

**MINISTERE DE L'ECONOMIE ET
DES FINANCES**

DIRECTION GENERALE DES FINANCES PUBLIQUES



MISSION NATIONALE D'AUDIT
139 RUE DE BERCY
TELEDOC 330
75572 PARIS CEDEX 12

**MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE
LA RECHERCHE**

INSPECTION GENERALE DE L'ADMINISTRATION, DE
L'EDUCATION NATIONALE ET DE LA RECHERCHE



MISSION D'AUDIT INTERNE
107, RUE DE GRENELLE
75537 PARIS CEDEX 07

RAPPORT D'AUDIT PARTENARIAL

N° 2013 - 02 - MNA / N° 2013 - 01 - MAI

RAPPORT DEFINITIF

Le processus d'allocation et de comptabilisation
des bourses
au sein de l'enseignement supérieur

Novembre 2013

---- § ----

Mission effectuée par :

pour l'IGAENR, par Anne-Marie Grosmaire et Philippe Perrey

pour la DGFiP, par Léonce Buffet et Rémi Foulquier

Supervisée par

Bernard Bétant (IGAENR) et Jean-Pierre Carré (DGFiP)

Sommaire

Préambule	7
1. Cadre juridique de l'audit	7
2. Objet de la mission d'audit	7
3. Méthodologie	7
4. Périmètre de l'audit	8
5. Auditeurs / Equipe de travail	8
Synthèse du rapport	9
Principaux constats	11
Plan d'action	14
Thème 1 : Dispositif de contrôle interne	14
Une réforme du dispositif d'aide au mérite est annoncée pour la rentrée universitaire 2014.	15
Thème 2 : Contrôle d'assiduité	18
Exhaustif sur les universités et échantillon sur les lycées.	18
MCC considérées comme non équitables pour définir l'assiduité.	18
Examen de la recommandation dans le cadre du groupe de travail mis en place par la DGESEP suite à l'évaluation de la politique de soutien à la vie étudiante (Cf. Modernisation de l'action publique).	18
L'usage de Scola confie de facto la responsabilité de la suspension des versements aux établissements.	19
Examen dans le cadre du groupe de travail mis en place par la DGESEP.	19
CNOUS pas opposé à l'abandon de l'obligation d'assiduité. Mais décision d'ordre politique.	19
Examen dans le cadre du groupe de travail mis en place par la DGESEP.	19
Thème 3 : Le paiement	20
Thème 4 : L'évolution d'AGLAE	20
Cahier des charges infocentre décisionnel.	20
Thème 5 : Autres thématiques	21

Déjà opérationnel _____	21
Déjà opérationnel _____	22
Tableau des propositions _____	23
1^{ère} partie : Un processus structuré, même si le rôle de certains acteurs est à clarifier _____	30
1.1 Une organisation marquée par un tropisme vers les CROUS _____	30
1.1.1 Les effets positifs de l'organisation en réseau des Œuvres peuvent être approfondis	30
1.1.2 La DGESIP assure les fondements du processus par la production de la norme et la responsabilité du BOP	32
1.1.3 Le déroulement de la scolarité de l'étudiant est attesté de manière hétérogène par les établissements d'enseignement	33
1.1.4 Au bout du processus, la qualité comptable de la chaîne CHORUS propre à ce flux de dépense est tributaire de la qualité des contrôles amont	34
1.2 L'application AGLAE, outil au centre des échanges qui répond largement aux besoins _____	35
1.2.1 L'atout d'une base centrale	35
1.2.2 Associée à la dématérialisation des pièces, la base AGLAE permettrait dans un avenir proche la généralisation de plates-formes inter-CROUS	36
1.2.3 SAGA, un module complémentaire à AGLAE pour le FNAU, incomplètement utilisé	37
1.2.4 L'intégration, dans AGLAE, des données sur la scolarité des étudiants est perfectible	37
1.2.5 La dépense : cible des échanges avec CHORUS	38
1.3 La formalisation de l'organisation et des interactions par le référentiel de contrôle interne comptable _____	39
1.3.1 La construction récente d'un référentiel de contrôle interne pour une action jugée prioritaire du plan d'action ministériel (PAM) et le choix de déploiement d'AMR clés	39
1.3.2 Diffusé en mai 2012, le RCIC, est insuffisamment connu des acteurs en académie	39
2^{ème} partie : Les étapes clés jalonnant le processus des aides, sur le terrain, sont traitées avec plus ou moins d'assurance _____	40

2.1	L'ouverture du droit à bourse : une étape gérée par les CROUS, complexe et à risques, globalement maîtrisée sauf pour les aides au mérite	40
2.1.1	La campagne de bourse est bien anticipée et étalée dans le temps	40
2.1.2	Une vigilance par le gestionnaire sur les déclarations du candidat et sur les pièces, et par le superviseur pour les cas particulièrement complexes, conditionne la qualité de l'instruction	42
2.1.3	Une piste d'audit parfois inaboutie sur les aides aux étudiants méritants	45
2.2	La vérification des conditions relatives aux études supérieures gagnerait à être davantage sécurisée notamment par l'amélioration des transferts d'informations	46
2.2.1	Des contrôles préalables à optimiser	46
2.2.2	L'inscription en établissement : étape fondamentale avec des vecteurs d'information plus ou moins performants	48
2.3	L'obligation d'assiduité, difficile à définir, impossible à contrôler et source d'iniquité entre les étudiants	52
2.3.1	L'assiduité en établissement : une notion polysémique et un seuil de tolérance difficile à fixer	52
2.3.2	La gestion par les établissements et par les CROUS des listes de boursiers à contrôler : un panorama contrasté de carences et d'initiatives	55
2.3.3	Recommandation : redéfinir l'obligation d'assiduité ou y substituer une obligation de résultat	58
2.4	Le recouvrement des indus : un CROUS décisionnaire, un rectorat en retrait et un comptable public confronté à des difficultés dans sa politique de recouvrement	61
2.4.1	Une politique de recouvrement des indus, disparate d'une académie à l'autre	61
2.4.2	Un recouvrement des indus rendu difficile par les réclamations et les caractéristiques de la population débitrice	65
2.5	Les engagements juridiques et la demande de paiement sont des processus bien rodés	67
2.5.1	Une gestion cadrée des engagements juridiques	67
2.5.2	L'établissement de calendrier de paiement participe à la maîtrise des délais de paiement	67
2.5.3	Les contrôles de payeur sont maîtrisés	68

2.5.4	L'expérimentation de la dématérialisation des pièces jointes au paiement des bourses, outre de simplifier la procédure, améliore l'information du comptable	71
2.6	Le contrôle de caissier du comptable ne peut être réalisé pour le versement des BCS et des aides au mérite	71
2.6.1	Le comptable de la DRFiP n'est pas en mesure de garantir le paiement des BCS et des aides au mérite au véritable créancier	71
2.6.2	Les demandes de paiement par chèque sur Trésor restent l'exception et le nombre de rejets bancaires apparaît limité	73
2.6.3	FNAU ponctuel : des procédures à sécuriser	74
2.7	Les opérations de fin d'exercice sur les BCS et les aides au mérite sont maîtrisées, contrairement au FNAU annuel	75
2.7.1	Les BCS, aides au mérite et FNAU A potentiellement exigibles au-delà du 31 décembre de l'année N doivent faire l'objet d'un engagement hors bilan	75
2.7.2	Les engagements hors bilan relatifs au FNAU annuel ne sont pas recensés contrairement à ceux liés aux BCS et aux aides au mérite	76
2.7.3	Les charges à payer apparaissent correctement comptabilisées	78
3^{ème}	partie : Le dispositif de contrôle interne doit être renforcé afin de garantir une meilleure maîtrise des risques	80
3.1	Le niveau de maturité du contrôle interne est inégal suivant les sites	80
3.1.1	La documentation et la formation : préalable indispensable à la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne	80
3.1.2	Un dispositif de contrôle interne à renforcer	83
3.2	L'actualisation du RCIC	89
Annexes		95
	Annexe n° 1 : lettre de mission	96
	Annexe n° 2 : matrice des risques	98
	Annexe n° 3 : liste des sites audités	105
	Annexe n° 4 : exemple de calcul d'un trop versé mensuel aux boursiers non assidus d'un établissement (année 2012/2013)	106
	Annexe n° 5 : récapitulatif des ordres de reversement et des suspensions des CROUS pour l'année 2011/2012 d'après AGLAE	107
	Annexe n° 6 : fiche navette pour l'établissement du titre de perception entre CROUS et plate-forme académique CHORUS	108

Annexe n° 7 : engagements hors bilan FNAU annuel au 31/12/2012, par CROUS (calcul par la mission) _____	109
Annexe n° 8 : schémas d'un CROUS sur les activités de la DVE et sur les différentes étapes des BCS, FNAU annuel et FNAU ponctuel ____	110
Annexe n° 9 : fiches de contrôle et tableau de suivi des contrôles (contrôles de supervision d'un CROUS)_____	114
Annexe n° 10 : proposition d'organigramme fonctionnel _____	115

Préambule

1. CADRE JURIDIQUE DE L'AUDIT

La présente mission s'exerce dans le cadre du programme de travail arrêté par le comité national d'audit (CNA) de la DGFIP pour l'année 2013 où il a été décidé de confier à la mission nationale d'audit (MNA) de la direction générale des finances publiques en partenariat avec la mission d'audit interne (MAI) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la réalisation d'un audit sur le processus « bourses » au sein de l'enseignement supérieur (la lettre de mission du 22 février 2013 du directeur général des finances publiques et du directeur des affaires financières du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche figure en annexe n°1).

2. OBJET DE LA MISSION D'AUDIT

La mission a pour objet principal d'évaluer le dispositif de contrôle interne à chaque étape du processus bourses, afin de s'assurer de la maîtrise satisfaisante des risques par l'ordonnateur et d'en tirer les conséquences en termes de modalités de contrôle par le comptable.

La mission intervient dans le cadre de la procédure dérogatoire d'utilisation de la fonctionnalité du « tiers occasionnel » CHORUS, d'une part et du déploiement courant 2012 du référentiel de contrôle interne comptable sur le sous-processus « bourses de l'enseignement supérieur » au sein du réseau des CROUS et des rectorats, d'autre part.

Le document de cadrage transmis aux commanditaires de l'audit le 8 mars 2013 détaille les objectifs d'audit.

3. METHODOLOGIE

L'audit a été conduit sur la base de travaux sur pièces et sur place, au sein d'établissements d'enseignement supérieur de trois académies¹, des CROUS et des plates-formes CHORUS rattachés à ces académies et des services de la dépense et du recouvrement des DRFiP du siège de ces académies. Des entretiens ont également été conduits au sein des services du CNOUS, de la DGESIP, de la DAF.et du CBCM du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Plus précisément, l'équipe d'audit a réalisé des entretiens, des tests de permanence, pour s'assurer de la pérennité du dispositif de contrôle interne, ainsi que des tests détaillés, pour s'assurer de la qualité des opérations (cf. matrice des risques en annexe 2, liste des entretiens et tests en annexe 3).

L'équipe d'audit s'est également déplacée au CROUS de Dijon pour prendre connaissance de l'expérimentation de la dématérialisation des pièces justificatives du dossier social étudiant et des demandes de paiement.

¹ Académies d'Aix-Marseille, Amiens et Paris. Les critères de choix des trois académies sont explicités dans le document de cadrage.

La date de production du rapport provisoire prévue, par le document de cadrage, a été fixée au 31 mai 2013. De fortes intempéries sur un site audité ont entraîné un retard lors de la phase terrain.

4. PERIMETRE DE L'AUDIT

Conformément au document de cadrage, le présent audit a concerné le processus bourses de l'enseignement supérieur sous son aspect comptable.

La mission s'est attachée plus particulièrement à vérifier l'état d'avancement des services dans l'application du référentiel de contrôle interne comptable d'avril 2012 sur le processus interventions/bourses de l'enseignement supérieur. Suite aux constats, la mission a élaboré des propositions de révision du référentiel.

Les travaux ont porté sur les bourses sur critères sociaux, l'aide au mérite et le FNAU.

Le sous processus sur les indus a été traité ainsi que le traitement comptable des charges à payer, des provisions et des engagements hors bilan à la clôture 2012.

N'ont pas été examinés les aspects strictement budgétaires et la gestion des recours gracieux. Le périmètre audité des bourses exclut l'aide à la mobilité internationale, les prêts d'honneur, les bourses au mérite, les bourses liées aux métiers de l'enseignement, les bourses du MAE, du ministère de la culture et celles financées par des pays étrangers.

5. AUDITEURS / EQUIPE DE TRAVAIL

La mission a été conduite par Mme Anne-Marie Grosmaire et M. Philippe Perrey, auditeurs à la MAI (IGAENR) du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et par M. Léonce Buffet et M. Rémi Foulquier, auditeurs à la MNA de la DGFIP.

La supervision a été assurée par M. Bernard Bétant, responsable de la MAI et M. Jean-Pierre Carré, chef de mission à la MNA.

Synthèse du rapport

Pour la mise en œuvre de la politique d'aide sociale en faveur des étudiants, la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), responsable du programme 231, s'appuie sur le réseau des œuvres universitaires (le CNOUS et ses 28 CROUS). Au niveau local, quatre acteurs différents sont impliqués dans le processus des bourses : le recteur, ordonnateur délégué, le CROUS qui assure la gestion du dispositif, les établissements d'enseignement qui attestent du « service fait » en effectuant le contrôle d'assiduité, et la DRFiP qui procède aux paiements, prend en charge et recouvre les indus. La dispersion des responsabilités entre ces quatre acteurs caractérise le dispositif des bourses et représente probablement une des difficultés dans son bon fonctionnement.

L'efficacité de l'action du réseau des œuvres universitaires et scolaires

Les CROUS et le CNOUS constituent l'élément pivot du dispositif alors que l'implication des recteurs-ordonnateurs est perfectible dans la coordination des acteurs académiques. L'application AGLAE, avec sa base de données nationale, constitue un atout. Elle est interfacée en amont avec les applications métier des établissements et en aval avec CHORUS, à l'exception de la partie recouvrement. Les calculs y sont intégrés et les contrôles facilités par des requêtes ; les interfaçages internes au CROUS sont de bonne qualité ; les événements y sont historisés mais toutefois non tracés. Des améliorations pourraient être apportées, comme l'identification claire et directe des modifications apportées à un dossier. La perspective de généralisation à la fois des plates-formes de mutualisation inter-CROUS et de la dématérialisation des pièces impliquera de revoir les types d'habilitations accordées pour l'accès à AGLAE.

Le processus d'instruction du droit à bourse, géré par le CROUS, est globalement maîtrisé : les dossiers sont instruits par les gestionnaires dans des délais rapides malgré le nombre important de situations parfois complexes à appréhender à partir des déclarations du candidat et des pièces justificatives. Les risques identifiés concernent notamment l'identité du candidat et l'analyse des situations et ressources familiales. La mission a constaté dans certains CROUS l'existence de bonnes pratiques qui mériteraient d'être étendues à l'ensemble du réseau. En revanche, le sous-processus aides au mérite n'est pas suffisamment maîtrisé et la piste d'audit n'était pas toujours matérialisée lors des tests réalisés dans les CROUS audités.

Les difficultés liées à la définition et au contrôle de l'obligation d'assiduité

Acte équivalent en dépense à l'attestation de service fait, le contrôle de l'assiduité des étudiants incombe aux établissements. La mission a constaté la difficulté de définir précisément l'assiduité et la quasi impossibilité de la contrôler efficacement, ce qui se traduit par des situations très diverses et un traitement inéquitable des étudiants sur le territoire.

La mission propose deux pistes d'évolution. Soit le ministère conserve une obligation d'assiduité réaliste, basée sur les dispositions des modalités de contrôle des connaissances adoptées sous la responsabilité des établissements, et fait appliquer la disposition de la circulaire prévoyant la suspension des versements lorsque l'information sur le respect ou non de l'obligation n'est pas fournie. Soit, prenant acte que le contrôle de l'obligation d'assiduité ne peut être efficace et qu'il est source d'iniquités, le ministère abandonne cette obligation de moyens au profit d'une obligation de résultat basée sur la logique des droits annuels à bourse, en exigeant l'acquisition d'un minimum d'ECTS ou de leurs équivalents.

Le dispositif actuel ne permet pas au comptable de garantir le paiement au véritable bénéficiaire

Si le déversement d'AGLAE dans CHORUS se fait sans incident, et si le processus paiement est bien rôdé, il n'en reste pas moins que le comptable n'a pas la garantie de payer les bourses et les aides au mérite au véritable bénéficiaire.

Les conditions autorisant le MENESR à utiliser la fonctionnalité dérogatoire du « tiers occasionnel » ne sont donc pas actuellement respectées. Le bénéficiaire et l'identifiant bancaire (IBAN) sont injectés dans CHORUS directement depuis AGLAE à partir du dossier de demande de bourse saisi par l'étudiant sur le site internet du CROUS. Mais le boursier dispose de la possibilité de modifier son IBAN à tout moment y compris juste avant un tour de paiement. La mission demande donc une modification de l'application AGLAE pour que l'activation de l'identifiant bancaire soit de la responsabilité du CROUS et que toute intervention sur cet identifiant soit tracée.

Il est à noter que l'évolution réglementaire sur les opérations de fin d'exercice a été correctement appréhendée sauf pour les engagements hors bilan du FNAU annuel qui ne sont pas recensés par les comptables des CROUS.

Le référentiel de contrôle interne comptable comme point de départ d'une démarche d'amélioration continue

Les travaux de la mission d'audit ont été conduits en prenant appui sur le référentiel de contrôle interne comptable diffusé en mai 2012. Elle a cependant constaté que ce référentiel n'est pas encore connu de tous les acteurs et que les dispositifs de contrôle interne mis en place au niveau local ne sont globalement pas satisfaisants.

La mission suggère, pour le processus « interventions », de renforcer le pilotage local des acteurs du MESR, celui-ci revenant légitimement au recteur ordonnateur, et de renforcer le pilotage du CIC afin que le périmètre d'intervention du référent CIC du rectorat soit élargi au-delà du rectorat. Dans l'optique d'une généralisation de la dématérialisation et des plateformes de mutualisation, le CNOUS devra s'assurer de l'homogénéité des contrôles et de leur formalisation, sur la base des bonnes pratiques constatées par la mission.

Le référentiel de contrôle interne comptable (RCIC) déployé en 2012 constitue un socle efficace pour initier la démarche de contrôle interne. Au regard des constats, la mission d'audit en propose une évolution.

En conclusion, les constats ne permettent pas d'envisager, en l'état, le lancement d'une démarche de convention de contrôle allégé en partenariat (CAP). Cela étant, elle pourra l'être après la mise en œuvre des recommandations du présent rapport.

Les auditeurs



Anne-Marie Grosmaire



Philippe Perrey

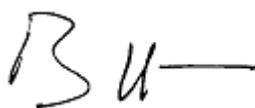


Léonce Buffet

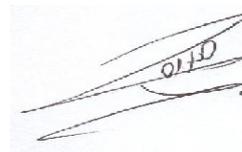


Rémi Foulquier

Les superviseurs



Bernard Bétant



Jean-Pierre Carré

Principaux constats

PRINCIPAUX CONSTATS	
POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
L'ORGANISATION	
Diffusion par le CNOUS aux CROUS, à la DGESIP, DAF, DGFIP, de tableaux de bord mettant en perspective, dans le réseau et dans le temps, les données CROUS : saisie des dossiers par les étudiants, l'instruction des dossiers et le suivi de paiement. Pilotage quotidien dans les moments cruciaux.	Implication des recteurs-ordonnateurs perfectible dans la coordination des acteurs au niveau académique sur ce processus comptable, dans la mise à jour des bases de données relative aux établissements, ainsi que dans le contrôle d'assiduité des boursiers. (recommandations n°1, 2, 5)
Atouts d'une base centrale nationale dans laquelle les événements sont tracés, les calculs intégrés et les contrôles facilités par des requêtes. Bonne qualité des interfaçages internes au CROUS.	Absence d'identification claire et directe sur les modifications apportées à un dossier. (recommandation n°3) Absence de profil particulier sur une plateforme inter-CROUS pour effectuer les requêtes au titre des académies dont le CROUS n'assure pas la mise en paiement. (recommandation n°4) Absence de test de cohérence sur les INE (recommandation n°8).
Référentiel fait en 2012 identifiant risques, AMR et AMR clés.	Le RCIC n'est pas encore connu de tous les acteurs. (recommandation n° 6).
L'OUVERTURE DU DROIT A BOURSE	
Vigilance des responsables des DSE sur cette étape. Travail réalisé par les gestionnaires dans des délais rapides malgré le nombre très important de dossiers aux données à saisir parfois complexes, souvent imbriquées les unes dans les autres. Perspectives nouvelles d'instruction du dossier avec la dématérialisation des pièces du dossier étudiant.	Nombre important de dossiers incomplets en attente de pièces. (recommandation n°7)
	Piste d'audit inaboutie sur les aides aux étudiants méritants. (recommandation n°9).

PRINCIPAUX CONSTATS	
POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
LA VERIFICATION DES CONDITIONS RELATIVES AUX ETUDES SUPERIEURES	
Existence d'une interface APOGEE / AGLAE	Absence de repérage systématique des étudiants sous statut incompatible avec le bénéfice d'une bourse : contrats d'apprentissage ou de professionnalisation (recommandations n°10 et 11)
	Des contrôles croisés insuffisants sur les dispositifs de confirmation de l'inscription (recommandations n°12 et 13)
L'OBLIGATION D'ASSIDUITE	
Potentiel représenté par SCOLA pour le signalement rapide de l'assiduité	Absence de consensus sur la définition précise de l'assiduité pour les étudiants boursiers et difficulté à contrôler efficacement l'assiduité. (recommandation n°14)
Mobilisation coordonnée de certains établissements et CROUS pour améliorer le dispositif de contrôle d'assiduité	Signalements trop tardifs des boursiers non assidus au CROUS (recommandation n°15)
	Ambiguïté de la contrepartie demandée aux étudiants en échange de l'aide accordée. (recommandation n°16)
LE RECOUVREMENT DES INDUS	
La transmission d'une fiche navette entre les différents acteurs de la chaîne permet de fiabiliser le titre de perception en l'absence d'un interfaçage AGLAE / CHORUS sur la partie recette	
La procédure des rétablissements de crédits est maîtrisée	
LA DEMANDE DE PAIEMENT	
La gestion des engagements juridiques est cadrée	Absence de garantie du paiement des BCS et aides au mérite au véritable créancier. (recommandation n°17)

PRINCIPAUX CONSTATS	
POINTS FORTS	POINTS FAIBLES
	<p>Les paiements en numéraire des dons en urgence du FNAU ne sont pas tous effectués par des agents habilités</p> <p>(recommandation n° 18)</p>
Les bourses sont payées dans des délais raisonnables, sans incidents techniques.	
LES OPERATIONS DE FIN D'EXERCICE	
<p>Maîtrise des opérations de fin d'exercice sur les BCS et les aides au mérite. L'évolution réglementaire sur les engagements hors bilan a été appréhendée</p>	<p>Les engagements hors bilan du FNAU annuel ne sont pas recensés</p> <p>(recommandation n° 19)</p>
LA MAITRISE DES RISQUES	
Les acteurs du processus bénéficient d'une documentation étoffée	<p>La nature des contrôles n'est pas homogène entre les académies. Les contrôles ne sont pas systématiquement formalisés</p> <p>(recommandation n°20)</p>
Existence d'un RCIC sur le processus bourses de l'enseignement supérieur	<p>Le volet recette de la procédure ne bénéficie pas toujours d'un dispositif de contrôle interne tracé et formalisé</p> <p>(recommandation n°21)</p>
L'organisation actuelle des CROUS favorise les contrôles mutuels et la polyvalence des gestionnaires	<p>Absence de contrôle de supervision</p> <p>(recommandation n°22 et 23)</p>
L'application AGLAE permet des requêtes pouvant servir de base pour les contrôles <i>a posteriori</i>	<p>Les contrôles <i>a posteriori</i> ne font pas l'objet d'un dispositif formel</p> <p>(recommandation n°24)</p>
	<p>Les acteurs ne disposent pas systématiquement d'un organigramme fonctionnel.</p> <p>L'organigramme proposé dans le RCIC apparaît insuffisant</p> <p>(recommandation n° 25)</p>

Plan d'action

Les recommandations ont été hiérarchisées en fonction de la criticité (probabilité et impact) du point faible devant être couvert : **risque majeur**, **risque important**, **risque mesuré**.

REMARQUE LIMINAIRE :

Les actions qui ont trait au dispositif de contrôle interne (numéros 2, 6, 9,10, 13 et 20 à 24) sont étroitement liées à la mise à jour du référentiel de contrôle interne comptable prévue fin 2013. La mise en œuvre du référentiel sera pilotée par la DAF en collaboration avec la DGESIP, le CNOUS et des référents techniques CIC.

Les acteurs indiqués dans les tableaux qui constituent le plan d'actions sont donc les acteurs finaux des actions liées aux recommandations.

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSÉE	VALIDATION DE L'ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L'ÉCHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
Thème 1 : Dispositif de contrôle interne						
2	<ul style="list-style-type: none"> ■ Responsabiliser les recteurs ordonnateurs dans la coordination des acteurs au niveau académique sur ce processus comptable 	DGESIP	30/09/2013	OUI	NON 31/01/2014	
6	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le ministère doit s'assurer que le RCIC actualisé en 2013 sera bien diffusé à tous les acteurs concernés. 	DAF	30/09/2013	OUI	NON 31/12/2013	

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSEE	VALIDATION DE L' ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L' ECHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
9	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aides au mérite : <ul style="list-style-type: none"> - opérer des contrôles aléatoires par le CROUS à partir de la liste du rectorat des bacheliers mention TB - s'assurer que tous les établissements ont fourni la liste des meilleurs licenciés et opérer des contrôles aléatoires à partir de la liste des meilleurs licenciés des établissements 	CNOUS	31/12/2013	OUI	NON 31/03/2014	Une réforme du dispositif d'aide au mérite est annoncée pour la rentrée universitaire 2014.
20	<ul style="list-style-type: none"> ■ Dans le cadre de la généralisation de la dématérialisation et des plates-formes mutualisées entre CROUS, s'assurer de l'homogénéité des contrôles et de leur formalisation 	CNOUS	31/01/2014	OUI	OUI	
21	<ul style="list-style-type: none"> ■ Demander aux rectorats, suite à la mise en place récente de la procédure de création de titre dans CHORUS, la mise en place d'un dispositif de contrôle tracé et formalisé. Pour cela, ils peuvent s'appuyer sur la fiche navette transmise par le CROUS. 	DAF	31/10/2013	OUI	NON 31/01/2014	

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSÉE	VALIDATION DE L'ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L'ÉCHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
22	<p>■ Contrôles de supervision. S'appuyer sur la fiche de contrôle et le tableau de suivi établis par un des CROUS audités.</p> <p>Les contrôles de supervision doivent être réalisés par l'encadrement et de façon régulière. Ils devront notamment porter sur la qualité de l'instruction et sur les RIB.</p>	DAF	31/10/2013	OUI	NON 31/01/2014	
23	<p>■ Etablir un contrôle de supervision sur les demandes d'émissions de titres. Pour cela, s'appuyer sur la fiche navette transmise au rectorat.</p>	DAF	31/10/2013	OUI	NON 31/01/2014	
24	<p>■ Contrôles <i>a posteriori</i> à mettre en place selon des modalités et un calendrier spécifié :</p> <p>* Contrôle des doublons RIB et noms / prénoms à chaque tour de paiement</p> <p>* Contrôle des apprentis et stagiaires en formation continue, via une extraction AGLAE sur les codes 12 et 21.</p> <p>* Rapprochement des listes de bénéficiaires de l'aide au mérite avec les listes des meilleurs bacheliers et licenciés.</p> <p>* Rapprochement des listes de bénéficiaires du FNAU annuel avec les PV des commissions.</p>	DAF	31/12/2013	OUI	NON 31/01/2014	

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHEANCE PROPOSEE	VALIDATION DE L'ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L'ECHEANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
25	<ul style="list-style-type: none"> Elaborer un nouvel organigramme fonctionnel (la proposition figurant en annexe 10 devra servir de base) <p>Individualiser l'organigramme fonctionnel par service</p>	DAF	31/12/2013	OUI	NON 31/12/2014	<u>Reformulation de l'action</u> Intégrer dans la maquette du nouvel organigramme fonctionnel les délégations de signature et les habilitations informatiques
10	<ul style="list-style-type: none"> Rappeler aux CROUS la nécessité de réaliser régulièrement des requêtes afin d'identifier les modifications de statut rendant des bénéficiaires inéligibles (contrat d'apprentissage ou de professionnalisation). 	CNOUS	30/09/2013	OUI	OUI	Déjà opérationnel
13	<ul style="list-style-type: none"> Demander aux CROUS et aux établissements de mettre en place dès que possible dans l'année un contrôle de l'effectivité de l'inscription pédagogique des étudiants boursiers pour détecter les erreurs ou les étudiants n'ayant pas pris cette inscription 	DAF	31/12/2013	OUI	NON 28/02/2014	

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSEE	VALIDATION DE L' ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L' ECHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
Thème 2 : Contrôle d' assiduité						
1	<p>■ Chaque rectorat doit procéder à un bilan annuel, par établissement de l' académie, du taux d' assiduité des boursiers (mois de suspension, échelon, niveau d' étude, évaluation de la non-dépense).</p> <p>L' ordonnateur, recteur et chancelier, pourrait en retirer des enseignements sur le suivi de l' assiduité par les établissements</p>	DGESIP	30/09/2013	OUI	NON 31/01/2014	Exhaustif sur les universités et échantillon sur les lycées.
14	<p>■ Demander aux étudiants boursiers de se conformer strictement aux dispositions adoptées par les établissements dans leurs modalités de contrôle des connaissances ou leurs règlements intérieurs.</p>	DGESIP	30/06/2014	OUI	NON 31/12/2013	<p>MCC considérées comme non équitables pour définir l' assiduité.</p> <p>Examen de la recommandation dans le cadre du groupe de travail mis en place par la DGESIP suite à l' évaluation de la politique de soutien à la vie étudiante (Cf. Modernisation de l' action publique).</p>

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSÉE	VALIDATION DE L'ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L'ÉCHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
15	<ul style="list-style-type: none"> ■ Généraliser le module web SCOLA pour sa fonctionnalité de suivi de l'assiduité afin de permettre aux établissements de suspendre le versement de la bourse dès la constatation de la non assiduité (ou de la démission). 	DGESIP	31/12/2014	OUI	NON 31/12/2013	<p>L'usage de Scola confie de facto la responsabilité de la suspension des versements aux établissements.</p> <p>Examen dans le cadre du groupe de travail mis en place par la DGESIP.</p>
16	<ul style="list-style-type: none"> ■ Faire un choix entre deux scénarios : redéfinir l'obligation d'assiduité ou y substituer une obligation de résultat 	DGESIP	30/06/2014	OUI	NON 31/12/2013	<p>CNOUS pas opposé à l'abandon de l'obligation d'assiduité. Mais décision d'ordre politique.</p> <p>Examen dans le cadre du groupe de travail mis en place par la DGESIP.</p>

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSÉE	VALIDATION DE L' ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L' ECHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
Thème 3 : Le paiement						
17	<ul style="list-style-type: none"> ■ L'IBAN doit être activé par le CROUS au regard du RIB du bénéficiaire. Tout changement d'IBAN par un bénéficiaire sur AGLAE doit s'accompagner de l'envoi du RIB correspondant pour permettre une nouvelle activation par le CROUS. En outre, toute saisie dans AGLAE de l'IBAN directement par un gestionnaire du CROUS doit faire l'objet d'un contrôle de supervision avant son activation. 	MOA AGLAE	15/01/2014	OUI	NON 31/01/2014	
Thème 4 : L'évolution d'AGLAE						
3	<ul style="list-style-type: none"> ■ Faire évoluer AGLAE afin => d'identifier clairement les modifications apportées au sein d'un dossier et leur origine. => de disposer d'informations de nature financière en plus grand nombre. 	MOA AGLAE	30/09/2013	OUI	NON 28/02/2014	Cahier des charges infocentre décisionnel.

