



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN

**CAISSE TERRITORIALE
DES ŒUVRES SCOLAIRES**

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 21 janvier 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE	3
RECOMMANDATIONS	4
1. UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE MAIS QUI S'EST AMELIOREE RECEMMENT	6
1.1 Des relations avec la collectivité de tutelle insuffisamment formalisées	6
1.2 Une activité qui s'est diversifiée	8
1.2.1 La restauration, activité principale	8
1.2.2 Les activités périscolaires et extrascolaires	9
1.2.3 Les équipements et leur gestion	11
1.3 Des règles sanitaires prises en compte depuis peu	12
2. LA SITUATION FINANCIERE EST TENDUE MAIS S'AMELIORE	13
2.1 La fiabilité des comptes	13
2.1.1 Des produits peu lisibles dans les comptes jusqu'en 2020	13
2.1.2 Certaines charges non inscrites ou non rattachées au bon exercice	14
2.1.3 Des anomalies au bilan	15
2.2 L'analyse financière	15
2.2.1 Les recettes propres diminuent alors que les subventions augmentent	16
2.2.2 Après une augmentation forte jusqu'en 2016, les charges se réduisent	18
2.2.3 Les résultats s'améliorent	20
3. BIEN QU'EN PROGRES, LA PERFORMANCE DU SERVICE RESTE INSUFFISANTE	21
3.1 Une performance économique faible en matière de restauration	21
3.1.1 Un coût de revient par repas (produit et servi) d'environ 20 € mais en baisse	21
3.1.2 Un coût de revient du repas produit (non servi) de 8 €	22
3.2 Une montée en puissance des prestations d'animation périscolaire et extrascolaire sans augmentation de recettes correspondante	23
3.2.1 Une activité qui s'est développée jusqu'en 2018 sans anticipation ni coordination avec la collectivité de Saint-Martin	23
3.2.2 Les mesures prises depuis 2018 à renforcer	24
4. LA GESTION DU PERSONNEL N'EST PAS ENCORE SATISFAISANTE	25
4.1 Le pilotage difficile des ressources humaines	25
4.1.1 Des outils de pilotage encore incomplets	25
4.1.2 Un dialogue social bloqué	26
4.2 Un sureffectif persistant et une masse salariale qui a augmenté de 15 % de 2014 à 2018	27
4.2.1 L'effectif trop important est tout de même progressivement réduit	27
4.2.2 La masse salariale a très fortement augmenté jusqu'en 2018	29
4.2.3 Le régime indemnitaire est en partie irrégulier et représente un coût disproportionné	30
5. LA CTOS A EU RECOURS A DES ASSOCIATIONS SANS RESPECTER LE CODE DES MARCHES PUBLICS	32
5.1.1 Une obligation de mise en concurrence et de publicité non respectée	32
5.1.2 La CTOS formalise désormais ses procédures	33

SYNTHESE

La CTOS est un établissement public administratif dépendant de la collectivité territoriale de Saint-Martin. Il dispose de l'autonomie juridique et financière. Son activité principale est la restauration scolaire à destination des élèves de l'école maternelle, du collège élémentaire et de l'enseignement du second degré (collèges et lycées), soit une population scolaire de 7 360 élèves en juin 2019. Avec le lancement des nouveaux rythmes scolaires à la rentrée 2013, la CTOS a étendu largement sa deuxième activité qui consiste en l'accueil et en l'animation périscolaire (immédiatement avant et après la classe) et extra-scolaire (jours non scolaires).

La CTOS n'a pas pu assumer les charges de fonctionnement de son activité et la dégradation de ses comptes a été constatée en 2016. Les raisons de cette dégradation qui est en réalité bien antérieure, sont les suivantes :

- l'augmentation inconsidérée des charges de personnel, déjà alourdies par le transfert fréquent, depuis 2008, d'agents de la collectivité de Saint-Martin ;
- l'absence de suivi dans le fonctionnement courant (fournitures, alimentation, maintenance, etc.) ;
- l'absence de financement des nouvelles activités périscolaires et extra-scolaires.

Depuis 2017, et surtout depuis 2018, des mesures ont été prises par la direction pour rééquilibrer la situation financière de l'établissement public. Conformément aux différents avis émis par la chambre territoriale des comptes depuis 2018, la CTOS a accru ses recettes par l'augmentation récente (2020) des tarifs de la restauration scolaire et des activités péri-scolaires et extra-scolaires. Elle a diminué ses charges en stoppant le recrutement de personnel nouveau, en mettant fin à certains contrats et en rationalisant ses dépenses de fonctionnement courant. Les dépenses d'alimentation annuelles ont diminué de 540 000 € de 2014 à 2018 pour un nombre de repas servis sensiblement identique, ce qui montre l'ampleur des déperditions antérieures.

La situation de la CTOS demeure préoccupante en raison des charges de personnel qui pèsent toujours trop lourdement sur son budget. Le passage à temps complet de certains agents en 2016, les recrutements opérés en 2017 et les rappels d'indemnités décidés en 2019 ont rigidifié encore ce poste de dépenses. Le coût de revient de plus de 20 € par repas est prohibitif. Les marges de manœuvres sont très faibles alors que la CTOS a besoin d'investir pour maintenir ses équipements, la sécurité sanitaire et celle du personnel et des rationnaires.

Avec une capacité théorique de 8 000 rationnaires par jour, la CTOS a su démontrer sa grande utilité, que ce soit après le cyclone Irma ou pendant la crise du COVID 19. Des gains de performance sont cependant indispensables afin qu'elle réponde mieux aux besoins des enfants scolarisés et de leur famille.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS DE REGULARITE

- Recommandation n° 3.** Rattacher les titres et les mandats à l'exercice au cours duquel les opérations ont été engagées.
- Recommandation n° 4.** Constituer les provisions nécessaires à la couverture des risques identifiés.
- Recommandation n° 5.** Tenir une comptabilité des stocks.
- Recommandation n° 6.** Réaliser un inventaire et mettre à jour l'état de l'actif en inscrivant les équipements et leur amortissement dans les comptes.
- Recommandation n° 14.** Cesser de verser les primes dépourvues de fondement légal et réglementaire ainsi que celles accordées avant 2016.
- Recommandation n° 15.** Moduler les primes en fonction de la manière de servir et des ressources financières de la CTOS.

RECOMMANDATIONS DE PERFORMANCE

- Recommandation n° 1.** Enrichir la convention d'objectifs et de moyens en y intégrant les installations et les moyens humains mis à disposition de la CTOS par la collectivité de Saint-Martin (COM).
- Recommandation n° 2.** Informatiser la gestion des stocks.
- Recommandation n° 7.** Redéfinir le périmètre de l'activité périscolaire en fonction des moyens dont dispose la CTOS, dans un objectif de réduction très significative du déficit occasionné par cette activité.
- Recommandation n° 8.** Redéfinir les fiches de poste des agents diplômés pour les redéployer sur les activités périscolaires.
- Recommandation n° 9.** Mettre en place les instances de gestion des ressources humaines telles que le conseil de discipline, le comité médical et la commission de réforme ; établir les fiches de postes, l'organigramme, le bilan social.
- Recommandation n° 10.** Renforcer l'encadrement par la mutualisation des ressources avec la COM dans les différents domaines stratégiques de la gestion.

Recommandation n° 11. Ne pas procéder à des recrutements non financés et non encadrés par la convention avec la COM.

Recommandation n° 12. Définir un effectif et des compétences cibles, conformément à la convention passée avec la COM.

Recommandation n° 13. Diminuer l'effectif par l'utilisation des outils réglementaires disponibles d'incitation au départ.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de 2019 le contrôle des comptes et de la gestion de la caisse territoriale des œuvres scolaires de Saint-Martin à compter de 2014 jusqu'à la période la plus récente conformément aux dispositions de l'article LO. 252-8 du code des juridictions financières (CJF).

Par lettre en date du 30 janvier 2019, le président de la chambre en a informé la présidente de la CTOS en exercice depuis le 29 octobre 2018, Mme Pascale ALIX-LABORDE.

Les anciens ordonnateurs, Mme Rosette LAKE-GUMBS pour la période du 1^{er} janvier 2014 au 26 avril 2017 et Mme Maud ASCENT-GIBS pour la période du 27 avril 2017 au 28 octobre 2018, ont reçu notification de l'ouverture du contrôle par lettre du 30 janvier 2019 reçue le 1^{er} février 2019.

Le rapport d'instruction à fin d'observations provisoire a été déposé le 29 juin 2020. Il a été délibéré le 23 juillet 2020 et envoyé aux ordonnateurs concernés, ainsi qu'au président de la collectivité territoriale de Saint Martin, le 9 octobre 2020, qui en ont accusé réception selon le calendrier suivant : Mme Pascale ALIX-LABORDE, le 9 octobre 2020, M. Daniel GIBS le 13 octobre 2020, Mme Maud ASCENT-GIBS le 14 octobre 2020 et Mme Rosette LAKE-GUMBS le 14 octobre 2020.

Mme Pascale ALIX-LABORDE a adressé une réponse, par courrier, arrivée au greffe de la chambre territoriale des comptes le 15 décembre 2020. Les autres ordonnateurs concernés ainsi que le président de la collectivité territoriale de Saint-Martin n'ont pas répondu.

Dans sa séance du 21 janvier 2021, la chambre a formulé les observations définitives ci-après développées. Ce rapport a été communiqué à l'ordonnateur en fonction et aux précédents ordonnateurs. Ces destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitent, y apporter une réponse. Ces réponses auraient été annexées au rapport avant qu'il devienne public. Aucune réponse n'a été reçue dans le délai imparti.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de sa plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Il sera, ensuite, mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane et sera communicable à toute personne qui en ferait la demande.

1. UNE GOUVERNANCE PERFECTIBLE MAIS QUI S'EST AMELIOREE RECEMMENT

1.1 Des relations avec la collectivité de tutelle insuffisamment formalisées

La Caisse territoriale des œuvres scolaires de Saint-Martin a été créée par délibération de la collectivité territoriale du 1^{er} août 2007, référencée CT 2-6-2007. Il s'agit d'un établissement public administratif (EPA) de la collectivité, doté de la personnalité morale

et de l'autonomie financière. Elle s'est substituée à l'ancienne caisse des écoles de la commune de Saint-Martin.

Les caisses des écoles ont été instituées par l'article 15 de la loi du 10 avril 1867 et rendues obligatoires dans chaque commune par l'article 17 de la loi du 28 mars 1882 sur l'enseignement primaire obligatoire. La CTOS détient des compétences comparables aux caisses des écoles, c'est-à-dire l'intervention en faveur des élèves de l'enseignement du premier et du second degré dans tous les domaines de la vie scolaire (social, culturel, éducatif, sanitaire), dans l'enseignement public et privé. Elle a pour objectif de favoriser la fréquentation et la réussite scolaire.

Le statut de la CTOS a été révisé par délibération CT 3-5-2012 du 31 mai 2012. Il précise que la CTOS peut « *organiser et gérer la restauration scolaire [...], organiser et gérer les centres de vacances, développer les échanges inter-écoles, [...], organiser et faciliter l'accès des enfants à des ateliers périscolaires* ». L'activité de la CTOS porte sur deux domaines principaux : la gestion de la restauration collective des élèves des écoles, collèges et lycées publics ou privés, et les prestations d'animation pour les élèves en période périscolaire (avant la classe, entre midi et deux heures et après la classe) et de vacances. En outre, elle fournit, depuis 2017, des prestations de restauration pour d'autres organismes : gendarmerie, Croix-Rouge hollandaise, etc.

