabilité appliqués dans cet établissement peuvent être qualifiés de pertinents » ainsi que sur la mise en place satisfaisante « [-] des installations et équipements nécessaires aux inspections ante et post mortem [-] ». ⁴⁹

Dans le cadre des documents de procédure interne (fiche de procédure, fiche d'instruction et fiche de poste), parallèlement, ou en amont, des contrôles et audits externes, l'abattoir réalise en permanence des autocontrôles. Ceux-ci sont réalisés ou diligentés par la responsable qualité. À partir des données collectées, celle-ci élabore chaque année des indicateurs qualité (mesure et ventilation des accidents d'éviscération, statistique sur les résultats d'analyses bactériologiques, état de propreté des bovins en bouverie, résultats de la lutte contre les nuisibles, contrôles lors de l'expédition et résultats de la propreté des surfaces nettoyées par un prestataire externe...).

Sans remettre en cause l'agrément de l'abattoir, malgré les actions curatives régulièrement engagées par l'établissement plusieurs non-conformités, d'importances variables à la réglementation subsistent, dont la principale est la vétusté de la bouverie. Celle-ci, de par sa conception initiale, ne facilite pas la manipulation des bovins (sortie des bovins des logettes en marche arrière) ainsi que leur examen ante-mortem par les bouviers et les services vétérinaires. L'abattoir a fait réaliser une étude, laquelle chiffre l'investissement de modernisation (hors peinture extérieure) à 1,5 M€ TTC.

2.1.2.1 Les caractéristiques du suivi des rapports d'inspection et des audits externes

Les rapports du service vétérinaire d'inspection (SVI) listant et caractérisant les non-conformités constatées lors des inspections sont communiqués à l'abattoir⁵⁰. La responsable qualité fait un suivi des anomalies constatées ainsi que des actions correctives programmées et mises en œuvre. La chambre régionale des comptes observe que chaque campagne d'inspections fait l'objet d'un suivi annuel⁵¹.

Toutefois, l'examen des tableaux de suivi des inspections annuelles révèle le caractère très partiel du suivi. La chambre régionale des comptes relève notamment les manques suivants :

- toutes les non-conformités ne donnent pas lieu dans les tableaux de suivi à la programmation d'une ou plusieurs actions correctives sans que les causes de cette « absence » soient documentées : oubli matériel lors du suivi, non-conformité n'appelant pas de réponse ou sujet non traité volontairement par l'abattoir ?
- toutes les non-conformités ne sont pas nécessairement levées ou, du moins, leur levée n'est pas recensée systématiquement dans les tableaux ;
- toutes les non-conformités sont listées sans cotation de leur niveau de gravité ; il est, par conséquent, difficile de distinguer une non-conformité mineure ou parfois ponctuelle d'une

⁴⁸ La marque est la suivante : FR 87.085.001 CE

⁴⁹ Source : extrait des considérants de la décision préfectorale du 18 décembre 2014 par exemple ; les formulations sont identiques les années postérieures.

⁵⁰ La chambre régionale des comptes s'est fait communiquer l'intégralité des rapports transmis depuis 2018.

⁵¹ Le tableau de suivi des inspections du début de l'année 2018 n'était pas encore élaboré en phase d'instruction du contrôle de la chambre régionale des comptes.

non-conformité majeure révélatrice d'un dysfonctionnement plus grave dont la résolution aura un impact plus lourd en termes organisationnel et financier ;

- aucun suivi annuel n'indique si une non-conformité est nouvelle, ou, si ce n'est pas le cas, l'année au cours de laquelle celle-ci a été observée pour la première fois ;

- aucune proposition d'action corrective n'est chiffrée : les ressources financières ou humaines à mobiliser ne sont pas documentées (ETP, investissement, coût formation, recrutement, etc.) ; leur calendrier prévisionnel de mise en œuvre est souvent peu précis ou inexistant ;

- aucun lien n'est fait, ou très exceptionnellement, entre les non-conformités et les documents internes encadrant l'activité de l'abattoir : fiches de procédure, fiches d'instructions ou fiches de poste en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire ainsi que dans le domaine de la prise en charge de la souffrance animale (les MON principalement). A la lecture des tableaux de suivi, il est impossible de savoir si certains de ces documents doivent être réécrits ou si leur mise en œuvre effective nécessite davantage de contrôles ou de formations ;

- l'abattoir ne dispose d'aucun suivi pluriannuel et surtout ne calcule pas de taux annuel de non-conformités (le rapport entre le nombre d'actions correctives mises en œuvre une année sur le nombre de non-conformités observées au cours de l'année de référence et antérieures mais non levées) afin d'évaluer sa performance en la matière.

2.1.2.2 L'exploitation des données issues des contrôles et audits

Le maintien de l'agrément atteste, jusqu'à ce jour, du travail quotidien des agents en poste pour garantir l'hygiène, la sécurité sanitaire et limiter la souffrance animale au sein de l'établissement.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Pain indique avoir mis en place une réunion hebdomadaire réunissant l'abattoir et le service vétérinaire (SVI) afin d'assurer, en concertation, un suivi ainsi qu'une levée, dans les meilleurs délais, des non-conformités. Toutefois, le suivi des non-conformités relevées par les services vétérinaires ou les audits externes précités présentent encore de nombreuses lacunes. Il permet, a minima, d'avoir une base de discussion avec les services vétérinaires mais, en l'état, ne constitue pas le véritable outil d'aide à la décision qu'il pourrait être pour le management de l'établissement en matière de formation, de recrutement, d'organisation et d'investissement.

Les actions correctives se font généralement plutôt de manière empirique et reposent sur l'expérience ainsi que l'engagement permanent des agents les plus expérimentés.

La chambre régionale des comptes invite donc l'établissement public à approfondir et à formaliser davantage le suivi des données issues des contrôles des services vétérinaires et des audits externes afin d'en faire un outil d'aide à la décision pour le management de l'abattoir.

2.2 La protection de l'environnement

2.2.1 Le cadre réglementaire

Une abondante réglementation européenne (directives et règlements) mais aussi nationale, pour partie codifiée dans le code de l'environnement, encadre strictement l'activité d'un abattoir.

L'activité d'abattage ainsi que la préparation et la conservation de produits alimentaires sont des activités soumises à autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Le stockage des peaux et la mise en service de deux chaudières à gaz de 5,692 MW sont également soumis à déclaration auprès de la préfecture de Haute-Vienne.

L'arrêté d'autorisation initial du 17 février 1984 autorise la ville de Limoges à exploiter un abattoir d'une capacité de 220 tonnes de carcasses abattues par jour. L'arrêté complémentaire du 1^{er} février 2011 a, en dernier lieu, fixé des prescriptions additionnelles et modifié l'arrêté d'autorisation initial précité.

A l'instar d'autres installations similaires, l'abattoir génère notamment d'importants volumes d'eaux usées issues, en particulier, du nettoyage permanent des installations, de l'échaudage des animaux, etc. L'établissement a obligation de limiter sa consommation d'eau à 6 litres par kilogramme de carcasses mais surtout, en aval, de collecter ses effluents liquides afin de les diriger vers sa station de prétraitement des eaux usées.

Par ailleurs, l'abattage génère des déchets et sous-produits d'animaux fermentescibles que l'abattoir est tenu de collecter, dans des conditions précises, avant de les envoyer dans des installations agréées d'élimination ou de valorisation. Avant épandage sur des terres agricoles, l'abattoir stocke, dans une commune voisine de Limoges, sur une plate-forme le lisier et le contenu de l'appareil digestif des animaux abattus. Celle-ci doit être étanche avec une récupération des jus et effluents des déchets entreposés. Le 11 décembre 2018, le Préfet de la Haute-Vienne a mis en demeure l'abattoir de respecter au titre des installations classées pour la protection de l'environnement les prescriptions de son arrêté complémentaire du 1^{er} février 2011 concernant le dispositif d'épandage et de réaliser les travaux de mise en conformité de sa plateforme d'épandage avant le 31 décembre 2019.

L'arrêté du 1^{er} février 2011 précité a imposé de nombreuses autres prescriptions applicables à l'établissement afin d'éviter les nuisances sonores et olfactives pour le voisinage, les risques d'accidents industriels ainsi que tous les risques de pollution de l'air, des sols, des milieux aquatiques ainsi que des terres agricoles. Il a fait l'objet de plusieurs modifications mineures depuis cette date.

2.2.2 La situation de l'abattoir au regard des règles environnementales

L'établissement est contrôlé régulièrement par des inspecteurs de l'environnement. La dernière inspection date du 21 novembre 2017. Elle a relevé trois non-conformités avec les prescriptions réglementaires d'exploitation⁵² : l'absence d'une fosse à lisier sur la plate-forme de stockage avant épandage des fumiers et matières stercoraires sur des terres agricoles ; la non-conformité aux valeurs limites, spécifiées à l'article 33-8 de l'arrêté d'exploitation, de certaines de ses eaux résiduaires industrielles et l'absence de dispositif de mesure des effluents avant leur déversement à la station d'épuration des eaux usées de Limoges Métropole, située à immédiate proximité de l'abattoir⁵³.

Dans leur réponse au rapport d'observations provisoires, M. Pain et M. Jouveau, anciens directeurs, précisent que « *l'usine de méthanisation en projet à proximité immédiate de l'abattoir, dont la construction paraît abandonnée depuis peu, devait accueillir les matières stercoraires ainsi que les déchets classés non dangereux de l'abattoir* ». Cette perspective explique et justifie,

⁵² Dans le périmètre du contrôle du 21 novembre 2017.

⁵³ L'abattoir est distant de 650 mètres de la station d'épuration des eaux usées de Limoges Métropole.

selon eux, la non-réalisation d'une fosse à lisier. Un tel investissement aurait été inutile à terme avec la réalisation de cette usine.

La chambre régionale des comptes observe que les non-conformités sont persistantes⁵⁴ et corroborées par un audit technique externe réalisé en 2017 et commandité par la maison-mère d'un usager⁵⁵ de l'établissement intéressé par une acquisition de l'abattoir.

Cet audit soulève également d'autres difficultés et non-conformités à l'arrêté d'exploitation du 1^{er} février 2011 et notamment : absence de mise en place d'un système de gestion environnementale (article 20 de l'arrêté) et absence de plans à jour des installations et des réseaux des eaux usées, ainsi que des réseaux de collecte des eaux de pluie et de distribution d'eau potable (article 23 de l'arrêté). Selon M. Pain, « *cet audit ne pouvait que mettre en lumière les lacunes de l'établissement* » dont certaines sont, par ailleurs, mentionnées dans les rapports successifs de l'inspection des installations classées.

Ainsi, plus de huit années après la publication de l'arrêté du 1^{er} février 2011 précité fixant des prescriptions additionnelles à l'arrêté d'exploitation initiale de 1984, l'établissement ne respecte toujours pas l'intégralité de ses prescriptions, en l'absence, notamment, de la réalisation des investissements de mise en conformité imposés. Malgré l'ancienneté et la persistance de cet non-conformité, l'exploitation a cependant pu se poursuivre.

En particulier, l'abattoir ne dispose pas d'une autorisation de déversement au réseau d'assainissement de ses eaux résiduaires, encadrée, le cas échéant, par une convention de déversement. La convention de déversement de 2004 dont la copie a été produite par l'abattoir n'est pas signée. Les prescriptions imposées à l'abattoir dans la convention précitée, notamment la création d'un canal de comptage, la mise en place d'un enregistreur de débit en continu ainsi qu'un préleveur automatique d'échantillons n'ont jamais été réalisées. De ce fait, les rejets des effluents de l'abattoir ne peuvent être quantifiés avec précision car ceux-ci sont mélangés aux volumétries domestiques et industrielles conventionnées à l'arrivée sur la station d'épuration (STEP). Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, le président de la communauté urbaine de Limoges indique « *qu'une participation aux frais d'analyses et de relevés sera demandée à court terme à l'abattoir.* »

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Jouveau, ancien directeur, précise, par ailleurs, qu'initialement « *les canalisations d'amenée des eaux usées de l'abattoir vers la station d'épuration étaient spécifiques à l'établissement. Ce n'est que par la suite que les eaux usées d'un lotissement, créé bien après la construction de l'abattoir, ont été déversées dans le collecteur de l'abattoir* ». Dans la réponse précitée, M. Jouveau produit également une étude réalisée par un cabinet conseil en 2003, dont la conclusion est, sous certaines réserves, que le rejet des eaux usées de l'abattoir dans la station d'épuration ne pose pas de problème majeur.

Toutefois, la chambre régionale des comptes relève l'ancienneté de cette étude dont les conclusions seraient à actualiser (plus d'une décennie par rapport à 2018, l'année de la fin de la période contrôlée) en raison notamment de l'évolution des normes et de l'outil industriel. Par ailleurs, M. Jouveau, tout en rappelant les conclusions favorables de l'étude précitée, précise que

⁵⁴ Cf. rapports d'inspection n° 1703098 du 21 novembre 2017, n° 1700766 du 9 décembre 2016 et n°1402499 du 26 septembre 2014. La chambre régionale des comptes note que « *[/] l'absence de dispositifs de mesures des mesures de débit et des prélèvements dans les rejets* » est signalé mais conforme en 2014 ; sans que les conditions d'exploitation de l'abattoir n'aient évolué sur ce point, celle-ci devient non-conforme lors des inspections ultérieures.

⁵⁵ La société XX dont les locaux sont contigus de l'abattoir, est le troisième client de l'abattoir par le volume abattu. Cette société a été rachetée par le groupe YY en 1995 ; c'est cette dernière qui a mandaté le cabinet conseil ZZ afin de réaliser un audit technique du site et des installations de l'abattoir.

« lors de la construction de l'abattoir, des équipements spécifiques pour le traitement de ses eaux usées avaient été installés à la station d'épuration de la ville (ex : dégraisseur aéré, récupération des graisses animales par extraction), puis, démantelés et non remplacés lors de la restructuration et de l'agrandissement de la station d'épuration ». M. Jouveau ajoute « qu'il aurait été souhaitable qu'une station de prétraitement des eaux usées de l'abattoir puisse être construite à proximité de l'actuelle station d'épuration » ; des terrains étaient disponibles mais l'investissement n'a jamais été réalisé.

La chambre régionale des comptes rappelle que l'article L. 1331-10 du code la santé publique indique que : « Tout déversement d'eaux usées autres que domestiques dans le réseau public de collecte doit être préalablement autorisé [] par le président de l'établissement public compétent en matière de collecte [-]. L'autorisation prévue [] fixe notamment sa durée, les caractéristiques que doivent présenter les eaux usées pour être déversées et les conditions de surveillance de déversement » [-] L'autorisation peut être subordonnée à la participation de l'auteur du déversement aux dépenses entraînées par la réception de ces eaux. ».