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSEE	VALIDATION DE L' ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L' ECHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
4	<ul style="list-style-type: none"> ■ Sécuriser le dispositif d'habilitation mis en place pour l'application AGLAE et créer un profil particulier permettant aux CROUS gérant une plate-forme de mutualisation de faire des requêtes concernant les dossiers de l'ensemble de son périmètre géographique. 	DAF	30/09/2013	OUI	NON 28/02/2014	
8	<ul style="list-style-type: none"> ■ Etudier la possibilité de mettre en place un test de cohérence sur l'INE 	DAF	31/12/2013	OUI	NON 28/02/2014	
Thème 5 : Autres thématiques						
11	<ul style="list-style-type: none"> ■ Etudier la faisabilité d'une automatisation de la suspension des versements lors du transfert de l'information de changement de statut d'APOGEE à AGLAE 	MOA AGLAE	31/12/2013	OUI	OUI	Déjà opérationnel
12	<ul style="list-style-type: none"> ■ Développer des interfaces entre AGLAE et la plupart des applications de scolarité <p>A défaut, exiger une transmission par les établissements des listes des étudiants inscrits</p> <p>N'accepter les certificats d'inscription présentés par les étudiants que dans des cas justifiés et vérifiés</p>	MOA AGLAE	31/12/2013	OUI	NON 30/06/2014	

RECOMMANDATIONS				PLAN D' ACTIONS ET MISE EN ŒUVRE		
N°	RECOMMANDATIONS PROPOSEES	ACTEURS	ECHÉANCE PROPOSÉE	VALIDATION DE L'ACTION (OUI/NON)	VALIDATION DE L'ÉCHÉANCE (OUI/NON)	ACTION RETENUE ET/OU OBSERVATIONS
19	<ul style="list-style-type: none"> Recenser les engagements hors bilan pour le FNAU annuel et transmettre l'information au DCM (services du CBCM du MESR). <p>Etendre l'AMR sur les opérations de fin d'exercice au FNAU.</p>	CNOUS	31/12/2013	OUI	OUI	
5	<ul style="list-style-type: none"> Fiabiliser avant le début de la campagne, la structure des établissements de l'académie (UAI) sur la base rectorale d'établissements (BRE) qui alimente la base centrale des établissements (BCE) 	DGESIP	31/12/2013	OUI	NON 15/01/2015	
7	<ul style="list-style-type: none"> Fixer une date limite pour la complétude du dossier par l'étudiant pour éviter les chevauchements avec la campagne de l'année suivante 	DGESIP	30/06/2013	OUI	OUI	Déjà opérationnel
18	<ul style="list-style-type: none"> Rappeler aux CROUS que le paiement en numéraire des dons en urgence (FNAU P) doit être effectué à la caisse de l'agent comptable ou par le biais d'une régie d'avance dans tous les CROUS 	CNOUS	31/01/2014	OUI	OUI	

Tableau des propositions

PROPOSITIONS		
N°	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	ACTEURS
L'organisation		
1	Compléter la coordination en cours pilotée par le CNOUS des 28 conseillers techniques de service social (CTSS), notamment sur les barèmes, par une harmonisation de la conduite des commissions FNAU et par des consignes sur la formalisation de l'avis des commissions, des décisions prises par le directeur du CROUS et des délégations des assistants sociaux.	CNOUS
2	Inviter aux réunions des opérateurs sur le contrôle interne comptable, organisées par la DGESIP et la DAF, les agents comptables des CROUS.	DGESIP et DAF
3	Dans le cadre de simplifications administratives pour les bénéficiaires de bourses, initier, en anticipant les impacts budgétaires, une harmonisation des modalités d'attribution (pièces, bases de calcul des aides), du second degré et post bac.	DGESIP et DGESCO
Les applications informatiques		
4	S'assurer que chaque rectorat dispose d'une habilitation en consultation d'AGLAE.	DGESIP
5	Inciter les services d'aide sociale à utiliser systématiquement SAGA, outil permettant les présentations des dossiers en commission, servant de pièce justificative pour les gestionnaires du DSE lors de l'enregistrement du FNAU annuel dans AGLAE et de celui du FNAU ponctuel lors du mandatement au sein du CROUS.	CNOUS

PROPOSITIONS		
N°	ACTIONS A METTRE EN OEUVRE	ACTEURS
6	<p>Fiabiliser SCOLA et permettre à l'établissement d'avoir une vision de l'historisation des données modifiées.</p> <p>Etudier l'attribution d'au moins deux habilitations de niveaux différents par établissement.</p>	MOA AGLAE
7	Les gestionnaires des CROUS doivent être sensibilisés au processus bourses dans sa globalité.	DGESIP/CNOUS
L'ouverture du droit à bourse		
8	Prévoir que le CROUS puisse demander des pièces complémentaires sur la situation personnelle du candidat en cas de besoin telles que carte d'identité, livret de famille, carte de séjour.	DGESIP et CNOUS
9	Porter dans la partie texte du dossier AGLAE de l'étudiant les commentaires justifiant un suivi attentif du dossier.	CROUS
10	La DGESIP devrait initier une réflexion sur les cas d'exclusion du bénéfice de l'aide tels que les cas de fausse déclaration faite délibérément ou de fraude.	DGESIP
11	Préciser dans la circulaire que les attestations de revenus des candidats étrangers doivent être traduites en français par leurs soins.	DGESIP
12	Demander aux CROUS d'utiliser plus fréquemment leur droit de communication auprès de l'administration fiscale.	CNOUS
13	Donner la consigne aux CROUS de porter dans la partie texte du dossier AGLAE les informations personnelles sur l'étudiant relatives à l'aide au mérite : mention TB au bac, académie et millésime de l'obtention ; meilleur licencié, établissement d'enseignement et millésime de l'obtention.	CNOUS

La vérification des conditions relatives aux études supérieures		
14	Pour la première année de licence (le niveau L1), interfacer la liste des formations proposées par AGLAE avec celle proposée par l'application APB ou mieux, reprise par AGLAE de la liste des vœux formulés par les jeunes de terminale.	MOA AGLAE
15	Prévoir d'inclure dans les transferts d'APOGEE vers AGLAE les crédits ECTS obtenus.	MOA AGLAE
16	Améliorer l'interfaçage APOGEE – AGLAE en résolvant prioritairement le cas des changements relatifs aux inscriptions des étudiants	MOA AGLAE
L'obligation d'assiduité		
17	Développer des relations institutionnalisées entre les CROUS et les établissements de l'académie en associant le rectorat et décliner ces relations entre les services opérationnels, pour pallier les risques liés à la multiplicité des acteurs concernés.	CROUS, rectorat
18	Insérer dans le tableau de bord CNOUS une rubrique faisant apparaître après le suivi par mois des boursiers payés par taux, une ligne distinguant les boursiers entrants du mois de manière à suivre les flux de suspensions de bourses par mois.	CNOUS
Le recouvrement des indus		
19	Rappeler aux gestionnaires du CROUS que le délai de 4 mois après la notification définitive pour demander le reversement ne s'applique qu'en cas d'erreur de l'administration.	CNOUS
20	Rappeler aux gestionnaires de CROUS de modifier le codage du DSE lorsque la décision d'émettre un ordre de reversement (OR) a été prise après la suspension (S).	CNOUS
21	Inclure dans le tableau de suivi de l'activité mensuelle (en stock) le nombre de dossiers suspendus et le nombre de dossiers en ordres de reversement	CNOUS
22	Insérer dans le tableau de bord CNOUS une rubrique sur le nombre de bourses ayant fait l'objet d'ordres de reversement, et le montant concerné	CNOUS

23	Rappeler aux directeurs des CROUS que l'ordre de reversement d'une bourse n'est pas un pouvoir discrétionnaire du directeur du CROUS mais seulement le prolongement de la suspension d'une bourse.	CNOUS
24	La communication à l'étudiant sur le reversement de sa bourse ou sur la suite donnée à son recours doit relever du rectorat en sa qualité d'ordonnateur.	DGESIP
25	Un ordre de reversement doit être systématiquement accompagné des informations sur la date et lieu de naissance du débiteur, de son numéro INSEE (ou tronqué) et des DP correspondantes	CNOUS / rectorat
26	Diffuser la fiche navette aux CROUS et rectorats en leur laissant la liberté d'opter pour cet outil ou de s'en inspirer pour améliorer leur grille de saisie.	CNOUS
La demande de paiement		
27	Intégrer les AMR 14 et 15 liées au retard de paiement des aides au dispositif FNAU annuel.	CNOUS
28	Etudier la possibilité de mettre en ligne sur le site des CROUS le calendrier des versements réalisés.	CNOUS
29	Demander aux rectorats d'effectuer des rappels en cas de non application de l'AMR 14 relative à la transmission d'un calendrier prévisionnel de paiement.	DGESIP/DAF
30	Rappeler aux rectorats et aux services dépenses des DRFiP la note du 1er février 2011 qui mentionne que l'arrêté collectif et l'état liquidatif sont à adresser sous format dématérialisé, seulement la dernière page de chacun de ces deux états doit l'être sous format papier, chacune revêtue de la signature du recteur.	DAF / DGFIP CE2A
31	La liquidation du FNAU doit être effectuée à partir d'un état justificatif signé par le directeur du CROUS.	CNOUS
32	Systématiser l'utilisation de SAGA pour le FNAU annuel et ponctuel.	CNOUS
33	Utiliser l'état de liquidation SAGA comme pièce justificative.	CNOUS
34	Étudier la possibilité de rapprocher automatiquement le RIB scanné de l'IBAN saisi	CNOUS

35	Dans le cadre de la procédure de régularisation des rejets bancaires, indiquer aux CROUS que les certificats administratifs du rectorat certifiant que le rejet est lié à la clôture du compte bancaire ne sont pas nécessaires et n'ont pas à être transmis au comptable.	Rectorat
36	Les aides du FNAU étant insaisissables, les agents comptables ne doivent pas effectuer de compensation entre la dette de logement et l'aide notifiée.	CNOUS
Les opérations de fin d'exercice		
37	Utiliser l'outil de simulation AGLAE pour les opérations de fin d'exercice Les copies écran AGLAE correspondantes peuvent être des pièces justificatives et donc être transmises aux plates- formes CHORUS	CNOUS
38	Rappeler aux plates formes CHORUS et aux services Dépense des DRFiP qu'ils doivent contrôler la correcte évaluation par le CROUS des engagements hors bilan.	Rectorats / DGFiP SCE
39	Rappeler aux CROUS que les dossiers non validés au 31/12/N ne peuvent être intégrés dans le calcul des charges à payer et des engagements hors bilan.	CNOUS
40	Utiliser l'outil de simulation AGLAE pour déterminer les charges à payer.	CNOUS
La maîtrise des risques		
41	Elaborer au niveau national un cadre documentaire sur lequel les CROUS puissent s'appuyer pour confectionner leur propre documentation. Ce cadre, permettant de diffuser et d'harmoniser les consignes, devra reprendre les étapes clés de la procédure, les principales difficultés rencontrées par les gestionnaires (exemple : parents divorcés, calcul des droits...) ainsi que la réglementation.	CNOUS
42	Chaque CROUS pourra alors élaborer ses propres fiches de procédure et ses modes opératoires. Cela favorisera l'implication des gestionnaires et rendra cette documentation plus opérationnelle en alliant l'aspect « métier » à l'aspect « outil ». Chaque CROUS devra disposer d'un répertoire dédié disponible pour tous les gestionnaires et regroupant l'ensemble de la documentation	CROUS

43	Afin de mutualiser l'information, permettre des échanges entre CROUS, et éviter l'individualisation des questions/réponses, mettre en place un outil collaboratif du type FAQ ou forum et bibliothèque. Cet outil devra être piloté par le CNOUS au même titre que la FAQ déjà existante pour les étudiants	CNOUS
44	En tant que chancelleries des universités, les rectorats devront s'assurer que les universités disposent de la documentation métier nécessaire pour leurs services de scolarité.	Rectorats
45	Au regard de la technicité que présente l'instruction des demandes de bourses, un module de formation doit être élaboré par le CNOUS pour diffusion aux CROUS à destination des vacataires. La formation des vacataires pourra se baser sur ce module avec l'appui d'un tuteur et la mise en pratique de cas. Les fiches de procédures élaborées par les CROUS (<i>cf. infra</i>) serviront de base de documentation pour les vacataires	CNOUS
46	Organiser une journée de sensibilisation des établissements par le CROUS afin de favoriser le dialogue entre les différents acteurs et permettre une meilleure gestion des bourses	CROUS
47	Les formations proposées aux gestionnaires des CROUS et des rectorats devront prendre en compte les thématiques liées au contrôle interne. Une action de sensibilisation au contrôle interne à destination des chefs de service des CROUS, doit être créée.	CNOUS, rectorats (référents CIC)
48	Demander au CROUS d'effectuer une formalisation des contrôles de la part des gestionnaires afin de fiabiliser les données. Cette formalisation pourra se matérialiser par des paraphes sur les dossiers papiers ou un système de post-it sur les dossiers dématérialisés.	CNOUS

49	<p>Comme pour les autocontrôles, demander au CROUS une formalisation des contrôles mutuels. Cette formalisation pourra se matérialiser par des paraphes sur les dossiers papiers ou un système de post-it sur les dossiers dématérialisés</p> <p>Les CROUS disposant d'une ou plusieurs antennes doivent s'organiser de manière à favoriser l'intervention de plusieurs agents sur un même dossier par la centralisation des dossiers au siège. Dans tous les cas, un contrôle de supervision sur ces antennes s'avère indispensable.</p>	CNOUS
50	Rapprocher le résultat des contrôles d'assiduité des établissements d'une année sur l'autre.	Rectorat
51	<p>Renforcer le rôle des référents en identifiant clairement leur positionnement et leurs actions.</p> <p>Pour le processus « aides », élargir le périmètre d'intervention aux CROUS</p>	DCISIF
52	<p>Demander aux responsables des CROUS d'exercer un véritable pilotage de l'activité, en continu et en temps réel.</p> <p>Pour cela, des réflexions doivent être menées dans chaque CROUS par le directeur, le responsable DVE ainsi que le responsable DSE en impliquant les collaborateurs à tous les niveaux pour que le pilotage du CIC s'inscrive dans le cadre des opérations courantes de l'activité.</p>	CNOUS

Les bourses de l'enseignement supérieur, par leur masse financière annuelle de près de 1,8 milliards €, par leur nombre d'étudiants bénéficiaires de plus de 620 000, par le nombre de virements mensuels de plus de 500 000, représentent un sujet à forts enjeux.

Le projet annuel de performances (PAP) 2013 définit le dispositif d'aides directes comme étant « destiné à permettre aux étudiants de suivre des études supérieures auxquelles ils pourraient avoir été contraints de renoncer sans l'existence de ces aides. Il est conçu comme une aide complémentaire à celle que la famille est en mesure d'apporter ».

1^{ère} partie : Un processus structuré, même si le rôle de certains acteurs est à clarifier

Le processus des bourses fait intervenir une pluralité d'acteurs, en particulier au niveau académique, ce qui fragilise les dispositifs et entraîne également un risque de dilution des responsabilités. Il s'appuie sur une application informatique robuste spécifique aux aides (AGLAE), dont les interfaces sont plus ou moins opérables avec les établissements, mais qui a été rendue compatible avec le système d'information financière et comptable de l'État, CHORUS. Inscrit dans les priorités du plan d'action ministériel, ce processus a fait l'objet d'un référentiel de contrôle interne en 2012.

1.1 Une organisation marquée par un tropisme vers les CROUS

1.1.1 Les effets positifs de l'organisation en réseau des Œuvres peuvent être approfondis

Pour la mise en œuvre de la politique d'aide sociale en faveur des étudiants, la directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), responsable du programme s'appuie sur le réseau des œuvres universitaires qui a pour mission d'améliorer et de faciliter les conditions de vie des étudiants. Il est constitué du centre national (CNOUS), établissement public à caractère administratif dont la DGESIP assure par ailleurs la tutelle, et des 28 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS).

Le CNOUS est tête de réseau des CROUS pour les bourses sur critères sociaux (BCS) et aides au mérite. L'instruction du dossier, dans le cadre du réseau, est réalisée par le CROUS de l'académie d'origine quels que soient les vœux d'affectation du futur étudiant. En cas de changement d'académie, son dossier sera transféré. Les CROUS gèrent les dossiers et liquident les bourses de l'académie.

Au titre de la communication, le CNOUS lance annuellement la campagne de communication auprès des étudiants et met en ligne le guide du dossier social étudiant (DSE) qui est repris par les CROUS. Certains CROUS le complètent par un guide local souvent en version papier.

Les relations du sous-directeur responsable du DSE au CNOUS avec les directeurs de la vie étudiante (DVE) et des responsables des DSE des CROUS sont quasi quotidiennes et portent sur des questions techniques. Reconnu, disponible et compétent, le sous-directeur du CNOUS assure manifestement l'harmonisation des pratiques en ce domaine. Les DVE et les responsables des DSE sont rassemblés deux fois par an, en juillet et décembre, dans le cadre d'une réunion à laquelle participe la DGESIP.

Au titre du pilotage, les données des CROUS remontées au CNOUS issues de l'application Automatisation de gestion du logement et de l'aide à l'étudiant (AGLAE) concernent la saisie des dossiers par les étudiants, l'instruction des dossiers et le suivi de paiement après chaque tour de paiement. Ces informations dont le suivi est quotidien dans les moments cruciaux sont mises en relation avec celles de l'année précédente et donnent lieu à des alertes en cas de retard. Reprises sur des tableaux les mettant en perspective dans le réseau et dans le temps, ces informations sont distribuées par le CNOUS aux CROUS, à la DGESIP, à la direction des affaires financières (DAF) du MESR, ainsi qu'à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Il existe d'autres aides pour lesquelles le CNOUS intervient différemment. Le CNOUS, dans le cadre d'une convention tripartite CNOUS/CBCM/DGESIP, perçoit une subvention globale pour le fonds national d'aide d'urgence (FNAU), enveloppe fermée, qu'il répartit entre les CROUS. Le directeur de chaque CROUS, sur la base d'une évaluation sociale par un assistant social du réseau (rattaché à la DVE) faite lors d'un entretien avec l'étudiant, décide éventuellement de l'attribution d'une aide après avis d'une commission spécifique au FNAU comprenant des représentants des établissements, des étudiants et le recteur de l'académie. L'aide est annuelle pour les étudiants rencontrant des difficultés pérennes qui ne remplissent pas les conditions d'attribution d'une bourse (dépassement de l'âge de 28 ans, rupture familiale...). Le montant de l'aide annuelle correspond à l'un des échelons de bourses sur critères sociaux. L'aide est ponctuelle en faveur des étudiants, qu'ils soient boursiers ou non, rencontrant momentanément de graves difficultés. L'agent comptable du CROUS assure le paiement de ces aides.

Les pratiques sont hétérogènes selon les académies en raison d'effets locaux : la qualité de l'information fournie en commission FNAU est inégale, les assistants sociaux émettent parfois des avis lors de leurs présentations, la présence du directeur du CROUS aux commissions est variable, les procès verbaux de la commission FNAU et la formalisation des décisions prises n'ont pas toujours la rigueur requise. Les délégations de signatures des assistants sociaux ne sont pas toujours à jour pour les dons d'urgence inférieurs à 200 €. Par ailleurs, le CNOUS est en train de conduire une réflexion sur la cohérence des pratiques notamment sur les barèmes utilisés pour l'attribution du FNAU annuel.

Proposition

Compléter la coordination en cours pilotée par le CNOUS des 28 conseillers techniques de service social (CTSS), notamment sur les barèmes, par une harmonisation de la conduite des commissions FNAU et par des consignes sur la formalisation de l'avis des commissions, des décisions prises par le directeur du CROUS et des délégations des assistants sociaux.

1.1.2 La DGESIP assure les fondements du processus par la production de la norme et la responsabilité du BOP

La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) intervient en amont du processus en définissant la réglementation à mettre en œuvre : la circulaire annuelle soumise pour observation à la direction des affaires financières (DAF) et à la direction des affaires juridiques (DAJ) du MESR, fait l'objet d'une validation systématique du cabinet du ministre qui prend en charge la consultation des organisations étudiantes. Son caractère réglementaire a été confirmé par une décision du Conseil d'État de 1991.

Le département DGESIP C2 est en contact en cours de gestion avec les rectorats² qui lui adressent les recours hiérarchiques ainsi qu'avec les bureaux pédagogiques de la direction³ compte tenu des demandes d'habilitation de formations à recevoir des boursiers.

En revanche, les établissements, dont les universités, ne s'adressent pas à la DGESIP sur les BCS.

En ce qui concerne les établissements - comme a pu le constater la mission- les sujets relatifs au suivi de la scolarité des étudiants ont de forts impacts sur le processus des bourses. Ces thématiques représentent de tels enjeux pour l'enseignement supérieur qu'elles devraient être analysées également sous l'angle du contrôle interne « métiers ».

Le CNOUS est l'opérateur du programme 231 « vie étudiante » et à ce titre le principal interlocuteur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, ce qui conduit à des relations constantes tout au long de l'année avec les CROUS, même si ces derniers s'adressent ponctuellement à la DGESIP sur des aspects réglementaires. La DGESIP assure la co-maîtrise d'ouvrage d'AGLAE avec le CNOUS et préside le comité de pilotage de l'application.

La direction générale (DGESIP C2) en relation avec la DAF (DAF B1), construit le budget du programme 231 sur lequel sont payées les bourses, en répartit les enveloppes par académie et met à disposition ensuite les crédits auprès des responsables d'unités opérationnelles (UO) locales, le budget opérationnel de programme (BOP) étant central et les recteurs, ordonnateurs délégués. Les travaux de la sous-direction des systèmes d'information et des études statistiques (SIES) qui lui sont transmis permettent de disposer des données consolidées sur les étudiants boursiers (vers le mois de mars).

La DGESIP suit la consommation des crédits dans les académies avec la DAF (DAF B1) : des croisements des données issues de l'application AGLAE transmises par le CNOUS avec des données extraites de l'application CHORUS permettent d'assurer un suivi fiable de la consommation des crédits du programme 231. Elle s'assure de la disponibilité permanente des crédits au regard de la prévision au niveau des plates-formes CHORUS académiques pour éviter une rupture dans le paiement des bourses. La collaboration avec la DAF porte aussi sur les travaux de fin de gestion, la procédure ayant été donnée par la DGFIP via le CBCM et transmise aux plates-formes CHORUS.

En matière de contrôle interne comptable, un séminaire a été organisé conjointement par la DGESIP et la DAF à destination de ses opérateurs, sans que les agents comptables des CROUS ne soient conviés, la cible étant les universités.

² Les directions de l'enseignement supérieur et de la recherche, DESR.

³ Mission des écoles supérieures et de l'enseignement supérieur privé ; départements des formations de niveau licence et master.

Proposition

Inviter aux réunions des opérateurs sur le contrôle interne comptable, organisées par la DGESIP et la DAF, les agents comptables des CROUS.

Sur le processus des bourses, DGESIP C2 est en contact avec le ministère de l'agriculture et celui de la culture dont les aides sont calquées sur les bourses sur critères sociaux du MESR (modalités d'attribution très proches, taux de bourses et barèmes de ressources identiques). La DGESIP peut être amenée à assurer un rôle d'expert auprès de ces deux ministères.

En revanche, il n'existe pas de collaboration particulière avec la direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO). Des contacts pourraient être fructueux car les modalités d'attribution des bourses relèvent de logiques différentes, ce qui déconcerte les familles et constitue une source de difficultés. Ainsi, le revenu pris en compte par la DGESIP est le Revenu Brut Global (RBG) alors que la DGESCO prend en compte le Revenu Fiscal de Référence (RFR). La différence porte notamment sur la prise en compte des pensions alimentaires.

Proposition

Dans le cadre de simplifications administratives pour les bénéficiaires de bourses, initier, en anticipant les impacts budgétaires, une harmonisation des modalités d'attribution (pièces, bases de calcul des aides), du second degré et post bac.

1.1.3 Le déroulement de la scolarité de l'étudiant est attesté de manière hétérogène par les établissements d'enseignement

Dans la mise en œuvre locale du processus, l'établissement d'enseignement, lycée, école supérieure ou université, est un acteur majeur puisqu'il intervient pour attester du déroulement de la scolarité de l'étudiant.

Le CROUS transmet de la documentation pour la campagne d'information et des circulaires aux établissements. Une fois par mois, les commissions FNAU permettent de faire le point sur les difficultés rencontrées avec les représentants des établissements qui y participent. Une fois par mois aussi, le rectorat et le CROUS sont présents au conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) des universités. Les relations s'établissent sans difficulté entre le CROUS et les établissements. Toutefois, la thématique des bourses n'est pas ou peu abordée au CEVU.

Sur deux points qui seront développés par la suite, l'inscription et le contrôle de l'assiduité, l'implication des établissements peut être variable : si la confirmation de l'inscription administrative souffre parfois de retards, elle ne relève pas de nombreux acteurs au sein de l'université.

En revanche, les listes de contrôle d'assiduité, lorsqu'elles sont transmises par le CROUS aux établissements, feront l'objet d'un traitement différent, selon que l'étudiant est scolarisé en lycée ou en établissement d'enseignement supérieur en raison de la définition différente retenue pour l'assiduité. D'autre part, les universités transmettront pour suite à donner la demande d'information à leurs composantes⁴ densifiant ainsi le nombre d'acteurs.

⁴ Une composante correspond à une UFR (unité de formation et de recherche), une école, un institut.

Cet acte des établissements est, en matière de dépense publique, une « attestation de service fait » préalable au lancement de la dépense. Or, il n'est pas apparu à la mission que l'ordonnateur intervenait, dans les académies auditées, en soutien des demandes des CROUS, auprès des proviseurs de lycées en tant que recteur, ou auprès des universités en tant que chancelier.

Recommandation n°1

Pour connaître l'état de la situation afin de mieux gérer, dès la prochaine rentrée, les interactions, chaque rectorat doit procéder à un bilan annuel, par établissement de l'académie, du taux d'assiduité des boursiers (mois de suspension, échelon, niveau d'étude, évaluation de la non-dépense).

L'ordonnateur, recteur et chancelier, pourrait en retirer des enseignements sur le suivi de l'assiduité par les établissements.

1.1.4 Au bout du processus, la qualité comptable de la chaîne CHORUS propre à ce flux de dépense est tributaire de la qualité des contrôles amont

1.1.4.1 Un recteur-ordonnateur dépendant du CROUS, lui-même dépendant des établissements

L'ordonnateur des bourses est le recteur : tous les documents officiels sont signés du recteur, les courriers issus d'AGLAE étant ainsi paramétrés pour les notifications de bourses⁵ et les courriers mis à la signature du recteur pour les recours. Le décideur-ordonnateur crée l'engagement juridique dans des conditions qui seront développées dans le § 2.5. Or, le CROUS est considéré comme prestataire pour le compte du recteur ordonnateur : il instruit les dossiers, « engage » donc l'Etat vis à vis de l'étudiant et liquide la dépense alors que l'attestation de « service fait » par les établissements est parfois manquante. Même s'il procède à des vérifications qui ne peuvent à ce stade, qu'être assez sommaires, le rectorat, sur la plate forme académique CHORUS ne peut effectuer les contrôles adéquats de la demande de paiement. Pour information, le temps de travail mensuel sur cette dépense au rectorat sur la plate-forme se chiffre à une durée inférieure à une heure. La dépendance du rectorat vis-à-vis du CROUS apparaît aussi lors des recours où le rectorat est obligé de se rapprocher du CROUS pour donner une réponse (le CROUS faisant éventuellement appel à son tour aux établissements concernés).

Le rectorat doit donc accentuer sa participation dans le processus (*cf.* notamment recommandation ci-dessus).

1.1.4.2 Les rôles de comptable et de caissier de la DRFiP sont limités en raison de la nature du flux et de la fonctionnalité de tiers occasionnel

La demande de paiement est transmise par la plate-forme académique à la direction régionale des finances publiques (DRFiP).

Le contrôle des services dépense des DDFiP se limite pour les bourses, en flux 3, à la vérification de l'habilitation des responsables des demandes de paiement en tant qu'ordonnateur secondaire, la validation des DP réalisée par ces derniers valant dès lors certification du service fait et ordre de payer (*cf.* §2.5).

⁵ Cependant, dans un CROUS visité, le directeur du CROUS signe la lettre aux étudiants n'étant pas assidus.

Compte tenu de l'utilisation de la fonctionnalité « tiers occasionnel » où un « tiers générique » est référencé dans la demande de paiement, les informations concernant les bénéficiaires étant saisies directement dans l'acte de gestion, le comptable ne peut s'assurer de l'acquit libératoire par un contrôle entre l'identifiant bancaire (International Bank Account Number, IBAN) figurant sur la demande de paiement et les informations contenues dans la base tiers de CHORUS. Dès lors, l'exercice de contrôles préalables au paiement en tant que caissier est impossible.

La qualité de la dépense issue de CHORUS est donc tributaire des contrôles amont exercés lors des opérations effectuées sous le contrôle de l'ordonnateur.

Recommandation n°2

Responsabiliser les recteurs ordonnateurs dans la coordination des acteurs au niveau académique sur ce processus comptable.

1.2 L'application AGLAE, outil au centre des échanges qui répond largement aux besoins

L'outil central du processus est la base AGLAE, reliée à des applications qui s'y déversent, dont l'application pour l'organisation et la gestion des étudiants (APOGEE) et inversement, d'autres dans lesquelles ses données se déversent telle CHORUS.

1.2.1 L'atout d'une base centrale

La base AGLAE est une base centrale nationale depuis 2006, mise à jour en continu, qui permet la consultation des dossiers des autres CROUS par un CROUS académique. Elle sert pour les aides et pour le logement. La Direction des Systèmes d'information (DSI) du rectorat de Paris est maître d'œuvre délégué de l'application AGLAE, le STSI (service des technologies et des systèmes d'information) du MESR étant maître d'œuvre. La maîtrise d'ouvrage est assurée par la DGESIP et le CNOUS. Cette co-maîtrise d'ouvrage démontre le caractère structurant de l'outil sur le processus.

Le nombre de profils par catégorie est prédéfini par le CNOUS, puis la répartition des habilitations au sein des CROUS est gérée par les DVE et DSE qui jouent le rôle d'administrateurs. Les quatre profils utilisés sont administrateur, gestionnaire privilégié, gestionnaire, et utilisateur en consultation. Les mots de passe sont changés régulièrement. AGLAE est protégée des intrusions de l'extérieur, la zone dans laquelle l'étudiant saisit des informations sur son dossier étant isolée de la zone de gestion.

Tous les événements d'AGLAE sont tracés (qui, quand) par millésime, c'est-à-dire par année universitaire. Les dossiers pour lesquels il y a déjà eu un paiement ne peuvent pas être détruits. Par ailleurs, il est possible d'accéder aux données des années antérieures. En revanche, les modifications faites par les intervenants ne sont pas repérables facilement, dans la mesure où il est nécessaire de consulter l'historique de toutes les notifications. Les modifications faites par les étudiants sur leurs données personnelles ne sont pas tracées et notamment les changements d'IBAN.

Après saisie des données par les gestionnaires, tous les calculs du taux de bourse sont intégrés dans l'application.

L'application permet de faire de nombreuses extractions facilitant l'exercice de contrôle par le gestionnaire privilégié du CROUS.

Enfin, l'application possède un outil de simulation des montants globaux avant chaque paiement. La requête par échelon serait possible, mais il semble qu'elle poserait des problèmes de charge du serveur en cas de simulation simultanée des CROUS. En revanche, la requête « état des effectifs liquidés » par échelon après chaque paiement peut être utilisée notamment pour calculer les opérations de fin d'exercice.

Actuellement, les informations sont centrées sur les nombres de dossiers (à des stades différents de traitement), et assez peu sur des montants en euros (par exemple, cf. § 2.4).

Recommandation n°3

Faire évoluer AGLAE afin

- d'identifier clairement les modifications apportées au sein d'un dossier et leur origine ;
- de disposer d'informations de nature financière en plus grand nombre.

Il est possible pour le CROUS de donner des habilitations avec le profil consultation aux établissements et au rectorat, ce qui permettrait à leurs gestionnaires d'avoir accès à la notification (conditionnelle) de bourse au format PDF.

Proposition

S'assurer que chaque rectorat dispose d'une habilitation en consultation d'AGLAE.

1.2.2 Associée à la dématérialisation des pièces, la base AGLAE permettrait dans un avenir proche la généralisation de plates-formes inter-CROUS

Actuellement, seul le CROUS de Paris gère une plate-forme, celle d'Ile de France. Le service DSE du CROUS de Paris est chargé de l'instruction et du traitement des dossiers des bourses des académies de Créteil, Paris et Versailles. Cela constitue une expérimentation novatrice de mutualisation au sein du réseau des CROUS. Des ajustements devront être réalisés, notamment pour lever l'impossibilité actuelle pour le CROUS mutualisateur de Paris de faire des requêtes concernant les académies de Versailles et Créteil.

Par ailleurs, trois CROUS ont testé depuis janvier 2013 la dématérialisation, c'est-à-dire la numérisation des pièces du DSE effectuée par un routeur et insertion des dites pièces dans chaque dossier AGLAE repéré par son identifiant. La généralisation de cette expérimentation suppose que le ou les prestataires retenus soient en mesure d'absorber la volumétrie des demandes qui émaneraient des 28 CROUS.

La dématérialisation des pièces justificatives comptables est testée par deux CROUS. Les pièces justificatives de la dépense sont éditées après la validation dans CHORUS alors qu'actuellement elles le sont avant.

Couplées avec les dématérialisations, les plates-formes de mutualisation pourraient être déployées, permettant de changer le type de contrôles à réaliser et d'affecter les ressources dégagées à d'autres chantiers.

Recommandation n°4

En prévision de la généralisation des plates-formes de mutualisation inter-CROUS, sécuriser le dispositif d'habilitation mis en place pour l'application AGLAE et créer un profil particulier permettant aux CROUS gérant une plate-forme de mutualisation de faire des requêtes concernant des dossiers de l'ensemble de son périmètre géographique.

1.2.3 SAGA, un module complémentaire à AGLAE pour le FNAU, incomplètement utilisé

L'application SAGA (système d'aide à la gestion des aides) concerne l'action sociale, celle du FNAU. La gestion des habilitations est faite par la responsable du service du CROUS et les droits sont octroyés aux conseillères techniques et aux assistantes sociales. Cet outil n'est pas systématiquement utilisé dans tous les CROUS.

Proposition

Inciter les services d'aide sociale à utiliser systématiquement SAGA, outil permettant les présentations des dossiers en commission, servant de pièce justificative pour les gestionnaires du DSE lors de l'enregistrement du FNAU annuel dans AGLAE et de celui du FNAU ponctuel lors du mandatement au sein du CROUS.

Pour le paiement des aides, les données sont exportées vers EURODEPENSE, en provenance d'AGLAE pour le FNAU annuel et de SAGA pour le paiement des aides ponctuelles FNAU.

1.2.4 L'intégration, dans AGLAE, des données sur la scolarité des étudiants est perfectible

Une application web SCOLA, qui est un module d'AGLAE, permet, depuis l'établissement de formation, de renseigner les bases d'AGLAE avec les informations sur l'inscription et la non assiduité de chaque étudiant boursier. Deux possibilités, dont les intitulés sont peu explicites, sont offertes par rapport à l'assiduité : « suspension » (ce qui signifie arrêt d'études, *i.e.* démission à compter de...), « non assidu » (ce qui signifie avec ordre de reversement possible).

Malgré sa souplesse et sa facilité d'installation qui en font l'application privilégiée en lycée, SCOLA présente des inconvénients : il n'est attribué qu'une seule habilitation par établissement, avec un seul profil et sans système de validation (notamment pour les suspensions) ; il est possible de récupérer la liste des boursiers sur SCOLA, mais pour historiser les données modifiées, il faudrait pouvoir « cocher » cette liste, ce qui est pour l'instant à l'étude.

Propositions

Fiabiliser SCOLA et permettre à l'établissement d'avoir une vision de l'historisation des données modifiées.

Etudier l'attribution d'au moins deux habilitations de niveaux différents par établissement.

L'application APOGEE est une application de l'agence de mutualisation des universités et établissements (AMUE), dont l'interfaçage avec AGLAE permet de transférer les informations de l'étudiant lors de son inscription. L'interfaçage se matérialise par un bandeau qui s'affiche sur l'écran correspondant à un boursier après transfert et intégration des données, suivant une fréquence journalière, hebdomadaire ou mensuelle déterminée par les établissements, pour confirmation de l'inscription. APOGEE ne dispose pas d'information sur l'assiduité des étudiants en cours, TD ou TP ; cependant, des informations relatives aux résultats (TP et examens) sont utilisées pour répondre au contrôle de l'assiduité.

Les CROUS constatent, lors des transferts/intégrations, certains problèmes récurrents d'incohérence entre APOGEE et AGLAE, relatifs au numéro de l'établissement (UAI), aux formations, à l'identifiant national élève (INE).

Recommandation n°5

Pour éviter en cours d'année les couplages impossibles de données entre APOGEE et AGLAE sur les UAI, le rectorat doit préparer la campagne en janvier avec le CROUS et fiabiliser avant le début de la campagne, la structure des établissements de l'académie sur la base rectorale d'établissements (BRE) qui alimente la base centrale des établissements (BCE).

1.2.5 La dépense : cible des échanges avec CHORUS

Le programme 231 a été basculé dans CHORUS un an après les autres programmes, en janvier 2011, en sécurisant au maximum la prise en charge technique des bourses pour éviter les retards de paiement aux étudiants. AGLAE est interfacée avec CHORUS dans des conditions qui seront examinées précisément et ultérieurement dans le corps du rapport (*cf.* § 2.5 et 2.6).

La cible des échanges avec CHORUS est la dépense. Il n'existe pas d'interface entre AGLAE et CHORUS sur les recettes, ce qui nécessite des fiches navette pour saisir les informations. Toutefois, la mise en œuvre de cette interfaçage serait disproportionnée au regard du rapport coûts / enjeux financiers.