Aux termes des statuts, la caisse « *est administrée par un conseil d'administration et son président qui est assisté par un directeur* ». Le conseil d'administration est composé de 12 membres dont sept conseillers territoriaux, trois parents d'élèves, l'inspecteur de l'éducation nationale et le représentant du recteur, ces deux derniers sans voix délibérative.

Le président de la caisse est élu au sein du conseil d'administration. Il est le représentant légal et l'ordonnateur de la CTOS ; il est chargé d'exécuter le budget et de s'assurer du bon fonctionnement du service. Il nomme le directeur et peut mettre fin à ses fonctions. Il est seul chargé de l'administration, peut prendre des décisions réglementaires concernant le personnel, à objet collectif ou individuel (nomination, avancement, sanction, recrutement, et licenciement, etc.).

Le directeur assure, sous l'autorité du président, le fonctionnement de la CTOS. Il participe aux réunions du conseil d'administration. Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration et assure la direction des services.

La présidence du conseil d'administration a été assurée par Mme Rosette LAKE-GUMBS jusqu'en 2017. A la suite des élections du 26 mars 2017, Mme Maud ASCENT-GIBBS lui a succédé, le 27 avril 2017. Depuis le 29 octobre 2018, c'est Mme Pascale ALIX-LABORDE qui exerce la présidence du conseil d'administration.

Dès sa prise de fonction, Mme ASCENT-GIBBS a fait réaliser un audit par le cabinet Genesis, conseil de la collectivité, qui s'est déroulé sur place du 6 au 21 juin 2017. Le rapport a été remis le 7 juillet 2017.

La CTOS et la collectivité de Saint-Martin ont établi un contrat d'objectif et de moyens, pour les années 2018 à 2020, qui « *vise à identifier les conditions dans lesquelles la Collectivité apporte son soutien financier aux moyens mis en œuvre par la CTOS pour mettre en œuvre ses missions de service public* ». Dans ce contrat, « *la CTOS s'engage sous sa responsabilité à mettre en œuvre le programme défini en annexe à la présente*

convention ». La CTOS s'engage à fournir trimestriellement à la collectivité la consommation des crédits et à proposer des actions correctrices en cas d'écart par rapport aux prévisions, et à fournir un rapport annuel d'activité. La CTOS s'engage à établir la liste des activités périscolaires et extrascolaires avec le nombre d'équivalents temps-plein (ETP) consacré. Elle s'engage également à présenter à la collectivité un tableau de l'effectif cible réparti par activité et par position statutaire. Ce contrat très succinct ne mentionne pas des points importants comme les conditions d'utilisation des biens de la collectivité mis à disposition de la CTOS.

Recommandation n° 1 : Enrichir la convention d'objectifs et de moyens en y intégrant les installations et les moyens humains mis à disposition de la CTOS par la collectivité de Saint-Martin (COM).

1.2 Une activité qui s'est diversifiée

1.2.1 La restauration, activité principale

1.2.1.1 *La quantité de rationnaires a subi de grandes variations depuis 2017*

La CTOS produit environ 450 000 repas par an en conditions normales. Depuis 2017, des événements exceptionnels ont perturbé la production de repas. Le cyclone de septembre 2017 a interrompu la production de repas qui a chuté de 41 % sur l'année. En 2019, la grève de trois mois, de janvier à mars 2019, a affecté également la production de repas. Enfin, la crise épidémique de COVID 19 a perturbé son fonctionnement en 2020.

Tableau n° 1 : Nombre de repas servis aux élèves de l'enseignement scolaire (par année civile)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020*
Elémentaire payant	402 844	428 809	430 835	254 566	382 382	299 276	nc
Repas servis aux enfants gratuitement	2 565	0	0	344	328	0	nc
Collège payant	5 227	3 142	4 489	2 677	6 892	29 393	nc
Total rationnaires	410 636	431 951	435 324	257 587	389 602	328 669	270 997
Personnel titulaire/enseignant (gratuit)	29 851	33 690	38 195	22 468	40 665	0	0
Personnel titulaire/enseignant (tickets)	771	744	535	204	789	0	0
Total repas servis	441 258	466 385	474 054	280 259	431 056	328 669	270 997
<i>Evolution annuelle</i>		6 %	2 %	-41 %	54 %	-24 %	NS
Total repas payants	408 842	432 695	435 859	257 447	390 063	328 669	270 997
<i>Evolution annuelle</i>		6 %	1 %	-41 %	52 %	-16 %	NS

* données enregistrées au 30 octobre 2020

NC : non communiqué

Source : CTOS

1.2.1.2 *La diversification en dehors des rationnaires scolaires des écoles publiques est profitable*

La CTOS a entrepris en 2016 de proposer ses prestations en dehors du champ scolaire public afin de rentabiliser ses installations et d'augmenter ses ressources. La caisse approvisionne ainsi une grande partie des écoles privées de Saint-Martin, des crèches, des

établissements pour personnes âgées et, durant la période de confinement, les personnes âgées nécessiteuses pour le compte de la collectivité. Elle a également obtenu, pour des périodes limitées, le marché de la Croix-Rouge pour la distribution de repas dans les écoles de la partie hollandaise et le marché des services aux armées. Cette initiative a été profitable puisqu'elle a rapporté en moyenne, sur la période 2017-2019, entre 20 et 30 % des ressources globales de la restauration.

1.2.1.3 L'activité effective de la CTOS a été maintenue pendant la période de confinement liée à la COVID 19

L'activité de la CTOS n'a pratiquement pas cessé durant la période de confinement qui a été ordonnée le 16 mars 2020. La CTOS s'est arrêté de fonctionner durant la semaine du 16 au 23 mars, puis les activités ont repris pour l'alimentation des crèches et des personnes âgées et handicapées nécessiteuses, dont la liste a été établie par la collectivité de Saint-Martin (pôle « *Solidarité, famille* »). Des repas ont été servis dans les réfectoires qui accueillaient les enfants du personnel soignant. Les militaires temporairement présents sur Saint-Martin ont également été approvisionnés par la CTOS, pendant près d'un mois.

A compter du 18 mai 2020, la restauration scolaire proprement dite a progressivement redémarré, avec les classes de CP, CE et CM2 à l'école primaire et certaines classes de collège. A compter de début juin, les activités de restauration scolaire ont repris avec un nombre restreint de rationnaires, en moyenne de 364 élèves et de 206 enseignants par jour. Sur cette période, 126 militaires ont aussi bénéficié de la restauration collective. La visite sur place a conduit à constater que les mesures barrières étaient scrupuleusement respectées dans les réfectoires. L'ensemble des repas a été facturé aux bénéficiaires, selon un tarif variant de 5,5 € à 8 € par repas.

Les repas cuisinés mais non consommés sont livrés à l'association caritative « Le manteau de Saint-Martin », association reconnue d'utilité publique qui vient en aide aux personnes ou familles en grande difficulté sociale.

1.2.2 Les activités périscolaires et extrascolaires

Les activités en dehors de la période scolaire sont organisées selon le projet éducatif territorial (PEdT). Ce projet est un « outil de collaboration locale qui peut rassembler, à l'initiative de la collectivité territoriale, l'ensemble des acteurs intervenant dans le domaine de l'éducation », dont la circulaire n°2013-036 du 20 mars 2013 précise les objectifs et les modalités d'élaboration. Le PEdT en cours porte sur les années 2019 à 2022 et a été présenté aux associations le 21 juin 2019.

Le temps « hors scolaire » est décomposé en deux parties. Le temps « périscolaire » est défini comme la période d'accueil du matin avant la classe (7 h 00-7 h 50), du temps méridien (11 h 30-13 h 20) comprenant un temps de restauration, et la période de l'accueil du soir immédiatement après la classe (études surveillées, activités culturelles ou sportives, garderie, entre 16 h 00 et 17 h 00). Le temps « extrascolaire » est défini comme le temps durant lequel un encadrement est proposé aux enfants, en soirée après le retour de l'enfant à son domicile, le mercredi (8 h 00-12 h 00) ou le samedi après la classe, le dimanche, les jours fériés et durant les vacances scolaires.

Au total, sur les 5 472 élèves des écoles publiques en 2014, 3 614 faisaient l'objet d'une prise en charge au titre de la restauration scolaire, soit 66 %, et 949 faisaient l'objet d'une prise en charge pour le périscolaire avant et après la classe, soit 17 %, répartis ainsi qu'il suit :

Tableau n° 2 : Types de prise en charge des élèves scolarisés en 2014 (en nombre d'élèves)

	Moins de 6 ans			Plus de 6 ans		
Période de prise en charge	Effectif pris en charge	Effectif scolarisé	Taux de prise en charge	Effectif pris en charge	Effectif scolarisé	Taux de prise en charge
Midi, de 11 h 30 à 12 h 50	1 427	1 908	75 %	2 187	3 563	61 %
Soir, de 15 h 00 à 16 h 00	350	1 908	18 %	599	3 563	17 %
Mercredi, de 10 h 00 à 11 h 00	350	1 908	18 %	599	3 563	17 %

Source : Collectivité de Saint-Martin, PEdT

En 2019, sur les 3 729 élèves des écoles publiques, l'objectif était de 2 861 élèves pris en charge au titre de la restauration scolaire, soit 76 %, et de 1 244 élèves pris en charge pour le périscolaire avant et après la classe, soit 33 %, répartis ainsi qu'il suit :

Tableau n° 3 : Types de prise en charge des élèves scolarisés en 2019 (objectifs)

	Moins de 6 ans			Plus de 6 ans		
Période de prise en charge	Effectif pris en charge	Effectif scolarisé	Taux de prise en charge	Effectif pris en charge	Effectif scolarisé	Taux de prise en charge
Matin, de 7 h 00 à 7 h 50	330	1 311	25 %	604	2 414	25 %
Midi, de 11 h 30 à 12 h 50	1 053	1 311	80 %	1 808	2 414	75 %
Soir, de 15 h 00 à 16 h 00	439	1 311	34 %	805	2 414	34 %
Mercredi, de 10 h 00 à 11 h 00	414	1 311	32 %	805	2 414	34 %

Source : Collectivité de Saint-Martin, PEdT

Pour les activités périscolaires avant et après la classe, selon le décret n° 2016-1051 du 1^{er} août 2006, la norme d'encadrement est d'un animateur pour 14 enfants âgés de moins de six ans et d'un animateur pour 18 enfants âgés de six ans ou plus.

Les estimations du PEDT pour 2019 sont supérieures aux chiffres de 2014. En janvier 2020, en réalité, seuls 600 à 650 enfants ont été pris en charge dans le cadre du temps périscolaire. Le PEDT anticipe une augmentation de la fréquentation, malgré l'augmentation des tarifs. L'objectif est d'inscrire en périscolaire et extrascolaire un tiers de l'effectif de rationnaires.

La CTOS a choisi d'externaliser au maximum ces prestations, sa stratégie étant d'employer les agents en place et de déléguer à des associations les prestations qui ne peuvent être accomplies par les agents en interne. Un marché a été lancé en janvier 2020. Trois offres sont parvenues à la CTOS mais une seule s'est révélée régulière, c'est-à-dire conforme administrativement à la procédure engagée.

