



igaenr
Inspection générale
de l'administration
de l'Éducation nationale
et de la Recherche

Mission ministérielle d'audit interne



DIRECTION GÉNÉRALE DES
FINANCES PUBLIQUES

Mission Risques et Audit

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

AUDIT INTERNE COMPTABLE PARTENARIAL

Bernard Bétant, chef de la mission ministérielle d'audit interne

Séminaire annuel sur le contrôle interne comptable - 9 octobre 2014



Sommaire

- Objet, périmètre, méthodologie de la mission
- Généralités
- Recommandations
 - Mesures de maîtrise des risques à caractère stratégique du niveau de l'administration centrale
 - Mesures de maîtrise des risques à caractère directement opérationnel
 - Addenda : pistes pour une restructuration en profondeur du dispositif et de ses processus

Objet de la mission

- Objet de la mission
 - **Evaluer le dispositif de contrôle interne** à chaque étape du processus bourses suite au déploiement du référentiel de contrôle interne comptable en 2012
 - S'assurer de la maîtrise satisfaisante des risques par l'ordonnateur
 - En tirer les conséquences en termes de modalités de contrôle par les comptables
 - **Contexte**
 - Procédure dérogatoire d'utilisation de la **fonctionnalité du « tiers occasionnel »** CHORUS
 - Déploiement du référentiel CIC début 2012

Périmètre de l'audit

- Processus bourses de l'enseignement scolaire sous son aspect comptable
- Etat d'avancement des services dans l'application du RCIC de janvier 2012 sur le processus interventions/bourses de l'enseignement scolaire
- Vérification du correct traitement comptable des charges à payer, des provisions et des engagements hors bilan à la clôture 2013
- Bourses de l'enseignement scolaire
 - 584 M€ en 2013 sur 2 programmes (P230 et P139)
 - 1 300 000 élèves boursiers
 - 11 400 établissements (7 900 publics et 3 500 privés)
- N'ont pas été examinés
 - Aspects strictement budgétaires et gestion des recours
 - Bourses de l'enseignement d'adaptation, du CNED, des collectivités d'outre-mer, des scolarisés à l'étranger, exonération des frais de pension, fonds sociaux

Méthodologie

- Des entretiens au niveau national
 - DGESCO & DAF
 - STSI (DNE B)
 - SCBCM du MENESR
 - MDCCIC
- 3 académies auditées
 - 3 rectorats (services académiques des bourses + plates-formes CHORUS et référents promoteurs et techniques CIC)
 - 3 DRFiP/DDFiP (services dépense)
 - 19 établissements scolaires
 - Directions
 - Services gestionnaires
 - Agences comptables - associations de gestion pour le privé
- Travaux sur pièces et sur place
 - Entretiens sur la base de questionnaires
 - Tests de permanence, pour s'assurer de la pérennité du dispositif de contrôle interne
 - Tests détaillés, pour s'assurer de la qualité des opérations

Les 3 académies auditées

- Créteil
- Lille
- Montpellier

La détermination de l'échantillon

- Les 3 académies auditées ont été choisies en prenant en compte quatre critères principaux
 - Enjeux financiers globaux (Lille et Créteil sont les deux académies les plus importantes de ce point de vue)
 - Part des bourses versées pour l'enseignement privé sous contrat
 - Taille variée des SAB
 - Taux de déploiement du RCIC (enquête CIC 2012)

| Année 2013 | Créteil | Lille | Montpellier | Total des 3 académies |
|---|----------------|--------------|--------------------|------------------------------|
| Proportion nationale du montant des bourses (P230 et P139) | 8% | 9% | 5% | 23% |
| Proportion nationale du P139 | 1% | 10% | 6% | 17% |
| Effectifs des SAB (ETP) | 16 (15,2) | 21 (19,6) | 12 | |
| Taux de déploiement du RCIC | 38% | 100% | nc | |



Généralités

Un périmètre clair des
compétences du niveau central
Mais la multiplicité des acteurs
au niveau déconcentré n'a pas
été prise en compte dans le RCIC

Un périmètre clair des compétences des acteurs du niveau central et deux outils structurants, le système d'information SIECLE et le référentiel de contrôle interne comptable

- La DGESCO élabore l'ensemble des circulaires pour les bourses (en collaboration avec la DAF quand nécessaire)
 - P 230
 - 523 M€
 - RPROG : DGESCO
 - P 139
 - 61 M€
 - RPROG : DAF
- SIECLE (système d'information pour les élèves en collège et lycée et pour les établissements)
 - Des applications intégrées et communicantes
- RCIC élaboré en 2012
 - Socle indispensable pour initier la démarche de contrôle interne
 - Approche pragmatique : Limitation du nombre de risques et d'AMR

La multiplicité des acteurs au niveau déconcentré n'a pas été prise en compte par le RCIC

- Opérations de proximité réalisées par les établissements
 - Information de familles, recueil des dossiers, contrôle de leur complétude
 - Pilotage académique de ces phases par le SAB (directives, calendrier)
- Autres opérations (instruction et saisie, décision d'attribution, paiement aux familles) gérées différemment selon les **5 sous-processus** existants
 1. Collégiens en établissement public
 2. Collégiens en établissement privé
 3. Futurs lycéens
 4. Lycéens en établissement public
 5. Lycéens en établissement privé
- Exemple du paiement aux familles
 - En majeure partie de la responsabilité des établissements (agents comptables sur demande de l'ordonnateur / association de gestion du privé pour les familles ayant donné procuration)
 - DRFiP selon la procédure dérogatoire des tiers occasionnels, pour les familles n'ayant pas donné procuration à l'établissement (9 M€)
- Place importante des établissements
 - **Pourtant, aucun des établissements audités n'a été destinataire du RCIC**



Recommandations

1.

Mesures de maîtrise des risques à caractère stratégique du niveau de l'administration centrale

Evolution de la réglementation figurant dans le code de l'éducation

- Le bénéficiaire de la procuration dans les établissements privés ne peut être que le représentant légal, contrairement à ce que l'imprimé CERFA indique
 - En outre, texte difficilement compréhensible (dia suivante)
- Textes réglementaires en décalage par rapport à la réalité constatée
 - Restrictions apportées par le code de l'éducation à la compensation prévue par le code civil (et contraires aux pratiques constatées)
 - Impossibilité de respecter la date de versement des bourses de lycée prévue par le code de l'éducation en début de trimestre





PROCURATION
PRIEMENT DES BOURSES DE COLLÈGE
Établissements d'enseignement privés

ANNEE SCOLAIRE : 20... / 20...

Département de : | _ | _ |

Établissement (1) : _____

Je soussigné(e) (nom et prénom) : _____

Autorise (3) _____

Agissant en tant que chef de l'établissement indiqué ci-dessus :

(3) Nom et prénom du chef d'établissement . : indiqué ci-dessus :

1- à percevoir, en mon nom, le montant de la bourse de collège attribuée
à (mon fils) (ma fille) (4) nom et prénom :
élève de cet établissement en classe de :
pour l'année scolaire :

2 - à donner décharge de cette somme au comptable public qui versera au compte de l'établissement la somme correspondant aux frais de pension ou de demi-pension de (mon fils) (ma fille) (4), et à me verser le solde éventuel par virement bancaire.

(1) Nom et adresse exacte de l'établissement.
(2) Cocher la case correspondante.
(3) Nom et prénom du chef d'établissement .
(4) Rayer la mention inutile.

Evolution de la réglementation figurant dans le code de l'éducation

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|---|---|
| 9 | <ul style="list-style-type: none"> • Faire évoluer la réglementation : les articles D 531-11 (modifié par le décret n°2012-16 du 5 janvier 2012) et R 531-34 du code de l'éducation afin que la procuration soit donnée au représentant légal de l'établissement et non pas au chef d'établissement. • Rectifier le document CERFA de procuration en fonction de cette évolution afin que la procuration soit donnée au représentant légal de l'établissement et non pas au chef d'établissement. | DGESCO 31/08/2015 Document CERFA rectifié |
| 10 | Mettre en conformité la réglementation relative au paiement des bourses de lycée avec les nécessités de la procédure : les bourses doivent être versées à terme échu et non pas en début de trimestre. | DGESCO 31/08/2015 Nouveaux textes |
| 11 | Remplacer la définition restrictive de la compensation dans le code de l'éducation pour les collèges publics (D 531-9), les collèges privés (D 531-11) et les lycées publics (R 531-33), et les lycées privés (R 531-34) par le rappel des conditions légales d'exercice de la compensation applicables aux bourses. | DGESCO 31/08/2015 Nouveaux textes |

Les circulaires nationales relatives aux bourses

- Dispositions non homogènes entre les circulaires lycées et collèges
 - Application d'un taux de réévaluation des revenus dans la seule circulaire lycées
 - Situations de divorce, concubinage ou PACS dans la seule circulaire lycées
 - Contribuables frontaliers et fonctionnaires internationaux dans la seule circulaire collèges
 - Traitement non identique des «modifications substantielles de la situation familiale entraînant une diminution de ressources depuis l'année de référence»
- Difficulté d'instruction de situations complexes
 - Absence d'un tableau d'aide à la décision et / ou d'une fiche de procédure prévu par l'AMR 004

Les circulaires nationales relatives aux bourses

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|---|---|
| 1 | <p>Homogénéiser, lorsque cela est possible, et clarifier les deux circulaires relatives aux bourses de collège et de lycée sur le traitement des situations à prendre en considération.</p> <p>Élaborer un vade-mecum recensant les situations les plus complexes afin de faciliter l’instruction et d’éviter les différences d’interprétation entre académies.</p> <p>Ce vade-mecum devra être diffusé et pourra être enrichi au fil des cas complexes rencontrés.</p> | <p>DGESCO 31/12/2014 Circulaires campagne 2014-2015 et vade-mecum</p> |

Afficher le caractère académique du SAB

- Les SAB, implantés dans des DSDEN, peuvent avoir 2 statuts
 - Service mutualisateur (opérations académiques de gestion)
 - Service interdépartemental (mutualisation de missions départementales)
- Pour les trois SAB audités
 - le service n'apparaît pas dans l'organigramme du rectorat
- Le secrétaire général d'académie est en responsabilité du contrôle interne

Afficher le caractère académique du SAB

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|--|---|
| 4 | Afficher le caractère académique du SAB en identifiant ce service de gestion dans l'organigramme du rectorat et étudier la possibilité de désigner comme responsable du service le secrétaire général d'académie ou son adjoint. | DGESCO 31/12/2014 Note aux recteurs |

Désaccord de la DGESCO sur le constat / la recommandation associée

Dans l'ensemble des académies, le SAB est reconnu par tous les acteurs, comme le mentionne le rapport, quel que soit le positionnement géographique et hiérarchique.

Les liaisons existent et fonctionnent entre les plateformes Chorus et les SAB. De la même manière entre les services juridiques des rectorats et les SAB pour le contentieux relatif aux bourses.

Opérations comptables des DRFiP

- Flux CHORUS utilisés
 - Utilisation par les plates-formes CHORUS des flux 2 ou 3
 - Dérogation pour ne pas utiliser le flux 1 non demandée
- Engagements hors bilan inexacts
 - Deux techniques de comptabilisation
 - Ajustement des comptes de l'année précédente par des reprises et des dotations partielles
 - Opération complexe, recommandée par la DGESCO
 - Dotations et reprises intégrales
 - Opération plus simple
 - Dans les deux cas, EHB erronés
- Annexe du compte général de l'Etat 2012
 - « l'évaluation de l'engagement est établie à partir du montant exigible en N+1 »
 - mention incomplète
 - « et d'une évaluation statistique pour les dossiers en cours d'instruction ou déposés tardivement »
 - mention inexacte

Opérations comptables des DRFiP

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|---|--|
| 18 | Déterminer le flux de dépense à utiliser pour les bourses et solliciter si nécessaire la dérogation auprès de l'AIFE pour ne pas utiliser le flux 1 de dépense. | DGFIP – bureau CE-2A 30/09/14 Dérogation |
| 19 | Contrôler et au besoin corriger les EHB concernant les bourses pour l'ensemble des académies. | SCBCM – 31/12/14 Comptes de l'État |
| 20 | Revoir la mention expliquant l'engagement de l'État sur les bourses sur critères sociaux dans l'annexe du compte général de l'État. | DGFIP – bureau CE-1A 31/12/14 Annexe du CGE 2014 |



Recommandations

2.

Mesures de maîtrise des risques
à caractère directement
opérationnel

Le référentiel de contrôle interne comptable et sa mise en œuvre

- RCIC incomplet
 - Acteurs concernés
 - SAB/plates-formes CHORUS, établissements/agences comptables
 - Risques identifiés
 - Partie comptable du processus pour les opérations courantes assurées par les établissements et l'Etat
 - AMR
- Manque de fiabilité des remontées académiques sur le déploiement et la mise en œuvre du RCIC
 - Établissements privés hors périmètre
 - Protocole d'évaluation ne permet pas de vérifier les déclarations
- Insuffisance du dispositif de contrôle interne dans les SAB
 - Notamment concernant l'AMR 010 : mettre en place des contrôle de supervision

Le référentiel de contrôle interne comptable et sa mise en œuvre

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|--|--|
| 2 | Réviser le RCIC : - en intégrant les acteurs de la sphère comptable (logigramme et AMR), - en prenant en compte les constats de la mission sur les AMR. | DCISIF 31/12/2014 Nouvelle version du RCIC |
| 3 | Fiabiliser les remontées académiques relatives au déploiement et à la mise en œuvre du RCIC : -s'assurer que les protocoles d'évaluation des AMR peuvent être identifiables, mesurables et justifiables, -élaborer, dans un premier temps, une fiche de contrôle pour les AMR 009 et 010 (revue de qualité sur échantillon) afin que les SAB et les collèges publics puissent formaliser leurs contrôles sur un document commun. Dans un deuxième temps, établir un support harmonisé pour l'ensemble des AMR. | DCISIF 31/06/2015 Analyse détaillée de l'enquête sur l'état du CIC pour 2014 + fiche de contrôle |
| 5 | Développer le dispositif de contrôle interne au sein des SAB en commençant par l'AMR 010 pour tous les types d'établissements. | DGESCO 31/12/2014 Note aux recteurs |

SIECLE

- Importance de la mise à jour en « temps réel » des bases élèves établissement (BEE)
 - Consolidation dans la base académique (BEA)
 - Interfaces dans SIECLE ou imports/exports avec d'autres applications
- Gestion des IBAN
 - Pas de trace des changements d'IBAN dans SIECLE Bourses et GFE
 - Historisation limitée dans AGEBCNET
- Requêtes informatiques permettant des vérifications non effectuées (dia suivante)
 - Différences entre nom du responsable légal (ou du responsable financier) et le nom du titulaire du compte
 - Elèves ayant deux INE
 - Différences de nombre de parts attribuées pour une même fratrie (hors collèges publics)

Exemples de tests

Sur 400 000 élèves d'une des 3 académies auditées

- **Identification des différences entre le nom du responsable légal (ou du responsable financier) et le nom du titulaire du compte bancaire**

28 053 cas présentaient une différence entre le nom du titulaire du compte et celui du responsable financier de l'élève. Ce qui ne signifie pas autant d'anomalies, mais devrait attirer l'attention des responsables sur les risques d'erreurs existants.

- **Identification des élèves qui disposent de deux INE**

124 élèves scolarisés ayant strictement les mêmes nom, prénom et date de naissance et disposant de deux INE.

- **Identification des différences de nombre de parts attribuées au sein d'une même fratrie en lycées et en collèges privés**

242 fratries dont les membres ont un nombre de parts différent.

SIECLE

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|---|---|
| 6 | S'assurer de la mise à jour en temps réel de BEE par une personne habilitée par le chef d'établissement de telle manière que les applications interfacées à la base soient à jour, notamment BEA. | DGESCO 10/09/2014 Note aux recteurs |
| 7 | Sécuriser les processus informatisés de gestion des bourses en mettant en place une validation par un profil d'administrateur pour tout changement d'information sensible comme le numéro IBAN. | DGESCO 30/06/2015 Information des recteurs ou SGA sur l'évolution logicielle et procédurale |
| 8 | Automatiser des requêtes informatiques et sensibiliser les SAB à l'exécution de ces requêtes informatiques dans SIECLE, permettant d'effectuer des vérifications sur les informations prises en compte. | DGESCO 30/06/2015 Note à l'intention des SAB |

Les demandes de paiements des SAB et des plates-formes CHORUS

- Absence constatée dans les SAB de contrôle spécifique sur les IBAN
 - Concerne les boursiers des établissements privés n'ayant pas donné procuration
 - Impossibilité d'un contrôle en aval du SAB (plates-formes CHORUS et DRFiP)
- Incohérences constatées entre les noms des
 - Titulaires des comptes bancaires
 - Représentants légaux et responsables financiers parfois différents
 - Élèves boursiers

Les demandes de paiements des SAB et des plates-formes CHORUS

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|---|---|
| 12 | <p>Mettre en place dans les SAB des contrôles spécifiques et exhaustifs sur les IBAN relevant de la fonctionnalité des tiers occasionnels, en rapprochant les RIB papier des données de l'application.</p> <div data-bbox="322 783 1603 895" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"><p>Désaccord partiel de la DGESCO sur le constat (cf. évolution récente d'AGEBNET) et action déjà réalisée pour couvrir le risque</p></div> | <p>DGESCO 31/12/2014 Note à l'intention des SAB</p> |
| 13 | <p>Demander une procuration du responsable légal de l'élève boursier au profit du titulaire du compte bénéficiaire si ce dernier est différent.</p> <div data-bbox="322 1086 1588 1222" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"><p>Accord de la DGESCO sur le constat, la recommandation, mais reformulation légère des modalités</p></div> | <p>DGESCO 31/12/2014 Note</p> |

Contrôle du comptable public et contrôle interne comptable

- Non mise à jour des accréditations d'ordonnateur en EPLE et en services académiques
- Quel périmètre pour les contrôles par les comptables ?
 - Contrôle des agents comptables des collèges publics sur des opérations dont sont responsables les ordonnateurs ?
 - Contrôle des DRFiP sur l'instruction des dossiers par les SAB pour les familles n'ayant pas donné procuration aux établissements privés ?
- Quasi absence de contrôle de l'IBAN par l'agent comptable d'EPLÉ
 - GFE ne permet pas ce contrôle

Contrôle du comptable public et contrôle interne comptables

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|--|---|
| 14 | Donner des consignes pour mettre à jour les accréditations d'ordonnateur aux EPLE et aux services académiques dans le cadre de l'organisation postérieure au décret de 2012. | DGESCO 31/12/2014 Notes à destination des EPLE et des SAB |
| 15 | Clarifier les obligations de l'agent comptable de l'EPLE en matière de contrôle relativement à l'instruction des dossiers de bourses nationales de collège. | DAF A3 31/12/2014 Note |
| 16 | Clarifier les obligations du comptable DRFiP en matière de contrôle relativement à l'instruction des dossiers de bourses nationales des élèves des établissements privés n'ayant pas donné procuration à l'établissement. | DGFIP bureau CE-2A 31/12/2014 Note |
| 17 | Donner des consignes pour que les comptables procèdent à des contrôles d'IBAN, en comparant l'IBAN dématérialisé inscrit sur la demande de paiement à l'IBAN « papier » ; en cas de besoin, demander à l'ordonnateur l'identification du bénéficiaire du compte. | DAF A3 31/12/2014 Notes |



Recommandations

Addenda

Pistes pour une restructuration
en profondeur du dispositif
et de ses processus

Hors lettre de mission

Simplifier, moderniser et fiabiliser le dispositif

- Un processus complexe et déséquilibré
 - Instruction et décision
 - Responsabilisation des principaux / non responsabilisation des proviseurs
 - Relation de proximité des familles avec les établissements
 - Modalités de révision
 - Chaque année pour les collèges (sommets faibles) / décision valable 3 ans pour les lycées (sommets plus importantes)
 - Critères et montants
 - Différents entre le collège et le lycée + aides complémentaires
- Les pistes proposées
 - Devenir des SAB versus responsabilisation des établissements
 - Confiance à accorder aux établissements privés sous contrat d'association ?
 - Aligner les modalités d'instruction du collège sur celles du lycée
 - Réduire le nombre de dispositifs connexes (remises de principe...)
 - Alléger les renseignements demandés aux familles par l'exploitation de données présentes dans d'autres administrations
- Profiter de la refonte du dispositif pour dématérialiser l'ensemble du processus

Simplifier, moderniser et fiabiliser le dispositif

| N° | Actions à mettre en œuvre | Acteurs/Calendrier /Indicateurs |
|----|--|--|
| 21 | Engager une réflexion sur l'évolution du dispositif d'attribution des bourses, sur la base des constats et pistes évoqués par la mission | DGESCO 31/12/2014 Invitation et ordre du jour de la réunion de lancement |



Merci de votre attention