La mise en place de CHORUS a généré la création des plates-formes CHORUS au sein des rectorats. En effet, en tant qu'ordonnateur, seul le rectorat peut enregistrer les demandes de paiement et créer les titres de perception dans l'outil. C'est également le seul interlocuteur de la DRFiP. Les CROUS ne sont pas habilités à accéder à CHORUS mais l'interface au niveau de la dépense leur permet de suivre l'état d'avancement du tour de paiement qu'ils ont initié sur AGLAE. Cependant, les CROUS ne sont pas assez sensibilisés au langage CHORUS ni à la nouvelle procédure induite par la mise en place de ce nouvel outil. Ainsi, dans un CROUS, les gestionnaires considèrent qu'ils ne sont pas concernés par les informations CHORUS mentionnées dans AGLAE au motif que CHORUS ne relève pas de leur champ de compétence.

Proposition

Les gestionnaires des CROUS doivent être sensibilisés au processus bourses dans sa globalité.

CHORUS est bien documenté tant sur le mode opératoire que sur les pièces justificatives, ce qui a permis aux agents du rectorat de bien se mobiliser sur l'outil.

1.3 La formalisation de l'organisation et des interactions par le référentiel de contrôle interne comptable

1.3.1 La construction récente d'un référentiel de contrôle interne pour une action jugée prioritaire du plan d'action ministériel (PAM) et le choix de déploiement d'AMR clés

Action jugée prioritaire du PAM, le processus des bourses a fait l'objet de réunions de travail animées par un consultant et associant deux académies, deux CROUS, le CNOUS, la DGESIP, la DAF (DAF B) et le STSI. Le département du contrôle interne et des systèmes d'informations financiers (DCISIF) a finalisé les livrables : cartographie des risques, définition des actions de maîtrise des risques (AMR⁶), choix d'AMR clés.

Le référentiel de contrôle interne comptable (RCIC) approuvé par le comité de révision ministériel du 26 avril 2012 sur le processus interventions/bourses de l'enseignement supérieur, a été transmis le 31 mai 2012 sous le timbre DAF et DGESIP aux rectrices et recteurs d'académie, au directeur du CNOUS et au service des technologies et des systèmes d'information du MENESR.

1.3.2 Diffusé en mai 2012, le RCIC, est insuffisamment connu des acteurs en académie

Ce référentiel n'est pas connu par tous les acteurs. Il est, comme les autres référentiels établis par le ministère de l'éducation nationale et par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, disponible sur l'intranet de la DAF depuis mai 2012.

Au sein des rectorats audités, le référentiel est, dans un cas, pas du tout connu, dans un autre, connu de la direction financière, mais pas de la direction de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans ce dernier cas, il est partiellement exploité, les acteurs se focalisant sur les AMR clés leur incombant pour répondre prioritairement à la commande de déploiement. Seul un rectorat parmi ceux audités par la mission, se l'est approprié avec notamment l'organisation d'une réunion avec le CROUS pour y apporter des modifications.

Les CROUS (DSE et agents comptables) n'ont bénéficié que d'une diffusion partielle du RCIC portant sur les AMR qu'ils devaient mettre en œuvre, sans pouvoir les resituer dans le référentiel. Les CROUS n'ont donc pas été réellement en mesure d'appréhender la démarche de contrôle interne. Seul un CROUS en avait connaissance suite à une réunion avec le rectorat, pratique qui aurait du être généralisée.

La communication du référentiel n'a pas non plus été organisée auprès des établissements d'enseignement et des comptables de la DRFiP alors qu'ils sont des acteurs du processus.

Recommandation n°6

Le ministère doit s'assurer que le RCIC actualisé en 2013 sera bien diffusé à tous les acteurs concernés.

⁶ L'activité de maîtrise des risques est une action mise en place par un acteur afin de couvrir un risque détecté dans le référentiel de contrôle interne.

2^{ème} partie : Les étapes clés jalonnant le processus des aides, sur le terrain, sont traitées avec plus ou moins d'assurance

2.1 L'ouverture du droit à bourse : une étape gérée par les CROUS, complexe et à risques, globalement maîtrisée sauf pour les aides au mérite

2.1.1 La campagne de bourse est bien anticipée et étalée dans le temps

2.1.1.1 Les échanges d'informations avec le candidat à bourse

Entre le 15 janvier et le 30 avril, se déroule la campagne de bourse sur les sites internet du CROUS. Chaque année, l'étudiant dépose simultanément sur le site du CROUS de son académie, dans le cadre d'une procédure dite de guichet unique, la demande de bourse et/ou de logement en résidence universitaire en indiquant son identifiant national étudiant (INE). Il formule des vœux d'études dans les académies de son choix. Dès l'enregistrement du dossier, un courriel de confirmation de création de dossier est envoyé à l'étudiant. Si sa candidature est validée après la première analyse du CROUS, le CROUS lui fait acheminer via un routeur un dossier papier prérempli des données saisies par l'étudiant lui-même (ressources, frères et sœurs étudiant dans le supérieur) et une fiche recensant les pièces à fournir. Il est demandé actuellement aux candidats aux bourses un chèque pour contribution aux frais du CROUS, encaissé par l'agent comptable. Il est prévu à terme un paiement en ligne. Il est à noter que, au moment où le CROUS retourne le dossier, ni la circulaire sur les bourses, ni les barèmes ne sont déjà parus.

Depuis la rentrée 2011-2012, la dématérialisation partielle du DSE a été mise en place sur l'ensemble du territoire : les étudiants renouvelants ne reçoivent plus de dossier papier ; le dossier prérempli leur est adressé par mail, à charge pour eux de l'éditer, de le signer et de le transmettre (ils sont dispensés des renseignements d'ordre familial si leur situation n'a pas changé).

Trois CROUS expérimentent depuis janvier 2013 l'envoi par courriel dans un délai de 48h à tous les candidats d'un dossier prérempli. Après avoir imprimé son dossier, le candidat doit vérifier les informations saisies, le modifier éventuellement de façon manuscrite, joindre les pièces justificatives demandées, signer pour certifier l'exactitude des renseignements et pour s'engager à suivre les cours et à se présenter aux examens (cf. AMR 003), et adresser le tout à un routeur chargé de scanner les pièces, de les « rattacher » au dossier via l'INE, et de transmettre au CROUS les fichiers insérés dans chaque dossier. Le progrès est donc de taille pour les gestionnaires, puisque, au lieu d'avoir un dossier AGLAE et des pièces papier, les pièces scannées sont insérées dans le dossier AGLAE en cours.

Avec la généralisation prochaine de la dématérialisation, ne se posera donc plus, pour le CROUS d'accueil, le problème de l'inaccessibilité aux pièces du dossier pour un candidat changeant d'académie entre le dépôt du dossier et son inscription dans une autre académie. Actuellement en effet, les pièces papier restent dans le CROUS d'origine, seul le dossier AGLAE est transféré. Le CNOUS et la DGESIP doivent soumettre le projet de dématérialisation à la CNIL. Ce dispositif apparaît conforme aux standards actuels des relations de l'Etat avec les usagers.

Une difficulté en termes de contrôle interne sera partiellement réglée, celle de l'accès aux pièces du dossier des années antérieures. Actuellement, les très nombreux DSE des années N et N+1 sont stockés à proximité des gestionnaires, et dès le début de la campagne, les dossiers des années N-1 et N-2 sont déplacés et conservés en local d'archive puis détruits au-delà des deux ans, ce qui est conforme à la réglementation. Avec la dématérialisation, les documents papier sont stockés un an chez le routeur dans un local sécurisé et celui-ci fournit au CROUS un DVD des pièces scannées.

2.1.1.2 La date limite du dépôt des pièces n'est pas fixée dans le calendrier actuel

Vis-à-vis de l'étudiant, ces modalités par internet ou par pièces dématérialisées ont pour objectif d'être réalisées dans un calendrier tel que les logements puissent être affectés à temps et les bourses payées dès que l'inscription de l'étudiant aura été confirmée.

L'AMR 008, qui est une AMR clé, vise à limiter le nombre de dossiers hors délai par une campagne annuelle de relance des étudiants.

Le serveur pour la campagne de bourse ferme après le 30 avril, terme officiel de la campagne, et il rouvre quelques jours après. A la fermeture du serveur, le nombre de dossiers saisis en avril 2012 était de 850 000, ce chiffre terminant à plus d'un million au 30 septembre 2012. A noter que l'augmentation de 4 % du nombre de dossiers saisis au 30 avril 2013 par rapport à l'année 2012 est une alerte en termes budgétaires, à taux constants de bourses.

Réglementairement, le dépôt du DSE n'est possible que jusqu'à la rentrée. Cependant, pour l'instant, il n'est pas prévu de date limite pour le dépôt des pièces justificatives par l'étudiant après que le dossier a été créé.

Dans deux des CROUS visités par la mission, le taux de dossiers ouverts pour 2012/2013 mais incomplets en avril 2013 est supérieur à 5 % du nombre de boursiers. Dans un des CROUS, le taux de boursiers dont les dossiers ouverts en 2011/2012 ont été complétés postérieurement au 1^{er} janvier 2013 est de 3 %. Des CROUS reçoivent au long de l'année et même au-delà du 30 juin N+1 des pièces justificatives pour des dossiers ouverts au titre de l'année universitaire. Cela apparaît nettement dans un CROUS où le nombre de boursiers mis en paiement chaque mois ne cesse de croître tout au long de l'année universitaire.

Recommandation n°7

Fixer une date limite pour la complétude du dossier par l'étudiant pour éviter les chevauchements avec la campagne de l'année suivante.

2.1.2 Une vigilance par le gestionnaire sur les déclarations du candidat et sur les pièces, et par le superviseur pour les cas particulièrement complexes, conditionne la qualité de l'instruction

Le responsable du service DSE d'un CROUS accorde la plus grande attention à cette phase du processus pour éviter à la fois les réclamations des candidats sur des délais trop longs ou sur le fond, les réclamations pouvant aller jusqu'au recours, et pour empêcher la constatation d'une ouverture de droit non justifiée. Cette étape est prévue dans le RCIC, avec l'AMR clé 004 sur la correcte interprétation par les gestionnaires des règles d'attribution des bourses (responsable de l'action : DGESIP) et l'AMR 005 sur les contrôles homogènes lors du traitement des dossiers (responsable de l'action : CNOUS).

Les responsables des CROUS audités, afin d'assurer une séparation des tâches, ont instauré une attribution aléatoire des dossiers papier aux gestionnaires, par numéro chronologique d'arrivée. La répartition des tâches est à réinventer avec la dématérialisation. Celle qui se dessine est une répartition alphabétique avec une rotation par phase d'instruction des dossiers (validation DSE, inscription ...). Cette organisation permet de sécuriser le processus.

Les données parfois complexes, souvent imbriquées, nécessitent, de la part des gestionnaires, une analyse fine sur l'identité du candidat et les ressources familiales et pour les cas particuliers, dans certains CROUS l'expertise du superviseur.

2.1.2.1 L'identité du candidat

L'identification du candidat repose sur l'INE. Cependant, il n'existe pas de vérification automatisée de l'INE avec la base de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) du MENESR.

L'impossibilité actuelle de rapprocher les bases entraîne une faiblesse dans la sécurité du dispositif, car les INE ne sont pas contrôlés, ce qui ouvre la possibilité de la saisie malveillante ou non d'un faux INE.

Lorsqu'un étudiant ne dispose pas de son numéro, il peut continuer à constituer son DSE car AGLAE génère un numéro spécifique (INE fictif). Ces numéros font l'objet d'un suivi particulier.

Recommandation n°8

Etudier la possibilité de mettre en place un test de cohérence sur l'INE.

Pour comprendre à quel foyer fiscal est rattaché l'étudiant, il est demandé de fournir le jugement de divorce si les parents sont divorcés, ou d'autres renseignements sur l'évolution des familles... Une « fiche famille » dont le modèle va être uniformisé est retournée au CROUS et fournit des renseignements sur la situation des parents, celles des frères et sœurs, se substituant de fait, plus ou moins, à la fiche familiale qui existait antérieurement. Il est parfois complexe de croiser les informations, dont plusieurs sont sur une base déclarative.

La bourse est attribuable aussi à des étudiants non français. Ce sont parfois des cas délicats à interpréter qui nécessitent l'examen attentif des pièces :

- les étudiants de nationalité étrangère ; ils doivent être titulaires d'une carte de séjour temporaire (elle permet de vérifier les dates de séjour) ;
- les étudiants ressortissant d'un État membre de l'Union européenne autre que la France peuvent bénéficier d'une bourse, soit par exemple pour avoir occupé un emploi en France (1 mois suffit), soit en attestant d'un certain degré d'intégration (un an minimum en indiquant les activités occupées pendant ce temps).

En 2011/2012, 18 000 étudiants non français étaient boursiers, dont 5 500 de l'Union Européenne.

Proposition

Prévoir que le CROUS puisse demander des pièces complémentaires sur la situation personnelle du candidat en cas de besoin telles que carte d'identité, livret de famille, carte de séjour

Un étudiant déjà boursier une année peut déposer un dossier de bourse l'année suivante alors que, par exemple, il a usé précédemment de manœuvres frauduleuses sur des pièces justificatives. Il arrive aussi, qu'ayant reçu un ordre de reversement pour défaut d'assiduité sur l'année entière, il ne l'a pas encore remboursé. Cette information ne figure pas actuellement dans AGLAE.

Proposition

Porter dans la partie texte du dossier AGLAE de l'étudiant les commentaires justifiant un suivi attentif du dossier.

Proposition

La DGESIP devrait initier une réflexion sur les cas d'exclusion du bénéfice de l'aide tels que les cas de fausse déclaration faite délibérément ou de fraude.

2.1.2.2 Les ressources familiales

Lié à la situation de l'étudiant telle que décrite ci dessus, l'examen des ressources familiales (année N-2) peut s'avérer compliqué dans les cas de divorce, de familles recomposées, de revenus perçus à l'étranger. Ce contrôle est d'autant plus important que l'avis fiscal est décisif pour le taux de bourse qu'AGLAE calcule automatiquement.

Le revenu brut global (RBG) est pris en considération ou les revenus mondiaux si des revenus ont été perçus à l'étranger. Il arrive que des documents soient transmis sans être traduits. L'obligation de traduction devrait au minimum être exigée.

Proposition

Préciser dans la circulaire que les attestations de revenus des candidats étrangers doivent être traduites en français par leurs soins.

L'AMR 001 préconise d'exercer le droit de communication fiscale ; dans les faits, il est peu, voire pas exercé.

Proposition

Demander aux CROUS d'utiliser plus fréquemment leur droit de communication auprès de l'administration fiscale.

Les étudiants européens dont les parents ne résident pas sur le territoire français doivent présenter les salaires de l'année N-2 de leurs parents ; les ressources ainsi obtenues, transposées éventuellement en euros après réintégration du montant de l'impôt payé lorsque celui-ci est directement prélevé à la source, constituent le « revenu brut global » de la famille qui doit être pris en compte comme celui retenu en France.

Outre la vérification des données personnelles relatives aux ressources, les services contrôlent les certificats de scolarité de la fratrie étudiant dans l'enseignement supérieur. En effet, les charges de famille et les ressources constituent des points de charges qui déterminent l'échelon de la bourse attribuée. Lorsque les frères ou sœurs sont étudiants, les points charges sont majorés. .

A ce niveau d'instruction, la vérification des vœux, qui peuvent changer par la suite, consiste surtout à s'assurer que les vœux correspondent à des formations ouvrant droit aux bourses et à détecter les incohérences.

Ce point relatif aux établissements et aux formations sera vu dans le paragraphe sur l'inscription.

Les services vérifient la présence du RIB, sujet qui sera traité par la suite.

2.1.2.3 Les enseignements des tests de la mission et des recours

Les tests effectués par les auditeurs sur cette étape, pour des dossiers BCS 2012/2013, ont révélé des taux d'anomalies⁷ variables. Les auditeurs ont détecté un taux de 8 % d'anomalies pour un CROUS (2 anomalies sans incidence financière sur 26 dossiers contrôlés), et un taux de 19 % pour un autre (sur 41 dossiers). Le CROUS qui a mis en place un contrôle interne et un traitement des dossiers complexes d'abord par le gestionnaire, puis par le superviseur, responsable des DSE, obtient le plus faible taux d'anomalies.

Dans un troisième CROUS, le taux important d'anomalies de 38 % sur 49 dossiers contrôlables (56 choisis, mais 7 dossiers sont dans un autre CROUS) recouvre des typologies différentes ; il s'agit majoritairement d'absences de pièces corroborant les informations saisies sur AGLAE (certificats de scolarité, photocopie de la carte de séjour, représentant légal...), mais aussi d'erreurs de calcul (sur les points de charge relatifs aux frères et sœurs ou sur la non prise en compte de certains revenus pour le calcul du RBG). A ce sujet, voir les recommandations en partie 3 du rapport.

A l'issue de ces différents contrôles, l'étudiant reçoit la notification conditionnelle de bourse, conditionnée à son inscription effective. Selon l'AMR 010, l'étudiant peut vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des informations portées sur la notification.

⁷ L'anomalie correspond à une erreur d'instruction d'un gestionnaire par rapport aux modalités d'attribution des bourses définies dans le vade-mecum. Un dossier peut donc comporter plusieurs anomalies.

En cas d'avis défavorable, le candidat à bourse peut faire un recours. L'AMR clé 006 concerne les recours. L'analyse exhaustive des recours sur l'année 2012/2013 dans une des académies auditées effectuant un suivi des recours fait apparaître, à cette étape d'instruction des dossiers des différends relatifs au rejet de bourse pour dépassement de barèmes, de changement de situation familiale et de points de charge. Il apparaît que les décisions ont été prises règlementairement par le CROUS, les candidats ayant omis de signaler une situation et d'en fournir les justificatifs. Les recours relatifs aux revenus n'ont ainsi obtenu une suite favorable qu'en cas de diminution de revenus due à un motif dérogatoire, avec présentation de nouvelles pièces au CROUS. L'examen statistique des recours, dans cette académie, ne révèle donc pas de dysfonctionnements majeurs qui auraient été défavorables au candidat.

2.1.3 Une piste d'audit parfois inaboutie sur les aides aux étudiants méritants

L'aide au mérite se présente comme un complément de bourse. Les 22 000 étudiants méritants représentent une dépense prévisionnelle de près de 39,2 M € (source PAP 2013).

Les aides au mérite sont systématiquement attribuées aux étudiants ayant eu une mention très bien (TB) au baccalauréat pour les cursus de niveau Licence et à une proportion donnée des étudiants les meilleurs lors de l'obtention d'une licence (L 3) pour les cursus de type Master.

Le service informatique du rectorat transmet au CROUS, à la mi-juillet voire à la rentrée universitaire, un fichier de tous les bacheliers « mention très bien » de la dernière session de juin de l'académie. Le service D.S.E. ajoute ce complément « mérite » à la bourse principale.

Si le D.S.E. a été transféré dans une autre académie du fait de l'inscription de l'étudiant, le CROUS d'origine informe par mail le CROUS d'accueil (nouveau CROUS de gestion), à l'aide d'un tableau actualisé des étudiants boursiers bacheliers mention TB de l'académie d'origine ayant quitté l'académie. Cette information n'est pas automatisée. Par ailleurs, le suivi d'étudiants bacheliers mention TB en N devenant boursiers en N+2 ou pour la dernière année de licence (N+3), ne semble pas organisé. La mission n'a pas constaté d'outil de suivi spécifique sur cette thématique.

La réglementation prévoit qu'un étudiant ne peut bénéficier de plus de trois aides au mérite lors du cursus licence, mais pour les formations qui n'ont pas le système LMD, telles les formations médicales et celles d'ingénieur, la mention TB permet de toucher l'aide au mérite pendant la totalité de la scolarité, ce qui représente plus de trois annuités d'aides. Les universités transmettent au CROUS au plus tôt fin octobre les listes nominales de leurs meilleurs licenciés sans distinction de la qualité de l'étudiant (BCS et non BCS confondus) établies selon un quota (égal à 2,5 % pour l'année 2012/2013) pris sur l'effectif global des licenciés de l'université, par domaine de formation ou par mention (soit les 1^{ers} et 2^{èmes} semestres), à partir d'une requête sur leur système d'information.

Pour les établissements privés, la liste des meilleurs licenciés est arrêtée par le recteur, lequel ne dispose pas d'une application informatique telle qu'APOGEE qui facilite la requête pour les établissements publics. La division académique concernée se retourne alors vers les établissements pour qu'ils établissent eux-mêmes la liste des meilleurs licenciés et transmet ensuite la liste au CROUS.

L'envoi des listes par tous les établissements n'est pas systématique. Un suivi doit être organisé afin de ne pas créer d'inégalités entre les étudiants méritants, accompagné d'un plan de relance des établissements « défaillants ».

La mise à jour des dossiers étudiants est faite ensuite sur AGLAE par envoi d'une notification d'attribution du complément mérite quand la mise en paiement du vœu de formation a été faite. Un étudiant ne peut bénéficier de plus de deux aides au mérite au titre du cursus master.

Autant pour la mention TB au bac, un contrôle existe par l'étudiant lui-même, autant pour les meilleurs licenciés, ce contrôle par le bénéficiaire est impossible, tant les modalités sont opaques. Par ailleurs, le calcul est fait sur des bases variables, mention ou domaine, et n'est contrôlé qu'à l'université.

La fragilité est d'autant plus grande pour les meilleurs licenciés que leur nomadisme est élevé entre la licence et le master.

Les tests réalisés n'ont pas permis de remonter la piste d'audit. Les pièces justificatives ne sont pas toujours accessibles en raison de la mobilité des étudiants.

Proposition

Donner la consigne aux CROUS de porter dans la partie texte du dossier AGLAE les informations personnelles sur l'étudiant relatives à l'aide au mérite : mention TB au bac, académie et millésime de l'obtention ; meilleur licencié, établissement d'enseignement et millésime de l'obtention.

Recommandation n°9

Un double suivi du CROUS d'accueil mais également du CROUS d'origine doit être mis en place.

Donner la consigne aux CROUS d'opérer des contrôles aléatoires à partir de la liste du rectorat des bacheliers mention TB pour vérifier que les boursiers méritants bénéficient du complément mérite ou qu'inversement, des boursiers n'ont pas eu une aide au mérite portée indûment sur leur dossier

Ils devront également s'assurer que tous les établissements ont fourni la liste des meilleurs licenciés, et opérer des contrôles aléatoires à partir de la liste des meilleurs licenciés des établissements pour vérifier que les boursiers méritants bénéficient du complément mérite ou qu'inversement, des boursiers n'ont pas bénéficié indûment d'une aide au mérite.

2.2 La vérification des conditions relatives aux études supérieures gagnerait à être davantage sécurisée notamment par l'amélioration des transferts d'informations

2.2.1 Des contrôles préalables à optimiser

2.2.1.1 Nature de la formation suivie

Lorsque les étudiants renseignent en ligne leur DSE, un contrôle est effectué sur l'habilitation de la formation à ouvrir droit à bourse et sur l'établissement habilité à accueillir des boursiers, informations figurant dans AGLAE. Il s'agit d'un premier filtrage automatisé effectué par l'application AGLAE qui permet d'informer les candidats non éligibles.

Les universités et les CROUS ont signalé lors des entretiens des difficultés liées à la non reconnaissance par AGLAE de diplômes pourtant agréés, comme ceux des IEP, comme celui de comptabilité et de gestion (DCG) ou comme une licence de santé proposée par une UFR de médecine, etc.

Des établissements parisiens audités signalent des difficultés pour les étudiants à trouver dans AGLAE la formation qu'ils souhaitent suivre parce qu'elle est localisée dans une autre académie que celle du siège de l'université : la logique retenue par AGLAE n'est pas celle de l'établissement d'inscription, mais celle de l'académie dans laquelle se déroulent les enseignements...

Indépendamment d'AGLAE, il existe l'application Admission Post Bac (APB) qui permet aux jeunes de formuler des vœux d'études avant l'obtention du bac, une demande d'admission, une sorte de préinscription. Ces choix se font à partir d'une liste quasi exhaustive des formations postbaccalauréat offertes en France.

Proposition

Pour la première année de licence (le niveau L1), interfacier la liste des formations proposées par AGLAE avec celle proposée par l'application APB ou mieux, reprise par AGLAE de la liste des vœux formulés par les jeunes de terminale.

La circulaire énumère la liste des établissements et formations habilités dans les établissements publics, dans les établissements privés et dans les établissements d'un pays membre du Conseil de l'Europe ou à distance. **On peut s'interroger sur le bienfondé du financement d'étudiants européens (remplissant les conditions de revenus), poursuivant leurs études hors de France avec des bourses du gouvernement français, ce que permettent les dispositions actuelles dès lors qu'ils ont travaillé au moins un mois en France ou qu'ils attestent d'un certain degré d'intégration dans la société française⁸.**

Le bénéfice de la bourse n'est pas accordé aux bénéficiaires de contrats de d'apprentissage ou de professionnalisation. Cette disposition est notifiée aux candidats ayant formulé des vœux d'études contraires à cette règle. Mais la bourse n'est pas suspendue automatiquement à un étudiant qui obtient après son inscription un contrat d'apprentissage ou un contrat de professionnalisation, même si le code de son nouveau statut, transféré par l'interface avec APOGEE, apparaît sur sa fiche AGLAE (codes 12 ou 21).

Recommandations n°10 et 11

Dans un premier temps, rappeler aux CROUS la nécessité de réaliser régulièrement des requêtes afin d'identifier les modifications de statut rendant des bénéficiaires inéligibles (contrats d'apprentissage ou de professionnalisation).

Dans un second temps, étudier la faisabilité d'une automatisation de la suspension des versements lors du transfert de l'information de changement de statut d'APOGEE à AGLAE.

⁸ Cette question n'a pas été approfondie car hors périmètre de l'audit. Elle repose sur l'application de deux dispositions combinées : (1) circulaire ministérielle annuelle, § 2.3 sur les conditions d'ouverture du droit à bourse pour les étudiants inscrits dans certains établissements d'enseignement supérieur d'un Etat membre du Conseil de l'Europe, (2) articles 7 et 10 du règlement UE n°492/2011 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union ; par ailleurs, le § 3.1 de la circulaire ministérielle annuelle précise que la condition de détention de la qualité de travailleur communautaire n'est pas exigée pour l'étudiant qui atteste un certain degré d'intégration dans la société française.

2.2.1.2 Droits à bourse

Dans un second temps, les gestionnaires étudient les conditions d'études au regard des droits à bourse restant à consommer. La vérification du cursus universitaire consiste à calculer le nombre d'années aidées par cycle Licence ou Master à partir de l'année d'obtention du bac.

Le principe est que l'étudiant peut disposer de 7 droits (années) à bourse à condition d'avoir obtenu un minimum de résultats mesurés selon le système de crédits européen en European Credits Transfer System (ECTS) validés, les minima étant mesurés à partir du 3^{ème} droit (par exemple, 3^{ème} droit validé si 60 ECTS obtenus).

Cette opération est effectuée lors de l'instruction du dossier par le CROUS, mais à ce stade, la vérification consiste plutôt à repérer les projets de parcours non linéaires qui ne seraient pas compatibles avec l'octroi d'un nouveau droit à bourse.

En effet, c'est seulement lors de son inscription dans l'enseignement supérieur que les droits peuvent être effectivement calculés, en fonction de l'obtention ou non des ECTS par l'étudiant. Le contrôle est fragilisé dans la mesure où il repose sur des informations véhiculées par papier en cas de besoin de vérification des ECTS. Par exemple, l'information sur les ECTS d'un étudiant ayant fait deux L1 est calculée dans APOGEE mais ne fait pas partie des données transférées à AGLAE. Edité par APOGEE, un document papier sur les crédits obtenus est donné à l'étudiant, à charge pour lui de le transférer au CROUS.

Pour une des académies auditées, les recours parvenus au recteur sur une année se répartissent à 75 % sur la situation personnelle et familiale du candidat et à 25 % sur le cursus (11 % sur les ECTS, 8 % sur les droits à bourse).

Proposition

Prévoir d'inclure dans les transferts d'APOGEE vers AGLAE les crédits ECTS obtenus.

2.2.2 L'inscription en établissement : étape fondamentale avec des vecteurs d'information plus ou moins performants

Le candidat à bourse émet des vœux d'études lors du dépôt du DSE et cette phase d'instruction est propre au CROUS.

En revanche, l'inscription en établissement est le fait déclencheur qui débouche sur la notification définitive et la « mise en paiement » du premier terme de la bourse. L'inscription se fait en service central de l'université, en pôle mutualisé ou dans la composante elle-même suivant les organisations ; elle est sous la responsabilité des gestionnaires de scolarité.

L'information sur la validation de l'inscription peut avoir plusieurs sources : dans un CROUS visité, pour 62 % des dossiers par APOGEE, 26 % par SCOLA et 12 % par saisie des gestionnaires du CROUS.

2.2.2.1 La validation sur SCOLA et ses effets immédiats sur la notification définitive de bourse

Un module internet d'AGLAE, SCOLA, a été développé pour que les établissements puissent « valider en 2 clics » l'inscription des étudiants. Dans les lycées, cette opération est faite à la suite de l'inscription sur SCONET devenu « SIECLE » (Système d'Information pour les Élèves des Collèges des Lycées et pour les Établissements en 2012). Elle constitue un processus distinct de celui de l'inscription : le module permet aux établissements qui en disposent de valider en ligne l'inscription de chaque étudiant. Concrètement, l'étudiant se présente avec sa notification d'attribution conditionnelle dans son établissement de formation. Le gestionnaire, après saisie de l'INE, a accès aux vœux d'études et à la liste des formations dispensées dans l'établissement connecté. Il valide le vœu ou sélectionne l'inscription dans le bon niveau de formation, ce qui a pour effet d'envoyer automatiquement à l'étudiant via internet la notification d'attribution définitive de bourse et de déclencher la mise en paiement du premier terme.

Cette opération est réalisée manuellement pour chaque dossier et laisse la responsabilité aux établissements (et non au CROUS) de vérifier les droits à bourse de chaque étudiant.

Une université auditée l'utilise car elle ne dispose pas de l'application APOGEE. Elle est donc amenée à traiter l'inscription de ses 4 320 boursiers dossier par dossier.

Pour les raisons d'effectifs à traiter et de vérification de droits à bourse pouvant être compliquée à opérer à partir du L3, le module SCOLA est surtout efficace et efficient en lycée (BTS et CPGE).

2.2.2.2 L'interface APOGEE vers AGLAE : un dispositif indispensable et à améliorer

Alors que SCOLA, applicatif manipulable grâce à un navigateur internet connecté directement à AGLAE, a un effet immédiat sur la notification définitive, APOGEE, principale application de gestion de la scolarité utilisée par les universités, transmet les informations sur l'inscription administrative à AGLAE de manière automatisée mais en différé parce que le déversement des données est effectué par connexion.

Dans les trois domaines d'APOGEE concernant l'étudiant lui-même, inscription administrative, inscription pédagogique, résultats, c'est le volet « inscription administrative » qui est transféré au CROUS.

Lors de l'inscription, la qualité de boursier entraîne une exemption de paiement des droits d'inscription qui a un impact direct sur les recettes de l'établissement. Les pratiques constatées sont diverses :

- pour les étudiants s'inscrivant sur place, la qualité de boursier est attestée par l'avis d'attribution conditionnelle de bourse (et certaines UFR vérifient le nombre de droits à bourse utilisés par l'étudiant au vu de ses résultats universitaires. Cette démarche implique de la part de l'agent de l'UFR en charge de l'inscription une capacité d'analyse certaine du bilan pédagogique de l'étudiant, ainsi qu'une grande vigilance) ;
- mais la plupart du temps, les établissements mettent en attente le paiement des droits d'inscription et de sécurité sociale, l'exemption étant confirmée par la présentation par l'étudiant de sa notification définitive. Pour les étudiants s'inscrivant par le web, la vérification de l'attribution conditionnelle est effectuée a posteriori quand l'étudiant vient sur place.

Pendant les périodes d'inscription, le transfert des données est quotidien. A l'issue du contrôle effectué par les CROUS, il est procédé à la « mise en paiement » et à l'envoi par AGLAE d'une notification d'attribution définitive à l'étudiant, précisant le montant de l'aide annuelle.

Si l'interfaçage d'APOGEE vers AGLAE constitue un progrès considérable, les CROUS audités font cependant remarquer que le fonctionnement de l'interface se révèle souvent défectueux : jusqu'à 50 % des remontées peuvent être en anomalie et doivent être corrigées manuellement en raison des données discordantes concernant l'INE, la date de naissance, l'orthographe des nom et prénom, le numéro d'établissement, la formation, le niveau d'études ou le régime d'inscription de l'étudiant.

La non-concordance entre les numéros d'identification des composantes d'établissements (UAI-RNE) et la réalité de l'organisation de l'établissement peut avoir des incidences lorsque l'inscription ne retient pas la localisation du déroulement des formations, dans des implantations délocalisées d'IUFM ou d'IUT par exemple. Pour l'ensemble de ces raisons, une des universités auditées procède à un contrôle sur ses 7 600 boursiers et effectue, pour les dossiers repérés en anomalie, un traitement manuel, avec une « mise en paiement » via le module SCOLA dont elle dispose en sus d'APOGEE.

Un autre défaut est fréquemment cité par les établissements et les CROUS lorsqu'un étudiant change de parcours de formation en cours d'année. APOGEE annule son inscription initiale et le réinscrit dans son nouveau parcours (modification courante dans le cas d'un changement d'option par exemple). Mais le transfert d'information vers AGLAE se traduit par la suspension de la mise en paiement de la bourse (apparemment si les deux opérations désinscription/inscription ont lieu le même jour) sans que le CROUS en soit informé. Le CROUS l'apprend généralement 1 ou 2 mois plus tard par l'étudiant qui s'étonne de ne plus recevoir sa bourse. Tout se passe comme si l'interface ne retenait que la première information de désinscription et amenait AGLAE à traiter une démission. Pour pallier cet inconvénient, certaines universités demandent aux étudiants concernés d'informer le service des bourses de l'université qui avertit à son tour le CROUS, d'autres demandent à l'étudiant concerné d'informer lui-même le CROUS de son changement de cursus.

Proposition

Améliorer l'interfaçage APOGEE – AGLAE en résolvant prioritairement le cas des changements relatifs aux inscriptions des étudiants.

2.2.2.3 Les autres sources d'information : les certificats d'inscription et les inscriptions pédagogiques

Les certificats d'inscription

Au niveau national, 87 établissements d'enseignement supérieur utilisent APOGEE et son interface avec AGLAE et les lycées utilisent SCOLA. Tous les autres établissements agréés à recevoir des boursiers communiquent aux CROUS des listes d'étudiants inscrits. Le volume d'étudiants boursiers traités ainsi peut représenter 12 % des dossiers d'un CROUS qui leur applique un traitement manuel.

Dans d'autres cas, heureusement marginaux, les CROUS reçoivent des certificats d'inscription transmis par les étudiants eux-mêmes. Outre le traitement manuel et individualisé que cette modalité suppose, elle présente un risque de fraude comme la mission a pu le constater (cf. ci-après), avec la présentation par des étudiants de faux certificats d'inscription.