1.2.3 Les équipements et leur gestion

1.2.3.1 *Des installations sont la propriété de la collectivité territoriale et mises à disposition sans convention*

La CTOS dispose d'une cuisine centrale, réalisée en 2011 par la société S en maîtrise d'ouvrage déléguée, pour un coût total de 6,75 M€, financé par la collectivité de Saint-Martin à hauteur de 2,25 M€ et par le fonds européen de développement régional (FEDER) à hauteur de 4,5 M€. La COM met gratuitement à sa disposition cette installation de 1 116 m² et d'une capacité de 8 000 repas par jour.

Elle gère 14 sites : une cuisine centrale située à Grand-Case et 13 restaurants scolaires situés dans les différents quartiers de Saint-Martin. Les coûts annuels de fonctionnement des réfectoires ont été pris en charge par la COM jusqu'en 2019. A compter du budget 2020, la CTOS prend en charge ces dépenses. En l'absence de convention entre la CTOS et la collectivité de Saint-Martin, l'ensemble des charges doit être assumé par la collectivité qui en demeure formellement l'exploitante.

La CTOS n'opère pas de liaison froide (livraison de plats surgelés) mais seulement une liaison chaude. Elle ne disposait pas de camion réfrigéré, pourtant nécessaire, notamment pour la livraison des desserts. Ces derniers faisaient l'objet d'une livraison en bacs réfrigérés jusqu'à ce que le service vétérinaire exige le transport par camion réfrigéré, après un contrôle en décembre 2019. La CTOS a signé un contrat de location d'un véhicule réfrigéré pour la période du 2 mars au 7 juillet 2020, prolongé par la suite du 2 novembre au 20 décembre 2020.

1.2.3.2 *L'absence de gestion automatisée des stocks*

La cuisine centrale est équipée de quatre chambres froides (deux négatives, deux positives), d'une chambre de décongélation et d'une réserve sèche (le magasin). Sur les deux chambres froides négatives, une seule fonctionnait de 2014 à 2019 (chambre négative) mais est tombée en panne en février 2020. En raison du non fonctionnement des chambres froides négatives, les livraisons s'effectuent tous les jours depuis février et les produits frais sont cuisinés dans la matinée. Il en résulte que le magasin ne dispose pas d'un stock important de marchandises : seules sont entreposées les marchandises non périssables (boîtes de conserve, riz, pâtes, etc.), en quantité limitée. La maintenance avait été confiée à la société A, par contrat du 25 février 2016, résilié de manière anticipée par la CTOS en 2018, compte tenu de la persistance de nombreuses pannes non réparées. La chambre froide a été réparée. Un mandat de 12 329 €, correspondant à la facture du prestataire en date du 22 septembre 2020, a été émis le 31 octobre 2020.

La passerelle d'accès au service depuis le parking situé derrière le bâtiment est très endommagée et dangereuse pour les agents et les visiteurs. Il appartient à la collectivité, propriétaire, de régler ce problème, les matériaux ayant déjà été commandés par la CTOS.

Le stock ne fait pas l'objet d'un suivi informatisé. L'inventaire des marchandises stockées est effectué une fois par semaine, manuellement. Un logiciel intégré de gestion de la restauration collective, dénommé « Salamandre », comprenant une gestion de stock a été acquis par la société S au moment de la mise en place de l'équipement. Cependant, il n'a jamais été opérationnel car il n'a pas été installé. Un devis pour remettre en état le logiciel, procéder à son installation et à la formation du personnel a été demandé, avec une proposition chiffrée par le prestataire, la société G, à 14 900 €, le 8 août 2019. Un bon de

commande a été émis le 20 octobre 2020 pour un montant de 13 200 € TTC pour des prestations devant être réalisées avant la fin du premier trimestre 2021.

L'absence de logiciel ne permet pas d'adapter en continu la commande et la livraison des marchandises. Ainsi, par exemple, pour 120 kg de poulet commandés par bon de commande, le bon de livraison du 17 juin 2020 fait état de 130 kg mais aucune pesée n'a été réalisée. Le suivi des flux de marchandises n'est donc pas fiable.

Les installations ne sont pas sécurisées. Deux clés permettent d'ouvrir le magasin : l'une conservée par le magasinier dans un local non sécurisé (bureau du magasinier), l'autre détenue par le directeur de la CTOS. La clé du magasinier est accessible à ses collègues chargés de la livraison (trois agents y compris le magasinier s'occupent de la livraison et du stockage des marchandises) ainsi qu'à tous les agents et visiteurs éventuels.

Les flux de marchandises sont suivis de la manière suivante :

- le bon de commande est établi par le service financier ;
- un document de synthèse dénommé « demande de facture pro-forma », valant bon de commande pour le fournisseur, est établi et transmis au magasinier ;
- à réception de la marchandise, le magasinier vérifie les caractéristiques des produits réceptionnés et procède au stockage ; une balance est mise à disposition mais peu utilisée ;
- un bon de sortie du magasin est établi à chaque demande du chef cuisinier ;
- l'inventaire général est effectué le vendredi.

Cette insuffisante rigueur rend aisés les vols de marchandise, dans les chambres froides et de décongélation ainsi que dans l'espace de liaison entre la cuisine et la réserve sèche.

Pour sécuriser la gestion des marchandises, la direction a mis en place une politique de flux tendus (réduction des stocks) et a décidé de renforcer la sécurité des locaux. Les serrures sont changées régulièrement (deux fois dans l'année au minimum). Un devis pour des caméras a été établi pour une somme de 13 380 €. Les travaux ont été réalisés en 2020.

1.2.3.3 La nouvelle direction a supprimé les voitures de service

La CTOS disposait de deux voitures de service : une pour la présidente et une pour un autre élu du conseil d'administration. Dans un souci de rationalisation des dépenses, la nouvelle présidente de la CTOS a résilié le contrat de location de longue durée des véhicules dès début décembre 2018, à la suite de la mise en place de la nouvelle direction et de l'avis de la CRTC.

Recommandation n° 2 : Informatiser la gestion des stocks.
--

1.3 Des règles sanitaires prises en compte depuis peu

La CTOS, comme tous les établissements qui préparent, transforment, manipulent ou entreposent des produits d'origine animale ou des denrées en contenant et qui commercialisent ces produits auprès d'autres établissements, est soumise à l'obligation d'agrément sanitaire. Cet agrément est délivré conformément à la réglementation

européenne issue du « paquet Hygiène », notamment le règlement (CE) n° 178/2002 qui édicte les principes généraux du corpus réglementaire et précise les responsabilités des exploitants du secteur alimentaire, en matière de sécurité des denrées, de traçabilité et de gestion des non conformités. Le règlement (CE) n° 852/2004 relatif à l'hygiène des aliments exige, entre autres dispositions, la mise en place de procédures fondées sur les principes HACCP (analyse des risques et maîtrise des points critiques). L'arrêté ministériel du 8 juin 2006 précise, quant à lui, la procédure d'agrément et la composition du dossier d'agrément.

L'inspection réalisée le 26 juin 2018 par le ministère de l'agriculture a relevé de nombreux dysfonctionnements, notamment :

- des conditions de transport inadaptées des préparations froides, dans des glacières qui ne permettent pas le maintien des températures réglementaires,
- le non fonctionnement de trois chambres froides sur quatre,
- du givre dans celle qui fonctionnait encore,
- la présence de cartons et de poussières dans la chambre froide,
- un dysfonctionnement en termes de méthodes : autocontrôles non satisfaisants, absence de transmission des résultats et des actions correctives au ministère de l'agriculture.

Le rapport de l'inspection juge la maîtrise des risques sanitaires « insuffisante » et a demandé des mesures correctrices, sous peine de sanctions.

Les rapports suivants, du 15 octobre 2018, concernant la cuisine centrale et le lycée de la Cité scolaire comportent les mêmes observations. Le préfet (direction de l'agriculture) a mis en demeure la CTOS de prendre les mesures correctrices avant le 1^{er} décembre 2018. La CTOS a répondu, le 30 novembre 2018, qu'elle avait pris différentes mesures pour mieux maîtriser le risque sanitaire, comme l'acquisition de plaques eutectiques¹, mais que la solution d'un camion réfrigéré était inenvisageable à court terme, compte tenu des difficultés budgétaires. Elle a demandé le « sursis à poursuites ». La mise en demeure des services vétérinaires a été partiellement levée, sauf pour le transport. La CTOS loue donc un camion frigorifique, ainsi qu'il a été indiqué plus haut.

2. LA SITUATION FINANCIERE EST TENDUE MAIS S'AMELIORE

2.1 La fiabilité des comptes

2.1.1 Des produits peu lisibles dans les comptes jusqu'en 2020

Des erreurs d'imputation entre les comptes 70 « *Produits des services et du domaine* » et 74 « *Dotations et participations* », et à l'intérieur du compte 70, ne permettent pas de distinguer le produit des ventes opérées par la CTOS des subventions de ses partenaires. Corrigé des erreurs d'imputation, les recettes en provenance de la caisse d'allocation

¹ Plaque eutectique : plaque accumulatrice de froid ou de chaud constituée d'une matière qui fond ou qui se solidifie à température préétablie, selon la composition du mélange qui la constitue.

familiales (CAF) et de l'Agence de service et de paiement (ASP) relatives au domaine du périscolaire, au compte 748 « *Autres attributions et participations* », sont les suivantes :

Tableau n° 4 : Chapitre 74 « *Dotations et participations* », corrigé des erreurs d'imputation (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
COM de Saint-Martin	8 459 700,00	8 452 360,00	8 000 000,00	9 546 000,00	9 677 448,00	8 500 000,00
<i>dont subv. de fonctionnem</i>	<i>8 000 000,00</i>	<i>8 202 360,00</i>	<i>8 000 000,00</i>	<i>9 546 000,00</i>	<i>9 677 448,00</i>	<i>8 500 000,00</i>
<i>dont contrib. aux act. périsc.</i>	<i>459 700,00</i>	<i>250 000,00</i>				
CAF	636 916,58	837 130,28	864 741,43	920 222,72	329 836,82	732 939,76
ASP	0,00	0,00	428 580,00	412 290,00	316 620,00	375 030,00
FNCTC (compensation)	0,00	107 827,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres	0,00	5 302,12	148,14	174,80	133,94	188,91
Total	9 096 616,58	9 402 619,40	9 293 469,57	10 878 687,52	10 324 038,76	9 608 158,67

Source : chambre territoriale des comptes, grand livre des comptes.

2.1.2 Certaines charges non inscrites ou non rattachées au bon exercice

2.1.2.1 Le non rattachement des charges à différents exercices

L'établissement a mandaté en 2017, des dépenses de 2016, sans rattachement, notamment sur le chapitre 657 « *Subventions de fonctionnement versées* », au titre des versements pour les prestations des associations intervenant dans le domaine du périscolaire.

Une somme de 217 104 € était due à l'URSSAF (risque famille) au titre de l'année 2017. La CTOS ne l'a pas inscrite en 2017 et, lors de l'examen du compte administratif de 2018 par la chambre régionale des comptes, cette dernière a constaté que la CTOS ne l'avait pas non plus inscrite au compte administratif 2018, au compte 67 « *Charges exceptionnelles* ».