Cette obligation est rappelée dans l'article 33-5 de l'arrêté préfectoral d'exploitation du 1^{er} février 2011. Dans sa réponse précitée, le président de la communauté urbaine de Limoges indique qu'il « demandera la réalisation des travaux nécessaires afin que la convention exigée par le Préfet dans l'arrêté d'exploitation de l'établissement puisse être signée. »

En application de l'article L. 171-7 du code de l'environnement, le préfet peut dans un délai maximum d'un an demander à l'abattoir de régulariser sa situation⁵⁶. À l'issue d'une mise en demeure restée infructueuse, en application de l'article L. 171-8 du code précité, le préfet dispose d'une large palette d'actions administratives afin que l'exploitation se mette en conformité avec la réglementation (consigner des sommes entre les mains d'un comptable public pour l'exécution de travaux de mise aux normes, procéder d'office à ces travaux, voire suspendre l'exploitation jusqu'à la réalisation des travaux nécessaires).

Jamais appliquées à ce jour, les mises en conformité peuvent potentiellement avoir un impact significatif sur les finances de l'établissement voire créer un risque pour la pérennité même de l'activité si cette mise aux normes s'avérait impossible techniquement (manque de place pour l'installation d'un dispositif de prétraitement par exemple) ou financièrement.

Ces mesures de police administrative ne préjugent en rien d'éventuelles responsabilités pénales de nature contraventionnelle et délictuelle que ce soit pour des infractions spécifiques à la législation relative aux installations classées⁵⁷ ou à celles relatives à diverses pollutions, notamment de l'eau, dont les rejets seraient directement ou indirectement à l'origine. Ainsi, l'abattoir ne dispose pas d'un plan à jour du réseau de collecte des eaux pluviales séparé de celui-ci des autres rejets aqueux⁵⁸ et n'a pu apporter de preuve de leur traitement autre qu'un dégrillage

⁵⁶ L'article 18 de l'arrêté du 17 février 1984 prévoyait déjà le passage des eaux résiduelles de l'abattoir par une station de prétraitement, avec l'installation notamment d'un « canal de comptage de débits »

⁵⁷ Par exemple, l'article L. 173-1-II du code de l'environnement prévoit notamment une amende de 100 000 € et 2 ans d'emprisonnement pour violation « [-] 5° d'une mesure de mise en demeure prononcée par l'autorité administrative en application de l'article L. 171-7 ou de l'article L. 171-8 » du code de l'environnement.

⁵⁸ Point soulevé dans l'audit externe GES et non contredit par l'abattoir au cours de l'instruction ; Cf. page 8 dudit rapport.

sommaire avant rejet⁵⁹. Il n'est, en conséquence, pas exclu que l'établissement rejette des eaux pluviales « polluées » dans le milieu naturel et s'expose ainsi à un risque fort⁶⁰.

Toute pollution entraînant des effets nuisibles pour l'homme et les milieux naturels est, par conséquent, susceptible d'engendrer des suites administratives et judiciaires (réparations des dommages causés), notamment pour les élus et les personnes morales⁶¹.

Conscient des risques en matière de rejets des eaux résiduaires, le président du conseil d'administration de l'abattoir a diligenté une étude afin d'identifier et d'évaluer le montant des travaux de mise aux normes nécessaires. Le périmètre de l'étude se limiterait à l'installation d'un canal de mesure des rejets. Celle-ci est en cours et ses conclusions n'ont pu être communiquées à la chambre régionale des comptes. Le directeur en poste jusqu'au 31 janvier 2019 a évalué la mise en place d'un canal de mesure et d'un prétraitement des rejets des eaux résiduaires avant déversement dans la STEP à 700 000 € TTC.

Nonobstant les éléments d'explication fournis pour la période contrôlée et l'engagement pris pour le futur par la communauté urbaine de Limoges métropole, la chambre régionale des comptes constate que l'abattoir rejette depuis plus de trente-cinq ans ses eaux usées dans le réseau d'assainissement collectif en toute irrégularité en l'absence de signature d'une convention de rejet les encadrant et n'a pas davantage réalisé les investissements préalables requis pour un déversement régulier.

Au regard des constats précités, la chambre régionale des comptes recommande l'identification rapide des risques juridiques qui pèsent sur l'établissement, les autorités de contrôle et les autorités de police administrative afin d'établir un plan pluriannuel de résorption des non-conformités à la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité environnementale.

Recommandation n° 1 : Identifier les risques juridiques et environnementaux qui pèsent sur l'établissement, les autorités de contrôle et les autorités de police administrative afin d'établir dans les meilleurs délais un plan pluriannuel de résorption des non-conformités à la réglementation en matière d'hygiène et de sécurité environnementale.

3 LA SITUATION FINANCIERE DE L'ABATTOIR

« Au cours de la période 2014 à 2018, l'abattoir a toujours été bénéficiaire et dégagé une capacité brute et nette d'autofinancement positive sans percevoir de subventions d'exploitation et d'investissement significatives de la ville de Limoges » comme le souligne le maire de la ville de

⁵⁹ L'article 33-3 « Eaux pluviales » de l'arrêté d'exploitation du 1^{er} février 2011 précité fixe des prescriptions en matière de collecte, traitement et de rejet des eaux pluviales de ruissellement.

⁶⁰ L'article L. 216-6 du code de l'environnement prévoit une peine de 2 ans d'emprisonnement et 75 000 € d'amende « Le fait de jeter, déverser ou laisser s'écouler dans les eaux superficielles, souterraines ou les eaux de la mer dans la limite des eaux territoriales, directement ou indirectement, une ou des substances quelconques dont l'action ou les réactions entraînent, même provisoirement, des effets nuisibles sur la santé ou des dommages à la flore ou à la faune, à l'exception des dommages visés aux articles L. 218-73 et L. 432-2, ou des modifications significatives du régime normal d'alimentation en eau ou des limitations d'usage des zones de baignade, [-]. Lorsque l'opération de rejet est autorisée par arrêté, les dispositions de cet alinéa ne s'appliquent que si les prescriptions de cet arrêté ne sont pas respectées [-] »

⁶¹ L'article L. 121-2 et suivants du code pénal prévoit sous certaines conditions la responsabilité des personnes morales.

Limoges. L'établissement a investi des montants certes variables, mais non négligeables certaines années, sans trop s'endetter. L'encours de dettes n'a jamais dépassé les 2 millions d'euros et sa capacité de désendettement (nombre d'années nécessaires au remboursement de l'encours avec la totalité de l'autofinancement brut) n'a jamais dépassé deux années, ce qui lui laisse une certaine marge financière pour investir dans l'outil de production, en empruntant si nécessaire.

Cette situation financière tranche assez nettement en comparaison de celles d'autres abattoirs publics en grande difficulté ou ayant cessé leur activité.

Toutefois, les perspectives à court et moyen terme sont moins favorables.

3.1 Le cycle d'exploitation et la capacité d'autofinancement

Les ressources d'exploitation annuelles ont oscillé entre 2014 et 2017 autour de 7 M€ avec une baisse de 288 637 € de 2016 (7 225 385 €) à 2017 (6 936 748 €). Celles-ci représentent près de 99 % des produits de gestion courante. Les subventions d'exploitation ont ainsi toujours été résiduelles ; leur montant n'a jamais dépassé 1 % du total des produits de gestion courante de 2012 à 2017.

Tableau n° 2 : Évolution produits/charges de gestion courante

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	7 582 425	8 163 825	7 017 290	6 960 953	7 244 889	6 949 089
<i>Dont recettes d'exploitation</i>	7 504 127	8 092 604	6 941 664	6 944 719	7 225 385	6 936 748
Charge de gestion	5 818 773	6 279 940	5 945 795	5 892 126	5 977 070	6 305 409
<i>Dont charges de personnel</i>	3 413 636	3 586 462	3 392 914	3 543 828	3 368 546	3 696 544
<i>Dont charges à caractère général</i>	2 004 505	2 223 824	1 989 924	1 905 080	2 279 375	2 265 660

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Tableau n° 3 : Évolution produits/charge 2012/2016 et 2012/2017

En %	Variation 2012/2016	Variation 2012/2017
Produits de gestion	+ 4,5	+ 8,4
<i>Dont recettes d'exploitation</i>	- 3,7	- 7,3
Charge de gestion	+ 2,7	+ 8,3
<i>Dont charges de personnel</i>	- 1,3	+ 8,2
<i>Dont charges à caractère général</i>	+ 13,7	+ 13

Source : comptes de gestion – calculs et tableau CRC

Hormis la vente de suifs d'un montant encore non négligeable (298 614 €) en 2016, les ressources d'exploitation sont essentiellement issues de prestations d'abattage avec une prédominance des recettes tirées de l'abattage de gros bovins.

Tableau n° 4 : Ventilation des recettes d'exploitation

En €	2014	2015	2016	2017
Vente de suifs (cpt 7036)	575 739	340 627	298 615	318 196
Gros bovins (cpt 70611)	4 702 209	4 945 867	5 219 822	4 860 223
Redevance gros bovin (cpt 70641)	/**	/	/	/
Veaux (cpt 70612)	363 501	178 609	271 734	304 569
Redevance veaux (70642)	/	/	/	/
Ovins (cpt 70613)	740 556	881 587	824 776	767 824
Redevance ovins (cpt 70643)	/	/	/	/
Porcs (cpt 70614)	435 627	469 858	484 319	498 128
Caprins (cpt 70616)	1 555	1 361	1 620	1 1135
Abattage urgence (cpt 70618)	18 172	12 531	10 121	8 109
Redevance utilisation locaux et équipements (cpt 7062)	4 609	4 852	4 523	4 420
Tests ESB (cpt 70884)	6 133	17 296	24 380	23 613
Autres produits d'activités annexes (cpt 70888)	93 563	92 436	85 476	150 535

Source : comptes de gestion – tableau et arrondis CRC

Notes : **Ces comptes de redevances ne sont plus mouvementés à compter de l'exercice 2014 après la suppression de la taxe d'abattage en 2013 ;

Les charges de gestion connaissent des variations sur la période 2012/2017 mais fluctuent autour de 6 M€. La structure des charges reste stable et les charges de personnel représentent continuellement près de 60 % du total des charges courantes.

Tableau n° 5 : Excédent brut d'exploitation (EBE) 2012-2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EBE	1 044 799	1 248 766	1 107 579	1 102 415	1 296 804	658 835

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Tableau n° 6 : Évolution EBE 2012/2016 et 2012/2017

En %	Variation 2012/2016	Variation 2012/2017
EBE	+ 24	- 36

Source : comptes de gestion – calculs et tableau CRC

L'excédent brut d'exploitation est en moyenne de 1 160 077 € jusqu'en 2016 avant de chuter de 637 969 € de 2016 à 2017 soit presque 50 % en une année. Les causes principales et immédiates de cette baisse en 2017 sont l'augmentation concomitante de 328 339 € des charges de gestion de l'abattoir et la diminution de 295 800 € de ses produits de gestion.

Toutefois, l'exploitation a constamment été bénéficiaire dans la mesure où les produits de gestion ont toujours été supérieurs aux charges de gestion. L'abattoir de Limoges n'est donc pas dans la situation des petits abattoirs publics dont l'activité est fortement subventionnée par la collectivité de rattachement.

Hormis une chute en 2017, les capacités d'autofinancement brutes et nettes atteignent un niveau suffisant pour que l'abattoir puisse investir, pour des montants très variables, dans l'outil de production, sans être contraint de recourir systématiquement à l'emprunt.

Tableau n° 7 : Capacité d'autofinancement brute & nette 2012-2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	872 461	940 036	907 860	882 560	1 036 533	593 519
CAF nette	593 794	659 248	588 816	559 427	761 509	304 117

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Tableau n° 8 : Évolution CAF 2012/2016 et 2012/2017

En %	Variation 2012/2016	Variation 2012/2017	Variation 2014/2017
CAF brute	+ 19	- 32	- 35
CAF nette	+ 28	- 49	- 48

Source : comptes de gestion – calculs, arrondis et tableau CRC

Variable de 2012 à 2016, avec un pic de 500 000 € atteint en 2013, le résultat d'exploitation est en forte baisse en 2017 (- 458 706 €) essentiellement sous l'effet conjugué d'une augmentation des charges de personnel de 327 998 € et d'une baisse des produits d'exploitation de 288 637 € de 2016 à 2017. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Jouveau précise que « la forte baisse du résultat d'exploitation en 2014 s'explique par un provisionnement exceptionnel de 254 135 € pour couvrir le risque de paiement d'une prime d'intéressement demandée par l'ensemble du personnel. »

Tableau n° 9 : Résultats d'exploitation 2012-2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Résultats d'exploitation	314 211	499 097	137 361	455 333	531 150	72 444

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Tableau n° 10 : Évolution résultat d'exploitation 2012/2016 et 2012/2017

En %	Variation 2012/2016	Variation 2012/2017	Variation 2014/2017
Résultat d'exploitation	+ 69	- 77	- 47

Source : comptes de gestion – calculs et tableau CRC

3.2 L'investissement et la situation bilancielle

L'établissement a emprunté à trois reprises depuis 2012 (pour un montant cumulé de 900 000 €) mais a investi chaque année de 2012 à 2017 (au total 2 692 110 €) des montants variables avec deux pics de dépenses d'équipement en 2013 et 2017. Il faut noter que l'abattoir n'a perçu aucune subvention d'investissement sur la période 2012 à 2017 mais l'amortissement d'anciennes subventions d'investissement lui a permis de transférer en moyenne sur chaque exercice environ 45 000 € en section de fonctionnement.

Tableau n° 11 : Dépenses d'équipement & nouveaux emprunts 2012-2017

En €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<i>Dépenses d'équipement</i>	143 725	801 363	310 951	199 830	473 246	762 995
<i>Nouveaux emprunts</i>	0	400 000	250 000	0	250 000	0

Source : comptes de gestion – tableau CRC

L'encours de dette diminue en 2017 et la capacité de désendettement n'a jamais dépassé les 2 années sur la période 2012/2017.

Tableau n° 12 : Évolution encours de dettes & capacité de désendettement

En €/en année/%	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 2012/2017
<i>Encours de dette au 31/12/n</i>	1 916 961	2 035 173	1 967 129	1 643 996	1 618 972	1 329 569	- 30,0
<i>Annuité en capital de la dette</i>	278 667	280 788	319 044	323 133	275 024	289 402	+ 3,8
<i>Capacité de désendettement (dette/CAF brute)</i>	1,9	1,7	1,8	1,6	1,3	1,7	

Source : comptes de gestion – calcul et tableau CRC

Le fonds de roulement net global -FRNG- (ressources stables moins emplois stables ou immobilisés) est très variable sur la période mais en hausse de 2012 à 2016. L'exercice 2017 fait exception puisque celui-ci est marqué par une contraction de 1,4 M€ du FRNG, essentiellement due à la comptabilisation du remboursement de l'apport initial à la ville de Limoges (917 286 €).