Recommandation n°12

Privilégier, pour la confirmation de l'inscription, les remontées d'informations des applications de scolarité des établissements dans l'application AGLAE elle-même, ce qui suppose le développement d'interfaces avec la plupart des applications existantes. A défaut, exiger une transmission par les établissements des listes des étudiants inscrits. N'accepter les certificats d'inscription présentés par les étudiants que dans des cas justifiés et vérifiés.

La mission a constaté qu'à l'occasion de l'envoi par le CROUS des listes de boursiers au début du second semestre, une des universités auditées avait détecté six étudiants « jamais inscrits » à l'université mais portés comme inscrits dans AGLAE via des certificats d'inscription papier et touchant une bourse tous les mois depuis septembre.

Les inscriptions pédagogiques

Un étudiant ne peut effectuer une inscription pédagogique que s'il a effectué d'abord une inscription administrative. Contrairement à l'inscription administrative qui peut être réalisée auprès de services différents suivant l'organisation de l'établissement, l'inscription pédagogique s'effectue dans la composante de l'université et permet de choisir le régime d'études, les unités d'enseignement optionnelles, d'être affecté dans des groupes de travaux dirigés et de s'inscrire aux examens.

Une université auditée a fait remonter, à l'occasion du contrôle d'assiduité réalisé au début du second semestre, une liste de 31 noms d'étudiants qui n'avaient pas pris d'inscription pédagogique après leur inscription administrative mais qui percevaient une bourse.

Recommandation n°13

Demander aux CROUS et aux établissements de mettre en place dès que possible dans l'année un contrôle de l'effectivité de l'inscription pédagogique des étudiants boursiers pour détecter les erreurs ou les étudiants n'ayant pas pris cette inscription.

A l'inverse de l'inscription, la démission a un effet interruptif sur la bourse. Sur SCOLA, l'information portée par l'établissement pour un arrêt d'études/démission est « suspension » avec date d'effet. Sur APOGEE, la désinscription a un effet suspensif en différé, lors des transferts de données vers AGLAE.

2.3 L'obligation d'assiduité, difficile à définir, impossible à contrôler et source d'iniquité entre les étudiants

La circulaire annuelle de la DGESIP indique qu'en application des dispositions du décret n° 51-445 du 16 avril 1951⁹, « l'étudiant bénéficiaire d'une bourse doit être inscrit et assidu aux cours, travaux pratiques ou dirigés, [...] ; il doit se présenter aux examens et concours correspondant à ses études. La circulaire précise également que « le non-respect de l'une des obligations précitées entraîne le reversement des sommes indûment perçues [...] » les contrôles afférents à l'assiduité aux cours et à la présence aux examens sont conduits sous la responsabilité des présidents d'université, des directeurs d'école et des chefs d'établissement ».

D'un point de vue comptable, le contrôle d'assiduité des étudiants boursiers permet d'attester la réalité du « service fait » des aides. Mais dans la réalité, cette question se révèle complexe et sa mise en œuvre sur le terrain délicate et protéiforme.

A partir de SCOLA, les établissements peuvent mentionner, en temps réel la « non assiduité » de l'étudiant. A part cette possibilité, il n'existe pas d'application permettant de mentionner le défaut d'assiduité. Le contrôle est donc discontinu hors SCOLA.

La démarche généralement mise en œuvre repose sur l'envoi en janvier, par les CROUS, à chaque établissement de la liste ou de fichier des étudiants bénéficiaires d'une aide, BCS ou FNAU annuel. Les établissements renvoient ces listes en indiquant si les étudiants sont assidus ou non. Si un étudiant est considéré comme non assidu, le versement de la bourse est suspendu par le CROUS et un courrier est envoyé à l'étudiant pour l'informer. Selon les justificatifs apportés par l'étudiant dans un délai de deux mois, le versement de la bourse est repris ou sa suspension est confirmée, une démarche pour remboursement total ou partiel pouvant être engagée.

Mais la mission a fait le constat de pratiques très diversifiées, aussi bien de la part des CROUS que des établissements d'enseignement supérieur sans qu'aucune ne soit véritablement efficace. La principale conclusion est donc une iniquité de traitement des étudiants selon le CROUS dont ils dépendent ou selon leur établissement d'inscription.

2.3.1 L'assiduité en établissement : une notion polysémique et un seuil de tolérance difficile à fixer

2.3.1.1 L'assiduité aux TD et aux examens : un cas d'application stricte de l'obligation de l'assiduité

Dans une université, la mission a constaté une volonté de prise en compte à la lettre de l'obligation d'assiduité. Dès l'inscription, l'étudiant boursier reçoit un imprimé d'information rappelant notamment l'obligation d'assiduité et lui fournissant un exemplaire de l'attestation à faire remplir par deux chargés de TD à la fin du premier semestre. Certaines composantes de cette université rappellent cette obligation d'assiduité dans leur brochure. La définition de l'assiduité est stricte : l'étudiant doit être présent à la totalité des TD et examens de janvier. Les étudiants n'ont droit à aucune absence injustifiée ; ils ont droit à trois absences justifiées au maximum (au-delà, l'université considère que le contrôle continu n'a plus de sens).

⁹ Article 2 du décret 51-445 : « Si l'élève ne remplit pas durant cette période, les conditions générales de scolarité et d'assiduité auxquelles est subordonné son droit à la bourse, il est tenu au reversement des sommes indûment perçues ».

Le contrôle de présence vérifié sur la base des notes obtenues en TD se double de l'obligation faite aux boursiers de présenter deux attestations de présence aux TD (sur 8 TD au total), signées par les chargés de TD et validées par le service scolarité de l'UFR. Cette mesure est redondante avec les contrôles déjà effectués mais son l'objet est de sensibiliser l'étudiant à l'obligation d'assiduité. Cette mise en œuvre trouve cependant ses limites dans le cas des enseignements à distance : l'assiduité y est mesurée sur la base d'au minimum 6 devoirs notés sur 12. S'agissant des étudiants ajournés mais autorisés à continuer (AJAC), c'est-à-dire redoublant mais ayant une autorisation à s'inscrire dans l'année supérieure, l'université reconnaît que le contrôle d'assiduité est assez « archaïque »... Par ailleurs, force est de constater que l'obligation d'assiduité à laquelle tous les étudiants boursiers se sont engagés n'est contrôlée que pour les TD et les examens. Comme on le constate, même avec une détermination forte, le contrôle de l'obligation d'assiduité ne reste qu'incomplètement conforme à la circulaire ministérielle.

2.3.1.2 L'assiduité en lycée : la question du seuil de tolérance

En lycée postbaccalauréat, un contrôle des présents est réalisé quasi systématiquement à tous les cours. La mission a observé que la question qui se posait était alors celle du nombre d'absences à partir duquel l'étudiant était considéré comme non assidu.

Là encore, les pratiques constatées sont diverses. Le plus souvent, les établissements calent leur réponse aux CROUS sur leur règlement intérieur. Ainsi, à partir de 6 ou 9 demi-journées d'absences par mois, un étudiant est convoqué devant les instances pédagogiques. Au bout de 3 mois d'insuffisance de présence, l'étudiant est averti que l'établissement le raye de ses listes.

Mais face à un absentéisme croissant, certains lycées sont amenés à repousser le seuil du nombre d'absences tolérées pour ne pas engorger leurs instances. Dans les faits donc, ces établissements qui pourtant contrôlent la présence des étudiants ne signalent comme non assidus que les seuls étudiants qui sont renvoyés.

2.3.1.3 Le contrôle de présence aux examens plutôt que de l'assiduité aux cours : une notion relevant du plus petit dénominateur commun, et de plus, « élastique »

Dans une université auditée par la mission, des enseignants ont fait part de « difficultés de discipline rencontrées dans les amphes [...] ». La seule mesure que l'équipe pédagogique a trouvé pour rétablir l'ordre et faire que les étudiants travailleurs puissent travailler, a été de... supprimer le contrôle de présence. En effet, les enseignants ayant appris que la présence des perturbateurs n'était due qu'à la crainte de perdre leur bourse, ils ont levé l'obligation de venir en cours ». Et dans ce cas, peu importe que le CEVU ait voté la présence obligatoire aux enseignements. Ainsi, un mouvement se développe parmi les enseignants contre l'obligation d'assiduité au motif qu'il est « inutile d'encombrer les cours/TD/TP avec des perturbateurs ».

Dans la plupart des universités, les modalités de contrôle des connaissances (MCC) adoptées ne prévoient pas d'obligation de présence aux cours ou aux TD. De plus, la mise en œuvre d'un contrôle de présence dans un amphi n'est pas envisageable. Mais la plupart du temps, la présence est exigée lors des TP (lorsque des TP sont proposés), surtout dans le cadre d'un contrôle continu, et lors des examens semestriels. Lorsque l'université utilise les fonctionnalités de son application de gestion de la scolarité, elle a accès aux notes des TP et examens, ou aux notes finales, sachant que dans le cadre du contrôle continu, les notes de TP sont obligatoires.

A noter que certaines disciplines n'organisent pas de TP, que d'autres sont dans l'incapacité de les organiser compte tenu du nombre d'étudiants inscrits (c'est le cas des PACES, Première Année Commune aux Études de Santé) ou que d'autres ne les organisent qu'au second semestre, trop tardivement pour une vérification pour les CROUS.

Les établissements répondent donc au CROUS sur la base de la présence aux examens des étudiants boursiers, sur la base des MCC adoptés. Ils sont malgré tout amenés à faire des choix pour déterminer à partir de quel seuil d'absence aux examens un étudiant sera considéré comme non assidu. Les décisions varient grandement selon les établissements et composantes considérées : est assidu tout étudiant présent à au moins un examen ; présents à au moins 80 % des examens ; au moins 80 % des examens et avec une moyenne d'au moins 5/20 ; présence obligatoire à tous les examens. Par ailleurs, ce mode de traitement de l'obligation d'assiduité ne peut pas être appliqué à toutes les formations : les préparations aux concours ne donnent pas lieu à des examens et les éventuelles notes ne sont pas reportées dans les systèmes d'information.

2.3.1.4 Une référence mobilisable : les modalités de contrôle des connaissances des établissements ?

Ce sont donc les MCC adoptées par les différents établissements et leurs composantes qui peuvent servir de référence, sachant que ces règlements ne font pas toujours mention d'une obligation d'assiduité, sauf aux examens.

Le développement du e-learning dans les universités contribue également à rendre difficile la prise en compte de l'assiduité dans les MCC. On peut donc s'interroger sur le bienfondé d'une obligation d'assiduité pour les boursiers alors même que l'assiduité n'est pas obligatoire pour les étudiants et qu'elle est impossible à vérifier.

Un courrier de la DGESIP, daté du 15 mars 2013, ajoute une difficulté en demandant aux CROUS de prendre en compte l'arrêté du 1er août 2011 relatif à la licence et plus particulièrement son article 10 qui dispose que « le conseil d'administration [des universités] fixe [...] les modalités pédagogiques spéciales prenant en compte les besoins particuliers des étudiants engagés dans la vie active ou assumant des responsabilités particulières dans la vie universitaire, la vie étudiante ou la vie associative, des étudiants chargés de famille, des étudiants engagés dans plusieurs cursus... ». Le courrier précise ensuite qu'il convient de considérer qu'un étudiant qui, dans le cadre explicite de cet article 10, bénéficie d'une dispense d'assiduité reste éligible à une bourse sur critères sociaux. Cette demande, toute justifiée qu'elle soit, introduit une contradiction notoire entre le fait que la circulaire précise que le boursier doit suivre des études supérieures à temps plein, ce qui exclut l'étudiant qui s'est inscrit en régime d'étudiant salarié, et le courrier du 15 mars qui l'autorise en fait à cumuler activité salariée à plein temps et bourse d'enseignement supérieur.

Recommandation n°14

Simplifier les dispositions de la circulaire relatives à l'assiduité : demander aux étudiants boursiers de se conformer strictement aux dispositions adoptées par les établissements dans leurs modalités de contrôle des connaissances ou leurs règlements intérieurs.

2.3.2 La gestion par les établissements et par les CROUS des listes de boursiers à contrôler : un panorama contrasté de carences et d'initiatives

2.3.2.1 Un cas d'absence de réponse d'un établissement au CROUS

La non mise en œuvre du contrôle relève du refus par l'établissement de sanctionner des étudiants boursiers qui par définition sont dans une situation sociale défavorisée. Ainsi, une des universités auditées a instauré, dans le cadre de son plan Réussite en licence un contrôle d'assiduité pour les TP et TD sur la base d'une liste d'émargement ou d'appels. Au-delà d'une absence injustifiée, l'étudiant ne peut se présenter à la première session de contrôle de l'unité d'enseignement concernée. Mais cette définition de l'assiduité n'est pas celle utilisée pour répondre à l'enquête du CROUS : l'université utilise la notion de présence aux examens telle qu'elle est définie pour renseigner le modèle SYMPA de répartition des moyens au niveau national : est considéré comme présent un étudiant ayant obtenu au moins une note supérieure à zéro à au moins un examen ; définition qui est loin de correspondre à l'obligation d'assiduité définie par la circulaire ministérielle.

Pire, la même université, pour les années 2010/2011 et 2011/2012, n'a répondu sur cette base au CROUS que pour les étudiants boursiers d'échelon 0, autrement dit pour ceux qui ne touchent pas de bourse de l'enseignement supérieur mais qui sont exemptés du paiement des droits d'inscription et de sécurité sociale. L'explication de ce choix provient du fait que le Conseil régional verse en deux temps une bourse à cette catégorie de boursiers et a exigé pour le versement du second terme de recevoir l'information sur l'assiduité des bénéficiaires.

Et lorsque l'université a répondu après le passage de la mission à la sollicitation du CROUS, elle l'a fait en renvoyant une liste papier de plus de 600 pages imposant un travail manuel au CROUS pour repérer les étudiants considérés non assidus parmi l'ensemble des étudiants boursiers (près de 10 000 noms). Sur la base de ces éléments, l'application du reversement des indus aux boursiers non assidus déclarés en 2012/2013 par cette université, représente un trop versé de 168 000 € pour un mois (cf. Annexe 4, calcul du trop versé mensuel aux boursiers non assidus d'un établissement). L'on voit bien par cet exemple que ce premier type de non mise en œuvre relève d'une approche sociale du versement de la bourse qui constitue aux yeux de certains responsables de l'établissement un substitut de revenu de solidarité active (RSA). Selon un CROUS, un établissement rétif à l'envoi des listes a invoqué, pour justifier ses non réponses au CROUS, la circulaire qui introduit une possibilité : « à défaut [de réponse par les établissements] le CROUS peut les demander directement à l'étudiant ».

2.3.2.2 Un cas d'absence d'envoi par le CROUS de listes à plusieurs établissements

La mission a pu constater dans une académie que certains établissements ne recevaient pas de liste pour le contrôle d'assiduité : la responsable de la division de la vie étudiante d'une université affirme ne pas avoir été sollicitée par le CROUS sur l'assiduité depuis deux ans. Depuis le passage de la mission dans ce CROUS, la responsable universitaire a bien reçu une liste, le 11 avril, mais cette liste était celle d'une autre université... Dans cet exemple, et sous réserve que l'université effectue un contrôle d'assiduité, on voit clairement que le CROUS ne recevra une réponse qu'au mois de mai et ne pourra suspendre le paiement des bourses que pour le mois de juin. L'efficacité du système est dès lors quasi nulle.

Dans une autre université de la même académie, c'est le service des bourses de l'université qui sollicite (demande faite le 18 février 2013) la transmission de la liste des boursiers. Pourtant, dans ce CROUS, les responsables indiquent que les chefs de bureau sont chargés d'envoyer les listes de boursiers aux établissements à chaque fin de semestre, en janvier et en juin. La mission a noté que ces envois sont faits sans aucun contrôle, ni modèle de courrier, ni date butoir pour la réponse, ni relance en cas de non réponse d'un établissement. Les mails envoyés ne font pas obligation de réponse puisque la formule employée est : « veuillez renvoyer ce document si et seulement si vous constatez que des étudiants ont été non assidus ou démissionnaires ».

Par ailleurs, les destinataires de ces mails sont des personnes identifiées dans les établissements sans que le CROUS n'ait l'assurance qu'elles bénéficient d'une délégation de signature à cet effet. On peut donc considérer que les demandes d'assiduité ne font pas l'objet d'un envoi officiel et que parfois, le destinataire ayant changé d'affectation dans son établissement comme l'a constaté la mission, le mail reste sans réponse – sans pour autant inquiéter le CROUS - puisqu'aucune réponse n'est exigée. Au total, sur les 6 établissements visités dans cette académie, 4 établissements avaient reçu une demande en février (dont un après l'avoir réclamé) et 2 l'ont reçu après le passage de la mission d'audit, le 11 avril.

2.3.2.3 L'absence d'un soutien appuyé des rectorats

Par ailleurs, dans l'ensemble des académies visitées, la mission a constaté que les recteurs n'intervenaient pas dans le processus de remontée aux CROUS du contrôle d'assiduité. Pourtant, le recteur est ordonnateur pour les crédits correspondants aux BCS et aides au mérite.

C'est en raison de cette responsabilité que le RCI distinguait l'AMR 007, AMR clé portant sur l'intégration dans les notes de rentrée diffusées par les rectorats aux établissements d'enseignement supérieur, d'une part d'un rappel sur la communication des confirmations d'inscription auprès du CROUS afin de permettre le paiement de la bourse (en s'appuyant sur la généralisation du module internet SCOLA) et d'autre part d'une instruction sur la communication systématique des listes d'assiduité et de dispenses aux CROUS. Cette nécessité est si peu présente dans l'esprit des responsables rectoraux que la mission a constaté que dans une académie, la responsabilité de cette AMR avait été modifiée pour être confiée aux CROUS...

2.3.2.4 Un retour des listes d'assiduité trop tardif pour être efficace

Le fait que le contrôle d'assiduité repose essentiellement sur la présence aux examens explique que les CROUS font parvenir aux établissements des listes à vérifier au plus tôt en janvier et généralement en février. Pour peu que l'établissement mette du temps à rassembler les informations de l'ensemble de ses composantes, ou que le CROUS soit amené à effectuer, conformément à l'AMR clé 021, des relances pour obtenir une réponse, comme la mission a pu le constater, l'information sur les non assidus ne parvient aux CROUS qu'en avril. La suspension du versement des bourses n'intervient alors au plus tôt que pour le mois de mai, pour un étudiant qui a abandonné ses études au cours du premier semestre et dont l'absence a été notée aux examens de fin de semestre. Le « rendement » du contrôle d'assiduité est donc très faible.

Par ailleurs, les délais de réponse accordés à l'étudiant, deux mois, font qu'un ordre de reversement éventuel n'est émis que très tardivement, avec souvent une imprécision sur la date à prendre en compte pour déterminer les versements mensuels indus. L'idéal serait donc que les établissements puissent, comme certains le font déjà, agir dès le constat de carence établi. Ce qui suppose néanmoins de leur part une responsabilisation générale et l'acceptation d'une sanction financière déclenchée par l'établissement lui-même.

Recommandation n°15

Généraliser le module web SCOLA pour sa fonctionnalité de suivi de l'assiduité afin de permettre aux établissements de suspendre le versement de la bourse dès la constatation de la non assiduité (ou de la démission), sans attendre l'interrogation par le CROUS.

2.3.2.5 Une bonne pratique : l'articulation des actions entre CROUS et établissements

Les bonnes pratiques relevées par la mission dans une des académies auditées ont mis en relief, dans les autres académies, le manque de bonne articulation entre le CROUS et les établissements.

Une fois par an, un des CROUS audités réunit, en juin, la direction de la vie étudiante (DEVE) du CROUS et les responsables de scolarité des universités sur le thème des bourses. Une projection présente les nouveautés de la circulaire ministérielle et passe en revue les opérations liées à l'inscription des étudiants, à l'obligation d'assiduité et aux cas particuliers (dont les inscriptions tardives, les changements de filière, etc.). La présentation est ensuite reprise par l'université qui la met à disposition de ses agents sur son site intranet.

Les demandes du CROUS de renvoi des listes d'assiduité font l'objet d'un courrier signé par le directeur du CROUS et destiné aux présidents d'université, envoyé par mail. Ces contacts institutionnels sont complétés par des courriers envoyés aux directions des études et de la vie étudiante des universités, avec la liste des boursiers répartis par composante. Enfin, une liste officielle de référents « CROUS » au sein des composantes de l'université complète de manière très opérationnelle le dispositif. Pour la remontée des informations vers le CROUS, la transmission est centralisée à la direction des études qui dispose ainsi d'une vision globale de la situation. Par ailleurs, le CROUS participe à toutes les réunions du CEVU de l'université et y aborde la question de l'assiduité des étudiants boursiers.

Le même CROUS a mené une action à destination des proviseurs. Le syndicat des personnels de direction a été informé de la démarche pour les contrôles d'assiduité au regard des bourses de l'enseignement supérieur. Les chefs d'établissement ont reçu une information du recteur pour l'utilisation de l'application SCOLA et le CROUS a organisé 3 réunions de bassin avec les 75 établissements mobilisés. Ces relations sont de nature à éviter la situation rencontrée dans une autre académie où un chef d'établissement envoie au CROUS le relevé exhaustif des retards et absences des élèves, laissant le CROUS seul juge pour déterminer si les étudiants concernés doivent être considérés comme assidus ou non.

Par ailleurs, le guide local du CROUS à destination des étudiants insiste sur l'obligation d'assiduité (communication claire en surlignant le passage concerné).

Proposition

Développer des relations institutionnalisées entre les CROUS et les établissements de l'académie en associant le rectorat et déclinier ces relations entre les services opérationnels, pour pallier les risques liés à la multiplicité des acteurs concernés.

2.3.2.6 Le nombre de suspensions du versement des bourses peut être significatif et la proportion de rétablissements non négligeable

Dans une des académies auditées, le CROUS signale 1 894 suspensions sur 24 000 boursiers aux échelons de 1 à 6, soit un taux de suspension d'environ 5 %. Dans la même académie, sur plus de 5 300 boursiers d'une UFR de lettres, langues et sciences humaines, 17 % ont été suspendus suite au contrôle du 1^{er} semestre (dont 70 % en L1). Le nombre de suspensions peut donc être significatif, surtout en L1 ; dans le cas ci-dessus, la proportion de boursiers suspendus est de 26 % des boursiers de L1.

A noter cependant une certaine fragilité de ces suspensions, puisque cette académie rétablit 308 versements, soit 16% des suspensions ; dans la composante LLSH, après contestation des étudiants sur la suspension, le taux de non assidus passe de 17 à 14 %.

La mission a noté dans une académie des efforts conjugués en université entre services administratifs et commission pédagogique pour s'accorder sur des principes lors des rétablissements de bourses. Les principes retenus sont par exemple : être vigilant sur les L1 et néo-entrants, ne pas accepter les certificats médicaux de généraliste postérieurs de plusieurs semaines, tolérance pour les certificats de spécialiste, acceptation pour les doubles diplômes, acceptation si parmi les unités d'enseignement présentées à la session, une au moins a été validée (seuil de tolérance monté de 20 à 40 % des UE pour les autres cas justifiés), analyse également de la progression, L1-L2, etc.

Dans une université d'une autre académie, appliquant avec rigueur l'obligation d'assiduité, le taux de rétablissement du versement de bourses suspendues atteint 31 %.

Proposition

Insérer dans le tableau de bord CNOUS une rubrique faisant apparaître après le suivi par mois des boursiers payés par taux, une ligne distinguant les boursiers entrants du mois de manière à suivre les flux de suspensions de bourses par mois.

2.3.3 Recommandation : redéfinir l'obligation d'assiduité ou y substituer une obligation de résultat

Les constats réalisés ci-dessus (cf. 2.3.1 et 2.3.2) par la mission mettent en évidence le non respect des termes de la circulaire, dont les dispositions sont elles-mêmes ambiguës, et l'iniquité qui en résulte pour les étudiants. La mission considère que les pouvoirs publics ne peuvent se satisfaire de cette situation et doivent faire évoluer le dispositif en opérant des choix. La mission a positionné sa réflexion dans le cadre actuel de bourses considérées comme une aide aux études, comportant donc une contrepartie attendue de la part des étudiants, et non sur l'hypothèse d'une aide sociale fondée sur le droit fondamental de tous les citoyens à disposer de ressources suffisantes pour vivre conformément à la dignité humaine (droit énoncé dans le préambule de la Constitution française de 1946 et par le Conseil de l'Europe). Cette dernière hypothèse relève à l'évidence d'un choix dont l'éclairage ne revient pas à la mission d'audit interne.

La mission a donc considéré que le choix pouvait se résumer à une alternative : (1) exiger comme dans la situation actuelle une obligation raisonnable d'assiduité de la part des étudiants, autrement dit, une obligation de moyens ; (2) exiger de la part des étudiants un minimum de réussite, quels que soient les moyens qu'ils mobilisent ou non, autrement dit, une obligation de résultat.

Recommandation n°16

Faire un choix entre deux scénarios : redéfinir l'obligation d'assiduité ou y substituer une obligation de résultat.

Scénario 1 : une obligation de moyens de la part des étudiants, pour le respect d'une obligation d'assiduité

Ce scénario supposerait que les différents acteurs impliqués, MESR, établissements d'enseignement supérieur, CROUS et rectorats se mobilisent pour le respect effectif de l'obligation d'assiduité.

Il supposerait la prise en compte des éléments suivants.

1. Afficher dans la circulaire annuelle de la DGESIP une définition de l'assiduité conforme à la réalité du déroulement des formations. Autrement dit, la circulaire devrait abandonner la rédaction actuelle qui demande au boursier d'être présent aux cours et TD, et imposer aux étudiants le respect des règles en vigueur dans l'établissement qu'ils fréquentent, règlement intérieur ou modalités de contrôle des connaissances.
2. Inciter les instances des établissements et de leurs composantes à intégrer dans leurs règlements des obligations d'assiduité conformes aux exigences pédagogiques des diplômes préparés. Ce sont ces critères qui devraient être pris en compte pour renseigner les CROUS sur l'éventuel non respect de ses obligations par un étudiant.
3. Sensibiliser les étudiants à cette obligation d'assiduité d'ordre pédagogique, en mobilisant l'ensemble des acteurs avec lesquels ils sont en contact, le CROUS comme les établissements d'enseignement supérieur.
4. Mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne sur le processus de vérification de l'assiduité, associant l'ensemble des acteurs concernés, responsabilisant les établissements d'enseignement supérieur et soulignant la responsabilité des recteurs en tant qu'ordonnateurs.
5. Appliquer la disposition de la circulaire de la DGESIP qui prévoit au § 2.1 de suspendre le versement des bourses quand l'information sur l'assiduité n'est pas donnée. Supprimer la possibilité donnée aux étudiants d'attester par eux-mêmes de leur assiduité, l'établissement étant le seul habilité à le faire.
6. Suspendre le versement des bourses dès que l'absence d'assiduité est constatée, sans attendre la fin du premier semestre quand les modalités de contrôle des connaissances s'y prêtent. Pour cela, généraliser l'utilisation du module SCOLA à l'ensemble des établissements français concernés en améliorant l'ergonomie de l'application (possibilité de mettre des commentaires, de valider en masse, de borner les dates de suspension, etc.).

Ce scénario, envisageable si une réelle mobilisation des acteurs est impulsée, ne résoudrait cependant pas les questions liées à l'impossibilité de gérer toutes les formations de la même façon, ou de définir les seuils à partir desquels les étudiants sont considérés comme non-assidus. Il ne résoudrait donc qu'en partie les iniquités constatées. Et il ne règle pas la question des étudiants inscrits dans des établissements hors de France.

Scénario 2 : une obligation de résultat de la part des étudiants, pour garantir une véritable implication de leur part

Ce scénario est fondé sur le constat de l'impossibilité de contrôler et donc d'imposer une obligation d'assiduité de manière équitable sur tout le territoire. Il supposerait donc l'abandon de l'obligation d'assiduité et pourrait reposer sur la logique existante des droits à bourse, avec éventuellement une vision plus exigeante des droits à bourse. Tout étudiant bénéficiaire d'une bourse devrait ainsi faire la preuve d'un minimum d'implication, se traduisant par l'acquisition d'un nombre défini de crédits ECTS ou de leur équivalent – par exemple 6 ECTS au minimum, sur les 60 d'une année).

Les résultats aux examens étant facilement connus, le dispositif deviendrait gérable et contrôlable pour l'ordonnateur. Toutefois, dans ce scénario, il n'y aurait plus de suspension en cours d'année puisque l'obligation de résultat ne peut être constatée qu'en fin d'année. Seules les démissions ou changement de statut des étudiants donneraient lieu à suspension des versements.

Les obligations de résultat des étudiants pourraient se présenter selon la logique suivante.

Droits à bourse pour le cursus licence		
	Conditions à remplir actuellement	Conditions à remplir dans le scénario 2
Année 1	Pas de condition	Pas de condition
Année 2	Pas de condition	Au ¹⁰ moins 6 crédits
Année 3	Au moins 60 crédits	Au moins 60 crédits
Année 4	Au moins 120 crédits	Au moins 120 crédits
Année 5	Au moins 120 crédits	Au moins 126 crédits

Droits à bourse pour le cursus master		
	Conditions à remplir actuellement	Conditions à remplir dans le scénario 2
Année 1	Au moins 180 crédits de licence	Au moins 180 crédits de licence
Année 2	Au moins 180 crédits de licence	Au moins 6 crédits de master
Année 3*	Au moins 180 crédits de licence	Au moins 60 crédits de master
Année 4*	Au moins 180 crédits de licence	Au moins 66 crédits de master

* Dans l'hypothèse où l'étudiant ne dépasse pas 7 années de droits à bourse au total, licence + master.

¹⁰ Pas de reversement en cas de non assiduité la 1^{ère} année, l'obligation de résultat se substituant à l'obligation d'assiduité.

Pour tous les cas ne permettant pas un contrôle des ECTS obtenus (médecine, CPGE, écoles d'ingénieurs, etc.), ou en cas de réorientation, des règles simples sur la base de l'assiduité pourraient être adoptées et un examen par le CROUS dans le cadre d'une commission ad hoc, sous la responsabilité du recteur ordonnateur, pourrait être mis en place.

Au-delà de ces propositions, la mission tient à souligner le décalage entre une organisation semestrialisée des cursus et le maintien en parallèle d'une inscription annuelle des étudiants et de l'attribution annuelle des bourses. Le passage à une réelle semestrialisation des formations postbaccalauréat permettrait une approche plus juste et efficace du contrôle de la contrepartie attendue de la part des étudiants, qu'elle se traduise par une obligation de moyens ou de résultat.

2.4 Le recouvrement des indus : un CROUS décisionnaire, un rectorat en retrait et un comptable public confronté à des difficultés dans sa politique de recouvrement

Le risque de non-recouvrement des indus est évalué par le RCIC comme le principal risque dans sa cartographie. L'impact de ce risque est jugé critique et sa probabilité quasi-certaine.

L'AMR clé associée consiste à rapprocher les listes des bourses indues dans AGLAE des titres de perception émis par CHORUS. Le rectorat doit s'assurer que les titres de perception sont émis suite à la suspension d'une bourse.

Si dans cette AMR, deux acteurs interviennent, le CROUS et le rectorat, la réussite d'un recouvrement efficace des indus dépend de l'intervention d'un grand nombre d'acteurs qui débute à la constatation du manque d'assiduité par l'établissement d'enseignement supérieur pour finir à l'action de recouvrement du comptable de la DRFiP du lieu de résidence du débiteur. La volonté de recouvrer les indus doit être réelle. De la rapidité avec laquelle chacun des acteurs agit dépend un recouvrement efficace des indus.

2.4.1 Une politique de recouvrement des indus, disparate d'une académie à l'autre

Le volume d'ordres de reversement est corrélé à l'existence et à la qualité d'un contrôle d'assiduité au sein des établissements d'enseignement supérieur d'une part, et à la décision du directeur de CROUS d'adresser des ordres de reversement au rectorat, d'autre part. Le contrôle d'assiduité est analysé au sein du paragraphe 2.3.

2.4.1.1 L'ordre de reversement relève de l'orientation donnée par le directeur du CROUS

La demande d'un ordre de reversement s'avère être très différente suivant les CROUS. Si les suspensions établies par les services du CROUS sont la résultante mécanique de défauts d'assiduité constatés par les établissements ou d'arrêts d'études constatés *a posteriori*, elles ne se traduisent pas forcément par un ordre de reversement qui découle de la décision du directeur du CROUS. Ce dernier peut juger non opportun de demander des ordres de reversement de bourses qu'il assimile à des aides sociales ou parce qu'il ne connaît pas la date à partir de laquelle la non assiduité est constatée.

Ainsi, sur l'année universitaire 2011/2012, d'après les codages repérables sur AGLAE, un CROUS audité aurait créé seulement 44 ordres de reversement¹¹ contre 1 066 demandes de reversement pour un deuxième CROUS audité, certes de taille plus importante.

Dans un cas, le taux d'ordres de reversement sur les boursiers (de taux 1 à 6) correspondrait à 0,42 % des boursiers et dans l'autre à 4,5 %.

Au niveau national, il apparaît que seulement 7 478 ordres de reversement auraient été émis sur la même période¹². Uniquement en France métropolitaine, 11 CROUS, parmi lequel un CROUS de la région parisienne, ont émis moins de 70 ordres de reversement, deux CROUS n'en établissant même aucun.

Toutefois, ce faible nombre d'ordres de reversement peut s'expliquer en partie par une mauvaise interprétation du vade-mecum. En cas d'erreur de l'administration, (cf. page 29 du vade-mecum) l'ordre de reversement ne peut être demandé après un délai de 4 mois à compter de la notification définitive d'attribution de la bourse. Ainsi, un CROUS audité ne demandait pas d'ordre de reversement au motif erroné que le manque d'assiduité avait été constaté plus de 4 mois après la notification de la bourse alors même que le DSE avait été instruit correctement et que la notification d'attribution de la bourse était régulière.

Dans AGLAE, les gestionnaires ne codifient pas systématiquement les ordres de reversement issus d'une suspension. En absence de ce codage, le nombre d'ordres de reversement mentionnés dans l'application s'avère donc minimisé. Les données des tableaux de bord sont donc pour partie biaisées.

Malgré tout, ces tableaux de bord élaborés par le CNOUS constituent une aide certaine au pilotage de l'action des CROUS (cf. partie 1.1.1. du rapport). Aussi, pour mieux suivre l'activité du réseau des œuvres sur les ordres de reversement, le tableau d'activité mensuelle (en stock) pourrait être enrichi du nombre de dossiers suspendus ainsi que des ordres de reversement. Dans la même optique, il conviendrait d'intégrer sur un autre tableau de bord, le montant correspondant aux nombres de bourses faisant l'objet d'un ordre de reversement.

Propositions

Rappeler aux gestionnaires du CROUS que le délai de 4 mois après la notification définitive pour demander le reversement ne s'applique qu'en cas d'erreur de l'administration.

Rappeler aux gestionnaires de CROUS de modifier dans AGLAE le codage du DSE lorsque la décision d'émettre un ordre de reversement (OR) a été prise après la suspension (S).

Inclure dans le tableau de suivi de l'activité mensuelle (en stock) le nombre de dossiers suspendus et le nombre de dossiers en ordres de reversement.

Insérer dans le tableau de bord CNOUS une rubrique sur le nombre de bourses ayant fait l'objet d'ordres de reversement, et le montant concerné.