Une somme de 216 057 € était due à l'URSSAF au titre de l'année 2018. Cette dernière somme n'a été mandatée qu'en 2019 et non rattachée à 2018. La CTOS n'a pas non plus rattaché à l'exercice 2018 une charge de 182 262 € correspondant aux charges patronales dues à l'URSSAF. Ces sommes ont été payées sur 2019, sans rattachement.

Concernant les charges sociales, la situation est en voie de régularisation, les charges ayant été mandatées. Le paiement dépend de l'état de la trésorerie, la CTOS ayant obtenu de la CNRACL et de l'URSSAF un étalement des échéances.

La CTOS n'a pas procédé au rattachement des charges d'alimentation. Les factures reçues en 2018 et mandatées en 2019, sans rattachement, se sont élevées au total de 99 084,10 €. Pour l'année 2020 (factures de 2019), la somme est de 73 345,80 €.

Recommandation n° 3 : Rattacher les titres et les mandats à l'exercice au cours duquel les opérations ont été engagées.

2.1.2.2 *L'absence d'inscription des admissions en non-valeurs et des provisions*

Au vu des restes à recouvrer, une inscription de 20 000 € pour les admissions en non-valeur, aurait dû être réalisée au chapitre 65 « *Autres charges de gestion courante* » en 2018. Le mandat n'a pas été réalisé en 2018. Il en est de même pour les dotations aux provisions pour litige pour un montant de 9 500 €.

La CTOS ne provisionne pas tous les risques liés aux litiges en cours. Elle avait provisionné, en réponse à l'observation de la chambre, 9 000 € au budget primitif 2019. En revanche, elle n'a pas provisionné le risque lié au litige apparu en 2019, relatif au non renouvellement de 16 agents contractuels. Ce risque peut être valorisé à 50 000 €.

Recommandation n° 4 : Constituer les provisions nécessaires à la couverture des risques identifiés.

2.1.3 Des anomalies au bilan

2.1.3.1 *L'inscription des variations de stocks*

La CTOS ne dispose pas de comptabilité de stock alors qu'elle gère les marchandises qui arrivent dans la cuisine centrale. Elle devrait inscrire des entrées et des sorties de stocks de marchandises et, à l'issue de l'inventaire de fin d'année, les variations des stocks de marchandises au compte 603 « *Variation des stocks* », en débit ou en crédit selon que le stock final est inférieur ou supérieur au stock initial, ce qui modifie le résultat comptable.

2.1.3.2 *La mise à jour de l'inventaire et de l'actif*

La CTOS possède un certain nombre d'équipements de cuisine mais ils ne sont pas inventoriés et ils ne sont pas comptabilisés à l'actif de son patrimoine.

L'actif de la CTOS ne comprend pas les bâtiments de la cuisine centrale, ni les équipements des cuisines des réfectoires : marmites, fours, salles de congélation, bacs de livraison, etc. Tous ces équipements appartiennent à la COM (avec un financement de la COM et de la société S).

Recommandation n° 5 : Tenir une comptabilité des stocks
Recommandation n° 6 : Réaliser un inventaire et mettre à jour l'état de l'actif en inscrivant les équipements et leur amortissement dans les comptes

2.2 L'analyse financière

Les budgets primitifs de 2017 à 2019 de la CTOS ont été déferé à la chambre territoriale des comptes par le préfet, sur le fondement de l'article L.O. 6362-4 du code général des collectivités territoriales (budget non équilibré).

2.2.1 Les recettes propres diminuent alors que les subventions augmentent

2.2.1.1 Présentation générale

Les ressources d'exploitation sont composées des ventes de repas aux enfants rationnaires de cantines scolaires, des ventes de repas aux organismes extérieurs et des ventes de prestation d'accueil périscolaire pour les enfants scolarisés. Le chapitre « *Dotations et participations* » est essentiellement alimenté par la subvention versée par la collectivité de Saint-Martin à la CTOS.

Tableau n° 5 : Produits de gestion (montants en euros)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources d'exploitation	1 647 303	1 739 597	2 126 038	1 308 527	1 672 472	1 192 484	-6,3 %
Dotations et participations	9 096 617	9 583 597	9 293 470	10 878 688	10 186 609	9 608 159	1,1 %
Produits de gestion	10 743 919	11 323 194	11 419 508	12 187 215	11 859 081	10 800 643	0,1 %

Source : chambre territoriale des comptes, à partir du logiciel ANAFI regroupant les données de la direction générale des finances publiques

2.2.1.2 Le produit de la vente de repas a baissé mais les mesures prises devraient redynamiser la recette

La vente des repas constitue actuellement la part la plus importante (environ 80 %) des recettes d'exploitation. Après une baisse de 34 % en 2017 en raison de la baisse de fréquentation due au cyclone Irma, la vente des repas aux rationnaires scolaires a repris. Cependant, la vente de repas aux autres organismes (Croix-Rouge hollandaise, gendarmerie) a baissé en 2018 et en 2019 par rapport en 2017, notamment en raison des grèves qui ont désorganisé le service à la fin de l'année 2018 et au début de 2019.

Tableau n° 6 : Produit de la vente de repas (en euros)

Compte	Intitulé	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Budget 2020
7067	Rationnaires scol. et péri-scolaires	1 578 565	1 533 153	1 492 632	985 695	1 128 687	1 010 028	1 334 000
70882	Clients extérieurs			343 256	303 803	539 110	259 725	350 000
Total		1 578 565	1 533 153	1 835 888	1 289 498	1 667 796	1 269 753	1 684 000

Nota : le montant du compte 7067 comprend les recettes du périscolaire à hauteur de 60 000 à 65 000 € par an ; pour l'année 2020, le montant est celui du compte 70688 (modification de nomenclature par la CTOS).

Source : comptes de gestion et BP 2020 (provisoire)

Les produits de la vente de repas aux rationnaires scolaires des écoles publiques sont en diminution régulière depuis 2014. La baisse, de 2014 à 2019, atteint 36 %. Elle est de 20 % pour la vente de repas, incluant les ventes aux établissements privés et aux autres établissements.

La CTOS a procédé, à la suite à l'avis de la chambre territoriale des comptes n° 2019-0122 du 15 octobre 2019, à une augmentation des tarifs de la restauration scolaire. Cette augmentation a été décidée par la délibération du conseil d'administration du 18 octobre 2019, pour une application à compter du 1^{er} janvier 2020. La chambre avait préconisé d'augmenter les tarifs de la restauration scolaire de 1 €, d'instaurer une dégressivité des tarifs et de supprimer la gratuité des repas pour les agents, pour une recette supplémentaire annuelle estimée à 390 000 € pour le premier point et de 195 000 € pour la gratuité des repas. La CTOS n'a pas complètement suivi les recommandations mais a tout de même augmenté les tarifs pour aboutir à la grille tarifaire suivante :

Tableau n° 7 : Tarifs de la restauration scolaire (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Revenu de 0 à 9 600 € par an	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,80
Revenu de 9 601 à 18 000 € par an	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,90
Revenu supérieur à 18 000 € par an	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	4,00
Etablissements de 2 nd degré et établissements privés	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	5,00

Source : CTOS

La CTOS a aussi suivi les recommandations de la chambre en supprimant la gratuité des repas pour les agents à compter du 7 novembre 2019, soit juste après la décision du conseil d'administration du 4 novembre 2019. Selon la CTOS, « depuis le 3 février 2020, la CTOS garantit la confection de repas au bénéfice du personnel territorial pour répondre à deux problématiques : le retrait du dispositif de chèques-déjeuner ; la limitation des repas gratuits aux seuls agents qui assurent la confection des repas. A titre d'information, près de 200 agents de la collectivité et de la CTOS se restaurent, moyennant l'achat d'un ticket de cantine d'une valeur de 5,50 €. La recette escomptée est de 154 000 € sur une base de 140 jours » (rapport du débat d'orientation budgétaire pour 2020). Antérieurement à cette décision, le nombre de repas servis gratuitement au personnel était d'environ 10 % du total des repas servis.

Cette augmentation des tarifs est susceptible d'avoir des conséquences sur la fréquentation de la cantine. Selon la collectivité, « l'augmentation des tarifs a eu pour conséquence une diminution du nombre de rationnaires. En effet, ce sont environ 3 200 repas qui sont produits quotidiennement contre 3 900 avant la révision des tarifs » (rapport d'orientation budgétaire 2020). Le tarif moyen est relativement élevé puisqu'au niveau national, le coût de la cantine par repas est en moyenne de 2,70 € pour les enfants de primaire et de 3,30 € pour les élèves scolarisés au collège et au lycée. Cependant, tant que les surcoûts persistent, le niveau des tarifs qui est encore loin de couvrir le coût de revient ne peut plus être abaissé au regard des charges de fonctionnement importantes de la CTOS.

2.2.1.3 Le produit des prestations d'accueil périscolaire reste faible

Les recettes des prestations d'accueil du périscolaire se situent à un niveau faible, puisque comprises chaque année entre 60 000 € et 65 000 €. Dans son premier avis du 9 juillet 2019 relatif au budget primitif 2019, la CTC indiquait : « la CTOS doit augmenter le tarif des prestations périscolaires ; que les recettes de l'accueil périscolaire, fixées à 50 € par année et par enfant, représente une somme dérisoire pour la caisse ; qu'une tarification à 25 € par mois et par enfant, comme cela se fait ailleurs, dans certaines communes de

Guadeloupe par exemple, permettrait dans un premier temps, une augmentation des recettes de 200 000 € en année pleine ».

Le conseil d'administration de la CTOS a suivi les recommandations de la chambre et, par délibération du conseil d'administration du 5 novembre 2019, a fixé les nouveaux tarifs applicables au 1^{er} janvier 2020, en instaurant une progressivité selon les revenus. Le tarif est de 20 € par mois pour les parents dont les revenus sont inférieurs à 800 €, de 23 € pour la tranche de revenus de 801 à 1 500 €, et de 25 € pour la tranche supérieure à 1 501 €. On rappellera que, pendant de nombreuses années, le tarif était de 10 € par an.

2.2.1.4 Le produit des subventions est en augmentation constante

Les principales subventions sont la subvention de la collectivité, d'une part, et la « *Prestation accueil et restauration scolaire* » (PARS), d'autre part, versée par la caisse d'allocations familiales de Guadeloupe (CAF).

La subvention de la collectivité de Saint-Martin représente 83 % des recettes totales. Alors même qu'elle a augmenté, en base annuelle, de 745 000 € entre 2014 et 2018, elle ne couvrait en 2018 que 95 % des charges de personnel contre 100 % en 2014. Elle est octroyée selon les modalités définies dans la convention d'objectifs et de moyens établie entre la CTOS et la COM au titre des années 2018-2019 et 2020. En 2019, la subvention de la COM a atteint 8 500 000 €. En 2020, le montant prévu est en augmentation de 450 000 €, porté à 8 950 000 €.

Les établissements scolaires situés dans un département d'outre-mer reçoivent de la CAF la PARS, destinée à compenser le coût du repas pour l'établissement. La subvention versée par la CAF est (élémentaire, collège et lycée) de 2,11 €, de 1,91 € et de 0,30 € par rationnaire, sur une base de 137 jours par an. La PARS est versée trimestriellement à la CTOS. Le montant perçu en 2019 s'est élevé à 732 939 €.