Le besoin de fonds de roulement augmente significativement de 2013 à 2014 pour ensuite se stabiliser autour de 1 M€ par an.

Le FRNG permet de financer largement le cycle d'exploitation de l'abattoir et son besoin en fonds de roulement. En conséquence, sur l'ensemble de la période, la trésorerie est largement positive.

Tableau n° 13 : Évolution FRNG, BFR & trésorerie

En €/en jours/%	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. 12/17
<i>Fonds de roulement net global (FRNG)</i>	2 574 217	2 832 102	3 359 967	3 719 160	4 257 423	2 851 259	+ 11
<i>Besoin de fonds de roulement global (BFRG)</i>	684 772	485 125	1 126 505	1 241 346	1248 181	1 007 501	+ 47
<i>Trésorerie nette au 31/12/n</i>	1 889 445	2 346 977	2 233 462	2 477 813	3 009 242	1 843 758	- 2,4
<i>Trésorerie en nombre de jours de charges courantes</i>	118,5	136,4	137,1	153,5	183,8	106,7	- 10

Source : comptes de gestion – calculs et tableau CRC

3.3 L'appréciation globale de la situation financière

Dans un secteur économique à faible rentabilité, la situation financière de l'abattoir est apparemment satisfaisante sur la période examinée, surtout pour un abattoir public n'ayant pas bénéficié de subventions d'équilibre. L'établissement a dégagé suffisamment de capacité d'autofinancement pour investir, a minima, sans recourir systématiquement à l'emprunt. En conséquence, son endettement est limité et maîtrisé⁶².

Il a été assujetti sans discontinuité à l'impôt sur les sociétés depuis 2014.

Tableau n° 14 : Montants acquittés au titre de l'impôt sur les sociétés (IS)

En €	2014	2015	2016	2017
IS	177 727	142 341	199 324	199 352

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Néanmoins, la chambre régionale des comptes observe que le crédit impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) représente une part significative du résultat depuis 2014 ; or, celui-ci n'est pas lié directement à la santé financière ou au développement de l'activité.

⁶² Il existe cependant une incertitude documentaire relative au périmètre exact de l'encours de dette de l'abattoir. Certains contrats figurant en annexe du compte administratif 2016 n'ont pas pu être produits à la chambre régionale des comptes (Cf. infra).

Tableau n° 15 : Résultats d'exploitation 2014-2017 / Montant annuel CICE

<i>En €</i>	2014	2015	2016	2017
Résultats d'exploitation*	137 361	455 333	531 150	72 444
Montants CICE**	117 996	112 673	113 898	135 877
résultats hors CICE	19 365	342 660	417 252	-63 433

Source : comptes de gestion – tableau CRC

Notes : *résultat d'exploitation s'entend ici comme le résultat comptable après paiement de l'impôt sur les sociétés ;

**Ces montants sont supérieurs aux montants inscrits au compte 64191 « CICE » des comptes de gestion ; car une partie du CICE a été déduite du montant de l'impôt sur les sociétés dont l'abattoir était redevable chaque année (24 378 € déduits de l'IS en 2017 par exemple).

Ce dispositif est remplacé au 1^{er} janvier 2019 par une baisse pérenne de charges sur les bas salaires dont l'impact financier n'a pas été évalué par l'abattoir.

Depuis 2017, la situation financière se rigidifie et les économies potentielles sont réduites à court terme au niveau de ses charges d'exploitation.

Enfin, une réelle incertitude existe quant à la soutenabilité financière des investissements de mise en conformité des installations et du fonctionnement des installations avec la réglementation relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE).

3.3.1 La vente du terrain d'assiette de l'abattoir par la ville de Limoges et le transfert subséquent de l'établissement public

En réponse à la ville de Limoges (délibération du 18 octobre 2018), l'abattoir a inscrit 1 000 000 € de dépenses d'équipement nouvelles dans le cadre du vote d'un budget supplémentaire en juin 2018 représentant une augmentation de 143 % de ses investissements par rapport au budget primitif 2018. La ville de Limoges a en effet souhaité céder le terrain d'assiette de l'abattoir dont la ville était encore propriétaire pour un montant de 1 million d'euros.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire de Limoges justifie cette cession tant d'un point de vue juridique qu'économique. Comme il le souligne, ce bien était inscrit à tort à l'actif du bilan de la ville et si cet actif avait été mis à disposition ou cédé antérieurement en pleine propriété, la ville n'aurait pas eu à en assumer la charge financière, notamment celle liée à son entretien.

Par ailleurs, la ville de Limoges indique que d'un point de vue économique cette cession était également pertinente dans la mesure où la pleine propriété par l'abattoir de ses installations, y compris le terrain d'assiette, faisait sens « [-] au regard des évolutions futures (de son statut juridique) ou encore des investissements à réaliser pour s'adapter ».

Enfin, même si, comme l'indique le maire, « [-] les comptes de l'abattoir ont supporté financièrement [-] » l'achat du terrain d'assiette de l'établissement à la ville, cette acquisition a néanmoins eu pour effet de réduire sensiblement les marges budgétaires de l'établissement et son niveau de trésorerie, passé de 1 851 254 € au 31 décembre 2017 à 657 577 € au 31 décembre 2018 soit une chute de 64 %⁶³.

⁶³ Source : compte de gestion définitif 2018.

Si juridiquement rien n'empêchait le transfert en pleine propriété vers l'établissement public des actifs, antérieurement propriété de la ville ou déjà mis à sa disposition, les modalités de transfert de l'établissement public à la communauté urbaine sont quant à elles critiquables.

Ainsi, dans un premier temps, l'arrêté préfectoral n° 87-2018-12-07-001 du 7 décembre 2018 a étendu les compétences de la communauté d'agglomération pour les aligner sur celles d'une communauté urbaine au 31 décembre 2018. Dans un second temps, par arrêté n° 87-2018-12-20001 du 20 décembre 2018, les compétences et le patrimoine de la communauté d'agglomération de Limoges ont été transférées à la nouvelle communauté urbaine de Limoges, créée à compter du 1^{er} janvier 2019, en application des articles L. 5241-41 et suivants du code général des collectivités locales relatifs aux transformations et aux fusions des établissements publics de coopération intercommunale.

Bien que la commune ait perdu la compétence abattoir dès son transfert à la communauté d'agglomération de Limoges métropole, la chambre régionale des comptes observe que la régie municipale de l'abattoir n'a pas été dissoute en application des articles R. 2221-16 et 17 du code général des collectivités territoriales. L'alinéa 3 de l'article R. 2221-17 prévoit, en particulier, que *« l'actif et le passif de la régie sont repris dans les comptes de la commune »*. Les articles L. 1321-1 et 2 du code général des collectivités territoriales n'ont en conséquence pas été appliqués lors de l'extension des compétences de la communauté d'agglomération de Limoges métropole (CALM) par arrêté du 7 décembre 2018 précité. Or, cette prise de compétence par la CALM aurait dû conduire à une mise à disposition gratuite par la commune à la communauté d'agglomération du terrain et des installations de l'abattoir, réintégrés antérieurement dans le patrimoine communal.

En application de l'alinéa 2 de l'article L. 5211-41 du code général des collectivités territoriales, l'arrêté du 20 décembre 2018 précité a transféré *« L'ensemble des biens, droits et obligations de l'établissement de coopération intercommunal transformé [-] »* à la nouvelle communauté urbaine, laquelle s'est substituée *« [-] de plein droit à l'ancien établissement dans toutes les délibérations et tous les actes de dernier à la date de l'acte duquel la transformation est issue. »*

Toutefois, les modalités de transfert du patrimoine de l'abattoir ainsi que des droits et obligations qui s'y rattachent, de la communauté d'agglomération à la communauté urbaine ne sont pas fondées. L'arrêté du 20 décembre 2018 précité ne pouvait juridiquement transférer « en bloc » un établissement public, en l'espèce l'abattoir de Limoges, alors que celui-ci aurait dû nécessairement être dissout lors de l'extension des compétences de la communauté d'agglomération de Limoges métropole le 31 décembre 2018 ; en droit, la commune ne pouvant plus juridiquement exercer une compétence « abattoir » par l'entremise d'un établissement public communal.

3.3.2 L'exécution budgétaire 2018

L'exécution budgétaire 2018 est dans la continuité des années passées.

Tableau n° 16 : Les résultats budgétaires de l'exercice 2018

En €	Section d'investissement	Section de fonctionnement	Total des sections
Recettes	1 985 869,26	7 427 068,06	9 412 937,32
Dépenses	2 051 378,28	6 797 993,39	8 849 371,67
Total	-65 509,02	629 074,67	563 565,65

Source : données compte de gestion 2018 – tableau CRC

Les recettes augmentent de 2,37 % et les dépenses enregistrent une baisse de 5,34 % entre 2017 et 2018.

Les charges de personnel enregistrées au 31 décembre 2018 (3 704 377 €) sont sensiblement identiques à celles de 2017 (3 746 100 €). Au chapitre 011, « charges à caractère général » le montant des dépenses baisse de 6,7 % entre les deux années (2 306 076 € en 2017 et 2 151 727 € en 2018).

Toutefois, le résultat d'exploitation reporté (R002) enregistre une forte baisse puisqu'il passe de 3 443 615 € en 2017 à 2 152 131,51 € en 2018. Le résultat reporté de la section d'investissement (D001), s'il est excédentaire en 2017 de 551 873,05 €, devient déficitaire de 964 734,41 € en 2018. Fin 2018, l'abattoir se trouve ainsi dans une situation budgétaire sensiblement moins confortable que dans le passé.

Toutefois, comme le souligne également le maire de Limoges, la situation financière de l'établissement signifie que celui-ci, « *au moyen d'efforts de gestion, est encore en mesure de financer son cycle d'exploitation et pourra également financer des investissements dans le futur* », soit par autofinancement, soit par emprunt, dans la mesure où l'endettement de l'établissement public est faible.

3.3.3 Les économies ou marges de manœuvre en fonctionnement

Sauf augmentation sensible des tonnages abattus, largement imprévisible et peu vraisemblable dans le contexte économique du secteur de l'abattage, l'amélioration rapide du résultat d'exploitation passe par des économies de gestion.

Or, à court terme, l'établissement dispose de peu de marges de manœuvre.

3.3.3.1 La réduction des charges à caractère général

Le potentiel de réduction de ses charges à caractère général est limité. L'abattoir mutualise d'ores-et-déjà ses achats de prestations ou de fournitures en participant à des groupements de commande initiés et pilotés par la ville de Limoges : maintenance et réparation de groupes électrogènes, prestations de contrôles techniques, mise à disposition de matériels informatiques, de logiciels et de services associés, maintenance préventive et curative des équipements électriques haute-tension, maintenance des matériels de lutte contre l'incendie, achats de téléphonie, fourniture d'outillage, de quincaillerie, de peinture, etc... La chambre régionale des comptes a recensé depuis 2014 la participation de l'abattoir à dix-huit groupements de commande, lesquels lui assurent d'avoir accès à des prestations de meilleur rapport qualité/prix. L'abattoir a signé

également une convention avec l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), laquelle mutualise au niveau national les achats de gaz et d'électricité pour ses partenaires.

L'abattoir devrait également pouvoir valoriser à terme certains sous-produits alors que jusqu'à ce jour, ils constituent des déchets dont l'élimination est à sa charge. En 2017, 1 113 tonnes de sang ont été traités par un équarisseur pour un coût de 122 € la tonne soit un montant de 137 786 €. La société X a financé pour 300 000 € l'installation au sein de l'abattoir d'une cuve de stockage du sang de bœuf qu'elle récupérera en versant 10 € la tonne récupérée à l'établissement. L'économie potentielle de plus de 147 000 € reste néanmoins suspendue à l'autorisation préalable des services vétérinaires qui exigent que l'examen ante-mortem des bovidés soit suffisamment performant et fiable pour écarter tout risque sanitaire lié à la valorisation du sang de bovins.

En cas de refus durable des services vétérinaires, le prestataire ne pourra exploiter son installation et rentabiliser son investissement. Bien que l'abattoir se soit contenté d'autoriser la société X et ses sous-traitants à installer le dispositif de stockage du sang de bovins au sein de l'abattoir, sans autres engagements juridiques, la question d'une indemnisation éventuelle de la société reste posée.

L'abattoir a également investi en 2017 dans un système de récupération de chaleur sur deux des trois groupes frigorifiques ; ce qui lui permet de diminuer sa consommation de gaz nécessaire à la production d'eau chaude dont l'établissement est un grand consommateur. L'économie réalisée n'a cependant pas été chiffrée. L'investissement a été largement subventionné par l'achat par EDF des certificats d'énergie liés aux investissements réalisés.

Les 8 charges à caractère général pèsent en volume plus des deux tiers (82 %) des 47 comptes de charges mouvementés en 2017⁶⁴. Si les actions précitées montrent que l'établissement a fait des efforts, une baisse significative de ces charges reste néanmoins conditionnée à l'amélioration d'ensemble des processus, des équipements et des installations de l'abattoir. Celui-ci a été mis en service en 1986 et l'outil de production, en particulier, date pour l'essentiel de cette époque. À titre d'exemple, la chaîne d'abattage des porcs consomme 23 m³ d'eau chaude à 62° pour l'échaudage⁶⁵ alors qu'une roto-cuve (qui échaude et épile les porcs), en consomme entre 4 à 5 m³ soit presque 6 fois moins. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, l'ancien directeur, M. Jouveau indique que *« la chaîne porc ne fonctionnant que 3 jours par semaine à raison de 3 ou 4 heures par jour en raison d'une demande insuffisante »*, il ne lui paraissait pas *« souhaitable d'investir dans cette ligne de production mais plus judicieux de réduire le nombre de jours d'abattage des porcs par semaine. »*.

⁶⁴ Le total des charges à caractère général du chapitre 011 est de 2 306 076 € ;

⁶⁵ L'échaudage est le nettoyage, avant épilage, de la peau des porcs avec de l'eau portée à une certaine température (62°).

Tableau n° 17 : Principales charges à caractère général en 2017

Comptes du plan comptable M42	Les 8 principales charges du chapitre 011 « Charges à caractère général »	€
6181	Déchets (issus de l'abattage)	297 081
6283	Nettoyage des locaux	293 190
60614	Fournitures non stockables - EDF	252 092
6063	Fournitures d'entretien et de petit équipement	246 831
60612	Fournitures non stockables – Gaz GDF	153 908
60611	Fournitures non stockables – Eau et assainissement	151 363
6282	Frais de gardiennage	148 919
6184	Enlèvement de sang	147 969
Total		1 691 353

Source : comptes de gestion – arrondis et tableau CRC

La chambre régionale des comptes préconise la réalisation d'un audit technique et organisationnel afin d'évaluer les investissements nécessaires au renouvellement de l'outil de production dont les économies d'exploitation dépendront largement.