Rappeler aux directeurs des CROUS que l'ordre de reversement d'une bourse n'est pas un pouvoir discrétionnaire du directeur du CROUS mais seulement le prolongement de la suspension d'une bourse.

¹¹ Pour 425 bourses suspendues par ses services.

¹² Annexe 5 – source DGESIP.

Cette disparité sur les demandes d'ordre de reversement entre académie est également présente au niveau de la communication vis-à-vis de l'étudiant pour l'informer du reversement de son indu.

2.4.1.2 La communication vis-à-vis de l'étudiant sur le reversement des indus relève du rectorat ou du CROUS selon les académies

Lorsqu'elle est enclenchée, la procédure d'ordre de reversement se matérialise dans un premier temps par une suspension de bourse notifiée par mail à l'étudiant, puis par l'envoi d'une lettre à l'étudiant lui indiquant la raison de la mise en place d'une procédure d'ordre de reversement et l'informant des possibilités de recours.

Dans une académie, la lettre précise qu'en cas d'erreur matérielle portant sur un défaut d'assiduité ayant entraîné le déclenchement de la procédure, l'étudiant doit s'adresser au service de scolarité de son établissement qui fera le nécessaire auprès du CROUS en cas de rectification.

Pour les deux académies auditées présentant un nombre significatif d'ordres de reversement, la lettre n'est pas signée par la même autorité. Elle est signée, soit par le directeur du CROUS, soit par un représentant du recteur.

Dans ce dernier cas, le délai de traitement des indus se rallonge par l'intervention d'un interlocuteur supplémentaire. Toutefois, en tant qu'ordonnateur secondaire, émetteur des titres de perception délégué, il est pertinent de faire signer ce courrier d'information par le recteur ou son représentant.

Enfin, cette procédure a le mérite de responsabiliser le rectorat par son contrôle de supervision sur le CROUS notamment pour le suivi des délais.

Proposition

La communication à l'étudiant sur le reversement de sa bourse ou sur la suite donnée à son recours, doit relever du rectorat en sa qualité d'ordonnateur.

2.4.1.3 La transmission d'une fiche navette entre les différents acteurs de la chaîne permet de fiabiliser le titre de perception en l'absence d'un interfaçage AGLAE/CHORUS sur la partie recette

Contrairement à la dépense, il n'existe pas d'interfaçage d'AGLAE vers CHORUS sur la recette. Les gestionnaires du CROUS doivent donc saisir sur un support annexe l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement du titre de perception et à sa prise en charge.

Au sein d'une académie auditée, la demande d'ordre de reversement est accompagnée d'une fiche navette entre le CROUS et le rectorat. Elle précise notamment la motivation du titre, le numéro INSEE, la date et le lieu de naissance de l'étudiant, les données d'imputation budgétaire et comptable ainsi que les imputations relatives aux rétablissements de crédits.

L'information d'un numéro INSEE *a minima* tronqué du boursier est indispensable. La saisie d'un tiers dans CHORUS nécessite la saisie d'un identifiant IREP, c'est à dire le numéro d'inscription au répertoire (NIR) qui correspond à un numéro INSEE tronqué des 3 derniers chiffres.

La mention de la date de naissance sur le titre est également essentielle. Elle permet au comptable de la DRFiP lors du recouvrement de faire des recherches sur le débiteur à partir des applications ADONIS¹³ et FICOBA¹⁴. La référence aux numéros de demandes de paiement (DP) concernés par l'indu permet d'effectuer un contrôle de liquidation. Les gestionnaires du CROUS font une copie écran d'AGLAE où sont renseignés les numéros de DP et les montants payés.

L'adresse mentionnée doit être celle du foyer fiscal de rattachement, donc des parents afin d'éviter que le titre ne revienne en NPAI¹⁵.

Peu d'anomalies ont été rencontrées mais l'importance de ces données pour un recouvrement de qualité implique de poursuivre l'effort en ce domaine

Proposition

Un ordre de reversement doit être systématiquement accompagné des informations sur la date et lieu de naissance du débiteur, de son numéro INSEE (ou tronqué) et des DP correspondantes.

Cette fiche est ensuite retournée par la plate-forme CHORUS au CROUS après émission du titre de perception.

Elle constitue un outil intéressant de fiabilisation des données inscrites sur le titre de perception ainsi que des imputations. Elle facilite le travail de la plate-forme CHORUS pour confectionner le titre ainsi que les contrôles exercés lors de la prise en charge du titre par le comptable.

En l'absence d'information sur l'échelon du boursier, le contrôle de liquidation n'est pas effectué par une DRFiP assignataire audité. Toutefois, les demandes de paiement associées et la copie écran AGLAE jointe permettent aux DRFiP de vérifier que le montant réclamé a bien été perçu par le boursier. Dans ce cas, les DRFiP peuvent réaliser un contrôle sur les mensualités perçues par le boursier.

La mission d'audit recommande de mutualiser cette bonne pratique à l'ensemble du réseau des CROUS et des rectorats (cf. annexe 6). La qualité des renseignements fournis sur le titre de perception contribue à un recouvrement plus efficace des indus.

Proposition

Diffuser la fiche navette aux CROUS et rectorats en leur laissant la liberté d'opter pour cet outil ou de s'en inspirer pour améliorer leur grille de saisie.

¹³ Application DGFIP renseignant sur la situation fiscale d'un contribuable

¹⁴ Fichier DGFIP des comptes bancaires

¹⁵ N'habite pas à l'adresse indiquée

2.4.2 Un recouvrement des indus rendu difficile par les réclamations et les caractéristiques de la population débitrice

Depuis le déploiement de CHORUS, une distinction est établie entre le comptable chargé de la prise en charge et celui du recouvrement. Ce dernier est celui du département du domicile du débiteur alors que le comptable de la prise en charge du titre est celui du siège de l'académie. L'intervention de deux acteurs différents est ainsi possible. Si cette distinction n'interfère pas sur l'action en recouvrement, elle complique la communication avec l'ordonnateur. Il rencontre en effet des difficultés pour connaître le recouvrement sur chacun des titres qu'il a émis à moins de les appeler individuellement dans CHORUS. Une restitution CHORUS devrait toutefois permettre à l'ordonnateur de suivre le recouvrement des titres émis..

2.4.2.1 La fluidité de l'action en recouvrement sur ce type de produits se trouve entravée par les réclamations

L'émission du titre puis de la lettre de relance et enfin la mise en demeure sont adressées automatiquement via l'application REP¹⁶. Ces envois sont gérés industriellement par le centre éditique de Meyzieu de la DGFIP.

Le recouvrement contentieux débute à l'issue d'un délai minimum de 30 jours après la notification de la mise en demeure.

Toutefois, l'action en recouvrement peut être stoppée pendant un délai qui peut atteindre 6 mois en cas de réclamations du débiteur conformément au décret n° 92-1369 du 29 décembre 1992. Si le recteur dispose d'un mois pour émettre un avis suite à une demande gracieuse, le délai atteint 6 mois pour une opposition à titre.

Le circuit d'échanges sur les réclamations est assez lourd. Il fait intervenir un grand nombre d'acteurs avec un rôle clé détenu par le rectorat en tant qu'ordonnateur.

La DRFiP, le rectorat ou le CROUS sont destinataires des réclamations. Dans tous les cas, la DRFiP doit en être tenue informée afin qu'elle puisse interrompre ou reprendre son action en recouvrement. Le rectorat adresse la réclamation au CROUS qui saisit ensuite l'établissement d'enseignement supérieur pour qu'il confirme ou non l'absence d'assiduité du boursier ou l'arrêt des études déclaré par ses soins initialement (ce qui suppose que l'étudiant n'ait pas réagi lors de la suspension de bourse ou de réception de la lettre l'informant de la perspective de l'ordre de reversement).

Toutefois, le risque reste limité. Ainsi, sur une académie auditée, seulement 13 % des titres émis, soit 246 titres, ont fait l'objet d'une contestation en 2012.

2.4.2.2 Des difficultés de recouvrement liées à une population plutôt nomade disposant de faibles ressources

Les recherches du comptable du recouvrement sur les applications ADONIS et FICOBA ne sont pas toujours fructueuses. Les étudiants sont souvent fiscalement rattachés à leurs parents et n'ont donc pas déposé de déclaration de revenus. Les recherches FICOBA permettent d'effectuer des saisies sur tiers détenteurs bancaires mais reviennent en majorité avec la mention « solde nul ou compte fermé ».

¹⁶ Application de la DGFIP permettant le recouvrement des produits divers de l'Etat

L'action du recouvrement n'est pas facilitée par l'utilisation de l'outil REP. Les actions de recouvrement ne sont pas historisées, seule la dernière action est référencée. Un service recouvrement d'une DRFiP doit remplir à la main sur une feuille annexe toutes les actions entreprises afin de motiver la demande d'admission en non-valeur auprès de l'ordonnateur.

L'application ne détecte pas la prescription. Enfin, elle est fermée chaque année en janvier et février.

Afin d'améliorer le recouvrement, les services du recouvrement des DRFiP accordent des délais de paiement avec une situation à revoir à une date donnée. Toute demande de délai doit être accordée au regard des justificatifs des ressources du débiteur comme par exemple la copie de l'avis d'imposition. Les DRFiP auditées balayent régulièrement les dossiers comportant des délais accordés par traitement de requêtes issues dans l'application de recouvrement REP (application interfacée avec CHORUS). En cas de non-respect des délais, les poursuites sont reprises.

Cette pratique d'accorder des délais de paiement permet d'interrompre la prescription mais surtout introduit un traitement égal entre étudiants. La sanction du reversement reste mise en œuvre.

2.4.2.3 Le passage d'une prescription trentenaire à quinquennale entraîne à court terme une augmentation des demandes d'admission en non valeur mais laisse entrevoir à moyen terme une dynamisation des actions de poursuite

La loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 a réformé le délai de prescription d'assiette et de recouvrement des produits divers de l'État et donc des bourses. Le nouveau délai résulte de la somme du délai entre l'émission du titre et l'entrée en vigueur de la loi et du délai de 5 ans instauré par cette loi, courant à partir de la date d'entrée en vigueur¹⁷.

Actuellement, les services de la DGFiP adressent en masse depuis le début de l'année des mises en demeure afin d'éviter la prescription le 17 juin 2013.

Dans le même cadre, une action d'apurement est mise en œuvre qui se traduit par la demande aux recteurs d'admission en non-valeur. La plupart des demandes sont motivées par la mention NPAI sur les titres. L'ordonnateur peut refuser la non-valeur à la condition de fournir à la DRFiP tout élément nouveau permettant de reprendre les poursuites comme par exemple la nouvelle adresse du débiteur. Le CROUS est contacté par le rectorat pour lui transmettre les éventuelles nouvelles adresses dont il pourrait avoir connaissance.

A moyen terme, ce délai ramassé permettra d'activer les actions en recouvrement et donc laisse entrevoir une amélioration du taux de recouvrement.

2.4.2.4 La procédure des rétablissements de crédits est maîtrisée

Le produit du recouvrement ne fait pas l'objet d'une ouverture de crédits mais vient « annuler » la dépense préalable. Le rétablissement de crédits est effectué au final par le comptable.

¹⁷ L'article 26 de la loi du 17 juin 2008 prévoit que : « les dispositions de la présente loi qui réduisent la durée de la prescription s'appliquent aux prescriptions à compter du jour de l'entrée en vigueur de la présente loi, sans que la durée totale puisse excéder la durée prévue par la loi antérieure ».

Les imputations budgétaires et comptables correspondantes¹⁸ apparaissent maîtrisées. Dans une académie, une fiche de procédure locale sur cette thématique a été créée. Au sein d'une autre académie, la fiche navette mentionnée *supra* sécurise la correcte imputation. Cette imputation a un impact budgétaire réel puisqu'elle peut donner lieu à rétablissement de crédits pour les recouvrements des dépenses de l'année en cours ou de l'année antérieure. Les produits issus des dépenses des années antérieures viennent abonder le budget de l'Etat.

Les montants des rétablissements de crédits, pour l'exercice 2012, s'élèvent à 2 005 592 €, de 0 à 345 000 € par CROUS. 29 % des CROUS n'ont pas rétabli de crédits en 2012 et 29 % l'ont fait pour un montant inférieur à 51 000 €. (Source DAF).

2.5 Les engagements juridiques et la demande de paiement sont des processus bien rodés

2.5.1 Une gestion cadrée des engagements juridiques

La plate-forme CHORUS est l'acteur central de la procédure des engagements juridiques (EJ). L'engagement juridique est annuel pour les aides (autorisations d'engagements = crédits de paiement). La création et les ajustements des EJ par les responsables de la demande de paiement (plate forme CHORUS) se font en relation avec le CROUS. Les enveloppes des BCS et des aides au mérite étant ouvertes¹⁹, des ajustements sont nécessaires en cours de gestion.

Les plates-formes n'ont pas rencontré de difficulté pour créer un engagement juridique par type d'aide au sein de CHORUS et effectuer les ajustements nécessaires en cours d'année. Un contrôle mutuel est fait entre les CROUS et les rectorats par l'intermédiaire d'un tableau de suivi des EJ. Ce tableau mentionne les crédits engagés, consommés, disponibles ainsi que les restitutions de crédits. Ce dernier point a été abordé au sein du rapport dans la partie 2.4 relative au recouvrement des indus.

2.5.2 L'établissement de calendrier de paiement participe à la maîtrise des délais de paiement

Le RCIC recense deux risques sur la thématique de la demande de paiement.

D'une part, le risque de retard dans le paiement de la bourse lié à CHORUS évalué comme probable avec un impact critique et d'autre part, le risque d'imputation comptable erronée avec une probabilité au contraire rare mais avec un impact majeur. Ce dernier risque apparaît maîtrisé ; il est analysé au sein du paragraphe 2.5.3 relatif aux contrôles de payeur du comptable.

Le risque de retard de paiement de la bourse lié à CHORUS évalué par le RCIC comme probable et avec un impact critique, apparaît maîtrisé. Les deux AMR clés correspondantes²⁰ sont mises en œuvre par les CROUS. Plus précisément, dans les trois CROUS audités, un calendrier de tour de paiement est adressé en début d'année à la plate-forme CHORUS.

¹⁸ Dépense en année N = compte budgétaire : 485525 / compte PCE : 659991 ; N-1 : 485527/72811 ; N-2 : 26 / 72800.

¹⁹ Enveloppe budgétaire non plafonnée.

²⁰ AMR 14 et 15

Pour le dispositif du FNAU annuel, la procédure est identique. Avant de procéder au tour de paiement, le CROUS effectue une simulation de paiement dans AGLAE et vérifie la disponibilité des crédits d'après le suivi financier du DVE, suivi d'autant plus attentif que le FNAU est une enveloppe fermée par CROUS. Il est à souligner que le risque de retard de paiement des bourses recensé au sein du RCIC ne s'appliquait pas à ce dispositif malgré la fragilité financière de la population concernée.

Proposition

Intégrer les AMR 14 et 15 liées au retard de paiement des aides au dispositif FNAU annuel.

Au niveau national, d'après le suivi effectué par le CNOUS daté de janvier 2013, les AMR clés que devaient mettre en œuvre les CROUS sont dans l'ensemble réalisées.

Ainsi, la transmission du calendrier prévisionnel au rectorat (AMR 14) est effectuée par 90 % des CROUS.

Plus précisément, 23 CROUS ont adressé leur calendrier prévisionnel de liquidation en début d'année universitaire, 1 CROUS l'a fait en janvier et 1 CROUS le fera pour la prochaine rentrée universitaire. Par contre, 3 CROUS n'ont toujours pas transmis de calendrier prévisionnel.

Enfin, tous les CROUS réalisent des points mensuels de suivi du calendrier afin de vérifier la disponibilité des crédits (AMR 15) excepté un CROUS qui, toutefois, indique effectuer « des points téléphoniques ponctuels en cas de besoin » avec le rectorat.

Afin de donner une visibilité aux boursiers sur le versement de leur bourse, un CROUS audité met ligne sur son site le calendrier des versements réalisés.

Cette bonne pratique est à développer.

Propositions

Etudier la possibilité de mettre en ligne sur le site des CROUS le calendrier des versements réalisés.

Demander aux rectorats d'effectuer des rappels en cas de non application de l'AMR 14 relative à la transmission d'un calendrier prévisionnel de paiement

2.5.3 Les contrôles de payeur sont maîtrisés

Les modalités du visa de la demande de paiement par le comptable public englobent les contrôles de payeur et de caissier. Ce dernier contrôle fait l'objet d'une partie distincte (cf. 2.6).

Dans CHORUS, la validation de la demande de paiement par la plate-forme du rectorat vaut signature. L'ordre de payer doit être validé par le responsable de la demande de paiement habilité par délégation de signature. Ce dernier point précis est abordé dans la partie 3 du rapport mais ne soulève pas d'anomalie particulière. Pour le FNAU, la validation de la demande de paiement relève de l'agent comptable du CROUS.

Les imputations budgétaires et comptables sont respectées par les rectorats et les CROUS audités. Les BCS et les aides au mérite sont respectivement imputées sur les domaines fonctionnels 0231 – 01 – 01 et 231 – 01 – 02²¹.

Les imputations comptables sont régulières. Les comptes PCE 65114 pour les BCS et 65113 pour l'aide au mérite sont correctement imputés par les plates-formes CHORUS. Les CROUS distinguent le FNAU annuel imputé sur le compte 6561 du FNAU ponctuel imputé sur le compte 6562 dans ORION.

La disponibilité des crédits budgétaires est automatisée dans CHORUS au moment du paiement.

La validité de la créance repose sur une justification du service fait très théorique. En effet, comme indiqué dans le rapport, les bourses sur critères sociaux et les aides au mérite sont soumises à des conditions d'attribution. Par conséquent le service fait est concomitant à la DP. Si une DP est créée, c'est que les conditions sont remplies. Les DP sont typées en flux 3 dans CHORUS. Le service fait n'y est donc pas matérialisé contrairement à l'engagement juridique et à la DP.

Le FNAU annuel étant versé comme pour les BCS selon des échéances mensuelles, le constat est identique.

La validité de la créance doit également être justifiée par l'exhaustivité et la régularité des pièces et l'exactitude des calculs de liquidation.

Les pièces justificatives se composent d'un état de liquidation, d'un arrêté collectif et d'un tableau des dépenses engagées²².

A chaque demande de paiement, les CROUS audités les transmettent à leur plate-forme CHORUS qui les adresse après contrôle au comptable de la DRFiP.

Le tableau des dépenses engagées ne donne pas d'information en cumul depuis le début de l'année. Toutefois, il reste intéressant puisqu'il ventile l'état de liquidation par moyen de paiement. L'indication du nombre total de virements permet d'effectuer un contrôle de cohérence avec CHORUS.

Le contrôle sur ces états liquidatifs se résume à un contrôle de cohérence en masse avec CHORUS. Le contrôle sur les IBAN est traité dans la partie 2.6 du rapport.

Un rectorat audité a indiqué transmettre les pièces justificatives en version papier à la demande d'une DRFiP. Ainsi, 750 pages sont en moyenne imprimées pour chaque tour de paiement des BCS.

En effet, la note du 24 décembre 2010 rédigée conjointement avec la DAF et la DGFIP indique que les pièces justificatives sont à transmettre au comptable par voie papier.

²¹ Programme 231 « vie étudiante » - action 01 « aides directes », le FNAU est imputé sur le BOP de centrale sur le domaine fonctionnel 0231 – 01 – 05.

²² Consignes ministérielles de décembre 2010 (note DAF / DGFIP du 24 décembre 2010).

Toutefois, par mesure de simplification, et dans l'attente de la mise en place d'une dématérialisation complète de la chaîne de la dépense, la note DGFIP du 1^{er} février 2011²³ autorise l'allègement de la transmission de ces pièces sous format papier. Les pièces justificatives produites sont constituées des documents sous format dématérialisé (format PDF) et d'autre part, seule la dernière page de l'arrêté collectif et celle de l'état liquidatif sont à adresser sous format papier, chacune revêtue de la signature du recteur.

Proposition

Rappeler aux rectorats et aux services dépenses des DRFiP la note du 1er février 2011 qui mentionne que l'arrêté collectif et l'état liquidatif sont à adresser sous format dématérialisé, seulement la dernière page de chacun de ces deux états doit l'être sous format papier, chacune revêtue de la signature du recteur.

Afin de sécuriser et d'alléger la transmission des états de liquidation collectifs entre les différents acteurs de la chaîne, un rectorat audité a mis en place un site web d'échange sécurisé réservé au CROUS et à la DRFiP permettant de déposer les PJ de la DP. L'accès nécessite un identifiant et un mot de passe.

Les différents acteurs sont satisfaits de la souplesse d'utilisation du site d'échange.

Quant au FNAU, les demandes de paiement sont établies par le service DSE des CROUS. Le mandat est signé par l'ordonnateur-directeur du CROUS avant d'être adressé à l'agent comptable.

La mission d'audit a constaté que le service des bourses d'un CROUS liquidait le FNAU A dans AGLAE à partir des notes prises lors de la commission, c'est à dire sans le PV signé de la commission par le directeur du CROUS. Le contrôle de supervision réalisé par le directeur du CROUS lors de la signature du mandat ne supprime ainsi pas tout risque d'erreur.

L'utilisation systématique de SAGA par les assistantes sociales pour le FNAU annuel et ponctuel permet d'utiliser l'état de liquidation comme pièce justificative.

Propositions

La liquidation du FNAU doit être effectuée à partir d'un état justificatif signé par le directeur du CROUS.

Systématiser l'utilisation de SAGA pour le FNAU annuel et ponctuel.

Utiliser l'état de liquidation SAGA comme pièce justificative.

Le paiement est ensuite effectué par l'agent comptable qui effectue le rapprochement,

- pour le FNAU annuel, entre le mandat, le fichier de virement généré par EURODEPENDSES via une interface avec AGLAE et l'état de liquidation issu d'AGLAE,
- et, pour le FNAU ponctuel, entre le mandat et le fichier EURODEPENDSES via SAGA.

A l'égard des dons d'urgence qui sont des dépenses avant ordonnancement, une pièce justificative régularise lors de la prochaine commission la dépense décidée par l'assistante sociale.

²³ Note DGFIP n° 2011 – 01 10363 du 01/02/2011.

2.5.4 L'expérimentation de la dématérialisation des pièces jointes au paiement des bourses, outre de simplifier la procédure, améliore l'information du comptable

Actuellement, les pièces justificatives sont créées par les CROUS automatiquement sous format « PDF » dans AGLAE. Les CROUS les adressent aux plates-formes CHORUS par courriel, qui les acheminent ensuite à la DRFiP avec impression de la dernière page de chaque état revêtue de la signature du recteur.

La nouvelle procédure de dématérialisation permet de générer automatiquement les pièces justificatives et donc de les transmettre aux acteurs en mode informatique via CHORUS. Les plates-formes CHORUS les récupèrent dans CHORUS. Le contrôle des PJ des DP CHORUS par les plates formes CHORUS se fait par visualisation des PJ dans XEMELIOS. La validation de DP vaut validation globale du dossier, la signature de la dernière page de l'état n'est plus nécessaire.

Outre cette simplification, cette dématérialisation permet aux acteurs de connaître, après le paiement, le montant et le compte bancaire effectivement mouvementé pour chaque étudiant. Actuellement, si le comptable connaît le nombre de comptes mouvementés et le cumul en masse, il n'a pas le détail des comptes effectivement mouvementés après son paiement. Avec la dématérialisation, un flux supplémentaire est créé. C'est un flux retour provenant de CHORUS vers AGLAE (cf. note du 1^{er} octobre 2012 de la DGESIP/DAF).

2.6 Le contrôle de caissier du comptable ne peut être réalisé pour le versement des BCS et des aides au mérite

Outre ses contrôles de payeur analysés précédemment, le comptable public doit également s'assurer du caractère libératoire du règlement.

2.6.1 Le comptable de la DRFiP n'est pas en mesure de garantir le paiement des BCS et des aides au mérite au véritable créancier

2.6.1.1 La situation actuelle IBAN/RIB

Les contrôles de caissier de la DRFiP consistent à vérifier le paiement de l'aide au véritable boursier et à contrôler la domiciliation bancaire de ce tiers.

Le MENSUR utilise la fonctionnalité dérogatoire du « tiers occasionnel ». Cette fonctionnalité permet le référencement d'un « tiers générique » dans la demande de paiement. Ainsi, les informations concernant les bénéficiaires sont saisies directement dans l'acte de gestion. Concrètement, les coordonnées bancaires des bénéficiaires figurant sur la demande de paiement ne sont pas référencées dans CHORUS, mais dans l'application AGLAE.

Il apparaît que cette procédure dérogatoire comporte un risque sérieux en termes de responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables de la DGFIP. Le risque de fraude est réel aussi bien en externe, c'est à dire du fait du candidat à la bourse, qu'en interne au CROUS de la part d'un gestionnaire. Le comptable ne dispose d'aucun outil pour s'assurer du paiement au véritable créancier.

La condition à l'utilisation de cette fonctionnalité est la mise en œuvre d'un dispositif renforcé de contrôle interne, auditable, permettant de donner une assurance raisonnable quant à la fiabilité des informations relatives aux tiers, portées par l'application ministérielle et transmises au PGI CHORUS.

Actuellement, cette condition n'est pas respectée.

En effet, le bénéficiaire et l'IBAN sont injectés directement d'AGLAE dans la DP à partir du dossier de demande de bourse saisi par l'étudiant sur le site internet du CROUS. Toutefois, il n'est pas demandé systématiquement au candidat boursier d'adresser un relevé d'identité bancaire (RIB) au CROUS. Ainsi, aucun RIB n'est transmis aux plates-formes CHORUS et par-là - même aux services de la Dépense des DRFiP. La saisie de l'IBAN sur le site ne peut donc être contrôlée par rapprochement avec le RIB du bénéficiaire. Le comptable ne peut ainsi s'assurer que le compte bancaire mentionné sur les pièces justificatives de la demande de paiement issues d'AGLAE ou mentionné sur le fichier CSV²⁴ de CHORUS est celui du boursier.

La solution qui consisterait à demander systématiquement au candidat à la bourse d'adresser son RIB au CROUS n'est actuellement pas pertinente puisqu'il n'y a pas de validation du RIB par le CROUS. En effet, le boursier dispose de la possibilité de modifier son IBAN à tout moment y compris juste avant un tour de paiement. Donc, la concordance entre le RIB papier détenu par le CROUS et le compte bancaire mentionné dans AGLAE ne pourrait être garantie.

Aussi, la mission d'audit demande que l'IBAN saisi ne soit activé qu'après validation du CROUS au regard du RIB adressé par le boursier. Un système de workflow pourrait par exemple être mis en place pour la validation de cette donnée sensible. En outre, l'application devra prévoir une traçabilité de l'ensemble des interventions du boursier sur la modification de son IBAN. Les modifications du gestionnaire sur l'IBAN d'un boursier pourraient également être rendues apparentes afin de cibler les contrôles de supervision sur ces modifications.

Recommandation n°17

L'IBAN doit être activé par le CROUS au regard du RIB du bénéficiaire. Tout changement d'IBAN par un bénéficiaire sur AGLAE doit s'accompagner de l'envoi du RIB correspondant pour permettre une nouvelle activation par le CROUS.

2.6.1.2 Un levier efficace dans le cadre du contrôle de caissier : la dématérialisation des pièces justificatives du DSE

L'expérimentation de la dématérialisation des pièces jointes au paiement des bourses n'apporte pas d'élément nouveau par rapport au contrôle du RIB. En revanche, celle liée à la dématérialisation des pièces constitutives du DSE pourrait constituer un levier efficace à utiliser dans le cadre du contrôle de caissier. Le RIB papier est demandé au candidat à la bourse. Il est ensuite scanné comme les autres PJ du DSE. Il pourrait être isolé des autres pièces.

Un balayage immédiatement après chaque tour de paiement des IBAN à mettre en paiement par rapport aux RIB scannés permettrait de garantir l'identité du titulaire du compte par rapport à la saisie de l'IBAN par le demandeur ou par le gestionnaire du CROUS.

²⁴ Comma separated values.

Dans ce cadre, le RIB devrait devenir une pièce pérenne du DSE dématérialisé.

Proposition

Étudier la possibilité de rapprocher automatiquement le RIB scanné de l'IBAN saisi.

En attendant cette évolution, ou en cas d'impossibilité à la déployer pour des raisons techniques ou autres, un contrôle de supervision par sondage entre les RIB et les IBAN mouvementés lors du tour de paiement doit être mis en œuvre afin de limiter le risque interne au niveau des gestionnaires du CROUS.

Ce risque est d'autant plus grand dans les deux cas cumulatifs suivants :

- attribution des DSE aux gestionnaires du CROUS par établissement ou par ordre alphabétique ;
- instruction d'un DSE par un seul agent (*cf.* recommandation du paragraphe 3.1.2.1).

Dans le cadre de la dématérialisation des PJ du DSE, ce contrôle pourrait également être effectué par le rectorat par un accès à AGLAE en profil consultation sur le RIB scanné.

Enfin, la dématérialisation peut offrir une palette de possibilités de contrôles dans le cadre d'une éventuelle convention de contrôle allégé en partenariat.

2.6.2 Les demandes de paiement par chèque sur Trésor restent l'exception et le nombre de rejets bancaires apparaît limité

Contrairement aux virements, les demandes de paiement par chèque sont individualisées. Toutefois, le traitement de chèques sur Trésor est peu pratiqué. Au jour de l'audit, sur les trois CROUS audités, deux n'avaient pas demandé de paiement par chèque sur l'exercice 2013..

Malgré le « nomadisme bancaire » lié à la grande souplesse offerte au boursier pour modifier son RIB, le nombre de rejets reste marginal²⁵.

Côté comptable, les rejets sont imputés sur un compte d'attente²⁶ par définition sensible dont le délai de régularisation peut être variable. Sur une DRFiP auditée, au jour de l'audit, 6 rejets ayant une ancienneté de 4 mois ne sont toujours pas régularisés.

Outre le nouveau RIB du bénéficiaire et l'état COMPAS²⁷ du rejet, un rectorat audité adresse au comptable un certificat administratif pour compte clôturé signé par le représentant du recteur. Cette pièce est inutile. Elle n'apporte aucun élément nouveau en termes d'information ou de régularité. De plus, cette pièce supplémentaire alourdit la chaîne de traitement et donc entraîne mécaniquement une augmentation du délai de régularisation.

²⁵ 69 rejets en 2012 sur un CROUS de petite taille, 171 rejets pour un CROUS de taille plus importante.

²⁶ Compte PCE 467.

²⁷ Consultation des Moyens de Paiements Automatisés.

Proposition

Dans le cadre de la procédure de régularisation des rejets bancaires, indiquer aux CROUS que les certificats administratifs du rectorat certifiant que le rejet est lié à la clôture du compte bancaire ne sont pas nécessaires et n'ont pas à être transmis au comptable.

2.6.3 FNAU ponctuel : des procédures à sécuriser

Lors du contrôle du paiement du FNAU, les agents comptables des CROUS audités déduisent éventuellement du montant alloué par le directeur du CROUS après avis de la commission, les dettes au titre du logement en résidence universitaire.

La mission d'audit rappelle que le FNAU est une aide sociale à caractère alimentaire. A ce titre, les aides du FNAU sont insaisissables.

Le FNAU ne doit pas constituer pour l'agent comptable un outil d'apurement des dettes de logement en résidence universitaire.

Proposition

Les aides du FNAU étant insaisissables, les agents comptables ne doivent pas effectuer de compensation entre la dette de logement et l'aide notifiée.

Dans un CROUS, la décision du directeur de recourir au FNAU ponctuel (FNAU P) pour assurer le paiement des loyers des résidences universitaires intervenait pratiquement uniquement en fin d'année civile et non pas tout au long de l'année. Il y a donc un sérieux risque de consommer entièrement les crédits du FNAU en les affectant aux paiements des loyers des résidences universitaires dont le produit constitue des ressources propres du CROUS. Au final, une partie de l'enveloppe FNAU pourrait être utilisée pour présenter un compte de résultat avec des faibles créances sur logement. Toutefois, c'est un élément budgétaire qui est donc hors champ du présent audit. Il ne sera donc pas plus développé.

La mission d'audit a constaté que le versement du FNAU ponctuel et plus particulièrement les dons d'urgence n'est pas toujours sécurisé par un recours systématique aux régies d'avance s'ajoutant au rôle classiquement dévolu à l'agence comptable. Ainsi, dans un CROUS, des assistantes sociales versent des aides directement en numéraire en dessous du montant de 200 €.

Cette opération est contraire aux règles de la comptabilité publique²⁸. Toute personne qui manipule des fonds publics sans y être autorisé devient comptable de fait. Sa responsabilité personnelle et pécuniaire peut être engagée.

A noter que le versement du don d'urgence par une régie d'avances n'est autorisé que si l'arrêté de création de la régie d'avances mentionne explicitement dans son objet le paiement d'aides en faveur des étudiants.

²⁸ Décret no 2012-1246 du 7 novembre 2012 portant règlement général sur la comptabilité publique

Le paiement d'un don en urgence peut également se traduire par la transmission au boursier d'une carte monétique à partir de laquelle il pourra payer ses repas au restaurant administratif. Selon la même logique, l'approvisionnement de la carte monétique ne peut être effectué que par l'agence comptable ou une régie d'avance. Au sein d'un CROUS audité, c'est la secrétaire du service social qui crédite les cartes monétiques.

Recommandation n°18

Rappeler aux CROUS que le paiement en numéraire des dons en urgence (FNAU P) doit être effectué à la caisse du comptable ou par le biais d'une régie d'avance dans tous les CROUS.

2.7 Les opérations de fin d'exercice sur les BCS et les aides au mérite sont maîtrisées, contrairement au FNAU annuel

La correcte exécution de ces opérations garantit la qualité comptable mais elle permet également de bonnes prévisions budgétaires.

Le RCIC recense le risque de comptabilisation inexacte des charges à payer et des engagements hors bilan en fin d'exercice. L'impact de ce risque est évalué à un niveau majeur avec une probabilité quasi-certaine.

L'AMR correspondante est confiée au CNOUS²⁹.

L'évolution réglementaire sur les engagements hors bilan a été correctement appréhendée par l'ensemble des acteurs de la chaîne pour la comptabilisation des BCS et aides au mérite. En effet, une comptabilisation de qualité des charges à payer et des engagements hors bilan implique un recensement rigoureux au niveau des CROUS, une correcte comptabilisation au niveau des plates-formes CHORUS et du service Dépense de la DRFiP. Une documentation opérationnelle a été fournie à l'ensemble des acteurs.

En revanche, le recensement des engagements hors bilan du FNAU annuel (FNAU A) reste à organiser au CROUS, aussi bien au sein du service gestionnaire que de l'agence comptable.

2.7.1 Les BCS, aides au mérite et FNAU A potentiellement exigibles au-delà du 31 décembre de l'année N doivent faire l'objet d'un engagement hors bilan

La base temporelle de l'exercice comptable de l'État est l'année civile alors que l'année universitaire, pour les bourses débute en septembre pour s'achever en juin de l'année suivante (10 mois).