En 2020, le versement de la PARS subit des modifications liées à la crise de la Covid-19. Pendant toute la période de la crise sanitaire et tant que les établissements scolaires resteront fermés, la PARS sera versée directement aux familles ultramarines éligibles à l'allocation de rentrée scolaire, soit sous forme d'une aide financière, soit sous la forme d'une aide alimentaire directe. Le produit de la PARS diminuera donc sensiblement en 2020 en raison de ces nouvelles mesures. Il est évalué à un montant compris entre 450 000 et 500 000 € au titre de l'année 2020.

La collectivité territoriale de Saint-Martin a décidé de la gratuité des repas servis de mai à septembre. Un mécanisme de compensation est prévu pour neutraliser la perte de recettes pour la CTOS. Il n'est pas encore mis en œuvre.

La CTOS bénéficie également de subventions de l'Etat, versées au titre du PEDT et des activités périscolaires. La CTOS a perçu une somme totale de 691 650 € en 2019.

2.2.2 Après une augmentation forte jusqu'en 2016, les charges se réduisent

Les charges de fonctionnement sont constituées, en 2018, à 89 %, des charges de personnel et, à 11 %, des charges à caractère général, contre des proportions, respectivement, de 82 % et de 18 % en 2014. La relativement faible augmentation des charges sur la période masque de grandes disparités dans leur évolution.

Tableau n° 8 : Charges de gestion (montants en euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Variation annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 901 232	1 718 622	1 946 398	1 375 339	1 306 349	1 054 257	-11,1 %
Charges de personnel	9 141 157	9 631 353	9 973 685	10 441 493	10 376 045	9 636 802	1,1 %
Subventions de fonctionnement	63 346	185 615	109 966	106 441	0	0	-100,0 %
Autres charges de gestion	0	3 761	0	0	20 000	0	
Charges de gestion	11 105 735	11 539 350	12 030 049	11 923 273	11 702 394	10 691 059	-0,8 %

Source : chambre territoriale des comptes, à partir du logiciel ANAFI regroupant les données de la direction générale des finances publiques

2.2.2.1 Des charges de personnel en réduction après une forte augmentation

Les charges de personnel ont augmenté de près de 15 % de 2014 à 2017, soit une dépense annuelle majorée de 1,3 M€ en 2017 par rapport à celle de 2014. L'année 2017 prend aussi en compte les rappels de primes de 2016 versés sur la paie de janvier 2017. En 2018, les charges ont été contenues en raison de la fin de certains contrats liés aux activités périscolaire et extrascolaire. Les décisions prises en matière d'instauration des primes par la délibération n° 10-2016 du conseil d'administration de la CTOS, prise à l'occasion de sa séance du 30 mai 2016, ainsi que les taux de primes adoptés sont lourds de conséquences puisque le régime indemnitaire représente un coût annuel estimé à 550 000 €.

2.2.2.2 Un effort très significatif sur les charges à caractère général depuis 2017

Les charges à caractère général ont sensiblement baissé depuis 2017, par une rationalisation des dépenses. Les contrats de maintenance inutiles ont été stoppés (montant divisé par quatre), les achats en alimentation ont été ajustés (baisse de près de 40 % entre la période 2014-2016 et la période à compter de 2017) avec une réduction de plus de 500 000 € ; les achats de fournitures ont été divisés par deux.

Tableau n° 9 : Evolution des charges à caractère général (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges à caractère général	1 901 232	1 718 622	1 946 398	1 375 339	1 306 349	1 011 519	-11,9 %
<i>dont alimentation</i>	<i>1 370 602</i>	<i>1 257 563</i>	<i>1 348 467</i>	<i>824 257</i>	<i>833 895</i>	<i>676 984</i>	<i>-11,1 %</i>
<i>dont entretien et réparations</i>	<i>83 173</i>	<i>69 047</i>	<i>34 384</i>	<i>44 112</i>	<i>51 739</i>	<i>45 437</i>	<i>-11,4 %</i>
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	<i>5 229</i>	<i>5 444</i>	<i>5 524</i>	<i>56 499</i>	<i>71 847</i>	<i>67 805</i>	<i>66,9 %</i>
<i>dont autres services extérieurs</i>	<i>21 096</i>	<i>9 851</i>	<i>34 052</i>	<i>55 751</i>	<i>36 902</i>	<i>19 660</i>	<i>-1,4 %</i>
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	<i>139 458</i>	<i>127 441</i>	<i>155 809</i>	<i>95 591</i>	<i>79 396</i>	<i>72 146</i>	<i>-12,3 %</i>
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>75</i>	<i>0</i>	<i>23 242</i>	<i>1 121</i>	<i>NS</i>
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	<i>8 027</i>	<i>10 854</i>	<i>25 959</i>	<i>25 890</i>	<i>3 785</i>	<i>85</i>	<i>-59,7 %</i>
<i>dont déplacements et missions</i>	<i>10 721</i>	<i>15 572</i>	<i>2 385</i>	<i>7 848</i>	<i>6 506</i>	<i>4 116</i>	<i>-17,4 %</i>
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	<i>23 922</i>	<i>33 744</i>	<i>32 305</i>	<i>23 858</i>	<i>39 863</i>	<i>12 359</i>	<i>-12,4 %</i>

Source : compte de gestion

Faute de suivi de la gestion jusqu'en 2017, la CTOS payait des charges indues très importantes. La remise en ordre depuis 2017 a permis à l'établissement de faire face aux crises qu'il a dû subir. Cette rigueur doit être poursuivie et renforcée.

En 2014, pour 441 258 repas servis, les charges d'alimentation se sont élevées à 1,37 M€, alors qu'en 2018, pour 431 056 repas produits, soit un nombre presque équivalent, les charges d'alimentation ont été limitées à 0,83 M€. Cette différence de 540 000 € montre l'ampleur de la « déperdition » au sein de la CTOS sur les années 2014 à 2016.

2.2.3 Les résultats s'améliorent

Grâce à l'augmentation importante de la subvention de fonctionnement octroyée par la collectivité de Saint-Martin, la CTOS a pu retrouver une capacité d'autofinancement positive en 2017. La limitation des charges de gestion a permis à la CTOS de conserver cet équilibre malgré le retour de la subvention à un niveau moindre, en 2019. L'excédent brut de fonctionnement reste encore limité.

Tableau n° 10 : Capacité d'autofinancement (en €)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Produits de gestion (A)	10 743 919	11 323 194	11 419 508	12 187 215	11 859 081	10 800 643
Charges de gestion (B)	11 105 735	11 539 350	12 030 049	11 923 273	11 682 394	10 691 059
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-361 816	-216 156	-610 542	263 942	176 687	109 584
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-3,4 %</i>	<i>-1,9 %</i>	<i>-5,3 %</i>	<i>2,2 %</i>	<i>1,5 %</i>	<i>1,0 %</i>
+/- Résultat financier	0	0	0	-4 269	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	202 568	-2 074	-4 035	558	406 393	-15 847
CAF brute	-159 248	-218 230	-614 576	260 231	583 080	93 737
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-1,5 %</i>	<i>-1,9 %</i>	<i>-5,4 %</i>	<i>2,1 %</i>	<i>4,9 %</i>	<i>0,9 %</i>

- Dotations nettes aux amortissements	34 807	57 210	52 653	56 652	54 492	0
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	9 500	0
Résultat de fonctionnement	-194 055	-275 439	-667 229	203 580	409 968	93 737

Source : logiciel ANAFI (juridictions financières) d'après les comptes de gestion, corrigés par la chambre

Le résultat de fonctionnement est déterminé par la capacité d'autofinancement dont sont soustraites les dotations aux amortissements et aux provisions.

A la clôture de l'exercice 2013, le résultat était de 620 830,57 €. Il s'est rapidement dégradé jusqu'en 2016. Il est redevenu positif en 2017. Le résultat de 2018 s'explique aussi par le versement des indemnités d'assurance perçues après le passage du cyclone Irma. Le résultat est très fragile dans la mesure où il dépend pour le moment essentiellement de la volonté de la collectivité de maintenir un niveau élevé de la subvention.

La crise sanitaire de la Covid-19 a entraîné une importante perte de recettes en 2020, évaluée à 65 000 € sur la PARS, à 20 000 € sur les redevances du périscolaire, à 150 000 € sur les ventes de repas aux rationnaires scolaires, à 115 000 € sur les ventes de repas à l'extérieur, soit une perte totale de recettes évaluée à 350 000 €. La subvention de la COM vient en partie compenser cette perte de recettes et en partie aider la CTOS à réparer ses installations défaillantes. Hors convention, la maintenance des installations relève de la compétence de la collectivité, propriétaire des équipements.

3. BIEN QU'EN PROGRES, LA PERFORMANCE DU SERVICE RESTE INSUFFISANTE

3.1 Une performance économique faible en matière de restauration

3.1.1 Un coût de revient par repas (produit et servi) d'environ 20 € mais en baisse

L'évaluation des marges de manœuvre dont dispose la CTOS nécessite de connaître le coût de revient des repas servis. L'analyse présentée repose sur le calcul du total des charges consacrées uniquement à la fonction de confection et de service des repas, c'est-à-dire les charges du personnel affecté à la confection des repas, à la distribution et à la surveillance, les charges d'alimentation, les charges d'administration et les charges générales au prorata de la part d'activité de la CTOS consacrée à la restauration. Le total obtenu est divisé par le nombre de repas servis².

Le calcul a été fait sur l'année 2018, l'année 2019 ayant été perturbée par les grèves ayant entraîné une baisse du nombre de repas servis. Le cabinet G, mandaté par la CTOS en 2017, avait étudié le coût de revient de 2016 et avait obtenu le chiffre de 19,89 €. Pour 2018, le chiffre obtenu par la méthode indiquée est de 20,2 € par repas. La faible différence n'est pas significative d'une augmentation du coût de revient. En effet, en 2016, 40 000 repas ont été servis en plus. Au regard de la diminution des charges de la CTOS, le coût de revient est en baisse pour le même nombre de repas produits.

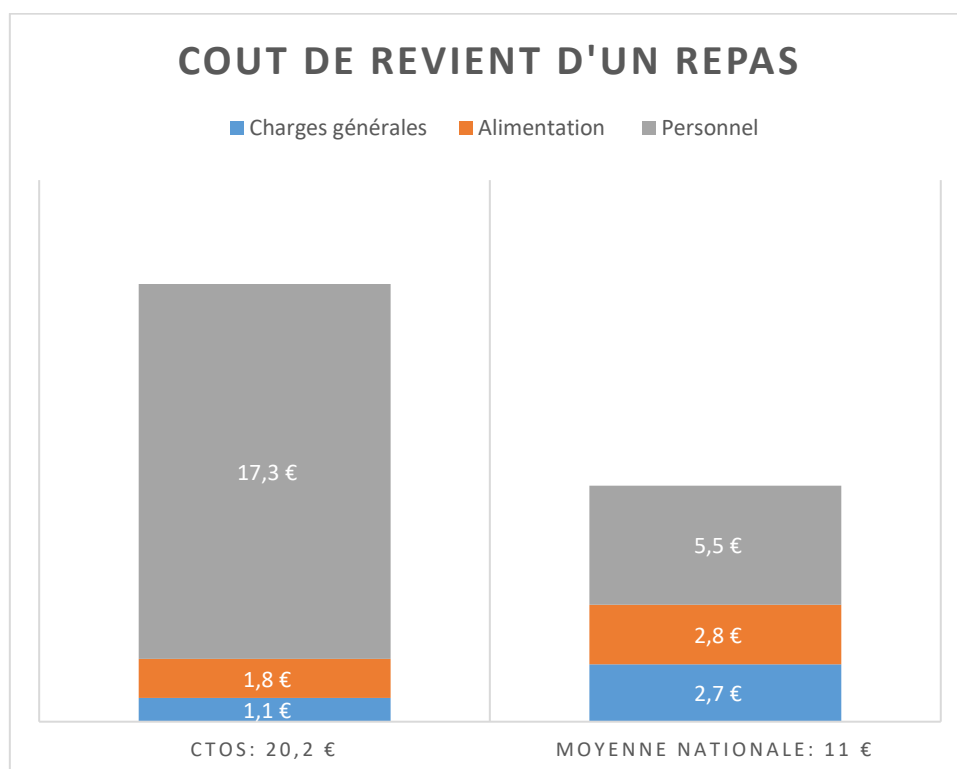
² Cf. annexe n° 1.