3.3.3.2 La réduction des charges de personnel

La chambre des comptes constate que la convention collective nationale des entreprises de l'industrie et des commerces en gros des viandes, applicable aux salariés de l'abattoir est favorable. En effet, son article 62 prévoit, par exemple, le versement d'une prime d'ancienneté de 3 à 10 % du salaire mensuel de base, taux variable en fonction de l'ancienneté du salarié, une prime de fin d'année ou 13^{ème} mois⁶⁶, une retraite complémentaire prise en charge pour moitié par l'employeur⁶⁷ ainsi qu'un maintien du salaire, sous certaines réserves (absence justifiée par certificat médical, présence minimale continue dans l'entreprise) de 4 mois en cas de maladie et d'accidents non professionnels, de 5 mois en cas de maladie et d'accident de travail ou de trajet⁶⁸.

Les salariés bénéficient des congés légaux mais également d'un congé d'ancienneté d'un jour ouvrable après 5 années d'ancienneté⁶⁹. En application d'un accord d'entreprise signé le 31 décembre 2009 et reconduit tacitement depuis cette date, s'ajoute, en cas de présence continue d'un salarié de l'abattoir sur un trimestre, un jour de congé supplémentaire dit de « présentisme » ; les jours de congés accordés et prévus dans la convention collective précitée sont assimilés dans l'accord d'entreprise « [-] à une présence continue dans l'entreprise ». Les salariés bénéficient enfin, sous certaines conditions, (ancienneté, autorisation prise au moment de l'évènement) de congés ou autorisations spéciales d'absence pour évènements personnels ; les absences pour garde d'enfant malade peuvent dans la limite de dix jours par an donner lieu au versement d'un demi-traitement.

⁶⁶ Cf. article 63 de la convention collective précitée.

⁶⁷ Cf. article 64 de la convention collective précitée.

⁶⁸ Cf. article 55 de la convention collective précitée.

⁶⁹ Cf. article 51 de la convention collective précitée.

Eu égard à la difficulté physique mais également psychologique du travail dans un abattoir, en particulier sur les chaînes d'abattage, ainsi que des difficultés subséquentes à recruter du personnel, les avantages précités apparaissent motivés. En cela, ils n'appellent pas d'observation de la part de la chambre régionale des comptes.

Elle observe néanmoins que la durée hebdomadaire du temps de travail, fixée à 35 heures hebdomadaires au sein de l'établissement, ne donne pas lieu à un décompte par un système automatisé (« pointeuse » par exemple) des heures réellement travaillées. A minima, le responsable de production contrôle chaque matin si les ouvriers des chaînes d'abattage sont présents ; les absences donnant lieu, le cas échéant, à des retenues sur salaire.

Hors 13^{ème} mois, la chambre régionale des comptes constate que les heures payées ne correspondent pas aux heures travaillées mais à un volume d'heures et des bornes horaires théoriques retracées sur un planning hebdomadaire prévisionnel, lequel se base sur un programme prévisionnel d'abattage hebdomadaire établi en semaine n-1 sur la base des prévisions d'apports d'animaux fournies par les usagers.

Ainsi, que le temps d'abattage ait été plus long ou plus court, les salariés seront payés à l'identique sur la base des horaires prévisionnels du planning hebdomadaire ; ce qui aboutit, en définitive, à une forfaitisation du paiement des salaires sans contrôle du temps de travail effectif.

M. Pain précise dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, que le règlement d'exploitation adopté par le conseil d'administration en mars 2017, en encadrant les règles d'accès et de fonctionnement de l'abattoir pour les apporteurs, devait permettre de davantage planifier en amont le fonctionnement des chaînes d'abattage ainsi que le travail des agents qui y sont affectés. Nonobstant l'existence dudit règlement, le fonctionnement actuel constaté par la chambre ne témoigne d'aucun engagement contraignant pris par les apporteurs à ce niveau.

Ce système est défavorable pour le salarié si le temps de production réel est supérieur au temps de travail prévisionnel dans la mesure où ces heures travaillées en plus ne seront pas payées ; à l'inverse, le mécanisme est favorable aux salariés si ceux-ci travaillent moins que le temps de travail hebdomadaire prévisionnel. En l'espèce, pour l'année 2017, année qui a fait l'objet d'un examen ciblé par la chambre régionale des comptes, les dépassements du temps de production réel sur le temps prévisionnel sont rarissimes. La chambre régionale des comptes relève que pour 251 jours de fonctionnement de la chaîne d'abattage des bovins en 2017, il y a eu 27 jours (11 % du total) où le temps de production, donc le temps de travail payé, était supérieur ou égal au temps de travail prévisionnel ; souvent les dépassements dans ce sens sont minimes alors que les écarts, à l'inverse, sont beaucoup plus significatifs⁷⁰. Sur les 27 jours de dépassement, la durée moyenne de dépassement est de 11 minutes et l'écart ne dépasse jamais l'heure. En revanche, au cours de l'année 2017, le temps de production a été vingt-sept fois inférieur d'une heure ou plus au temps prévisionnel. En conséquence, les salariés se font non seulement payer des heures « normales » non réalisées mais également, certains jours, des heures supplémentaires non travaillées parce celles-ci étaient programmées dans le cadre du planning prévisionnel de production.

À défaut d'archivage, l'abattoir n'ayant pas été en mesure de transmettre une copie de tous les plannings hebdomadaires de travail 2017⁷¹, la chambre régionale des comptes n'a pas pu rapprocher ces derniers avec le tableau de suivi des écarts des temps de production prévisionnelle/réelle afin de quantifier le nombre, en particulier d'heures supplémentaires au-delà

⁷⁰ Les écarts sont mesurés en minutes.

⁷¹ L'abattoir a indiqué écrasé informatiquement chaque semaine le planning hebdomadaire de travail précédente et ne pas archiver un exemplaire de chaque semaine de l'année.

des 35 heures, payées indûment les jours où le temps de production réel avait été inférieur au temps prévisionnel.

À ce jour, l'octroi d'un avantage de cette nature aux salariés de l'abattoir n'est prévu par aucun texte réglementaire ni par la loi, ni par la convention collective précitée ou un accord d'entreprise lequel aurait été conclu au sein de l'abattoir. Par ailleurs, l'article du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique précise que le contrôle des comptes publics sur la validité de la dette porte notamment sur la certification du service fait. Si le comptable public de l'abattoir avait connaissance de l'absence de service fait, celui-ci ne pourrait, sauf réglementation contraire, procéder au paiement d'heures de travail non réalisées.

Enfin, l'absence de décompte des heures réellement travaillées ne permet pas à l'établissement de mesurer précisément, sur une certaine périodicité, le volume d'heures de travail nécessaire à la réalisation d'une production donnée. La perception d'éventuels, sous ou sureffectifs, en est altérée. L'abattoir ne dispose pas ainsi de tous les éléments factuels pour adapter son organisation du travail et dimensionner, au plus près, ses effectifs à ses besoins réels. La chambre régionale des comptes invite l'abattoir à revoir les modalités de décompte du temps de travail de ses salariés afin d'assurer un contrôle effectif du respect de la durée légale annuelle du temps de travail au sein de la régie.

L'abattoir indique avoir commandé à un cabinet d'avocats spécialisés en droit social un audit relatif à l'organisation ainsi qu'à la durée du temps de travail en vigueur au sein de l'établissement et de proposer des scénarii d'évolution⁷². Le cabinet n'avait cependant pas rendu le livrable attendu à l'abattoir à la clôture de l'instruction.

La renégociation d'un nouvel accord d'entreprise était déjà envisagée par le directeur en poste de janvier 2016 à mars 2018. En cas de baisse durable et plus importante des tonnages abattus⁷³, l'établissement risque de se trouver en sureffectif⁷⁴ ; ce qui rend d'autant plus urgente la remise à plat du décompte et du respect de la durée légale du temps de travail, puisque ce facteur, avec les effectifs, influe directement sur le niveau de la masse salariale de l'établissement public.

La mise en conformité avec la réglementation relative au décompte et à la durée du temps de travail devra être conduite en cohérence avec la démarche de certification engagée parallèlement par l'établissement en 2018. L'abattoir a passé un marché avec le cabinet conseil X. dont l'objet est « *l'accompagnement pour la mise en place d'un système de management de la qualité en vue d'une certification* » et cela sur une période de 24 mois. M. Pain, indique dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes que l'intervention de la société X. devait se faire en deux temps : une première phase de diagnostic et de formations préalables, une seconde consacrée à la certification. Toutefois, ni l'acte d'engagement, ni le cahier des clauses administratives particulières (CCAP) du marché ne mentionnent la réalisation d'un diagnostic dans le cadre de la première phase du marché mais uniquement « l'animation du groupe de travail. ».

⁷² Le code du travail a par ailleurs été modifié par la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 et l'ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017.

⁷³ Le prévisionnel des tonnages abattus devrait se situer autour de 21 000 tonnes en 2018 contre 23 500 en 2017.

⁷⁴ Le directeur de l'établissement estime que la production annuelle moyenne d'un ouvrier est de 300 tonnes par an. L'abattage de 23 500 tonnes nécessiterait ainsi d'employer 78 agents à temps plein ; l'abattoir employait 73 agents fin 2017. Pour une production de 21 000 tonnes, l'effectif de référence serait de 70 agents. Il y aurait donc un sureffectif de 3 agents, lequel pourrait être résorbé par la fin des contrats à durée déterminée (6 en 2017). Toutefois, en cas de baisse des tonnages plus importante, la question de la résorption du sureffectif et de la réduction subséquente de la masse salariale se poseraient.

La chambre régionale des comptes relève des incohérences et des irrégularités dans les pièces du marché afférent et les factures qui lui ont été communiquées.

L'article 2 relatif au prix du marché « Prix » de l'acte d'engagement stipule que la rémunération des prestations se fera par application d'un prix global et forfaitaire ; toutefois, le même article indique que les frais de déplacement et déjeuners ne seront pas forfaitisés mais seront payés au réel sur justificatif. Le coût définitif réel de la prestation est ainsi difficile à estimer et la comparaison, au stade de la passation, avec d'éventuelles offres concurrentes impossible. L'abattoir n'a pas été en mesure de justifier une mise en concurrence préalable à la signature du marché.

En indiquant dans sa réponse aux observations provisoires, que « *la société n'avait pas été choisie au hasard mais parce qu'elle avait déjà réalisé un audit énergétique au sein de l'établissement* », M. Pain confirme le constat de l'absence d'une mise en concurrence, même minimale, pour un montant prévisionnel de prestations pourtant supérieur à 25 000 HT⁷⁵.

De plus, dans sa réponse aux observations provisoires, la société Y, titulaire du marché, indique « *qu'elle a réalisé les 9 octobre et 24 novembre 2017 un diagnostic préalable au sein de l'établissement public* ». Ce diagnostic étant un préalable indispensable - non détachable – de la phase de certification, seul objet du marché, celui-ci aurait dû être également inclus dans le périmètre du marché.

Par ailleurs, certains frais de déplacement déjà facturés (billets de train, nuits d'hôtel, location de voiture) interpellent, de prime abord, dans la mesure où l'entreprise contractante Y. est domiciliée à Panazol. Dans les faits, l'entreprise contractante Y. a sous-traité entièrement les prestations fournies, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 133 du décret n° 2016- 360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics ; lesquelles prévoient que : « *Le titulaire d'un marché public peut, dans les conditions prévues par l'article 62 de l'ordonnance du 23 juillet 2015 susvisée, sous-traiter l'exécution de certaines parties de son marché public à condition d'avoir obtenu de l'acheteur l'acceptation de chaque sous-traitant et l'agrément de ses conditions de paiement.* ». L'abattoir n'a pas été en mesure d'apporter la preuve de la déclaration et l'acceptation de cette sous-traitance. Dans sa réponse aux observations provisoires, la société Y. rappelle « *qu'elle fait appel depuis 20 ans à des experts du réseau Qualipass qu'elle anime par ailleurs* ». De même, le projet de plan d'accompagnement joint à la réponse précitée et les prestations, subséquentes facturées par la société en 2018 ont été réalisés par un expert indépendant juridiquement de la société Y., confirmant ainsi le constat de la chambre régionale des comptes d'une sous-traitance non-déclarée, complète et irrégulière, de l'exécution du marché passé entre la société Y. et l'abattoir.

Enfin, l'acte d'engagement a été signé par le président du conseil d'administration et non le directeur, seule personne habilitée à engager juridiquement et financièrement l'abattoir, le 6 mars 2018 alors même que la facture reçue le 27 avril 2018 par l'abattoir fait état de formations réalisées en janvier 2018 soit presque deux mois avant la conclusion du marché.

L'objet social du prestataire est apparu éloigné de l'objet du marché.

⁷⁵ Le prix global et forfaitaire du marché inscrit dans l'acte d'engagement du marché est de 25 250 € HT.

Photo n° 1 : Extrait des statuts modifiés en dernier lieu en 2016 de la société Y**ARTICLE 1 – La société a pour objet :**

La création, transformation, distribution, commercialisation de produits de grande consommation, notamment textiles et alimentaires, ainsi que l'intervention au titre d'intermédiaire pour l'exploitation, la création, la gestion, le développement d'image ou de savoir faire de personne physique ou morale, ainsi que d'événement ou toute autre opération marketing, et plus généralement toutes opérations industrielles, commerciales, d'import ou d'export, ou financières, mobilières ou immobilières, pouvant se rattacher directement ou indirectement à l'objet social ou susceptibles d'en faciliter l'extension ou le développement.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Pain explique que la passation du marché avec la société Y. et l'engagement d'une démarche de certification « *faisaient suite à la diffusion des images par l'association L. 214 et de la tempête médiatique qui s'en est suivie* ». L'objectif était de valoriser l'abattoir, de restaurer en urgence son image et, in-fine, de le pérenniser. Par ailleurs, il indique que « *cette démarche n'avait pas été la seule action engagée suite à la mise en cause de l'abattoir, puisqu'une éthologue et une psychologue étaient également intervenues au sein de l'abattoir, sur la même période, pour les mêmes raisons.* »

La société Y. produit, à l'appui de sa réponse aux observations provisoires, la copie d'un courrier adressé à l'abattoir, non daté et non signé, de suspension de ses prestations, notamment motivé par « *plusieurs points de blocage et de non application des plans d'actions* » ; la démarche ainsi engagée ne pourra pas dès lors aboutir à la certification de l'établissement dans le délai de 24 mois comme prévu initialement. En conséquence, les sommes déjà réglées à la société Y. constituent, pour partie, une perte financière sèche pour l'abattoir.

3.3.4 Les incertitudes financières liées à la quantification et à la prise en charges des effluents

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes, la communauté urbaine indique « *ne pas appliquer, à ce jour, de coefficient de pollution et ne pas taxer les industriels de manière différenciée* ». A l'instar d'un particulier, l'abattoir se voit ainsi appliquer un tarif unique par m³ d'eau consommée et rejetée dans le réseau public.

Dans ce contexte, le risque financier ne porterait pas tant sur l'augmentation de la redevance, contrairement à ce qui est écrit dans l'audit de la société Z cité précédemment⁷⁶, que sur la mise en place de la participation de l'abattoir aux frais d'analyse et de relevés annoncée dans le courrier de réponse aux observations provisoires précité de la communauté urbaine de Limoges ainsi que sur le montant des investissements préalables nécessaires à la conclusion d'une convention de rejet, seule de nature à autoriser le traitement des effluents par la station d'épuration.

Par ailleurs, l'abattoir est classé sans discontinuité en catégorie B2 « *[-] avec un bon degré d'adaptation à la réalisation de l'inspection sanitaire (B2) [-]* »⁷⁷.

⁷⁶ Cf. supra ; l'audit externe de la société Z précité estime que cette redevance pourrait être multipliée par 10; celle-ci passerait ainsi d'environ à 70 000 € annuels à 700 000 €.

⁷⁷ Source : Extrait de la décision préfectorale n° 2016-349-03 DDCSPP de catégorisation de l'abattoir de Limoges appartenant à la régie municipale de l'abattoir de Limoges du 13 décembre 2016.

L'instruction technique DGAL/SDSSA/2016-879 du 14 novembre 2016 rappelle les catégories existantes des établissements ou chaînes d'abattage d'ongulés domestiques (A, B1, B2, C, D et E) ainsi que la modulation du taux de la redevance sanitaire (- 20 % pour la catégorie A, - 15 % pour B1, - 10 % pour B2, 0 % pour C, + 10 % pour D et + 15 % pour E) instituée par l'article 302 bis N du code général des impôts. Par exemple, pour les bovins adultes, en 2018, cette redevance est de 5 € par carcasse abattue⁷⁸. La catégorie actuelle de l'abattoir permet à ses usagers, pour les bovins adultes, de faire une économie de 50 centimes par carcasse abattue (- 10 % du taux de redevance).

La persistance de non-conformités à la réglementation sanitaire, en particulier les difficultés de l'examen ante-mortem des animaux liées à la conception ancienne de la bouverie⁷⁹ pourrait conduire au classement en catégorie C, majorant de 50 centimes le coût d'abattage des bovins adultes, par carcasse abattue.

Dans un contexte concurrentiel exacerbé, l'augmentation de la redevance pourrait entraîner le départ de certains de ces clients vers d'autres abattoirs.

4 LE MODELE ECONOMIQUE

L'abattoir actuel a été construit à la fin des années 80, aux portes du parc d'activités industrielles de Limoges-sud, non loin de l'ancienne usine d'abattage construite au 19^{ème} siècle.

L'arrêté initial du 17 février 1984 précité autorise la ville de Limoges à exploiter un abattoir d'une capacité de 220 tonnes par jour (soit près de 80 000 tonnes par an) de carcasses abattues. Toutes espèces confondues, l'abattoir de Limoges a abattu plus de 23 500 tonnes en 2017.

Le rapport du conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux de juin 2011 définit la typologie des abattoirs suivante :

- l'abattoir industriel de groupe (AIG) avec des tonnages abattus de plus de 10 000 tonnes par an ;
- l'abattoir de soutien (AS) aux PME et TPE du secteur de la viande avec des tonnages annuels compris entre 200 et 10 000 tonnes ;
- l'abattoir particulier (AP) avec des tonnages de 0 à 500 tonnes annuels : utiles en zones isolées (montagnes, fonds de vallée ou îles), pour le maintien et le développement de l'élevage sous signe de la qualité et de l'origine (AOC, IGP, labels rouges) ou la défense d'un terroir, marqueur identitaire pour certains territoires.

Si l'abattoir de Limoges réalise également de l'abattage de viande certifiée bio, par exemple, ou travaille pour le compte de bouchers traditionnels, les tonnages abattus, ses capacités de production ainsi que de stockage le placent clairement dans la catégorie des abattoirs industriels.

Sauf à changer de modèle économique, la rentabilité de l'abattoir repose essentiellement sur des volumes d'abattage élevés, que son directeur estime à 300 tonnes abattues par an par agent de production, soit environ 23 000 tonnes annuellement pour l'abattoir, avec un outil industriel optimisé fonctionnant à pleine capacité, afin de minimiser au maximum les coûts de production.

⁷⁸ Source : www.juritravail.com; article 50 terdecies du code général des impôts, annexe4.

⁷⁹ Cf. infra.

La chambre régionale des comptes a examiné, sous ce prisme, la gestion administrative et financière de l'établissement, sa situation commerciale et concurrentielle ainsi que son outil de production avant de conclure quant aux scénarii d'évolution de son modèle économique.

4.1 La gestion administrative, juridique et financière

L'abattoir de la ville de Limoges a juridiquement le statut d'une régie municipale dotée depuis 2002 de la personnalité morale. L'établissement public est administré par un conseil d'administration en application des articles L. 2221-10 et R. 2221-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

La chambre régionale des comptes constate que les directeurs de la régie sont désignés par le conseil municipal en application de l'article L. 2221-10 du code général des collectivités territoriales, puis nommés, par les présidents du conseil d'administration de l'établissement public conformément à l'article R. 2221-21 du même code. M. BAPPEL, directeur en poste lors de l'instruction, a ainsi été nommé par décision du président du conseil d'administration du 18 avril 2018.

Par ailleurs, le directeur en poste jusqu'au 31 janvier 2019 était lié à l'abattoir par un contrat à durée indéterminée de droit privé, nonobstant la jurisprudence constante du Conseil d'État⁸⁰ qui fait du directeur d'une régie à caractère industriel et commercial un agent public bénéficiant d'un contrat de droit public. Or, si c'est le cas pour le comptable public assignataire de l'abattoir, le directeur, en revanche, n'est ni fonctionnaire mis à disposition, ni agent contractuel de droit public. La chambre régionale des comptes invite en conséquence l'abattoir à régulariser le régime juridique du contrat de travail de son directeur.

Les constats ci-après faits par la chambre régionale des comptes montrent que la gestion administrative, juridique et financière est très largement perfectible.

4.1.1 La gouvernance et les relations avec la ville de Limoges

La délibération du conseil municipal de Limoges du 29 novembre 2001 a doté la régie de la personnalité morale et de l'autonomie financière, a arrêté ses statuts et a autorisé le maire à signer une convention-cadre prévoyant :

- « le transfert des installations et équipements industriels et administratifs qui constituent l'abattoir municipal de Limoges ;
- le versement d'une dotation initiale d'un montant de 3 500 000 F (533 571,56 €) pour le financement du cycle d'exploitation de la régie ;
- les modalités de réalisation des investissements ;
- le cadre définissant le plan de retour à l'équilibre d'exploitation à moyen terme ;
- le transfert des emprunts résiduels ;
- les diverses responsabilités conférées à la régie (assurance, impôts fonciers, TVA, ...). »

⁸⁰ Cf. Par exemple, arrêt commenté du CE du 26 janvier 1923, de Robert LAFREGEYRE.

L'article 28 des statuts de la régie prévoit que les relations entre la ville et la régie municipale soient définies par une convention annuelle approuvée par délibération du conseil municipal.

La convention-cadre précitée, en date du 21 janvier 2002, prévoit également, sous condition, le versement de contributions financières de la ville au plan de retour à l'équilibre de l'abattoir. L'article 2.2 de la convention-cadre précise ainsi que la régie devra communiquer à la ville de Limoges, chaque année avant le 15 novembre, un compte de résultat prévisionnel ainsi que les propositions de tarifs que celui-ci entend appliquer l'année suivante. Par ailleurs, ces deux documents doivent être accompagnés d'une note économique qui « *[-] précise les prévisions s'agissant notamment de l'évolution envisagée des tonnages, de la structure de production, des contraintes réglementaires susceptibles de générer des charges nouvelles, des mesures spécifiques que compte prendre la régie pour accroître la productivité* ». Enfin, ce même article impose à la régie, à la clôture de chaque exercice, de fournir à la ville un rapport « *[-] faisant le point sur les conditions de la formation du résultat d'exploitation. Ce rapport devra comporter une analyse comparée du résultat avec 1°) les prévisions budgétaires de l'exercice en cause, 2°) les éléments financiers prévisionnels du futur exercice* ».

Bien que M. Pain et M. Jouveau, anciens directeurs de l'abattoir aient indiqué tous les deux dans leur réponse aux observations provisoires de la chambre régionale des comptes « *que les documents relatifs à la création de l'abattoir, son organisation et ses relations avec la ville de Limoges étaient tous archivés au sein de l'enceinte de l'abattoir et que les personnels administratifs avaient connaissance de cet archivage* », ceux-ci n'ont pu être produits que tardivement à la chambre régionale des comptes, à l'issue d'un délai de plus de deux mois. À défaut d'éléments d'explication, les délais de production des documents précités témoignent, a minima, d'une méconnaissance par les services administratifs du contenu des archives de l'établissement public.

Sur le fond, certaines dispositions des statuts de l'établissement, inchangées depuis 2001, mériteraient d'être actualisées ou précisées. Par exemple, l'article 7 précise que sur décision du conseil municipal « *[-] des indemnités représentatives de frais peuvent être allouées* » alors que l'article R. 2221-10 du code général des collectivités territoriales est plus précis puisque celui-ci prévoit le remboursement sur justificatifs « *[-] des frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre aux réunions du conseil d'administration [-]* ».

L'article 26 prévoit que « *les taux des redevances dues par les usagers ainsi que le taux de la taxe d'usage sont fixés par le conseil municipal après avis du conseil d'administration et de la commission consultative, dont la composition est déterminée par l'article R 2333-3 du code général des collectivités territoriales* ». La chambre régionale des comptes observe que la taxe d'usage et la commission précitée ont été supprimées sans que les statuts de l'établissement aient été mis à jour.

La chambre régionale des comptes recommande à l'abattoir de mettre à jour périodiquement ses statuts et les textes subséquents, en particulier, si ceux-ci renvoient à des dispositions législatives et réglementaires en constante évolution. Leur mise à jour s'impose avec une acuité nouvelle avec le transfert de la compétence « abattoir » à la communauté urbaine de Limoges depuis le 1^{er} janvier 2019 et la « transformation » subséquente de la régie municipale de l'abattoir en établissement public communautaire.

Recommandation n° 2 : Mettre à jour périodiquement les statuts de l'abattoir.
--

Si la régie transmet effectivement chaque année à la ville de Limoges un compte de résultat prévisionnel, une proposition de tarifs des redevances d'abattage et annexes applicables l'année suivante ainsi qu'une « *liste prévisionnelle des travaux et demandes d'acquisition de matériel* », les éléments transmis sont cependant assez sommaires ou imprécis, en particulier les explications accompagnant les comptes de résultats prévisionnels⁸¹ voire lacunaires pour les prévisions de travaux et de demandes d'acquisition de matériel ; celles-ci ne sont jamais chiffrées et, d'une année sur l'autre, il n'est fait aucun retour sur les investissements réalisés par la ville et la régie. Ainsi en 2015, la ville devait financer, sur son budget, la construction d'un local d'analyse des eaux usées, et en 2016 le renforcement de la clôture du site. Aucune délibération du conseil d'administration ou document interne n'atteste, l'année d'après, de leur réalisation et leur affectation subséquente à l'actif de la régie en application de l'article 2.1 de la convention-cadre précitée.

La chambre régionale des comptes observe, qu'entre 2014 et 2017, les comptes de la régie retraçant les immobilisations reçues en affectation n'ont pas été mouvementés. Ces travaux n'ont vraisemblablement pas été réalisés⁸². Le renforcement de la clôture a néanmoins été réalisé et payé par la ville, dans un cadre juridique et comptable qui pose question, lequel n'a pas pu être explicité par l'abattoir⁸³.

Par ailleurs, la régie n'a pu transmettre que les conventions annuelles relatives aux relations financières entre la ville et la régie pour les années 2015 et 2018.

Enfin, la chambre régionale des comptes observe qu'en balance d'entrée du compte de gestion 2017 était inscrit un montant de 1 096 186,36 € au crédit du compte 1021 « dotation » et 717 285,87 € au crédit du compte 10228 « autres fonds d'investissement ». La régie n'a pas été en mesure de justifier ces inscriptions alors que la convention-cadre précitée prévoyait uniquement dans son article 1.2 une dotation initiale de 533 571,56 €. La même année, le compte 1021 a été débité de 200 000 € et le compte 10228 soldé par un débit de 717 285,87 € ; la régie aura ainsi remboursé 917 285,17 € de dotations à la ville sans que celle-ci soit en capacité d'expliquer, avec des justificatifs à l'appui, le fondement juridique de ces inscriptions initiales et les remboursements intervenus en 2017.

Toutefois, dans leur réponse aux observations provisoires, le maire de Limoges ainsi que M. Jouveau, ancien directeur, ont justifié, pièces à l'appui, le montant et le fondement juridique de la dotation ayant fait l'objet d'un remboursement de l'abattoir à la ville de Limoges en 2017.

4.1.2 Le fonctionnement administratif, juridique et financier

Le service administratif était composé en 2014 de quatre salariés. Le poste de directeur administratif n'ayant pas été maintenu, il reste désormais trois agents dont la régisseuse pour gérer notamment les ressources humaines, en particulier la préparation des payes, la comptabilité, les achats et la facturation de l'établissement public ; lequel employait au 31 décembre 2017 quatre-vingt salariés en contrat à durée indéterminée et six en contrat à durée déterminée. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Pain, ancien directeur de l'abattoir, indique que « *trois agents*

⁸¹ Le 2^{ème} paragraphe de la délibération n° 2017-17 relative au compte prévisionnel de résultat pour l'année 2017 indique que le « [-] document ci-dessous fait apparaître pour l'année 2017 un compte de résultat prévisionnel négatif [/] » alors que le tableau joint indique que le résultat de clôture est positif.

⁸² Pour le local d'analyse des eaux usées, c'est certain dans la mesure où la régie a diligenté une étude en 2018 sur le sujet. Cf. supra.

⁸³ La ville semble être propriétaire de la clôture.

suffisent à assurer la bonne gestion administrative et financière de l'établissement à condition que celui-ci continue à bénéficier d'un appui de sa collectivité de rattachement. »

Afin de mener à bien toutes ses missions, ce service s'appuie largement sur les services de la ville de Limoges. Cette aide est évaluée à 74 000 € ces deux dernières années par la ville et a donné lieu à un remboursement annuel à cette dernière, enregistré au compte 6287. Ce montant est calculé sur la base d'une aide de 1,9 équivalents temps plein en prenant en compte le coût moyen annuel d'un agent de la ville. L'abattoir a indiqué que les interventions des services de la ville étaient les suivantes⁸⁴ :

- mise à disposition d'un gardien (agent en reclassement de la ville) ;
- impression des fiches de salaires ;
- assistance informatique ;
- assistance juridique ponctuelle ;
- assistance à la passation des marchés publics et gestion des groupements de commande communs ;
- assistance pour l'élaboration des documents budgétaires et impression de ces derniers ;
- envoi et réception du courrier ;
- fourniture de carburant pour les véhicules de l'abattoir ;
- usage du garage automobile de la ville ;
- entretien des espaces verts et des parkings par les services municipaux ;
- mandatement des dépenses et émission des titres de recettes.

À défaut de davantage de détails, il est impossible de savoir si le remboursement de l'abattoir équivaut au coût réel de l'ensemble des prestations dont celui-ci bénéficie. Dans sa réponse aux observations provisoires, le maire de la ville de Limoges, indique que « *les charges refacturées à l'abattoir font régulièrement l'objet d'une évaluation précise et, produit à l'appui de son courrier, le détail de l'évaluation des charges précitées pour l'exercice 2017* ». Ce dispositif paraît néanmoins plus économe pour l'établissement public que si celui-ci devait s'adjoindre, en interne ou en externe, des ressources matérielles et humaines ; ressources que M. Pain, dans réponse précitée, évalue à « *deux agents équivalents plein temps (ETP)* ». A contrario, cela constitue aussi une de ses faiblesses, étant dépendant d'une tierce collectivité et ayant une capacité limitée à piloter et décider seul de sa gestion administrative, juridique et financière.

Par ailleurs, depuis sa création, la chambre régionale des comptes note que, techniquement, le mandatement des dépenses et l'émission des titres de recettes de l'abattoir se font via le logiciel financier de la ville de Limoges, personne morale distincte de l'abattoir, et ceci sans aucune habilitation juridique⁸⁵.

Avec le transfert de la compétence « abattoir » à la communauté urbaine de Limoges, intervenu le 1^{er} janvier 2019, se pose la question de la pérennité de cet appui des services de la ville à l'abattoir. Dans sa réponse aux observations provisoires, la communauté urbaine indique être disposée à signer une convention d'appui à l'établissement public sous réserve d'une

⁸⁴ Source : réponse de l'abattoir à la question n° 38 du questionnaire n°1.

⁸⁵ Le directeur de l'abattoir signe les bordereaux mais le mandatement par exemple se fait via l'application informatique de la ville de Limoges et nécessite l'intervention de l'un de ses agents.

valorisation financière, en précisant, toutefois, que les prestations continueraient néanmoins à être assurées par la ville pour le compte de la communauté urbaine au profit de l'abattoir.

Afin d'éviter la mise en place d'un tel dispositif dont le fondement juridique paraît incertain et le fonctionnement inutilement complexe, la chambre régionale des comptes invite la communauté urbaine de Limoges, en lien avec toutes les parties prenantes à exercer l'intégralité de sa compétence, assumer les obligations qui s'y rattachent et y affecter les moyens nécessaires.

En application de l'article R. 2221-22 du code général des collectivités territoriales (CGCT), dans le cadre d'une régie chargée de l'exploitation d'un service public industriel et commercial (SPIC), le représentant légal de la régie est le directeur de l'établissement public.

Toutefois, l'article R. 2221-24 du même code ajoute que le conseil d'administration peut donner délégation au directeur lorsqu'il s'agit d'une régie chargée de l'exploitation d'un SPIC « [...] pour prendre toute décision concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés de travaux, de fournitures et de services qui peuvent être passés selon la procédure adaptée ». Enfin, l'article 16 des statuts de l'abattoir précise que le directeur « [-] passe en exécution des décisions du conseil d'administration tous actes, contrats et marchés » ; ce qui constitue une délégation de signature de la part du conseil d'administration.

En conséquence, en combinant ces différentes dispositions, le directeur était donc seul compétent pour signer les contrats de travail, marchés public et emprunts pour le compte de l'abattoir et engager juridiquement ce dernier. La chambre régionale des comptes constate que de 2014 à début 2018, c'est le président du conseil d'administration qui a signé, en son nom, certains marchés et contrats de l'abattoir, sans en avoir la capacité juridique⁸⁶.

Enfin, une régie de recettes a été créée par décision du directeur en date du 4 janvier 2002, transformée en régie de recettes et d'avances par décision du 19 mai 2016. Les usagers peuvent régler en numéraire, par chèque, virement et carte bancaire toutes les prestations d'abattage et prestations annexes fournies par l'abattoir. L'encaisse maximum de la régie est de 700 000 € et les recettes encaissées via la régie sont annuellement de l'ordre de sept millions d'euros.

Celle-ci a été contrôlée à deux reprises en 2015 et 2017 par la direction départementale des finances publiques. Les deux rapports ont souligné des zones de risques importants et pointé des problèmes structurels persistants au niveau du fonctionnement, notamment l'impossibilité pour la régisseuse de garantir « [-] la traçabilité des écritures et leur inaliénabilité. »⁸⁷ dans la mesure où celle-ci ne dispose pas d'une véritable application comptable « non permissive » mais seulement d'un logiciel de facturation.

La chambre régionale des comptes recommande en conséquence à l'abattoir de mettre en conformité l'application informatique de sa régie avec la réglementation en vigueur⁸⁸.

Recommandation n° 3 : Mettre en conformité l'application informatique de la régie de recettes avec la réglementation en vigueur.

⁸⁶ Hors période d'intérim et de vacance du poste de directeur.

⁸⁷ Source : extrait synthèse du rapport d'audit de mars 2017.

⁸⁸ Instruction codificatrice 06-031-A-B-M du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local (titre 3 chapitre 3)

4.2 La situation commerciale et concurrentielle

4.2.1 La politique commerciale de l'établissement public

4.2.1.1 Le positionnement de l'abattoir sur le marché de l'abattage et de la viande

L'abattoir est multi-espèces mais majoritairement centré sur l'abattage de bovins. Hormis l'abattage des porcs, activité en très net recul par rapport au début des années 2000, la chambre régionale des comptes observe une bonne tenue des tonnages abattus.

Tableau n° 18 : Évolution du tonnage abattu par espèce

Entonnes	2002	2014	2015	2016	2017
Bovins	17 338	18 717	19 683	20 795	18 835
Veaux	898	1 047	503	781	873
Ovins	1 973	1 356	1 617	1 511	1 390
Porcins	5 044	2 139	2 321	2 394	2 404
Totaux	25 253	23 259	24 124	25 481	23 502

Source : rapports d'activité de l'abattoir – tableau et arrondis CRC

Toutefois, l'abattoir indique que les tonnages 2018 abattus sont en recul de plus de 2 mille tonnes (-11,46 %) de janvier à septembre 2018 par rapport à la même période en 2017.

La chambre régionale des comptes observe que l'abattoir n'a pas de service ou de responsable commercial en charge des études de marché et de la prospective commerciale. L'organisation de l'établissement public est celle d'un service public qui offre une prestation à des usagers et non celle d'un industriel lequel rechercherait sans cesse de nouveaux marchés et clients. Si la démarche de l'abattoir s'entend pour des services publics dont les usagers sont « captifs », celle-ci s'avère risquée dans un secteur très concurrentiel où l'utilisateur peut très rapidement changer de prestataire. Et ceci d'autant plus qu'aucun contrat commercial ne lie l'abattoir avec ses clients, en particulier ses plus gros apporteurs. Ceux-ci peuvent ainsi, à tout moment, sans préavis, cesser de travailler avec l'abattoir.

A minima, le directeur en poste jusqu'à fin janvier 2019, avec sa longue expérience et connaissance du secteur de l'abattage négociait, le cas échéant, avec les clients et prospects en vue de « sauver » ou « récupérer » quelques tonnages. Néanmoins, la chambre régionale des comptes constate que l'abattoir n'a gagné aucun client/usager significatif sur la période contrôlée.

Le développement de nouveaux services ou de nouvelles prestations n'a fait l'objet d'aucune réflexion au sein de l'établissement, implanté au cœur d'une région d'élevage, l'abattoir aurait pu démarcher, en amont, les éleveurs locaux désireux de privilégier ou de se spécialiser dans la vente en circuit court pour nouer des partenariats avec eux ou a minima étudier si l'abattoir est en capacité de répondre à leur demande ; en aval, celui-ci aurait pu étudier la possibilité de proposer aux clients des prestations de découpage et de conditionnement de la viande abattue afin de trouver des ressources complémentaires et fidéliser ses clients.

À l'exception de la valorisation du suif, la chambre régionale des comptes constate que l'abattoir n'a aucune maîtrise de la valorisation des coproduits⁸⁹ de l'abattage. Que ceux-ci soient destinés à rentrer dans l'alimentation humaine tels le sang de porc, les abats « rouges » (foie, rognons, langue par exemple) ou les abats « blancs » (tête de veau, estomac par exemple) ou non (cuirs, cornes, etc.), l'usager récupère les abats valorisables et laissent les déchets à l'abattoir. Si un usager trouve un débouché rémunérateur pour les coproduits en France ou à l'export, l'abattoir ne bénéficie d'aucun retour financier.

Les directeurs successifs ont indiqué qu'ils n'avaient pas été recrutés pour mener à bien une réflexion marketing/commerciale approfondie, assortie de propositions relatives à l'évolution du positionnement de l'abattoir sur le marché, tant du point de vue du spectre de ses prestations, que de sa « clientèle ». L'objectif constant assigné prioritairement au directeur de l'abattoir est d'assurer son équilibre d'exploitation en limitant ses investissements à des niveaux financés en propre par l'établissement, soit par autofinancement, soit par emprunt.

Outre le manque de temps, ces dirigeants ont également justifié l'absence de réelle prospection commerciale par un nombre de prospects qui serait très limité. En effet, les clients des abattoirs privés seraient captifs de ces structures et, par conséquent, ne seraient jamais susceptibles de faire abattre leurs animaux à Limoges. La chambre régionale des comptes observe que tous les abattoirs ne sont pas encore intégrés à une coopérative ou à un groupe agro-alimentaire et que le transport des animaux de boucherie peut se faire sur de longues distances. En conséquence, l'inutilité de toute démarche structurée de prospection commerciale reste à démontrer, en particulier pour un abattoir de la taille de celui de Limoges.

En l'absence de toute démarche commerciale poussée, l'abattoir est condamné à subir l'évolution de la demande.

La situation est d'autant plus préoccupante que 80 % des tonnages abattus par l'établissement sont réalisés depuis de nombreuses années pour trois usagers ; le premier d'entre eux compte pour plus de 40 % des tonnages abattus jusqu'en 2016 et 38 % de ses recettes en 2013⁹⁰. Cette concentration place ainsi l'abattoir dans une dépendance économique très forte. Cette extrême fragilité était soulignée en 2016 par la direction départementale des finances publiques dans son rapport d'audit de la régie mixte de l'abattoir⁹¹.

Au cours de l'instruction, le directeur a exprimé ses craintes liées à la récente cession de AA, son premier client, entreprise familiale dont le fondateur a pris sa retraite.

L'acheteur, la société GG détenue par la société HH détiendrait dans son périmètre d'activité un abattoir à Bourg-en-Bresse dans l'Ain. L'activité de cet usager étant essentiellement du négoce, celle-ci pourrait aisément être délocalisée et l'entreprise faire abattre ses animaux de boucherie ailleurs qu'à Limoges.

⁸⁹ L'ensemble des parties issues de l'animal abattu qui ne sont pas désignées sous le terme viande, font partie du « cinquième quartier » ; ces matières sont désignées selon les interlocuteurs abats, coproduits, sous-produits, rebut, refus résidus ou déchets ; source : « étude sur la valorisation du 5^{ème} quartier des filières bovine, ovine et porcine en France », FranceAgriMer, BLEZAT Consulting, 2013.

⁹⁰ Cette information n'est plus communiquée ultérieurement par l'abattoir dans ses rapports d'activité annuels.

⁹¹ Cf. page 27 dudit rapport.

Tableau n° 19 : Évolution du tonnage par client/usager

En tonnes	2014	2015	2016	2017
Total	23 256	23 520	25 481	23 241
dont AA	11 284	11 437	11 461	8 961
dont ZZ	3 896	3 979	4 652	4 984
dont BB	3 056	4 606	5 299	5 761
dont YY	1 335	1 457	1 497	1 240
dont CC	885	ND	ND	ND
dont ARTISANS-BOUCHERS	893	774	1 365	1 163
dont DD	534	561	553	525
dont WW	433	553	496	463
dont EE	403	ND	NB	ND
dont VV	321	ND	NB	ND
dont PARTICULIERS	139	153	158	144
dont FF	77	ND	NB	ND

Source : rapports d'activité de l'abattoir – tableau CRC

Tableau n° 20 : Évolution « tonnages » par client/usager exprimés en %

En %	2014	2015	2016	2017
AA	48,51	47,41	44,98	38,13
BB	13,14	19,09	20,80	24,51
ZZ	16,75	16,50	18,25	21,21
YY	5,74	6,08	5,87	5,28
ARTISANS-BOUCHERS	3,8	3,21	5,35	4,95
DD	2,3	2,33	2,17	2,23
WW	1,86	2,29	1,95	1,97
VV	1,3		1,66	2,06
PARTICULIERS	0,6	0,63	0,62	0,61

Source : rapports d'activité de l'abattoir – tableau CRC

Les artisans bouchers avec les particuliers représentent sur la durée autour de 5 % des tonnages abattus ; activité insuffisante pour rentabiliser l'équipement mais non négligeable. La disparition de l'abattoir de Limoges poserait un problème pour ces usagers peu enclins à transporter, pour des raisons économiques et logistiques, leurs animaux sur de plus longues distances afin de les faire abattre.

Sauf à ce qu'un abattoir de proximité, public ou privé voit le jour, la fermeture de l'abattoir de Limoges contribuerait à l'industrialisation croissante de la production et la concentration des circuits de distribution de viande, avec la disparition probable d'un certain type d'élevage local, pour l'autoconsommation ou la vente en circuit court. La ville de Limoges et l'abattoir n'ont pas, à ce jour, essayé de mesurer les impacts de la fin de ce service public sur l'activité locale, en amont/aval (élevage, distribution), et les éventuelles répercussions sur l'entretien des espaces paysagers locaux en cas de diminution des élevages traditionnels avec mise en pâturage des animaux d'élevage.

Les tonnages des abattages « halal »⁹² sont peu élevés. En 2016, les abattages ovins « halal » représentent 3 % du total des ovins abattus.

Les tonnages de l'abattage d'urgence n'ont pas pu être communiqués mais ceux-ci ont un caractère exceptionnel et sont vraisemblablement marginaux dans l'activité de l'abattoir. L'abattage d'urgence ne justifie pas à lui seul le maintien dans des conditions économiques satisfaisantes d'un abattoir public avec un outil industriel de cette taille.

L'absence de stratégie commerciale et la très forte dépendance économique envers certains usagers constituent des freins importants à la réalisation d'investissements lourds dans le cadre d'une modernisation permanente de l'outil de production de l'abattoir.

4.2.1.2 La politique tarifaire

L'abattoir de Limoges applique une « grille tarifaire » proposée par son conseil d'administration en fin d'année et approuvée par le conseil municipal de Limoges en application de l'article L. 2333-1 du code général des collectivités territoriales. Le conseil municipal de Limoges a approuvé systématiquement sur la période contrôlée la grille tarifaire proposée.

Celui-ci facture la prestation d'abattage d'un kilogramme de viande nette⁹³. La redevance d'abattage varie en fonction de la typologie des bovins abattus, des espèces, et des tonnages mensuels ; le prix étant dégressif en fonction d'une fourchette de tonnages abattus préétablie. Les redevances les plus basses, se situent, en janvier 2017, à 0,2247 € les 150 tonnes de bovins abattus mensuellement et à 0,1778 € pour les 150 tonnes de porcs abattus mensuellement. Par ailleurs, pour des prestations annexes, l'abattoir facture d'autres redevances parfois à caractère unitaire (échaudage des pieds de bœufs par exemple) ou à caractère forfaitaire (chargement cuir et peaux). Ces redevances ne peuvent faire l'objet de négociations tarifaires avec les clients de l'abattoir.

Le conseil d'administration n'a proposé aucune augmentation tarifaire de 2014 à 2016. Les redevances ont augmenté pour la première fois depuis 2014 de 1 % au 1^{er} janvier 2017.

⁹² Abattage rituel musulman ; l'abattoir ne réalise pas d'abattage « casher ».

⁹³ « Viande nette » ou « kg/carcasse » équivaut au poids de l'animal abattu, dépouillé et éviscéré mais non désossé.

Tableau n° 21 : Évolution de certaines redevances d'abattage

En € par kg	2014	2015	2016	2017
Abattage de 100 à 150 tonnes mensuelles de bovins de moins de 36 mois –	0,2397	0,2397	0,2397	0,2421
Abattage de 5 à 25 tonnes mensuelle de veaux -	0,3405	0,3405	0,3405	0,3439
Abattage de 5 à 20 tonnes mensuelles d'ovins	0,5458	0,5458	0,5458	0,5513
Abattage de 100 à 150 tonnes de porcs	0,1831	0,1831	0,1831	0,1849

Source : Abattoir de Limoges- Réponse à la question n° 97 – tableau CRC

Bien que l'inflation ait été faible sur la période de contrôle⁹⁴, la chambre régionale des comptes relève que concomitamment les charges de gestion de l'établissement ont continué à augmenter (+ 10 %) entre 2014 et 2017⁹⁵, notamment ses coûts salariaux (+ 8,9 %).

Tableau n° 22 : Revalorisation générale des salaires de 2014 à 2018

En %	Juin 2014	Juillet 2015	Juillet 2016	Janvier 2017	Juillet 2017	Janvier 2018
Revalorisation de la grille salariale au sein de l'abattoir	1,20	1	0,70	0,5	0,70	0,30

Source : Abattoir de Limoges- Réponse à la question n° 14 – tableau CRC

Afin de fidéliser les clients/usagers faisant abattre de gros volumes, l'établissement a, pour la première fois en juin 2017, revu ses redevances en cours d'année en créant pour les bovins et les ovins de nouveaux seuils tarifaires supplémentaires spécifiques à de gros volumes (150 à 500 tonnes, 500 à 800 tonnes et plus de 800 tonnes pour les bovins de plus de 36 mois par exemple). En raison de l'extrême concentration de la clientèle de l'abattoir⁹⁶, la création de ces nouveaux seuils tarifaires équivaut à une baisse tarifaire pour les trois usagers qui réalisent environ deux tiers des tonnages et des recettes de l'abattoir. Le coût d'abattage minimum pour un client, par exemple, pour les bovins de moins de 36 mois est passé de 0,2247 € par kilogramme de viande nette pour plus de 150 tonnes abattues mensuellement à 0,2017 € par kilogramme de viande nette pour plus de 800 tonnes abattues mensuellement soit une baisse de plus 10 % du tarif d'abattage, le plus bas pour cette catégorie d'animaux.

Cette baisse tarifaire conjuguée à une baisse des tonnages pourrait expliquer la diminution significative de l'excédent brut d'exploitation de 2017⁹⁷. L'abattoir n'a toutefois pas évalué l'impact financier, global et par usager, de cette nouvelle grille tarifaire. En conséquence, celui-ci ne sait pas si cette évolution a eu un impact favorable ou défavorable sur son chiffre d'affaires et sa rentabilité. A minima, la chambre régionale des comptes constate que ces tarifs « gros volumes » n'ont pas permis de redresser le volume des tonnages d'animaux abattus par l'abattoir, ni en 2017, ni en 2018. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Pain

⁹⁴ Selon l'INSEE, les prix à la consommation ont évolué entre 2014 et 2017 de la façon suivante : + 0,5 % en 2014, 0 % en 2015, + 0,2 % en 2016 et + 1% en 2017.

⁹⁵ + 359 614 € en valeur absolue dont + 303 630 € de masse salariale soit une augmentation de 8,9 % sur la même période – hors CICE ; Cf. situation financière, évolutions des charges.

⁹⁶ Cf. supra développements partie précédente du présent rapport.

⁹⁷ Cf. supra situation financière de l'abattoir.

confirme que « *cette modulation a été proposée pour fidéliser les principaux apporteurs de l'abattoir mais que celle-ci n'a pas engendré de pertes de recettes pour l'établissement dans la mesure où les nouveaux seuils n'ont pas été atteints en 2017.* »

Par ailleurs, la rubrique « redevances d'utilisation de locaux et équipements » des tarifs annuels ne prévoit pas le paiement de loyers pour la mise à disposition, à certains de ses usagers, de locaux et matériels, notamment la location d'une salle équipée pour la mise en quartier des carcasses, de salles réfrigérées pour le stockage des carcasses et le traitement des abats blancs et rouges ainsi que d'une salle utilisée pour le retrait de colonnes vertébrales des animaux de plus de 48 mois.

Avant l'approbation d'un règlement d'exploitation définissant les règles d'accès et de fonctionnement de l'établissement par délibération du conseil d'administration du 6 mars 2017, aucune règle interne et convention subséquente n'encadraient les modalités pratiques (consistance des matériels mis à disposition par exemple) et juridiques (personne morale responsable en cas d'incidents avec des dégâts matériels ou d'accidents du travail) de ces locations à titre gratuit. Bien que l'adoption du règlement d'exploitation précitée constitue un progrès, la chambre régionale des comptes observe qu'une seule convention de mise à disposition d'un espace avait été signée entre la régie et la société BB en 2018.

Afin de limiter au maximum les risques opérationnels et juridiques pour la régie, la chambre régionale des comptes recommande d'encadrer systématiquement par une convention de mise à disposition la location de matériels et/ou de locaux à ses usagers.

Recommandation n° 4 : Afin de limiter au maximum les risques opérationnels et juridiques pour la régie, encadrer systématiquement par une convention de mise à disposition la location de matériels et/ou de locaux à ses usagers.

Parallèlement, la chambre régionale des comptes invite la régie à chiffrer le coût de tous les avantages accordés à titre gratuit à ses usagers afin d'envisager soit une facturation spécifique de ces prestations, soit une augmentation des tarifs d'abattage.

Enfin, la chambre régionale des comptes constate que la tarification précitée ne s'appuie ainsi sur aucun calcul récent de coûts de production, en particulier par chaîne d'abattage et par espèce. M. Jouveau précise, dans sa réponse aux observations provisoires, que « *la tarification de l'abattoir avait été auditée par un cabinet conseil en 2002, préalablement à sa transformation en établissement public, et avait permis, notamment, de calculer un prix de revient par chaîne d'abattage* ». Ce rapport d'audit n'ayant pas été transmis à la chambre régionale, il s'avère impossible, postérieurement à l'instruction, d'apprécier la solidité de ces calculs de coût. En tout état de cause, des prix de revient calculés depuis plus de 15 ans ne sauraient constituer une base de référence fiable pour l'abattoir dans la détermination de ses tarifs actuels.

L'abattoir ne dispose pas d'une comptabilité analytique. En l'espèce, les résultats financiers positifs et la relative bonne acceptation des tarifs par les principaux apporteurs, soulignés par M. Pain dans sa réponse précitée, ne sauraient de même attester de manière irréfutable de la pertinence de la tarification de l'abattoir en l'absence de tout calcul de coût et de l'inexistence d'une comptabilité analytique au sein de l'établissement, constat que ne conteste pas l'ancien directeur.

Le directeur en poste jusqu'à fin 2019 situait intuitivement le point d'équilibre, seuil au-delà duquel l'abattoir ne perdrait pas d'argent, à 300 tonnes abattues par ouvrier pour un effectif de 75 CDI en 2017⁹⁸ ; ce qui place le seuil de rentabilité à environ 22 500 tonnes abattues annuellement. L'approche est purement empirique et ne repose sur aucune étude chiffrée. L'ancien directeur, M. JOUVEAU, indique que l'abattoir avait connaissance des conclusions d'études de cabinets conseils relatives aux coûts d'abattage dans les abattoirs publics diligentées par la fédération nationale des exploitants d'abattoirs publics (FNEAP).

Par ailleurs, la ventilation des charges ou leur affectation par chaîne d'abattage permettrait de connaître le seuil de rentabilité de chaque chaîne, en vue d'ajuster les tarifs d'abattage de chaque espèce ou d'investir afin d'en accroître la productivité.

L'absence d'une connaissance analytique et approfondie de ses coûts de production est particulièrement pénalisante pour l'abattoir en raison du caractère industriel et commercial de son activité et de l'intensité concurrentielle du secteur de l'abattage.

Enfin, dans ce cas, il est impossible pour l'abattoir de connaître précisément ses marges de manœuvre financières et tarifaires en vue de définir une stratégie de développement adossée à un projet industriel.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande la mise en place d'une comptabilité analytique au sein de l'abattoir.

Recommandation n° 5 : Mettre en place une comptabilité analytique.

4.2.2 Les abattoirs concurrents

Le directeur en poste au cours de l'instruction de l'abattoir ayant travaillé dans plusieurs abattoirs, privés ou publics, bénéficiant, par ailleurs, d'un réseau professionnel étoffé, a une connaissance très fine des abattoirs en activité sur la région Nouvelle-Aquitaine ou à proximité.

Comme le soulignent MM. François HOCHEREAU et Félix JOURDAN dans leur rapport « Abattage et prise en charge de la souffrance animale », les abattoirs ont des stratégies commerciales différenciées : « *En l'absence de financements privés, le maintien d'un abattoir municipal dépend en grande partie du soutien politique de la municipalité, du besoin en abattage des usagers environnants, mais aussi de la situation des autres abattoirs à proximité en concurrence avec lui. Ces dépendances de l'abattoir à ses clients qui sont souvent aussi les financeurs impactent la bonne gestion des flux d'animaux et le fonctionnement de la chaîne d'abattage. La situation est différente dans les abattoirs industriels dont l'approvisionnement en animaux suit un planning beaucoup plus strict, soit qu'il dépende d'un groupement qui l'impose à ses éleveurs, soit qu'il s'inscrive dans des contrats d'achats à fort volume qui engagent les apporteurs à le respecter sous peine d'être mis en concurrence avec d'autres* ». En raison de ses capacités et de ses volumes d'abattage, si l'abattoir de Limoges rentre avec certitude dans la catégorie des abattoirs industriels, celui-ci n'a transmis à la chambre régionale des comptes que des informations orales très parcellaires sur son positionnement concurrentiel sur le marché de l'abattage.

Les informations relatives à l'implantation, la zone de chalandise, les volumes d'abattage et le positionnement concurrentiel (stratégie de développement et projet industriel, périmètres des

⁹⁸ Source : réponse de l'abattoir aux questions n° 44 et 45 de la chambre régionale des comptes.

prestations proposées, projets d'investissement par exemple) des abattoirs concurrents de celui de Limoges n'ont jamais été formalisées, puis diffusées, dans un document spécifique ou dans un des volets du rapport d'activité annuel. Précédée d'une analyse concurrentielle approfondie, une telle démarche permettrait aux membres du conseil d'administration et plus largement des services de la collectivité de rattachement de participer davantage à l'élaboration par l'abattoir d'une stratégie de développement de son activité couplée à un projet industriel.

Avec le départ en janvier 2019 du directeur précité, cette connaissance du secteur risque d'être perdue et de fragiliser l'abattoir, à court et moyen termes.

En conséquence, la chambre régionale des comptes invite à formaliser une analyse concurrentielle du marché de l'abattage sur la zone de chalandise de l'abattoir de Limoges.

4.3 L'outil de production

4.3.1 La santé et la sécurité au travail

En matière de sécurité au travail, l'activité de l'abattoir est par nature génératrice de risques professionnels physiques et psychosociaux importants. La connaissance des risques mais aussi le volet prévention revêtent ainsi une importance toute particulière tant pour l'intégrité physique et psychique de ses agents que de la productivité de l'abattoir. Le responsable environnemental de l'établissement est également en charge de la sécurité au travail.

La chambre régionale des comptes constate que l'établissement agit en vue de prévenir les risques professionnels de ses agents de production : mise en place du document unique⁹⁹, adoption de plans de prévention ayant pour objet de définir les modalités en matière d'hygiène et de sécurité applicables aux travaux des entreprises extérieures intervenantes sur le site de l'abattoir, analyse des causes des accidents du travail, etc...

L'abattoir a mis en place des formations et réalisé des travaux pour réduire la pénibilité de certains postes de travail, notamment dans le cadre de la signature, le 8 juillet 2016, d'un contrat de prévention des risques professionnels avec la Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail centre ouest (CARSAT)¹⁰⁰. Ainsi, par exemple, l'établissement a fait installer une plate-forme élévatrice pneumatique permettant à tout opérateur, quelle que soit sa taille, de réduire la sollicitation des épaules et du dos lors de la phase de fente du porc.

Le comité d'hygiène et de sécurité au travail se réunit trois fois par an. La chambre régionale des comptes observe qu'après une progression régulière de 2014 à 2016, les jours d'arrêts de travail suite à des accidents du travail ou des maladies professionnelles ainsi que les jours d'arrêts de travail pour maladie ordinaire chutent fortement en 2017 : les premiers passent de 1193 en 2014 à 468 jours en 2017, les seconds de 1821 en 2016 puis 612 jours en 2017. L'abattoir n'a pas été en mesure d'expliquer si cette évolution est induite par un phénomène

⁹⁹ « Le document unique, ou document unique d'évaluation des risques professionnels (DU ou DUERP), a été créé par le décret n° 2001-1016 du 5 novembre 2001. [-] L'élaboration et la mise à jour de ce document s'imposent à tout employeur dont l'entreprise emploie au moins un salarié. Cet outil permet de transcrire les résultats de la démarche de prévention des risques professionnels pour les travailleurs de la structure et de la pérenniser. Le document unique doit être mis à jour au minimum une fois par an et lors de tout changement de situation. Il doit également être revu après chaque accident du travail. » ; Source : Wikipédia.

¹⁰⁰ Ce contrat prévoit, sur présentation des justificatifs de paiement, le versement d'une subvention d'investissement de 40 000 €.

purement conjoncturel ou s'il s'agit d'une tendance de fond imputable aux actions entreprises en matière de sécurité et de santé au travail. Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Pain affirme que « *la baisse des arrêts de travail est le fruit d'un important travail en amont de formation, d'aménagement des postes de travail ainsi que de mise en place de procédures d'utilisation des équipements de protection individuelle (EPI).* »

4.3.2 L'utilisation des capacités de production disponibles

La capacité maximale annuelle de production de chaque chaîne n'est pas connue et il est ainsi impossible d'en mesurer le taux d'utilisation effectif au cours d'une année, ni de déterminer un seuil de rentabilité pour chacune d'entre elles.

Or, la chambre régionale des comptes observe que les chaînes d'abattage ovines et porcines ne fonctionnent pas quotidiennement et souvent avec des volumes d'abattage réduits. En conséquence, il serait intéressant de mesurer les surcoûts qui pourraient éventuellement résulter d'une sous-utilisation de chacune des chaînes de production.

Sur la période examinée 2014-2017, les tonnages abattus ont dépassé une seule fois, en 2016, le tonnage maximal prévu (25 000 t/an) à l'arrêté du 1^{er} février 2011 autorisant la régie à exploiter une installation d'abattage d'animaux de boucherie.

L'abattoir n'ayant pas transmis, au cours de l'instruction, ses volumes journaliers d'abattage sur la période examinée, la chambre régionale des comptes a calculé un volume d'abattage journalier moyen par année. Ce volume moyen se révèle très inférieur à la capacité journalière maximale autorisée (220 tonnes par jour) dans l'arrêté d'exploitation. Le volume annuel étant assez proche de la capacité maximale annuelle, la faiblesse des volumes journaliers moyens cache de fortes variations journalières des abattages, lesquelles mériteraient d'être mesurées et leurs impacts financiers évalués, afin de mettre en œuvre, si nécessaire, une rationalisation du fonctionnement de son outil de production. La concentration des volumes d'abattage sur certains jours, par exemple, pour autant que celle-ci soit possible commercialement et validée par les services vétérinaires, permettrait les jours où une ou plusieurs chaînes seraient arrêtées d'économiser notamment les frais d'électricité, de gaz et de nettoyage.

Tableau n° 23 : Comparaison tonnages annuels réalisés– tonnages journaliers moyens estimés

En kg/%	2002	2014	2015	2016	2017
Volumes annuels d'abattage réalisés	25 253 834	23 259 478	24 123 884	25 483 523	23 502 416
Volumes journaliers moyens estimés	100 214	92 299	95 730	101 125	93 263
Rapport volumes journaliers estimés/capacité maximale journalière d'abattage autorisée (220 000 kilogrammes ou 220 t/j)	45,5	42	43,5	46	42,4

Source : Données abattoir de Limoges—calcul et tableau CRC

Nota : Sur la base du planning de production 2017, avec 9 jours fériés, l'abattoir a fonctionné 251 jours. Les volumes journaliers sont obtenus en divisant les volumes annuels d'abattages réalisés divisés par 252 pour toutes les années du tableau, le nombre de journées fériés étant en moyenne de 8 jours plutôt que 9 en 2017.

Joint à sa réponse aux observations provisoires, M. Jouveau produit, pour les années 2014 et 2015, les tonnages d'abattage journaliers et mensuels de l'abattoir. Le calcul (tonnages mensuels enregistrés divisés par le nombre de journées d'abattage), détaillé dans le tableau ci-après, d'un volume d'abattage journalier à partir de ces chiffres corrobore, pour l'année 2015, l'estimation initiale de la chambre régionale des comptes : en effet, en moyenne sur l'année 2015, le volume journalier d'abattage tourne autour de 96 tonnes par jour soit 43 % du tonnage journalier d'abattage autorisé ; le maximum enregistré au cours de l'année 2015 étant de 161 tonnes par jour et le minimum de 50 tonnes. Par ailleurs, les statistiques produites pour 2014 et 2015 confirment également le constat de la chambre d'une forte variation journalière des tonnages abattus.

Tableau n° 24 : Calcul moyennes mensuelles tonnages journaliers 2015

<i>Tonnes/Mois</i>	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<i>Tonnages d'abattage mensuels réalisés</i>	1 832	1 659	2 019	2 023	1 995	2 220	2 010	1 973	2 116	2 061	2 005	2 212
<i>Nombre de journées d'abattage</i>	21	20	22	21	17	22	22	21	22	22	20	22
<i>Moyenne mensuelle de tonnages d'abattages journaliers</i>	87	83	92	96	117	101	91	94	96	94	100	101

Source : Données M. Jouveau, ancien directeur – calcul, arrondis et tableau CRC

Ces volumes d'abattage journaliers illustrent parfaitement un taux de charge de l'outil de production durablement faible.

Par ailleurs, l'abattoir indique que les arrêts de la chaîne de production sont rares et ne dépassent jamais les 45 minutes. Ce bilan empirique mériterait d'être mesuré rigoureusement afin de déterminer avec plus de précision tant les durées d'abattage, que la nature, les causes et le coût de ces interruptions en vue de mettre en place des actions correctives mais aussi préventives (plan de maintenance préventif par exemple).

4.3.3 L'état de l'outil de production

L'abattoir amortit les biens qui lui sont affectés ou qui lui appartiennent. Les données comptables montrent qu'en 2017 les installations techniques spécialisées (comptes 2151 et 2251) et les installations à caractère spécifique (comptes 2153 et 2253) étaient amorties respectivement à 99 et 100 %.

Les données non chiffrées relatives aux investissements contenues dans certains rapports annuels d'activité mais également les dépenses d'équipement et de maintenance inscrites aux budgets successifs sur la période contrôlée prouvent que l'abattoir entretient et renouvelle partiellement son patrimoine. Toutefois, les décisions prises par l'abattoir en la matière ne se fondent pas sur une connaissance globale et approfondie de l'état de son patrimoine tant de son adéquation aux dernières exigences de sécurité sanitaire et environnementales que de son degré d'obsolescence par rapport aux meilleures techniques disponibles en terme de productivité et de qualité d'abattage.

De plus, la chambre régionale des comptes constate que l'abattoir n'a jamais élaboré et adopté un plan pluriannuel d'investissement. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, M. Pain indique avoir réalisé, à la demande du directeur des services de la ville de Limoges, un plan d'investissement pluriannuel sur 5 ans, sans toutefois le produire en annexe de sa réponse. Seuls deux plannings annuels d'investissement, pour les années 2017 et 2018, ont été joints à la réponse précitée.

En cours d'instruction, à la demande de la chambre régionale des comptes, le directeur a néanmoins fourni un prévisionnel de travaux à 5 ans sans justifier ni documenter davantage cependant chacun d'entre eux. Cette liste de travaux prévisionnels se base sur les éléments suivants :

- les devis ou offres de prestataires pour les opérations engagées ou en instance de l'être ;
- les chiffrages d'un architecte spécialisé pour la réhabilitation de la buanderie, la création de nouveaux locaux pour les services vétérinaires ainsi que la rénovation du local de traitement des cuirs ;
- une étude ad-hoc demandée en urgence dans le cadre du contrôle de la chambre régionale des comptes par l'abattoir à un cabinet conseil spécialisé pour la réalisation clef en main d'un prétraitement des eaux usées.

Pour le reste, l'évaluation a été faite par le directeur sur la base de son expérience passée.

La chambre régionale des comptes note que le document fourni est un document de circonstance, très incomplet :

- tous les travaux prévisionnels listés n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage ;
- il est impossible de savoir si les montants indiqués sont des montants hors taxes ou toutes taxes comprises (TTC) ;
- aux dires du directeur, cette liste ne comprend aucun investissement direct avec pour objectif principal l'amélioration de la productivité ou la réduction de ses coûts de production.

Au total, la réalisation de l'ensemble de ces travaux se monterait à un investissement de 4 470 000 € ; chiffre à comparer avec le montant moyen des dépenses d'équipements de l'abattoir sur la période 2013-2017 de 510 000 €¹⁰¹. Ce chiffre, vraisemblablement en retrait par rapport aux besoins réels de l'abattoir, équivaldrait néanmoins déjà à un montant moyen d'investissement cumulé sur neuf années¹⁰². En conséquence, l'effort financier demandé serait significatif.

En l'absence d'une connaissance précise de son patrimoine et des investissements futurs indispensables à sa mise aux normes sanitaires et environnementales ainsi qu'à la mise à niveau technique de son outil de production, il est impossible à l'abattoir de bâtir un projet industriel ; lequel constitue pourtant un préalable indispensable à l'élaboration et la mise en œuvre de toute stratégie de développement futur de son activité.

¹⁰¹ Source : cumul des dépenses d'équipement inscrites aux comptes de gestion sur la période 2013-2017, divisé par cinq.

¹⁰² Le calcul est le suivant : montant global de l'investissement prévisionnel divisé par le montant moyen investi les cinq dernières années.

Par ailleurs, en l'absence de chiffrage précis, la collectivité de rattachement, la communauté urbaine de Limoges à compter du 1^{er} janvier 2019, ou un opérateur privé en cas de cession, ne peut ainsi mesurer l'ampleur de l'aide financière exceptionnelle qu'elle devra apporter à l'abattoir afin de pérenniser son activité et l'accompagner dans son développement futur.

En conséquence, la chambre régionale des comptes recommande à l'établissement public d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement basé sur un diagnostic préalable de la consistance et de l'état de son patrimoine.

Le diagnostic précité pourra également être l'occasion de réaliser un inventaire physique des biens de son patrimoine avant d'apporter, le cas échéant, toutes les corrections nécessaires à son inventaire comptable.

Recommandation n° 6 : Formaliser une stratégie globale de développement à partir d'une analyse concurrentielle ainsi que d'un audit technique et organisationnel de l'abattoir et la mettre en œuvre dans le cadre d'un plan pluriannuel d'investissement.

4.4 L'évolution future de la structure

4.4.1 Les atouts de l'abattoir

Malgré les réserves et difficultés précitées, l'abattoir conserve certains atouts pour pérenniser et développer son activité :

- un des rares opérateurs indépendants français en capacité de traiter de gros volumes d'abattage¹⁰³ ;
- une localisation au centre d'un des bassins d'élevage de bovins les plus importants de France ;
- un site bien desservi par des axes autoroutiers et routiers ;
- une proximité immédiate avec certains de ses clients et usagers ;
- une implantation à moins d'un kilomètre de la station d'épuration traitant ses eaux résiduaires ;
- une possibilité potentielle en cas de réalisation du projet de construction d'une usine de méthanisation de traiter, voire valoriser, ses résidus stercoraires à proximité immédiate¹⁰⁴ ;
- un service public d'abattage de proximité pour les particuliers (fêtes de l'aïd) et les artisans-bouchers ;
- un service public d'abattage des animaux blessés ou accidentés dans un contexte de raréfaction des abattoirs offrant un tel service.

¹⁰³ Traitement conditionné notamment par l'existence de capacités de stockages frigorifiques importantes et dimensionnées à ses volumes d'abattage.

¹⁰⁴ Le projet est porté par une société privée la société centrale biogaz de la Ribière. L'enquête publique est en cours. Toutefois, par délibération du 18 octobre 2018, le conseil municipal de Limoges, lieu d'implantation de l'unité de méthanisation, a décidé de donner un avis défavorable au projet.

4.4.2 Les scénarii d'évolution

La chambre régionale des comptes observe que la rentabilité du cycle d'exploitation et la pérennité de l'abattoir reposent principalement sur un maintien voire un accroissement des volumes abattus (nouveaux clients ou accroissement des commandes des usagers actuels) et une baisse des coûts (économies de gestion, productivité accrue, modernisation de l'outil industriel) et non par une diversification de ses activités sur des segments du marché de la viande à plus forte valeur ajoutée (découpe ou transformation et commercialisation de la viande abattue par exemple).

Le secteur de la viande, en particulier celui de l'abattage, étant plutôt en décroissance et l'abattoir placé dans une situation de dépendance économique à l'égard de trois à quatre usagers, il lui est actuellement très difficile de gagner de nouvelles parts de marché ou d'augmenter ses redevances afin d'accroître sensiblement ses marges et sa capacité d'autofinancement. Sur la base des éléments transmis à la chambre régionale des comptes, l'établissement n'est pas en mesure de financer, sans aide extérieure, à la fois son cycle d'exploitation et de renouveler son patrimoine, hors opérations de maintenance ponctuelles, ainsi que ses modes de production et de gestion.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, la communauté urbaine de Limoges exerce la compétence « abattoir » de plein droit. Celle-ci devra nécessairement mobiliser ses équipes et ses moyens financiers afin de réaliser un état des lieux exhaustif de la situation financière, patrimoniale, juridique et administrative de l'abattoir sur la base duquel les élus communautaires devront rapidement faire des choix stratégiques quant au devenir de l'abattoir : soit conserver son caractère public dans le cadre d'une gestion de la compétence par la communauté urbaine (gestion directe ou en régie, avec ou sans, autonomie juridique et financière) ou d'un autre montage juridique à définir¹⁰⁵ associant personnes publiques et acteurs du secteur privé, soit le céder à un opérateur du secteur de la viande.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la communauté urbaine indique que le devenir de l'établissement public fera l'objet de discussions au sein du conseil communautaire « *au regard de la stratégie adoptée par l'EPCI pour cette nouvelle compétence* » et de rappeler, qu'en « *[-] tout état de cause, un des objectifs de la communauté urbaine sera de permettre un fonctionnement autonome de l'abattoir.* »

La chambre régionale des comptes prend bonne note des réflexions en cours mais rappelle que plus la communauté urbaine tardera à prendre des décisions stratégiques et politiques claires, plus grand sera le risque de remettre en cause la viabilité et l'existence même de l'abattoir public.

¹⁰⁵ Création d'une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) ou d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC).



Les publications de la chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine
sont disponibles sur le site des juridictions financières :

www.ccomptes.fr/crc-nouvelle-aquitaine

Chambre régionale des comptes Nouvelle-Aquitaine

33, place des Grands Hommes CS30059

33064 BORDEAUX CEDEX

Adresse mél. : nouvelleaquitaine@crtc.ccomptes.fr