Sachant que l'attribution d'une bourse sur critères sociaux est effectuée au titre d'une année universitaire, l'État doit intégrer dans ses opérations de fin d'exercice la période comprise entre janvier et juin de l'année N+1³⁰.

²⁹ S'assurer que tous les CROUS fournissent avant la date de clôture comptable (mi-décembre) un état des reports de charges justifiés conformément à l'enquête annuelle de la DGESIP réalisée au mois de novembre et transférer les états consolidés à la DGESIP

³⁰ Pour les boursiers originaires des DOM/TOM et sous certaines conditions, la période s'étend jusqu'en août.

Toutefois, l'attribution de la bourse sur critères sociaux est conditionnée par l'assiduité de l'étudiant. Au 31 décembre de l'année N, l'État ne détient aucune garantie que l'étudiant sera assidu pour les mois de janvier à juin de l'année N+1, les contrôles d'assiduité n'étant effectués qu'à compter du mois de janvier de l'année N+1. L'obligation de l'État à verser une bourse sur critères sociaux n'est que potentielle puisqu'elle résulte d'évènements futurs incertains au 31 décembre de l'année N qui ne sont pas totalement sous le contrôle de l'État.

Par conséquent, l'engagement de l'État sur les bourses exigibles au-delà du 31 décembre de l'année N doit faire l'objet d'un engagement hors bilan.

Le recensement d'engagement hors bilan s'applique également au fonds national d'aide d'urgence annuel selon le même raisonnement que pour les BCS. Le FNAU A est versé comme pour les BCS sur toute l'année universitaire en dix mensualités. Le montant de l'aide d'urgence annuelle correspond à l'un des échelons de BCS. D'ailleurs, l'aide d'urgence annuelle équivaut à un droit à bourse³¹. Le bénéficiaire du FNAU A implique également de remplir la condition d'assiduité et son instruction est annuelle. Il y a donc un passif éventuel au 31 décembre de l'année N qui peut devenir un passif à comptabiliser en année N+1.

A l'égard des aides au mérite, le bachelier ayant eu la mention très bien au bac, obtient ce versement durant toute la durée du cycle de la licence³². Le dispositif s'applique également pour les 2,5 % meilleurs licenciés sur toute la durée du master.

Le bénéficiaire doit également remplir la condition d'assiduité. L'obligation de l'État n'est que potentielle. En effet, même s'il apparaît fort probable qu'un étudiant méritant remplira les conditions d'assiduité de janvier à juin de l'année N+1, l'exigibilité n'est pas certaine, l'engagement de l'État doit faire l'objet d'un engagement hors bilan.

L'engagement hors bilan ne peut être pluriannuel, c'est à dire couvrant également les années N+2 et N+3 correspondant respectivement aux deuxièmes et troisièmes années de licence. Si un bachelier performant accomplira vraisemblablement son cursus de licence, le passage du master 1 au master 2 est moins automatique puisqu'il relève d'un choix de l'étudiant par rapport à son projet professionnel. Mais surtout, outre la condition d'assiduité, l'étudiant doit toujours être boursier pour conserver l'octroi de l'aide au mérite. Son obtention implique de répondre à plusieurs conditions qui sont évolutives d'une année sur l'autre. Ces critères sont, par exemple le revenu des parents, le nombre de frères et sœurs scolarisés ou étudiants, sans compter le changement de la réglementation qui peut modifier le seuil d'attribution d'une bourse. En d'autres termes, ce n'est pas parce que l'étudiant a été boursier sur une année N, qu'il le sera sur l'année suivante.

2.7.2 Les engagements hors bilan relatifs au FNAU annuel ne sont pas recensés contrairement à ceux liés aux BCS et aux aides au mérite

Les engagements hors bilan liés aux BCS et aux aides au mérite ont été correctement comptabilisés en compte de classe 8 (crédit 8073100000) dans CHORUS par les plateformes des rectorats. Pour sécuriser l'opération, une plateforme a confectionné un mode opératoire avec des copies d'écran CHORUS.

³¹ Circulaire n° 2011 – 0014 du 28/06/2011 relative au FNAU.

³² Exceptions : les étudiants en médecine ou ceux intégrant une grande école après leur CPGE.

L'évaluation de leur montant par les CROUS audités est également satisfaisante. Elle repose sur une évaluation du nombre de bourses validées par échelon au 31 décembre majorées de celles constatées dans les charges à payer.

Cette évaluation peut être fiabilisée et obtenue rapidement par l'utilisation de l'outil de simulation issu de l'application AGLAE. Il indique notamment le mois butoir de paiement 12 ainsi que le mois de paiement 4, la différence entre les deux, correspondant aux engagements hors bilan. Les deux copies écran AGLAE de ces simulations peuvent constituer des pièces justificatives à destination de la plate-forme CHORUS et du comptable de la DRFiP.

Toutefois, cet outil de simulation a été utilisé par un seul CROUS audité.

Proposition

Utiliser l'outil de simulation AGLAE pour les opérations de fin d'exercice. Les copies écran AGLAE correspondantes peuvent être des pièces justificatives et donc être transmises aux plates-formes CHORUS.

Malgré l'absence de cette simulation AGLAE, le contrôle de l'évaluation a été effectué rigoureusement par une plate-forme CHORUS. En effet, elle a refusé à juste titre l'intégration dans les engagements hors bilan (EHB) de dossiers de BCS non validés mais susceptibles de l'être.

A contrario, une plate-forme CHORUS et la DRFiP de la région concernée n'ont pas été en mesure d'expliquer à la mission d'audit l'évaluation fournie par le CROUS.

Proposition

Rappeler aux plates-formes CHORUS et aux services Dépense des DRFiP qu'ils doivent contrôler la correcte évaluation par le CROUS des engagements hors bilan.

Suite à l'application de nouvelles normes comptables³³, la mission d'audit a constaté que les trois DRFiP auditées avaient correctement comptabilisé dans CHORUS en balance d'entrée les changements de méthodes. Plus précisément, les provisions se rapportant aux BCS et aux aides au mérite comptabilisées en 2011 ont été annulées par une diminution de la balance d'entrée et symétriquement les EHB correspondants ont été créés en correction de la balance d'entrée 2012.

La documentation fournie sur les opérations d'inventaire³⁴ aux correspondants applicatifs CHORUS par le bureau DAF B3³⁵ et aux services Dépense des DRFiP, constituait à cet égard un support clair et précis.

Cette documentation a été complétée localement par une DRFiP qui a organisé une réunion d'information avec les services du rectorat où fut diffusé un diaporama confectionné par le service Dépense afin d'explicitier ces évolutions comptables.

³³ Normes 2, 12 et 13.

³⁴ Les fiches de recensement et d'analyse 2012 - Ministère de l'enseignement supérieur et de recherche et Service Comptable de l'Etat – DGFIP – Opérations d'inventaire.

³⁵ Bureau de la comptabilité de l'enseignement supérieur et de la recherche – mél du 17 janvier 2013.

Bien que la documentation sur les opérations d'inventaire englobe également le FNAU A, la mission a constaté que sur les trois CROUS audités, aucun agent comptable n'avait recensé cette obligation potentielle sur cette aide. Les agents comptables n'avaient pas non plus comptabilisé cette obligation potentielle en provisions.

Les acteurs intervenant sur le FNAU A et P sont différents par rapport aux BCS et aux aides au mérite. Le FNAU A et P est comptabilisé par le comptable du CROUS dans ORION. Les plates- formes CHORUS des rectorats et les services de la Dépense des DRFiP n'interviennent pas dans le processus.

D'autre part, l'AMR du RCIC sur la comptabilisation des charges à payer et des engagements hors bilan prévoit l'intervention du rectorat et de la DGESIP pour fiabiliser le risque de mauvaise comptabilisation. Le périmètre de l'AMR ne couvre donc pas le FNAU A et P.

Le comptable du CROUS doit évaluer le montant total du FNAU A de janvier en juin de l'année N+1 au regard des FNAU annuels notifiés aux étudiants au 31 décembre de l'année N. La méthodologie à utiliser par les CROUS est identique à celle employée pour les BCS et aides au mérite.

Recommandation n°19

Recenser les engagements hors bilan pour le FNAU A et transmettre l'information au DCM (services du CBCM du MESR).
Etendre l'AMR sur les opérations de fin d'exercice au FNAU.

La mission d'audit a estimé le montant total des EHB relatifs au FNAU annuel des 28 CROUS à 11 691 019 €. Le détail du calcul figure en annexe (cf. annexe 7).

2.7.3 Les charges à payer apparaissent correctement comptabilisées

Le critère de rattachement des charges à l'exercice est la date de prise d'effet du service fait. Elle permet de constater avec certitude l'obligation de l'État et le montant de la dette correspondante³⁶. Elle se distingue de la date de certification du service fait dans CHORUS.

Les charges à payer correspondent à des bourses ou à des aides exigibles en année N et non versées au 31 décembre de l'année N avec service fait au sens de CHORUS. Le fait générateur correspond à la date d'exigibilité du versement. Le montant de l'aide et l'échéance doivent être connus avec précision.

Les charges à payer relatives aux BCS et aux aides au mérite sont recensées par les CROUS selon la même méthodologie que pour les engagements hors bilan. L'outil de simulation AGLAE, utilisé par un CROUS audité, permet également d'obtenir rapidement et de manière fiable leur montant.

Le risque de comptabilisation inexacte des charges à payer est recensé au sein du RCIC.

³⁶ Norme 2.

Conformément à l'AMR clé 18, les CROUS adressent les résultats d'une enquête sur les reports de charges au CNOUS qui ensuite les agrège pour les transmettre à la DGESEP. Tous les CROUS ont réalisé cette enquête.

Une erreur d'imputation de compte PCE a été constatée sur la comptabilisation des charges à payer des aides au mérite sur un site audité. Le compte PCE mouvementé est celui des BCS alors qu'au cours des exercices 2012 et 2013, le compte 6511300000 est correctement imputé. Toutefois, le montant erroné est de faible importance (3 200 €).

Au final, le dispositif apparaît maîtrisé de la part des CROUS, des plates formes CHORUS et des DRFiP.

Propositions

*Rappeler aux CROUS que les dossiers non validés au 31/12/N ne peuvent être pris en compte dans le calcul des charges à payer et des engagements hors bilan.
Utiliser l'outil de simulation AGLAE pour déterminer le montant des charges à payer.*

Sur le FNAU A ou P, les comptables des trois CROUS audités n'ont pas comptabilisé à juste titre de charges à payer. En effet, les commissions FNAU sont programmées avant la fin décembre afin que l'attribution de ces aides par les directeurs de CROUS n'intervienne pas après la date limite de mandatement.

3^{ème} partie : Le dispositif de contrôle interne doit être renforcé afin de garantir une meilleure maîtrise des risques

3.1 Le niveau de maturité du contrôle interne est inégal suivant les sites

3.1.1 La documentation et la formation : préalable indispensable à la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne

3.1.1.1 La documentation doit être consolidée afin de couvrir l'ensemble des procédures

La documentation relative aux bourses est plutôt bien étoffée et cela, pour toutes les phases de la procédure. Des notes et circulaires existent pour l'instruction des demandes de bourses, la mise en paiement et la comptabilisation. Toutefois le niveau d'appropriation et la diffusion de cette documentation restent hétérogènes selon les acteurs.

S'agissant de l'instruction des demandes de bourses, la DGESIP élabore chaque année la circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses. Cette circulaire est accompagnée d'un vade-mecum visant à homogénéiser l'interprétation de la réglementation en vigueur et harmoniser le traitement des dossiers. Cette circulaire est diffusée après le lancement de la campagne des bourses. Les DSE reçus avant cette date de parution sont instruits sur la base de la circulaire (et les plafonds et barèmes) de l'année précédente. Avec le vade-mecum, il s'agit des outils centraux et indispensables pour effectuer l'instruction des dossiers.

L'AMR clé 004 du RCIC prévoit la diffusion par la DGESIP de la circulaire et du vade-mecum afin de couvrir le risque de prise en compte de dossiers non conformes à la réglementation. Cette AMR est considérée par les auditeurs comme réalisée.

La mise en place de l'outil CHORUS s'est accompagnée d'une documentation appropriée. Ainsi la DAF du MESR, en collaboration avec la DGFIP a élaboré une note en date du 24 décembre 2010 portant sur le paiement des bourses de l'enseignement supérieur dans CHORUS à compter du 01 janvier 2011. Cette note, transmise à tous les recteurs, définit notamment les modalités de rapprochement entre les états AGLAE et CHORUS.

De plus, la documentation propre à CHORUS³⁷ (modes opératoires, référentiels, fiches de procédure...) est disponible sous l'Intranet PLEIADE de la DAF. Les rectorats en ont connaissance et les utilisent pour les étapes leur incombant dans le processus (création des EJ, demandes de paiement, création d'indus...).

La comptabilisation des dépenses et les opérations de fin d'exercice sont également documentées. Le DCM a élaboré des fiches de recensement et d'analyse relatives aux opérations d'inventaire. Ces fiches ont été validées par le Service Comptable de l'État. Les rectorats et les DRFIP les appliquent.

³⁷ Documentation élaborée essentiellement par l'AIFE.

Cependant un « binôme » rectorat / DRFiP audité n'avait pas connaissance de la note DGFIP n°2011-01-10363 du 01/02/2011 autorisant l'allègement des PJ et la dématérialisation.

Globalement, si la documentation générale et réglementaire est connue et appliquée par l'ensemble des acteurs, elle ne répond pas suffisamment à la complexité de traitement de certains dossiers et à la mise en place de l'outil CHORUS, ce qui explique l'établissement de fiches de procédure et de modes opératoires complémentaires très variables selon les CROUS et les rectorats.

Au niveau des CROUS audités, deux³⁸ ont établi de la documentation interne à usage des gestionnaires. Il s'agit d'une documentation opérationnelle visant des points particuliers et sensibles de l'instruction³⁹ et permettant ainsi d'identifier les principaux points de vigilance. Les gestionnaires peuvent donc s'appuyer sur cette documentation pour effectuer un traitement homogène des dossiers. Dans ces deux structures, la documentation (locale et nationale) est accessible à partir d'un répertoire dédié. De plus, un CROUS a établi des schémas d'activités⁴⁰ décrivant l'organisation et les différentes étapes de la procédure (cf. annexe 8). Ces schémas permettent aux gestionnaires d'avoir une vision globale de la procédure et ainsi mieux situer leurs tâches.

La mutualisation de l'information est également importante pour l'instruction des dossiers. Actuellement tous les CROUS visités se réfèrent quasi quotidiennement au sous-directeur du Dossier Social Étudiant du CNOUS pour des questions d'ordre technique ou réglementaire. Même si le sous-directeur traite toutes les demandes, celui-ci est seul dans ce rôle et les réponses sont individuelles. Il est à noter que depuis 2012, il existe un espace collaboratif créé par la DGESIP qui permet la mise en place d'une foire aux questions (FAQ) portant sur les points essentiels de la réglementation. Cet espace est peu connu par les CROUS et son utilisation n'est pas encore systématique.

Propositions

Elaborer au niveau national un cadre documentaire sur lequel les CROUS puissent s'appuyer pour confectionner leur propre documentation. Ce cadre, permettant de diffuser et d'harmoniser les consignes, devra reprendre les étapes clés de la procédure, les principales difficultés rencontrées par les gestionnaires (exemple : parents divorcés, calcul des droits...) ainsi que la réglementation.

Chaque CROUS pourra alors élaborer ses propres fiches de procédure et ses modes opératoires. Cela favorisera l'implication des gestionnaires et rendra cette documentation plus opérationnelle en alliant l'aspect « métier » à l'aspect « outil ».

Chaque CROUS devra disposer d'un répertoire dédié disponible pour tous les gestionnaires et regroupant l'ensemble de la documentation.

Afin de mutualiser l'information, permettre des échanges entre CROUS et éviter l'individualisation des questions/réponses, mettre en place un outil collaboratif du type FAQ ou forum et bibliothèque. Cet outil devra être piloté par le CNOUS au même titre que la FAQ déjà existante pour les étudiants.

³⁸ Sur les trois audités

³⁹ Exemple : conditions d'études, calcul des points de charge, vœux cursus, parents divorcés ou séparés, aide au mérite, FNAU, etc....

⁴⁰ Un schéma général sur l'organisation de la mission D.S.E et 3 schémas sur les procédures BCS, FNAU A et FNAU P.

Tous les rectorats ont élaboré, au-delà de la documentation de 'AIFE, des fiches de procédures et modes opératoires⁴¹.

L'appropriation de l'outil CHORUS étant complexe, la mission encourage les rectorats à continuer l'élaboration de cette documentation. Comme pour les CROUS, des mutualisations sont à rechercher et notamment sur les difficultés techniques que rencontrent les rectorats.

La documentation disponible au sein des universités est très hétérogène et souvent dépendante de la diffusion par les CROUS. Il s'agit le plus souvent de la documentation à destination des étudiants. En effet, il n'y a pas de besoin direct et immédiat des universités et la diffusion de la documentation par les CROUS relève plus d'un aspect pédagogique.

Proposition

En tant que chancelleries des universités, les rectorats devront s'assurer que les universités disposent de la documentation métier nécessaire pour leurs services de scolarité.

3.1.1.2 Le dispositif de formation est à renforcer

Le dispositif de formation existe au sein du réseau des CROUS. Néanmoins un turn-over qui peut être important dans certains CROUS et le recours à des vacataires pour l'instruction des dossiers nécessite un dispositif plus solide.

En effet, actuellement seules des séances de formations sont organisées par le CNOUS pour les nouveaux gestionnaires. Il s'agit de formations obligatoires sur 3 jours reprenant les aspects réglementaires et des cas pratiques sur le dossier social étudiant et AGLAE. Deux journées d'information en collaboration avec la DGESIP sont également organisées pour les responsables des services D.S.E et D.V.E. La première, en décembre, a vocation à préparer la circulaire à venir, la seconde, en juillet, porte sur les grandes lignes de la circulaire. Le support de ces journées d'information est disponible sur l'espace collaboratif de la DGESIP, à charge pour les responsables de diffuser l'information aux gestionnaires.

Cependant l'importance du recours à des vacataires ne s'accompagne pas d'un dispositif de formation particulier. Leur formation est laissée à l'appréciation de chaque CROUS, il n'y a pas de directive de la part du CNOUS. Les CROUS mettent en place le plus souvent un dispositif de tutorat avec les gestionnaires.

Proposition

Au regard de la technicité que présente l'instruction des demandes de bourses, un support de formation doit être élaboré par le CNOUS pour diffusion aux CROUS à destination des vacataires. La formation des vacataires pourra se baser sur ce module avec l'appui d'un tuteur et la mise en pratique de cas. Les fiches de procédures élaborées par les CROUS (cf. infra) serviront de base de documentation pour les vacataires.

⁴¹ Portant principalement sur la création des EJ et la création des indus.

Un CROUS organise une journée de sensibilisation sur la thématique des bourses auprès des chefs de scolarité des universités et des écoles de l'académie. Cette journée est accompagnée d'un support. Elle permet aux acteurs de se rencontrer mais surtout de préciser les responsabilités de chacun et de mener des réflexions sur les difficultés rencontrées.

Proposition

Organiser une journée de sensibilisation des établissements par le CROUS afin de favoriser le dialogue entre les différents acteurs et permettre une meilleure gestion des bourses.

Enfin, le déploiement du contrôle interne comptable n'a fait l'objet d'aucune formation de l'ensemble des acteurs concernés. Seule une présentation a été faite au cours du séminaire des CROUS.

Proposition

*Les formations proposées aux gestionnaires des CROUS et des rectorats devront prendre en compte les thématiques liées au contrôle interne.
Une action de sensibilisation au contrôle interne à destination des chefs de service des CROUS, doit être créée.*

Ce manque de formation associé à une documentation variable selon les services nécessite la mise en place d'un véritable dispositif de contrôle interne structuré et formalisé. Ce dispositif devra s'articuler autour de différents types de contrôles intégrés dans les tâches.

3.1.2 Un dispositif de contrôle interne à renforcer

3.1.2.1 Les contrôles à réaliser par les gestionnaires doivent être intégrés dans le dispositif

Les autocontrôles et les contrôles mutuels représentent le socle d'un dispositif de contrôle interne. Réalisés par les gestionnaires, ces contrôles doivent être intégrés dans le processus.

Au niveau des CROUS, les autocontrôles existent au moment de l'instruction des demandes de bourses. Ils ne sont cependant pas formalisés. L'instruction des dossiers est assimilée à un contrôle *a priori* exhaustif. Les gestionnaires contrôlent le fond des dossiers et vérifient la concordance entre les pièces justificatives et les données saisies dans AGLAE. Les points de contrôles sont donc ceux édictés par la circulaire : RIB, avis fiscal, identité, certificat de scolarité de la fratrie, jugement de divorce, vérification de l'historique des droits consommés et crédits utilisés...

Le manque de formalisation de ces contrôles entraîne un manque de visibilité des actions opérées par les différents gestionnaires intervenant sur un même DSE, pouvant entraîner des contrôles redondants ou à l'inverse des manques de contrôle plus préjudiciables.

Proposition

Demander au CROUS d'effectuer une formalisation des contrôles de la part des gestionnaires afin de fiabiliser les données. Cette formalisation pourra se matérialiser par des paraphes sur les dossiers papiers ou un système de post-it sur les dossiers dématérialisés.

L'organisation des CROUS favorise les contrôles mutuels et la polyvalence des gestionnaires. En effet, le CNOUS conseille de ne pas attribuer aux gestionnaires un établissement en responsabilité, mais un lot de dossiers par ordre alphabétique (avec rotation chaque année) ou mieux par ordre d'arrivée.

L'attribution aux agents d'un lot de dossiers par portefeuille (ordre alphabétique) est à éviter, cette organisation permettant le traitement d'un DSE par un seul agent. La répartition des dossiers par les trois CROUS audités apparaît pertinente. Ils ont tous opté pour une répartition aléatoire par ordre d'arrivée des dossiers. Les gestionnaires n'ayant pas de dossiers attribués, un dossier est ainsi instruit par plusieurs gestionnaires aux différentes étapes du traitement (traitement initial, traitement suite à une demande de pièce complémentaire, mise en paiement...). Tout comme les autocontrôles, les contrôles mutuels ne sont pas formalisés. Cela est d'autant plus préjudiciable que le recours à des vacataires pour l'instruction des dossiers peut augmenter le risque.

Par ailleurs, une sérieuse fragilité a été constatée par les auditeurs sur un CROUS disposant d'une antenne. Le gestionnaire affecté dans cette antenne est le seul à intervenir sur toute la chaîne de traitement des dossiers et le CROUS n'a effectué aucun contrôle de supervision sur cette structure.

Propositions

Comme pour les autocontrôles, demander au CROUS une formalisation des contrôles mutuels. Cette formalisation pourra se matérialiser par des paraphes sur les dossiers papiers ou un système de post-it sur les dossiers dématérialisés.

Les CROUS disposant d'une ou plusieurs antennes doivent s'organiser de manière à favoriser l'intervention de plusieurs agents sur un même dossier par la centralisation des dossiers au siège. Dans tous les cas, un contrôle de supervision sur ces antennes s'avère indispensable.

Avec la généralisation de la dématérialisation, le dispositif de contrôle mutuel peut être élargi. En effet, le périmètre d'action des gestionnaires pourra évoluer vers le niveau interacadémique. Cette nouvelle répartition favorisera les contrôles mutuels et limitera donc les risques. Cependant, la condition de formalisation des contrôles devra être remplie pour assurer l'effectivité des contrôles et ainsi limiter les contrôles redondants ou le manque de contrôle. La généralisation des plates-formes mutualisées entre CROUS pour l'instruction des DSE devrait également favoriser la mise en place des contrôles mutuels.

Recommandation n°20

Dans le cadre de la généralisation de la dématérialisation et des plates-formes mutualisées entre CROUS, le CNOUS devra s'assurer de l'homogénéité des contrôles et de leur formalisation. Des consignes devront être données aux CROUS reprenant l'ensemble des points de contrôles, l'organisation en matière de répartition des dossiers et les modalités de formalisation des contrôles.

Tout comme les CROUS, les rectorats ne formalisent pas leurs contrôles. De plus, la séparation des tâches n'est pas toujours effective.

La création des engagements juridiques et la validation des demandes de paiement sont souvent réalisées par la même personne. Même s'il s'agit d'opérations peu complexes, les enjeux financiers sont tels que cela justifie l'intervention de deux agents.

Un contrôle mutuel est tout de même effectué avec le CROUS, notamment sur les montants et la disponibilité des crédits par l'intermédiaire d'un tableau de suivi des EJ commun aux deux services.

Seul un rectorat formalise ces contrôles lors de l'enregistrement de la demande de paiement. Un premier contrôle consiste à vérifier la correspondance des montants et des effectifs entre CHORUS et AGLAE. Un deuxième contrôle consiste à vérifier de manière aléatoire la concordance entre les RIB issus de la PJ d'AGLAE et les RIB présents dans la PJ CHORUS. Ce contrôle paraît peu pertinent dans la mesure où les deux PJ sont issues de la même application. Ce contrôle est effectué de manière aléatoire sur 10 RIB pour chaque demande de paiement. Il n'a toutefois pas vocation à perdurer dans la mesure où il a été mis en place ponctuellement suite à la bascule CHORUS pour s'assurer de l'exhaustivité des transferts AGLAE/CHORUS. Aucune anomalie n'a d'ailleurs été constatée.

En revanche, la séparation des tâches est effective pour la création des titres de perception. En effet, la création des titres fait intervenir deux agents ayant un rôle CHORUS incompatible⁴². Le gestionnaire de la recette s'appuie sur la fiche navette transmise du CROUS pour saisir le titre dans CHORUS et effectuer ces contrôles. Les principaux points de contrôle sont les données du tiers (nom, adresse, date de naissance, numéro INSEE), le comptable assignataire, le motif du titre et l'imputation. Ce contrôle par le gestionnaire équivaut à un autocontrôle au niveau du rectorat mais peut être assimilé à un contrôle mutuel du rectorat sur le CROUS. Le responsable de la recette vérifie les données saisies dans CHORUS et valide le titre. Ces contrôles ne sont pas formalisés.

Recommandation n°21

Demander aux rectorats, suite à la mise en place récente de la procédure de création de titre dans CHORUS, la mise en place d'un dispositif de contrôle tracé et formalisé. Pour cela, ils peuvent s'appuyer sur la fiche navette transmise par le CROUS.

3.1.2.2 Les contrôles de supervision doivent permettre de garantir la qualité des opérations

La mise en place de contrôle de supervision est nécessaire. En effet, ils permettent à la fois de s'assurer de l'application de la réglementation et de la qualité de l'opération.

Un contrôle de ce type est d'ailleurs prévu dans le RCIC. Il s'agit de l'AMR 11 pour couvrir le risque de saisie erronée des dossiers. Cette AMR est de la responsabilité des CROUS et n'est pas qualifiée comme AMR clé. Elle prévoit la réalisation d'une revue aléatoire de la qualité des dossiers saisis dans les applications sur un échantillon représentatif de dossiers acceptés.

⁴² Rôles « gestionnaire » de la recette et « responsable » de la recette.

Sur les trois CROUS visités, un seul réalise des contrôles de supervision⁴³. Ce CROUS s'appuie sur une fiche de contrôle (cf. annexe 9) associée à un tableau reprenant l'ensemble des dossiers contrôlés *a posteriori* ainsi que le résultat de ce contrôle. La fiche de contrôle reprend l'ensemble des données à vérifier ainsi que l'examen des critères à respecter. Tous les contrôles et les résultats sont inscrits sur un tableau de suivi (cf. annexe 9) mentionnant la date du contrôle, les caractéristiques du dossier, la qualification mineure ou majeure de l'erreur, l'intégration ou non de modifications suite au contrôle et le cas échéant les actions correctrices. Ainsi 255 dossiers ont fait l'objet d'un contrôle et 23 erreurs ont été constatées⁴⁴. Les auditeurs ont pu apprécier la qualité des contrôles effectués à travers un test sur 17 dossiers qui n'a révélé aucune erreur. La qualité du contrôle de supervision est donc avérée.

Recommandation n°22

Le CNOUS devra donner des consignes aux CROUS pour la réalisation des contrôles de supervision. Ils pourront s'appuyer sur la fiche de contrôle et le tableau de suivi établis par un CROUS audité (cf. annexe 9) qui reprennent l'ensemble des points à vérifier. Les contrôles de supervision doivent être réalisés par l'encadrement et de façon régulière. Ils devront notamment porter sur la qualité de l'instruction et sur les RIB.

Concernant le volet recette, il ne fait l'objet d'aucun contrôle de supervision.

Recommandation n°23

Au même titre que le contrôle de la qualité des dossiers, demander au CROUS de réaliser un contrôle de supervision sur les demandes d'émission de titres. Pour cela, ils peuvent s'appuyer sur la fiche navette transmise au rectorat.

Au niveau des rectorats, la validation du titre dans CHORUS par le responsable de la recette peut être considérée comme un contrôle de supervision contemporain.

La mise en place de tels contrôles permettra *in fine* de réaliser une typologie des erreurs qui permettront de construire une cartographie des risques. L'élaboration d'une cartographie conduira à terme à cibler certains contrôles.

Des contrôles de supervision pourraient être effectués au sein des établissements de l'enseignement supérieur. Actuellement, aucun contrôle n'est réalisé sur la qualité des vérifications d'assiduité des boursiers.

Proposition

Rapprocher le résultat des contrôles d'assiduité des établissements d'une année sur l'autre

3.1.2.3 Les contrôles a posteriori doivent permettre de s'assurer de la couverture des risques

Le dispositif de contrôle interne devra être renforcé par la mise en place de contrôles ponctuels notamment au niveau des CROUS. En effet, la technicité et l'étendue des procédures nécessitent une sécurisation d'un certain nombre d'opérations.

⁴³ La mise en place de contrôles de supervision au sein de ce CROUS est antérieure à la diffusion du RCIC.

⁴⁴ 17 erreurs ont été qualifiées de mineures et 6 erreurs, de majeures avec rectifications.

Actuellement, tous les CROUS audités effectuent d'une manière plus ou moins organisée des contrôles *a posteriori*. D'ailleurs, certains de ces contrôles sont référencés dans le RCIC, par exemple l'AMR 005 qui préconise le contrôle *a posteriori* sur les doublons potentiels : « doublons sur RIB » et « doublons sur nom/prénom ».

Les pratiques sont très différentes d'un CROUS à un autre en l'absence de véritable consigne de la part du CNOUS.

Si le contrôle des doublons a été réalisé dans les trois CROUS, un des CROUS effectue ce contrôle systématiquement avant chaque tour de paiement contrairement aux deux autres entités qui n'ont réalisé qu'un seul contrôle dans l'unique but de pouvoir répondre à l'AMR du RCIC. Un des CROUS ne l'a même pas formalisé.

Le contrôle sur la population des apprentis et des stagiaires en formation continue typés « code 12 et 21 » sur AGLAE n'a pas été effectué par l'un des trois CROUS audités alors que ces étudiants ne peuvent pas prétendre à une bourse. Des tests effectués par les auditeurs ont démontré l'intérêt de ce type de contrôle. Ainsi, sur 13 dossiers vérifiés sur ce CROUS, 8 étaient boursiers dans AGLAE (bourse payée à tort). Le même test a été réalisé sur le deuxième CROUS, seulement une bourse a été payée à tort sur les 21 dossiers vérifiés.

Par ailleurs, il a été constaté la difficulté de remonter la piste d'audit notamment en ce qui concerne l'aide au mérite et le FNAU Annuel.

Des tests ont été réalisés dans les trois CROUS audités afin d'identifier les bénéficiaires de l'aide au mérite à partir des listes des meilleurs bacheliers ou licenciés à la disposition des CROUS. Il s'avère que pour un test, 10 bénéficiaires sur 20 n'ont pas pu être retrouvés. Le même type de contrôle a été effectué pour le FNAU annuel (comparaison d'une liste de bénéficiaires avec les PV de commissions). Des anomalies ont également été détectées et notamment dans un CROUS où il n'y a pas de PV de commission (*cf. supra*).

Recommandation n°24

Le CNOUS devra demander aux CROUS d'effectuer des contrôles *a posteriori*, à savoir :

- * Contrôle des doublons RIB et noms / prénoms à chaque tour de paiement.
- * Contrôle des apprentis et stagiaires en formation continue, via une extraction AGLAE sur les codes 12 et 21.
- * Rapprochement des listes de bénéficiaires de l'aide au mérite avec les listes des meilleurs bacheliers et licenciés.
- * Rapprochement des listes de bénéficiaires du FNAU annuel avec les PV des commissions.

Le CNOUS devra décrire les modalités de ces contrôles, leur calendrier. Les contrôles de rapprochement de listes pourront être effectués dès le premier trimestre.

Ces contrôles devront être réalisés par l'encadrement et formalisés sur des fiches de contrôles. Le CNOUS devra organiser un suivi de ces contrôles.

Si nécessaire, des modes opératoires pour les requêtes AGLAE devront être élaborés.

3.1.2.4 L'établissement d'organigrammes fonctionnels va notamment permettre de formaliser le dispositif de contrôle interne

L'organigramme fonctionnel est un outil permettant notamment de formaliser la mise en œuvre d'une démarche de contrôle interne.

Si les services de la DGFIP disposent d'un organigramme fonctionnel nominatif (OFN), les CROUS et les Rectorats s'approprient peu à peu cet outil.

L'annexe n°1 du RCIC est une proposition d'organigramme fonctionnel (OF) que les services concernés doivent compléter. Cet organigramme reprend les logigrammes décrivant les processus et pour chaque tâche du processus est associé un duo, titulaire et suppléant. Il s'agit d'une vision globale de la procédure, l'organigramme est partagé entre tous les acteurs (CROUS, CNOUS, rectorat, Administration centrale). Cette vision transversale actuelle est intéressante dans la mesure où chaque acteur peut se situer dans le processus mais elle ne permet pas une individualisation de l'OF par les services.

Seul un binôme CROUS / rectorat audité a renseigné cet organigramme.

Si cet organigramme fonctionnel constitue un très bon socle de départ pour la mise en place d'une démarche de contrôle interne comptable, il pourra utilement être complété afin d'amener le contrôle interne à un certain niveau de maturité.

Afin que l'organigramme fonctionnel soit un document central et de référence du CIC, il doit retracer l'attribution et le détail des tâches, les applications informatiques utilisées, les délégations de signature éventuellement nécessaires, les mesures de contrôle et supervision, les fiches de procédures et de contrôles associées à la tâche.

Recommandation n°25

La proposition figurant en annexe 10 devra servir de base pour le nouvel organigramme fonctionnel.

Individualiser l'organigramme par service.

3.1.2.5 Le dispositif de contrôle interne doit être couplée avec le renforcement du pilotage local

Le pilotage doit intégrer non seulement l'activité du service mais également l'accompagnement de la démarche CIC.

Ainsi, le DCISIF a demandé fin 2011 que soient désignés des référents CIC au sein de chaque rectorat, un « référent promoteur académique » et un « référent technique académique ». Le premier est garant du déploiement et du fonctionnement pérenne du dispositif, le second est chargé de relayer les consignes reçues, d'aider les services opérationnels dans l'appropriation des concepts et la mise en œuvre du dispositif ainsi que de suivre les plans d'action, de centraliser les résultats obtenus et de proposer des pistes d'amélioration.

Bien que des référents soient désignés dans chaque rectorat, leurs actions au niveau local sur le processus « bourses de l'enseignement supérieur » ont été limitées. Deux ont organisé un séminaire afin de sensibiliser les acteurs à la démarche de CIC. Un rectorat a organisé une rencontre avec le CROUS pour mettre en œuvre le RCIC.

Propositions

Renforcer le rôle des référents en identifiant clairement leur positionnement et leurs actions.

Pour le processus « aides », élargir le périmètre d'intervention du référent aux CROUS.

Le pilotage de l'instruction des demandes de bourses au sein du CROUS est également essentiel pour maîtriser le risque. Deux situations opposées observées par les auditeurs démontrent qu'un pilotage intégré à l'organisation favorise la maîtrise des risques et la qualité des dossiers.

L'organisation et le pilotage au sein d'un CROUS sont clairement identifiés et connus par les gestionnaires. Tous les matins, la responsable du service répartit les tâches et discute avec les gestionnaires des dossiers à problèmes. Une réunion de service est organisée tous les lundis matin afin que chacun puissent exposer les difficultés rencontrées et une réflexion est menée avec l'ensemble du service.

A l'inverse, un véritable manque d'encadrement et de pilotage a été constaté au sein d'un CROUS où le chef de bureau est plus considéré comme un référent technique qu'un encadrant. De ce fait, la maîtrise de l'activité n'est pas garantie.

Proposition

Demander aux responsables des CROUS d'exercer un véritable pilotage de l'activité, en continu et en temps réel.

Pour cela, des réflexions doivent être menées dans chaque CROUS par le directeur, le responsable DVE ainsi que le responsable DSE en impliquant les collaborateurs à tous les niveaux pour que le pilotage du CIC s'inscrive dans le cadre des opérations courantes de l'activité.

3.2 L'actualisation du RCIC

Le référentiel de contrôle interne comptable (RCIC) déployé en 2012 constitue un socle efficace pour initier la démarche de contrôle interne.

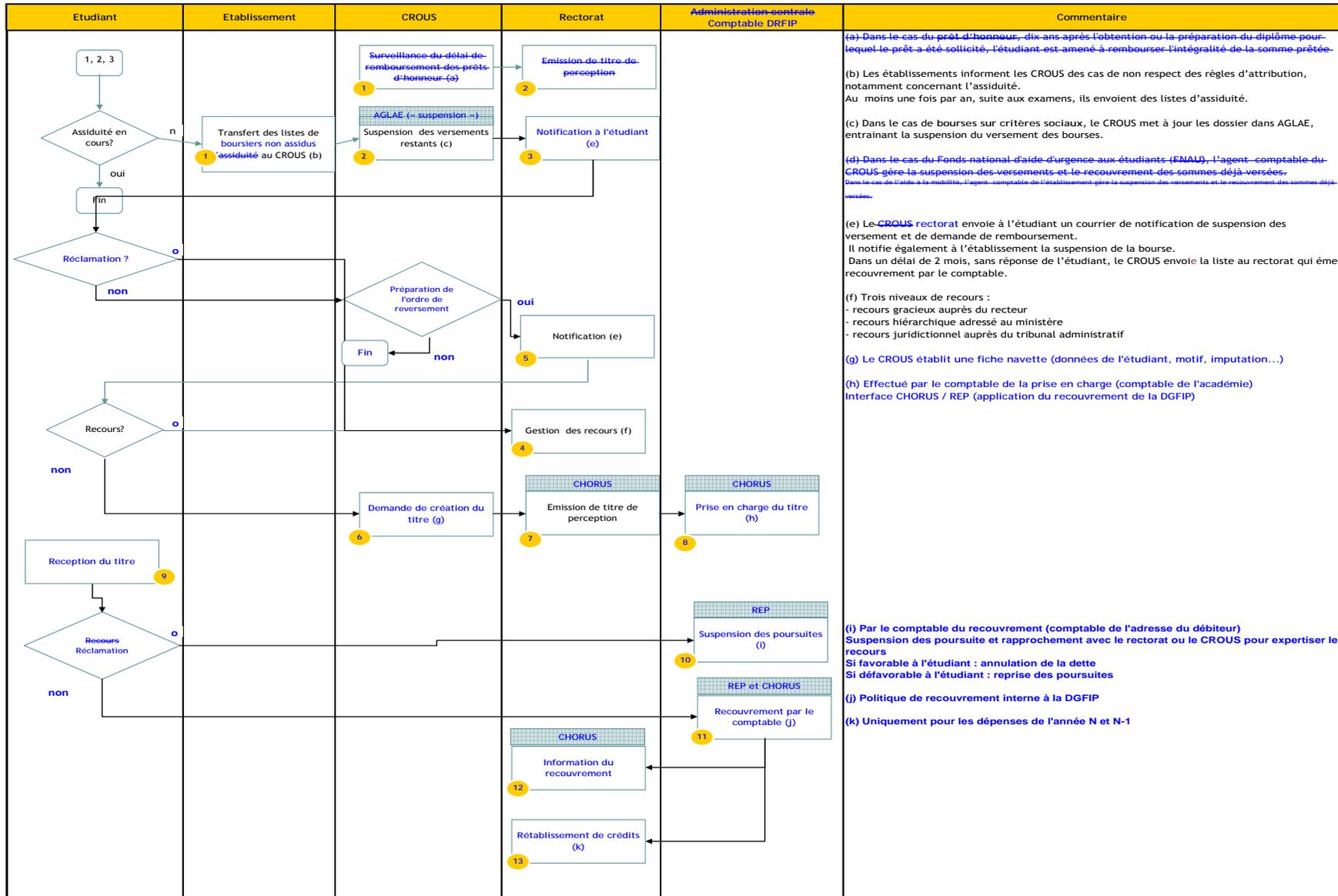
Cela étant, sur la base des constats de la mission d'audit, il est proposé une évolution de l'organigramme fonctionnel et de deux logigrammes concernant les sous-processus bourses sur les critères sociaux et le recouvrement des indus ainsi que l'identification des risques et la description de l'activité de maîtrise de risque. Bien entendu, ces outils pourront utilement être complétés.

Cette évolution proposée du RCIC intègre les services de la DRFiP dans ses rôles de comptable de la dépense d'une part, et également de comptable de la prise en charge du recouvrement des indus et de comptable du recouvrement, d'autre part.

Elle précise également le rôle clé des établissements au niveau du fait générateur c'est à dire l'inscription pédagogique du boursier et du service fait, c'est à dire du respect de la condition d'assiduité du boursier.

Logigramme hors FNAU et prêts d'honneur

Sous processus 4 : recouvrement des indus Hors FNAU et prêts d'honneur



Risques et AMR

CHARGES / INTERVENTIONS / BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

REFERENCE	RISQUES COUVERTS	OBJECTIF DES AMR	DESCRIPTION DES AMR	AMR CLE ?	NIVEAU	NATURE	FREQUENCE	DESCRIPTION PROTOCOLE EVALUATION
BOU.SUP_AMR001	Non réalité des informations déclarées au dossier (BOU.SUP_R001)	Vérifier la réalité des déclarations des familles sur leur situation fiscale	En cas de besoin, recours aux dispositions de l'article 158 A du livre des procédures fiscales (et de l'arrêté du 10 novembre 2010), pour exercer un droit de communication auprès de l'administration fiscale concernant les informations fiscales fournies par l'étudiant. La demande est faite à partir d'un formulaire prédéfini.	Non	CROUS	Manuelle	A chaque événement	Indiquer le nombre de dossiers ayant fait l'objet d'un droit de communication du RFR auprès de l'administration fiscale (BOU.SUP_IND001)
BOU.SUP_AMR002	Non réalité des informations déclarées au dossier (BOU.SUP_R001)	Vérifier la réalité des déclarations des familles sur leur situation fiscale	Réalisation d'une communication au premier trimestre de chaque année auprès des services gestionnaires des bourses des CROUS pour rappeler le cadre légal existant sur les échanges avec l'administration fiscale, et la mise à disposition du formulaire de vérification en cas de besoin.	Non	CNOUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer la date, le cadre, et l'émetteur de la communication réalisée sur le dispositif de communication auprès de l'administration fiscale. (BOU.SUP_IND002)
BOU.SUP_AMR002bis	Non réalité des informations déclarées au dossier (BOU.SUP_R001)	S'assurer que le boursier ne poursuit pas d'études en apprentissage ou formation continue	Consulter les listes AGIAE (code 12 et 21)	Oui	CROUS	Manuelle	Annuelle	Chaque CROUS indique le résultat de son action au CNOUS
BOU.SUP_AMR002ter	Non réalité des informations déclarées au dossier (BOU.SUP_R001)	S'assurer de la réalité des déclarations sur l'inscription pédagogique	Rapprochement liste des boursiers et liste des inscriptions pédagogiques	Oui	Etablissements	Manuelle	Annuelle	Chaque établissement indique si le travail de rapprochement a été réalisé et transmet le résultat au CROUS
BOU.SUP_AMR003	Non réalité des informations déclarées au dossier (BOU.SUP_R001)	Informier l'étudiant des risques encourus en cas de fraude ou de déclarations de fausses informations	Les risques encourus en cas de déclaration de fausses informations font l'objet d'une mention spécifique sur le dossier. L'étudiant, en signant le dossier, confirme en avoir pris connaissance.	Non	CROUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer si les éléments d'information sur les risques encourus en cas de fausse déclaration figurent bien sur le dossier de bourse envoyé à l'étudiant (BOU.SUP_IND003)
BOU.SUP_AMR004	Prise en compte de dossiers non conformes à la réglementation (BOU.SUP_R002)	S'assurer de la diffusion et de la correcte interprétation par les gestionnaires des règles d'attribution des bourses.	Diffusion annuelle par la DGESIP au réseau des œuvres d'une circulaire précisant les règles en matière d'attribution et de paiement des bourses de l'enseignement supérieur. Cette circulaire s'accompagne d'un vademecum décrivant les modalités de mise en œuvre opérationnelle de ces règles. Ces documents font l'objet d'une mise à jour annuelle sur la base des retours et des questions des réseaux.	Oui	Administration centrale	Manuelle	Annuelle	Indiquer si la circulaire annuelle de la DGESIP a été diffusée à l'ensemble du réseau des œuvres, accompagnée d'un vademecum mis à jour. (BOU.SUP_IND004)
BOU.SUP_AMR005	Prise en compte de dossiers non conformes à la réglementation (BOU.SUP_R002) Dossiers en doublons (BOU.SUP_R003) Saisie erronée du dossier (BOU.SUP_R004) Hétérogénéité des règles de gestion des dossiers par les CROUS (BOU.SUP_R006)	S'assurer que tous les CROUS réalisent des contrôles homogènes lors du traitement des dossiers.	Rédaction et diffusion aux CROUS d'une procédure de contrôles à réaliser avant traitement des dossiers et liquidation. Cette procédure doit être conforme aux instructions émises par la DGESIP dans sa circulaire (cf. BOU.SUP_AMR004) et doit obligatoirement couvrir les aspects suivants : - contrôle des doublons potentiels (utilisation des requêtes "doublons sur RIB" et "doublons sur nom/prénom") - mise en place de tutorat/formation/validation par des gestionnaires expérimentés auprès des nouveaux gestionnaires pour les dossiers complexes.	Oui	CNOUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer si le CNOUS a diffusé à tous les CNOUS : - une procédure de contrôle à réaliser avant traitement des dossiers et liquidation ; - des directives pour la mise en place des tutorat/formation/contrôle de supervision pour accompagner l'arrivée de nouveaux gestionnaires (BOU.SUP_IND005)
BOU.SUP_AMR006	Prise en compte de dossiers non conformes à la réglementation (BOU.SUP_R002) Recours non traités / décisions non signées par une personne habilitée (BOU.SUP_R008)	S'assurer que les recours gracieux sont traités par l'acteur ayant instruit le dossier et que les recours hiérarchiques sont traités par leur supérieur hiérarchique.	Réalisation d'une revue aléatoire sur un échantillon représentatif : - de compte rendu de traitement des recours gracieux et hiérarchiques traités, - de dossiers pris en compte hors délai (après la fermeture du service) afin de s'assurer que les recours ont bien été approuvés par le recteur si nécessaire, conformément à la réglementation. Cette revue doit être documentée (PV) : - si moins de 50 recours/dossier => échantillon de 5 dossiers - si nombre de recours/dossiers compris entre 51 et 250 => échantillon de 15 dossiers - si plus de 250 recours/dossiers => échantillon de 30 dossiers	Oui	Académie	Manuelle	Annuelle	Indiquer si la revue a été réalisée conformément aux règles d'échantillonnage définies dans la description des AMR, et notamment si les demandes de recours hiérarchiques ont été transmis à l'interlocuteur compétent (rectorat ou MESR) et fournir la date de la revue. Fournir une synthèse des résultats de la revue (BOU.SUP_IND006)
BOU.SUP_AMR007	Décision d'attribution de la bourse non traitée (BOU.SUP_R005) Hétérogénéité des règles de traitement des étudiants par les établissements (BOU.SUP_R007) Non recouvrement des indus (BOU.SUP_R015) Retard de paiement de la bourse lié à la chaîne de traitement (BOU.SUP_R011)	Rappeler aux établissements les enjeux liés à la transmission des informations aux CROUS	Intégration dans les notes de rentrée diffusées aux établissements d'enseignement supérieur : - d'un rappel sur la communication des confirmations d'inscription auprès du CROUS afin de permettre le paiement de la bourse (s'appuyer sur la généralisation du module internet SCOLA) - d'une instruction sur la communication systématique des listes d'assiduité et de dispenses aux CROUS	Oui	Académie	Manuelle	Annuelle	Indiquer si les rappels sur l'enjeu de la transmission des informations permettant le traitement des bourses ont été intégrés à la note de rentrée. (BOU.SUP_IND007)

CHARGES / INTERVENTIONS / BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

REFERENCE	RISQUES COUVERTS	OBJECTIF DES AMR	DESCRIPTION DES AMR	AMR CLE ?	NIVEAU	NATURE	FREQUENCE	DESCRIPTION PROTOCOLE EVALUATION
BOU.SUP_AMR008	Prise en compte de dossiers non conformes à la réglementation (BOU.SUP_R002)	Limiter le nombre de dossiers remis hors délai	Organisation d'une campagne annuelle de relance des étudiants (SMS et mail) pour les informer des jalons clés (fermeture du serveur...) de la procédure d'attribution des bourses.	Oui	CNOUS	Semi automatique	Annuelle	Indiquer si la campagne de relance a été réalisée (BOU.SUP_IND008)
BOU.SUP_AMR009	Dossiers en doublons (BOU.SUP_R003)	Identifier et traiter les doublons potentiels au niveau national	Exécution par le STSI d'une requête dans AGLAE (base de données nationale) pour identifier les doublons potentiels sur la clé de dédoublement suivante NOW + PRENOW + DATE DE NAISSANCE + RIB) et communication des résultats aux services gestionnaire des CROUS et à la DGESIP pour mise en œuvre éventuelle des actions correctrices.	Non	Administration centrale	Semi automatique	Annuelle	Indiquer si la revue annuelle a été réalisée et les résultats transmis aux services gestionnaires. (BOU.SUP_IND009)
BOU.SUP_AMR010	Saisie erronée du dossier (BOU.SUP_R004)	Vérifier les informations saisies dans le dossier	Faire systématiquement figurer dans la notification conditionnelle faite à l'étudiant après la première instruction le récapitulatif des informations prises en compte pour l'instruction du dossier de bourses : l'étudiant peut ainsi vérifier l'exhaustivité et l'exactitude des informations.	Non	CROUS	Semi automatique	A chaque événement	Indiquer si le récapitulatif des informations prises en compte pour l'instruction du dossier est bien systématiquement porté sur la notification. (BOU.SUP_IND010)
BOU.SUP_AMR011	Saisie erronée du dossier (BOU.SUP_R004)	Vérifier l'exactitude et l'exhaustivité de la saisie des dossiers	Réalisation d'une revue aléatoire de la qualité des dossiers saisis dans les applications sur un échantillon représentatif de dossiers acceptés, et documentation de la revue (PV) : - si moins de 50 dossiers d'attribution => échantillon de 5 dossiers - si nombre de dossiers d'attribution compris entre 51 et 250 => échantillon de 15 dossiers - si plus de 250 dossiers d'attribution => échantillon de 30 dossiers Elaboration et actualisation annuelle d'une cartographie locale des risques sur la base des contrôles mensuels	Oui	CROUS	Manuelle	Mensuelle	Indiquer si la revue a été réalisée. Fournir la date de la revue. (BOU.SUP_IND011) Transmettre la cartographie au CNOUS
BOU.SUP_AMR012	Décision d'attribution de la bourse non traitée (BOU.SUP_R005) Retard dans le paiement de la bourse lié à la chaîne de traitement (BOU.SUP_R011)	Vérifier que toutes les décisions d'attribution des bourses amènent à paiement	Réalisation à la fin du mois de septembre de chaque année d'une opération de relance des étudiants ayant reçu une notification conditionnelle favorable, mais n'ayant pas transmis la confirmation d'inscription permettant de finaliser le dossier et de bénéficier du paiement.	Oui	CROUS	Manuelle	Annuelle	Chaque CROUS doit indiquer au CNOUS si l'opération de relance a été réalisée (BOU.SUP_IND012)
BOU.SUP_AMR013	Calcul automatique erroné du droit et du montant de la bourse (BOU.SUP_R009)	S'assurer de la conformité du programme de calcul à la réglementation et aux procédures	Chaque évolution apportée à l'application AGLAE fait l'objet de tests exhaustifs (tests unitaires, recette métier, non régression) réalisés par la MOA (CNOUS et DGESIP) permettant de valider formellement la conformité du programme aux règles métier. Les cahiers de tests ainsi que les PV doivent être conservés.	Non	Administration centrale	Semi automatique	A chaque événement	Indiquer le nombre d'évolutions dont les tests ont été visés par la DGESIP/le nombre d'évolutions du programme de calcul automatique des bourses (BOU.SUP_IND013)
BOU.SUP_AMR014	Retard dans le paiement de la bourse lié à Chorus (BOU.SUP_R010)	S'assurer de la disponibilité des crédits	Chaque CROUS communique au rectorat en début d'année un calendrier annuel indiquant les périodes prévisionnelles de liquidation des bourses ainsi que les montants prévisionnels associés, afin de permettre au rectorat d'anticiper les engagements de dépense.	Oui	CROUS	Manuelle	Annuelle	Chaque CROUS doit indiquer au CNOUS si le calendrier annuel a été établi et diffusé avant le début de la campagne (BOU.SUP_IND014)
BOU.SUP_AMR015	Retard dans le paiement de la bourse lié à Chorus (BOU.SUP_R010)	S'assurer de la disponibilité des crédits	Réaliser avec le rectorat un point mensuel de suivi du calendrier annuel afin de vérifier la disponibilité des crédits en vue des prochaines liquidations. Ce point peut être réalisé sous forme de réunion, mail, téléphone...	Oui	CROUS	Manuelle	Mensuelle	Chaque CROUS doit indiquer au CNOUS si les points mensuels de suivi du calendrier ont été systématiquement réalisés avec l'académie (BOU.SUP_IND015)
BOU.SUP_AMR016	Retard dans le paiement de la bourse lié à Chorus (BOU.SUP_R010)	Suivre les échanges de données Chorus/AGLAE afin d'identifier et de traiter les incidents	Mise en place par le STSI d'une procédure documentée et d'un dispositif de contrôle des flux permettant : - de tracer étape par étape (fichiers retours) l'intégration dans Chorus des flux sortants d'AGLAE - d'informer rapidement les utilisateurs des CROUS et des rectorats en cas d'incident (rejet, absence de retour "comptabilisé", disparition flux...)	Oui	Administration centrale	Semi automatique	Annuelle	Indiquer si la procédure de contrôle des flux est rédigée et mise en œuvre. (BOU.SUP_IND016)
BOU.SUP_AMR017	Imputation comptable erronée (BOU.SUP_R012)	Contrôler la bonne imputation comptable des bourses de l'enseignement supérieur	Contrôle par le rectorat via Chorus que : - les dépenses liées aux bourses de l'enseignement supérieur sont correctement comptabilisées - d'autres nature de dépenses ne soient pas comptabilisées dans les comptes réservés aux bourses de l'enseignement supérieur	Non	Académies	Manuelle	A chaque événement	Indiquer si les contrôles de correcte imputation ont été réalisés. (BOU.SUP_IND017)

CHARGES / INTERVENTIONS / BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

REFERENCE	RISQUES COUVERTS	OBJECTIF DES AMR	DESCRIPTION DES AMR	AMR CLE ?	NIVEAU	NATURE	FREQUENCE	DESCRIPTION PROTOCOLE EVALUATION
BOU.SUP_AMR018	Comptabilisation inexacte des charges à payer/engagements hors bilan en fin d'exercice (BOU.SUP_R013)	S'assurer de l'exhaustivité des charges à payer, et identifier les motifs.	S'assurer que tous les CROUS fournissent avant la date de clôture comptable (mi-décembre) un état des reports de charges justifiés conformément à l'enquête annuelle de la DGESIP réalisée au mois de novembre (prise en compte exceptionnelle de dossiers après le 30 septembre, retards de paiement...), et transférer les états consolidés à la DGESIP. S'assurer que les CROUS fournissent au CNOUS un état des engagement hors bilan du FNAU Annual	Oui	CNOUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer si l'état consolidé des reports des charges justifiés a été transmis à la DGESIP avant la date de clôture comptable. (BOU.SUP_IND018)
BOU.SUP_AMR019	Comptabilisation inexacte des charges à payer/engagements hors bilan en fin d'exercice (BOU.SUP_R013)	Vérifier en fin d'année la comptabilisation d'une provision pour les bourses à payer sur l'année universitaire en cours	S'assurer que tous les CROUS transmettent avant la date de clôture comptable (mi-décembre) au rectorat les données de gestion permettant la comptabilisation d'engagements hors bilan pour les bourses restant à verser sur l'année universitaire en cours (nombre de boursiers, nombre de mois restant...), et transférer les états consolidés à la DGESIP.	Oui	CNOUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer si les données de gestion ont été transmises à la DGESIP avant la date de clôture comptable pour calcul d'une provision. (BOU.SUP_IND019)
BOU.SUP_AMR020	Archivage non conforme des pièces justificatives (BOU.SUP_R014)	Respecter les procédures d'archivage des pièces justificatives	Diffusion aux CROUS et mise à disposition sur l'intranet du réseau des œuvres de la circulaire d'archivage sur le délai de conservation (instruction n° 2005-003 du 22-2-2005)	Non	CNOUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer le pourcentage de CROUS respectant les règles définies dans la circulaire relative à l'archivage des pièces justificatives. (BOU.SUP_IND020)
BOU.SUP_AMR021	Hétérogénéité des règles de traitement des étudiants par les établissements (BOU.SUP_R007) Non recouvrement des indus (BOU.SUP_R015)	S'assurer que les listes d'assiduité sont transmises et traitées	Relancer les établissements n'ayant pas transmis toutes les listes d'assiduité, afin d'engager la procédure de notification à l'étudiant, la suspension du versement de la bourse, et éventuellement le recouvrement des indus.	Oui	CROUS	Manuelle	Trimestrielle	Chaque CROUS indique au CNOUS si la relance trimestrielle des établissements a été réalisée. (BOU.SUP_IND021)
BOU.SUP_AMR022	Non recouvrement des indus (BOU.SUP_R015)	S'assurer que les titres de perception sont émis suite à la suspension d'une bourse	Rapprocher les listes des bourses indues (AGLAE) des titres de perception émis (Chorus).	Oui	Académie	Manuelle	Trimestrielle	Indiquer si le travail de rapprochement a été réalisé chaque trimestre (BOU.SUP_IND022)
BOU.SUP_AMR023	Non recouvrement des indus (BOU.SUP_R015)	Minimiser les demandes d'admission en non valeur Traitement rapide des liste d'assiduité et des demandes d'ordre de reversement	Adresser une note aux CROUS qui établit les modalités du contrôle de l'assiduité : calendrier, traitement, contrôle	Non	CNOUS	Manuelle	Annuelle	Indiquer la date de l'envoi de la note
BOU.SUP_AMR024	Saisie erronée du dossier (BOU.SUP_R004)	S'assurer du paiement au véritable créancier, limiter le nombre de rejets	Validation par le CROUS du compte IBAN renseigné par le boursier, rapprochement RIB / compte bancaire par sondage (contrôle de supervision)	Oui	CROUS	Manuelle	A chaque événement	Indiquer le nombre de rapprochement RIB / comptes bancaires
BOU.SUP_AMR025	Non recouvrement des indus (BOU.SUP_R015)	S'assurer du chaînage suspensions / demandes d'ordres de reversement	Vérifier que toute suspension (sauf démission immédiate, ou autre) se traduit par un ordre de reversement	Oui	CROUS	Manuelle	Trimestrielle	Chaque CROUS communique au CNOUS tous les trimestres le nombre d'ordres de reversement transmis au rectorat
BOU.SUP_AMR026	Prise en compte erronée de l'aide au mérite (BOU.SUP_R016)	S'assurer que les boursiers méritants nomades (meilleurs bacheliers) bénéficient du complément mérite	Contrôle aléatoire à partir de la liste du rectorat que les boursiers bénéficient du complément mérite	Oui	CROUS	Manuelle	Annuelle	Transmission des résultats au CNOUS
BOU.SUP_AMR027	Prise en compte erronée de l'aide au mérite (BOU.SUP_R016)	S'assurer que les boursiers méritants (meilleurs licenciés) bénéficient du complément mérite	Contrôle aléatoire à partir de la liste des établissements que les boursiers bénéficient du complément mérite Contrôle d'une réponse de tous les établissements	Non	CROUS	Manuelle	Annuelle	Transmission des résultats au CNOUS

Annexes

Annexe n° 1 : lettre de mission



MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES

Paris, le **22 FEV. 2013**

Référence : MNA LM 2013-02
DGFIP MISSION NATIONALE D'AUDIT/2013/02/1093

Le Directeur général des finances publiques,

Le Directeur des affaires financières

à

Monsieur le Chef de la Mission nationale d'audit
de la Direction générale des finances
publiques,

Monsieur le Chef du service de l'Inspection
générale de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche

Objet : Audit partenarial IGAENR / MNA sur le processus « bourses » au sein de l'enseignement supérieur.

Le renforcement du contrôle interne comptable constitue le levier essentiel pour assurer la sécurisation des activités financières et comptables de l'État et permettre ainsi la certification des comptes de l'État.

Cette démarche d'amélioration de la qualité des comptes nécessite des missions périodiques d'audit, afin d'évaluer la pertinence du dispositif de contrôle interne et, éventuellement, proposer des recommandations pour l'améliorer.

Dans ce cadre, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche réalisera, en partenariat avec la Mission nationale d'audit de la Direction générale des finances publiques, un audit sur le processus « bourses » au sein de l'enseignement supérieur, destiné à s'assurer :

- de l'effectivité et de l'efficacité des contrôles mis en œuvre par tous les intervenants dans le processus ;
- du respect des conditions nécessaires pouvant conduire, le cas échéant, à conclure une convention de contrôle allégé en partenariat ;
- de la fiabilité et de la pertinence des procédures d'alimentation des comptes dans CHORUS, notamment dans les situations où le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche utiliserait la fonctionnalité dérogatoire dite des « tiers occasionnels ».

Sous réserve des ajustements que vous pourriez décider au cours de ces travaux et dont l'information sera mentionnée dans le rapport, visé ci-après, la mission sera conduite par Mme Anne-Marie GROSMIRE et M. Philippe PERREY, inspecteurs généraux à l'IGAENR et par M. Léonce BUFFET et M. Rémi FOULQUIER, auditeurs à la MNA.

Les travaux d'audit seront supervisés par M. Bernard BETANT, inspecteur général de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche et M. Jean-Pierre CARRE, chef de mission à la MNA.

Les responsables des structures sélectionnées sont invités à recevoir les auditeurs et à faciliter leur mission, en leur fournissant l'ensemble des documents requis à cet effet.

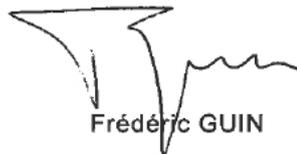
Le document de cadrage de l'audit, approuvé par nos soins, précisera les objectifs et modalités de réalisation ainsi que la date de restitution du rapport d'audit provisoire.

Le directeur général des Finances Publiques

Le directeur des affaires financières
du ministère de l'enseignement supérieur et
de la recherche



Bruno BEZARD



Frédéric GUIN

Annexe n° 2 : matrice des risques

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
1 Organisation générale et pilotage du processus « Bourses »		
Totalité	L'attribution, la répartition et la séparation des tâches ne sont pas clairement identifiées. Risque d'absence de contrôle, maîtrise prolongée d'une activité par un seul agent.	Moyen
Réalité	Les délégations de signatures ne sont pas respectées. Les conventions de délégation de gestion au profit des plateformes Chorus ne sont pas établies ou transmises au comptable ; Risque d'irrégularité juridique des opérations financières.	Moyen
Réalité	Non respect des habilitations informatiques, les accès aux applications ne sont pas sécurisées. Les agents qui saisissent ou valident les données informatiques ne sont pas autorisés à le faire. Risque d'irrégularité des opérations financières.	Faible
Réalité	Les applications métiers ne tracent pas les opérations de création, modification et suppression des tiers.	Fort
Totalité	Les évolutions réglementaires ne sont pas intégrées ou trop tardivement dans les applications Risque : instruction / liquidation erronée des dossiers.	Faible
Présentation et bonne information	Mauvaise conservation des documents comptables et des pièces justificatives. Risque : carence dans la piste d'audit.	Moyen
Présentation et bonne information	Mauvaise circulation de l'information	Fort
Présentation et bonne information	Les points forts et les points faibles ne sont pas identifiés localement par les responsables et les contrôles ne sont pas hiérarchisés aux enjeux. Les contrôles sur les données tiers ne sont pas tracés, ni archivés. Risque : carence dans la piste d'audit.	Fort

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
Réalité	Impossibilité pour le CROUS, opérateur d'une plate forme de mutualisation de faire, en raison des habilitations AGLAE actuelles, des requêtes et des contrôles concernant les académies autres que la sienne.	Moyen
2. Processus « Bourses »		
2.1 L'engagement juridique		
Réalité, exactitude, justification, bonne information.	La création initiale de l'EJ annuel global puis les ajustements en cours d'année dans Chorus ne sont pas conformes aux demandes d'engagement juridique. Les champs à renseigner sont erronées (numéro d'EJ Chorus, le domaine fonctionnel, le domaine d'activité, l'imputation (catégorie de produit), le montant associé, l'académie, tiers fournisseur, etc.), l'EJ est comptabilisé deux fois ou les pièces justificatives sont absentes ou invalides. Risque : défaut de fiabilité des engagements de l'Etat retracés en comptabilité, le montant d'EJ est inférieur aux montants des bourses à liquider.	Moyen
Réalité	La demande d'EJ n'a pas été visée par le contrôleur budgétaire (seuil).	Faible
Bonne information	Les dossiers des bourses sont remis hors délai	Moyen
Réalité	Lors de l'instruction des dossiers, la recevabilité des demandes de bourses (notification conditionnelle) est acquise alors que les conditions d'attribution d'une bourse ne sont pas réunies par les bénéficiaires. Non réalité des déclarations des familles sur leur situation fiscale. Saisie erronée du dossier par l'étudiant Risque de doublons (RIB, nom/prénom).	Fort
Réalité	Hétérogénéité des règles de gestion des dossiers par les CROUS (recevabilité sur plan social : situation fiscale, familiale). Risque : l'Etat est irrégulièrement débiteur	Moyen
Réalité	Absence de la mention (sur la demande de l'étudiant) sur les risques encourus en cas de fraude ou de fausse déclaration. Absence de signature de l'étudiant confirmant avoir pris connaissance de cet avertissement Risque : augmentation de la probabilité de fraude de la part de l'étudiant.	Faible
Totalité	DSE complété très tard ou des PJ sont manquantes	Fort

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
Rattachement à la bonne période	Risque : calibrage insuffisant des EJ, reports de charges.	
Réalité	<p>Aides au mérite pour les bacheliers mention TB : mobilité des étudiants et caractère pluri annuel de l'attribution</p> <p>Risque : carence dans la piste d'audit</p> <p>Aides au mérite : meilleurs licenciés : appréciation par établissements, mobilité des étudiants, caractère pluri annuel de l'attribution</p> <p>Risque : appréciation hétérogène des établissements, absence de contrôle croisé, carence dans la piste d'audit</p>	Fort
Réalité	<p>La demande de clôture de l'EJ annuel global n'est pas traitée par la plateforme Chorus.</p> <p>Risque : les restes à payer sont erronés.</p>	Moyen
Réalité	<p>Processus FNAU : mode de comptabilisation en CROUS des crédits répartis par le CNOUS. Examen des candidatures (anonymisées) par la commission.</p> <p>Risque : appréciation hétérogène des difficultés (notamment particulières) rencontrés par les étudiants.</p>	Moyen
2.2 Le service fait		
Justification, bonne information	<p>Les établissements d'enseignement supérieur ne confirment pas ou avec retard l'inscription des étudiants auprès des CROUS</p> <p>Risque : retard dans la <u>notification définitive</u> envoyée à l'étudiant et retard de paiement des bourses pour défaut de recevabilité <u>pédagogique</u> (inscription, aides au mérite)</p>	Fort
Réalité	<p>L'assiduité n'est pas contrôlée, elle est attestée sans contrôle préalable.</p> <p>Risque : versement(s) induit d'une bourse.</p>	Fort
Justification	<p>Les pièces justificatives sont incomplètes ou insuffisantes pour attester de l'absence d'assiduité des étudiants boursiers.</p> <p>Risque : les comptes de l'Etat ne sont pas justifiés.</p>	Fort
Rattachement à la bonne période	<p>Le service fait n'est pas contrôlé dans les meilleurs délais.</p> <p>Transmission tardive des pièces justificatives (certificats d'assiduité), par les établissements d'enseignement supérieur.</p> <p>Traitement trop lent des listes d'assiduité par le CROUS.</p>	Fort

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
	Retard dans les relances du CROUS aux établissements d'enseignement supérieur. Mise à jour tardive des dossiers dans AGLAE. Risques La suspension des versements restants est tardive, erreur dans la liquidation du montant des bourses, difficulté de recouvrement des indus. La chaîne de la dépense n'est pas fluide.	
Exactitude	La liquidation du montant des bourses à verser est erronée : non prise en compte de l'absence d'assiduité ou une bourse est suspendue par erreur. Le CROUS ne met pas à jour dans AGLAE les dossiers. Risque : l'Etat est débiteur de manière irrégulière.	Fort
2.3 La demande de paiement		
2.3.1 La liquidation		
Exactitude	Retard de paiement de la bourse	Moyen
Sincérité Exactitude	La liquidation doit être mensuelle En cas de retard de mise en paiement, risque d'image sur un sujet sensible	Moyen
Réalité	Avant le lancement du processus de paiement risque de substitution de personnes	Moyen
Rattachement à la bonne période	La date de paiement renseignée est erronée L'année de gestion ne correspond pas à l'année de gestion universitaire des bourses. Risque : blocage dans Chorus, non paiement des bourses	Faible
Exactitude	Les numéros d'EJ Chorus et les montants associés communiqués par les plateformes Chorus au CROUS sont faux. Risque : indisponibilité des crédits : demande de paiement refusée	Faible
Totalité	Le compte rendu d'exécution du traitement généré par le CROUS dans AGLAE pour transmission au système d'échange est incomplet ou comporte des anomalies. Risque : non paiement des bourses ou paiement par erreur	Moyen