En 2019, si le nombre de repas produits avait été équivalent à celui de 2018, le coût de revient aurait été de 19,20 €, soit un euro de moins.

Ce calcul du coût de revient, tout comme les précédents calculs, ne prend pas en compte certaines dépenses assumées directement par la collectivité territoriale. Les charges d'eau et d'électricité des réfectoires (soit environ 35 000 € par an) ont été prises en charge par la COM jusqu'en 2019. L'amortissement de la construction de la cuisine centrale, soit environ 270 000 € par an, n'est pas non plus imputé sur le budget de la CTOS. Les charges de carburant sont également supportées par la COM. En prenant en compte ces coûts supplémentaires, le coût de revient par repas augmente de 1 € environ. La CTOS procède à l'installation de compteurs électriques dans les réfectoires, ce qui est de nature à permettre une meilleure connaissance des coûts.

Ce chiffre peut être comparé avec le coût moyen d'un repas servi au niveau national, de 11 €. Globalement, en France, le prix de revient d'un repas est compris entre 7 € et 13 € en moyenne ; 50 % du prix sert à couvrir les frais de personnel, administratifs et d'encadrement ; 25 % sont utilisés pour régler les aliments achetés, 14 % sont consacrés aux dépenses d'énergie et 10 % aux bâtiments et équipements. Ces chiffres moyens sont loin de ceux de la CTOS, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Graphique n° 1 : Comparaison du coût d'un repas servi (CTOS/moyenne nationale)



Source : CTC

3.1.2 Un coût de revient du repas produit (non servi) de 8 €

Le coût d'un repas servi (et non seulement produit) intègre les coûts de surveillance des rationnaires qui représentent pour la CTOS, 11,9 € par repas.

En raison de la rigidité des charges de structure de la CTOS, le coût de revient d'un repas produit, non servi, est constitué à 75 % de charges fixes (6 €), ce qui est élevé. Ce coût

intègre les charges générale (énergie, etc.) de 1,1 €, les charges d'alimentation, de 1,8 €, les charges de personnel de cuisine et d'administration (soit 1,8 € et 3,6 €).

En contrepartie de cette forte proportion des charges fixes, les charges variables sont très faibles (1,95 € en 2018) et globalement constituées surtout des dépenses d'alimentation et, marginalement, des dépenses d'eau et d'énergie.

Dès lors, tout repas produit en plus (et non servi) par rapport au niveau de production actuel, et facturé au prix du marché, permet de réduire la subvention à hauteur de la différence avec le coût marginal de production.

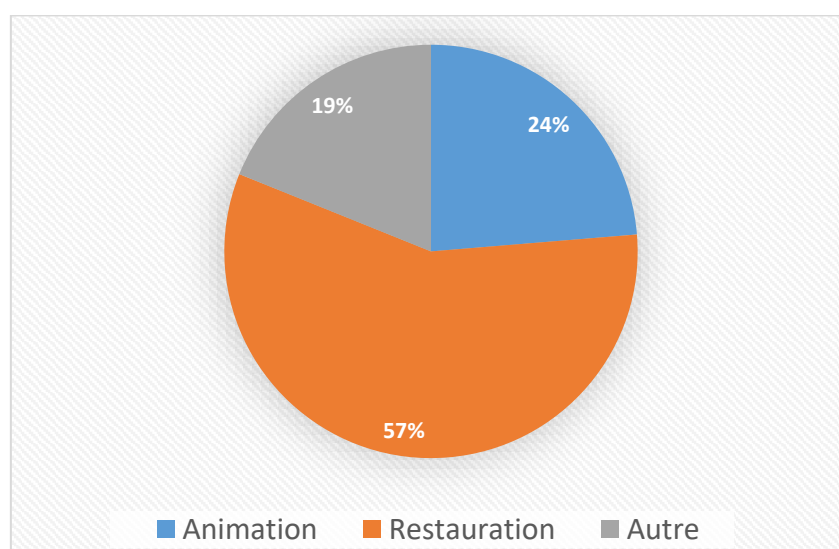
Cette analyse ne donne pas le droit à la CTOS de fixer des prix de vente concurrentiel au-dessous du prix de revient de 8 €. Dès lors qu'elle intervient dans le champ du marché concurrentiel, elle ne peut pas vendre à perte ou en déduisant du coût de revient l'avantage de la subvention reçue de sa tutelle.

3.2 Une montée en puissance des prestations d'animation périscolaire et extrascolaire sans augmentation de recettes correspondante

3.2.1 Une activité qui s'est développée jusqu'en 2018 sans anticipation ni coordination avec la collectivité de Saint-Martin

A partir de 2013, les activités extrascolaires et périscolaires ont été développées à l'occasion de la mise en place des nouveaux rythmes scolaires. Par délibération du 2 octobre 2014, le conseil d'administration a alors créé 36 postes d'adjoints d'animation, pour des agents contractuels à temps partiel (18 heures par semaine). Cette orientation a été amplifiée par le recrutement de 12 équivalents-temps plein (ETP) à la rentrée scolaire de 2016. Les postes pourvus en 2014 ont été transformés en 2016 et en 2017 en postes à temps plein et les agents recrutés en 2014 ont été titularisés. Le secteur de l'animation représentait ainsi 25 % des charges de personnel de la CTOS en 2018.

Graphique n° 2 : Répartition des charges de personnel par secteur en 2018



Source : CTOS

Parallèlement, en 2014 et en 2017, la CTOS a fait appel à des associations pour animer des ateliers pour les périodes périscolaires, à un coût estimé de 100 000 € par an (charge apparaissant non en charges de personnel mais en prestations de service par les associations). La collectivité fait donc appel à son personnel pour une partie des prestations et à du personnel des associations pour l'autre partie. Au total, le coût des prestations peut être estimé à 2,8 M€ en 2018.

En revanche, aucune disposition n'a été prise pour le financement de ces activités. Le tarif proposé est simplement passé de 10 € à 50 € par an, constituant une ressource propre dérisoire pour le financement du service. Les recettes sont constituées de la participation des familles (50 € pour l'année jusqu'au 1^{er} janvier 2020, soit une recette, pour 1 200 élèves, de 60 000 €) et d'une participation de l'Etat par le biais de l'Agence de service et de paiement (soit une recette d'environ 650 000 € ; 691 650 € en 2019). L'activité périscolaire et extrascolaire a provoqué un déficit annuel d'environ 2 M€ par an.

3.2.2 Les mesures prises depuis 2018 à renforcer

Le déficit trop important de l'activité périscolaire et extrascolaire est la raison pour laquelle la chambre avait proposé une augmentation des tarifs et un réajustement des prestations. Elle avait proposé un tarif de 50 € par mois dans son avis n° 2018-0110 du 18 juillet 2018. Sur 10 mois avec 1 000 élèves, la recette potentielle s'élevait à 500 000 € par an. Dans son avis du 9 juillet 2019, la chambre avait suggéré un tarif d'au moins 25 € par mois, pour une recette de 250 000 € par an.

Suite aux avis de la chambre, le conseil d'administration de la CTOS a décidé d'augmenter ses tarifs, par délibération du 5 novembre 2019, ainsi qu'il a été rappelé dans la partie sur les recettes de la CTOS (point 2.2.1.). Le tarif varie donc désormais depuis le 1^{er} janvier 2020 entre 20 et 25 € par mois, ce qui permet de réduire le déficit annuel de l'activité périscolaire.

S'agissant des charges, l'ampleur et les modalités d'intervention de la CTOS ne peuvent être qu'ajustées aux moyens disponibles.

L'encadrement de l'effectif de 400 enfants en maternelle et de 800 enfants à l'école élémentaire, tel qu'envisagé par le PEDT, nécessiterait un effectif d'animateurs de 73 agents. La CTOS dispose d'agents en interne, diplômés, qui peuvent assurer l'encadrement mais en nombre insuffisant d'après le PEDT 2019-2022. Il ressort de ce document que le nombre d'agents diplômés serait cependant suffisant pour les élèves de moins de six ans. En effet, le nombre nécessaire d'encadrant est de 400 élèves divisé par 14 encadrants (taux réglementaire), soit un besoin de 29 encadrants. Or, l'effectif de la CTOS comporte 22 agents titulaires du BAFA ou du BAFD. En outre, 73 ATSEM pourraient être mobilisés, en théorie, pour ce type d'activité. Il conviendrait d'établir une convention avec la COM, organisme employeur de ces agents.

Pour les élèves de plus de 6 ans, le nombre d'encadrants nécessaire est de 44. La CTOS dispose de 26 agents titulaires du BAFA ou du BAFD. Il résulte de ces éléments que, si la CTOS doit recourir à des encadrants supplémentaires, cela ne peut être que ponctuel et en raison de nécessités dument justifiées et sur certaines écoles seulement. En outre, la présente simulation s'appuie sur les chiffres du PEDT qui fixent un objectif de

1 200 élèves pour le périscolaire et l'extrascolaire alors que seuls 600 à 650 élèves étaient présents en janvier 2020.

La CTOS a commencé à prendre des dispositions dans le sens d'une réduction de ses charges. Au 1^{er} janvier 2018, l'effectif est de 75 agents contractuels, dont une cinquantaine de personnes consacrée au secteur du périscolaire. Il a été mis fin peu à peu à ces contrats. Deux contrats ont pris fin courant juin 2018 et 73 contrats se sont achevés le 30 juin 2018. Sur ces 73 contrats, 16 ont été implicitement reconduits pour les mois de juillet et août. Les 57 autres contrats n'ont pas été renouvelés. Les 16 agents concernés (dont 14 agents d'animation) ont obtenu un avenant à leur contrat pour la prolongation sur juillet et août. Ils ont reçu une lettre mettant fin à leurs fonctions au 30 novembre 2018.

Parallèlement, la CTOS a favorisé l'emploi des enseignants, en cumul d'activité, pour la réalisation de prestations d'animation sur le temps périscolaire et extrascolaire. Cette solution est avantageuse pour la CTOS en ce qu'elle contribue à faire diminuer le nombre d'agents contractuels.

La question du périmètre et du financement de l'activité périscolaire et extrascolaire n'est cependant pas résolue. La collectivité a du mal à repositionner ses agents sur les écoles qui ont besoin de personnel pour cette activité. L'appel aux associations donne des résultats limités du fait d'une attractivité relativement faible de ces emplois et des contraintes de déplacement liées ; enfin, le recours aux enseignants reste marginal. S'agissant du financement, la CTOS envisage un partenariat renforcé avec le secteur associatif au travers d'un financement de la formation et des aides des fonds européens (FSE).