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
Totalité	<p>Les pièces justificatives (3 états) relatives aux bourses liquidées ne sont pas transmises ou sont incomplètes.</p> <p>Le tableau justificatif des écarts (traitement des rejets, incidents) n'est pas transmis à la Plateforme Chorus puis au comptable.</p> <p>Risque : la procédure de la demande de paiement est bloquée.</p>	Faible
Rattachement à la bonne période	<p>Retard dans le traitement puis la liquidation des dossiers rejetés et corrigés.</p> <p>Risque : délai de paiement.</p>	Moyen
Justification, bonne information	<p>Risque propre au FNAU : Après commission, notification définitive à l'étudiant. Défaut de vérification de la liquidation avant mandatement sur Orion, du FNAU ponctuel (interfacé avec SAGA) et du FNAU annuel (interfacé avec AGLAE)</p>	Moyen
2.3.2 L'enregistrement et la validation de la demande de paiement globale et individuelle		
Rattachement à la bonne période	<p>Validation tardive des demandes de paiement en provenance d'AGLAE à intégrer dans Chorus.</p> <p>Risque : la procédure d'émission de la demande de paiement ne peut être enclenchée dans les délais.</p>	Faible
Totalité, justification	<p>Les demandes de paiement sont enregistrées et validées sans vérification de la cohérence des données intégrées avec l'engagement juridique global annuel.</p> <p>La demande de paiement est validée sans consultation des pièces justificatives (3 états).</p> <p>Risque : l'Etat est irrégulièrement débiteur</p>	Faible
Rattachement à la bonne période	<p>Information insuffisante sur les incidents lors des échanges AGLAE/CHORUS.</p> <p>Risque : retard de paiement</p> <p>Non testé</p>	Fort
Totalité	<p>Les incidents et autres sur les demandes de paiement du système d'échange Chorus ne sont pas corrigés ou de manière incomplète.</p> <p>Risque : circuit de la dépense non fluide, retard de paiement de la bourse à l'étudiant</p> <p>Non testé</p>	Fort
Rattachement à la bonne période	<p>Traitement tardif des incidents et rejets.</p> <p>Risques : circuit de la dépense non fluide, retard de paiement de la bourse à l'étudiant</p> <p>Non testé</p>	Fort

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
2.4 La prise en charge de la demande de paiement		
Réalité	Les pièces justificatives transmises par la plate forme Chorus (état de liquidation, arrêté collectif et tableau des dépenses engagées) ne sont pas vérifiées par le comptable. Risque : L'Etat est irrégulièrement débiteur.	Moyen
Exactitude	La liquidation est erronée. Risque : L'Etat est irrégulièrement débiteur	Moyen
Imputation	Erreur sur le compte d'imputation, domaine fonctionnel. Risque : traduction erronée des flux patrimoniaux.	Faible
Exactitude	Paiement au mauvais créancier Risque : le comptable n'obtient pas le caractère libératoire du règlement	Fort
Réalité	Les dons d'urgence sont payés en numéraire par des personnes non habilitées (FNAU ponctuel) Risque : des agents sont comptables de fait	Fort
Réalité	Risque propre au FNAU : non vérification du mandatement par l'agent comptable.	Moyen
2.5 La comptabilisation des opérations d'inventaire dans la comptabilité de l'État		
Exactitude et Imputation	Les charges à payer, les provisions et les engagements hors bilan sont enregistrés sur la base d'une documentation insuffisante, erronée. Les charges à payer, et les EHB ne sont pas exhaustifs Risque : les comptes de l'Etat ne sont pas sincères	Moyen
Exactitude et Imputation	Risque propre au FNAU annuel Les charges à payer ne sont pas exhaustives	Moyen
Rattachement au bon exercice	Le service fait n'est pas enregistré ou est enregistré à tort. Risque : le critère de rattachement des charges à l'exercice est erroné	Moyen
Imputation	Retraitement erroné des provisions de 2011 (de la classe 15) en EHB (classe 8) Risque : les comptes de l'Etat ne sont pas sincères	Moyen

Objectifs poursuivis / Critères de qualité comptable	Risques	Niveau de risque résiduel
2.6 La politique de recouvrement des indus		
Totalité	Absence de courrier de notification à l'étudiant de suspension des versements et de recouvrement des sommes déjà versées. Absence d'émission de titre de perceptions Risque : la comptabilité ne recense pas les droits de l'Etat, les indus ne seront jamais encaissés, versement indus de bourses.	Fort
Rattachement à la bonne période	L'émission de titre de perception est trop tardive (supérieur au délai de 2 mois entre la notification à l'étudiant et l'émission du titre) ou n'est pas effectuée. Risque : difficultés de recouvrer la créance, prescription de la créance.	Fort
	Un recours annule le remboursement de l'indu. Le comptable n'est pas informé, le recouvrement se poursuit. Le reliquat de bourse n'est pas versé. Risque : l'Etat est irrégulièrement créancier.	Moyen
Rattachement à la bonne période	Manque de diligence dans la politique de recouvrement du comptable Risque : difficultés de recouvrer la créance, prescription de la créance	Fort
Justification	Les renseignements sur l'étudiants sont incomplets ou erronés (adresse obsolète, absence de numéro INE, etc.). Risque : impossibilités de recouvrer la créance, les titres basculent en non valeur.	Moyen

Annexe n° 3 : liste des sites audités

Institutions		Structures	Nature des travaux
Services centraux			
Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche	DGESIP	- Sous-direction de l'égalité des chances et de la vie étudiante	Entretiens
	DAF	- Sous-direction du budget de la mission recherche et enseignement supérieur - Département du contrôle interne et des systèmes d'information financiers	
	SCBCM	- Département comptable ministériel	
CNOUS	- Sous-direction du dossier social étudiant	Entretiens	
Établissements d'enseignement			
Aix Marseille Université		- Direction des études et de la vie étudiante - UFR Droit Sciences politiques (Aix-en-Provence) - UFR ALLSH (Aix-en-Provence) - UFR de Sciences (Marseille) - IUT (Marseille)	Entretiens
Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne		- Service des bourses - UFR Économie	Entretiens
Université Paris 4 – Paris-Sorbonne		- Pôle vie étudiante - UFR Littérature française	Entretiens
Université Paris 5 – René Descartes		- Direction des études et de la vie universitaire - UFR Bio - médical	Entretiens
Université Paris 6 – Pierre et Marie Curie		- Direction générale de la formation et de l'insertion professionnelle - Direction de la vie étudiante - UFR Ingénierie (département licence)	Entretiens
Université Picardie Jules Verne (Amiens)		- Direction de la scolarité et de la vie étudiante - UFR Économie Gestion - UFR Médecine - UFR Sciences humaines, sociales et philosophie - IUT(Amiens)	Entretiens
Lycée Louis Armand (Paris 15 ^{ème})		- Équipe de direction - Intendance	Entretiens
Lycée Rabelais (Paris 18 ^{ème})		- Proviseur - Intendance	Entretiens
Réseau des CROUS et services déconcentrés			
CROUS	- Aix-en-Provence - Amiens - Paris	- Service DSE - Service social - Agence comptable	Entretiens et tests
CROUS Dijon		- Service DSE	Entretiens (expérimentation dématérialisation)
Rectorats	- Aix-Marseille - Amiens - Paris	- Services de la chancellerie - Plate-forme Chorus	Entretiens et tests
DRFiP	- Aix-en-Provence - Amiens - Paris	- Service dépense - Service recouvrement	Entretiens et tests

Annexe n° 4 : exemple de calcul d'un trop versé mensuel aux boursiers non assidus d'un établissement (année 2012/2013)

	Nombre de suspendus suite au contrôle d'assiduité en 2013	Montant mensuel de la bourse	Total pour 1 mois
Echelon 0	96	0,0	0,0
Echelon 1	58	164,0	9 512,0
Echelon 2	30	247,0	7 410,0
Echelon 3	48	316,5	15 192,0
Echelon 4	42	385,8	16 203,6
Echelon 5	101	443,0	44 743,0
Echelon 6	161	469,7	75 621,7
Total	536		168 682,3

Source : calcul par la mission à partir des effectifs non assidus d'un établissement déclarés en 2013

Annexe n° 5 : récapitulatif des ordres de reversement et des suspensions des CROUS pour l'année 2011/2012 d'après AGLAE

ACADEMIE	DECISION D'ARRÊTS DE BOURSES		
	Ordres de reversement	Suspensions	Total
Aix Marseille	1 066	769	1 835
Amiens	44	425	469
Antilles Guyane		112	112
Besançon	182	276	458
Bordeaux	16	990	1 006
Caen	129	442	571
Clermont-Ferrand	467	438	905
Corse	43	60	103
Créteil	45	786	831
Dijon	1	480	481
Grenoble	118	698	816
La Nouvelle Calédonie		2	2
La Réunion	8	429	437
Lille	428	2 281	2 709
Limoges		221	221
Lyon	1 207	743	1 950
Montpellier	1 005	684	1 689
Nancy Metz	19	805	824
Nantes	177	665	842
Nice	128	701	829
Orléans Tours	58	587	645
Paris	824	759	1 583
Poitiers	333	617	950
Polynésie française		8	8
Reims		562	562
Rennes	60	1 130	1 190
Rouen	67	515	582
Strasbourg	331	308	639
Toulouse	518	954	1 472
Versailles	204	1 430	1 634
Total	7 478	18 877	26 355

Source : DGESIP ; données arrêtées au 20 décembre 2012 (année 2011/2012)

Annexe n° 6 : fiche navette pour l'établissement du titre de perception entre CROUS et plate-forme académique CHORUS

Etablissement :
 Crous de - Service des bourses
 Affaire suivie par : bureau 1

FICHE NAVETTE : INDUS SUR BOURSES

Organisation Commerciale (DRFIP)	 	Canal Distribution	00		
Secteur d'Activité (DDFIP)	 	Groupe de compte	PERSONNE PHYSIQUE HORS TAE		
Branche Catégorie Personne Physique.	 	Compte Collectif	4111100000 (Personnes Physiques)		
Devise	EUR (Euros)	TYPE DE PIECE	X DO	DK	
SOCIETE	xxxxx	DEVISE	EUR		
CENTRE FINANCIER	 	FONDS	N/A		
Partenaire (comptable assignataire)	 				
REFERENCES (16 caractères)	BS-2011- 				
Titre civilité	 				
NOM PRENOM					
Adresse : numéro et rue					
Date et lieu de naissance					
Code postal et Ville					
Pays					- Zone de transport = 408
N°INSEE (10 chiffres)					INE

INFORMATIONS RELATIVES AU RETABLISSEMENT DE CREDITS

ANNEE DE PAIEMENT	EN COURS	PRECEDENTE	x	ANTERIEURE
COMPTE BUDGETAIRE	485525 (6599910000)	485527 (7281100000)	x	269710 (7280000000)
CODE D'ACTIVITE				231RNF DIVER
MONTANT TOTAL	2 922,28 €			
CONDITIONS DE PAIEMENT (débitaire privé)	ZR11			

DONNEES D'IMPUTATION

	bourse critères sociaux	aide au mérite	bourse de mérite
DOMAINE FONCTIONNEL (BOP-Action-Sous action)	x 0231-01-01	0231-01-02	0231-01-04
CODE ACTIVITE (de la DP D'ORIGINE)	x 023100101AI01	023100101AI02	023100101AI03
Compte PC	x 6511400000	6511300000	6511400000

N° DP	Pas de fiche jointe			
DOMAINE D'ACTIVITE	yy	CENTRE DE PROFIT	RECCHOR yy	CENTRE DE COUT
MOTIVATION DU TITRE (Champs libre)	Année universitaire : 2010/2011 Etablissement : xxx Période : 01/09/2010 au 31/03/2011 Bourse : sur critères sociaux Motif : Non assidu(e)			

Retour de la plateforme CHORUS

	DATE DE CREATION CHORUS	VALIDATION PLATE FORME (numéro Chorus)	VALIDATION COMPTABLE (numéro titre)
TIERS	5/4/2013	1400160 xxxxxxxx	
FACTURE	11 11	1000208 xxxxxxxx	xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx

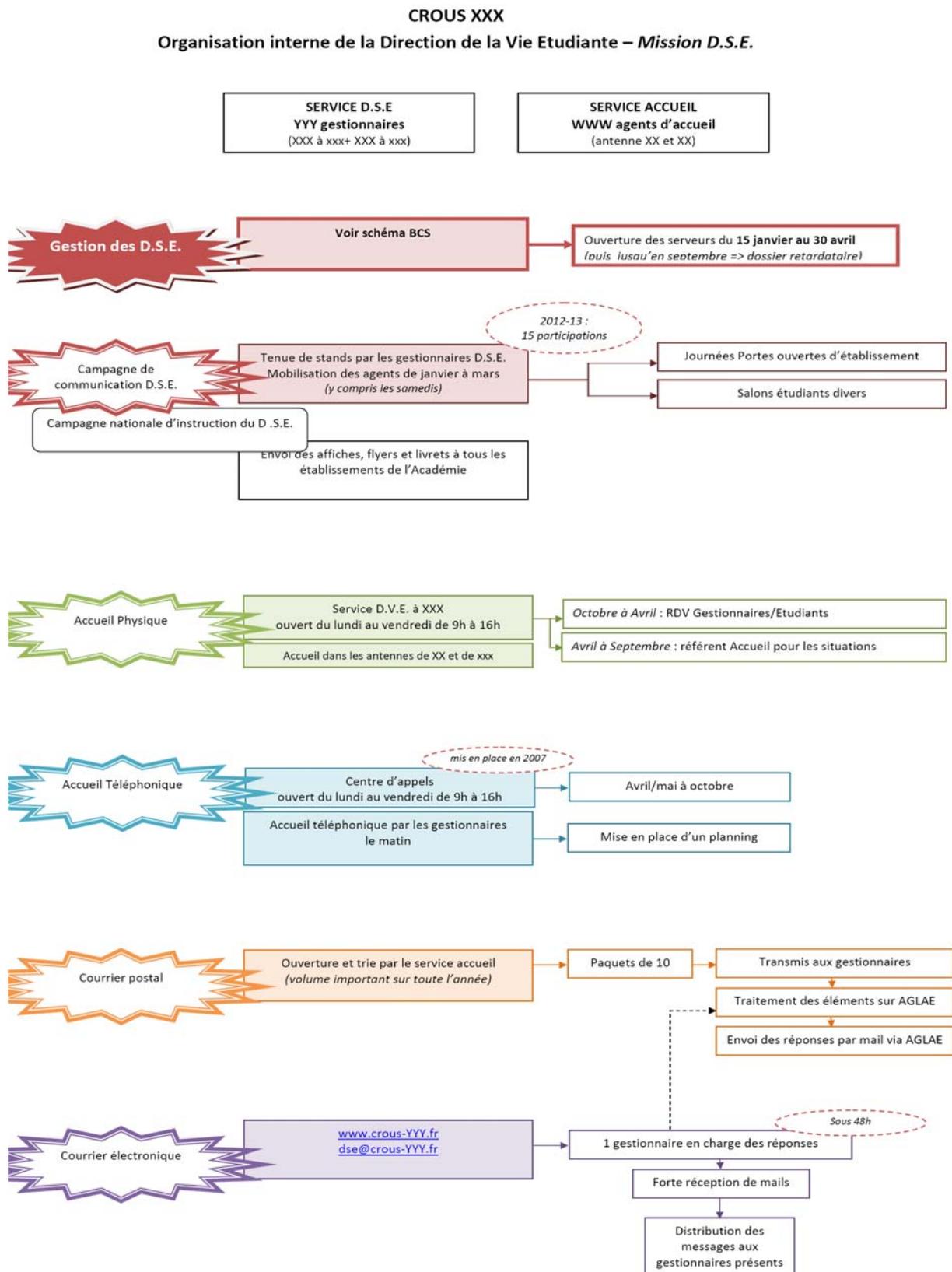
Annexe n° 7 : engagements hors bilan FNAU annuel au 31/12/2012, par CROUS (calcul par la mission)

CROUS							Total Aides annuelles 12/13							Total estimation (€)
	échelon 01	échelon 02	échelon 03	échelon 04	échelon 05	échelon 06		Estimation échelon 01 - montant €	Estimation échelon 02 - montant €	Estimation échelon 03 - montant €	Estimation échelon 04 - montant €	Estimation échelon 05 - montant €	Estimation échelon 06 - montant €	
Aix-Marseille	8	20	24	28	32	57	169	7 872,00	29 640,00	45 576,00	64 814,40	85 056,00	160 637,40	393 595,80
Amiens	0	1	19	1	0	150	171	0,00	1 482,00	36 081,00	2 314,80	0,00	422 730,00	462 607,80
Antilles-Guyane	0	2	0	0	1	42	45	0,00	2 964,00	0,00	0,00	2 658,00	118 364,40	123 986,40
Besançon	0	1	4	2	1	69	77	0,00	1 482,00	7 596,00	4 629,60	2 658,00	194 455,80	210 821,40
Bordeaux	20	35	61	67	0	124	307	19 680,00	51 870,00	115 839,00	155 091,60	0,00	349 456,80	691 937,40
Caen	5	7	11	27	13	61	124	4 920,00	10 374,00	20 889,00	62 499,60	34 554,00	171 910,20	305 146,80
Clermont-Ferrand	0	3	4	19	18	37	81	0,00	4 446,00	7 596,00	43 981,20	47 844,00	104 273,40	208 140,60
Corte	0	0	2	1	1	9	13	0,00	0,00	3 798,00	2 314,80	2 658,00	25 363,80	34 134,60
Créteil	12	37	47	42	48	19	205	11 808,00	54 834,00	89 253,00	97 221,60	127 584,00	53 545,80	434 246,40
Dijon	7	5	11	18	19	72	132	6 888,00	7 410,00	20 889,00	41 666,40	50 502,00	202 910,40	330 265,80
Grenoble	3	1	16	23	30	102	175	2 952,00	1 482,00	30 384,00	53 240,40	79 740,00	287 456,40	455 254,80
Lille	27	56	101	31	60	401	676	26 568,00	82 992,00	191 799,00	71 758,80	159 480,00	1 130 098,20	1 662 696,00
Limoges	1	3	8	13	10	13	48	984,00	4 446,00	15 192,00	30 092,40	26 580,00	36 636,60	113 931,00
Lyon	5	20	22	14	14	148	223	4 920,00	29 640,00	41 778,00	32 407,20	37 212,00	417 093,60	563 050,80
Montpellier	4	16	29	59	57	119	284	3 936,00	23 712,00	55 071,00	136 573,20	151 506,00	335 365,80	706 164,00
Nancy-Metz	12	5	11	48	22	121	219	11 808,00	7 410,00	20 889,00	111 110,40	58 476,00	341 002,20	550 695,60
Nantes	2	7	3	88	23	57	180	1 968,00	10 374,00	5 697,00	203 702,40	61 134,00	160 637,40	443 512,80
Nice	12	14	37	47	7	63	180	11 808,00	20 748,00	70 263,00	108 795,60	18 606,00	177 546,60	407 767,20
Orléans-Tours	0	14	25	31	50	42	162	0,00	20 748,00	47 475,00	71 758,80	132 900,00	118 364,40	391 246,20
Paris	0	5	7	75	44	69	200	0,00	7 410,00	13 293,00	173 610,00	116 952,00	194 455,80	505 720,80
Poitiers	4	3	8	14	39	32	100	3 936,00	4 446,00	15 192,00	32 407,20	103 662,00	90 182,40	249 825,60
Reims	2	3	9	8	16	68	106	1 968,00	4 446,00	17 091,00	18 518,40	42 528,00	191 637,60	276 189,00
Rennes	11	14	25	30	44	105	229	10 824,00	20 748,00	47 475,00	69 444,00	116 952,00	295 911,00	561 354,00
La Réunion	0	0	16	5	23	25	69	0,00	0,00	30 384,00	11 574,00	61 134,00	70 455,00	173 547,00
Rouen	4	3	46	11	14	72	150	3 936,00	4 446,00	87 354,00	25 462,80	37 212,00	202 910,40	361 321,20
Strasbourg	2	4	9	16	5	36	72	1 968,00	5 928,00	17 091,00	37 036,80	13 290,00	101 455,20	176 769,00
Toulouse	43	88	20	13	16	111	291	42 312,00	130 416,00	37 980,00	30 092,40	42 528,00	312 820,20	596 148,60
Versailles	6	8	31	30	36	21	132	5 904,00	11 856,00	58 869,00	69 444,00	95 688,00	59 182,20	300 943,20
TOTAL	190	375	606	761	643	2245	4820	186 960,00	555 750,00	1 150 794,00	1 761 562,80	1 709 094,00	6 326 859,00	11 691 019,80

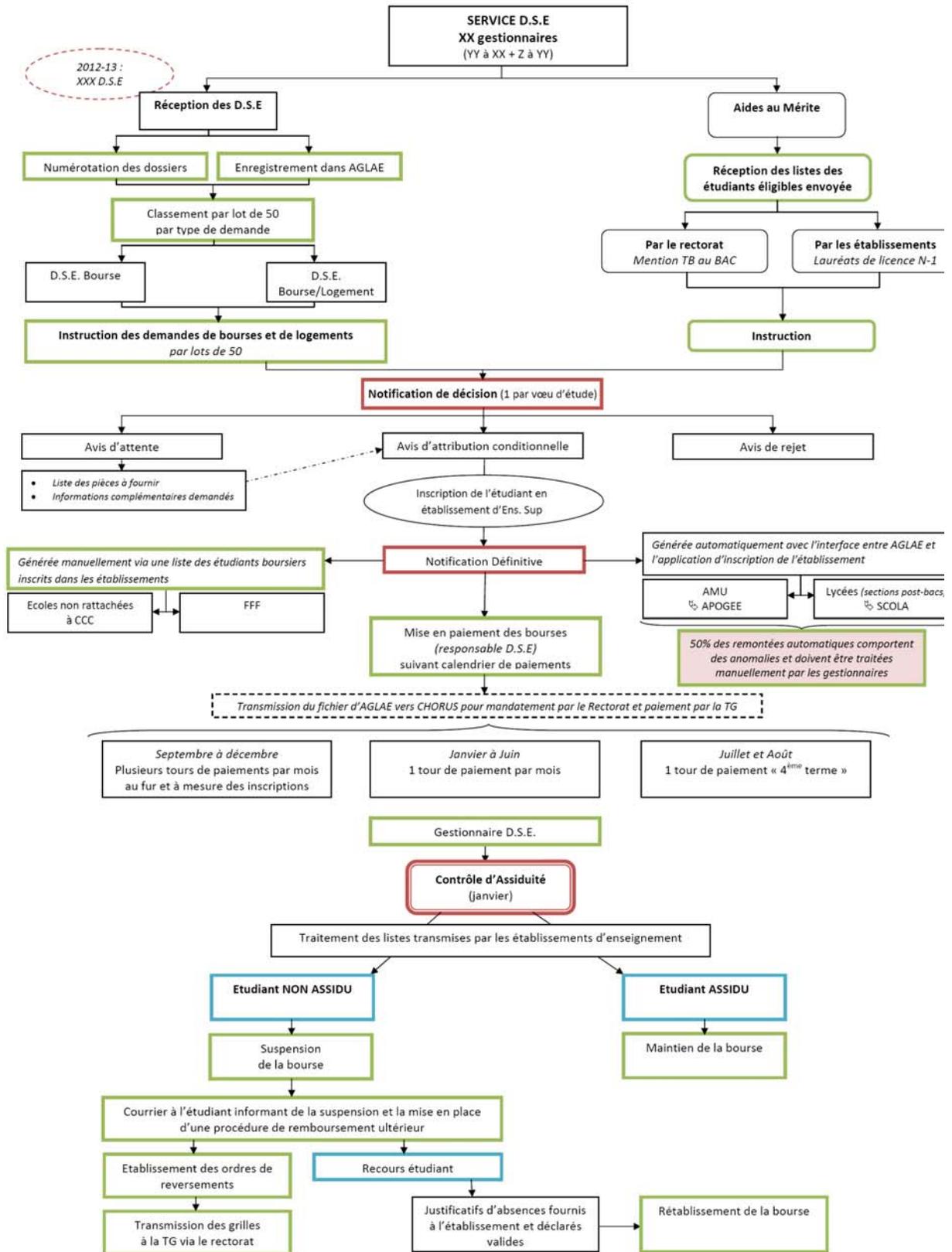
Postulat : Les aides annuelles sont versées pendant tout le 1^{er} semestre (janvier à juin).

Source : Effectifs fournis par le CNOUS (au 21/12/2012).

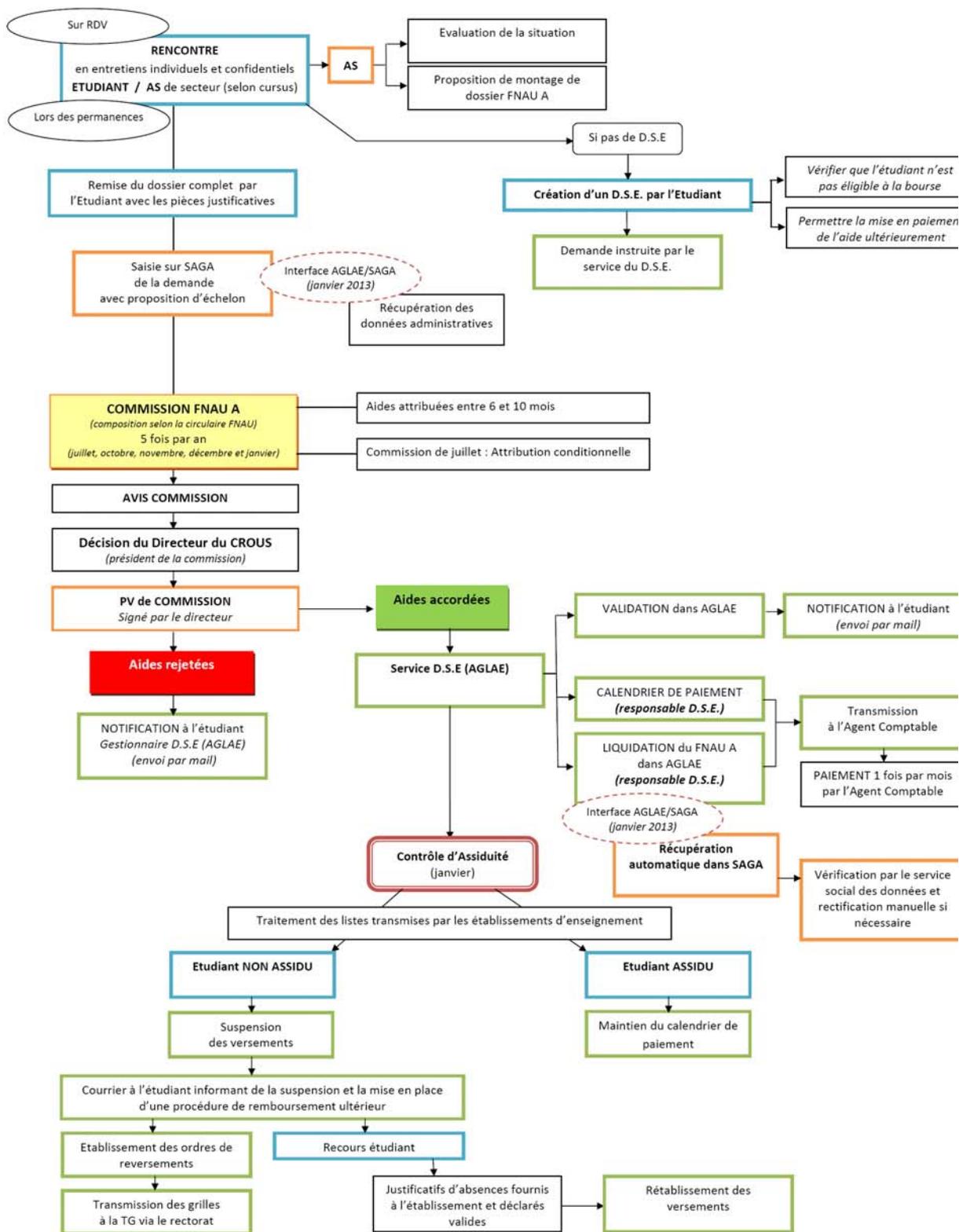
Annexe n° 8 : schémas d'un CROUS sur les activités de la DVE et sur les différentes étapes des BCS, FNAU annuel et FNAU ponctuel



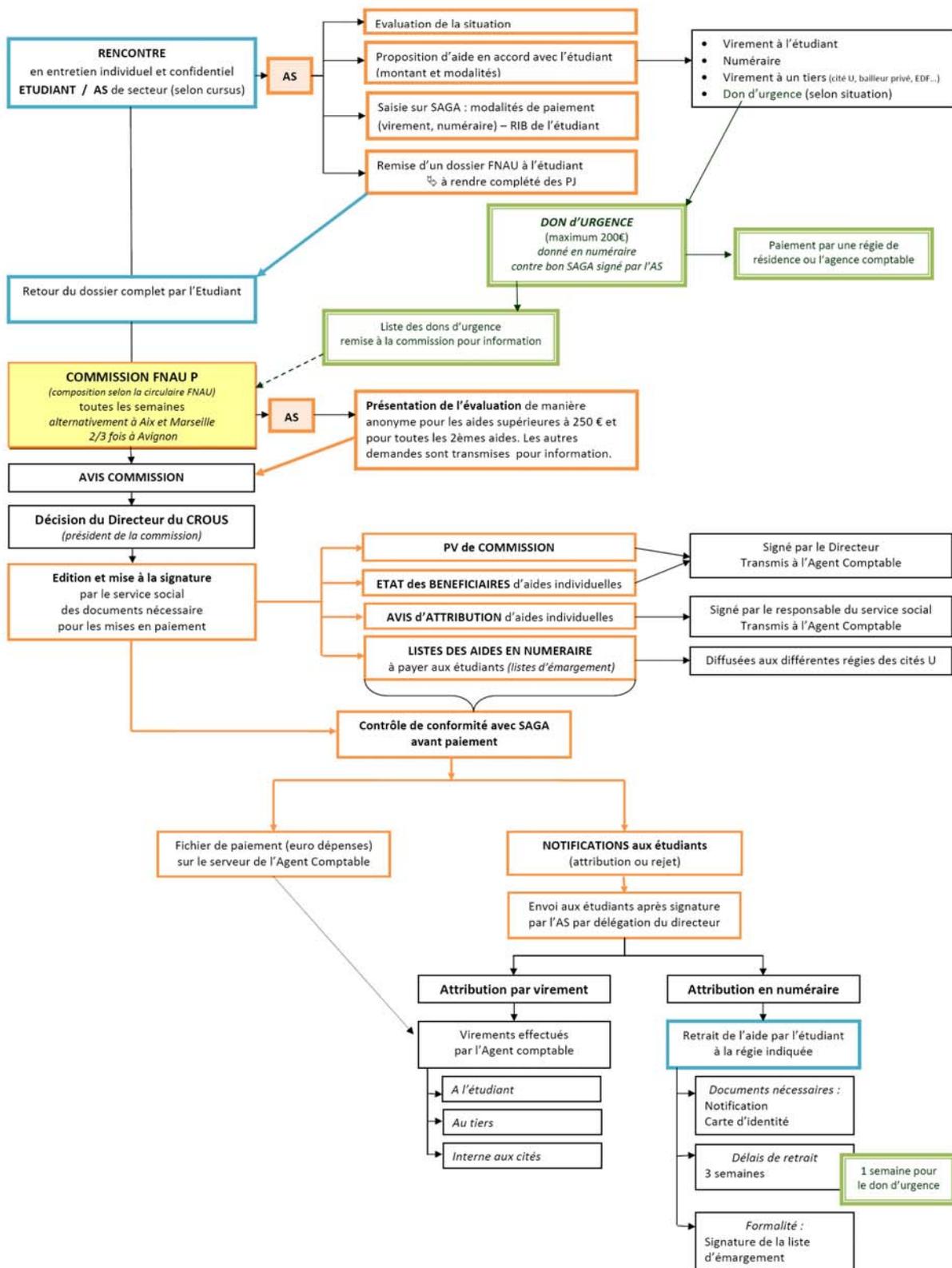
CROUS XXX
Organisation interne en matière de BOURSE sur Critères Sociaux (B.C.S.)



CROUS XXX
Organisation interne en matière de FNAU A



Organisation interne en matière de FNAU P



Annexe n° 9 : fiches de contrôle et tableau de suivi des contrôles (contrôles de supervision d'un CROUS)

DATE DU CONTRÔLE :

Dossier contrôlé par :

Nombre d'interventions sur le dossier : (à partir des notifications):

Nombre de gestionnaires différents:

ETUDIANT						
Nom/prenom	INE			activ A,V,T	Types d'aides	
CAMPAGNE ANNEE:						
PIECES A VERIFIER						
		OUI	NON		OBSERVATIONS	
DONNEES BCS	Présence NUMERO CHRONO					
	Présence dossier papier					
	Respect conditions age					
	Respect des conditions de nationalité					
	Respect conditions étude (formation habilitée, régime 10..)					
	Respect du nombre de droits					
	Remontée Apogée/Scola					
	Conditions de crédits pédagogiques					
	Respect conditions de ressource					
	Respect point de charge famille	certificats scol frère et sœurs				
	Points de charge distance					
	RELEVES D'IDENTITE BANCAIRE	Présence dans le dossier Conformité avec le dossier électronique Il est établi au nom de l'étudiant				
	Respect 4ème terme					
Respect autres types d'aide	Mérite Mobilité Autre					
Respect conditions assiduité						
DONNEES LOGEMENT	Respect conditions age					
	Respect condition durée					
	Respect condition ville autre:					
VERIFIER SI MENTIONS SAISIES (à titre d'info)	Date du divorce					
	Pension					
	Nom et civilité du représentant légal					
	Date du décès					
	Date de la retraite					
	Parent Isolé					
	enfant du candidat					
	Pupille de la Nation					
	Candidat indépendant					
	Revenu Fiscal de référence					
VERIFIER MENTIONS SAISIES DANS "TEXTE" (assiduité, révision, recours, 4ème terme, aide au mérite...)						
OBSERVATIONS						

Annexe n° 10 : proposition d'organigramme fonctionnel

Sous processus 1 : bourses sur critères sociaux (A décliner pour l'ensemble des acteurs du processus)

Tâche	NOM ET PRENOM TITULAIRE	Délégation signature	Application / habilitation	NOM ET PRENOM SUPPLEANT	Délégation signature	Application / habilitation	Responsable du contrôle de supervision	Détail de la tâche	Observations	Documentation disponible (fiche de procédure, fiche de contrôle)
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										
15										
16										