Recommandation n° 7 : Redéfinir le périmètre de l'activité périscolaire en fonction des moyens dont dispose la CTOS dans un objectif de réduction significative du déficit occasionné par cette activité.

Recommandation n° 8 : Redéfinir les fiches de poste des agents diplômés pour les redéployer sur les activités périscolaires.

4. LA GESTION DU PERSONNEL N'EST PAS ENCORE SATISFAISANTE

4.1 Le pilotage difficile des ressources humaines

4.1.1 Des outils de pilotage encore incomplets

Les ressources d'encadrement sont très limitées à la CTOS. L'établissement est dirigé par un directeur, seul agent de catégorie A, qui est un agent contractuel. Un agent de catégorie B est chargé de la gestion du personnel ; tous les autres agents sont des agents d'exécution. La CTOS ne dispose pas d'organigramme nominatif. Seuls deux agents, le directeur et le responsable du secteur périscolaire, disposent d'une fiche de postes. L'établissement de fiches de poste d'agent polyvalent, prévoyant de la souplesse dans l'affectation des agents, est indispensable.

La CTOS, tout comme la collectivité territoriale, ne dispose pas de conseil de discipline, de comité médical et de commission de réforme, ce qui constitue une difficulté sensible

dans la gestion du personnel. La mise en place d'un conseil de discipline se heurte à des l'absence de centre de gestion à Saint-Martin, la CTOS ne pouvant pas contracter avec le centre de gestion (CDG) d'un autre département. La CTOS a su toutefois prononcer des sanctions. Le dernier agent sanctionné a été mis à pied par un arrêté du 27 mai 2020. En l'absence d'instance adéquate, aucun travailleur n'est reconnu comme handicapé alors que certains agents sont porteurs de handicaps. Il serait profitable, pour l'agent et pour la CTOS, qui paye une forte contribution au FIPH, que ces handicaps soient reconnus.

Depuis 2011, la CTOS met en place des formations dans le cadre d'un partenariat avec le CNFPT pour le « développement institutionnel » et le « développement des compétences professionnelles du personnel ». Celui-ci a été renouvelé le 29 mai 2018 pour une période de trois ans (2018-2020). La tâche de formation des agents est compliquée par les difficultés d'expression écrites de certains agents. Un travail avec le directeur du GRETA (groupement d'établissements faisant de la formation pour adultes) de Saint-Martin a été entamé mais le taux d'échec aux formations est important.

S'agissant de la santé et de la sécurité au travail, les visites ont lieu tous les deux ans. En lien avec l'épidémie de COVID 19, chaque agent a pu bénéficier d'une visite médicale au début du mois de mai. La CTOS n'établit pas de bilan social.

4.1.2 Un dialogue social bloqué

De nombreux mouvements sociaux ont perturbé le fonctionnement des services. Le plus récent mouvement a commencé avec un préavis lancé le 23 janvier 2019, pour une grève illimitée à compter du 30 janvier 2019. Les principales revendications portaient sur l'intégration de 16 agents en fin de contrat et sur le paiement du rappel des indemnités d'IAT et d'IEMP. Un protocole de fin de conflit a été signé le 17 mai 2019, soit plus de trois mois et demi d'une grève qui a gravement pénalisé les conditions de scolarisation des élèves.

Conformément à la loi, la direction de la CTOS a opéré des retenues pour jours de grève ; 120 à 130 retenues avait été effectuées au 25 février 2019. La quotité saisissable, calculée par le payeur, a été prélevée sur les agents en grève. Elle a représenté 10 jours par mois, soit un tiers du salaire.

Recommandation n° 9 :	Mettre en place les instances de gestion des ressources humaines telles que le conseil de discipline, le comité médical et la commission de réforme ; établir les fiches de postes, l'organigramme, le bilan social.
Recommandation n° 10 :	Renforcer l'encadrement par la mutualisation de ressources avec la COM dans les différents domaines stratégiques de la gestion.

4.2 Un sureffectif persistant et une masse salariale qui a augmenté de 15 % de 2014 à 2018

4.2.1 L'effectif trop important est tout de même progressivement réduit

4.2.1.1 Un effectif rémunéré à temps plein mais non employé à temps plein

L'effectif n'est pas occupé à temps plein. A titre d'exemple, certains postes apparaissent inutiles dans les écoles maternelles : les ATSEM (employés par la COM) accueillent les enfants le matin, de 7 h 00 à 8 h 00, alors qu'une partie de l'effectif est déjà chargé de cette tâche. Le service des livraisons travaille sur une plage horaire réduite car il ne peut pas commencer avant 10 h 30, compte-tenu du délai de production des repas. D'autres services, comme l'animation ont également des plages horaires de travail réduites.

Pour la surveillance, les horaires des agents sont organisés de la façon suivante : les agents sont sur site pour la garderie du matin, de 6 h 30 à 8 h 00, heure à laquelle l'école commence. Le service de la cantine s'étale de 10 h 30 à 14 h 00. Le total est donc de 5 h 00 de travail. Les agents mobilisés pour les activités périscolaires travaillent de 15 h 45 à 17 h 15, ce qui fait un total de 6 h 30. Le mercredi les agents viennent nettoyer l'école, soit trois heures de travail. Le temps de travail théorique est donc de 29 heures par semaine. En réalité, le temps est inférieur, en raison du faible nombre d'enfant à la garderie du matin dans certaines écoles. En outre, au mois de juillet, la cantine ne fonctionne pas pour les rationnaires scolaires, la cantine fonctionnant pour les centres de loisir ou d'autres prestataires.

4.2.1.2 Une augmentation de l'effectif jusqu'en 2017-2018

L'augmentation de l'effectif de la CTOS remonte à une période antérieure à 2014 et résulte de décisions prises également par la collectivité de Saint-Martin. Des « vagues » de recrutement ou de transfert de personnel ont eu lieu. Ainsi, 132 agents ont été transférés de la COM vers la CTOS, la moitié entre 2008 et 2013, l'autre moitié entre 2013 et 2017. Il s'agissait de mutations sur la base d'une délibération, mais sans demande des intéressés et sans arrêté d'affectation. En outre, en 2014, 40 agents d'animation ont été recrutés et employés à temps partiel, puis titularisés et passés à temps plein en 2016.

L'effectif a ainsi augmenté régulièrement. La quasi-totalité des agents titulaires est à temps complet. L'effectif des agents titulaires diminue lentement depuis 2018 par les départs à la retraite non remplacés et l'absence de recrutement. L'effectif début 2020 a été ramené à 213 agents.

Tableau n° 11 : Evolution de l'effectif d'agents titulaires de la CTOS

Titulaires	2015	2016	2017	2018	2019
Filière administrative	18	17	31	31	29
<i>A</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>B</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>
<i>C</i>	<i>17</i>	<i>16</i>	<i>29</i>	<i>30</i>	<i>28</i>
Filière technique (C)	188	176	166	188	182
Filière animation (C)	0	0	1	8	8
Filière sociale (C)	1	1	0	1	0
Total	207	194	198	228	219

Source : CTOS

Tableau n° 12 : Evolution de l'effectif d'agents non titulaires de la CTOS

Non titulaires	2015	2016	2017	2018	2019
Filière administrative					
<i>niveau équivalent A</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>2</i>	<i>1</i>
<i>niveau équivalent B</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<i>niveau équivalent C</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>1</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Filière technique (<i>niveau équivalent B</i>)	0	1	1	1	1
Filière animation (<i>niveau équivalent B</i>)	1	1	1	1	1
Total	2	3	4	4	3

Source : CTOS

En plus de ces agents, la CTOS a recours à des emplois de contractuels pour des périodes limitées. Ces agents sont rémunérés sur le chapitre 6413 « *Personnel non titulaire* » pour les agents contractuels et 6218 « *Autre personnel extérieur* » dans le cadre des prestations de service.

Tableau n° 13 : Coût des agents contractuels (en euros)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Compte 6218 "Autre personnel extérieur"	104 617	210 405	166 222	25 089	123 015	150 000
Compte 6413 "Personnel non titulaire"	1 177 272	1 106 063	968 821	1 310 454	188 193	84 000
Total	1 281 889	1 316 468	1 135 043	1 335 543	311 208	234 000

Source : comptes administratifs et BP 2020.

L'effectif des contractuels a fortement diminué en 2018, avec la non reconduction des contrats, notamment des agents chargés de l'animation périscolaire ; 57 contrats n'ont pas été renouvelés en juin 2018 et 16 contrats, qui avaient fait l'objet d'une proposition de prolongation (non acceptée par les agents), n'ont pas été renouvelés et ont fait l'objet d'une notification de fin de fonctions le 30 novembre 2018. Par décisions du président de la COM en date des 23 et 24 octobre et 23 novembre 2018, l'agent comptable a été réquisitionné pour payer la rémunération de ces agents pour le mois d'octobre et de novembre 2018, son refus de payer étant motivé par l'absence de base juridique (absence

de contrat). La réquisition a porté au total sur la somme de 57 926,82 € pour ces deux mois.

Plusieurs dispositifs permettent un départ anticipé des agents. L'indemnité de départ volontaire est prévue pour les personnes qui la demandent au moins cinq ans avant l'âge minimal de départ à la retraite (soit 57 ans). Son montant est égal, au maximum, à deux années de rémunération brute (compte tenu des 40 % de majoration de traitement). Le bénéficiaire s'engage à ne pas faire partie de la fonction publique pendant cinq ans. Ce dispositif s'arrête au mois de juillet 2020 pour un départ en janvier 2021. Il laisse place à la rupture conventionnelle qui est octroyée dans des conditions plus restrictives puisque l'indemnité est un pourcentage du salaire annuel en fonction du temps passé et ne comprend pas l'indemnité de 40 % de majoration de traitement.

Cependant, la mise en place d'un dispositif de départ anticipé des agents se heurte à la volonté de certains agents de prolonger leur service. La CTOS a ainsi dû prolonger le service d'un agent technique jusqu'au 8 septembre 2021, soit jusqu'à l'âge de 69 ans et demi, en raison d'enfants en bas âge. Un autre agent a été prolongé jusqu'au 27 février 2021, soit jusqu'à l'âge de 69 ans et trois mois, au motif d'une carrière incomplète. La CTOS prévoit ainsi le départ de 11 agents à la retraite entre 2020 et 2023. Le non remplacement des agents partant à la retraite permet une baisse des charges de personnel.

Tableau n° 14 : Départs à la retraite prévus 2020-2023

Grade	Nombre	Age en 2020	Date de départ prévue			
			2020	2021	2022	2023
Adjoint technique	2	64			1	1
Adjoint technique	4	65	1	2	1	
Adjoint technique	3	66	2	1		
Adjoint technique	1	67		1		
Adjoint technique	1	68		1		
Total	11		3	5	2	1

Source : CTOS

Recommandation n° 11 : Ne pas procéder à des recrutements non financés et non encadrés par la convention avec la COM.

Recommandation n° 12 : Définir un effectif et des compétences cibles, conformément à la convention passée avec la COM.

Recommandation n° 13 : Diminuer l'effectif par l'utilisation des outils réglementaires disponibles d'incitation au départ.

4.2.2 La masse salariale a très fortement augmenté jusqu'en 2018

4.2.2.1 Une augmentation qui s'explique d'abord par l'évolution de l'effectif

En corrélation avec l'augmentation de l'effectif, la masse salariale de la CTOS a très fortement augmenté. Les dépenses de personnel ont évolué comme il suit :

Tableau n° 15 : Evolution des dépenses de personnel (en euros)

en €	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Charges de personnel	9 141 157	9 631 353	9 973 685	10 441 493	10 376 045	9 636 802	1,1 %
Charges de gestion	11 105 735	11 539 350	12 030 049	11 923 273	11 682 394	10 691 059	-0,8 %
en % des charges de gestion	82 %	83 %	83 %	87 %	89 %	90 %	

Source : logiciel ANAFI (juridictions financières) d'après les comptes de gestion corrigés par la chambre territoriale des comptes

Les charges de personnel ont augmenté de 22 % en quatre ans, de 2013 à 2017, soit un surcoût cumulé en 2017 de 2,62 M€ par rapport aux charges de personnel de 2014. Ce n'est qu'à partir de 2018 et en raison des mesures prises par le conseil d'administration de la CTOS, suite aux préconisations de la CTC, que la masse salariale a diminué.

4.2.2.2 Le personnel bénéficie de nombreux avantages

L'augmentation des dépenses de fonctionnement s'explique aussi par des mesures favorables au personnel. La grille indiciaire des agents de catégorie C a ainsi été notablement réévaluée ces dernières années.

Les agents bénéficient des prestations du comité national d'aide sociale (CNAS) auquel la collectivité cotise à hauteur de 60 000 € par an, somme intégrée dans la masse salariale (compte 6458 « *Cotisations autres organismes* »). Par le biais du comité, certains agents ont ainsi perçu 840 € d'aide exceptionnelle après le cyclone Irma. Les agents bénéficient d'aides pour des voyages en métropole, pour raison de santé, ou pour la rentrée scolaire.

Cent quatre-vingt agents ont bénéficié de repas gratuits jusqu'au 7 novembre 2019, avantage qui n'a d'ailleurs fait l'objet d'aucune déclaration fiscale. La CTOS a supprimé les repas gratuits à compter du 7 novembre 2019, conformément à l'avis de la chambre sur le budget de 2018. Elle n'a pas instauré le système des chèques-déjeuner, en raison de l'inadaptation de cette prestation et de l'absence de marché couvrant cette prestation au sein de la collectivité de Saint-Martin. Elle propose donc aux agents des repas pour un prix de 5,5 € sur place et de 6 € à emporter. Elle donne aux agents la possibilité d'utiliser le réfectoire de Marigot, d'une capacité de 400 places. La CTOS n'a maintenu les repas gratuits que pour les 23 agents qui sont directement en rapport avec la production des repas.

4.2.3 Le régime indemnitaire est en partie irrégulier et représente un coût disproportionné

4.2.3.1 Le régime indemnitaire représente un coût disproportionné par rapport aux ressources de la CTOS

Jusqu'en 2016, le personnel ne bénéficiait d'aucun régime indemnitaire. Le régime actuel est issu de la délibération du 30 mai 2016. Il reprend les dispositions réglementaires générales. Par ailleurs, la CAP est commune à la COM et à la CTOS.

Différents protocoles d'accord ont été signés avec les syndicats, le 4 et le 7 octobre 2010, le 23 et le 25 novembre 2016, le 12 juillet 2018 et le 20 mars 2019. Ils prévoyaient une

augmentation régulière des primes, selon un coefficient appliqué à la référence constituée par l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), passant progressivement de 1,5 en 2011 à 2,5 en 2016. Pour rappel, l'IEMP est une prime facultative qui ne peut être attribuée au bénéficiaire qu'après décision de l'organe délibérant et dont le montant de référence varie selon un coefficient compris entre 0,8 et 3. L'indemnité d'administration et de technicité (IAT) varie selon un coefficient compris entre 0 et 8. Les protocoles prévoyaient que le coefficient de cette prime passe de 2 en 2011 à 4,5 en 2016.

La CTOS pouvant, à compter de 2016, accorder ces primes avec un coefficient variant entre 0 et 8 pour l'IAT et 0 à 3 pour l'IEMP, les protocoles mentionnés consistaient donc à demander le rappel depuis 2011 d'un versement pour tous les agents d'une prime égale au coefficient demandé, sans tenir compte de la façon de servir. Ces protocoles n'ont jamais été approuvés par le conseil d'administration. Le coût total des demandes de rappel indemnitaire a été évalué à 2 614 056 €.

Si la CTOS n'a pas fait de rappel sur les primes de 2011 à 2015, elle a en revanche soldé les rappels pour les années 2019 et 2016 (pour un montant de 423 592 € en 2016). Le rappel de l'année 2017 (dont le coût est évalué à 306 339 €) n'a pas été payé et le rappel de 2018 (dont le coût est évalué à 372 176 €) a été partiellement payé (six mois). Une partie de ces primes a été payée en 2016 sur la base d'arrêtés mais sans délibération. Pour les années 2017 et 2018, aucun arrêté ni délibération ne fonde le paiement de la prime.

La réglementation a prévu, à compter de 2017, un régime indemnitaire unique se substituant aux régimes préexistants : le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce régime est composé de deux primes : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versée mensuellement et un complément indemnitaire annuel (CIA). On rappellera qu'en vertu du principe de libre administration des collectivités, les collectivités territoriales sont libres d'instituer ou non un régime indemnitaire. Ce régime est susceptible de concerner tous les cadres d'emploi de la FPT (agents titulaires) mais, aussi, les contractuels qui occupent des emplois permanents (c'est-à-dire autre que ceux destinés à faire face à un besoin occasionnel ou que les emplois aidés), à condition qu'une délibération le prévoit. Du point de vue du calendrier, la collectivité devait mettre en place le RIFSEEP dans un « délai raisonnable » (l'IFRST et la PFR ont été abrogées le 31 décembre 2015 et l'IEMP a été abrogée au 31 décembre 2016). Le RIFSEEP n'a cependant été mis en place qu'en janvier 2020.

4.2.3.2 Des primes et majoration irrégulièrement versées

L'article 2 du décret d'application n° 91-875 du 6 septembre 1991 précise que *« l'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1^{er}, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. [...] L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel applicable à chaque fonctionnaire. »*

La CTOS verse à tous ses agents une indemnité nommée « majoration 40 % » sur le bulletin de salaire. Jusqu'au 28 janvier 2019, cette majoration, improprement appelée « 40 % de vie chère » sur les contrats des non titulaires de la collectivité, n'était fondée sur aucune délibération. La CTOS a décidé, par délibération du 28 janvier 2019, d'appliquer ladite prime aux agents non titulaires.

Cette indemnité ne fait pas partie des modalités de versement de la paie pour lesquelles la collectivité a compétence liée, comme le taux de cotisations sociales ou la valeur du point d'indice. La jurisprudence a déjà eu l'occasion de confirmer qu'une délibération est nécessaire, ainsi qu'un arrêté individuel, même quand l'application d'une indemnité relève d'un simple calcul mathématique.

Recommandation n° 14 : Cesser de verser les primes dépourvues de fondement légal et réglementaire ainsi que celles accordées avant 2016.

Recommandation n° 15 : Moduler les primes en fonction de la manière de servir et des ressources financières de la CTOS.

5. LA CTOS A EU RECOURS A DES ASSOCIATIONS SANS RESPECTER LE CODE DES MARCHES PUBLICS

5.1.1 Une obligation de mise en concurrence et de publicité non respectée

L'article 40 du code des marchés publics disposait, dans sa version en vigueur en 2014, que « *I - En dehors des exceptions prévues aux II et III de l'article 28 ainsi qu'au II de l'article 35, tout marché ou accord-cadre d'un montant égal ou supérieur à 25 000 euros HT est précédé d'une publicité, dans les conditions définies ci-après. - Pour les achats de fournitures, de services et de travaux d'un montant compris entre 25 000 euros HT et 90 000 euros HT, ainsi que pour les achats de services relevant du I de l'article 30 d'un montant égal ou supérieur à 25 000 euros HT, le pouvoir adjudicateur choisit librement les modalités de publicité adaptées en fonction des caractéristiques du marché, notamment le montant et la nature des travaux, des fournitures ou des services en cause. III. — 1° Lorsque le montant estimé du besoin est compris entre 90 000 € HT et les seuils de procédure formalisée définis à l'article 26, le pouvoir adjudicateur est tenu de publier un avis d'appel public à la concurrence soit dans le Bulletin officiel des annonces des marchés publics, soit dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, ainsi que sur son profil d'acheteur.* » Les seuils de 25 000 € et de 90 000 € sont toujours restés en vigueur sur la période.

Le domaine de l'animation et de l'accueil de loisir dans les écoles est un domaine soumis au code des marchés publics et l'article 40 s'applique donc. Les contrats passés avec les associations ont abouti aux versements suivants :

Tableau n° 16 : Montant des subventions versées (en euros)

	2014	2015	2016	2017	Total
Association F	23 253,85	44 917,14	25 244,06	9 389,09	102 804,14
Association A	10 089,87	32 798,25	10 501,58	0,00	53 389,70
Association S	10 319,72	19 259,00	26 888,00	10 575,00	67 041,72
Association G	0,00	4 341,91	3 758,25	23 508,74	31 608,90
Total	43 663,44	101 316,30	66 391,89	43 472,83	254 844,46

Source : CTOS - Fichier des mandats

Hormis l'association G, les montants attribués aux associations dépassent, au moins pour une année, le seuil des 25 000 €. En outre, le total annuel des prestations de même nature dépasse chaque année la somme de 25 000 €, avec, pour l'année 2015 et pour les associations mentionnées, un montant qui a dépassé le seuil des 90 000 € à partir duquel une publicité doit être formalisée ainsi que cela a été rappelé à l'article 40 du code des marchés publics.

5.1.2 La CTOS formalise désormais ses procédures

Un marché a été lancé en janvier 2020 pour les prestations d'animation périscolaire. Plusieurs associations ont répondu à l'appel à la concurrence. Cependant, deux des trois candidates au marché n'ont pas complété les documents de la consultation.

Le marché devrait donc être déclaré infructueux et une nouvelle procédure relancée. La commande publique se heurte à l'étroitesse du marché et à la relativement faible attractivité des conditions de rémunération des animateurs.

Annexe : Coût de revient d'un repas servi en 2018 (en euros)

Charges de personnel	Personnel affecté directement à la restauration	5 917 326
	Personnel affecté à l'administration de la CTOS (80 %)	1 558 154
Alimentation	Alimentation pour les cantines	833 895
Charges générales	Prorata de 80 %	489 150
Total charges de fonctionnement		8 798 526
Charges d'investissement	Immobilisations 2018 (y compris amortissement)	-41 926
Total charges		8 756 600
Nombre de repas servis en 2018		431 056
Coût de revient d'un repas (hors fluides et amortissement de la cuisine centrale)		20,31
Coût supplémentaire des fournitures non stockables (eau, électricité, etc.)		35 000
Montant annuel de l'amortissement de la cuisine centrale		270 000
Total des charges (y compris eau et électricité des réfectoires et amortissement de la cuisine centrale)		9 061 600
Coût de revient d'un repas (avec fluides et amortissement de la cuisine centrale)		21,02

Source : chambre territoriale des comptes



Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111

97181 LES ABYMES CEDEX

adresse mél. : *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr*

www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane