



Inspection générale
des Finances

n° 2006-M-037-02

Inspection générale
de l'Administration de
l'Éducation Nationale et de la
Recherche

n° 2006-019

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la gestion des bourses de l'enseignement supérieur

Établi par

Laurent VACHEY

Inspecteur Général des Finances

Bernard DIZAMBOURG

Inspecteur Général de l'Administration de
l'Éducation Nationale et de la Recherche

Charlotte REBOUL

Inspecteur des Finances

François BONACCORSI

Inspecteur Général de l'Administration de
l'Éducation Nationale et de la Recherche

avec le concours du Cabinet Deloitte

- Novembre 2006 -

Synthèse

La gestion des bourses de l'enseignement supérieur

Constats

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

1. Cadre de l'audit

- 1,4 milliards d'euros sont consacrés aux bourses de l'enseignement supérieur.
- Afin d'optimiser l'utilisation de ces crédits, l'audit avait pour objet de formuler des recommandations portant sur :
 - ✓ la fiabilisation des estimations a priori des bénéficiaires potentiels, pour une bonne gestion de l'enveloppe de crédits
 - ✓ la simplification du circuit de financement et la réduction des délais de paiement
 - ✓ l'amélioration du contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers.

2. Constat

- Le dispositif budgétaire, en prévision comme en exécution, est insuffisant
 - ✓ Le système de prévision est uniquement national et se base sur une partie seulement des données disponibles
 - ✓ L'exécution budgétaire souffre d'une méthodologie insuffisamment rigoureuse
- La gestion des bourses est caractérisée par une multiplicité d'acteurs qui ralentit le processus d'instruction des dossiers et de mise en paiement et dilue les responsabilités
- Le droit des bourses est insuffisamment précis et appliqué de façon hétérogène d'une académie à l'autre
- La préoccupation de réussite scolaire des boursiers n'est pas assez intégrée à la gestion du dispositif
 - ✓ Le taux de réussite des boursiers n'est pas mesuré aujourd'hui

MINEFI - DGME - 2006

IGF - IGAENR

La gestion des bourses de l'enseignement supérieur

Propositions

Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

3. Recommandations

- Améliorer le dispositif budgétaire en prévision et en exécution
- Transférer l'ensemble de la gestion des bourses au réseau des œuvres
 - ✓ Confier au CNOUS la répartition entre les CROUS des crédits de bourses qui lui seront versés par la direction de l'enseignement supérieur
 - ✓ Mettre en place le nouveau circuit budgétaire et financier correspondant à ce schéma d'organisation
- Modifier le droit des bourses
 - ✓ Retenir le quotient familial comme base d'évaluation de la situation économique de la famille de l'étudiant, au lieu du revenu brut global
 - ✓ Supprimer certains avantages devenus injustifiés
- Simplifier et améliorer le processus d'instruction des dossiers
 - ✓ Distinguer les circuits et les calendriers entre les primo-demandeurs et les étudiants demandant un renouvellement de bourse
 - ✓ Introduire un calendrier de demande de bourses plus contraignant
 - ✓ Renforcer les dispositifs de contrôle sur la qualité de l'instruction des dossiers
- Mieux intégrer la préoccupation de réussite scolaire des boursiers et renforcer le contrôle de l'assiduité

4. Impacts attendus

- Amélioration du pilotage.
- Fiabilisation du dispositif (sur les plans budgétaire et réglementaire)
- Impact budgétaire :
 - ✓ A court terme : environ 42 millions d'euros liés au recouvrement des bourses pour cause de non assiduité et à la suppression des avantages devenus injustifiés
 - ✓ A moyen terme (2008) : l'atteinte de l'organisation cible générerait des gains de productivité d'au moins 150 ETP et 5 millions d'euros

MINEFI - DGME - 2006

IGF - IGAENR

PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

(par ordre chronologique de mise en œuvre)

Numéro	Recommandation	Pages du rapport	Responsables de mise en œuvre	Calendrier d'exécution
01	Assurer une meilleure prévision, une meilleure exécution et un meilleur pilotage budgétaire		CNOUS	
02	Mettre en place un indicateur du taux de réussite des boursiers sur la base d'un échantillon représentatif d'établissement		DGES	
03	Faire évoluer les règles d'attribution des bourses en retenant le quotient familial comme base des revenus		DGES	
04	Supprimer la possibilité de cumul du passeport de mobilité et du quatrième terme des bourses, ainsi que le complément transport des bourses en Ile de France		DGES	
05	Optimiser le processus d'instruction des bourses en distinguant les circuits des primo-demandeurs et des renouvellements		CNOUS	
06	Mieux intégrer au dispositif de bourses la préoccupation de réussite universitaire des bénéficiaires, notamment par un contrôle d'assiduité		CNOUS	
07	Transférer au réseau des œuvres la gestion et le paiement des bourses de l'enseignement supérieur afin de mettre en place un pilotage pour le dispositif		DGES	
08	Mettre en place un dispositif de contrôle interne et externe		CNOUS	
09	Fiabiliser les données échangées au cours du cycle de gestion des bourses		CNOUS	
10	Dématérialiser les échanges d'information		CNOUS	
11	Redéfinir le cadre juridique des bourses de l'enseignement supérieur		DGES	

PRINCIPALES AMELIORATIONS ATTENDUES

Amélioration attendue	Numéro de la recommandation correspondante	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Mise en place d'un pilotage efficace du dispositif Définition précis des rôles des différents acteurs Traitement homogène des demandes de bourses au niveau national Prévisions budgétaires plus fiables Suivi budgétaire rigoureux	1 2	X X	X X	X 	X 	 	(1) (5) (7) (3) (7)	Indicateur LOLF sur le % de bourses payées Ecart entre les prévisions et les réalisations
Amélioration de la qualité de l'instruction Fiabilisation du dispositif	3	X	X		X		(5)	Indicateur LOLF sur la réussite universitaire des boursiers (alimenté par sur la base d'un échantillon d'établissements jusqu'à 2008) Montant des recouvrements
Simplification de la base des revenus prise en compte lors du calcul des bourses Fiabilisation de l'équité de traitement entre les candidats Plus grande transparence dans le calcul des bourses Gains de productivité	4		X		X		(1) (3)	Nombre d'erreurs constatées
Meilleure efficacité du dispositif des bourses Meilleure intégration des bourses dans une approche globale de réussite universitaire	5		X	X	X		(2) (3) (5)	Nombre de personnes au sein du réseau des œuvres affectées au contrôle interne Dans le cadre du maintien du dispositif actuel : Nombre « de contrats »
Allègement de la tâche d'instruction et de contrôle Amélioration du service rendu à l'usager Gains de productivité	6		X		X		(3) (9)	% de documents dématérialisés

Amélioration attendue	Numéro de la recommandation correspondante	Principaux bénéficiaires					Nature de l'amélioration attendue (*)	Indicateur(s) de mesure envisageable(s)
		Citoyen	Usager	Contribuable	Agents	Autres (préciser)		
Amélioration de la fiabilité des informations contenues dans AGLAE Homogénéité des informations contenues dans AGLAE Exploitations et consolidations de meilleure qualité Interopérabilité entre AGLAE et les autres systèmes d'information du MENESR	7			X	X		(3) (5) (8)	Nombre d'ETP gagnés dans l'instruction des dossiers grâce à une simplification des règles
Economies de coûts liés aux impressions et envois de courriers. Gains en productivité dans le traitement des dossiers. Contribution à la mise en œuvre de la e-administration	8	X	X		X		(5) (9) (8)	Productivité des CROUS pour l'instruction des dossiers Nombre d'ETP transférés à d'autres tâches
Équité rétablie entre les boursiers Respect de l'adéquation entre moyens et objectif Economies	9	X	X	X			(1) (2) (9)	Economies réalisées

- (*) :
- (1) Amélioration de l'égalité d'accès aux services publics
 - (2) Meilleure adaptation des missions de l'Etat aux besoins ;
meilleure allocation des moyens de l'Etat par rapport aux besoins
 - (3) Simplification des procédures
 - (4) Réduction des délais de traitement
 - (5) Modernisation du fonctionnement des structures de l'Etat
 - (6) Meilleur accès à l'information
 - (7) Renforcement des capacités de pilotage / de contrôle de l'Etat
 - (8) Amélioration des conditions de travail des agents
 - (9) Economies

SYNTHESE

Depuis la dernière mission de l'IGF et de l'IGAENR en 1996, des progrès significatifs ont été accomplis dans la qualité des modalités d'attribution des bourses. Les délais d'instruction et de paiement sont beaucoup plus favorables à l'utilisateur : le taux de paiement des bourses sur critères sociaux (BCS) à fin décembre est désormais supérieur à 90%, et ce bien que la date limite de dépôt de dossier ne soit plus impérative ; la qualité de l'instruction est désormais satisfaisante. Les CROUS ont indéniablement fait depuis 1997 de nombreux efforts de qualité du service à l'utilisateur et ont professionnalisé le processus de traitement en l'encadrant, avec l'appui de la DPMA et du CAPTI de Paris, par un outil informatique progressivement plus performant.

La mission a cependant constaté que des améliorations significatives, dont la plupart avaient déjà été proposées il y a dix ans, devaient être recherchées pour répondre aux dysfonctionnements qu'elle a relevés.

1. Le dispositif budgétaire en prévision comme en exécution est apparu insuffisant

Le système de prévision budgétaire actuel est uniquement national, et se base sur une partie seulement des données disponibles. La mission estime qu'il doit être remédié aux insuffisances de l'exercice de prévision budgétaire, compliqué par le décalage entre l'année universitaire et l'année budgétaire, en procédant à trois évolutions :

- les prévisions de la DEP doivent être discutées en commun avec la DES et les œuvres universitaires, de même que les écarts constatés entre prévision et réalisation ;
- les données relatives à la campagne de bourses en cours d'instruction dans les CROUS pourraient être utilisées au niveau national pour compléter la prévision de la DES ;
- une méthodologie claire doit être définie pour assurer l'homogénéité des informations remontées des CROUS en fin d'exercice budgétaire et permettre une évaluation précise des éventuelles insuffisances de crédits constatées en fin d'exercice.

L'exécution budgétaire est quant à elle contrainte depuis 2003, la faiblesse des crédits sans emploi témoignant d'une amélioration de la répartition entre académies, mais aussi d'une insuffisance de crédits, qui se matérialise par des reports de charge. En l'absence d'une méthodologie commune d'évaluation, il est cependant difficile d'évaluer avec précision l'insuffisance de crédits : il n'est en fait pas possible de distinguer réellement dans les reports de charge entre dossiers non payés, car non validés avant janvier, et dossiers non payés en raison d'une insuffisance de crédits.

La mission souligne qu'un travail devrait être engagé par la DES dès maintenant et de façon urgente avec les CROUS, coordonnés par le CNOUS, pour fiabiliser, dès fin 2006, à la fois les demandes de crédits de fin d'exercice et l'évaluation de l'insuffisance de crédits.

Plusieurs mesures d'économies budgétaires seraient toutefois susceptibles de diminuer le besoin de crédits supplémentaires :

- suppression d'avantages injustifiés : remise en cause du cumul passeport mobilité/quatrième terme de bourses ; suppression de la majoration « transports » en Ile-de-France ;
- plus grande rigueur dans le contrôle d'assiduité et de présence aux examens.

2. La mission recommande de transférer la gestion des bourses au réseau des œuvres

Le dispositif institutionnel en vigueur depuis le transfert aux CROUS de l'instruction des dossiers de demandes de bourses (pleinement effectif depuis 1996) se caractérise par l'intervention d'un trop grand nombre d'acteurs et une dilution des responsabilités :

- au niveau national, bien que dépourvu d'attributions officielles, le CNOUS participe partiellement au pilotage du dispositif, via l'animation du réseau des CROUS et sa réponse aux sollicitations de la DES (pour la répartition budgétaire de fin d'année) ;
- au niveau local, seul le sujet du paiement rapide des étudiants fait l'objet d'une mobilisation commune des acteurs, au détriment des enjeux du contrôle de régularité et surtout du contrôle d'assiduité.

Dans le but de clarifier les responsabilités et d'améliorer l'efficacité du dispositif, la mission recommande de confier l'ensemble de la gestion des bourses de l'enseignement supérieur au réseau des œuvres universitaires et scolaires. Dans ce nouveau schéma budgétaire et financier :

- la DES serait à la fois responsable de BOP et responsable d'unité opérationnelle du programme 231 « Vie étudiante » ;
- les crédits de bourses du programme 231 seraient versées par la DES au CNOUS qui en assurerait la répartition entre les CROUS ;
- les directeurs de CROUS deviendraient ordonnateurs à la place des recteurs ;
- les agents comptables des CROUS deviendraient, à la place des TPG, les comptables.

Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres suppose de modifier le décret n° 87-155 du 5 mars 1987 afin de mentionner explicitement, au titre des missions du CNOUS et des CROUS, la gestion des bourses de l'enseignement supérieur. Il doit être strictement encadré sur les plans budgétaire, comptable et financier afin, d'une part, d'assurer un suivi comptable transparent des crédits versés par l'État et, d'autre part, de ne pas fragiliser la trésorerie des CROUS qui n'est pas en mesure de faire face à une sous-dotations éventuelle.

3. La mission recommande de modifier le droit des bourses et de renforcer les contrôles afin de simplifier et d'améliorer le processus d'instruction des dossiers

L'instruction des dossiers de bourse pourrait être considérablement simplifiée par une modification du droit des bourses et une simplification du processus d'instruction dans les CROUS.

Le quotient familial pourrait d'abord être retenu comme base d'évaluation de la situation économique de la famille de l'étudiant au lieu du revenu brut global. Cette mesure, déjà préconisée en 1996, serait un facteur important d'équité (si l'équité des parts attribuées par le système fiscal peut faire débat, il ne sert à rien que le système des bourses introduise un autre mode de calcul, dont l'équité est aussi contestable, et dont les bases manquent de justifications objectives). Elle contribuerait également à simplifier le travail d'instruction des CROUS, la détermination du revenu des parents constituant, comme la mission l'a constaté sur place, l'une des principales difficultés de l'examen des dossiers. Avant de mettre en œuvre cette mesure, il convient toutefois d'avoir une vision précise de ses effets, s'appuyant sur une simulation détaillée conduite par la DEP sur un échantillon représentatif de boursiers.

Deux autres mesures pourraient contribuer à simplifier le dispositif d'instruction :

- la distinction des circuits et calendriers entre primo demandeurs et renouvellement de bourses permettra de tirer pleinement partie de l'introduction d'AGLAÉ 3, ce logiciel permettant de constituer un dossier unique pour toute la durée universitaire ;
- l'introduction d'un calendrier de dépôt de demande de bourses plus contraignant, dans une logique équilibrée d'engagement de qualité des CROUS et de pénalisation financière des retards non justifiés, permettra de limiter les effets perturbateurs de dossiers très tardifs.

La mission estime que ces évolutions doivent être accompagnées d'un renforcement du dispositif de contrôle interne et externe.

En effet, si depuis 1996 la qualité de l'instruction a progressé (le taux d'erreurs constatées sur les quatre CROUS visités étant de 2 à 3%), des pratiques divergentes subsistent entre académies, pour la détermination des conditions d'attribution des BCS (calcul du Revenu Brut Global et attribution du point de parent isolé en cas de concubinage des parents du boursier, calcul du nombre de points de charge liés au nombre de frères et sœurs dans le supérieur).

Cette situation s'explique par l'imprécision de la circulaire relative aux modalités d'attribution des BCS et l'insuffisant encadrement des pratiques des CROUS par la DES.

Le contrôle demeure le point faible du dispositif : les recteurs, bien qu'ordonnateurs, ne se sentent pas, sauf exception, concernés la régularité des contributions d'attribution des bourses ; la mise en place du contrôle partenarial par les trésoreries générales n'est pas généralisée.

La mission propose donc :

- que le CNOUS soit chargé d'étudier la sécurité intrinsèque des différents modèles d'organisation des CROUS et de définir une procédure de contrôle interne ;
- qu'un contrôle externe soit organisé ; si le schéma proposé de transfert aux œuvres universitaires du paiement des bourses est retenu, c'est le CNOUS qui devrait en être chargé, ce qui implique de le prévoir dans une modification du décret de 1987.

Les différentes mesures de simplification devraient permettre aux CROUS de dégager des moyens et les aider à faire face aux nouvelles responsabilités qui leur incomberaient si la proposition de la mission de transférer la gestion des bourses au réseau des œuvres était retenue.

La mission considère en outre que ces mesures pourraient être complétées par une évolution du dispositif juridique (l'essentiel du droit des bourses repose sur un décret obsolète de 1925, une circulaire du ministre de l'enseignement supérieur et un arrêté interministériel fixant les taux de bourse), afin de distinguer d'une part l'établissement d'un « droit à bourse » qui devrait figurer dans un texte de niveau législatif, de l'autre, les dispositions relatives à l'organisation du système (principes, critères d'attribution et autorités compétentes) qui relèvent du décret, enfin, la gestion et l'organisation des services instructeurs, qu'une circulaire pourrait préciser.

4. La préoccupation de réussite universitaire des boursiers doit être mieux intégrée dans la gestion des bourses

Les bourses sont faites pour favoriser la réussite des études de ceux qui en bénéficient, en compensant partiellement le handicap de revenus, familiaux le plus souvent, faibles. Le taux de réussite des boursiers est donc un des indicateurs principaux de cette politique publique. L'assiduité des boursiers aux études, et le fait qu'il s'agisse d'une condition de l'attribution des bourses, doit être replacée dans le cadre de cet objectif de réussite et y contribuer.

Un paradoxe du système français des bourses est qu'il ne sait pas aujourd'hui mesurer ce taux de réussite des boursiers. Lors de ses investigations, la mission IGF/IGAENR a cependant constaté que des informations existent dans le logiciel APOGEE des universités. La mission considère, au vu des données disponibles et qu'elle a pu localement se faire produire dans les universités visitées, qu'il serait possible et souhaitable de renseigner dès à présent l'indicateur LOLF de réussite des boursiers, sur la base d'un échantillon d'établissements universitaires, sans attendre le croisement de fichiers au plan national prévu seulement à l'horizon de la loi de finances pour 2009.

L'assiduité, qui manque de définitions adaptées à la diversité des cursus, et son contrôle doivent devenir un des éléments de la réussite des boursiers, cet élément n'étant aujourd'hui au centre des préoccupations d'aucun des acteurs.

Les CROUS ne se sentent pas légitimes à exiger des universités un contrôle d'assiduité, et se limitent souvent à l'envoi de listes d'étudiants boursiers, sans savoir comment les établissements les exploitent.

Les rectorats, maintenant qu'ils n'ont plus la gestion des bourses, ne se sentent nullement impliqués et n'émettent les titres de perception que partiellement et avec un décalage souvent important, ce qui fragilise le recouvrement des sommes indûment perçues. Enfin, au niveau central, la DES n'a jamais affiché le contrôle d'assiduité comme un objectif important, ni vis à vis des œuvres universitaires (le thème est absent du contrat d'objectifs avec le CNOUS), ni vis à vis des rectorats ou des universités.

Les enjeux du contrôle d'assiduité ne doivent pas être vus à la seule aune des économies possibles : ce doit être la première implication des établissements d'enseignement supérieur dans le suivi d'une population en moyenne plus à risque, du fait des origines socioprofessionnelles, vis à vis de la réussite de leurs études. Pour progresser sur cette question, la mission propose donc qu'un projet « réussite des boursiers et contrôle d'assiduité » soit mis en oeuvre au niveau national et décliné localement, associant le MEN, les présidences d'universités et les œuvres universitaires.

SOMMAIRE

I.	LE CADRE BUDGÉTAIRE EST INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉ, EN PRÉVISION COMME EN EXÉCUTION	14
A.	L'ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DE 2000 À 2006	14
1.	<i>Des dotations stabilisées depuis le plan social étudiant</i>	<i>14</i>
2.	<i>Le financement de la mesure d'extension des bourses sur critères sociaux au troisième cycle a été équilibré jusqu'en 2005</i>	<i>15</i>
B.	LA PRÉVISION BUDGÉTAIRE NE MOBILISE PAS TOUS LES ACTEURS ET INDICATEURS PERTINENTS	16
C.	L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TRÈS CONTRAINTE AUJOURD'HUI, SOUFFRE D'UNE MÉTHODOLOGIE INSUFFISAMMENT RIGOUREUSE	17
1.	<i>Une exécution budgétaire de plus en plus contrainte</i>	<i>17</i>
2.	<i>Les chiffres de report de charges diffèrent selon les sources & méthodes de calcul, ce qui traduit une maîtrise insuffisante.....</i>	<i>17</i>
3.	<i>Une méthodologie rigoureuse associant les CROUS permettrait de chiffrer exactement les reports éventuels dès 2006</i>	<i>19</i>
D.	LES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES POSSIBLES.....	19
1.	<i>Le cumul passeport de mobilité / quatrième terme de bourses</i>	<i>19</i>
2.	<i>Le contrôle d'assiduité</i>	<i>20</i>
3.	<i>L'instauration de dates limites plus contraignantes</i>	<i>20</i>
4.	<i>La compensation de la distance résidence – lieu d'études.....</i>	<i>21</i>
II.	LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EST INCERTAIN ET IMPRÉCIS	22
A.	LE DROIT DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR, IMPRÉCIS ET RÉGI PAR UNE SIMPLE CIRCULAIRE, EST APPLIQUÉ DE FAÇON HÉTÉROGÈNE D'UNE ACADÉMIE À L'AUTRE	22
1.	<i>Le niveau juridique des textes encadrant le droit des bourses apparaît inadéquat</i>	<i>22</i>
2.	<i>L'application du droit des bourses n'est pas uniforme d'une académie à l'autre en raison des imprécisions de la réglementation</i>	<i>23</i>
B.	LE TRANSFERT DES COMPÉTENCES D'INSTRUCTION AU RÉSEAU DES ŒUVRES RESTE FONDÉ SUR DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET PARTIELLES	23
C.	L'AMBIGUÏTÉ DU RÔLE DES DIFFÉRENTS ACTEURS NUIT À L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF	24
D.	LA MISSION RECOMMANDE DE MODIFIER LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL POUR ASSEOIR LA COMPÉTENCE DU RÉSEAU DES ŒUVRES EN MATIÈRE DE GESTION DES BOURSES DU SUPÉRIEUR.....	24
1.	<i>Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres est préférable aux autres solutions envisageables</i>	<i>24</i>
2.	<i>Le schéma privilégié par la mission consiste à faire transiter les crédits par le CNOUS.....</i>	<i>25</i>
3.	<i>Le transfert au réseau des œuvres suppose de définir le rôle du CNOUS et l'encadrement du dispositif.....</i>	<i>26</i>

III.	LE PROCESSUS D'INSTRUCTION ET D'ATTRIBUTION DES BOURSES A PROGRESSÉ, MAIS PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ.....	28
A.	LE PROCESSUS DE GESTION DES BOURSES A SIGNIFICATIVEMENT PROGRESSÉ DEPUIS DIX ANS.....	28
	1. <i>Les délais de paiement sont meilleurs.....</i>	28
	2. <i>La qualité de l'instruction a significativement progressé.....</i>	29
B.	LE CONTRÔLE DEMEURE LE POINT FAIBLE DU PROCESSUS	30
	1. <i>L'organisation de l'instruction des demandes n'intègre pas les préoccupations de sécurité.....</i>	30
	2. <i>Les contrôles externes sont inexistants au niveau des recteurs et du ministère de l'éducation nationale, partiels au niveau des comptables.....</i>	31
C.	LA BASE DES REVENUS PRISE EN COMPTE DANS LE DOSSIER DE BOURSE PEUT ÊTRE SIMPLIFIÉE PAR LE RECOURS AU QUOTIENT FAMILIAL.....	31
	1. <i>Le système actuel module une base fiscale de revenus par des points de charge liés à la composition familiale.....</i>	31
	2. <i>L'introduction du quotient familial, déjà préconisée il y a dix ans, serait un facteur de simplification et d'équité.....</i>	32
	3. <i>Une simulation détaillée des effets de ce changement est indispensable avant sa mise en œuvre....</i>	33
D.	L'INSTRUCTION DES DEMANDES PEUT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT SIMPLIFIÉE	33
	1. <i>L'évolution de l'informatique, qui a déjà apporté beaucoup, peut contribuer à de nouveaux progrès.....</i>	33
	2. <i>La distinction des circuits entre primo-demandeurs et renouvellement de bourse devrait alléger la tâche et améliorer le service rendu à l'utilisateur.....</i>	34
	3. <i>Un calendrier de dépôt des demandes de bourse plus contraignant est nécessaire à la qualité de l'instruction.....</i>	35
IV.	LES BOURSES DOIVENT, MIEUX QU'AUJOURD'HUI, INTÉGRER LA PRÉOCCUPATION DE RÉUSSITE UNIVERSITAIRE DES BÉNÉFICIAIRES.....	36
A.	LE TAUX DE RÉUSSITE UNIVERSITAIRE DES BOURSIERS, QUI DEVRAIT ÊTRE UN INDICATEUR CENTRAL, N'EST PAS DISPONIBLE AUJOURD'HUI.....	36
	1. <i>L'indicateur n'est prévu dans la LOLF qu'à l'horizon 2009.....</i>	36
	2. <i>Les données partielles disponibles semblent encourageantes.....</i>	37
	3. <i>Un indicateur provisoire est possible et souhaitable.....</i>	37
B.	L'ASSIDUITÉ ET SON CONTRÔLE DOIVENT DEVENIR UN DES ÉLÉMENTS DE LA RÉUSSITE DES BOURSIERS.....	37
	1. <i>Le contrôle d'assiduité n'est aujourd'hui au centre des préoccupations d'aucun des acteurs.....</i>	37
	2. <i>Le taux d'ordres de reversement pour absence aux examens est en général faible, et très inégal selon les académies.....</i>	39
	3. <i>Une politique positive liant contrôle d'assiduité et engagement autour de la réussite des boursiers est possible.....</i>	40
C.	LES BOURSES POURRAIENT ÊTRE DANS CERTAINS CAS UN SIGNAL POUR L'ORIENTATION DES ÉTUDIANTS	41
	REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	44
	NOUVELLES OBSERVATIONS DE LA MISSION	49

ANNEXES.....	50
Annexe 1 : Lettre de mission.....	52
Annexe 2 : Programme d'audit de modernisation "La gestion des bourses de l'enseignement supérieur"	56
Annexe 3 : Évolution des bourses par échelon.....	58
Annexe 4 : Le dispositif juridique, institutionnel et financier des bourses de l'enseignement supérieur	63
Annexe 5 : Exploitation de l'enquête quantitative menée auprès des CROUS	82
Annexe 6 : Détermination du quotient familial.....	95
Annexe 7 : Étude de la DEP sur l'effet d'une homogénéisation des points de charge pour les frères et sœurs d'un demandeur de bourses pour critères sociaux et d'une suppression du point pour "parent isolé"	100
Annexe 8 : Les systèmes d'information dans le dispositif des bourses de l'enseignement supérieur	105
Annexe 9 : PLF 2006 – programme 231 "Vie étudiante".....	128
Annexe 10 : Réussite scolaire des boursiers.....	135
Annexe 11 : Synthèse de la réglementation relative aux aides étudiantes et aux œuvres universitaires.....	141
Annexe 12 : Sigles et termes utilisés.....	144
Annexe 13 : Personnes rencontrées au cours de la mission	147
Annexe 14 : Plan de transformation	152

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 17 mars 2006 (cf. annexe 1), le ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche, et le ministre délégué au budget et à la modernisation de l'Etat ont demandé à l'Inspection Générale des Finances (IGF) et à l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche (IGAENR) de conduire une mission d'audit sur le système de gestion des bourses de l'enseignement supérieur.

La lettre de mission mettait l'accent sur trois questions : la qualité de la prévision budgétaire, le cadre institutionnel de gestion des bourses, et enfin les modalités du contrôle d'assiduité des boursiers.

La mission, qui a été intégrée dans la troisième vague des audits de modernisation initiés par le ministère du budget et de la modernisation de l'Etat (cf. annexe 2), s'est déroulée du 1^{er} avril au 15 juin 2006. Du fait des délais impartis, les investigations sur place ont été limitées à quatre académies : Amiens, Montpellier, Nice et Bordeaux. Ces délais n'ont pas permis non plus d'envisager de comparaisons internationales. La mission a bénéficié du concours du cabinet DELOITTE, notamment pour l'analyse des systèmes d'information concernés par la gestion des bourses de l'enseignement supérieur et pour la formalisation du plan d'actions préparatoire à la transformation.

Le cadre d'étude s'est, conformément à la lettre de mission, limité aux bourses de l'enseignement supérieur, sans aborder les autres aides directes ou indirectes qui contribuent à faciliter l'accès aux études supérieures : ce ne sont donc que 1,376 milliard d'euros de la dépense publique qui sont concernés par cette étude, au sein d'un programme budgétaire « vie étudiante » de 1,738 milliard, et d'un ensemble de quelques 3,5 milliards si l'on intègre les aides fiscales (745 millions), et les aides sociales au logement (1 milliard) ; compte non tenu des coûts de fonctionnement de l'enseignement supérieur lui-même (7,2 milliards, hors recherche).

Le présent rapport traitera successivement quatre thèmes, la mission ayant estimé nécessaire de couvrir, en sus des trois sujets de la lettre de mission, le processus d'instruction et de gestion des bourses, où des simplifications importantes sont possibles:

- la prévision budgétaire des crédits de bourses et la gestion des dotations ;
- le cadre institutionnel et financier du système de gestion des bourses ;
- le processus d'instruction et d'attribution des bourses ;
- la contribution des bourses à la réussite universitaire de leurs bénéficiaires, notamment par le biais du contrôle d'assiduité.

I. LE CADRE BUDGÉTAIRE EST INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉ, EN PRÉVISION COMME EN EXÉCUTION

Du fait du décalage entre l'année universitaire et l'année budgétaire, la préparation et l'exécution du budget des bourses rencontrent une double difficulté :

- en février – juin (2006 par exemple), il faut prévoir à la fois les crédits des deuxième et troisième trimestres universitaires de l'année 2006-2007, (dont les effectifs de boursiers ne sont pas encore connus), mais aussi du 1^{er} trimestre de 2007-2008, dont les effectifs sont encore plus incertains ;
- vers novembre/décembre, les crédits de fin d'année budgétaire, correspondant au 1^{er} trimestre universitaire, doivent être répartis alors que les effectifs de boursiers ne sont pas encore stabilisés et que le système est déconcentré sur 28 académies.

Les difficultés rencontrées ces dernières années, correspondant soit aux surdotations de mesures nouvelles lors du plan social étudiant (1998), soit depuis 2003 aux reports de charges sur l'exercice suivant, s'expliquent partiellement par ces difficultés structurelles. Mais au-delà, l'organisation de la fonction, qu'il s'agisse des outils de la prévision ou du rôle des différents acteurs, pourrait être significativement améliorée pour réduire les incertitudes. Et des mesures d'économie possibles doivent être mises en regard des demandes de rebasage.

A. L'évolution des dotations budgétaires de 2000 à 2006

1. Des dotations stabilisées depuis le plan social étudiant

Depuis le plan social étudiant de 1998-1999 (revalorisation des bourses, création de la bourse à taux zéro) qui avait entraîné une augmentation de 20% du nombre des bénéficiaires et de 26% des crédits en cinq ans, l'effort consacré aux bourses de l'enseignement supérieur s'est stabilisé, les évolutions de barème étant à peu près en ligne avec les prévisions d'augmentation moyenne des dépenses de l'Etat.

De 2000 à 2006, la dotation en LFI (toutes catégories de bourses incluses) augmente de 12,7% en euros courants, et les crédits ouverts, après prise en compte des différents mouvements budgétaires en cours d'exécution, de 12%.

Dotations en LFI des bourses de l'enseignement supérieur

(en millions d'euros)	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	LFI 2006
Dotation en LFI *	1.190,77	1.289,45	1.297,75	1.289,69	1.308,29	1.325,81	1.342,00
Ouvertures en gestion	7,62	-33,28	18,84	-15,00	8,03	44,01	0,00
<i>Mouvements d'ordre</i>	-1,46	-3,74	0,14		7,57	7,17	
<i>Reports</i>	24,32	57,35	48,70	25,98	0,46	0,57	
<i>Annulations</i>	-15,24	-86,90	-30,00	-4,73			
<i>Blocages</i>				-36,24			
<i>Transferts</i>						35,50	
<i>Fonds de concours</i>						0,76	
Crédits ouverts	1.198,39	1.256,17	1.316,58	1.274,69	1.316,32	1.369,82	1.342,00
Reports de charge** de l'année antérieure						54,00	44,70

* Bourses d'enseignement supérieur de l'ancien chapitre 43-71 (article 10) puis de l'action 1 du P231

** Chiffres transmis par le CNOUS au Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Source : direction du budget

Les principales évolutions du champ des bourses sur cette période sont l'extension du bénéfice des bourses sur critères sociaux (BCS) aux étudiants de DESS (rentrée 2001), puis de DEA (rentrée 2003). Les barèmes ont été également réévalués année après année, généralement en ligne avec la prévision d'inflation de la construction budgétaire.

Les effectifs de bénéficiaires ont eux progressé de 10% sur la même période 2000-2006, notamment sous l'effet de l'augmentation des bourses à taux 0 (+ 20 000), qui n'ont pas de coût budgétaire direct sur le programme 231 « vie étudiante », mais entrent en ligne de compte dans les budgets de frais de fonctionnement des universités, qui intègrent une compensation partielle des exonérations de droit d'inscription, et des échelons 5 (les plus élevés, + 16 000).

Les bénéficiaires d'une bourse de l'enseignement supérieur entre 2000 et 2006

	2000/2001	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006	% 2001-2006
BCS							
Ech 0	29 984	34 299	43 789	49 157	49 986	49 948	66,58%
Ech 1	88 368	86 975	89 197	93 634	93 695	94 130	6,52%
Ech 2	49 611	49 796	49 931	50 678	50 325	51 421	3,65%
Ech 3	50 396	51 335	50 288	50 359	50 517	51 429	2,05%
Ech 4	49 745	50 453	49 492	50 278	50 895	52 792	6,13%
Ech 5	184 512	190 126	189 013	190 439	193 994	201 003	8,94%
Total BCS	452 616	462 984	471 710	484 545	489 412	500 723	10,63%
BCU*							
SP	577	676	690	713	712	740	28,25%
DEA/DESS	12 266	10 278	10 244	10 161	10 298	10 488	-14,50%
Agreg	1 696	1 613	1 620	1 600	1 565	1 528	-9,91%
Total BCU	14 539	12 567	12 554	12 474	12 575	12 756	-12,26%
BDM	497	573	617	610	757	799	60,76%
Total	467 652	476 124	484 881	497 629	502 744	514 278	9,97%

BCU : bourses sur critères universitaires

2. Le financement de la mesure d'extension des bourses sur critères sociaux au troisième cycle a été équilibré jusqu'en 2005

La DES estime que les mesures nouvelles destinées à financer l'extension des BCS au troisième cycle ont été correctement financées (à l'exception de 2001 « autofinancé » sur les crédits de la loi de finances), générant un excédent relatif jusqu'en 2004 inclus, résorbé sur les exercices 2005/2006.

Le tableau ci-après détaille l'équilibre entre les dotations budgétaires et la dépense réelle de 2001 à 2006 des BCS de troisième cycle:

Impact financier des mesures nouvelles

Année	Mesures nouvelles (M€)	Coût réel (M€)	Différence (M€)
2001	0	6,480	-6,480
2002	18,600	19,936	-1,336
2003	24,574	23,574	+1,000
2004	37,140	31,769	+5,371
2005	37,656	40,076	-2,420
2006	38,575	45,102*	-6,527
TOTAL			-10,392

* estimation

Source : DES

Un rebasage de 6,5 M€ serait donc aujourd'hui nécessaire à ce titre.

Outre la question du financement, le cumul de logiques introduit par la coexistence des BCU et des BCS en troisième cycle – les premières sont basées sur des critères sociaux et universitaires, les deuxièmes sur les seuls critères sociaux- pose problème. Même si ce n'est pas général, il semble que certains établissements excluent du bénéfice des BCU les étudiants déjà titulaires d'une BCS de niveau 5¹ qui auraient pu y prétendre, ce qui est contraire aux orientations données par la DES. La forte augmentation des BCS en troisième cycle (de 12254 en 2003/2004 à 18 179 en 2005/2006, soit + 48 %), et l'accroissement de la part des niveaux 5 (35 % en 2001/2002 lors de l'ouverture aux DESS, 40 % en 2005/2006 sur l'ensemble DESS/DEA) pourrait s'expliquer ainsi, mais le pourcentage de niveau 5 atteint en 2005/2006 n'est pas différent de la moyenne pour l'ensemble des BCS (cf. tableaux détaillés en annexe 3).

La coexistence des deux logiques étant peu convaincante, la mission propose de consolider les crédits des BCU (40,8 M€) et des BCS de troisième cycle (45,1 M€) sur les seules BCU, les critères universitaires paraissant devoir dominer pour les études de troisième cycle. Cette consolidation permettrait de plus de renforcer, à l'intérieur d'une enveloppe limitative, l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur pour la répartition par filière des BCU.

B. La prévision budgétaire ne mobilise pas tous les acteurs et indicateurs pertinents

Le système de prévision budgétaire actuel est uniquement national pour ce qui est des acteurs concernés, et se base sur une partie seulement des données disponibles.

En décembre, la direction des études et de la prévision (DEP) fait remonter une extraction du fichier AGLAE (Automatisation de la Gestion du Logement et de l'Aide à l'Etudiant) des boursiers de la nouvelle année universitaire (aujourd'hui des 28 rectorats, demain avec AGLAE V3 de la base nationale, ce qui permettra de raccourcir les délais). La base du nombre et de la structure des boursiers, après correction du biais dû au caractère incomplet du fichier (certains dossiers tardifs ne sont pas encore présents), est appliquée, pour le premier trimestre universitaire, à la prévision du nombre d'étudiants pour la rentrée future. Puis les hypothèses de la DES en matière de barème de revenus sont appliquées à cette base pour prévoir la dotation budgétaire.

A la demande de la DES, la DEP simule aussi sur cette même base les réformes de structure des bourses envisagées : par exemple en 2006 la fusion des points de distance à partir de 30 km, ou la création d'échelons complémentaires de bourses.

Ce dispositif présente deux insuffisances :

- il n'intègre pas les données relatives à la campagne de bourses en cours d'instruction dans les CROUS (qui correspond au dernier trimestre de l'année civile en cours, et aux deux premiers trimestres de l'année N+1). Or, au vu du calendrier d'instruction, il serait possible d'utiliser le chiffre des dossiers déposés au 30 avril² pour valider la prévision du nombre de boursiers, et le chiffre des notifications conditionnelles (par exemple au 30 juin) pour estimer le taux de transformation des demandes et les modifications de structure. Certes, ces deux chiffres sont imparfaits : le nombre de dossiers déposés au 30 avril est sujet aux changements de comportement des demandeurs, les notifications conditionnelles sont elles-mêmes conditionnées par les inscriptions effectives à la rentrée. Cependant, selon les données communiquées à la mission, il semble que ces deux données sont suffisamment stables dans le temps pour être exploitées. Il serait nécessaire que la DEP valide ce dernier point.

- l'exploitation de la prévision ne réunit pas les acteurs concernés. La seule transmission des prévisions de la DEP à la DES se fait par écrit, et il n'existe pas de réunion d'explicitation de ces prévisions, avec la DES et le CNOUS. Il n'existe pas non plus de réunion de travail ex-post pour analyser les écarts entre prévision et réalisation.

¹ En 2005-2006, une BCS de niveau 5 s'élève à 3607 € par an, une BCU à 3895 €.

² Cette donnée pourrait ensuite être réévaluée au cours de la campagne de bourses pour affiner la prévision.

C. L'exécution budgétaire très contrainte aujourd'hui, souffre d'une méthodologie insuffisamment rigoureuse

1. Une exécution budgétaire de plus en plus contrainte

La délégation par la DES des crédits aux rectorats se fait en quatre séquences : une délégation anticipée en décembre pour permettre de payer les mensualités de janvier, une délégation en janvier couvrant les besoins du premier semestre civil, une délégation en juin couvrant les besoins des quatrièmes termes de bourse et du début du premier trimestre de la nouvelle année universitaire, et un ajustement en novembre pour optimiser la fin de gestion. Les trois premières délégations sont basées sur l'exécution de l'année précédente ajustée aux évolutions éventuelles de barème, la dernière délégation, qui est la plus délicate vu le moment où elle intervient – et dont la méthodologie est aujourd'hui insuffisante pour fiabiliser les remontées d'information, cf. I.C.2. -, s'effectue sur la base d'une enquête auprès des CROUS, et d'un avis du CNOUS sur ces remontées.

On constate depuis la fin de gestion 2003 un montant de crédits sans emploi très faible, rapporté au montant des dotations :

Montant des crédits sans emploi et des délégations de crédit

	Fin de gestion 2003	Fin de gestion 2004	Fin de gestion 2005
Montant des crédits sans emploi - Toutes académies confondues	107 343, 08 €	297 301, 07 €	2 420, 03 €
Montant des délégations de crédits	n.c.	n.c.	1 350,2 millions €*

* bourses seules, hors autres dépenses notamment carte Imagine'R.

Source : questionnaire CNOUS

La faiblesse des crédits sans emploi témoigne d'une nette amélioration de la répartition entre académies, mais aussi d'une insuffisance générale de crédits, qui se matérialise par des reports de charge.

2. Les chiffres de report de charges diffèrent selon les sources & méthodes de calcul, ce qui traduit une maîtrise insuffisante

Le report de charges de 2005 sur 2006 (44,7 millions €, soit 3,33 % de la dotation), lorsqu'on examine les seules données comptables, semble se décomposer en deux éléments :

- d'une part une insuffisance de crédits constatée à la fin de l'exercice budgétaire (faute de crédits, 5 681 millions € de bourses n'ont pas été versées) ;
- d'autre part un report de charges de l'année n sur l'année n+1 correspondant au montant précédent, plus les validations³ tardives de dossiers (dossiers payés après le 1^{er} janvier 2006 car non validés fin 2005).

	Dépense effective	Dépense théorique	Ecart
Décembre 2005*	378 999 612,00 €	384 681 573,00 €	- 5 681 961,00 €
Janvier 2006**	187 161 711,00 €	142 452 227,00 €	44 709 484,00 €

Source : questionnaire CNOUS

*Les montants de décembre 2005 correspondent au calcul du 1^{er} trimestre (soit 3 mois).

** Les montants de janvier 2006 représentent la seule dépense du mois de janvier (soit 1 mois).

³ Pour être validé par le CROUS, le dossier doit comprendre, outre les données qui ont permis la notification conditionnelle (revenus et points de charge), le certificat d'inscription dans le supérieur et le RIB pour les BCS, et l'inscription sur la liste des bénéficiaires pour les BCU.

Ce calcul a été effectué par le CNOUS en comparant la dépense effective avec une dépense théorique : la dépense effective correspond au suivi des paiements ; la dépense théorique étant égale au produit du nombre de boursiers présents dans Aglaé, à une date donnée, avec le montant théorique dû à chaque boursier. La différence exprime donc le décalage entre bourses dues et paiements effectifs : les 44,7 M€ correspondent bien au report comptable de charges dues en 2005 sur l'exercice 2006.

Mais il n'est en fait pas possible de distinguer réellement dans ces reports entre dossiers non payés, car non validés avant janvier (ou validés seulement après le dernier tour de paiement de décembre), et dossiers non payés en raison d'une insuffisance de crédits. En effet, la mission IGF/IGAENR a constaté dans les académies qu'elle a visitées que les demandes de crédits des CROUS en fin d'exercice ne sont pas faites sur des bases homogènes : certains CROUS effectuent une prévision basée sur tous les dossiers (BCS et BCU) qu'ils seront en mesure de payer si les crédits nécessaires sont intégralement délégués, d'autres anticipent les insuffisances de crédits, et ne demandent que ce dont ils auront besoin une fois les consignes orales de reports de charge données par la DES (non paiement des BCU notamment avant janvier) appliquées. De plus, la capacité des CROUS à évaluer en novembre le nombre de dossiers tardifs qu'ils recevront et seront en mesure effective de payer d'ici à la fin de l'année n'est pas homogène.

Les remontées des CROUS, à qui le CNOUS a demandé d'évaluer les crédits qu'ils auraient été en mesure d'utiliser si les délégations avaient été suffisantes, indiquent pour leur part un montant de report de charges en fin de gestion 2005 de 33,9 millions d'euros :

Reports de charges	Fin de gestion 2003	Fin de gestion 2004	Fin de gestion 2005
Toutes académies confondues	19 387 464, 00 €	38 341 732, 00 €	33 946 358, 72 €

Source : questionnaire CNOUS

Les reports ainsi évalués sont relativement concentrés : en fin de gestion 2005, 5 académies représentent 55,81% des reports de charges, selon les remontées des CROUS. Les différences du ratio reports de charge/délégations de crédits illustrent l'absence d'homogénéité dans les méthodes et la qualité de la prévision :

Fin de gestion 2005	Montant des reports de charges	En % du montant total des reports de charges	Poids des reports de charge 2005 / Délégations de crédits 2005
PARIS	7 158 066,80 €	21,09%	6,67%
VERSAILLES	5 117 436,68 €	15,08%	8,07%
MONTPELLIER	2 885 784,67 €	8,50%	4,20%
TOULOUSE	2 092 557,00 €	6,16%	2,86%
CRETEIL	1 691 290,01 €	4,98%	2,14%
Autres académies	15 001 223,56 €	44,19%	1,56%
Total	33 946 358,72 €	100%	2,51%

Source : questionnaire CNOUS

La mission IGF/IGAENR n'est cependant pas en mesure de valider le chiffre de 33,9 millions comme représentatif des reports de charge à fin 2005 dus à l'insuffisance des crédits ; les éléments donnés par le CNOUS sur l'uniformité de la méthode aboutissant à ce chiffre n'apparaissent pas suffisants à cet égard, même si l'ordre de grandeur paraît vraisemblable. Il est donc très nécessaire que cette phase d'évaluation des besoins de fin d'exercice budgétaire soit basée sur une méthodologie uniforme et plus rigoureuse, le CNOUS étant le mieux à même d'assurer cette cohérence.

La DES a pour sa part demandé un rebasage de 16 millions d'euros en LFI 2007, décrits comme une première étape, sans que les méthodes de calcul de cette demande soient plus affinées.

3. Une méthodologie rigoureuse associant les CROUS permettrait de chiffrer exactement les reports éventuels dès 2006

Dans le processus actuel, les CROUS n'interviennent que de façon très tardive, en fin d'année universitaire, pour ajuster le dernier versement. Or, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, les CROUS disposent d'informations qui devraient permettre de nourrir le processus budgétaire :

- les CROUS suivent les dépôts de dossier⁴ et peuvent travailler sur les taux de conversion dossiers déposés – notifications conditionnelles positives - bourses attribuées ;
- une partie des boursiers d'une année universitaire le reste l'année suivant, leur situation pouvant en partie se modifier ;
- les CROUS peuvent développer un travail avec les académies sur les flux de nouveaux entrants. A cet effet, il serait intéressant de regarder la relation boursier dans le second degré (en terminale) – boursier dans le supérieur.

Responsabiliser les CROUS dans un processus pris très en amont de prévisions budgétaires, dans le cadre d'un travail collectif animé par le CNOUS aurait deux avantages :

- disposer ainsi d'une information complémentaire de celle provenant des prévisions nationales et enrichir l'une par l'autre ;
- améliorer la qualité des demandes de crédits formulées par les CROUS en fin d'exercice et tendre ainsi à une meilleure appréciation des charges réelles d'une année budgétaire et des éventuels reports de charge.

Ce travail devrait être engagé dès maintenant et de façon urgente pour fiabiliser les prévisions relatives à la fin de l'exercice 2006.

D. Les économies budgétaires possibles

Plusieurs mesures d'économies budgétaires seraient susceptibles de diminuer, toutes choses égales par ailleurs, ce besoin de rebasage. Le passage au quotient familial comme base des revenus du droit à bourse (cf. III.C.2) générera aussi, s'il est retenu, un changement structurel permettant éventuellement de réaligner la prévision avec les crédits ouverts.

1. Le cumul passeport de mobilité / quatrième terme de bourses

Les étudiants des DOM/TOM, qui ne peuvent rentrer chez eux pendant les vacances d'été, bénéficient d'un quatrième trimestre de bourse afin d'aider à leur subsistance pendant cette période. Cette décision concerne aussi les étudiants dont les parents ou le tuteur légal réside à l'étranger (sauf pays européen ou du bassin méditerranéen), les étudiants pupilles de l'Etat, orphelins, réfugiés ou anciennement de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) sans solution d'accueil pendant les vacances. Le coût de ce quatrième terme est évalué à 13 millions d'euros dans le budget 2006.

Par décret du 18 février 2004, un « passeport mobilité » a été créé au bénéfice des étudiants et stagiaires des DOM/ TOM, qui consiste en la prise en charge d'un voyage annuel aller-retour entre la métropole et le département ou territoire de résidence des parents. Le budget 2006 de ce passeport mobilité (toutes catégories de bénéficiaires) est de 14,8 M€, pour un coût moyen individuel de 937€ par bénéficiaire.

⁴ Le dossier déposé correspond au dossier d'abord saisi sur Internet par le demandeur, puis édité sous forme papier par le CROUS, complété par le demandeur avec pièces justificatives. C'est la saisie sur Internet qui doit en théorie être effectuée avant le 30 avril.

L'article 3 de ce décret prévoit explicitement que ce passeport mobilité « est cumulable avec les autres aides nationales et locales, et notamment les allocations servies à titre de bourse durant les vacances universitaires ».

Ce cumul d'avantages est clairement contradictoire, puisque le maintien du quatrième terme de bourse est fondé sur l'impossibilité financière de rejoindre le domicile familial pour les étudiants des DOM/TOM, et que le passeport mobilité est fait pour permettre ce retour grâce à une aide de la collectivité.

Pour rétablir l'équité avec les autres boursiers, la mission propose donc de supprimer cette possibilité de cumul, ce qui devrait générer une économie de l'ordre de 10 M€. La gestion du passeport mobilité étant, pour les étudiants, déléguée aux œuvres universitaires, le contrôle du non cumul ne paraît pas poser de problèmes d'organisation.

2. Le contrôle d'assiduité

Un réel contrôle de l'assiduité aux examens (cf. IV.A.) devrait conduire à un taux d'ordres de versements nettement plus significatif que celui constaté aujourd'hui. L'extrapolation des bonnes pratiques constatées par la mission à Montpellier pour une partie des établissements de l'académie devrait générer à terme des versements de l'ordre de 20 M€⁵, en supposant une généralisation à tous les établissements et toutes les académies, même s'il est difficile d'une part d'anticiper les effets dissuasifs d'une telle mesure, et d'autre part le délai de montée en charge.

3. L'instauration de dates limites plus contraignantes

La circulaire annuelle prévoit, depuis de nombreuses années, une campagne de dépôt des dossiers entre le 15 janvier et le 30 avril pour les bourses de la rentrée universitaire suivante. Ces dates très anticipées par rapport à la rentrée universitaire sont indispensables pour gérer en parallèle les attributions de logements dans le cadre du dossier social étudiant, et pour laisser un temps suffisant à l'instruction des demandes par le CROUS. Notamment pour les primo-demandeurs, il est également important d'avoir une notification conditionnelle anticipée du droit à bourse pour organiser leurs futures vies d'étudiants.

Jusqu'en 2001, ce système était très rigide, un dépôt de demande au-delà du 30 avril étant impossible sauf justification d'un changement de situation individuelle. En 2001, sans que ceci soit explicité dans la circulaire, le directeur de l'enseignement supérieur a demandé aux CROUS d'accepter les demandes au-delà du 30 avril, sans que cette acceptation soit vraiment encadrée ni dans le temps, ni dans ses motifs. Ceci a conduit à la situation floue d'aujourd'hui où :

- le site internet de dépôt des demandes de bourses est fermé officiellement le 1^{er} mai, pour être réouvert officieusement huit jours plus tard ;
- les règles d'acceptation des dossiers tardifs varient selon les CROUS : justification écrite ou non, limitation du délai à la rentrée universitaire ou aucune limitation réelle.

Cette situation est doublement pénalisante : pour les boursiers eux-mêmes, elle n'incite pas à la responsabilisation, ce qui est dommageable dans un contexte éducatif (ainsi, on voit des demandeurs déjà boursiers l'année antérieure ne déposer leur dossier qu'à la rentrée universitaire, voire au-delà) ; pour le système des aides, elle est source de nombreuses incertitudes de gestion (nombre définitif des boursiers, paiements de fin d'année pour les dossiers tardifs, clôture de la période d'instruction, fiabilité des statistiques de prévision budgétaire).

⁵ Le taux effectif de recouvrement à espérer est lié au transfert de la gestion des crédits de bourse aux CROUS, les rectorats étant aujourd'hui peu performants.

Pour remédier à cette situation, la mission préconise⁶, de façon différenciée entre primo-demandeurs et renouvellement de bourses (cf. III.D.2.), un système liant calendrier de paiement et respect des échéances : les CROUS, comme certains le pratiquent déjà, s'engagent sur un délai de paiement du premier terme à mi-octobre au plus tard si les délais sont respectés. A contrario, en cas de dépôt tardif, le paiement de la bourse est lui aussi plus tardif. Et au-delà de dates à définir, sauf situation individuelle justifiée, il n'y a plus de paiements rétroactifs (par exemple après l'inscription universitaire), puis perte du droit à bourse (par exemple après le 31 décembre).

Ces règles plus contraignantes devraient avoir un double effet :

- limiter le nombre de dossiers tardifs, ce qui améliorera par contrecoup la capacité de prévision budgétaire, aussi bien pour la loi de finances que pour la répartition des crédits de fin d'exercice (et l'indicateur LOLF du pourcentage de boursiers payés avant le 31 décembre) ;
- économiser les crédits correspondant aujourd'hui aux dossiers tardifs non justifiés. Cette économie, liée aux changements de comportement induits par les nouvelles règles, n'est pas chiffrable ex ante, mais il sera possible d'en suivre les effets par un tableau de bord national.

4. La compensation de la distance résidence – lieu d'études

Le système des bourses compense de façon générale les surcoûts générés par la distance entre la résidence familiale et le lieu d'études par des « points de charge » : 2 points entre 30 et 249 km, 3 points à partir de 250 km.

Des compléments de bourse sont par ailleurs attribués au titre de frais de transport spécifiques :

- étudiant inscrit dans un établissement de France continentale et dont la résidence familiale est en Corse, ou situation inverse (270 € par an) ;
- étudiant dont la famille réside en Guyane et qui suit des études aux Antilles, ou situation inverse (612 € par an) ;
- étudiant des académies de Créteil, Paris et Versailles (153 € par an).

Si les deux premières situations sont compréhensibles du fait des modes de transport nécessaires (bateau ou avion dans le premier cas, avion dans le deuxième cas), le complément versé aux boursiers des trois académies d'Ile de France paraît moins justifié, d'autant qu'il se cumule avec le bénéfice de la carte Imagine'R, qui donne accès à l'ensemble des transports en commun pour un coût modique (276,5 € par an pour deux zones), grâce à des subventions du STIF⁷, de la Région Ile de France et des départements. Les étudiants boursiers d'Ile de France bénéficient donc aujourd'hui d'un double système d'aide, l'un général, l'autre spécifique.

Une étude de l'Observatoire de la Vie Etudiante (OVE)⁸ s'est penchée sur les modes de transport des étudiants, la durée des trajets et les coûts induits. Cette enquête indique un coût moyen de frais de transport (tous modes confondus et toutes finalités, études ou autres) de 82 € par mois (2003). Les coûts de transport moyens des étudiants parisiens sont inférieurs à cette moyenne, (73 €) et égaux à cette moyenne en petite et grande couronne (83 €). A contrario, ce sont les étudiants des villes moyennes (90 €) et des petites villes (92 €) qui ont le budget transport le plus important, du fait d'un recours plus fréquent à la voiture comme mode de transport.

Le complément de bourse « Ile de France » paraît donc particulièrement infondé, sauf à considérer qu'il « indemnise » un temps de transport en moyenne plus élevé (44 minutes à Paris, 46 en banlieue, contre 23 dans les villes moyennes et 20 dans les petites villes), ce qui ne correspond pas aux objectifs des bourses.

⁶ Un des deux membres de l'IGAENR participant à la mission est réservé sur ce point.

⁷ Les financements de l'Etat, 11,4 M€ sur le budget de l'Education Nationale, ont été transférés en 2006 au STIF dans le cadre de la régionalisation de sa gestion.

⁸ OVE Infos n° 10, mars 2005.

La mission propose donc de supprimer le complément transport des bourses en Ile de France, ce qui générerait une économie de 12 millions d'euros (base 2006), toutes choses égales par ailleurs. Plus généralement, si les propositions de simplification des conditions d'attribution des bourses de la mission sont suivies (cf. III.C.), une refonte de la compensation de l'éloignement entre domicile et lieu d'études devrait être envisagée, basée sur les données objectives de l'OVE⁹.

II. LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL EST INCERTAIN ET IMPRÉCIS

A part les élargissements de champ évoqués ci-dessus, le système institutionnel et juridique des bourses a peu évolué (cf. annexe 4). Le principal changement, décidé en 1993, a été de confier l'instruction des dossiers de demandes de bourses aux CROUS, afin d'unifier le dossier social étudiant dans une logique de guichet unique. Mais ce transfert est resté inachevé, et les bases juridiques n'ont accompagné ni l'évolution des modes de gestion, ni l'extension du système des bourses.

A. Le droit des bourses de l'enseignement supérieur, imprécis et régi par une simple circulaire, est appliqué de façon hétérogène d'une académie à l'autre

1. Le niveau juridique des textes encadrant le droit des bourses apparaît inadéquat

La mission IGF/IGAEN de 1996¹⁰ notait déjà que « le droit des bourses actuellement appliqué repose sur un fondement juridique très incertain ». Il relève en effet d'une accumulation de textes anciens de niveau infra-législatifs¹¹, principalement le décret du 9 janvier 1925 relatif à l'attribution des bourses aux étudiants et élèves des établissements d'enseignement supérieur qui définit les types d'études ouvrant droit à bourse et la procédure d'obtention.

Le droit des bourses à proprement parler, c'est-à-dire la définition des conditions d'attribution et la fixation du taux des bourses, relève quant à lui de textes de niveau inférieur. Ce sont des circulaires du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui fixent les conditions d'éligibilité ainsi que les critères d'attribution des bourses¹²; des arrêtés fixant chaque année les plafonds de ressources à prendre en compte ainsi que les taux de bourse.

La mission considère que ce dispositif juridique n'est pas adapté et qu'il gagnerait à être actualisé, afin de distinguer (à l'instar du dispositif des bourses de l'enseignement secondaire) :

- d'une part l'établissement d'un « droit à bourse », qui devrait figurer dans un texte de niveau législatif ;
- de l'autre, les dispositions relatives à l'organisation du système (principes, critères d'attribution des bourses et autorités compétentes) qui relèvent du niveau décretaal ;
- enfin, la gestion et l'organisation des services instructeurs, qu'une circulaire pourrait préciser (ce qui est nécessaire au vu des interprétations divergentes de la réglementation constatées par la mission, cf. *infra*).

⁹ Selon l'étude, le budget transport est de 72€ en moyenne lorsque les parents habitent à moins de 101 km, 88€ lorsque cette distance est comprise entre 101 et 300 km, et 103€ lorsqu'elle dépasse 300 km.

¹⁰ Mission d'enquête sur les conditions de gestion des bourses de l'enseignement supérieur dirigée par M. Bousquet, inspecteur général de l'administration nationale et M. Wahl, inspecteur des finances, en janvier 1997.

¹¹ A l'exception de deux textes codifiés dans le Code de l'éducation aux articles L.821-2 et 3, étendant le champ des bourses du supérieur aux élèves de l'enseignement privé et L.821-4 relatifs aux bourses des élèves préparant le concours de l'ENA.

¹² Circulaire n°2006-075 du 21 avril 2006 relative aux bourses sur critères universitaires, circulaire n°2006-059 du 31 mars 2006 relative aux modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux, pour les deux principaux types de bourses.

2. L'application du droit des bourses n'est pas uniforme d'une académie à l'autre en raison des imprécisions de la réglementation

Les conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux sont fixées par la circulaire n°2006-059 du 31 mars 2006. La détermination du taux de bourse applicable aux étudiants éligibles fait intervenir deux critères :

- le revenu brut global (RBG) des parents (ou de l'étudiant s'il est indépendant fiscalement) ;
- le nombre de « points de charge » supporté par la famille (des points sont attribués en fonction du nombre d'autres enfants à charge, avec une distinction selon que les enfants poursuivent ou non des études supérieures, et du statut de parent isolé) et par l'étudiant (en fonction de la distance entre le domicile parental et le lieu d'études, du handicap de l'incapacité, du statut de pupille de la nation, du statut matrimonial et du nombre d'enfants à charge).

La vérification à laquelle a procédé la mission a mis en évidence le fait que la détermination des conditions d'attribution des BCS n'était pas identique d'une académie à l'autre, principalement sur trois points : le calcul du RBG en cas de concubinage des parents du boursiers ; l'attribution du point de parent isolé en cas de concubinage ; le calcul du nombre de points de charge liés au nombre de frères et sœurs dans le supérieur (cf. annexe 4).

L'existence de pratiques divergentes d'une académie à l'autre s'explique par deux facteurs : l'imprécision de la circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux¹³; et l'absence d'encadrement juridique des pratiques des CROUS par la Direction de l'enseignement supérieur.

B. Le transfert des compétences d'instruction au réseau des œuvres reste fondé sur des dispositions transitoires et partielles

Les CROUS assurent depuis 1996 l'instruction des dossiers pour le compte des recteurs, ordonnateurs secondaires des dépenses de bourse. Cette situation ne correspond que partiellement au projet initial de la Direction générale des enseignements supérieurs (DGES) de l'époque, qui avait pour objectif de transférer aux CROUS non seulement l'instruction des dossiers mais aussi la gestion des crédits de bourses d'enseignement supérieur.

Compte tenu de l'impossibilité de procéder à des délégations de signature au profit de directeurs d'établissement public (conformément à la circulaire du premier ministre en date du 1^{er} décembre 1994 rappelant un avis du Conseil d'Etat sur ce sujet), la DGES avait prévu d'ériger les directeurs de CROUS – parallèlement à leur fonction dans l'établissement public- en chef de service déconcentré de l'Etat sur le seul sujet des bourses, placés pour cette fonction sous l'autorité du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Un projet de décret donnant compétence aux directeurs de CROUS en matière d'attribution des bourses d'enseignement supérieur en lieu et place des recteurs avait été élaboré à cette fin.

Ce projet de décret n'ayant cependant jamais vu le jour (cf. II.D.1.), le transfert de compétence aux CROUS s'est dans les faits limité à l'instruction des dossiers et surtout n'a pas trouvé de traduction juridique. Ni les textes relatifs aux bourses du supérieur, ni le décret de 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires¹⁴ ne mentionnent l'intervention des CROUS dans le dispositif.

¹³ Sur les trois points cités, la circulaire n°2006-059 du 31 mars 2006 n'a pas modifié la circulaire n°2004-122 du 21 juillet 2004, qui avait servi de base à l'instruction des dossiers vérifiés par la mission.

¹⁴ Décret n°87-155 du 5 mars 1987.

Les relations entre les CROUS et les rectorats restent donc régies à ce jour par les conventions provisoires conclues lors du transfert de l'instruction en 1995/1996, qui portaient essentiellement sur les transferts de personnel des services instructeurs. Les compétences budgétaires, juridiques et comptables continuent à relever des services de l'Etat, les CROUS instruisant et liquidant les demandes de bourse, pour le compte des recteurs, ordonnateurs secondaires, sans que les rôles respectifs ne soient définis autrement que par la pratique.

C. L'ambiguïté du rôle des différents acteurs nuit à l'efficacité du dispositif

Au niveau national et bien que dépourvu d'attributions officielles, le CNOUS est de fait impliqué dans le pilotage des bourses de l'enseignement supérieur : par l'animation du réseau des CROUS, par l'élaboration et la diffusion de tableaux de bord, et par sa participation, à la demande de la DES, à la répartition budgétaire de fin d'année (cf. I.C.). L'ambiguïté actuelle du positionnement du CNOUS, qui sans avoir d'attributions officielles, ni de par le décret de 1987, ni de par le contrat d'objectifs qui le lie au ministère de l'Education nationale, est néanmoins sollicité par la DES, est illustratif de l'insuffisance de pilotage du dispositif des bourses, qu'il s'agisse de la prévision budgétaire, de la politique de contrôle, de l'évolution des conditions d'attribution des bourses ou de l'organisation du contrôle d'assiduité.

Au niveau local, les CROUS ne se sentent en charge que de l'instruction et de la rapidité de paiement des bourses, qui sont les seules fonctions qui leur ont été déléguées. Les rectorats, à de rares exceptions près (Créteil par exemple) ne sont impliqués ni dans la performance de la gestion, ni dans le contrôle de régularité, ni dans l'organisation du contrôle d'assiduité, leur seule participation active étant l'exploitation de la base AGLAE jusqu'à cette année, et de la chaîne informatisée de mandatement. L'implication des universités, au stade de l'inscription et du contrôle d'assiduité, est éminemment variable, allant d'une absence totale de participation, à des situations où le service de scolarité contribue au processus de validation des bourses et au contrôle d'assiduité.

Au total, et malgré une dépense publique de 1,3 milliard d'euros, l'impression d'ensemble est d'une politique publique non pilotée, ni dans ses objectifs excepté pour ce qui est de la proportion de boursiers et des délais de paiement, ni dans son organisation fonctionnelle et pratique.

D. La mission recommande de modifier le dispositif institutionnel pour asseoir la compétence du réseau des œuvres en matière de gestion des bourses du supérieur

1. Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres est préférable aux autres solutions envisageables

Le maintien des rectorats comme ordonnateurs des crédits de bourse n'apparaît pas de nature à apporter une réponse satisfaisante aux dysfonctionnements relevés par la mission. Un retour à la situation antérieure à 1996, où les rectorats étaient instructeurs de bourses, n'est ni souhaitable (car elle ne permet pas l'unicité du dossier social étudiant) ni facilement praticable (problèmes de transferts de personnel). Un encadrement plus strict du rôle des différents acteurs serait certes envisageable : précision réglementaire du rôle des CROUS instructeurs, nouvelles conventions entre les CROUS et les rectorats, instructions données par la DES aux recteurs sur leur rôle vis à vis des bourses, passage à un BOP académique (afin d'impliquer les rectorats dans la prévision budgétaire). Mais la mission estime que ces aménagements à la marge ne sont de nature ni à améliorer la productivité d'ensemble, ni à clarifier suffisamment les responsabilités respectives.

Les recteurs, même s'ils ne sont plus à l'avenir ordonnateurs secondaires, doivent néanmoins conserver une responsabilité d'impulsion, par leur double fonction de chancelier des universités et de président du conseil d'administration du CROUS, et appuyer les directeurs du CROUS dans toutes les interfaces avec les établissements d'enseignement supérieur.

Pour transférer la fonction d'ordonnateur vers les CROUS, deux schémas sont en théorie imaginables : le premier maintiendrait les crédits de bourse dans le périmètre des dépenses exécutées par l'Etat, le second transférant les crédits aux œuvres universitaires.

Le premier schéma doit être écarté pour des raisons d'organisation de la comptabilité publique. Comme il a été indiqué plus haut, il n'est pas possible à un directeur d'établissement public d'être en qualité d'ordonnateur secondaire de dépenses de l'Etat puisque « *il est de la nature même des délégations de signature de ne pouvoir être données qu'à un agent placé sous l'autorité hiérarchique du délégant* » et que dès lors, « *le directeur d'un établissement public de l'Etat, placé sous la tutelle d'un ministre mais ne relevant pas de son pouvoir hiérarchique et responsable d'un organisme auquel s'applique un principe d'autonomie, ne saurait recevoir délégation pour signer des actes administratifs qui relèvent de la compétence du ministre, même lorsqu'il s'agit d'actes de gestion* » (circulaire n°4.146/SG du premier ministre en date du 1^{er} décembre 1994).

Il avait été imaginé en 1997 de contourner cet obstacle en nommant les directeurs de CROUS chefs de services déconcentrés de l'Etat, ce dédoublement fonctionnel permettant aux directeurs de CROUS de recevoir délégation de signature du préfet et d'être ordonnateur secondaire délégué. Il pourrait alternativement être contourné par la voie législative, sur le modèle de ce que prévoit l'article L.951-3 du Code de l'éducation au profit des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics d'enseignement supérieur en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires et non titulaires de l'Etat (cf. annexe 4).

Ces solutions posent cependant des difficultés qui conduisent la mission à ne pas les retenir : elles présentent une grande complexité juridique et la responsabilité budgétaire d'un directeur d'établissement public autonome, resterait en tout état de cause à définir.

Ni le statu quo, ni le dédoublement fonctionnel des directeurs de CROUS n'étant viables, la mission recommande donc de confier l'ensemble de la gestion des bourses de l'enseignement supérieur au réseau des œuvres universitaires et scolaires par délégation des crédits à leur bénéficiaire. Ce nouveau schéma financier revient à transférer :

- la fonction d'ordonnateur des recteurs aux directeurs de CROUS ;
- la fonction de comptable des trésoriers payeurs généraux aux agents comptables des CROUS.

Le schéma budgétaire du programme 231 « Vie étudiante » s'en trouverait aussi modifié, puisque si les crédits de bourse resteraient des dépenses d'intervention (titre VI, transferts aux ménages), la DES deviendrait responsable d'unité opérationnelle (UO) à la place des recteurs, afin de verser les crédits au réseau des œuvres.

2. Le schéma privilégié par la mission consiste à faire transiter les crédits par le CNOUS

Le transfert au réseau des œuvres peut être envisagé selon deux options, qui se distinguent par le rôle conféré au CNOUS.

La première option envisageable consiste à prévoir le versement des crédits directement aux CROUS par la DES. Le schéma financier serait le suivant :

- la DES, responsable d'UO pour le BOP national, aurait, comme aujourd'hui, à répartir les crédits entre les académies ; au lieu de procéder à des délégations de crédits au profit des recteurs, elle répartirait les crédits entre les CROUS ;
- les directeurs de CROUS seraient ordonnateurs des dépenses de bourses et les agents comptables des CROUS, payeurs ; les CROUS restant, comme aujourd'hui, opérateurs du programme 231 (action 1).

Une modification du décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires serait nécessaire afin d'élargir les compétences des centres régionaux en prévoyant expressément cette nouvelle mission, en vertu du principe de spécialité des établissements publics nationaux.

Cette option se heurte toutefois aux difficultés d'exécution budgétaire qu'elle risque d'engendrer. Comme on l'a vu, la gestion de fin d'exercice budgétaire suppose une répartition fine des crédits entre académies, dans un contexte mouvant de par le décalage entre l'année budgétaire et l'année universitaire. Devoir retirer une part des crédits déjà versés à un CROUS pour les réaffecter à un autre serait une mécanique complexe, s'agissant des comptes d'un établissement public et de l'Etat, et impliquerait vraisemblablement des délais peu compatibles avec l'optimisation de l'utilisation des crédits de l'exercice et des délais de paiement.

L'alternative est que les CROUS instruisent, mandatent et paient sur des financements d'Etat répartis par le CNOUS :

- comme précédemment, les directeurs de CROUS seraient ordonnateurs et les agents comptables des CROUS, comptables ;
- en revanche la DES ne répartirait plus les crédits entre les CROUS mais verserait globalement au CNOUS les crédits, ce dernier en assurant la répartition entre les CROUS, à l'image de ce qui existe déjà aujourd'hui sur les subventions pour charges de service public versées par l'Etat au réseau des œuvres.

Cette solution, qui est celle préconisée par la mission, a deux avantages : elle permet une gestion budgétaire souple et donc optimisée de fin d'exercice (il est possible à un CROUS de faire directement une avance à un autre CROUS, régularisée comptablement a posteriori), et elle affirme le rôle du CNOUS comme pilote du dispositif, par délégation et sous tutelle du ministère de l'Education.

3. Le transfert au réseau des œuvres suppose de définir le rôle du CNOUS et l'encadrement du dispositif

Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres suppose, on l'a dit, de modifier le décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires afin de mentionner explicitement, au titre des missions du CNOUS et des CROUS, la gestion des bourses de l'enseignement supérieur.

Il doit également être strictement encadré sur les plans comptable et financier afin, d'une part, d'assurer un suivi comptable transparent des crédits versés par l'Etat et, d'autre part, de ne pas fragiliser la trésorerie des CROUS.

Du point de vue comptable, un schéma permettant d'individualiser les opérations de recettes et de dépenses afférentes à la gestion des bourses doit être défini pour permettre à la fois au réseau des œuvres de rendre compte précisément à la DES de l'utilisation des crédits reçus et de préserver la trésorerie des CROUS.

Deux solutions¹⁷ sont envisageables, selon que l'on choisit de suivre les crédits de bourses selon un dispositif hors budget sur un compte d'imputation provisoire en classe 4 (le budget étant complété par un tableau de synthèse sur les opérations réalisés sur ces comptes de tiers, pour une information transparente et complète du Conseil d'administration), ou bien de les traiter comme des ressources budgétaires des CROUS figurant, de ce fait, à leur budget.

¹⁷ La procédure des ressources affectées n'étant pas ouverte, en l'état actuel de l'instruction M91, pour le suivi des crédits de bourses, et la création d'un service à comptabilité distincte apparaissant excessivement lourde au regard de la faible complexité des opérations comptables engendrées par la gestion des bourses.

La mission recommande de retenir la première solution, qui est conforme aux recommandations du groupe de travail « opérateurs de l'État » et aux termes de la circulaire relative à la préparation des budgets des établissements publics nationaux pour 2006¹⁸, compte tenu de la nature des crédits de bourses qui seraient délégués aux CROUS (crédits d'intervention de l'État ayant vocation à être reversés à des tiers, sans que le CNOUS ou les CROUS aient compétence dans la définition des conditions d'attribution des bourses). Cette solution serait également plus sécurisante pour la trésorerie des CROUS.

Il est à noter que la mention qui sera faite dans le décret du 5 mars 1987 des nouvelles missions du CNOUS et des CROUS devra être compatible avec le schéma comptable retenu (cf. annexe 4).

Du point de vue financier, la trésorerie des CROUS apparaît largement insuffisante pour faire face au paiement des bourses en cas de décalages entre la date de paiement des bourses et la date de réception des crédits ou bien en cas d'insuffisance de crédits. Le budget total du réseau des œuvres s'élève en effet à 1,03 Md€ en 2006, alors que 1,35 Md€ ont été délégués aux rectorats en 2005 pour le paiement des bourses de l'enseignement supérieur.

Le transfert de la gestion des bourses ne doit pas se traduire par une ponction sur la trésorerie des CROUS et, partant, par une dégradation de leur situation financière, ce qui suppose :

- de régler les difficultés budgétaires actuelles (cf. I.C.) ;
- de s'assurer de la bonne correspondance entre les dates de délégation de crédits au CNOUS et les dates de paiement des bourses aux étudiants ;
- de ne pas céder à la tentation d'annoncer des mesures insuffisamment ou non financées que les œuvres universitaires devraient autofinancer.

En termes opérationnels, le transfert au réseau des œuvres suppose de mettre en place un interface entre le logiciel AGLAE et l'application comptable ORION ; les investissements induits apparaissant limités (cf. annexe 4)¹⁹ et consistant essentiellement dans la formation des agents d'encadrement des CROUS. Ce transfert ne devrait pas avoir d'impact majeur, sinon en termes de responsabilité, sur la fonction d'ordonnateur des CROUS ou du CNOUS. En revanche, il devra s'accompagner d'une réflexion sur les modes de travail des agences comptables des CROUS : modalités de contrôle (préférentiellement sous une forme partenariale) et surtout gestion du recouvrement des titres de perception, dont le nombre devrait s'accroître significativement si un véritable contrôle d'assiduité se met en place (cf. IV.B.).

L'analyse de l'impact sur les CROUS du transfert de la gestion des bourses devra se faire de manière globale, au regard en particulier des gains de productivité qui pourraient être dégagés grâce à l'allègement des tâches des services instructeurs permise par la simplification du droit des bourses (cf. III.C.), et par la modernisation du processus annuel d'instruction (cf. III.D.).

L'enquête menée par la mission auprès des CROUS (cf. annexe 5) a par ailleurs montré une forte dispersion de la productivité apparente des services instructeurs, comme le résume le tableau ci-après :

¹⁸ Circulaire n°4BCJS-05-3152 relative à la préparation des budgets des établissements publics nationaux à caractère administratif (EPA), industriel et commercial (EPIC) et scientifique et technologique (EPST), ainsi que des groupements d'intérêts publics – Année 2006.

¹⁹ Ces investissements s'élèveront à moins de 10 000 euros pour par CROUS, seulement pour les CROUS ayant besoin de l'achat d'un serveur supplémentaire.

Ratio « nombre de dossiers bourse instruits par gestionnaire » & écarts de productivité

	Nb total d'ETP des DSE participant directement à l'instruction des dossiers	Nb de dossiers de bourse instruits pour 2005/2006	Nb de dossiers instruits / gestionnaire
Toutes académies	260,93	806 518,00	3 090,90
Académie ayant le ratio le plus élevé (Versailles)	7,30	49 744,00	6 814,25
Académie ayant le ratio le plus faible (Créteil)	21,20	36 654,00	1 728,96

Source : questionnaires CROUS et CNOUS

Même si ces chiffres, qui n'ont pas été l'objet de constatations sur place, doivent être considérés avec prudence, il est donc vraisemblable qu'une généralisation des meilleures pratiques d'organisation de l'instruction devrait également permettre d'accroître l'efficacité moyenne²⁰.

En termes de calendrier, compte tenu des modifications réglementaires nécessaires, des investissements informatiques à réaliser et de l'organisation de nouveaux circuits comptables, une telle réforme pourrait intervenir à compter du 1^{er} janvier 2008.

III. LE PROCESSUS D'INSTRUCTION ET D'ATTRIBUTION DES BOURSES A PROGRESSÉ, MAIS PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

A. Le processus de gestion des bourses a significativement progressé depuis dix ans

Le bilan établi en 1997 par la mission IGF/IGAEN était peu satisfaisant : «le jugement porté sur les conditions de gestion des bourses de l'enseignement supérieur par les services qui en ont la charge est, dans l'ensemble, défavorable». Cette situation s'expliquait, pour une part, du fait du transfert récent de l'instruction des demandes de bourses des rectorats aux CROUS, solution elle-même préconisée par l'IGF dès 1989 afin d'unifier le dossier social étudiant.

Après dix années, le bilan fait par la présente mission IGF/IGAENR est beaucoup plus positif, qu'il s'agisse des délais ou de la qualité de l'instruction des demandes.

1. Les délais de paiement sont meilleurs

En 1988, dans les cinq académies visitées par la mission IGF, la date de premier paiement se répartissait entre le 4 octobre et le 15 novembre, et le taux de boursiers payés avant fin décembre était compris entre 84 et 91%. Ce point des délais n'avait pas été examiné lors de la mission de 1996.

Les remontées d'information, désormais disponibles au plan national, montrent que le taux moyen de BCS payées avant fin décembre est désormais supérieur à 90 %²¹, malgré le fait que la date limite de dépôt des demandes au 30 avril ne soit plus impérative, et les difficultés créées depuis trois ans par les insuffisances de crédits en fin de gestion. La situation particulièrement dégradée du CROUS de Créteil (59% de bourses seulement payées avant la fin du 1^{er} trimestre de l'année universitaire 2003/2004) est désormais rétablie, avec l'aide du CNOUS et du rectorat.

²⁰ Le coût de l'instruction, calculé sur la base de cette enquête, est de 16€ 28 en moyenne par dossier étudié, soit 1% des crédits de bourse pour 2005.

²¹ Le taux calculé par la mission retient au dénominateur les effectifs de boursiers au 31 mars de N+1 (donc de la même année universitaire que le numérateur), contrairement au calcul de la DES qui se base jusqu'ici sur les effectifs de boursiers en N-1.

Nombre de boursiers (BCS) 2005-2006	Nombre de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/11/2005	% de boursiers payés avant le 30/11/2005	Nombre de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/12/2005	% de boursiers payés avant le 31/12/2005
448 699 (*)	369 203	82,28%	405 857	90,45%

Source : questionnaire CNOUS

(*) Source : Suivi des paiements mars 2006

L'objectif fixé dans les indicateurs du programme 231 d'un pourcentage de 95% et 98% de boursiers payés respectivement avant fin novembre et fin décembre en 2010 paraît atteignable, si les réformes proposées par ailleurs par la mission en matière de base de revenus et de circuits d'instruction (cf. ci-dessous) sont mises en œuvre.

Surtout, et c'est le plus significatif pour les bénéficiaires, le pourcentage de paiements avant fin septembre et fin octobre devient significatif. 19 académies sur 28 ont pu effectuer à la rentrée universitaire 2005 un premier tour de paiement dès septembre, le premier paiement le plus tardif (La Réunion) ayant eu lieu le 12 octobre (cf. annexe 5).

Nombre de boursiers (BCS) 2005-2006	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/09/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/10/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/11/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/12/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/01/2006	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement après le 01/02/2006
448 699	12,38%	52,70%	82,28%	90,45%	96,39%	3,61%

Source : questionnaire CNOUS

La mensualisation des bourses, exceptionnelle il y a quinze ans, est désormais généralisée à compter du deuxième trimestre, et pratiquée par 19 académies sur 28 au premier trimestre²².

Reste le décalage entre la date officielle de dépôt des demandes (15 janvier /30 avril), et le moment de la confirmation du droit à bourse (l'inscription universitaire), qui peut donner l'image d'une administration peu réactive. Ce décalage est notamment induit par le dossier social étudiant, et la nécessité d'anticiper les attributions de chambre en cité universitaire (réservées aux boursiers et étudiants étrangers). Il n'a pas que des inconvénients pour les usagers, puisqu'il permet par la notification conditionnelle de connaître en amont le droit à bourse, et de ne pas payer les droits d'inscription à l'université et de sécurité sociale étudiante. Comme on le verra plus loin (cf. III.D.2), la mission IGF/IGAENR estime que c'est par un découplage de la gestion des primo-demandeurs et des renouvellements que cet aspect de la procédure peut être amélioré.

2. La qualité de l'instruction a significativement progressé

En 1996, la qualité de l'instruction avait été considérée comme « non satisfaisante ». 39% des dossiers examinés avaient donné lieu à observation, et l'impact financier des erreurs ou omissions avait été évalué à 4% des crédits.

Comme le montre le tableau ci-après, la qualité de l'instruction, sur l'échantillon des quatre CROUS visités par la présente mission, s'est significativement améliorée.

²² Il y a débat pour savoir s'il vaut mieux verser un trimestre complet en début d'année, pour permettre de faire face aux frais d'installation, ou mensualiser les versements pour encourager une gestion de trésorerie prudente.

Comparaison des taux d'erreurs sur les principales difficultés identifiées en 1996 et 2006

en % de l'échantillon	Amiens	Bordeaux	Créteil	Lille	Limoges	Montpellier	Nice	Poitiers	Rennes	Versailles	Moyenne			
Année du contrôle	2006	2006	1997	1997	1997	1997	2006	1997	2006	1997	1997	1997	2006	
Justification insuffisante du nb de membres de la fratrie	0%	1%	9%	4%	7%	7%	0%	6%	0%	5%	5%	7%	6%	0,3%
Justification insuffisante du nb de membres de la fratrie dans l'enseignement supérieur	1,90%	2%	11%	4%	4%	5%	0%	0%	3%	10%	21%	39%	12%	1,7%
Justification insuffisante du RBG	0%	0%	4%	1%	5%	7%	0,7%	8%	1,8%	3%	4%	8%	5%	0,6%
Justification insuffisante du parent isolé	1%	1%	14%	2%	5%	0%	0%	10%	0,9%	9%	7%	8%	7%	0,7%

Trois facteurs principaux expliquent cette amélioration : les équipes des CROUS chargées de l'instruction se sont professionnalisées, l'outil informatique AGLAE a normalisé l'instruction de certains éléments, en particulier les points de distance, et l'uniformisation de la base des revenus sur le revenu brut global (RBG) de l'avis d'imposition a éliminé des difficultés d'interprétation.

B. Le contrôle demeure le point faible du processus

La mission de 1996 constatait qu' « aucune procédure de contrôle qualitatif ou quantitatif n'est mise en œuvre par les CROUS, les rectorats ou les trésoreries générales alors que le dispositif est très peu sécurisé ». Le constat dix ans après est quasi-identique.

1. L'organisation de l'instruction des demandes n'intègre pas les préoccupations de sécurité

L'organisation de l'instruction des demandes n'est pas uniforme selon les CROUS : les dossiers peuvent être répartis entre agents instructeurs selon leur ordre d'arrivée, ou par spécialisation sur des établissements ou des secteurs géographiques. Certaines de ces organisations sont plus fragiles que d'autres, lorsqu'un même agent est seul à instruire un dossier de façon répétitive tout au long de la procédure.

Dans les CROUS visités par la mission, la plus ou moins grande sécurité vis à vis de fraudes potentielles de l'organisation choisie ne fait jamais partie des critères. Si le responsable de service peut être amené à réétudier le dossier d'un agent instructeur, c'est généralement à l'occasion d'un recours ou d'une difficulté, mais jamais dans une optique de contrôle.

Il est nécessaire que cette préoccupation de contrôle interne soit désormais prise en compte. La mission propose que le CNOUS soit chargé d'étudier la sécurité intrinsèque des différents modèles d'organisation, et de définir avec les responsables de division « vie étudiante » des CROUS une procédure systématique de contrôle interne. Une attention particulière doit également être portée au contrôle de la qualité des données utilisées dans le dispositif des bourses.

2. Les contrôles externes sont inexistantes au niveau des recteurs et du ministère de l'éducation nationale, partiels au niveau des comptables

Surtout depuis que l'instruction en a été sous-traitée aux CROUS, les recteurs ne se sentent pas, sauf exception, concernés par la qualité et la régularité des contributions d'attribution des bourses. Dans l'organisation institutionnelle actuelle, c'est méconnaître que leur responsabilité est susceptible d'être engagée comme ordonnateurs en cas de fraude avérée.

Les Trésoreries Générales, dans les CROUS visités, sont un peu plus impliquées dans le contrôle des dossiers, notamment dans une optique de contrôle partenarial, mais ce n'est pas systématique.

Il est bien sûr nécessaire, en sus des contrôles internes, d'organiser un contrôle externe. Si le schéma proposé par la mission de transfert aux œuvres universitaires du paiement des bourses est retenu, c'est le CNOUS qui devrait logiquement en être chargé, ce qui implique de le prévoir dans une modification du décret de 1987. En termes de charge de travail, au vu des vérifications faites par la mission, un contrôle externe sur échantillon, par exemple bisannuel, des services de bourses des 28 CROUS ne nécessite pas des moyens importants, de l'ordre d'une semaine au maximum par CROUS vérifié.

C. La base des revenus prise en compte dans le dossier de bourse peut être simplifiée par le recours au quotient familial

Le mécanisme d'attribution des bourses du supérieur part de la détermination du revenu de la famille de l'étudiant (ou de ce dernier s'il n'est plus à charge), puis attribue un certain nombre de points de charges liées à la composition familiale, à la situation personnelle du candidat, et à l'éloignement du lieu d'études par rapport au domicile familial (cf. annexe 4). Le choix du revenu pris en compte dans ce calcul a un double enjeu, potentiellement contradictoire, de simplicité de l'instruction de la demande, et d'équité vis à vis des objectifs de la politique publique.

1. Le système actuel module une base fiscale de revenus par des points de charge liés à la composition familiale

Pour déterminer le revenu pris en compte, les bourses de l'enseignement supérieur retiennent aujourd'hui la notion fiscale de revenu brut global (RBG) comme montant des revenus de la famille, avant application des points de charge et barème (alors que les bourses des lycées et collèges retiennent le revenu fiscal de référence - RFR)²³.

Le RBG est la somme des revenus déclarés :

- salaires et assimilés auxquels s'appliquent la déduction de 10% - ou les frais réels- et l'abattement de 20% au bénéfice des salariés (dans le système de 2006) ;
- les revenus de capitaux mobiliers nets ;
- les revenus fonciers nets ;
- avant déductions diverses et réductions d'impôt. C'est donc une étape intermédiaire de calcul du revenu imposable (= RBG - charges déductibles / nombre de parts) et de l'imposition nette [= (revenu imposable – réductions d'impôts) X taux d'imposition selon les tranches applicables au revenu imposable].

²³ Les différences entre les deux, complexes dans leur calcul, concernent des situations quantitativement marginales pour le système des bourses.

2. L'introduction du quotient familial, déjà préconisée il y a dix ans, serait un facteur de simplification et d'équité

La mission conjointe IGF/IGAEN de 1996, aux fins de simplification, avait préconisé de retenir le quotient familial (QF) comme base des revenus, en constatant déjà que « *le dispositif des points de charge est trop complexe. Il est de ce fait à l'origine de la plupart des inégalités de traitement d'une académie à l'autre* ». Cette option n'a pas été réellement étudiée depuis par la DES, et n'a donc pas été mise en œuvre.

Le quotient familial est le résultat de la division du revenu imposable du foyer par le nombre de « parts ». Il a pour objet d'adapter le montant de l'impôt sur le revenu à l'importance du foyer fiscal. Situation et charges de famille sont appréciées au 1^{er} janvier ou au 31 décembre, selon la solution la plus avantageuse pour le contribuable. Les effets du quotient familial sur le revenu imposable sont plafonnés. Les parts attribuées (cf. annexe 6) tiennent compte à la fois de la situation maritale (célibataire, marié, concubinage, etc.), du nombre d'enfants à charge, et de situations spécifiques (handicap notamment). Les enfants majeurs peuvent être rattachés au foyer fiscal jusqu'à 21 ans et jusqu'à 25 ans s'ils poursuivent leurs études. En cas de rattachement à un seul des parents du fait de divorce ou de séparation, celui des parents qui ne bénéficie pas du rattachement peut déduire une pension alimentaire de ses revenus. Le rattachement implique obligation de déclarer les éventuels revenus d'activité de l'enfant, à l'exclusion jusqu'à 21 ans des activités pendant les congés, dans la limite de deux SMIC.

L'équité des parts attribuées par le système fiscal dans chaque situation peut faire débat, et d'ailleurs elles ont évolué dans le temps, notamment pour tenir compte de l'évolution des structures familiales. Mais il ne sert à rien que le système des bourses introduise un autre mode de calcul, dont l'équité est aussi contestable, et dont les bases manquent de justifications objectives.

C'est en particulier le cas des points « parent isolé » et « frères et sœurs dans le supérieur ». Pour le premier, on ne comprend pas pourquoi, à revenu égal, l'aide apportée à la famille devrait être plus importante lorsqu'elle est monoparentale. Pour le second, la survalorisation (3 points au lieu d'un pour les autres enfants), de plus cumulative puisqu'elle bénéficie par définition à au moins deux boursiers, du coût d'un étudiant à charge par rapport à d'autres situations (enfant chômeur par exemple) n'est pas étayée par des éléments probants. L'échelle d'équivalence de l'OCDE, qui utilise une pondération des unités de consommation dans les familles pour comparer les niveaux de vie, est beaucoup moins différenciée (un enfant de moins de 14 ans « pèse » 0,3 unités de consommation (UC), un enfant de plus de 14 ans 0,5 UC). La note de la DEP jointe en annexe 7 détaille cette analyse.

Outre une équité alignée sur celle du système fiscal, le choix du quotient familial comme base des revenus permettrait également de mieux distinguer les objectifs des différentes politiques publiques, sur le principe « un objectif – un instrument » :

- le système fiscal, par l'intermédiaire des parts, compense les éléments liés à la composition familiale ;
- les bourses compensent le coût des études supérieures pour les familles qui ne peuvent les assumer en totalité, et ne sont modulées qu'en fonction des surcoûts engendrés par la distance avec le lieu d'études ;
- les résidences universitaires et les aides sociales au logement compensent le coût de la décohabitation.

En termes d'instruction, le choix du quotient familial entraînera des gains de productivité nets dans les services instructeurs, par son effet simplificateur. En effet (cf. annexe 4), les situations de familles recomposées, et leur incidence sur les bases de revenus à prendre en compte, sont celles qui génèrent le plus de complexité, et de divergences d'interprétation de la réglementation. La mission n'a pas eu les moyens de chiffrer les gains de productivité induits, une étude d'organisation serait sur ce point nécessaire, afin de tenir compte de ces gains dans le contrat d'objectifs avec le réseau des œuvres universitaires.

Le choix du quotient familial peut aussi permettre, si cela apparaît souhaitable, de supprimer les effets de seuil des différents échelons de bourse, si le calcul est basé, comme proposé en 1996, sur une formule différentielle où la bourse attribuée serait : montant de la bourse = [X (part fixe) + (- 0,6 QF + Y)] (cf. en annexe 4 les éléments de calcul qui seraient à réactualiser pour tenir compte de l'introduction de l'échelon 0 et des évolutions du budget des bourses et des revenus).

Le changement de base induit par le passage au quotient familial permettrait enfin d'inclure dans cette réforme structurelle la suppression des avantages spécifiques injustifiés (cf. I.D.) qui, malgré les arguments objectifs en faveur de cette suppression, serait plus difficile à mettre en œuvre isolément.

3. Une simulation détaillée des effets de ce changement est indispensable avant sa mise en œuvre

Même s'il est fait à budget constant, le passage au quotient familial comme base des revenus ne sera pas neutre vis à vis des bénéficiaires, notamment ceux qui justifient des points de charge « parent isolé » et « frères et sœurs dans le supérieur », et dont l'avantage spécifique disparaîtra (cf. note de la DEP en annexe 7). Certains boursiers verront leur montant de bourse baisser ou augmenter, certains sortiront du système et il y aura de nouveaux entrants.

Il est donc essentiel d'avoir une vision précise de ces effets, afin de pouvoir éventuellement les atténuer, s'ils sont massifs, pendant une phase de transition pour les boursiers déjà dans le système.

Cette simulation sur échantillon représentatif, à constituer par la DEP sur la base du fichier des boursiers, peut se faire à partir des dossiers de demandes de bourses existant dans les CROUS, puisque l'avis d'imposition est systématiquement requis comme pièce justificative, et que le quotient familial y figure.

D. L'instruction des demandes peut être significativement simplifiée

1. L'évolution de l'informatique, qui a déjà apporté beaucoup, peut contribuer à de nouveaux progrès

Le dispositif de gestion des bourses de l'enseignement supérieur s'appuie sur une application informatique dénommée AGLAE, dont la version 3 est en cours de déploiement avec la campagne des bourses de l'année universitaire 2006-2007 (cf. annexe 8 sur les systèmes d'information). Cette application, notamment dans sa nouvelle version, est un facteur de gains de qualité et de productivité évident, tant pour l'utilisateur (demande formulée par Internet, dossier individuel consultable en ligne) que pour les services des CROUS (aide à l'instruction, mémorisation de l'existence des pièces justificatives, historique du dossier, base nationale unique avec AGLAE 3 réduisant la nécessité de transfert de dossiers entre académies...). Les progrès futurs dépendent largement des interfaçages entre AGLAE et d'autres applications externes qui permettraient à terme de dématérialiser l'ensemble de la procédure.

Pour toutes les liaisons entre AGLAE et les logiciels de gestion de la scolarité (majoritairement APOGEE), le numéro d'identifiant national étudiant (INE) est indispensable. Son existence et sa validité ne sont pas aujourd'hui exhaustives dans AGLAE, des numéros provisoires étant, si nécessaire, attribués pour les étudiants non issus directement de l'enseignement secondaire relevant de l'Education Nationale. En théorie, ces identifiants provisoires devraient être convertis en INE au moment de l'inscription dans l'établissement d'enseignement supérieur, mais ce n'est pas toujours le cas. Il est donc important qu'une procédure organisée permette, dans tous les CROUS, de garantir l'exhaustivité et la fiabilité de l'utilisation de l'INE.

L'inscription administrative de l'étudiant dans un établissement habilité à recevoir des boursiers est le déclencheur de la transformation de l'attribution conditionnelle de la bourse en attribution définitive. Aujourd'hui, cette liaison se fait par support papier (envoi par l'étudiant ou par l'établissement), plus rarement par une voie télématique obsolète (minitel), qui demande une nouvelle saisie. Le développement d'une liaison informatique entre APOGEE et AGLAE est actuellement à l'étude, il est souhaitable que son déploiement soit accéléré. Cette liaison devrait aussi permettre d'automatiser le contrôle d'assiduité, et la cohérence du droit à bourse vis à vis des crédits acquis dans le cadre du LMD. Outre l'aspect informatique stricto sensu, ces développements sont aussi conditionnés par une meilleure coordination CROUS/ établissements d'enseignement supérieur autour du suivi des boursiers (cf. IV.B.).

Des interfaces entre AGLAE et des systèmes informatiques autres que ceux des universités sont théoriquement envisageables : avec les Impôts, si le système des points de charge relatifs aux frères et sœurs dans le supérieur devait être maintenu²⁴ ; avec l'application GIDE de l'ANPE pour vérifier le non-cumul, contrôles qui ne sont aujourd'hui pas effectués. Mais dans un cas comme dans l'autre, il faudrait surmonter les obstacles de l'absence d'identifiant commun, et surtout juridiques liés à la loi Informatique et Libertés : ces chantiers n'apparaissent donc pas prioritaires.

Outre ces interfaces, et comme pour d'autres procédures administratives, des gains sont aussi à attendre d'une dématérialisation des supports, tant au niveau des circuits comptables que des notifications aux usagers. Les pièces justificatives permanentes du dossier (jugement de garde partagée par exemple) pourraient optionnellement être fournies sur base électronique pour faciliter l'accès au dossier, notamment en cas de changement d'académie par rapport à la demande initiale de bourse.

2. La distinction des circuits entre primo-demandeurs et renouvellement de bourse devrait alléger la tâche et améliorer le service rendu à l'utilisateur

Le transfert des bourses aux CROUS n'a pas modifié foncièrement la procédure et la gestion des campagnes annuelles de demandes de bourses. Chaque année, des dates limites sont indiquées aux étudiants pour déposer leurs dossiers de demandes de bourses, qu'ils soient primo-demandeurs ou déjà boursiers : en général du 15 février au 30 avril de l'année universitaire n-1 pour l'année universitaire suivante n. Ces dates ne sont cependant pas contraignantes, et les demandes sont acceptées et traitées au moins jusqu'à l'inscription universitaire, voire plus tardivement (cf. III.D.3).

Une première modernisation a consisté à mettre en place un système d'information automatisé, auquel ont accès et se connectent les étudiants qui créent ainsi un dossier nominatif virtuel. Ils reçoivent ensuite un dossier papier pour confirmer les informations (ce qui génère des frais d'impression et de routage) et pour le compléter avec les pièces justificatives nécessaires à l'instruction du dossier (avis d'imposition n-2, certificats de scolarité etc.). Après instruction des dossiers, un premier avis conditionnel d'attribution de bourse est fourni à l'étudiant afin qu'il puisse être exonéré des droits d'inscription et de sécurité sociale au moment de son inscription à l'université.

Les étudiants déjà boursiers renouvellent chaque année leur demande, ce qui n'est pas anormal, mais ils doivent chaque année reconstituer un dossier nouveau. Ainsi ils se connectent au serveur aux mêmes périodes que les premières demandes et recommencent le même circuit. Les services des Crous sont de ce fait conduits à travailler sur l'ensemble des dossiers papiers qu'ils archivent année après année, ce qui pose des problèmes de conservation et de reconstitution historique en cas de besoin.

²⁴ L'avis d'imposition, qui sert aujourd'hui de base de vérification, ne permet pas de contrôler que les frères et sœurs dans le supérieur sont bien en cohérence avec les déclarations et pièces justificatives du demandeur de bourse.

L'intérêt de demander à tous les étudiants de déposer un dossier chaque année n'est pas avéré. Le nouveau logiciel de gestion AGLAE 3 devrait permettre de constituer un dossier unique pour la durée des études, constitué initialement par le CROUS du lieu de résidence et accessible avec AGLAE 3 par tous les autres CROUS, et de garder en « stock vivant » tous les dossiers des étudiants déjà boursiers qui poursuivent normalement leurs études et qui peuvent continuer à bénéficier d'une bourse. Les services auraient en permanence un seul dossier papier à gérer, où tous les justificatifs, dont l'existence sera mentionnée dans la base informatique, seraient centralisés année après année.

A l'exemple des CAF, les CROUS pourraient informer, à une date à déterminer, tous les boursiers « en stock » de l'arrêt automatique du paiement de la bourse avec le dernier terme du mois de juin (sauf 4^{ème} terme) et préciser que la remise en paiement automatique fin septembre ou début octobre ne pourra être effective que si l'étudiant fournit en temps utile les justificatifs.

Chaque campagne annuelle (information, saisie des demandes, routage des dossiers papiers) ne concernerait dans ces conditions que les nouveaux demandeurs, arrivants ou non dans l'enseignement supérieur, pour la constitution de leur dossier, qui les suivrait ensuite tout au long de leur vie universitaire.

3. Un calendrier de dépôt des demandes de bourse plus contraignant est nécessaire à la qualité de l'instruction

Comme on l'a vu (cf. I.D.3), la date de fin avril pour le dépôt des demandes n'est plus impérative depuis 2001. Cette absence de règles est perturbatrice pour une bonne gestion du système :

- les CROUS, sur le dernier trimestre de l'année civile, doivent gérer à la fois les mises en paiement et l'instruction de ces dossiers tardifs, voire concomitamment au lancement de la campagne de l'année suivante ;
- la prévision des crédits nécessaires pour la fin de l'exercice est rendue plus aléatoire par ce flux de dossiers tardifs difficile à anticiper ;
- l'indicateur « % de boursiers payés avant le 31 décembre » est dégradé par un facteur externe sur lequel les œuvres universitaires n'ont que peu de moyens d'action.

En cohérence avec le point précédent, la mission préconise donc de recréer des dates contraignantes de dépôt des dossiers (inscription par Internet, puis retour des dossiers et/ou des pièces justificatives-, avec des échéances différentes pour les primo-demandeurs et les renouvellements, et en liant à chaque fois le respect des dates à une conséquence financière, soit sur le calendrier de paiement de la bourse, soit sur le droit à bourse lui-même (sauf situation individuelle exceptionnelle et justifiée) :

- sur un calendrier similaire à celui pratiqué aujourd'hui (date limite de demande sur Internet à fin avril, date limite de renvoi du dossier avec les pièces justificatives à fin juin, renvoi de l'attestation d'inscription administrative, informatique ou manuelle, à fin septembre) pour les primo-demandeurs, afin d'une part d'intégrer la contrainte des demandes de logement, d'autre part d'informer en amont les demandeurs de leur droit à bourse avant d'aborder la rentrée universitaire. La conséquence d'une demande tardive (soit pour la saisie Internet de la demande initiale, soit pour le renvoi du dossier papier) serait, jusqu'à l'inscription à l'université, un paiement plus tardif du 1^{er} mois ou terme de bourse (à l'inverse, le CROUS s'engageant sur une date de paiement pour les dossiers respectant les échéances). Au-delà de l'inscription à l'université, il n'y aurait pas de rétroactivité du droit à bourse (perte du ou des premiers mois). Au-delà du 31 décembre, la perte du droit à bourse serait définitive pour l'année en cours ;
- sur un calendrier adapté pour les renouvellements : les pièces justificatives de la demande de renouvellement, sur la base d'un courrier à l'initiative du CROUS, devraient être envoyées avant fin juin pour permettre un paiement dès la confirmation de l'inscription. Au-delà, le calendrier et ses conséquences seraient identiques à celui des primo-demandeurs

IV. LES BOURSES DOIVENT, MIEUX QU'AUJOURD'HUI, INTÉGRER LA PRÉOCCUPATION DE RÉUSSITE UNIVERSITAIRE DES BÉNÉFICIAIRES

Les bourses sont d'évidence faites pour favoriser la réussite des études de ceux qui en bénéficient, en compensant partiellement le handicap de revenus, familiaux le plus souvent, faibles. Le taux de réussite des boursiers est donc un des indicateurs principaux de cette politique publique. L'assiduité des boursiers aux études, et le fait qu'il s'agisse d'une condition de l'attribution des bourses, doit être replacé dans le cadre de cet objectif de réussite et y contribuer. Au-delà de la simple réussite aux examens et de l'acquisition d'un savoir, l'objectif social premier des études est de permettre une insertion professionnelle des étudiants. Les boursiers, par définition issus de milieux défavorisés plus exposés au chômage, sont aussi plus concernés par cette vision utilitariste des études : les bourses, au-delà du diplôme et de l'élévation du niveau culturel, peuvent-elles contribuer à l'insertion professionnelle ?

A. Le taux de réussite universitaire des boursiers, qui devrait être un indicateur central, n'est pas disponible aujourd'hui

Un paradoxe du système français des bourses, est qu'il ne sait pas aujourd'hui mesurer le taux de réussite des boursiers, alors que ce devrait être l'un des principaux critères de réussite de cette politique publique. Les objectifs de 30% de boursiers et de diversification sociale affichés n'ont de sens qu'au regard de ce taux de réussite.

1. L'indicateur n'est prévu dans la LOLF qu'à l'horizon 2009

Les objectifs du programme 231 « Vie étudiante » (aides directes, aides indirectes, santé et actions associatives, pilotage du programme) de la LF 2006 sont les suivants (cf. annexe 9) :

- promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur ; les indicateurs de cet objectif mesurant l'origine sociale des étudiants, les origines socioprofessionnelles des étudiants par niveau d'études ; le taux de réussite des boursiers ; et le taux de bourses payées en novembre et décembre ;
- améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts ;
- développer la prévention dans le domaine de la santé ;
- encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles.

Si un indicateur de taux de réussite des boursiers est donc bien prévu dans le cadre de la LOLF, il ne serait mis en œuvre qu'avec le PLF 2009, lorsque la fiabilisation de l'Identifiant National Étudiant (INE) permettra de croiser le fichier des boursiers avec les remontées du système SISE²⁵ relatives à la scolarité des étudiants (ce sera le cas pour la rentrée 2006, avec la généralisation d'AGLAE V3), et que les boursiers auront achevé leurs deux premières années d'étude (juin 2008), et que donc la réussite aux examens pourra être mesurée.

Le fait que la mesure de cet indicateur soit liée au système AGLAE et à son évolution s'explique par le choix qui a été fait de supprimer dans les remontées SISE, apparemment pour des raisons de manque de fiabilité liées au calendrier des remontées d'information, la notion de boursier : seul maintenant le croisement AGLAE/SISE permettra donc, dans plus de deux ans, de commencer à mesurer ce taux de réussite. On peut regretter ex post ce choix, mais il ne serait pas réversible dans un horizon plus rapproché que le croisement AGLAE/SISE.

²⁵ Le système SISE consiste en une extraction nationale des logiciels universitaires de suivi de la scolarité, aux fins de statistiques.

2. Les données partielles disponibles semblent encourageantes

Lors de ses investigations, la mission IGF/IGAENR a cependant constaté que des informations existaient en dehors de ce croisement AGLAE/SISE pour appréhender dès aujourd'hui des données relatives à la réussite des boursiers.

Au niveau des universités tout d'abord : les logiciels de gestion de la scolarité, majoritairement APOGEE (cf. annexe 8 sur les systèmes d'information), mentionnent la qualité de boursier, puisque celle-ci conditionne l'exonération des droits d'inscription à l'université. Ces logiciels suivent également les résultats des examens. Il est donc possible dans la plupart des cas de calculer le taux de réussite des boursiers, et de le comparer à celui des étudiants non boursiers.

Au moins dans certains établissements, l'exploitation de ces données est simple : la mission IGF/IGAENR a obtenu ces données en quelques heures lorsqu'elle les a demandées à l'université d'Amiens, de Montpellier 3 ou de Nice.

Les données ainsi recueillies sont plutôt positives, même si l'échantillon est trop restreint pour en extrapoler les résultats au plan national et ne permet pas une vision en dynamique de la réussite des boursiers : à Nice par exemple, sur l'ensemble des filières et des diplômes, le taux de réussite des boursiers en 2004-2005 est de 55,4%, contre 50% pour les non boursiers. A Montpellier 3, en distinguant selon les filières et par niveaux de diplômes, les boursiers ont des taux de réussite supérieurs aux non boursiers dans 18 cas, l'inverse étant vrai dans 11 cas. (cf. tableaux détaillés en annexe 10).

L'observatoire de la vie étudiante (OVE) pour sa part est en mesure, par le biais de son enquête triennale sur les conditions de vie des étudiants, de comparer la situation des boursiers avec celle des étudiants ayant déposé une demande de bourse, mais ne l'ayant pas obtenue. Il s'agit de deux populations assez proches (ceux qui du fait des ressources de leurs parents sont évidemment exclus du système des bourses ne déposent pas de demandes), d'autant que les points de charge actuels introduisent des effets discriminants non liés aux ressources (parent isolé, frères et sœurs dans le supérieur) et contestables en équité.

L'exploitation effectuée par l'OVE sur les données de l'enquête 2003 montre que les rejetés de leur demande de bourse (17,7% de l'échantillon enquêté) sont plus nombreux que les boursiers à exercer une activité rémunérée (46,4% contre 38,5%) et également plus nombreux que les non boursiers non-demandeurs de bourse à exercer une activité concurrente des études de façon intensive (au moins ½ temps, au moins six mois par an : 28,4% contre 22,3%). Comme il est avéré qu'il y a une corrélation négative importante entre la réussite universitaire et l'exercice d'une activité rémunérée de façon intensive, on peut donc dire que les bourses protègent pour partie leurs bénéficiaires d'une des causes majeures d'échec.

3. Un indicateur provisoire est possible et souhaitable

La mission IGF/IGAENR considère, au vu des données disponibles, qu'il serait possible et souhaitable de renseigner dès à présent l'indicateur LOLF de réussite des boursiers, sur la base d'un échantillon d'établissements universitaires. L'intérêt de cette donnée lui paraît l'emporter sur les inconvénients de cette phase transitoire (non permanence des bases de l'indicateur dans le temps notamment, l'écart éventuel pouvant être mesuré lors du passage d'une méthode de calcul à l'autre).

B. L'assiduité et son contrôle doivent devenir un des éléments de la réussite des boursiers

1. Le contrôle d'assiduité n'est aujourd'hui au centre des préoccupations d'aucun des acteurs

Le décret n° 51-445 du 16 avril 1951 dispose que « si l'élève ne remplit pas les conditions de scolarité et d'assiduité auxquelles est subordonné son droit à bourse, il est tenu au reversement des sommes indûment payées ».

La dernière circulaire en vigueur n° 2006-059 du 31 mars 2006 n'est pas beaucoup plus explicite sur ce que recouvre la notion d'assiduité : « ...l'étudiant bénéficiaire d'une bourse doit être inscrit et assidu aux cours, travaux pratiques ou dirigés et réaliser les stages obligatoires intégrés à la formation. De même, dans le cadre d'un enseignement à distance, l'étudiant doit être inscrit et assidu aux activités relevant sa formation et rendre tous les devoirs prévus. En ce qui concerne la présence aux examens, le candidat titulaire d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux ou d'une allocation d'études doit se présenter aux examens et concours correspondant à ses études. 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 opérés sous la responsabilité des chefs d'établissement qui doivent apporter toute leur coopération en fournissant aux services du CROUS les documents ou fichiers relatifs à l'assiduité des étudiants et à leur présence aux examens, accompagnés, le cas échéant, des justifications d'absence... ».

La diversité des cursus du supérieur rend illusoire une définition uniforme de l'assiduité : l'obligation peut être contrôlée quotidiennement pour les filières professionnalisées type STS (sections de techniciens supérieurs) ou IUT (instituts universitaires de technologie), alors que certaines filières universitaires ne permettent de contrôler qu'épisodiquement la présence, au mieux aux travaux pratiques et dirigés, à minima lors des seuls contrôles continus et finaux. Il convient aussi de prendre en compte le développement des ressources en ligne favorisant l'émergence d'une part d'auto-formation, pratiques qui modifient la notion d'assiduité ; et l'impact du LMD qui implique une diversification des parcours.

Mais ni la DES, ni aucun des CROUS, académie ou établissement visité par la mission n'a fait l'effort d'adapter une définition de l'assiduité en fonction des cursus. Dès lors, toutes les interprétations sont possibles et sont pratiquées, depuis un réel contrôle des présences dans les filières post bac et type IUT à un simple contrôle de la présence aux examens (dans les filières universitaires), et à aucun contrôle dans un très grand nombre de cas. Le niveau général de contrôle a minima exigé pour toutes les filières devrait être la présence aux examens (présence réelle, avec remise d'une copie non blanche ou simplement symbolique), et ce dès la première session d'examens.

Les investigations de la mission ont montré que le contrôle d'assiduité n'était aujourd'hui au centre des préoccupations d'aucun des acteurs :

- Les CROUS, prestataires de service pour les rectorats, ne se sentent pas légitimes à exiger un contrôle d'assiduité de la part des universités. Si 23 CROUS sur 26 ayant répondu au questionnaire de la mission déclarent effectuer un contrôle d'assiduité, celui-ci se limite le plus souvent à l'envoi de listes des étudiants boursiers, sans savoir comment les établissements les exploitent. Les quelques expériences satisfaisantes rencontrées par la mission relèvent d'initiatives individuelles de tel ou tel responsable de service ; elles permettent en particulier de constater que le suivi de l'assiduité se fait dans un contexte très différent lorsqu'il s'intègre dans un travail commun et régulier des services des CROUS et des scolarités d'Universités ;
- Les rectorats, maintenant qu'ils n'ont plus la gestion des bourses, ne se sentent nullement impliqués. Même dans la situation la plus satisfaisante rencontrée par la mission (Montpellier), où le CROUS a une vraie politique de contrôle d'assiduité et de contacts avec les universités, les demandes d'ordres de reversement préparées ne donnent que rarement lieu à l'émission de titres de perception par le rectorat ;
- Au niveau central, la DES n'a jamais affiché le contrôle d'assiduité comme un objectif important, ni vis-à-vis des œuvres universitaires (le thème est absent du contrat d'objectifs avec le CNOUS), ni vis-à-vis des rectorats ou des universités.

2. Le taux d'ordres de reversement pour absence aux examens est en général faible, et très inégal selon les académies

L'enquête effectuée par la mission illustre aussi les conséquences de cette absence de contrôle : pour les 14 CROUS ayant répondu à l'enquête nationale sur ce point (qui représentent 57,6 % du nombre total de boursiers en 2004-2005), le montant des ordres de reversement transmis par les CROUS aux rectorats est de 2 712 945,89 €, soit 0,36 % des crédits de bourses délégués à ces rectorats :

Académie	Demandes d'ordres de reversement transmises par le CROUS au rectorat en 2005 En nombre	Demandes d'ordres de reversement transmises par le CROUS au rectorat en 2005 En montant (€)	Crédits de Bourse délégués au rectorat (€)	OR transmis par les CROUS / Crédits de bourse délégués au rectorat (%)
AMIENS	13	20 013,69	31 204 649,00	0,06%
MONTPELLIER	557	509 799,74	68 683 286,00	0,74%
NICE	232	193 894,00	37 191 886,00	0,52%
CRETEIL	83	59 214,78	79 031 541,00	0,07%
VERSAILLES	148	161 821,00	63 382 052,00	0,26%
AIX-MARSEILLE	191	134 986,74	75 486 339,00	0,18%
BESANCON	144	72 089,32	23 683 607,00	0,30%
GRENOBLE	148	103 627,00	47 042 567,00	0,22%
LYON	288	188 332,00	76 270 222,00	0,25%
NANCY-METZ	424	258 860,52	53 033 332,00	0,49%
ORLEANS-TOURS	308	237 005,58	37 463 065,00	0,63%
REIMS	283	188 130,52	26 894 175,00	0,70%
TOULOUSE	798	585 171,00	73 078 136,00	0,80%
TOTAL	3 617	2 712 945,89	692 444 857,00	0,39%

Source : Enquête de la mission auprès du réseau des oeuvres

Ce tableau montre la dispersion du ratio montant d'ordres de reversement proposés/crédits de bourse, compris entre 0,07% (Créteil) et 0,8% (Toulouse). C'est sans doute ce chiffre qui traduit le mieux l'effectivité du contrôle d'assiduité selon les académies, toutes ayant des marges de progression selon les constatations faites par la mission, pour autant que le Rectorat et les universités s'impliquent dans ce chantier.

La situation actuelle en matière de contrôle de l'assiduité ne peut être considérée comme satisfaisante, d'autant que l'impact budgétaire à espérer (permettant une utilisation plus efficace des crédits ou une économie budgétaire) n'est pas nul. En extrapolant un taux moyen de demandes d'ordres de reversement (exprimé en pourcentage du montant total des délégations de crédits) de 0,39%, le montant total des ordres de reversement, au niveau national, s'élèverait à 5,3 M€. A partir des chiffres 2004 observés à Montpellier²⁶ (c'est-à-dire un montant d'ordres de reversement de 1,189 M€ pour l'année 2004, soit 1,7% des crédits de bourse délégués), le montant total des ordres de reversement, au niveau national, pourrait s'élever à 23 M€.

Cependant, selon les constatations faites par la mission, certains rectorats n'effectuent pas l'émission des ordres de reversement pour la totalité des demandes des CROUS, et les délais des émissions sont parfois très longs, ce qui en réduit la pertinence et augmente les difficultés du recouvrement. Là aussi, la dispersion des responsabilités pénalise l'efficacité du dispositif.

²⁶ Les chiffres observés en 2003 étaient du même ordre de grandeur.

Académie	Demandes d'OR formulées par le CROUS (de 2003 à 2005)		TP émis par l'ordonnateur (annulations déduites) (de 2003 à 2005)		Recouvrement net (de 2003 à 2005)	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Montant	%
Amiens	13	20 013,69 €	3	2 168 €	2 168 €	100 %
Montpellier	2 597	1 699 660,74 €	992	1 095 912,18 €	529 307,54 €	48 %
Nice	232	193 894 €	49	429 469,18 €	279 785,54 €	65,15 %

Source : CROUS, rectorats et TG d'Amiens, Montpellier et Nice

3. Une politique positive liant contrôle d'assiduité et engagement autour de la réussite des boursiers est possible

Les enjeux du contrôle d'assiduité ne doivent pas être vus à la seule aune des économies possibles : ce doit être la première implication des établissements d'enseignement supérieur dans le suivi d'une population en moyenne plus à risque, du fait des origines socioprofessionnelles, vis à vis de la réussite de leurs études. Les enquêtes de l'OVE montrent bien que la réussite est fonction de la capacité à organiser son temps d'études, et l'assiduité en fait partie, là aussi pour une population où ces questions d'organisation sont moins naturelles et moins encadrées par la famille que pour des étudiants de milieu plus favorisés. Le fait de demander aux universités de contrôler l'assiduité des boursiers doit donc s'inscrire dans une démarche d'ensemble d'aide aux étudiants les plus fragiles.

Pour progresser sur cette question, la mission propose donc :

- qu'un projet « réussite des boursiers et contrôle d'assiduité » soit mis en oeuvre au niveau national, associant le Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MENESR), les présidences d'université et les œuvres universitaires : un simple rappel de l'obligation sera sans effet vu l'état des lieux, il faut un vrai suivi dans le temps d'un projet individualisé et piloté ;
- que le rebasage des crédits de bourse en LFI 2007 soit conditionné à la mise en œuvre de ce projet par le MENESR ;
- que les différents outils incitatifs à la disposition du MENESR vis à vis des établissements d'enseignement supérieur soient exploités : intégration de l'objectif «réussite des boursiers» dans les contrats avec les universités ; lien entre le nombre des BCU allouées à une université et son implication dans le contrôle d'assiduité et l'aide à la réussite universitaire des boursiers ; prise en compte de la participation au contrôle d'assiduité dans le paramétrage de la « compensation boursiers » allouée à chaque université en dotation de fonctionnement ;
- qu'une convention soit passée entre chaque CROUS et établissement d'enseignement supérieur, détaillant les conditions du contrôle d'assiduité adapté à chacun des cursus ;
- que le tableau de bord de chaque CROUS intègre, par type de filière, les résultats du contrôle d'assiduité, afin de permettre une exploitation nationale par le CNOUS et de détecter les cas aberrants ;
- de généraliser la mention de l'obligation d'assiduité sur le premier avis de versement de la bourse et sur les sites web des CROUS ;
- pour la présence aux contrôles continus et examens, systématiser l'utilisation des informations déjà disponibles dans Apogée (et similaire), et développer une interface Apogée/Aglacé.

C. Les bourses n'ont pas pour finalité l'orientation des étudiants, mais pourraient dans certains cas servir de signal

Au moment où la relation enseignement supérieur – insertion professionnelle est à nouveau en débat, il peut apparaître opportun d'utiliser les bourses pour inciter à des orientations préférentielles vers des filières favorisant l'insertion. Cette question peut présenter une double pertinence :

- en premier souhaiter favoriser l'insertion professionnelle d'une population, les boursiers, présentant des handicaps sociaux à cet égard ;
- en second obtenir l'efficacité maximale de la politique de soutien de l'État, l'insertion dans l'emploi constituant un retour positif pour l'individu et la collectivité.

Sans vouloir analyser toute la complexité de la relation enseignement supérieur - emploi, thème faisant l'objet d'autres rapports et études, il nous semble cependant nécessaire de rappeler quelques considérations :

- 1- Les boursiers ne représentent que 30% des étudiants, ils sont déjà plus présents que les non boursiers dans les filières courtes professionnalisées et si l'État consent un effort spécifique vers les boursiers, il aide l'ensemble des étudiants par sa prise en charge prépondérante du financement de l'enseignement supérieur et par les aides indirectes (aides fiscales comprises) et ce sans conditions d'orientation.
- 2- Une politique de bourses sélective selon la nature des études discriminées en fonction de leur impact sur l'insertion professionnelle supposerait en théorie, pour être admise, un accès préférentiel des boursiers aux filières sélectives. Il serait en effet difficile de refuser une bourse à un étudiant dont les conditions sociales le justifient au motif d'une orientation non acceptable alors qu'il se serait vu refuser une inscription en STS, en IUT, voire en classe préparatoire aux Grandes Écoles.
- 3- Il est difficile de distinguer entre bonnes et mauvaises filières par rapport à l'insertion professionnelle. Ainsi, personne ne discutera que l'obtention d'un master de droit est un atout vis-à-vis de cet objectif et qu'une orientation vers le droit est positive ; Cependant, pour les titulaires de certains bacs (bacs STT par exemple), la probabilité de succès est faible et cette orientation est fréquemment source d'échecs et de difficultés futures pour l'insertion. Bacs d'origine, durée des études universitaires, types de filières se combinent de façon complexe pour dessiner des parcours favorables ou défavorables en regard de l'objectif d'insertion dans l'emploi et rendent contestables des typologies « rapides » de filières positives ou négatives.

Si l'on souhaite utiliser l'incitation par les bourses pour améliorer l'orientation, il convient de le faire avec prudence et de manière très ciblée, en concevant cette intervention comme une incitation positive et non comme une restriction des possibilités de choix des boursiers. Cela suppose probablement :

- de se concentrer sur un nombre restreint de filières qui présentent un déficit de flux dommageable pour la Nation et qui sont favorables en terme d'insertion. Les filières scientifiques et technologiques pourraient être dans ce cas ;
- de concevoir cette incitation par l'attribution d'un complément de bourse pour les boursiers de ces filières ;
- d'intégrer ce type de mesure dans une action plus globale d'orientation et d'information dans le second degré, les décisions intervenant à ce niveau conditionnant en grande partie l'orientation dans le supérieur.

CONCLUSION

Malgré l'importance, croissante, de la dépense qui lui est consacrée, la politique des aides directes aux étudiants sous forme de bourses paraît largement en déshérence. Bien que les crédits aient été multipliés par deux en euros courants pendant cette période, les principales conclusions des deux inspections générales d'il y a dix ans pourraient être reprises presque intégralement par cette mission.

Le point le plus positif, où le changement est notable et mérite d'être souligné, est l'amélioration de la qualité globale de l'instruction des dossiers, ainsi que du service rendu aux usagers, par la simplification des demandes, et des délais de paiement mieux en phase avec le cycle des études supérieures.

Par contre, la prévision et l'exécution budgétaire ne sont pas au niveau de ce que l'importance de la dépense demanderait ; les bases juridiques du système sont toujours aussi aléatoires, la connaissance des effets et de l'adéquation aux objectifs du système des bourses est inexistante.

Cette situation peu satisfaisante, et largement inchangée depuis dix ans, est la traduction d'une mauvaise organisation du pilotage du système, entre une administration centrale qui n'a pas d'autres objectifs qu'un taux global de boursiers sans être en mesure de justifier son efficacité, et un réseau des œuvres simple opérateur de la gestion des bourses, sans mission clairement définie à ce sujet.


C'est pourquoi les inspections générales estiment que seul un transfert complet de la gestion des bourses au réseau des œuvres universitaires, devenus ordonnateurs des crédits délégués par subvention au CNOUS, est en mesure d'améliorer la situation présente, en remplaçant chacun dans son rôle : une administration centrale fixant des objectifs stratégiques et en déclinant la mise en œuvre par un contrat d'objectifs et de moyens, et des établissements publics en gérant intégralement l'exécution. Pour être viable, ce transfert, outre les contraintes juridiques et opérationnelles, doit aussi s'appuyer sur des moyens budgétaires adaptés.

Parallèlement à cette clarification des responsabilités, la productivité d'ensemble du dispositif peut être significativement améliorée. La principale mesure consisterait à retenir, comme cela avait déjà été proposé, le quotient familial comme base des revenus. L'objectif d'équité vis à vis de la composition familiale étant ainsi laissé à la politique fiscale, les bourses pourraient se focaliser clairement sur la compensation de l'insuffisance des ressources pour le financement des études supérieures, avec la seule modulation de la distance entre résidence familiale et lieu des études, les coûts de la décohabitation étant eux laissés aux politiques d'aides au logement, résidences universitaires et aides à la personne. L'effet simplificateur du quotient familial sur l'instruction des dossiers devrait générer des gains de productivité suffisants qui permettraient aux CROUS de faire face aux nouvelles tâches à assumer. Une séparation des circuits d'instruction entre primo-demandeurs et renouvellement de bourses devrait aussi diminuer les charges d'instruction, tout en améliorant le service rendu et en permettant d'instaurer des calendriers mieux maîtrisés.

Le contrôle d'assiduité, condition théorique mais bien peu contrôlée du droit à bourse, doit en devenir un élément naturel et systématique. Bien sûr parce qu'il est normal de vérifier qu'un bénéficiaire d'une aide publique en respecte les conditions, mais surtout parce que ce contrôle, adapté aux différents cursus, peut être le premier pas d'un meilleur accompagnement par les établissements d'enseignement supérieur des boursiers, par définition plus fragiles et moins bien préparés, vers la réussite de leurs études supérieures.

En termes opérationnels, comme il est détaillé dans l'annexe 14 relative au plan d'actions, la première étape de cette réforme, qui pourrait être mise en œuvre pour la campagne 2007-2008, pourrait être celle du droit à bourses (quotient familial, suppression des avantages spécifiques non justifiés) et des modalités d'instruction (distinction des circuits primo-demandeurs et renouvellement, initialisation du chantier du contrôle d'assiduité). La deuxième étape du changement institutionnel (transfert des crédits aux œuvres universitaires) pourrait être programmée pour le 1^{er} janvier 2008, les pré-requis étant ici plus importants (modifications informatiques, renforcement des agences comptables, modification du décret sur les œuvres universitaires). La modification du cadre législatif et réglementaire du droit à bourse, souhaitable mais inévitablement plus longue, serait le troisième temps, de préférence en incluant les bourses de l'enseignement secondaire dans la réflexion.

L'Inspecteur Général des Finances,



Laurent VACHEY

L'Inspecteur Général de l'Administration de
l'Education Nationale et de la Recherche,



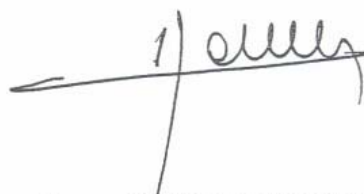
Bernard DIZAMBOURG

L'Inspecteur des Finances,



Charlotte REBOUL

L'Inspecteur Général de l'Administration de
l'Education Nationale et de la Recherche,



François BONACCORSI

Réponse du Directeur général de l'enseignement supérieur

Direction générale
de l'enseignement
supérieur

Service
des formations et de
l'emploi

Sous-direction
de l'égalité des
chances et de l'emploi

Bureau
des politiques
étudiantes

DGES B1-1
n°

Affaire suivie par
Martine Laforgue
Téléphone
01 55 55 64-36
Fax
01 55 55 66 86
Mél.
martine.laforgue
@education.gouv.fr

110 rue de Grenelle
75357 Paris 07 SP

Paris le

Le directeur général de l'enseignement
supérieur

à

Monsieur le chef du service de l'inspection
générale des finances
Télédoc 335

Monsieur le chef du service de l'inspection
générale de l'administration de l'éducation
nationale et de la recherche
110, rue de Grenelle
75257 Paris cedex 07 SP

Objet : rapport d'audit de modernisation sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur (n° IGF 206-M-037-02 et n° IGAENR2006-019)

A la suite de la mission d'audit menée conjointement par les deux inspections générales sur la modernisation de la gestion des bourses de l'enseignement supérieur, vous m'avez adressé votre rapport. Vous trouverez ci-joint les observations et analyses qu'appellent de ma part vos constats et les recommandations que vous préconisez. Les mesures que je me propose d'engager sont également indiquées.

- **Sur la recommandation relative à l'amélioration de la maîtrise du cadre budgétaire tant en prévision qu'en exécution ainsi que du pilotage budgétaire.**

Compte tenu des difficultés effectivement rencontrées dans ces domaines, il a été décidé de créer, dès la rentrée 2006, une instance de coordination qui réunira la DEPP, la DAF, la DGES et le CNOUS. Ce comité sera le lieu d'échanges et d'analyses des données de gestion : résultats d'enquêtes, statistiques issues de l'outil de gestion AGLAE, analyses sur l'exercice n-1, travail sur les reports de charge en vue de mieux apprécier l'insuffisance de crédits...

Il s'agira aussi de développer les outils permettant de disposer de données fiables sur la prévision budgétaire et d'assurer un meilleur contrôle des dépenses. Dans un



premier temps, un tableau de bord sur le suivi de gestion avec des indicateurs de traitement de dossiers sera mis en place permettant de centraliser et mieux suivre les différentes données qui proviennent des CROUS.

Enfin l'amélioration de l'exercice de prévision et de suivi de l'exécution doit pouvoir mieux s'appuyer sur des actions de sensibilisation et d'information en direction des CROUS, principaux opérateurs du dispositif. A ce titre, les rencontres nationales des correspondants des divisions « vie étudiante » organisées par le CNOUS sont l'occasion pour l'administration centrale de les entendre, de délivrer des messages mais aussi de repérer les bonnes pratiques.

- **Sur les propositions d'économies budgétaires**

- *Le cumul du passeport mobilité et du quatrième terme :*

L'économie estimée à 10 M€ qui résulterait de la suppression du cumul du passeport mobilité et du quatrième terme me paraît surestimée. Les étudiants boursiers d'outre-mer qui touchent le 4^{ème} terme ne bénéficient pas tous du passeport mobilité. Il conviendrait plutôt de s'attacher à éviter les mauvaises pratiques de cumul du 4^{ème} terme avec un passeport mobilité attribué en été, les deux notions étant juridiquement incompatibles.

Je propose donc d'identifier, en liaison avec le CNOUS et les CROUS, les étudiants concernés par le cumul des deux aides et à repérer les éventuels abus. La prochaine circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux sera modifiée pour indiquer que le 4^{ème} terme ne pourra pas être versé aux étudiants qui bénéficieraient d'un voyage aller-retour pendant l'été au titre du passeport de mobilité.

- *Le complément transport Ile-de-France :*

Je partage la position de la mission sur la suppression du complément transport dans la mesure où cette aide spécifique offerte aux étudiants des académies de Créteil, Versailles et Paris se justifie de moins en moins depuis la mise en place de la carte Imagine'R. Dans la mesure où les dispositions relatives aux bourses au titre de la prochaine rentrée ont déjà été diffusées, la mise en oeuvre d'une décision de suppression ne pourra intervenir qu'à l'occasion de la prochaine circulaire relative aux bourses sur critères sociaux (au titre de l'année 2007-2008) et après une phase d'information préalable des organisations étudiantes.

- *Le contrôle d'assiduité :*

J'ai décidé de lancer, dès la rentrée 2006, une enquête auprès des CROUS visant à repérer les difficultés et les insuffisances du système actuel de contrôle tel qu'il est prévu dans la circulaire actuelle. Les résultats de cette enquête devraient permettre de réajuster le dispositif actuellement en place, notamment en le concentrant sur les étudiants boursiers des deux premières années et sur la présence aux examens partiels et terminaux.



3 / 4

Je tiens toutefois à souligner que les économies potentielles liées à un contrôle d'assiduité mieux ciblé ne doivent pas être surestimées, d'autant que, si des mesures de contrôle sont développées et reconnues comme efficaces, elles devraient être dissuasives pour les étudiants.

- *L'instauration de dates limites de constitution et dépôt du dossier plus contraignantes :*

Pour la rentrée universitaire 2007, en concertation avec le CNOUS mais également avec la CPU pour la fourniture du certificat de scolarité, un nouveau calendrier sera étudié afin d'éviter des dépôts de dossier abusivement tardifs. La suggestion de la proratisation du paiement de la bourse pour les dossiers tardifs non justifiés est intéressante, même si elle risque de susciter des oppositions de la part des organisations étudiantes.

Toutefois, je souligne que la mise en oeuvre de ce type de mesures suppose au préalable une définition claire et partagée de la notion de « dossier tardif », la diversité des situations sur le terrain témoignant de la complexité de la notion. Ce travail de clarification sera engagé rapidement avec CNOUS.

- **Sur la recommandation relative à la consolidation du cadre juridique des bourses qui serait fondé sur une loi, un décret et une circulaire d'application.**

Le niveau législatif ne me paraît pas indispensable ; un décret renforçant le fondement juridique des droits à bourse peut effectivement être envisagé. En tout état de cause, la réforme du cadre juridique doit être l'occasion de simplifier et rénover l'ensemble des aides financières allouées aux étudiants pour suivre leurs études.

Cependant, compte tenu des délais inhérents au changement du cadre juridique, des ajustements de la réglementation actuelle portant sur les mesures que vous recommandez seront mis en oeuvre à l'occasion de la prochaine circulaire : calcul du revenu brut global (RBG) en cas de concubinage, attribution du point de parent isolé en cas de concubinage ou encore calcul du nombre de points de charge liés au nombre de frères et sœurs dans le supérieur.

- **Sur la recommandation relative à la modification du dispositif institutionnel.**

Cette préconisation d'une nouvelle répartition de compétences qui aura pour effet une responsabilisation accrue des opérateurs principaux et une simplification du circuit des bourses recueille mon assentiment.



4 / 4

J'envisage donc la réunion d'un groupe de travail associant la DAJ, la DAF, la DGES et le CNOUS à la rentrée afin de traiter, outre les modifications statutaires, les implications budgétaires, financières et comptables du transfert.

- **Sur la recommandation relative à la modification de la référence servant au calcul du droit à bourse : prendre en compte le quotient familial pour la base de revenus.**

A ce stade, et dans l'immédiat, il me semble prématuré d'avancer dans cette voie. Je n'exclus pas cependant d'engager, en liaison avec les services de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP), une étude détaillée sur les conséquences d'une telle mesure.

La réponse du Directeur général de l'enseignement supérieur
n'appelle pas de nouvelles observations de la mission



Inspection générale
des Finances

n° 2006-M-037-02

Inspection générale
de l'Administration de
l'Éducation Nationale et de la
Recherche

n° 2006-019

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

la gestion des bourses de l'enseignement supérieur

Établi par

Laurent VACHEY

Inspecteur Général des Finances

Bernard DIZAMBOURG

Inspecteur Général de l'Administration de
l'Éducation Nationale et de la Recherche

Charlotte REBOUL

Inspecteur des Finances

François BONACCORSI

Inspecteur Général de l'Administration de
l'Éducation Nationale et de la Recherche

avec le concours du Cabinet Deloitte

- Novembre 2006 -

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Lettre de mission
- Annexe 2 : Programme d'audit de modernisation "La gestion des bourses de l'enseignement supérieur"
- Annexe 3 : Evolution des bourses par échelon
- Annexe 4 : Le dispositif juridique, institutionnel et financier des bourses de l'enseignement supérieur
- Annexe 5 : Exploitation de l'enquête quantitative menée auprès des CROUS
- Annexe 6 : Détermination du quotient familial
- Annexe 7 : Etude de la DEP sur l'effet d'une homogénéisation des points de charge pour les frères et sœurs d'un demandeur de bourses pour critères sociaux et d'une suppression du point pour "parent isolé"
- Annexe 8 : Les systèmes d'information dans le dispositif des bourses de l'enseignement supérieur
- Annexe 9 : PLF 2006 – programme 231 "Vie étudiante"
- Annexe 10 : Réussite scolaire des boursiers
- Annexe 11 : Synthèse de la réglementation relative aux aides étudiantes et aux œuvres universitaires
- Annexe 12 : Sigles et termes utilisés
- Annexe 13 : Personnes rencontrées au cours de la mission
- Annexe 14 : Plan de transformation

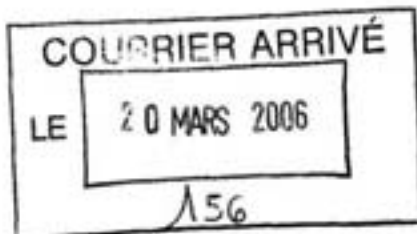
ANNEXE 1

LETTRE DE MISSION

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET,
ET À LA RÉFORME DE L'ÉTAT,
PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT

LE MINISTRE DÉLÉGUÉ À L'ENSEIGNEMENT
SUPÉRIEUR ET À LA RECHERCHE

Paris, le 17 MAR 2006



à

\ Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale
des Finances
- Télédéc 335 -

Monsieur le Chef du Service de l'Inspection Générale
de l'Administration de l'Éducation nationale et de la
Recherche
110, rue de Grenelle
75257 Paris cedex 07 SP

Objet : Audit de modernisation sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur

La gestion des bourses de l'enseignement supérieur est marquée par une multiplicité d'acteurs qui ralentit la mise en paiement et une complexité qui nuit à la transparence et à l'efficacité des 1,4 milliard d'euros de crédits qui leur sont consacrés.

Les délégations de crédits sont faites en général en 4 versements de la direction de l'enseignement supérieur aux recteurs qui sont les ordonnateurs secondaires. Elles sont effectuées sur la base des prévisions de dépenses remontées des Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Ce sont les trésoriers généraux (TG), comptables assignataires, qui liquident les bourses in fine aux étudiants.

Les dossiers de bourses sont instruits par les CROUS en fonction de la réglementation élaborée au niveau national par la direction de l'enseignement supérieur et publiée par circulaire annuelle. Les CROUS préparent les décisions d'attribution prises par les recteurs et la mise en paiement par les TG en utilisant l'interface entre l'application AGLAE (gestion des bourses des CROUS) et l'application KHEOPS (application comptable des recteurs).

Enfin, les contrôles afférents à l'assiduité aux cours, travaux pratiques et travaux dirigés et à la présence aux examens sont opérés sous la responsabilité des chefs d'établissement. Ils interviennent en général a posteriori, et peuvent donner lieu au reversement des sommes indûment perçues.

Nous vous demandons, afin de pouvoir disposer d'une vision claire du processus de gestion des bourses du dépôt du dossier d'un étudiant jusqu'à la mise en paiement effective, de connaître la réalité des délais de versement, et d'appréhender la réalité des contrôles opérés, de diligenter dans les plus brefs délais un audit de modernisation.

Une analyse de la gestion des bourses ainsi que des propositions d'amélioration du dispositif devront être établis autour de trois axes :

- La fiabilisation des estimations a priori, nécessaire à une bonne gestion de l'enveloppe :

La complexité du circuit de versement des bourses et la mauvaise connaissance des crédits disponibles dans les académies ne permet pas toute la transparence nécessaire à une bonne gestion de l'enveloppe et rend difficile l'appréciation exacte des financements disponibles ou manquants en fin de gestion.

Par ailleurs, l'évaluation *ex ante* des effectifs étudiants susceptibles de bénéficier d'une bourse suppose une connaissance précise, non seulement de la démographie étudiante, mais aussi des différents critères retenus pour définir le taux applicable (essentiellement le revenu fiscal des parents, la taille de la famille, etc.). Une modélisation de ces données, actualisées chaque année et accessibles aux décideurs, est indispensable pour calibrer les dotations de la loi de finances.

La mission devra définir les conditions d'implantation d'un outil statistique fiable et analyser les circuits de la remontée d'information afin d'améliorer la connaissance des besoins, des crédits disponibles et le pilotage de cette dotation.

- La simplification du circuit de financement des bourses et l'amélioration des délais de paiement :

Les délais de paiement dépendent d'un grand nombre d'acteurs. Les étudiants en premier lieu doivent déposer un dossier social étudiant sur internet entre le 15 janvier et le 30 avril de l'année en cours, mais les dossiers déposés après cette date sont cependant examinés depuis que la DES a donné son accord par lettre de 2001. Les délais dépendent ensuite de l'instruction des CROUS, des engagements des rectorats, des liquidations des trésoreries générales et des banques.

L'objectif de la mission est de permettre de simplifier le circuit de financement et d'améliorer la mise en paiement des bourses conformément à l'objectif du projet annuel de performance pour 2006¹.

La mission examinera notamment les conditions dans lesquelles les CROUS pourraient assumer la responsabilité de l'attribution des bourses, la décision de mise en paiement voire le paiement lui-même.

¹ L'indicateur n° 4 du programme 231 fixe pour l'année cible 2010 à 95% le pourcentage d'étudiants ayant reçu le 1^{er} versement de leur bourse avant le 30/11 et à 98% le pourcentage d'étudiants ayant reçu le 1^{er} versement de leur bourse avant le 30/12.

- l'amélioration du contrôle de l'assiduité :

Deux types de contrôles sont aujourd'hui théoriquement exigés pour l'attribution de bourses : la présence aux examens, et le contrôle de l'assiduité aux cours, travaux pratiques et travaux dirigés. Ils font intervenir trois niveaux : le contrôle réalisé par les enseignants, l'agrégation de cette information par les universités qui la font ensuite remonter aux CROUS, et le traitement de cette information par les CROUS qui aboutissent à des ordres de recouvrement. Ces différents contrôles ne sont pas toujours effectifs. Il n'y a par exemple aucune exigence en matière de contrôle réalisé par les enseignants, et parfois aucune transmission agrégée au niveau des universités. La mission devra analyser les différents niveaux de contrôle, examiner l'effectivité des conditions posées pour l'attribution des bourses, et faire des propositions pour rendre ce contrôle pleinement efficace.

Nous vous demandons de remettre, avant le 14 avril 2006, un rapport d'étape qui présentera des propositions concrètes visant à améliorer le circuit d'instruction et de versement des bourses.

Par ailleurs, nous vous demandons de fournir avant la fin mars une première estimation des crédits nécessaires en 2006 pour couvrir le financement des bourses tout en améliorant significativement le taux de mise en paiement fin décembre.

Nous vous en remercions.



Jean-François Copé



François Goulard

ANNEXE 2

PROGRAMME D'AUDIT DE MODERNISATION LA GESTION DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

LA GESTION DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Ministère concerné	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche
Programme concerné	Vie étudiante
Contexte de l'audit	<p>La gestion des bourses de l'enseignement supérieur est marquée par une multiplicité d'acteurs qui ralentit la mise en paiement et une complexité qui nuit à la transparence et à l'efficacité des 1,4 milliard d'euros de crédits qui leur sont consacrés.</p> <p>La complexité du circuit de versement des bourses et la mauvaise connaissance des crédits disponibles dans les académies ne permettent pas toute la transparence nécessaire à une bonne gestion de l'enveloppe et rend difficile l'appréciation exacte des financements disponibles ou manquants en fin de gestion.</p> <p>De plus, les contrôles relatifs à l'assiduité et à la présence aux examens interviennent en général <i>a posteriori</i>, et peuvent donner lieu au reversement des sommes indûment perçues. La chaîne des contrôles présente des déficiences.</p> <p>Une analyse approfondie du processus de gestion des bourses du dépôt du dossier d'un étudiant jusqu'à la mise en paiement effective est donc nécessaire.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'audit cherchera à faire des propositions pour :</p> <ul style="list-style-type: none">- fiabiliser les estimations <i>a priori</i>, nécessaires à une bonne gestion de l'enveloppe en définissant notamment les conditions d'implantation d'un outil statistique fiable ;- simplifier le circuit de financement des bourses et améliorer les délais de paiement ;- améliorer le contrôle de l'assiduité.
Composition de l'équipe d'audit	<p>Ø Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche</p> <p>Ø Inspection générale des finances</p> <p>Ø Consultants</p>

ANNEXE 3

EVOLUTION DES BOURSES PAR ECHELON

Evolution de la structure boursière par échelon (y compris les AIE)

I - Evolution de la structure des boursiers sur critères sociaux et sur critères universitaires

Types de bourses	2005/2006		2004/2005		2003/2004		2002/2003		2001/2002		2000/2001	
	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)
échelon 0	49 948	9,98%	49 986	10,21%	49 157	10,14%	43 789	9,26%	34 299	7,41%	29 984	6,8%
1er échelon	94 130	18,80%	93 695	19,14%	93 634	19,32%	88 197	18,91%	86 975	18,79%	88 368	19,5%
2ème échelon	51 421	10,27%	50 325	10,28%	50 678	10,46%	49 931	10,59%	49 796	10,76%	49 611	11,0%
3ème échelon	51 429	10,27%	50 517	10,32%	50 359	10,39%	50 288	10,68%	51 335	11,09%	50 396	11,1%
4ème échelon	52 792	10,54%	50 895	10,40%	50 278	10,38%	49 492	10,49%	50 453	10,90%	49 745	11,0%
5ème échelon	201 003	40,14%	193 994	39,64%	190 439	39,30%	189 013	40,07%	190 126	41,07%	184 512	40,8%
Total	500 723	100,0%	489 412	100,0%	484 545	100,0%	471 710	100,0%	462 984	100,0%	452 616	100,0%
Evolution nb boursiers		2,31%		1,00%		2,72%		1,88%		2,29%		
Taux moyen et évolution (hors échelon 0)	2 779 €	1,9%	2 727 €	1,8%	2 679 €	-0,5%	2 691 €	0,9%	2 667 €	7,4%	2 484 €	
Bourses de mérite	799		757		610		617		573		497	

Boursiers sur critères universitaires :

Bourses de service public	2005/2006		2004/2005		2003/2004		2002/2003		2001/2002		2000/2001	
	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)	nombre	Part (%)
Bourses de service public	740	5,8%	712	5,7%	713	5,7%	680	5,5%	676	5,4%	577	4,0%
Bourses de DEA	10 488	82,2%	5 432	43,2%	6 131	49,2%	7 048	56,1%	7 042	56,0%	7 018	48,3%
Bourses de DESS	1 528	0,0%	4 866	38,7%	4 030	32,3%	3 196	25,5%	3 236	25,7%	5 248	36,1%
Bourses d'agrégation	12 756	100,0%	1 565	12,4%	1 600	12,8%	1 620	12,9%	1 613	12,8%	1 696	11,7%
Total	3 912 €	1,5%	3 856 €	1,5%	3 800 €	0,0%	3 801 €	0,0%	3 801 €	8,4%	3 507 €	100,0%

II - Evolution du montant des bourses et de leur progression

Types de bourses	2005/2006		2004/2005		2003/2004		2002/2003		2001/2002		2000/2001	
	taux	Evolution	taux	Evolution	taux	Evolution	taux	Evolution	taux €	Evolution	taux	Evolution
1er échelon	1 335 €	1,5%	1 315 €	1,5%	1 296 €	0,0%	1 296 €	1,2%	1 278 €	7,6%	1 188 €	3,5%
2ème échelon	2 012 €	1,5%	1 982 €	1,5%	1 953 €	0,0%	1 926 €	1,2%	1 926 €	8,1%	1 781 €	3,5%
3ème échelon	2 578 €	1,5%	2 540 €	1,5%	2 502 €	0,0%	2 502 €	1,2%	2 475 €	7,9%	2 294 €	3,5%
4ème échelon	3 143 €	1,5%	3 097 €	1,5%	3 051 €	0,0%	3 051 €	1,2%	3 015 €	7,9%	2 793 €	3,5%
5ème échelon	3 607 €	1,5%	3 554 €	1,5%	3 501 €	0,0%	3 501 €	1,2%	3 456 €	5,9%	3 263 €	3,5%
Bourses de mérite	6 102 €	0,0%	6 102 €	0,0%	6 102 €	0,0%	6 102 €	0,0%	6 102 €	0,0%	6 102 €	0,0%

Boursiers sur critères universitaires :

Bourses de service public	2005/2006		2004/2005		2003/2004		2002/2003		2001/2002		2000/2001	
	taux	Evolution	taux	Evolution	taux	Evolution	taux	Evolution	taux €	Evolution	taux	Evolution
Bourses de service public	3 561 €	1,5%	3 508 €	1,5%	3 456 €	0,0%	3 456 €	0,0%	3 456 €	8,0%	3 200 €	3,5%
Bourses de DEA	3 895 €	1,5%	3 837 €	1,5%	3 780 €	0,0%	3 780 €	0,0%	3 780 €	8,0%	3 501 €	3,5%
Bourses de DESS	3 895 €	1,5%	3 837 €	1,5%	3 780 €	0,0%	3 780 €	0,0%	3 780 €	8,0%	3 501 €	3,5%
Bourses d'agrégation	4 200 €	1,5%	4 138 €	1,5%	4 077 €	0,0%	4 077 €	0,0%	4 077 €	11,5%	3 655 €	0,0%

Pour l'année 2005-2006, chiffres donnés par les CROUS lors de l'enquête DES de janvier 2006

Pour les autres années, enquête annuelle DEP

Etude sur les étudiants boursiers du 3ème cycle

Etudiants du 3ème cycle bénéficiaires d'une bourse de l'enseignement supérieur entre 2001 et 2006

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
BCS 3ème cycle					
Ech 0	974	994	1 335	1 713	1 950
Ech 1	1 773	1 956	2 540	2 975	3 406
Ech 2	967	955	1 281	1 653	1 894
Ech 3	944	971	1 224	1 617	1 790
Ech 4	887	910	1 218	1 594	1 797
Ech 5	2 981	3 233	4 656	6 002	7 342
Total BCS 3ème cycle	8 526	9 019	12 254	15 554	18 179
BCU DEA/DESS	10 278	10 244	10 161	10 298	10 488
Total Etudiants du 3ème cycle boursiers	18 804	19 263	22 415	25 852	28 667
Total Etudiants BCS	462 984	471 710	484 545	489 412	500 723

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
Part des BCS du 3ème cycle / Total des BCS	1,84%	1,91%	2,53%	3,18%	3,63%
Part des BCS du 3ème cycle / Total des étudiants du 3ème cycle boursiers	45,34%	46,82%	54,67%	60,17%	63,41%

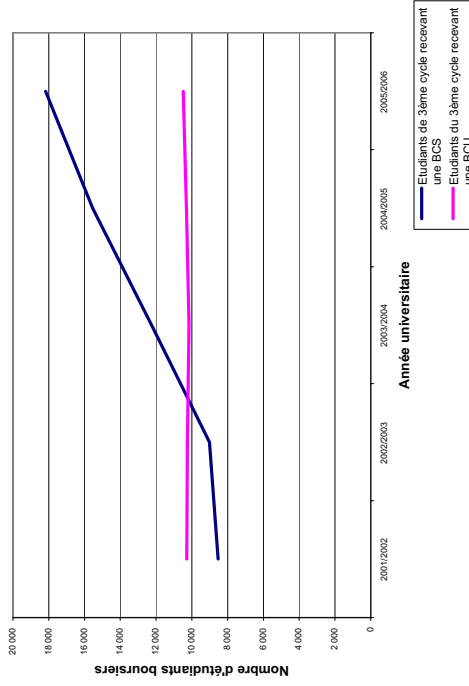
Tableau d'évolution du nombre d'étudiants du 3ème cycle boursiers

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
BCS 3ème cycle					
Ech 0	-	2,05%	34,31%	28,31%	13,84%
Ech 1	-	10,32%	29,86%	17,13%	14,49%
Ech 2	-	-1,24%	34,14%	29,04%	14,58%
Ech 3	-	2,86%	26,06%	32,11%	10,70%
Ech 4	-	2,59%	33,85%	30,87%	12,74%
Ech 5	-	8,45%	44,01%	28,91%	22,33%
Total BCS 3ème cycle	-	5,78%	35,87%	26,93%	16,88%
BCU DEA/DESS	-	-0,33%	-0,81%	1,35%	1,85%
Total Etudiants du 3ème cycle boursiers	-	2,44%	16,36%	15,33%	10,89%
Total Etudiants BCS	-	1,88%	2,72%	1,00%	2,31%

Répartition par échelon des étudiants boursiers du 3ème cycle recevant une BCS

	2001/2002	2002/2003	2003/2004	2004/2005	2005/2006
BCS 3ème cycle					
Ech 0	11,42%	11,02%	10,89%	11,01%	10,73%
Ech 1	20,80%	21,69%	20,73%	19,13%	18,74%
Ech 2	11,34%	10,59%	10,45%	10,63%	10,42%
Ech 3	11,07%	10,77%	9,99%	10,40%	9,85%
Ech 4	10,40%	10,09%	9,94%	10,25%	9,89%
Ech 5	34,96%	35,85%	38,00%	38,59%	40,39%
Total BCS 3ème cycle	100%	100%	100%	100%	100%

Etudiants du 3ème cycle recevant une bourse de l'enseignement supérieur



LE COUT DE L'OUVERTURE DES BCS AUX 3EMES CYCLES

I. Depuis 2004, le montant cumulé des BCS de 3e cycle s'élève à 86 180 244 €

Année universitaire	Nombre de BCS en M-Recherche	Montant des BCS mises en paiement en M-Recherche	Montant des BCS mises en paiement en M-Pro	Montant des BCS mises en paiement en M-Pro	Nombre total de BCS de troisième cycle	Montant total
2005-2006	4 256	11 020 008 €	15037	37 547 353 €	19 293	48 567 361 €
2004-2005	3 644	9 072 385 €	11928	28 540 498 €	15 572	37 612 883 €
2003-2004	nd	nd	nd	nd	nd	nd

Source : questionnaire CNOUS

Année civile	Montant des BCS mises en paiement en M-Recherche	Montant des BCS mises en paiement en M-Pro	Montant total
2005	9 721 592,67 €	31 542 783,00 €	41 264 375, 67 €
2004	nd	nd	nd
2003	nd	nd	nd

Source : questionnaire CNOUS

Remarque Le nombre de BCS indiqué dans le tableau ci-dessus ne représente qu'une estimation du nombre de BCS versées par année civile n à partir d'une répartition 2/3 de l'année n, 1/3 de l'année n+1 pour une année universitaire n/n+1 donnée.

II. Dans le même temps, le nombre de BCU en M-Pro et M-Recherche est resté à peu près stable

Année universitaire	Nombre de BCU en M-Recherche	Montant des BCU mises en paiement en M-Recherche	Nombre de BCU en M-Pro	Montant des BCU mises en paiement en M-Pro	Nombre total	Montant total
2005-2006	5088	19 817 760 €	5203	20 265 685 €	10291	40 083 445 €
2004-2005	5474	21 003 738 €	4904	18 816 648 €	10378	39 820 386 €
2003-2004	6226	23 534 280 €	4074	15 399 720 €	10300	38 934 000 €

Source : questionnaire CNOUS

Année civile	Montant des BCU mises en paiement en M-Recherche	Montant des BCU mises en paiement en M-Pro	Montant total
2005	20 608 412,00 €	19 299 660,33 €	39 908 072,33 €
2004	22 690 766,00 €	16 538 696,00 €	39 229 462,00 €
2003	Nd	nd	nd

Source : questionnaire CNOUS

Remarque : en l'absence de la totalité des chiffres portant sur les BCS du troisième cycle, il n'est pas encore possible de déterminer dans quelle mesure la diminution des BCU a été compensée par l'ouverture des BCS au troisième cycle.

III. Au final, coût total des bourses de 3^e cycle – hors agrégation

Année universitaire	Montant des BCU mises en paiement	Montant des BCS de 3^e cycle mises en paiement	Montant total
2005-2006	40 083 445 €	48 567 361 €	88 650 806 €
2004-2005	39 820 386 €	37 612 883 €	77 433 269 €
2003-2004	38 934 000 €	nd	nd

Source : Questionnaire CNOUS

Année civile	Montant des BCU mises en paiement	Montant des BCS de 3^e cycle mises en paiement	Montant total
2005	39 908 072,33 €	41 264 375,67 €	81 172 448 €
2004	39 229 462,00 €	nd	nd
2003	nd	nd	nd

Source : Questionnaire CNOUS

ANNEXE 4

LE DISPOSITIF JURIDIQUE, INSTITUTIONNEL ET FINANCIER DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

SOMMAIRE

I.	LE DROIT DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, IMPRECIS ET REGI PAR UNE SIMPLE CIRCULAIRE, DONNE LIEU A DES INTERPRETATIONS NON HARMONISEES	1
A.	LE NIVEAU JURIDIQUE DES TEXTES ENCADRANT LE DROIT DES BOURSES DU SUPERIEUR APPARAÎT INADEQUAT	1
1.	<i>Le droit des bourses du supérieur relève pour l'essentiel d'une circulaire</i>	<i>1</i>
2.	<i>Cette situation contraste avec celle des bourses du secondaire qui est plus encadrée</i>	<i>2</i>
B.	L'APPLICATION DU DROIT DES BOURSES N'EST PAS UNIFORME D'UNE ACADEMIE A L'AUTRE EN RAISON DES IMPRECISIONS DE LA REGLEMENTATION	2
1.	<i>La qualité de l'instruction des dossiers par les CROUS est dans l'ensemble correcte mais gagnerait à la mise en place de contrôles internes formalisés</i>	<i>2</i>
2.	<i>La détermination du droit à bourse donne lieu à des interprétations divergentes de la réglementation</i>	<i>3</i>
II.	LE CADRE INSTITUTIONNEL SE CARACTERISE PAR UNE DILUTION DES RESPONSABILITES ET UN PILOTAGE INSUFFISANT	5
A.	LE TRANSFERT DE COMPETENCES AU RESEAU DES ŒUVRES RESTE FONDE SUR DES DISPOSITIONS TRANSITOIRES	5
1.	<i>Le transfert de la gestion et de l'instruction des dossiers aux CROUS est resté inachevé et n'a pas trouvé de traduction juridique</i>	<i>5</i>
2.	<i>Le dispositif institutionnel actuel repose sur l'intervention d'un grand nombre d'acteurs aux niveaux central et local</i>	<i>6</i>
B.	LA MULTIPLICITE DES ACTEURS NUIT A L'EFFICACITE DU DISPOSITIF	7
1.	<i>Au niveau central, le dispositif est affaibli par le double pilotage DES/CNOUS</i>	<i>7</i>
2.	<i>Au niveau local, l'essentiel de la mobilisation des acteurs porte sur la rapidité de versement des bourses, au détriment des autres enjeux du processus</i>	<i>7</i>
III.	LA MISSION RECOMMANDE DE MODIFIER LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL POUR ASSEOIR LA COMPETENCE DU RESEAU DES ŒUVRES EN MATIERE DE GESTION DES BOURSES DU SUPERIEUR	10
A.	LE TRANSFERT DE LA GESTION DES BOURSES AU RESEAU DES ŒUVRES APPARAÎT PREFERABLE AUX AUTRES SOLUTIONS ENVISAGEABLES	10
1.	<i>Le maintien des rectorats dans le dispositif ne permettra pas plus qu'il ne l'a permis jusqu'à présent de résoudre les difficultés soulignées par la mission</i>	<i>10</i>
2.	<i>Les directeurs de CROUS ne pourraient devenir ordonnateurs secondaires de dépenses de l'Etat qu'au prix d'une grande complexité, qui s'est accentuée avec la LOLF</i>	<i>11</i>
3.	<i>Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres, qui peut être envisagé avec ou sans intervention du CNOUS, apparaît comme la solution la plus appropriée</i>	<i>11</i>
B.	LE TRANSFERT AU RESEAU DES ŒUVRES SUPPOSE DE DEFINIR LE ROLE DU CNOUS ET L'ENCADREMENT DU DISPOSITIF	13
1.	<i>Le CNOUS doit être inclus dans le dispositif afin d'en renforcer le pilotage institutionnel et financier</i>	<i>13</i>
2.	<i>Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres doit être encadré sur les plans juridiques, financiers et du fonctionnement</i>	<i>14</i>

I. LE DROIT DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR, IMPRECIS ET REGI PAR UNE SIMPLE CIRCULAIRE, DONNE LIEU A DES INTERPRETATIONS NON HARMONISEES

A. Le niveau juridique des textes encadrant le droit des bourses du supérieur apparaît inadéquat

1. Le droit des bourses du supérieur relève pour l'essentiel d'une circulaire

Le dispositif juridique relatif aux bourses de l'enseignement supérieur relève d'une accumulation de textes anciens de niveau infra-législatifs¹.

Trois textes de niveau réglementaire fixent les principes généraux du dispositif :

- le décret du 9 janvier 1925 relatif à l'attribution des bourses aux étudiants et élèves des établissements d'enseignement supérieur définit les types d'étude ouvrant droit à bourse et la procédure d'obtention ;
- le décret n°51-445 du 16 avril 1951 relatif au paiement des bourses d'enseignement supérieur, qui prévoit le paiement des bourses par terme ;
- le décret n°54-544 du 26 mars 1954 relatif à l'attribution des bourses désignant le recteur d'académie comme ordonnateur secondaire des dépenses de l'Etat en matière de bourses d'enseignement supérieur.

Le champ des formations ouvrant droit aux bourses d'enseignement supérieur est très large puisqu'il a été progressivement élargi au delà des formations de l'enseignement supérieur public :

- aux étudiants inscrits dans des établissements privés (article L.821-4 du Code de l'éducation et décret n°75-37 du 22 janvier 1975) ;
- aux étudiants des DOM/TOM (décrets n°47-2404 du 29 décembre 1947, n°88-1012 du 28 octobre 1988 et n°89-733 du 11 octobre 1989) ;
- aux élèves préparant les concours administratifs (décret n°56-595 du 15 juin 1956 relatif aux bourses de CAPES et d'agrégation, arrêté du 5 août 1987 relatif aux bourses de service public).

Le droit des bourses à proprement parler, c'est-à-dire la définition des conditions d'attribution et la fixation du taux des bourses, relève quant à lui de textes de niveau infra-réglementaires :

- ce sont des circulaires du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche qui fixent les conditions d'éligibilité ainsi que les critères d'attribution des bourses : circulaire n°2006-075 du 21 avril 2006 relative aux bourses sur critères universitaires, circulaire n°2006-059 du 31 mars 2006 relative aux modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux, pour les deux principaux types de bourses ;
- des arrêtés interministériels fixent chaque année les plafonds de ressources à prendre en compte ainsi que les taux de bourse (arrêtés du 25 juillet 2005).

¹ A l'exception de deux textes codifiés dans le Code de l'éducation aux articles L.821-2 et 3, étendant le champ des bourses du supérieur aux élèves de l'enseignement privé et L.821-4 relatifs aux bourses des élèves préparant le concours de l'ENA.

La mission considère² que ce dispositif juridique n'est pas adapté et qu'il gagnerait à être actualisé, afin de distinguer :

- d'une part l'établissement d'un « droit à bourse », qui pourrait figurer dans un texte de niveau législatif ;
- de l'autre, les dispositions relatives à l'organisation du système (principes, critères d'attribution des bourses et autorités compétentes) qui relèvent du niveau décretaal ;
- enfin, la gestion et l'organisation des services instructeurs, qu'une circulaire pourrait préciser (ce qui est nécessaire au vu des interprétations divergentes de la réglementation constatées par la mission, cf. *infra*).

2. Cette situation contraste avec celle des bourses du secondaire qui est plus encadrée

A titre de comparaison, la mission s'est intéressée au système des bourses du secondaire, qui relèvent de la direction des enseignements scolaires. Il en ressort un contraste manifeste entre les dispositifs juridiques respectifs.

Les dispositifs juridiques applicables aux bourses de collège et de lycée reposent en effet sur des textes de niveau supérieur :

- un droit à bourse est posé par la loi : article L.531-1 du Code de l'éducation pour les bourses du collège, article L.531-4 du Code de l'éducation pour les bourses du lycée ;
- les conditions d'attribution des bourses sont fixées par des textes de niveau réglementaire : décret n°98-762 du 28 août 1998 fixant les conditions d'attribution des bourses du collège et décrets n°59-38 et n°59-39 du 12 janvier 1959 pour les bourses du lycée ;
- les procédures à suivre par les services des inspections académiques et les EPLE sont précisées par des circulaires et notes de service de la direction des enseignements scolaires.

B. L'application du droit des bourses n'est pas uniforme d'une académie à l'autre en raison des imprécisions de la réglementation

1. La qualité de l'instruction des dossiers par les CROUS est dans l'ensemble correcte mais gagnerait à la mise en place de contrôles internes formalisés

La mission a procédé à la vérification de dossiers individuels de bourse afin de contrôler la qualité de l'instruction des dossiers par les CROUS, qui assurent depuis 1996³ (selon les académies) l'instruction des dossiers pour le compte des recteurs, ordonnateurs secondaires.

Les résultats de ces contrôles montrent une nette amélioration de la qualité de l'instruction par rapport à la situation qui prévalait en 1996. Alors que la mission IGAEN/IGF précitée conduite en 1996/97 par MM. Bousquet et WHAL avait relevé un taux moyen d'erreur⁴ de 12%, la présente mission a relevé un taux moyen d'erreurs de 2,18%, et un taux d'absence de pièces justificatives de 4,79%. Ces taux moyens masquent cependant des performances contrastées selon les CROUS.

² Comme l'avait fait la mission d'enquête sur les conditions de gestion des bourses de l'enseignement supérieur dirigée par M. Bousquet, inspecteur général de l'administration nationale et M. Wahl, inspecteur des finances, en janvier 1997.

³ Le transfert, entamé dans certaines académies en 1992, n'a été complètement généralisé qu'à partir de 1996.

⁴ Part des dossiers pour lesquels l'échelon attribué était indu ou non justifié.

Tableau 1 : Synthèse des résultats du contrôle sur pièces

Académie	Nb dossiers vérifiés	Nb de PJ absentes	% d'absence de PJ	Nb d'erreurs d'instruction	% d'erreurs d'instruction	Impact financier des erreurs en % du montant vérifié
Amiens	105	4	3,81%	2	1,90%	0,31%
Montpellier	142	4	2,82%	-	0,00%	0%
Bordeaux	99	7	7,07%	2	2,02%	0,68%
Nice	113	7	6,19%	6	5,31%	3,77%
Total	459	22	4,79%	10	2,18%	1,33%

Source : Mission

Ces résultats doivent cependant être précisés :

- les principes de classement des dossiers et des pièces justificatives ont pu, selon les CROUS, plus ou moins faciliter la production des justificatifs⁵ ;
- le taux élevé d'erreur d'instruction constaté à Nice n'est pas représentatif de la qualité de l'instruction de l'ensemble du service du Dossier social étudiant, dans la mesure où il est imputable 33% en nombre (et 50% en termes d'impact financier des erreurs) à un seul gestionnaire qui n'était plus présent au DSE lors de la vérification.

La mission estime que la qualité de l'instruction pourrait être améliorée par la mise en place de contrôles internes formalisés dans les services du DSE.

La mission n'a pu relever, dans aucun des CROUS qu'elle a visités, de formalisation du contrôle interne. Tout au plus l'organisation du travail entre gestionnaires permet-elle parfois (comme à Amiens) de faire intervenir plusieurs gestionnaires sur un même dossier et la diffusion de « vademecum » d'harmoniser les pratiques (par exemple à Montpellier⁶). Le développement de contrôles internes au sein des DSE serait de nature à limiter le nombre d'erreurs et à repérer en amont les problèmes ponctuels (comme à Nice).

Un encadrement strict des pratiques de traitement des situations les plus délicates à traiter, accompagné le cas échéant de contrôles sur pièces, apparaît particulièrement nécessaire pour garantir la fiabilité de la chaîne de dépense dans un processus de masse comme l'est celui des bourses.

Il en est de même pour les méthodes de classement et d'archivage des pièces dont l'indispensable modernisation pourrait trouver une solution dans le cadre de la modernisation complète du processus d'instruction des dossiers.

2. La détermination du droit à bourse donne lieu à des interprétations divergentes de la réglementation

Les conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux (BCS) sont fixées par la circulaire n°2006-059 du 31 mars 2006. La détermination du taux de bourse applicable aux étudiants éligibles fait intervenir deux critères :

- le revenu brut global (RBG) des parents (ou de l'étudiant s'il est indépendant fiscalement) ;
- le nombre de « points de charge » supporté par la famille (des points sont attribués en fonction du nombre d'autres enfants à charge, avec une distinction selon que les enfants poursuivent ou non des études supérieures, et du statut de parent isolé) et par l'étudiant (en fonction de la distance entre le domicile parental et le lieu d'études, du handicap,

⁵ En particulier, les pièces justificatives nécessaires à la mise en paiement (certificat d'inscription du boursier et de ses frères et sœurs, RIB), récupérées à la rentrée universitaire par les CROUS, ne sont pas systématiquement classées dans les dossiers individuels des boursiers faute de temps, comme c'est le cas à Amiens et à Nice.

⁶ Ainsi qu'à Créteil, académie visitée par la mission, sans qu'elle y procède à des vérifications de dossiers individuels.

de l'incapacité, du statut de pupille de la nation, du statut matrimonial et du nombre d'enfants à charge).

La vérification à laquelle a procédé la mission a mis en évidence le fait que la détermination des conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux n'était pas identique d'une académie à l'autre sur trois points :

- le calcul du RBG en cas de concubinage des parents du boursiers : selon les académies, soit le seul RBG du parent déclarant fiscalement le boursier est pris en compte, soit la somme des deux RBG des deux parents sont pris en compte ;
- l'attribution du point de parent isolé en cas de concubinage : celui-ci peut ou non être attribué au boursier dont les parents vivent maritalement mais font des déclarations fiscales séparées ;
- le calcul du nombre de points de charge liés au nombre de frères et sœurs dans le supérieur donne lieu à deux interventions sur le dossier de la part du service gestionnaire : en avril et en septembre au moment des inscriptions définitives des frères et sœurs : certaines académies modifient les points de charge attribués en avril à la rentrée universitaire en fonction de l'inscription universitaire effective ou non des frères et sœurs du boursier ; d'autres ne tiennent compte que de l'inscription effective au moment du dépôt du dossier en avril et ne font aucune modification ou vérification au moment de la validation des dossiers en septembre ou octobre, sauf si cette modification est favorable à l'étudiant. Ainsi, l'inscription universitaire des frères et sœurs qui étaient déjà inscrits lors du dépôt du dossier n'est pas partout vérifiée à nouveau en septembre, alors que la prise en compte des frères et sœurs entrant dans le supérieur à la rentrée est systématiquement réalisée.

Tableau 2 : Interprétation de la réglementation dans les académies visitées par la mission.

	Amiens	Montpellier	Bordeaux	Nice
Appréciation du revenu brut global des parents				
Revenu pris en compte en cas de parents concubins	Revenu du seul parent qui déclare fiscalement le boursier	Somme des revenus des deux parents	Revenu du seul parent qui déclare fiscalement le boursier	Revenu du seul parent qui déclare fiscalement le boursier
Attribution du point parent isolé en cas de concubinage	oui ou non suivant les cas	non	oui	oui
Calcul du nombre de points charge liés aux membres de la fratrie dans l'enseignement supérieur				
Nombre de points de charge attribué lors du dépôt du dossier pour l'année universitaire n/n+1	3 pts	3 pts	1 pt	3 pts
Demande des certificats de scolarité pour la réévaluation des points de charge de la fratrie entrant dans le supérieur à la rentrée universitaire suivante (année n)	oui	oui	oui	oui
Demande de certificats de scolarité pour la réévaluation des points de charge de la fratrie déjà dans le supérieur lors de l'année n-1	Non, sauf lorsqu'il s'agit d'une 1ère demande de bourse	oui	oui	oui

Source : Mission

L'existence de pratiques divergentes d'une académie à l'autre s'explique par deux facteurs.

t L'imprécision de la circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux⁷ rend possible plusieurs interprétations différentes :

- le texte précise le RBG à retenir en cas de séparation et de remariage, mais non de concubinage des parents ;
- la circulaire indique le point de parent isolé est attribué aux familles dans lesquelles le « père ou [la] mère [élève] seul(e) un ou plusieurs enfants », sans préciser s'il doit être comptabilisé lorsque les parents vivent maritalement mais ou seul un des parents déclare fiscalement l'étudiant ;
- selon la circulaire, pour l'attribution des trois points de charge pour frères et sœurs dans l'enseignement supérieur, « l'étudiant considéré doit être inscrit dans l'enseignement supérieur au cours de l'année durant laquelle une bourse est sollicitée », sans qu'il soit précisé si cette situation doit être appréciée lors de l'examen de la demande (au printemps) ou à la rentrée universitaire.

u L'absence d'encadrement juridique des pratiques des CROUS par la Direction de l'enseignement supérieur constitue le deuxième facteur explicatif.

II. LE CADRE INSTITUTIONNEL SE CARACTERISE PAR UNE DILUTION DES RESPONSABILITES ET UN PILOTAGE INSUFFISANT

A. Le transfert de compétences au réseau des œuvres reste fondé sur des dispositions transitoires

1. Le transfert de la gestion et de l'instruction des dossiers aux CROUS est resté inachevé et n'a pas trouvé de traduction juridique

Les CROUS assurent depuis 1996 l'instruction des dossiers de bourse pour le compte des recteurs, ordonnateurs secondaires des dépenses de bourse.

Cette situation ne correspond que partiellement au projet initial de la Direction générale des enseignements supérieurs (DGES) de l'époque qui avait pour objectif de transférer aux CROUS non seulement l'instruction des dossiers mais aussi la gestion des crédits de bourses d'enseignement supérieur.

Compte-tenu de l'impossibilité de procéder à des délégations de signature au profit de directeurs d'établissement public (conformément à la circulaire du premier ministre en date du 1^{er} décembre 1994 rappelant un avis du Conseil d'Etat sur ce sujet), la DGES avait prévu d'ériger les directeurs de CROUS en chef de service déconcentré de l'Etat sur le seul sujet des bourses, ces directeurs étant alors considérés en tant qu'agents de l'Etat et placés sous l'autorité du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Un projet de décret donnant compétence aux directeurs de CROUS en matière d'attribution des bourses d'enseignement supérieur en lieu et place des recteurs avait été élaboré à cette fin.

Ce projet de décret n'ayant cependant jamais vu le jour, le transfert de compétence aux CROUS s'est dans les faits limité à l'instruction des dossiers et surtout n'a pas trouvé de traduction juridique. Ni les textes relatifs aux bourses du supérieur, ni le décret de 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires⁸ ne mentionne l'intervention des CROUS dans le dispositif.

Les relations entre les CROUS et les rectorats restent donc régies à ce jour par les conventions provisoires conclues lors du transfert de l'instruction en 1995/1996, qui portaient essentiellement sur les transferts de personnel des services instructeurs.

⁷ Sur ces trois points, la circulaire n°2006-059 du 31 mars 2006 n'a pas modifié la circulaire n°2004-122 du 21 juillet 2004, qui avait servi de base à l'instruction des dossiers vérifiés par la mission.

⁸ Décret n°87-155 du 5 mars 1987.

2. Le dispositif institutionnel actuel repose sur l'intervention d'un grand nombre d'acteurs aux niveaux central et local

a) Les compétences budgétaires, juridiques et comptables relèvent des services de l'Etat

Au sein de l'administration centrale du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, c'est la direction de l'enseignement supérieur (DES) qui intervient à titre principal sur le sujet des bourses :

- le directeur de l'enseignement supérieur étant responsable du programme 231 « Vie étudiante » (dont les bourses constituent l'action n°1), c'est elle qui est en premier lieu compétente en matière de programmation et d'exécution budgétaires, avec l'aide de la direction des affaires financières et de la direction de l'évaluation et de la prospective ;
- la DES élabore les textes juridiques relatifs à la réglementation des bourses (arrêté interministériel fixant les plafonds de ressources et les taux de bourse, circulaire relative aux modalités d'attribution des bourses).

Au niveau local deux services déconcentrés de l'Etat interviennent :

- les recteurs sont les ordonnateurs secondaires délégués des crédits de bourse, ce qui mobilise généralement les divisions de l'enseignement supérieur et de la recherche, les divisions des affaires financières et les divisions informatiques⁹) ; en outre, les recteurs sont présidents des conseils d'administration des CROUS et chanceliers des universités ;
- les trésoriers-payeurs généraux, comptables assignataires des recteurs, assurent le paiement des bourses aux étudiants.

Les établissements d'enseignement supérieur, enfin, interviennent également dans le dispositif, à deux moments du processus d'instruction des bourses : lors de l'inscription administrative des étudiants (la notification conditionnelle délivrée par le CROUS permet au boursier de bénéficier de l'exonération des droits de scolarité et son certificat d'inscription d'obtenir le paiement de sa bourse par le CROUS) et au cours de la scolarité des étudiants boursiers (les établissements étant sollicités par les CROUS sur le sujet du contrôle d'assiduité et de présence aux examens).

b) Le réseau des œuvres universitaires et scolaires assure l'instruction des demandes de bourse

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires, tête de réseau, n'a pas, officiellement, d'attribution dans le système des bourses. En effet, le décret précité de 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires ne mentionne pas, au titre de ses missions et des ses champs d'intervention, les bourses de l'enseignement supérieur.

Ce sont les CROUS qui, depuis 1996, instruisent et liquident les demandes de bourse, pour le compte des recteurs, ordonnateurs secondaires :

- la phase d'instruction des dossiers s'étale du printemps à l'automne (bien que la date de fermeture officielle du serveur permettant aux étudiants de se connecter soit fixée au 30 avril, le serveur est dans les faits ouvert jusqu'au 30 septembre) ; les notifications conditionnelles de bourse sont établies au nom du recteur, les CROUS n'étant pas ordonnateurs secondaires ;
- les CROUS assurent également l'instruction des recours gracieux formulés par les étudiants, la décision étant in fine prise par le recteur ;
- la liquidation des bourses intervient à la rentrée universitaire au vu du certificat d'inscription du boursier et des pièces justificatives réclamées à cette date (RIB et certificats d'inscription des frères et sœurs dans le supérieur).

⁹ Qui hébergent AGLAE (logiciel d'instruction des bourses utilisé par les CROUS) et exploite l'interface entre AGLAE et KHEOPS (application de gestion budgétaire des rectorats).

B. La multiplicité des acteurs nuit à l'efficacité du dispositif

1. Au niveau central, le dispositif est affaibli par le double pilotage DES/CNOUS

Bien que dépourvu d'attributions officielles, la sous-direction de la vie étudiante (SDVE) du CNOUS s'intéresse au sujet des bourses de l'enseignement supérieur. La SDVE joue d'abord un rôle d'animation du réseau des CROUS : elle organise avec la DES un séminaire annuel des chefs de division de la vie étudiante des CROUS et diffuse périodiquement des tableaux de bord (rythme de dépôt et d'instruction des dossiers pour la campagne en cours, suivi des paiements pour l'année universitaire en cours) construits à partir de remontées d'information des CROUS. LA SDVE répond également aux sollicitations informelles de la DES sur les sujets budgétaires (la SDVE assiste la DES pour la répartition des crédits entre les CROUS).

L'ambiguïté actuelle du positionnement du CNOUS, qui sans avoir d'attributions officielles est sollicité par la DES et suit le sujet, présente cependant deux grands désavantages.

t Les informations disponibles au CNOUS sont sous-exploitées par la DES, en particulier pour ses exercices de prévision budgétaire et de suivi de l'exécution (ce sujet est développé par ailleurs).

u Ni la DES ni le CNOUS ne s'estimant responsables du contrôle de la qualité du travail des CROUS, aucun dispositif national et uniforme de contrôle interne n'a été mis en place.

Selon la DES, ce rôle revient au CNOUS, mais :

- d'une part, le contrat d'objectifs conclu entre le MENESR et le CNOUS le 13 décembre 2004 ne fixe pas à ce dernier d'objectifs en la matière ;
- d'autre part, il appartient à la DES et non au CNOUS d'encadrer juridiquement les pratiques des CROUS dont on a vu (cf. *supra*) qu'elles pouvaient être hétérogènes d'une académie à l'autre.

2. Au niveau local, l'essentiel de la mobilisation des acteurs porte sur la rapidité de versement des bourses, au détriment des autres enjeux du processus

a) Les délais de versement des bourses apparaissent rapides

La mission a pu constater dans les académies qu'elle a visitées une mobilisation croissante des acteurs pour réduire les délais de paiement des bourses aux étudiants, comme en témoigne la réduction du délai global de paiement¹⁰ (DGP) depuis 2003.

Tableau 3 : Délai global de paiement des bourses

DGP	Amiens		Montpellier		Nice	
	DGP	Dont délai ordonnateur	DGP	Dont délai ordonnateur	DGP	Dont délai ordonnateur
2003	6.25	4.14	14,48	10,90	9.25	6.34
2004	4.45	2.43	10,71	7,89	7.37	4.15
2005	3.89	2.03	10,43	8,33	6.77	4.80

Source : TG 80, TG 34 et TG 06, à partir de la requête INDIA 129 qui permet d'isoler les bourses (quelques autres dépenses comme les prêts d'honneur, bourses spéciales pour l'étranger sont également prises en compte par cette requête, mais elles restent marginales au regard des volumes concernés par les bourses)

Le DGP des bourses dépend pour près des deux tiers du délai de l'ordonnateur, étant donné l'absence de visa *a priori* du comptable sur les mandats (cf. *infra*).

¹⁰ Au délai global de paiement, qui comprend le délai s'écoulant entre la réception de la facture par l'ordonnateur et la date de mise en paiement par le comptable, s'ajoute le délai bancaire, que la mission n'a pu mesurer.

La réduction du DGP s'explique par celle du délai imputable à l'ordonnateur, de même que les écarts de délais observables entre académies. Le délai d'émission du mandat par les services des rectorats dépend en effet à la fois de la mise à disposition des crédits par l'administration centrale et du degré de préparation par le rectorat des différentes étapes du processus (préparation de la mise en paiement, engagement comptable et mandatement).

b) Les contrôles de la chaîne de dépense restent insuffisants

Le contrôle interne reste à construire dans les CROUS : comme l'a constaté la mission (cf. *supra*), la réflexion sur ce thème, qui est embryonnaire, n'est pas uniforme d'une académie à l'autre. Cette situation s'explique largement par le fait que ni la DES ni le CNOUS ne se sont à ce jour emparés de ce sujet au niveau national.

Les contrôles externes reposent quant à eux exclusivement sur les comptables assignataires. En effet, les recteurs, pourtant ordonnateurs secondaires, n'exercent aucun contrôle sur l'instruction réalisée pour leur compte par les CROUS.

Le contrôle exercé par les trésoreries générales est quant à lui en cours d'évolution. Avec la mise en place du contrôle hiérarchisé de la dépense, les TG ne procèdent plus au visa a priori des mandats de paiement des bourses et s'engagent dans des démarches de contrôle a posteriori (par sondage) de la dépense. Le paiement des bourses étant cependant un processus de masse tant en nombre de paiements qu'en montant, c'est la démarche de contrôle et d'audit partenarial (mise en place par exemple par la TG de Montpellier, qui a conclu une convention de partenariat avec le rectorat et le CROUS) qui apparaît la plus appropriée.

c) Le contrôle de l'assiduité et de la présence aux examens des boursiers est hétérogène et peu efficace

t La mobilisation des CROUS sur le sujet du contrôle d'assiduité et de présence aux examens est inégale.

Tableau 4 : Contrôle d'assiduité - pratiques suivies par les CROUS

Part des CROUS déclarant mettre en œuvre un contrôle...	... de l'assiduité aux cours des élèves boursiers	...de la présence aux examens des élèves	Académies concernées
OUI	88,5%	88,5%	
Partiellement	0,0%	3,8%	Toulouse
NON	11,5%	7,7%	Paris, Créteil, Corte

Source : questionnaire adressé par la mission aux 26 CROUS métropolitains

Bien que la quasi-totalité des CROUS déclarent exercer un contrôle d'assiduité, le degré de mobilisation des CROUS sur le sujet est très variable. Si a minima les CROUS adressent à chaque établissement la liste des étudiants boursiers payés à chaque tour de paiement, leur suivi ultérieur de l'assiduité et de la présence aux examens des boursiers est inégal.

Les CROUS ont en effet des politiques plus ou moins actives face aux établissements de leur ressort : alors que certains CROUS se contentent de traiter les cas qui leur sont signalés par les établissements, d'autres travaillent étroitement avec les secrétariats administratifs des UFR qu'ils sensibilisent sur le sujet (via des réunions annuelles) et se font communiquer les résultats directement par les départements informatiques (extractions du logiciel APOGEE).

u De manière générale, le contrôle est plus difficile à mettre en place avec les universités qu'avec les autres types d'établissement d'enseignement supérieur.

Tableau 5 : Contrôle d'assiduité – appréciation par les CROUS des pratiques des établissements

	Part des CROUS déclarant que les universités de leur ressort mettent en œuvre...			Part des CROUS déclarant que les autres établissements d'enseignement supérieur de leur ressort mettent en œuvre		
	mettent en œuvre un contrôle de l'assiduité	mettent en œuvre un contrôle de la présence aux examens	Transmettent les résultats des contrôles au CROUS	mettent en œuvre un contrôle de l'assiduité	mettent en œuvre un contrôle de la présence aux examens	Transmettent les résultats des contrôles au CROUS
OUI	30,8%	61,5%	65,4%	84,6%	80,8%	73,1%
Partiellement	34,6%	26,9%	23,1%	15,4%	15,4%	19,2%
NON	34,6%	11,5%	11,5%	0,0%	3,8%	7,7%

Source : questionnaire adressé par la mission aux 26 CROUS métropolitains

Le respect des conditions d'assiduité et de présence aux examens est plus difficile à réaliser avec les universités qu'avec les autres types d'établissement d'enseignement supérieur, de plus petite taille et dans lesquels les étudiants sont plus encadrés.

La mission a pu constater en outre :

- que la condition d'assiduité est difficilement réalisable dans un grand nombre de filières universitaires dans lesquelles il peut n'y avoir aucune obligation d'assiduité fixée aux étudiants, ou dans lesquelles les conditions d'enseignement (nombre d'étudiants par cours) ne permettent que rarement aux enseignants de pratiquer l'appel ;
- que les pratiques sont très variables au sein des universités, les services de scolarité se mobilisant très différemment sur le sujet d'une UFR à l'autre : ainsi par exemple l'UFR de Sciences de l'Université de Nice Sophia Antipolis a-t-elle conservé un bureau des bourses qui demande aux boursiers de justifier de leur assiduité.

Les recteurs, bien que chanceliers des universités, ne se mobilisent pas sur le sujet et n'apporte pas leur soutien aux CROUS dans leurs démarches face aux universités.

v Les résultats des contrôles d'assiduité reflètent la faible implication des acteurs.

Tableau 6 : Contrôle d'assiduité – résultats des contrôles

Année universitaire	Nb de boursiers payés par les CROUS ayant répondu	Part des boursiers concernés dans le total des boursiers	Nb de boursiers signalés non assidus aux CROUS	% de non assiduité aux cours connue des CROUS	Nb de boursiers absents aux examens aux CROUS	% d'absence aux examens connue des CROUS
2002-2003	213 923	48,50%	1 581	0,74%	1 581	0,74%
2003-2004	218 014	48,61%	2 358	1,08%	2 358	1,08%
2004-2005	402 637	88,93%	12 164	3,02%	3 018	0,75%

Source : questionnaire adressé par la mission aux 26 CROUS métropolitains

Les taux très faibles de non assiduité et d'absence aux examens soulignent le fait que le contrôle du respect des obligations des boursiers constitue rarement un enjeu.

Ainsi par exemple, à Amiens, la mission a pu constater que sur un échantillon de 36 boursiers signalés absents aux examens en 2004-2005 dans APOGEE à l'université de Picardie Jules Vernes, le CROUS n'en avait eu aucune mention.

w L'efficacité du dispositif est encore affaiblie par la passivité des rectorats qui n'émettent pas, ou avec retard, les titres de perception.

En bout de chaîne, l'absence complète d'implication des rectorats sur le sujet du contrôle d'assiduité prive d'efficacité les contrôles mis en place par les CROUS et les établissements dans la mesure où les titres de perception ne sont émis que bien après les demandes des CROUS. Le recouvrement des sommes auprès des étudiants en est rendu d'autant plus difficile.

Tableau 7 : Contrôle d'assiduité – émission des titres de perception par l'ordonnateur

Académie	Demandes d'OR formulées par le CROUS (de 2003 à 2005)		TP émis par l'ordonnateur (annulations déduites) (de 2003 à 2005)		Recouvrement net (de 2003 à 2005)	
	Nombre	Montant	Nombre	Montant	Montant	%
Amiens	13	20 013,69 €	3	2 168 €	2 168 €	100 %
Montpellier	2 597	1 699 660,74 €	992	1 095 912,18 €	529 307,54 €	48 %
Nice	232	193 894 €	49	429 469,18 €	279 785,54 €	65,15 %

Source : CROUS, rectorats et TG d'Amiens, Montpellier et Nice

III. LA MISSION RECOMMANDE DE MODIFIER LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL POUR ASSEOIR LA COMPETENCE DU RESEAU DES ŒUVRES EN MATIERE DE GESTION DES BOURSES DU SUPERIEUR

A. Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres apparaît préférable aux autres solutions envisageables

1. Le maintien des rectorats dans le dispositif ne permettra pas plus qu'il ne l'a permis jusqu'à présent de résoudre les difficultés soulignées par la mission

La mission estime que le maintien des rectorats dans le dispositif n'est pas de nature à apporter une réponse satisfaisante aux dysfonctionnement relevés par la mission, quelle que soit l'option retenue pour ce faire :

- un retour à la situation antérieure à 1996, par retour aux rectorats de la compétence d'instruction des dossiers de bourse ;
- un encadrement plus fort du dispositif actuel, sans modification du rôle respectif des différents acteurs.

La première option, d'une grande simplicité juridique, n'est pas souhaitable en raison des difficultés pratiques et statutaires liées au transfert au rectorat des personnels des divisions de la vie étudiante des CROUS, qu'elle ne manquerait pas de soulever. Elle s'apparenterait en outre à un retour en arrière alors que c'était précisément les difficultés des rectorats à assurer de façon satisfaisante l'instruction des dossiers qui avait conduit la DESR à opérer le transfert au réseau des œuvres.

Il pourrait certes être envisagé, selon une seconde option, d'encadrer plus strictement le rôle des différents acteurs par un certain nombre de mesures : précision réglementaire du rôle des CROUS instructeurs, nouvelles conventions entre les CROUS et les rectorats, instructions données par la DES aux recteurs sur leur rôle vis à vis des bourses, passage à un BOP académique (afin d'impliquer les rectorats dans la prévision budgétaire).

Pour autant, le statu quo n'apparaît pas une solution appropriée à la mission, qui considère que c'est précisément le nombre trop élevé d'acteurs et la dilution des responsabilités qui en découle, qui est à l'origine des problèmes relevés. La mission précitée conduite par MM. BOUSQUET et WAHL avait recommandé de ne pas modifier le dispositif institutionnel et de responsabiliser les différents intervenants pour améliorer le système, mais force est de constater, dix ans après, que cette solution n'a pas porté ses fruits.

En tout état de cause, même s'ils n'étaient plus ordonnateurs secondaires, les recteurs ne seraient pas complètement exclus du sujet des bourses et pourraient user de leur double responsabilité de chancelier des universités et de président du conseil d'administration du CROUS pour appuyer les directeurs du CROUS.

2. Les directeurs de CROUS ne pourraient devenir ordonnateurs secondaires de dépenses de l'Etat qu'au prix d'une grande complexité, qui s'est accentuée avec la LOLF

Comme il a été indiqué plus haut, il n'est pas possible à un directeur d'établissement public d'être ordonnateur secondaire de dépenses de l'Etat puisqu' « il est de la nature même des délégations de signature de ne pouvoir être données qu'à un agent placé sous l'autorité hiérarchique du délégant » et que dès lors, « le directeur d'un établissement public de l'Etat, placé sous la tutelle d'un ministre mais ne relevant pas de son pouvoir hiérarchique et responsable d'un organisme auquel s'applique un principe d'autonomie, ne saurait recevoir délégation pour signer des actes administratifs qui relèvent de la compétence du ministre, même lorsqu'il s'agit d'actes de gestion » (circulaire n°4.146/SG du premier ministre en date du 1^{er} décembre 1994).

Cet obstacle pourrait être contourné en nommant les directeurs de CROUS chefs de service déconcentrés de l'Etat¹¹, ce dédoublement fonctionnel permettant aux directeurs de CROUS de recevoir délégation de signature du préfet et d'être ordonnateur secondaire délégué, par l'intermédiaire du préfet.

Il pourrait alternativement être contourné par voie législative, sur le modèle de ce qui existe au profit des présidents des universités et des présidents ou directeurs des autres établissements publics d'enseignement supérieur. L'article L.951-3 du Code de l'éducation autorise en effet le ministre chargé de l'enseignement supérieur à leur déléguer par arrêté, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, tout ou partie de ses pouvoirs en matière de recrutement et de gestion des personnels titulaires, stagiaires et non titulaires de l'Etat qui relèvent de son autorité, dans la limite des emplois inscrits dans la loi de finances et attribués à l'établissement ; les compétences ainsi déléguées s'exercent au nom de l'Etat et leur exercice est soumis au contrôle financier.

Ces solutions posent des difficultés qui conduisent la mission à ne pas les retenir : elles présentent une grande complexité juridique et la responsabilité budgétaire d'un directeur d'établissement public autonome, resterait à définir.

3. Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres, qui peut être envisagé avec ou sans intervention du CNOUS, apparaît comme la solution la plus appropriée

La mission recommande de confier l'ensemble de la gestion des bourses de l'enseignement supérieur au réseau des œuvres universitaires et scolaires, compte tenu des inconvénients respectifs des solutions évoquées plus haut et surtout de la nécessité de mettre un terme à la dilution des responsabilités qui caractérise la situation actuelle. Ce nouveau schéma financier revient à transférer :

- la fonction d'ordonnateur des recteurs aux directeurs de CROUS ;
- la fonction de comptable des trésoriers payeurs généraux aux agents comptables des CROUS.

Le schéma budgétaire du programme 231 « Vie étudiante » s'en trouverait modifié, puisque si les crédits de bourse resteraient des dépenses d'intervention (titre VI, transferts aux ménages), la DES deviendrait responsable d'unité opérationnelle (UO) à la place des recteurs, afin de verser les crédits au réseau des œuvres.

Le transfert au réseau des œuvres peut être envisagé selon différentes options qui se distinguent par le rôle conféré au CNOUS.

¹¹ Un décret serait nécessaire pour ce faire, ainsi qu'une modification de l'arrêté du 7 janvier 2003 portant règlement de comptabilité pour la désignation des ordonnateurs secondaires et de leurs délégués en ce qui concerne le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire et le budget de l'enseignement supérieur.

a) Première option : les CROUS instruisent, mandatent et paient sur des financements directement versés par l'Etat

La première option envisageable consiste à exclure le CNOUS du dispositif et à prévoir le versement des crédits aux CROUS, directement par la DES. Le schéma financier serait le suivant :

- la DES, responsable d'UO pour le BOP national, aurait, comme aujourd'hui, à répartir les crédits entre les académies ; au lieu de procéder à des délégations de crédits au profit des recteurs, elle répartirait les crédits entre les CROUS ;
- les directeurs de CROUS seraient ordonnateurs et leurs agents comptables payeurs des dépenses de bourses ; les Crous resteraient, comme aujourd'hui, opérateurs du programme 231 (action 1).

Une modification du décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires serait nécessaire afin d'élargir les compétences des centres régionaux en prévoyant expressément cette nouvelle mission, en vertu du principe de spécialité des établissements publics nationaux.

L'article 14 du décret pourrait être complété d'un alinéa ainsi rédigé : « *Les centres régionaux sont chargés de procéder à l'instruction des dossiers de demandes de bourses, à la mise en paiement des bourses et aux opérations de recouvrement auprès des étudiants boursiers* » ; les bourses ne devant être citées au titre des dépenses et des recettes du CNOUS et des CROUS que si le choix d'un suivi budgétaire était retenu (cf. *infra*).

Cette rédaction conférerait au directeur et à l'agent comptable du CROUS respectivement les qualités d'ordonnateur et de comptable, sans qu'il soit nécessaire de modifier l'arrêté du 7 janvier 2003¹.

b) Seconde option : les CROUS instruisent, mandatent et paient sur des financements d'Etat répartis par le CNOUS

Cette seconde hypothèse se distingue de la première par le rôle alloué au CNOUS :

- comme précédemment, les directeurs de CROUS seraient ordonnateurs et les agents comptables des CROUS, comptables ;
- en revanche la DES ne répartirait plus les crédits entre les CROUS mais les verserait globalement au CNOUS, ce dernier en assurant la répartition entre les CROUS (le CNOUS répartit déjà entre les CROUS des subventions pour charges de service public reçues de l'Etat).

Il conviendrait, pour mettre en place un tel dispositif, de modifier le décret de 1987 afin de mentionner explicitement les nouvelles missions des CROUS (de la même façon que dans l'hypothèse précédente, cf. *supra*) mais aussi celle du CNOUS. L'article 2 du décret pourrait être complété par un alinéa ainsi rédigé : « *Le CNOUS est chargé de redistribuer aux CROUS les crédits de bourses qu'il perçoit de l'Etat.* ».

c) Il n'est pas souhaitable de retenir une troisième option consistant à confier au CNOUS des responsabilités de gestionnaire

Il pourrait être envisagé de confier au CNOUS des responsabilités de gestionnaire : les CROUS pourraient, comme ils le font aujourd'hui, instruire les dossiers de bourse, les fonctions d'ordonnateur et de comptable étant centralisées au niveau du CNOUS ; une solution extrême pourrait enfin consister à confier l'intégralité du dispositif au CNOUS et à dégager les CROUS de toute intervention.

¹ Arrêté portant règlement de comptabilité pour la désignation des ordonnateurs secondaires et de leurs délégués en ce qui concerne le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire et le budget de l'enseignement supérieur.

Ces solutions ne sont cependant ni réalistes, ni souhaitables :

- le CNOUS n'apparaît pas en mesure d'assurer des fonctions qui iraient au delà de la répartition des crédits, puisque son rôle actuel n'est que très marginalement un rôle de gestionnaire (pour les bourses des étudiants étrangers notamment, sachant cependant que ces bourses sont payées par les CROUS et non par le CNOUS) ;
- elles conduiraient à priver le dispositif de toute proximité avec les étudiants et avec les établissements d'enseignement supérieur, ce qui nuirait à l'efficacité du processus (au moment des inscriptions administratives notamment) et surtout du contrôle d'assiduité et du recouvrement des sommes indûment perçues ;
- la mise en place d'un service national d'instruction des dossiers de bourse, regroupant les moyens des DVE des CROUS, apparaît quant à elle difficilement concevable.

B. Le transfert au réseau des oeuvres suppose de définir le rôle du CNOUS et l'encadrement du dispositif

1. Le CNOUS doit être inclus dans le dispositif afin d'en renforcer le pilotage institutionnel et financier

Les deux solutions envisageables pour transférer la gestion des bourses au réseau des œuvres sont équivalentes sur les plans budgétaire, comptable, financier et technique. En effet, que le CNOUS intervienne ou non en tant que répartiteur des crédits d'Etat :

- l'architecture du programme 231 « Vie étudiante » sera la même, la DES étant à la fois responsable de BOP et d'UO ;
- les enjeux de suivi comptable des crédits et de sécurisation de la trésorerie des CROUS sont les mêmes (cf. *infra*) ;
- alors que l'impact sur le CNOUS d'un éventuel transfert de charges est marginal (le CNOUS est déjà répartiteur de subventions entre les CROUS), les conséquences sur les agences comptables des CROUS seront identiques, que les crédits parviennent aux CROUS directement de la DES ou via le CNOUS ;
- enfin, dans les deux cas, une interface devra être mise en place entre l'application de gestion des bourses, AGLAE, et l'application budgétaire et comptable du réseau des œuvres, ORION.

Le choix d'inclure ou non le CNOUS est donc un enjeu de pilotage institutionnel et financier du dispositif.

La mission recommande de retenir le schéma financier dans lequel les CROUS instruisent, mandatent et payent sur les financements d'Etat répartis par le CNOUS parce qu'elle estime que l'intervention du CNOUS est nécessaire au bon pilotage de la gestion des bourses.

Comme il a été dit plus haut, la mission a pu constater que le dispositif actuel pâtissait de l'absence d'attributions officielles du CNOUS et estime qu'il faudrait y remédier dans le cadre de la mise en place d'un nouveau circuit financier afin d'améliorer le pilotage du dispositif. La répartition des crédits par le CNOUS lui conférerait une légitimité à intervenir auprès des CROUS pour encadrer leurs pratiques (sur les plans budgétaire et juridique, cf. *supra*) mais aussi les conseiller dans l'exercice de leurs nouvelles responsabilités.

L'intervention du CNOUS apporterait en outre une plus grande souplesse financière à la gestion des bourses ; il serait en particulier plus facile au CNOUS qu'à la DES de piloter finement la répartition des crédits entre les CROUS et surtout de corriger en cours d'exercice une répartition inadéquate des crédits.

2. Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres doit être encadré sur les plans juridiques, financiers et du fonctionnement

a) Les modifications des textes réglementaires doivent être l'occasion d'asseoir le droit à bourse sur un fondement juridique adéquat

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres suppose de modifier le décret n° 87-155 du 5 mars 1987 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires afin de mentionner explicitement, au titre des missions du CNOUS et des CROUS, la gestion des bourses de l'enseignement supérieur.

La mission estime que ce transfert devrait également être l'occasion de revoir le fondement juridique des bourses afin d'asseoir le droit à bourse sur des textes de niveau adéquat. Un dispositif similaire à celui qui existe pour les bourses du secondaire (collège, lycée) pourrait ainsi être prévu avec :

- un texte de niveau législatif¹² établissant un « droit à bourse » ;
- un texte de niveau réglementaire encadrant l'organisation du système (principes, critères d'attribution des bourses et autorités compétentes) ;
- une circulaire venant préciser la gestion et l'organisation des services instructeurs (ce qui est nécessaire au vu des interprétations divergentes de la réglementation constatées par la mission, cf. *supra*).

Au delà, une simplification du droit des bourses à proprement parler pourrait être envisagée, comme la mission le développe par ailleurs, afin de faciliter et d'alléger le travail des services instructeurs.

b) Les schémas financiers et comptables doivent permettre de rendre compte de la dépense sans fragiliser la trésorerie des CROUS

Le transfert de la gestion des bourses du supérieur au réseau des œuvres doit être strictement encadré sur les plans comptable et financier afin, d'une part, d'assurer un suivi comptable transparent des crédits versés par l'Etat et, d'autre part, de ne pas fragiliser la trésorerie des CROUS.

t Du point de vue comptable

Un schéma permettant d'individualiser les opérations de recettes et de dépenses afférentes à la gestion des bourses doit être défini pour permettre à la fois au réseau des œuvres de rendre compte précisément à la DES de l'utilisation des crédits reçus et de préserver la trésorerie des CROUS.

L'instruction comptable applicable aux établissements publics nationaux n° 05-030-M91 du 18 juillet 2005 ne permet pas, en son état actuel, d'envisager un suivi selon la procédure des ressources affectées. Elle prévoit en effet (tome I, titre IV, chapitre 4, § 2.1.3.5) que « les bourses versées à des élèves ou étudiants par un établissement public en lieu et place de son ministère de tutelle ne s'analysent pas comme des ressources affectées, au sens défini dans la présente instruction ».

La création d'un service à comptabilité distincte (SACD) pourrait être envisagée afin de permettre d'assurer un suivi particulier des opérations relatives à la gestion des bourses, mais apparaît excessivement lourde au regard de la faible complexité des processus comptables liés à la gestion des bourses de l'enseignement supérieur. Un SACD est en effet doté d'un cadre comptable propre, c'est-à-dire de comptes de produits et de charges ainsi que de comptes de bilan, à l'exception des comptes de disponibilités.

Deux solutions sont en fait envisageables :

- la première consiste à mettre en place un dispositif de suivi hors budget sur un compte d'imputation provisoire en classe 4, le budget étant complété par un tableau de synthèse

¹² Les dispositions législatives doivent rester suffisamment générales pour ne pas rigidifier le dispositif.

sur les opérations réalisés sur ces comptes de tiers (pour une information complète et transparente du Conseil d'administration) ;

- la seconde consiste à faire apparaître aux budgets du CNOUS et des CROUS les crédits de bourse (en comptes de charges et de produits).

La première solution serait conforme aux recommandations du rapport du groupe de travail¹³ sur les « opérateurs de l'Etat » ainsi qu'à la circulaire relative à la préparation des budgets des établissements publics nationaux pour l'année 2006¹⁴. Les crédits d'intervention de l'État ayant vocation à être reversés à des tiers nécessitent en effet selon ces textes, contrairement à la pratique antérieure, un enregistrement différent chez l'opérateur selon que ce dernier a, ou non, une réelle action sur la redistribution de ces transferts.

Dans le cas du transfert au réseau des œuvres de la gestion des bourses, les CROUS n'interviendraient que comme payeurs pour le compte de l'État, sans compétence dans la définition des conditions d'attribution des bourses. La solution prévue par la circulaire précitée est, dans ce cadre, un suivi hors budget sur un compte d'imputation provisoire en classe 4, un tableau de synthèse complétant le budget sur les opérations réalisés sur ces comptes de tiers.

La mission recommande de retenir cette solution, compte tenu de la nature des crédits de bourses qui seraient délégués aux CROUS (crédits d'intervention de l'État ayant vocation à être reversés à des tiers, sans que le CNOUS ou les CROUS aient compétence dans la définition des conditions d'attribution des bourses), et de la sécurisation de la trésorerie des CROUS qu'elle apporterait.

Si ce choix n'était toutefois pas suivi, les crédits de bourses pourraient être traités comme des ressources budgétaires des CROUS et apparaîtraient à leurs budgets. Il conviendrait d'isoler les opérations de dépenses et de recettes (dans le progiciel budgétaire et comptable ORION) dans un service réservé à cet effet, rattaché à l'action 1 du programme 231 « Vie étudiante », en liaison avec un code de financement spécifique (selon les informations fournies par le CNOUS). Les recettes et dépenses relatives aux bourses du supérieur seraient alors suivies sur des comptes spécifiques de classe 7 et 6 respectivement (et non uniquement en comptes de classe 4 comme dans la procédure décrite ci-dessus), ce qui permettrait d'isoler ces opérations en comptabilité.

L'équilibre entre les ressources et les dépenses pourrait alors être assuré via un compte de classe 4 dédié au suivi des crédits reçus de l'Etat. Ce compte de classe 4 permettrait de suivre précisément la dépense exécutée, les titres de recettes n'étant émis par les CROUS et le CNOUS qu'à hauteur de la dépense et non des crédits reçus (respectivement du CNOUS et de l'Etat), le reliquat (positif ou négatif) étant individualisé en fin d'année dans le bilan de fin d'exercice.

Les crédits reçus pour le paiement des bourses pourraient être individualisés dans les budgets des CROUS pour lesquels existe, depuis 2005¹⁵ une budgétisation matricielle par nature et destination. Le transfert au réseau des œuvres nécessiterait un avancement, par rapport à la situation actuelle, de la préparation de la répartition des crédits entre les CROUS, le conseil d'administration du CNOUS votant en effet lors de sa réunion d'octobre N le budget du CNOUS ainsi que la répartition des crédits entre les CROUS pour l'année N+1.

En tout état de cause, il serait utile, en vue d'harmoniser le traitement comptable des crédits de bourses dans les CROUS, de prévoir une information à l'ensemble des CROUS (ordonnateurs et agents comptables), par voie par exemple d'instruction ou circulaire placée sous double timbre Finances/Enseignement supérieur.

¹³ Rapport du groupe de travail de la Direction du budget, de la Direction de la réforme budgétaire, de la Direction générale de la comptabilité publique, du contrôle d'Etat et de l'Inspection générale des finances sur les « opérateurs de l'Etat », remis à l'automne 2005 à MM. Lambert et Migaud, parlementaires en mission auprès du Ministre délégué au budget.

¹⁴ Circulaire n°4BCJS-05-3152 relative à la préparation des budgets des établissements publics nationaux à caractère administratif (EPA), industriel et commercial (EPIC) et scientifique et technologique (EPST), ainsi que des groupements d'intérêts publics – Année 2006.

¹⁵ Les CROUS ont expérimenté la LOLF dès 2005.

Enfin, la mention qui sera faite dans le décret du 5 mars 1987 des nouvelles missions du CNOUS et des CROUS devra être compatible avec le schéma comptable retenu, et n'inscrire en particulier les bourses au titre des *recettes* et des *dépenses* du CNOUS et des CROUS que s'il est choisi de suivre budgétairement les crédits de bourse et non uniquement en hors budget.

u Du point de vue financier

La trésorerie des CROUS apparaît largement insuffisante pour faire face au paiement des bourses en cas de décalage entre la date de paiement des bourses et la date de réception des crédits, ou bien en cas d'insuffisance de crédits. Le budget total du réseau des œuvres s'élève en effet à 1,03 Md€ en 2006, alors que 1,35 Md€ ont été délégués aux rectorats en 2005 pour le paiement des bourses de l'enseignement supérieur.

Tableau 8 : Budgets CNOUS et CROUS pour l'année 2006

Etablissements	Budgets 2006 (en €)		TOTAL (en €)
	Fonctionnement	Investissement	
Budget des 28 CROUS	820 756 054	139 385 336	960 141 390
Budget total du CNOUS	381 718 344	2 369 564	384 087 908
Subventions déléguées par le CA du CNOUS le 21/10/2005	-314 298 211	0	-314 298 211
TOTAL	888 176 187	141 754 900	1 029 931 087

Source : CNOUS

Il importe que le transfert de la gestion des bourses ne se traduise pas par une ponction sur la trésorerie des CROUS et, partant, par une dégradation de leur situation financière, ce qui suppose :

- de régler les difficultés budgétaires actuelles ;
- de s'assurer de la bonne correspondance entre les dates de délégation de crédits au CNOUS et les dates de paiement des bourses aux étudiants.

c) L'impact précis du transfert sur les agences comptables des CROUS devra être évalué avec précision et le cas échéant compensé

t Du point de vue technique

Le transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres suppose de mettre en place une interface entre les logiciels AGLAE et ORION. La faisabilité de cette interface et la capacité d'ORION à absorber un volume de paiements bien supérieur à celui qu'il assure actuellement (les CROUS payent aujourd'hui avec ORION environ 15 000 bourses du gouvernement français, alors que les bourses de l'enseignement supérieur touchent environ 500 000 boursiers) est étudiée par ailleurs¹⁶.

u Du point de vue du fonctionnement des CROUS

Le transfert au réseau des œuvres ne devrait pas avoir d'impact majeur sur les services ordonnateurs des CROUS :

- côté dépense, l'émission des ordres de paiement (ou des mandats) est un processus largement automatisé, (la procédure des mandats collectifs, aujourd'hui pratiquée dans les rectorats, permet en particulier de n'avoir qu'un volume limité de mandats à traiter) ;
- côté recouvrement, l'essentiel du travail de préparation des titres de perception est aujourd'hui réalisé par les divisions Vie étudiante des CROUS.

¹⁶ Cf. annexe relative aux systèmes d'information.

Les services des rectorats visités par la mission ne consacrent ainsi quasiment pas de moyens particuliers au mandatement des bourses.

En revanche, le transfert de la gestion des bourses aux CROUS devra s'accompagner d'une réflexion sur les modes de travail des agences comptables des CROUS et son impact évalué avec précision.

Côté dépense, une réflexion devra impérativement être menée sur les modalités de contrôle comptable pratiqués dans les CROUS : un contrôle a priori des actes est inenvisageable compte tenu du nombre de paiements à effectuer, et surtout inapproprié à une telle procédure de masse. Comme l'ont fait les trésoreries générales, une démarche de contrôle hiérarchisé de la dépense devra être engagée, et mieux encore, les agents comptables des CROUS devront s'engager dans une démarche de partenariat avec les services ordonnateurs et instructeurs, afin de sécuriser toute la chaîne de dépense.

La charge de travail liée au traitement des rejets de paiement doit elle aussi être relativisée, dans la mesure où il est apparu, dans les académies visitées par la mission, que seule une part très faible des paiements donnent lieu à rejet de la Banque de France.

Tableau 9 : Nombre de rejets de paiement observé dans les académies visitées par la mission

Année	Amiens		Nice		Montpellier	
	Nb de rejets de paiement	En % du nb total de paiements	Nb de rejets de paiement	En % du nb total de paiements	Nb de rejets de paiement	En % du nb total de paiements
2005	42	0,05%	83 (dont 19 non régularisés au 15/05/2006)	0,68%	73 (dont 5)	0,04%
2006 (janvier/avril)	12	0,03%	23	0,7%	21 (dont 4)	0,02%

Source : TG d'Amiens, Montpellier et Nice

Le recouvrement des titres de perception, quant à lui, pourrait être de nature à accroître, dans une proportion à évaluer finement, les tâches des agences comptables des CROUS.

Dans le cadre du transfert de la gestion des bourses au réseau des œuvres et afin d'alléger la charge de travail pour les agences comptables des CROUS, la possibilité de les faire bénéficier d'offres de service de la part de la Direction générale de la comptabilité publique pourrait éventuellement être étudiée.

En tout état de cause, l'analyse de l'impact sur les CROUS du transfert de la gestion des bourses devra se faire de manière globale, au regard en particulier des gains de productivité qui pourraient être dégagés grâce à l'allègement des tâches des services instructeurs permise par la simplification du droit des bourses recommandée par la mission, et par la modernisation du processus annuel d'instruction.

ANNEXE 5

**EXPLOITATION DE L'ENQUETE QUANTITATIVE MENEES AUPRES
DES CROUS**

SOMMAIRE

I.	MONTANT DES CREDITS SANS EMPLOI	1
II.	LA PREVISION DU NOMBRE DE BOURSIERS.....	1
A.	AMBIGUÏTE DES PREVISIONS	1
B.	COMPARAISON PREVISION/REALISATION	2
III.	LA GESTION DES DOSSIERS DE BOURSES : TAUX DE REALISATION ET MOYENS MIS EN OEUVRE	3
A.	LE TAUX DE REALISATION DES DOSSIERS EST VARIABLE D'UNE ACADEMIE A L'AUTRE	3
B.	LES MOYENS MIS EN ŒUVRE.....	4
1.	<i>La productivité est inégale d'une académie à l'autre</i>	<i>4</i>
2.	<i>Cofid'instruction des dossiers de bourse</i>	<i>6</i>
IV.	L'ECHELONNEMENT DES DATES DE VERSEMENT DES BOURSES	7
A.	CALCUL A POSTERIORI D'UN INDICATEUR DE TAUX DE PAIEMENT DES BOURSIERS EN FIN D'ANNEE 2005	7
B.	ECHELONNEMENT DES DATES DE PREMIER VERSEMENT DES BOURSES	8
V.	LE CONTROLE D'ASSIDUITE ET LE SUIVI DES ORDRES DE REVERSEMENT.....	8
A.	LE CONTROLE D'ASSIDUITE.....	8
1.	<i>Une grande hétérogénéité des pratiques.....</i>	<i>8</i>
2.	<i>La variation du taux d'assiduité est le reflet d'une mobilisation inégale des CROUS et des établissements.....</i>	<i>10</i>
B.	LES ORDRES DE REVERSEMENT	11

I. MONTANT DES CREDITS SANS EMPLOI

On constate depuis la fin de gestion 2003 un montant de crédits sans emploi très faible.

Tableau 1 : Montants des crédits sans emploi et des délégations de crédits

	Fin de gestion 2003	Fin de gestion 2004	Fin de gestion 2005
Montant des crédits sans emploi - Toutes académies confondues	107 343, 08 €	297 301, 07 €	2 420, 03 €
Montant des délégations de crédits	n.c.	n.c.	1 350,2 millions €

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Sur la fin de gestion 2003, deux académies (la Corse et Amiens) concentrent à elles seules 96% des crédits sans emploi.

Tableau 2 : Montants des crédits sans emploi de la Corse et d'Amiens en 2003

Fin de gestion 2003	Montant des crédits sans emploi (en euros)	En % du montant total des crédits sans emploi
CORSE	62 517	58,24%
AMIENS	41 044	38,24%
Autres académies	3 782,08	3,52%
Total	107 343, 08	100%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Sur la fin de gestion 2004, l'académie de Limoges concentre à elle seule 99% des crédits sans emploi.

Tableau 3 : Montants des crédits sans emploi en 2004

Fin de gestion 2004	Montant des crédits sans emploi (en euros)	En % du montant total des crédits sans emploi
LIMOGES	294 717	99,13%
Autres académies	2 584, 07	0,87%
Total	297 301, 07	100%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

II. LA PREVISION DU NOMBRE DE BOURSIERS

A. Ambiguïté des prévisions

Tableau 4 : Prévisions de boursiers pour l'année universitaire 2005-2006

2005/2006	BCS (0)	BCS	BDM	BCU	ADE	Total
Enquête DES octobre 2005	47 213	419 012	664	9 638	6 487	483 014
Enquête janvier 2006	49 948	450 875	799	12 756	10 963	525 341
Ecart janv. 2006 / oct. 2005 (en %)	105,79%	107,60%	120,33%	132,35%	169,00%	108,76%
Suivi des paiements mars 2006	48 512	448 699	839	12 530	9 064	519 644
Ecart mars 2006 / janv 2006 (%)	97,13%	99,52%	105,01%	98,23%	82,68%	98,92%
Ecart mars 2006 / oct. 2005 (%)	102,75%	107,08%	126,36%	130,01%	139,73%	107,58%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

L'enquête DES d'octobre 2005 révèle l'hétérogénéité des prévisions remontées par les CROUS en fin d'exercice.

Pour ce qui est des BCS : le montant faible des bourses prévu (419 012 boursiers) laisse supposer que certains CROUS intègrent une contrainte budgétaire (ce que la mission a pu constater à Montpellier), ou bien que sont prises en considération les validations tardives de dossiers.

Quant à la prévision de BCU, elle ne semble pas intégrer de contrainte budgétaire puisque 2 426 étudiants ont été effectivement payés fin décembre 2005, soit 25,17% des estimations d'octobre 2005.

La commission qui répartit les contingents académiques des BCU se tient mi-octobre. Suivant la date où les prévisions ont été effectuées les CROUS disposaient donc d'un chiffre plus ou moins fiable.

Cependant cette connaissance relativement précise des contingents académiques (stables d'une année sur l'autre) ne semble pas avoir éclairé les prévisions : les CROUS ont donné en octobre une estimation inférieure au contingent de BCU communiqué ou probable.

B. Comparaison prévision/réalisation

Tableau 5 : Nombre de boursiers effectivement payés en décembre 2005 – janvier 2006

Date	bcs (0)	bcs	bdm	bcu	ade	Total
fin déc 2005	44 602	405 857	585	2 426	6 313	459 783
23-janv-06	46 481	431 935	714	10 325	7 212	496 667
30-janv-06	46 557	432 511	715	10 477	7 229	497 489

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Tableau 6 : Ecart prévisions/réalisé

	bcs (0)	bcs	bdm	bcu	ade	Total
Nb de boursiers effectivement payés 31 déc 2005 - Prévision octobre 2005	-2 611	-13 155	-79	-7 212	-174	-23 231
%age des étudiants payés par rapport à la prévision	94,47%	96,86%	88,10%	25,17%	97,32%	95,19%
Nb de boursiers effectivement payés 30 janv 2006 - Prévision janvier 2006	-3 391	-18 364	-84	-2 279	-3 734	-27 852
%age des étudiants payés par rapport à la prévision	95,97%	96,39%	85,22%	83,62%	79,76%	95,74%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Les chiffres d'octobre 2005 et de fin décembre 2005 illustrent de manière exemplaire les difficultés budgétaires : le nombre d'étudiants boursiers payés afin la fin de l'exercice s'est en effet avéré largement inférieur à celui qui avait été prévu par les CROUS (-23 231 boursiers).

Une incertitude sur la provenance des chiffres de janvier demeure : les chiffres laisseraient plutôt entendre qu'il s'agit de prévisions mais dans cette perspective l'écart relevé entre cette « prévision » et le nombre de boursiers effectivement payés au 30 janvier 2006 n'en apparaît que plus surprenant : les « prévisions » de début janvier sont supérieures au stock constaté sur Aglaé à la fin du même mois.

III. LA GESTION DES DOSSIERS DE BOURSES : TAUX DE REALISATION ET MOYENS MIS EN OEUVRE

A. Le taux de réalisation des dossiers est variable d'une académie à l'autre

Tableau 7 : Taux de réalisation des dossiers de bourses¹ du socle académique (2005-2006)

Académies métropolitaines hors Rouen, Limoges, Créteil, Clermont-Ferrand, Bordeaux et Amiens	Nb total de dossiers enregistrés pour l'année universitaire 2005-2006	Nb total de NCP	% de dossiers enregistrés ayant reçu une NCP	Nb total de dossiers ayant été mis en paiement	% de dossiers enregistrés ayant été mis en paiement	% de dossiers ayant reçu une NFP ayant été mis en paiement
	A	B	C=B/A	D	E=D/A	F=D/B
Dossiers du socle académique	710 096	429 036	60,4%	362 817	51,09%	84,57%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Note : NCP = notification conditionnelle positive

La notion de socle académique correspond aux dossiers enregistrés et gérés par le Crous « d'origine » de l'étudiant et pour lesquels il y a eu au moins un vœu d'études pour l'académie d'origine.

D'après le tableau ci-dessus, 84,57% des dossiers ayant reçu une notification positive ont été mis en paiement. Les 16% restants ne donnent pas lieu à versement de bourse. Ils correspondent (sans qu'une répartition entre les différents motifs aie pu être faite) :

- à des étudiants ayant échoué au bac ;
- à des étudiants abandonnant leurs études ;
- à des étudiants ayant fait une demande en cas de redoublement et ne donnant pas suite à leur dossier pour cause de réussite ;
- enfin, à des étudiants ayant changé d'académie pour leurs études et percevant une bourse dans une autre académie.

Tableau 8 : Taux de réalisation des dossiers de bourses² des académies extérieures (2005-2006)

Académies métropolitaines hors Rouen, Limoges, Créteil, Clermont-Ferrand, Bordeaux et Amiens	Nb total de dossiers enregistrés pour l'année universitaire 2005-2006	Nb total de NCP	% de dossiers enregistrés ayant reçu une NCP	Nb total de dossiers ayant été mis en paiement	% de dossiers enregistrés ayant été mis en paiement	% de dossiers ayant reçu une NCP ayant été mis en paiement
	A	B	C=B/A	D	E=D/A	F=D/B
Dossiers académies extérieures	269 785	213 523	79,1%	47 531	17,6%	22,3%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Note : NCP = notification conditionnelle positive

¹ BCS (échelons 0 à 5), BCU, Bourses de mérite, bourses de service public.

² BCS (échelons 0 à 5), BCU, Bourses de mérite, bourses de service public.

Le faible taux de mise en paiement pour les dossiers des académies extérieures s'explique par le fait que les étudiants ont la possibilité de faire 7 vœux dans différentes académies, Aglaé 2000 comptabilisant chacun des vœux effectués.

Tableau 9 : Taux de réalisation des dossiers de bourses³ (socle et académies extérieures, 2005-2006)

Académies métropolitaines hors Rouen, Limoges, Créteil, Clermont-Ferrand, Bordeaux et Amiens	Nb total de dossiers enregistrés pour l'année universitaire 2005-2006	Nb total de NCP	% de dossiers enregistrés ayant reçu une NCP	Nb total de dossiers ayant été mis en paiement	% de dossiers enregistrés ayant été mis en paiement	% de dossiers ayant reçu une NCP ayant été mis en paiement
	A	B	C=B/A	D	E=D/A	F=D/B
Dossiers Toutes Académies (socle académique + académie extérieure)	979 881	642 559	65,58%	410 348	41,88%	63,86%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Note : NCP = notification conditionnelle positive

Le taux de réalisation de 63,86% doit être nuancé par le fait qu'il existe des doublons entre dossiers du socle académique et ceux des académies extérieures, car tous les vœux d'un même étudiant dans différentes académies sont comptabilisés sur Aglaé 2000.

Globalement, les écarts-types de 4,84 (des dossiers enregistrés mis en paiement) et de 6,06 (des dossiers ayant reçu une notification positive mis en paiement) traduisent la grande variabilité des taux de réalisation entre académies.

Tableau 10 : Académies ayant les plus faible et plus fort taux de réalisation (2005-2006)

Académie	Nb total de dossiers enregistrés pour l'année universitaire 2005-2006	Nb total de NCP	% de dossiers enregistrés ayant reçu une NCP	Nb total de dossiers ayant été mis en paiement	% de dossiers enregistrés ayant été mis en paiement	% de dossiers ayant reçu une NCP ayant été mis en paiement
	A	B	C=B/A	D	E=D/A	F=D/B
LILLE	92 944	64 226	69,10%	51 201	55,09%	79,72%
PARIS	109 140	66 483	60,92%	36 622	33,56%	55,08%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Note : NCP = notification conditionnelle positive

B. Les moyens mis en œuvre

1. La productivité est inégale d'une académie à l'autre

Remarques méthodologiques : Les tableaux suivants sont fondés sur les chiffres fournis par les CROUS ; la mission n'a pu les vérifier (ni en ETP, ni en masse salariale ni en frais de fonctionnement), à l'exception des CROUS qu'elle a visités. De plus, les écarts observables entre académies sur le poids de la masse salariale dans le coût total (de 90% à Clermont Ferrand à 63,8 % à Montpellier) suggèrent de considérer ces données avec précaution.

³ BCS (échelons 0 à 5), BCU, Bourses de mérite, bourses de service public.

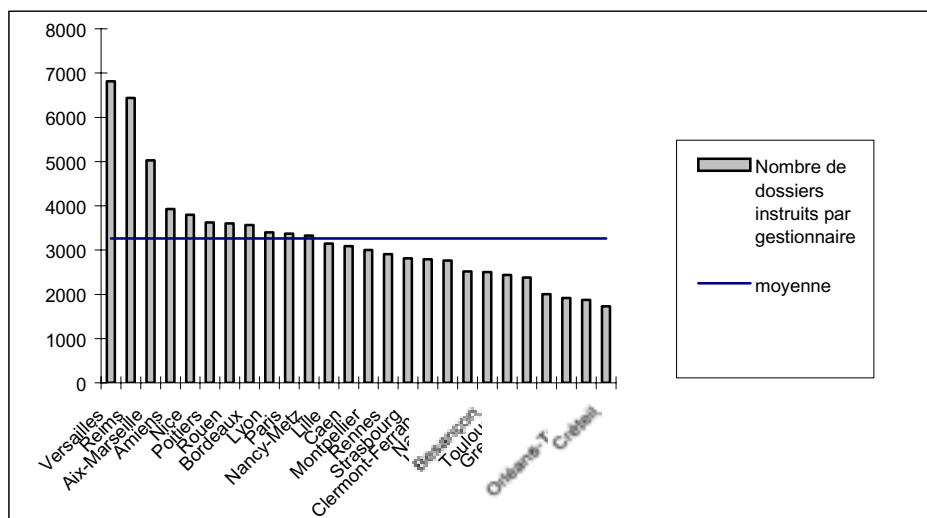
Tableau 11 : ETP participant directement et indirectement à la gestion des bourses dans les CROUS

Au 31/12/2005	Nb total d'ETP des DSE participant directement à l'instruction des dossiers	Nb total d'ETP participant à l'encadrement et au pilotage	Nb total d'ETP participant aux fonctions support	Nb total d'ETP participant directement ou indirectement à la gestion des bourses
Toutes académies	260,93	45,35	82,29	388,57

Tableau 12 : Nombre de dossiers de bourse instruits par gestionnaire et écarts de productivité

	Nb total d'ETP des DSE participant directement à l'instruction des dossiers	Nb de dossiers de bourse instruits pour 2005/2006	Nb de dossiers instruits / gestionnaire
Toutes académies	260,93	806 518,00	3 090,90
Académie ayant le ratio le plus élevé (Versailles)	7,30	49 744,00	6 814,25
Académie ayant le ratio le plus faible (Créteil)	21,20	36 654,00	1 728,96

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF



Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

D'après le graphique ci-dessus, trois académies semblent avoir une productivité plus importante :

- Versailles (6 814 dossiers sont instruits par gestionnaire) ;
- Reims (6 437) ;
- Aix-Marseille (5 030 dossiers).

2. Coût d'instruction des dossiers de bourse

Tableau 13 : Coûts d'instruction des dossiers de bourse

Académies métropolitaines hors Reims et Bordeaux	Masse salariale 2005 (tous ETP) €	Frais de fct 2005 €	Coût total €	Nombre total de dossiers instruits	Coût instruction d'un dossier de bourse €	Nb total de bourses (y.c. Bcs éch. 0)	Coût instruction et gestion d'une bourse €
Total	9 112 991	2 971 754	12 084 744,52	742 406	16,28	463 307	26,08
Académie ayant le coût le plus élevé (Corse)	87 983	16 026	104 009,00	3 505	29,67	1 903	54,66
Académie ayant le coût le moins élevé (Versailles)	389 597	101 184	490 780,67	49 744	9,87	23 482	20,9

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Le coût unitaire moyen d'instruction des dossiers s'élève à 16,28 euros par dossier instruit sur l'échantillon pris en compte.

Le coût total d'instruction et de gestion des dossiers de bourse représente ainsi 1 % du montant total des délégations de crédits reçues en 2005 (1 194 074,72 €⁴).

Les coûts d'instruction et de gestion des bourses calculés par la mission ne représentent cependant pas le coût total de la chaîne de gestion des bourses. Sont en effet exclus les coûts liés à l'intervention des autres acteurs de la chaîne au niveau central (DGES et CNOUS) comme déconcentré (rectorats, TG, établissement d'enseignement supérieur).

Ce coût peut paraître relativement faible par rapport au coût de gestion des branches du régime général de la sécurité sociale. D'après la Cour des comptes⁵, les coûts de gestion représentent 5,23% des prestations de la branche maladie, 3,20% des prestations de la branche famille et 1,27% des prestations de la branche vieillesse. En revanche, le coût de gestion de la branche recouvrement ne représente que 0,48% des prestations.

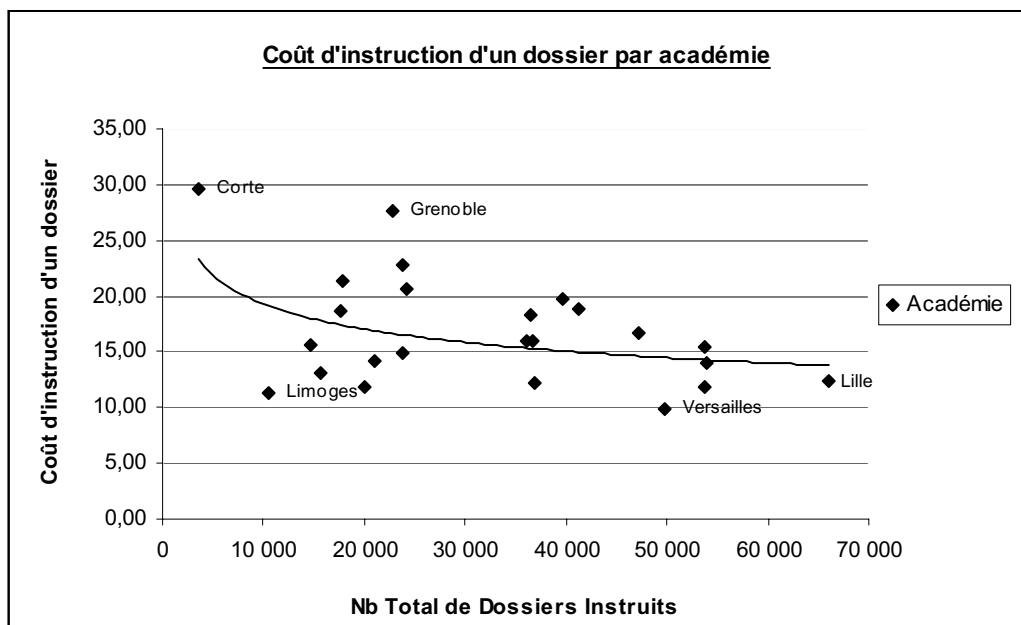
La comparaison avec les branches du régime général de la sécurité sociale est cependant difficile à analyser car le calcul des coûts est lui aussi variable selon les branches d'activité ; la Cour des comptes précise que « la mesure de la productivité de l'ensemble du régime général reste donc lacunaire ».

Le coût d'instruction est très variable d'une académie à l'autre. Les écarts entre les coûts complets s'avèrent également importants : ils varient de 1 à 3 suivant les académies. Sans surprise, le graphique ci-dessus suggère que, sauf exceptions⁶, le coût unitaire d'instruction des dossiers de bourse décroît lorsque la taille des CROUS augmente. Les coûts unitaires vont donc de 29,67 euros à Corte (3 505 instruits pour 2005-2006) à 9,87 euros à Versailles (49 744 dossiers instruits).

⁴ Source : CNOUS.

⁵ Rapport sur l'exécution des lois de finances de la sécurité sociale 2004.

⁶ L'académie de Limoges n'a qu'un coût unitaire d'instruction de 11,35 euros pour 10 569 dossiers instruits. L'académie de Grenoble, quant à elle, a instruit 22 720 dossiers pour un coût unitaire de 27,70 euros.



Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

IV. L'ECHELONNEMENT DES DATES DE VERSEMENT DES BOURSES

A. Calcul a posteriori d'un indicateur de taux de paiement des boursiers en fin d'année 2005

Tableau 14 : Taux de paiement des boursiers recevant une BCS en fin d'année 2005

Nombre de boursiers (BCS) 2005-2006	Nombre de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/11/2005	% de boursiers payés avant le 30/11/2005	Nombre de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/12/2005	% de boursiers payés avant le 31/12/2005
448 699 (*)	369 203	82,28%	405 857	90,45%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

(*)_Source : Suivi des paiements mars 2006

Certains CROUS ont effectué des versements partiels de bourse en fin de gestion mais rien dans les chiffres du CNOUS ne permet de distinguer les boursiers ayant entièrement été payés des boursiers n'ayant reçu qu'un versement partiel.

A titre d'exemple, le CROUS de Montpellier a effectué en fin de gestion des versements partiels de bourse pour faire face à l'insuffisance de crédits. Ainsi, sur le dernier trimestre 2005 sur 22123 dossiers, 1445 étudiants n'ont perçu qu'un mois de versement et 2085 n'ont rien reçu (BCU incluses).

Tableau 15 : Taux de paiement des boursiers recevant une BCU en fin d'année 2005

Nombre de boursiers (BCU) 2005-2006	Nombre de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/11/2005	% de boursiers payés avant le 30/11/2005	Nombre de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/12/2005	% de boursiers payés avant le 31/12/2005
12 530	358	2,86%	2 426	19,36%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Le pourcentage très faible de BCU payées avant l'année universitaire s'explique par deux facteurs :

- la validation tardive de ce type de dossier par les universités (la commission qui répartit les contingents de BCU ne se tient pas avant octobre). A Nice la validation des BCU pour l'année 2005-2006 n'est pas intervenue avant janvier 2006 ;
- des consignes passées au CROUS pour différer le paiement des BCU et privilégier les BCS.

En outre ce taux ne permet pas de mesurer la part des BCS devenues BCU dont le complément n'a été versé qu'en 2006.

B. Echelonnement des dates de premier versement des bourses

Tableau 16 : Echelonnement des dates de premier versement des BCS en 2005-2006

Nombre de boursiers (BCS) 2005-2006	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/09/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/10/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/11/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/12/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/01/2006	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement après le 01/02/2006
448 699	12,38%	52,70%	82,28%	90,45%	96,39%	3,61%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Tableau 17 : Echelonnement des dates de premier versement des BCU en 2005-2006

Nombre de boursiers (BCU) 2005-2006	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/09/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/10/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 30/11/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/12/2005	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement avant le 31/01/2006	% de boursiers ayant reçu leur 1 ^{er} versement après le 01/02/2006
12 530	0,00%	0,00%	2,86%	19,36%	83,62%	16,38%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

V. LE CONTROLE D'ASSIDUITE ET LE SUIVI DES ORDRES DE REVERSEMENT

A. Le contrôle d'assiduité

1. Une grande hétérogénéité des pratiques

a) La grande majorité des CROUS déclare effectuer un contrôle

Tableau 18 : Contrôles pratiqués par les CROUS (base déclarative)

	Mise en œuvre par le CROUS d'un contrôle (*)		
	de l'assiduité aux cours des élèves boursiers	de la présence aux examens des élèves	Académies concernées
OUI	88,5%	88,5%	
Partiellement	0,0%	3,8%	Toulouse
NON	11,5%	7,7%	Paris, Créteil, Corte

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

(*) Le taux représente le nombre d'académies dont le CROUS met en œuvre un contrôle sur le total des académies. La base de calcul des pourcentages est la même pour les tableaux suivants.

Près de 90% des CROUS déclarent suivre l'absentéisme des étudiants boursiers. A titre d'exemple, à Montpellier et à Nice (deux CROUS visités par la mission), un gestionnaire est affecté spécifiquement à cette question. Ce n'est cependant pas le cas dans tous les CROUS.

Les visites sur le terrain, notamment à Amiens, ont cependant montré que ce contrôle pouvait se limiter à l'envoi de listes de boursiers aux établissements, sans qu'un suivi plus poussé soit mis en œuvre.

b) Les pratiques diffèrent entre les universités et les autres établissements

Tableau 19 : Contrôles effectués par les universités (déclarations des CROUS⁷)

	Mise en œuvre par les Universités d'un contrôle		Transmission des résultats des universités au CROUS
	de l'assiduité aux cours des élèves boursiers	de la présence aux examens des élèves	
OUI	30,8%	61,5%	65,4%
Partiellement	34,6%	26,9%	23,1%
NON	34,6%	11,5%	11,5%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Les universités effectuent peu fréquemment des contrôles d'assiduité aux cours. Le degré de vérification varie selon les universités, les UFR et selon qu'il s'agit de cours, de TP ou de TD (à titre d'exemple, à Bordeaux, le CROUS précise que seule l'Université Bordeaux 4 met en œuvre des contrôles). En revanche, le contrôle de la présence des étudiants aux examens est plus important, car plus aisé à mettre en œuvre.

Tableau 20 : Contrôles effectués par les autres établissements (déclarations des CROUS)

	Mise en œuvre par les Autres établissements d'un contrôle		Transmission des résultats des autres établissements au CROUS
	de l'assiduité aux cours des élèves boursiers	de la présence aux examens des élèves	
OUI	84,6%	80,8%	73,1%
Partiellement	15,4%	15,4%	19,2%
NON	0,0%	3,8%	7,7%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

Les contrôles effectués par les établissements sont plus fréquents que dans les universités, que ce soit au niveau de l'assiduité ou de la présence aux examens.

Si des contrôles existent, ils peuvent varier fortement selon le type d'établissement et l'académie. A Créteil, par exemple, les IUT ne mettent pas en place de contrôle d'assiduité.

Tableau 21 : Différences de pratiques entre académies

	Nombre d'académies	Académies
Académies où les contrôles sont mis en œuvre à la fois par le CROUS, les universités et les autres établissements	8	Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Dijon, Grenoble, Limoges, Nancy-Metz, Poitiers, Versailles
Académies où les contrôles sont inexistantes ou partiels, à la fois au CROUS, dans les universités et dans les autres établissements	2	Paris et Créteil

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF

⁷ Tous les CROUS n'ont pas détaillé leurs réponses. Cela signifie qu'une réponse positive ou négative de leur part peut en fait s'avérer partielle (par exemple, l'académie de Nice indique que les universités ne transmettent pas leurs données concernant les contrôles d'assiduité. Or, la visite de terrain a montré que quelques UFR d'une des universités de Nice (UNSA) transmettaient leurs résultats au CROUS (UFR de Sciences notamment).

2. La variation du taux d'assiduité est le reflet d'une mobilisation inégale des CROUS et des établissements

Tableau 22 : Analyse de l'absentéisme (en cours) des boursiers, toutes académies confondues

Année universitaire	Nb total d'étudiants boursiers (hors échelon "0") durant l'année universitaire (*)	Nb d'étudiants boursiers contrôlés (**)	% des étudiants boursiers contrôlés / Ensemble des étudiants boursiers	Nb d'étudiants signalés non assidus	% de non assiduité aux cours	Ecart-type
2002-2003	441 092	213 923	48,50%	1 581	0,74%	0,63
2003-2004	448 472	218 014	48,61%	2 358	1,08%	0,91
2004-2005	452 758	402 637	88,93%	12 164	3,02%	2,67

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitements IGF

(*) Nombre de boursiers payés en juin N+1 de l'année universitaire N/N+1 (source : DES)

(**) Ie. nb de boursiers recensés dans les CROUS ayant répondu.

Tableau 23 : Analyse de l'absentéisme (aux examens) des boursiers, toutes académies confondues

Année universitaire	Nb total d'étudiants boursiers (hors échelon "0") durant l'année universitaire (*)	Nb d'étudiants boursiers contrôlés (**)	% des étudiants boursiers contrôlés / Ensemble des étudiants boursiers	Nb d'étudiants absents aux examens	% d'absence aux examens	Ecart-type
2002-2003	441 092	213 923	48,50%	1 581	0,74%	0,63
2003-2004	448 472	218 014	48,61%	2 358	1,08%	0,91
2004-2005	452 758	402 637	88,93%	3 018	0,75%	1,51

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitements IGF

(*) Nombre de boursiers payés en juin N+1 de l'année universitaire N/N+1 (source : DES)

(**) : ie. nb de boursiers recensés dans les CROUS ayant répondu.

Tableau 24 : Académies ayant le plus fort taux d'absentéisme

Année univ.	Académie	Nb d'étudiants boursiers pendant l'année universitaire	Résultats des contrôles d'assiduité		Résultats des contrôles de présence aux examens		Taux global d'absentéisme
			Nb d'étudiants signalés non assidus	Taux de non assiduité	Nb d'étudiants absents aux examens	Taux d'absence aux examens	
2002-2003	Montpellier	25 500	492	1,93%	372	1,46%	3,39%
2003-2004	Montpellier	26 097	565	2,16%	307	1,18%	3,34%
2004-2005	Versailles	21 436	2 359	11,00%	0	0,00%	11,00%

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitements IGF

B. Les ordres de reversement

Tableau 25 : Comparaison entre les demandes d'OR et les TP émis par le rectorat pour l'année 2005

CROUS	Académie	Nb de demandes d'OR transmises au rectorat par le CROUS	Montant des demandes d'OR (€)	Nombre de titres de perception émis par le rectorat	Montant des titres de perception émis par le rectorat (€)	Nb boursiers payés en 2004-2005 (hors taux 0)
CROUS visités par la mission	Amiens	13	20 013,69			11 424
	Montpellier	557	509 799,74	566	666 443,00	22 438
	Nice	232	193 894,00			11 665
CROUS dont les chiffres semblent plausibles	Créteil	83	59 214,78	78	51 654,00	19 690
	Versailles	148	161 821,00	2	1524,00	20 666
CROUS dont le nombre de demandes d'ordre de reversement coïncident exactement avec celui des titres de perception émis par le rectorat	Aix-Marseille	191	134 986,74	191	134 986,74	23 590
	Besançon	144	72 089,32	144	72 089,32	10 163
	Grenoble	148	103 627,00	148	103 627,00	18 612
	Lyon	288	188 332,00	288	188 332,00	26 962
	Nancy-Metz	424	258 860,52	424	258 860,52	21 590
	Orléans-Tours	308	237 005,58	308	237 005,58	15 438
	Reims	283	188 130,52	283	188 130,52	10 099
	Toulouse	798	585 171,00	798	585 171,00	23 881
Total						239 218(*)

Source : enquête mission auprès des CROUS et CNOUS – retraitement IGF. Seuls 13 CROUS ont répondu à ces questions.
 (*) D'après le suivi de paiement du 7 février 2005. Soit 57,6 % du nombre de boursiers (BCS hors taux 0) des 26 académies de l'échantillon (415 699 boursiers au 7/02/2005).

Huit des 26 CROUS métropolitains indiquent un nombre d'ordre de reversement coïncidant exactement avec celui de l'émission des titres par le rectorat.

Ces résultats contrastent fortement avec les données recueillis lors des investigations qui avaient tout à rebours pointé une absence de suivi des ordres de reversement par le rectorat : dans les 4 académies de l'échantillon, l'émission des titres de perception ne s'effectuaient en effet que partiellement.

ANNEXE 6

DETERMINATION DU QUOTIENT FAMILIAL

Calcul de l'impôt sur les revenus de 2005 : Quotient familial ou nombre de parts

Le quotient familial a pour objet d'adapter le montant de l'impôt sur le revenu à l'importance du foyer fiscal .

Situation et charges de famille sont appréciées au 1er janvier ou au 31 décembre 2005, selon la solution la plus avantageuse pour le contribuable.

Situation de famille en 2005 : marié ou pacsé soumis à une imposition commune

Enfants à charge mineurs non infirmes	Nombre de parts
aucun	2
un	2,5
deux	3
trois	4
quatre	5

Au-delà, majorer d'une part par enfant supplémentaire.

Situation de famille en 2005 : célibataire, divorcé ou séparé vivant seul avec la charge effective d'un ou de plusieurs enfants

Enfants à charge mineurs non infirmes	Nombre de parts
aucun	1
un	2
deux	2,5
trois	3,5
quatre	4,5

Au-delà, majorer d'une part par enfant supplémentaire.

Situation de famille en 2005 : célibataire, divorcé ou séparé vivant en concubinage avec la charge effective d'un ou de plusieurs enfants

Enfants à charge mineurs non infirmes	Nombre de parts
aucun	1
un	1,5
deux	2
trois	3
quatre	4

Au-delà, majorer d'une part par enfant supplémentaire.

Situation de famille en 2005 : veuf avec la charge effective d'au moins un enfant issu du mariage avec le conjoint ou du pacs avec le partenaire décédé

Enfants à charge mineurs non infirmes	Nombre de parts
aucun	1
un	2,5
deux	3
trois	4
quatre	5

Au-delà, majorer d'une part par enfant supplémentaire.

Situation de famille en 2005 : veuf vivant seul avec la charge effective d'au moins un enfant non issu du mariage avec le conjoint ou du pacs avec le partenaire décédé

Enfants à charge mineurs non infirmes	Nombre de parts
aucun	1
un	2
deux	2,5
trois	3,5
quatre	4,5

Au-delà, majorer d'une part par enfant supplémentaire.

Personne à charge infirme

Dans tous les cas de figure, une demi-part par personne à charge titulaire d'une carte d'invalidité doit être ajoutée.

Enfants à charge en résidence alternée

Lorsque le contribuable a un ou plusieurs enfant(s) à charge, résidant alternativement au domicile de chacun des parents (en cas de séparation, divorce..), l'avantage du quotient familial est divisé entre les deux parents.

Plafonnement du quotient familial

L'avantage en impôt résultant de l'application du nombre de parts est plafonné à 2 159 EUR .

Ce montant est divisé par deux en cas de résidence alternée.

Le plafonnement du quotient familial ne s'applique que si vous dépassez un seuil de revenus, variable selon la situation de famille.

Seuil des revenus imposables à partir duquel s'applique le plafonnement

Personne vivant seule avec enfant à charge

Nombre de parts	Plafond de revenus
2	35 408 EUR
2,5	42 589 EUR
3	
3,5	52 715 EUR
4	
4,5	62 900 EUR
5	
6	73 085 EUR

Personne n'élevant pas seule son enfant

Nombre de parts	Plafond de revenus
1,5	33 263 EUR
2	41 225 EUR
2,5	46 643 EUR
3	51 386 EUR
3,5	
4	59 819 EUR
4,5	
5	70 004 EUR
6	80 159 EUR

Personnes mariées, partenaires d'un PACS soumis à imposition commune

Nombre de parts	Plafond de revenus
2,5	57 992 EUR
3	66 521 EUR
3,5	
4	82 449 EUR
4,5	
5	93 282 EUR

L'avantage en impôt résultant de l'application du nombre de parts :

Est limité à 2 159 EUR pour chaque demi-part excédant :

- deux parts pour les couples mariés ou liés par un PACS,
- une part pour les célibataires, divorcés, séparés ou veufs, n'élevant pas seuls leurs enfants ou ayant à charge des personnes titulaires de la carte d'invalidité.

Limitation de l'avantage

L'avantage en impôt est limité à 3 736 € pour le premier enfant à charge d'une personne célibataire, séparée ou divorcée, élevant seule ses enfants.

A compter de la troisième demi-part, ce plafond est augmenté de 2 159 € par demi-part additionnelle.

Ces montants sont divisés par deux en cas de résidence alternée.

L'avantage en impôt procuré par la demi-part supplémentaire dont bénéficient les célibataires, divorcés, séparés ou veufs sans personne à charge mais ayant élevé un ou plusieurs enfants est limité à 829 EUR.

Cet abaissement ne s'applique que si le dernier enfant est âgé d'au moins 25 ans au 31 décembre 2005 et pour les enfants âgés de 25 ans au plus au 31 décembre 2005, l'avantage en impôt est plafonné à 2 159 €.

Réduction supplémentaire

Si le plafonnement à 2 159 EUR s'applique, vous pouvez, dans certains cas bénéficier d'une réduction complémentaire maximum de 611 EUR par demi-part.

Source : service-public.fr

ANNEXE 7

**ETUDE DE LA DEP SUR L'EFFET D'UNE HOMOGENEISATION DES
POINTS DE CHARGE POUR LES FRERES ET SŒURS D'UN
DEMANDEUR DE BOURSES POUR CRITERES SOCIAUX ET D'UNE
SUPPRESSION DU POINT POUR « PARENT ISOLE »**

Direction
de l'évaluation
et de la
prospective

Sous-direction
des études
statistiques

Bureau des études
statistiques sur
l'enseignement
supérieur

DEP B2/
n° 2006-0373
Affaire suivie par
Jérôme Fabre
Téléphone
01 55 55 71 02
Fax
01 55 55 65 14
Mél.
jerome.fabre@education
.gouv.fr

61,65, rue Dutot
75015 PARIS

Paris, le 19 MAI 2006

Le Directeur de l'évaluation et de la prospective

à

Monsieur Laurent Vachey,
Inspection Générale des finances

Objet : Simulation de l'effet d'une homogénéisation des points de charge pour les frères et sœurs d'un demandeur de bourses pour critères sociaux et d'une suppression du point pour « parent isolé ».

Suite à votre demande lors de notre entretien dans le cadre de la mission IGF/IGAENR/ Deloitte sur les bourses de l'enseignement supérieur, vous trouverez ci-joint les résultats des simulations pour les deux propositions :

- Suppression du point de charge pour « parent isolé ».
- Attribution d'un point de charge à tout frère et sœur du demandeur quel que soit son niveau d'études.

La suppression du point de charge pour « parent isolé » provoquerait une baisse de 1% du nombre d'étudiants boursiers et de 3% du coût total de ces bourses.

En cas de diminution de 2 points de charge des frères et sœurs dans l'enseignement supérieur, l'effet serait plus fort puisque 3% des boursiers perdraient leur droit à bourse, ce qui conduirait le coût total des bourses à baisser d'environ 5%.

LE DIRECTEUR DE L'ÉVALUATION
ET DE LA PROSPECTIVE



Daniel VITRY

L'objectif de ces simulations est de mesurer l'impact de deux modifications dans les critères d'attribution des bourses sur critères sociaux (BCS) :

- suppression du point de charge pour parent isolé. Cette modification se base sur le constat suivant (voir Notes d'information 04.33 et 05.32) : « le barème ne tient pas compte que, à revenu égal, la présence de deux parents dans le ménage induit des coûts supplémentaires par rapport aux familles monoparentales. Mais en plus, les étudiants ayant un parent isolé ont droit à un point de charge supplémentaire. Ils sont donc, d'un point de vue strictement financier, doublement avantageés».

- homogénéisation des points de charge pour frères et sœurs qu'ils soient ou non dans l'enseignement supérieur (1 point par frère ou sœur alors qu'actuellement un frère ou une sœur dans l'enseignement supérieur « rapporte » 3 points contre 1 pour les autres). L'iniquité de ce poids important des frères ou sœurs dans le supérieur a également été développée dans la Note d'information 05.32 : « un frère ou une sœur dans l'enseignement supérieur rapporte trois fois plus de points de charge qu'un frère ou une sœur non étudiant, ce qui ne se justifie pas du point de vue de l'échelle OCDE... ». En effet, l'échelle d'équivalence « OCDE » détermine le poids de chaque membre d'un ménage en terme unités de consommation (la référence étant 1 pour le premier adulte du ménage). Dans ce cadre, un enfant de moins de 14 ans pèse pour 0,3 unité de consommation contre 0,5 pour tout autre adulte ou enfant de plus de 14 ans. « Or, grâce à leur fort taux de scolarisation dans le supérieur, ce sont les enfants de cadres et de professions intermédiaires qui présentent le plus de points de charges pour frères et sœurs dans l'enseignement supérieur. A l'inverse, les inactifs et les ouvriers ont beaucoup de frères et sœurs mais peu dans l'enseignement supérieur. L'attribution des points de charge pour les frères et sœurs selon qu'ils soient étudiants ou non favorise donc nettement les PCS les plus favorisées». Cependant si la réglementation actuelle semble surestimer le coût d'un frère ou d'une sœur étudiant, l'homogénéisation à 1 point induirait une sous-estimation des dépenses liées aux enfants les plus âgés. Selon l'échelle OCDE, les coûts induits par un enfant de plus de 14 ans sont 1,6 fois supérieurs à ceux induits par les plus jeunes enfants.

Données

Ces simulations utilisent la remontée Aglaé de décembre 2005. Dans ce cadre, on sait qu'il existe un biais entre les estimations du nombre de boursiers effectuées à partir des enquêtes de décembre et les constats dérivant de l'enquête de mars. Ce biais tient au fait qu'une part importante des étudiants ayant demandé une bourse et présentant les critères pour l'obtenir n'est pas comptabilisée finalement dans les boursiers de l'enquête de mars. Ce taux appelé taux d'allocation varie dans le temps, ce qui le rend particulièrement difficile à prévoir (dans cette simulation, il est considéré stable par rapport à 2004). Par conséquent, les résultats de ces simulations seront présentés quasi-exclusivement en évolution.

Première simulation : suppression du point de charge pour parent isolé

En 2005, le point de parent isolé a été attribué à environ 222 000 demandeurs de BCS présentant des critères suffisant à l'attribution d'une bourse. Compte tenu du taux d'allocation, on peut considérer que 173 000 boursiers se verraient retirer un point de charge, principalement des boursiers au cinquième échelon (voir tableau 1).

Tableau 1 : Répartition des boursiers sur critères sociaux selon leur échelon

Echelon	Boursiers avec parent isolé (yc tx d'allocation)	Total des boursiers (yc tx d'allocation)
ech0	5%	13%
ech1	14%	19%
ech2	10%	10%
ech3	11%	10%
ech4	12%	10%
ech5	50%	38%

Source : DEP

Une fois le point de charge pour parent isolé retiré, environ un tiers des étudiants concernés seraient affectés par une diminution d'un échelon de leur BCS. Le nombre d'étudiants boursiers diminuerait d'environ 1% : ces étudiants privés de bourse représenteraient 7% de l'ancien échelon 0 (voir tableau 2). La structure par échelon serait légèrement modifiée puisque les pertes d'étudiants des échelons les plus bas sont compensées par l'arrivée d'étudiants précédemment à l'échelon supérieur, ce qui n'est pas ou moins le cas pour les échelons les plus élevés.

Au final, la baisse des effectifs boursiers sur critères sociaux et la nouvelle répartition par échelons plus concentrée sur les échelons les plus bas, conduirait à une baisse de 3% du coût total des BCS (hors remboursement des frais d'inscription).

Tableau 2 : Effet de la suppression du point pour parent isolé

compt \nv compt	00	01	02	03	04	05	Non boursier	Total
00	93%						7%	100%
01	10%	90%						100%
02		23%	77%					100%
03			23%	77%				100%
04				22%	78%			100%
05					5%	95%		100%
Total	107%	103%	101%	99%	98%	95%		

Source : DEP

Exemple de lecture des cases grisées : Parmi tous les boursiers à l'échelon, 93% resteraient boursiers à l'échelon 0 si l'on retirait le point de charge pour parent isolé et 7% ne seraient plus boursiers.

Exemple de lecture de la case en gras : Une fois le point de charge pour parent isolé retiré, les effectifs dans le nouvel échelon 0 ont progressé de 7%.

Deuxième simulation : attribution d'un point de charge à tout frère et sœur du demandeur quel que soit son niveau d'études.

Les points pour frères et sœurs dans l'enseignement supérieur ont été attribués à environ 155 600 demandeurs présentant des critères suffisants pour être boursiers sur critères sociaux, soit 119 000, compte tenu du taux d'allocation. La plupart (85%) de ces étudiants n'ont qu'un frère ou sœur dans l'enseignement supérieur. Les effectifs ayant 3 frères et sœurs ou plus sont très faibles, voire négligeables à partir de 4 frères et sœurs.

Tableau 3 : Répartition des boursiers ayant des frères ou sœurs dans l'enseignement supérieur selon le nombre de points attribués à ce titre

Points	Effectifs
3	85%
6	13%
9	2%
12 à 18	0%

Source : DEP

Mécaniquement, plus le nombre de points augmente et plus les échelons de la bourse obtenue sont élevés.

Tableau 4 : Répartition des boursiers ayant des frères ou sœurs dans l'enseignement supérieur selon le nombre de points attribués à ce titre et leur échelon de BCS

Echelon	Boursiers avec 3 pts	Boursiers avec 6 pts	Boursiers avec 9 pts	Boursiers avec 12 pts	Boursiers avec 15 pts	Boursiers avec 18 pts	Total des boursiers
0	13%	9%	6%	4%	3%	0%	13%
1	21%	15%	8%	6%	13%	13%	19%
2	11%	9%	6%	3%	0%	0%	10%
3	11%	9%	6%	7%	0%	6%	10%
4	11%	10%	8%	6%	0%	0%	10%
5	34%	48%	67%	74%	85%	81%	38%

Source : DEP

Le passage de trois à un point de charge pour les frères et sœurs dans l'enseignement supérieur peut faire perdre jusqu'à 11 points de charge et 4 échelons à un demandeur. **Le nombre total de boursiers sur critères sociaux diminuerait de 3% ce qui conduirait à une baisse de leur coût de 5% environ.**

Tableau 5 : Effet de la baisse des points de charge pour frères et sœur dans l'enseignement supérieur

compt inv compt	00	01	02	03	04	05	Non boursier	Total
00	78%						22%	100%
01	18%	81%					2%	100%
02	1%	24%	74%				0%	100%
03	0%	7%	17%	75%			0%	100%
04		0%	4%	19%	76%			100%
05		0%	0%	1%	5%	94%		100%
Total	105%	98%	96%	97%	96%	94%		

Source : DEP

Lecture : même principe que le tableau 2.

Note : Les cellules à 0% présentent des effectifs mais négligeables alors que les cases vides ne présentent aucun effectif.

LE DIRECTEUR DE L'EVALUATION
ET DE LA PROSPECTIVE



Daniel VITRY

ANNEXE 8

LES SYSTEMES D'INFORMATION DANS LE DISPOSITIF DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

SOMMAIRE

SYNTHESE

I. LE DISPOSITIF DE GESTION DES BOURSES S'APPUIE SUR L'APPLICATION AGLAE	1
A. LA MISE EN PLACE DE LA VERSION 3 D'AGLAE A PARTIR DE 2006 APPORTE DE NOMBREUSES AMELIORATIONS	2
B. DES TECHNOLOGIES SPECIFIQUES SONT MISES EN ŒUVRE POUR POUVOIR GERER LES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR.....	2
II. LA FIABILISATION ET LA QUALITE DES DONNEES SONT A ASSURER POUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU DISPOSITIF.....	4
A. LA FIABILISATION DU NUMERO INE ET SON UTILISATION SYSTEMATIQUE DANS LE CADRE DU DISPOSITIF DE BOURSES SONT UNE CONDITION POUR L'INTEROPERABILITE ENTRE LES SI DE L'EDUCATION NATIONALE	4
B. LA MISE EN PLACE D'UN RESPONSABLE QUALITE POUR LES DONNEES CONTENUES DANS AGLAE ET LA MISE EN PLACE DE CONTROLES SONT NECESSAIRES POUR FIABILISER LES DONNEES.....	5
III. LE PROCESSUS DE GESTION DES BOURSES POURRAIT ETRE DYNAMISE GRACE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION	6
A. LA MISE EN PLACE OPERATIONNELLE D'UNE LIAISON ENTRE AGLAE ET APOGEE PERMETTRA DE SIMPLIFIER PLUSIEURS ETAPES DU CYCLE DE GESTION	6
1. <i>La transmission par voie électronique des informations nécessaires à la gestion des bourses effectuée par les établissements d'enseignement vers les CROUS permettrait de gagner du temps.....</i>	6
B. PLUSIEURS PROCESSUS POURRAIENT ETRE OPTIMISES A COURT TERME GRACE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION.....	7
1. <i>L'instruction des demandes de bourse déjà simplifiée pourrait facilement être optimisée (dans le cas du maintien du calendrier actuel pour le dépôt des bourses).....</i>	7
2. <i>La centralisation du routage auprès d'un seul routeur permettrait de réduire les coûts et d'homogénéiser l'archivage des dossiers</i>	9
3. <i>La prise en compte des points de fratrie devrait être fiabilisée (dans le cas du maintien de la grille des points de charge actuelle)</i>	9
4. <i>La mise en place d'un module d'assistance s'appuyant sur unique un arbre décisionnel faciliterait le travail des services instructeurs (dans le cas du maintien de la grille de points de charge actuelle).....</i>	10
IV. LA DEMATERIALISATION PUSSEE DU DOSSIER PERMETTRAIT DE CONTROLER CERTAINES INFORMATIONS DISPONIBLES AUPRES DE L'ADMINISTRATION ET DE DYNAMISER LE DISPOSITIF	10
A. LA MISE EN RELATION DE LA BASE AGLAE AVEC D'AUTRES BASES DE L'ADMINISTRATION PERMETTRAIT DE METTRE EN PLACE ET D'AUTOMATISER CERTAINS CONTROLES.....	10

B. LA DEMATERIALISATION DES ECHANGES ENTRE LES ADMINISTRATIONS ET AVEC LES USAGERS PERMETTRAIT DE GAGNER EN PRODUCTIVITE	11
C. UNE EVOLUTION DU CALENDRIER DES BOURSES POURRAIT ETRE PRISE EN CHARGE PAR LES OUTILS INFORMATIQUES EXISTANTS	12
V. LE PILOTAGE EST AMELIORABLE AVEC CHACUN DES ACTEURS DU DISPOSITIF	12
A. LA PREVISION POURRAIT ETRE AMELIOREE PAR UNE MEILLEURE COMMUNICATION ENTRE LES ACTEURS ET EN TENANT COMPTE DES DONNEES ENREGISTREES DANS AGLAE 3	12
1. <i>La prévision a été simplifiée grâce à AGLAE 3</i>	12
2. <i>Le pilotage et les prévisions pourraient être améliorés en tenant compte des données existantes dans AGLAE 3</i>	12
B. L'ALIMENTATION DE L'INDICATEUR LOLF RELATIF A LA REUSSITE UNIVERSITAIRE DES BOURSIERS NE SERA PAS POSSIBLE AU NIVEAU NATIONAL AVANT 2008.....	13
C. LES PROCEDURES DE RECOUVREMENTS POURRAIENT ETRE DYNAMISEES DANS LE DISPOSITIF ACTUEL GRACE A UN SUIVI DES CROUS	13
1. <i>Un retour d'information vers les CROUS permettrait de dynamiser les procédures de recouvrement</i>	13
D. LA PRISE EN CHARGE COMPLETE DE LA GESTION ET DU PAIEMENT DES BOURSES PAR LE RESEAU DES CROUS ET CNOUS EST TECHNIQUEMENT FAISABLE, A CONDITION D'INVESTIR EN MATERIELS ET EN DEVELOPPEMENTS INFORMATIQUES.....	14
E. A TERME, LE RAPPROCHEMENT DU DISPOSITIF DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SECONDAIRE AVEC CELUI DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PERMETTRA D'AMELIORER LE PILOTAGE ET DE DEGAGER DES ECONOMIES D'ECHELLE SUPPLEMENTAIRES	14

SIGLES ET TERMES UTILISES

AGLAE	Automatisation de la Gestion du Logement et de l'Aide à l'Etudiant ; application informatique de gestion du dossier social de l'étudiant
ACCORD	Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat ; application de suivi de la dépense de l'État, aux niveaux central et déconcentré, en conformité avec les dispositions de la LOLF
AMUE	Agence de Mutualisation des Universités
APOGEE	Application Pour l'Organisation et la Gestion des Etudiants ; application de gestion utilisée par la majorité des universités
BALI	Application de gestion administrative et d'attribution des bourses nationales de lycée
BEA	Base Elèves Académique ; numéro attribué par les rectorats aux élèves inscrits au bac
BNIE	Base Nationale d'Identifiant Elève (en projet actuellement)
Business Object	Technologie de gestion et de traitement de données
CAPTI	Centre Académique Parisien de Télématique et Informatique
CHORUS	Futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État.
CNIL	Commission Nationale Informatique et Liberté
CNOUS	Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires
CROUS	Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires
DEP	Direction de l'Evaluation et de la Prospective, au sein du MENESR
DES	Direction de l'Enseignement Supérieur, au sein du MENESR
DESCO	Direction de l'Enseignement Scolaire, au sein du MENESR
DSE	Dossier Social Etudiant
ECT/ECTS	European Credit Transfer / European Credit Transfer System
GIDE	Gestion Informatisée du fichier des Demandeurs d'Emploi, application de l'ANPE
INE	Identifiant National Etudiant
KHEOPS	Application de gestion financière du Ministère de l'Industrie, des Finances et de l'Economie utilisée par les Rectorats

LMD	Licence-Master-Doctorat
MENESR	Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
ORION	Application de gestion financière et comptable des CROUS
NDL	Nouvelle Dépense Locale ; application comptable du Ministère de l'industrie, des Finances et de l'Economie
SISE	Système d'Information sur le Suivi de l'Etudiant ; base de données gérée par la DEP permettant le suivi des cursus des étudiants
SMS	Short Message Service ; traduit en français par « service de messages courts », ou par rétro-acronymie « Service de messages succincts », il s'agit d'un service proposé conjointement à la téléphonie mobile permettant de transmettre des messages écrits

SYNTHESE DE L'ANNEXE SUR LES SYSTEMES D'INFORMATION

Le dispositif des bourses de l'enseignement supérieur concerne environ 500 000 bénéficiaires en 2005-2006, représente un enjeu financier d'environ 1,4 Md d'euros, et implique un nombre important de partenaires. En résultent des contraintes spécifiques :

- la nécessité d'assurer une gestion de masse de qualité ;
- la nécessité d'un pilotage opérationnel et financier efficace ;
- le besoin de gérer un processus pluri partenaires¹.

La contribution des systèmes d'information à ces enjeux repose essentiellement sur l'application AGLAE, mais aussi sur APOGEE, système de suivi des étudiants utilisé par la majorité des universités. Dans le cadre de cette mission, les potentialités techniques et les possibilités d'interfaçages de ces systèmes ont été étudiées, notamment au regard des évolutions nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre les propositions formulées par la mission.

Les travaux effectués dans le cadre du module sur les Systèmes d'Information ont permis de définir des chantiers à mettre en œuvre afin :

- d'optimiser les processus existants et de proposer les simplifications possibles ;
- de consolider l'homogénéité et l'égalité de traitement des boursiers au niveau national ;
- de renforcer la sécurité du dispositif, aux niveaux technique et administratif ;
- de fournir aux acteurs du dispositif les outils informatiques nécessaires à leur coopération.

1. La mission d'audit constate que la mise en place de la version 3 de l'application AGLAE au 1^{er} janvier 2006 a apporté de nombreuses améliorations à la fois au niveau des échanges d'informations mais aussi au niveau de la qualité de l'instruction et du pilotage du dispositif : au-delà des avantages d'une base de données désormais centralisée et unique permettant un suivi global simplifié des boursiers, **la version AGLAE 3 simplifie les tâches des gestionnaires et réduit le risque d'oubli ou d'erreur de traitement des dossiers** grâce :

- à la présence d'une liste des points à vérifier pour chaque dossier instruit ;
- au calcul automatique des points de charge liés à la distance ;
- à la possibilité de mettre en attente les dossiers incomplets (dossier actif/inactif).

En outre, l'usage de l'INE comme identifiant permettra en 2007 l'interfaçage entre AGLAE 3 et d'autres systèmes d'information du MENESR. La prise en compte systématique de l'INE dans AGLAE² pour tous les étudiants doit cependant être assurée.

2. La mission d'audit relève cependant que la maîtrise d'ouvrage d'AGLAE assure le suivi technique de l'application, mais que l'information contenue dans AGLAE 3 ne fait pas l'objet d'un suivi et d'un contrôle spécifique. Afin d'**assurer la fiabilité des données pour l'ensemble des acteurs du dispositif**, la mission recommande la **définition d'un référentiel** décrivant précisément les informations contenues dans AGLAE, ainsi que la **désignation d'un responsable de la qualité des données** de ce système d'information.

3. Dans le cadre de l'instruction des demandes de bourses, **le rapprochement des systèmes d'information peut contribuer à des gains de temps et des améliorations en termes de qualité de l'instruction**. Ainsi la mission propose d'organiser progressivement la transmission par voie électronique des informations disponibles dans les établissements d'enseignement et

¹ La DES et la DEP au niveau du MENESR, le CNOUS, les 28 CROUS, les Rectorats, les universités et les établissements d'enseignement supérieur, les TG, etc.

² Pour la campagne de bourses concernant l'année 2006-07, près de 6% des demandes de bourses déposées au 31 mai 2006 étaient enregistrées sous un identifiant provisoire.

- Annexe 8, synthèse -

nécessaires pour l'instruction et la gestion par les CROUS.³ La **mise en place d'une liaison APOGEE-AGLAE étendue** permettra de prendre en compte l'ensemble des informations issues des établissements et de simplifier plusieurs étapes du cycle de gestion, notamment l'attestation d'inscription des étudiants dans un établissement supérieur et le suivi de l'assiduité des étudiants.⁴

4. Une évolution majeure du dispositif consisterait en la **dématérialisation poussée des échanges entre les acteurs et des communications avec les bénéficiaires**. La mise en relation de la base AGLAE avec d'autres bases de l'administration permettrait de mettre en place et d'automatiser certains contrôles qui ne sont pas effectués aujourd'hui.⁵ La mission a conscience des contraintes légales, notamment sur les aspects CNIL qui peuvent nécessiter une étude juridique. Elle recommande **d'effectuer dans un premier temps un rapprochement de bases préservant l'anonymat** afin d'évaluer l'intérêt de systématiser une telle démarche et d'en étudier les implications. Parallèlement, **la dématérialisation des échanges entre administrations et avec les bénéficiaires, peut permettre des gains de productivité importants**.⁶ Un dispositif dématérialisé et allégé des lourdeurs administratives pourrait également évoluer plus facilement, notamment vers la prise en compte de la semestrialisation et la diversité des cursus permise par le LMD.
5. La mission d'audit s'est finalement assurée que **le transfert de l'ensemble de la gestion des bourses de l'enseignement supérieur au réseau des œuvres universitaires, proposé par la mission d'audit, est techniquement faisable**, à condition d'investir en développements et en matériels informatiques. Si les développements nécessaires pour interfacer AGLAE 3 et ORION, l'application de paiement des CROUS, sont techniquement possibles et limités en investissements⁷, le paiement d'environ 500 000 bourses nécessite un redimensionnement important des serveurs utilisés par les CROUS⁸, entraînant des **investissements matériels conséquents** qui doivent être estimés dans une étude préalable spécifique. La mission estime que les adaptations techniques en matière de systèmes d'information pour réaliser l'interfaçage peuvent être réalisées **dans un délai d'un an environ**.

³ Par exemple les listes d'inscription des applications de gestion pédagogiques

⁴ Pour les établissements utilisant une autre application de gestion pédagogique, il conviendrait de définir un fichier type permettant l'export de ces informations vers AGLAE

⁵ Aujourd'hui, aucun contrôle n'est effectué sur les candidats pour s'assurer qu'ils ne sont pas inscrits à l'ANPE. Il semble théoriquement envisageable d'effectuer une comparaison entre AGLAE et le fichier central recensant les demandeurs d'emploi (la base GIDE, gérée par l'ANPE).

⁶ Ainsi on peut estimer qu'aujourd'hui au niveau national près de 2 300 000 feuilles A4 sont imprimées annuellement par les rectorats

⁷ Le CNOUS indique qu'environ 30 jours seraient nécessaires pour développer cet interfaçage

⁸ Actuellement, le réseau des CROUS paie des bourses à environ 15.000 étudiants étrangers

RECAPITULATIF DES PRECONISATIONS LIEES AUX SYSTEMES D'INFORMATION

PRECONISATION SI N°1

Réduire la durée d'utilisation de l'identifiant provisoire en le remplaçant dans AGLAE dès la confirmation de l'inscription universitaire du candidat.

Cf. action 9.2

PRECONISATION SI N°2

Définir un référentiel commun aux acteurs concernant les données échangées au cours du cycle de gestion des bourses (notamment pour la notion d'*assiduité*) pour permettre d'homogénéiser les pratiques et de fiabiliser ces données.

Cf. action 3.3

PRECONISATION SI N°3

Désigner un responsable de la qualité des informations contenues dans AGLAE au niveau central afin d'assurer la cohérence de ces informations. Ce responsable serait en charge de la définition des contrôles à mettre en œuvre ainsi que de leur réalisation.

Cf. action 9.1

PRECONISATION SI N°4

Mener à bien rapidement la finalisation de la liaison APOGEE-AGLAE permettant de prendre en compte les inscriptions universitaires, et mobiliser la maîtrise d'ouvrage en conséquence.

Cf. action 10.1

PRECONISATION SI N°5

Etendre le contenu de la liaison APOGEE-AGLAE aux autres informations issues des établissements (résultat des contrôles d'assiduité, nombre de crédits ECT validés par les étudiants), et définir un format de fichier type permettant d'établir une liaison du même type entre les autres logiciels de gestion qu'APOGEE et AGLAE.

Cf. action 10.3

PRECONISATION SI N°6

Dans le cas du maintien du calendrier actuel pour le dépôt des bourses :

Mettre en place dès janvier 2007 et au sein de plusieurs académies pilotes un dispositif de rappel (par courrier électronique ou SMS) de dépôt du DSE adressé aux personnes ayant déjà effectué une demande de bourse l'année précédente.

Cf. action 5.4

PRECONISATION SI N°7

Faire appel à un prestataire unique pour réduire le montant total dépensé par les CROUS pour la sous-traitance du routage et du classement des DSE.

Cf. action 5.1

- Annexe 8, synthèse -

PRECONISATION SI N°8

Dans le cas du maintien de la grille de points de charge actuelle :

Réaliser une étude de faisabilité technique et juridique sur la mise en relation des données de l'administration fiscale et celles d'AGLAE.

Cf. action 8.4

PRECONISATION SI N°9

Dans le cas du maintien des règles de calcul du revenu et de la grille de points de charge actuelle :

Développer un module d'assistance automatique dans AGLAE pour le traitement des situations familiales complexes basé sur un vademécum rédigé par la DES.

Cf. action 5.2

PRECONISATION SI N°10

Réaliser une étude technique et juridique pour évaluer la possibilité et l'intérêt de rapprocher la base AGLAE d'autres bases, notamment la base GIDE de l'ANPE, afin d'effectuer des contrôles automatiques.

Cf. action 8.3

PRECONISATION SI N°11

Limiter l'édition des documents imprimés lors de la procédure de mise en paiement à une édition électronique, signée électroniquement le cas échéant et envoyée électroniquement à chaque Trésorerie Générale.

Cf. action 10.4

PRECONISATION SI N°12

Etudier la faisabilité juridique de la réalisation d'éditions électroniques des notifications (conditionnelles et définitives) et de leur envoi par courrier électronique, afin de dématérialiser l'ensemble des communications faites aux étudiants.

Cf. action 10.3

PRECONISATION SI N°13

Développer un outil de pilotage financier permettant de connaître à chaque instant le montant financier correspondant aux dossiers déjà instruits ainsi qu'aux demandes déposées et non instruites.

Cf. action 1.1

PRECONISATION SI N°14

Réaliser un travail sur des échantillons de boursiers et d'établissement à partir des applications de gestion des établissements d'enseignement supérieur afin de disposer de premières informations sur la réussite universitaire des boursiers.

Cf. action 2.2

PRECONISATION VSI N°15

Dans le cas du maintien du dispositif actuel :

Intégrer le suivi des recouvrements à AGLAE 3 et mettre en place une remontée d'information des Trésoreries Générales vers les CROUS et AGLAE.

Cf. action 1.5

I. LE DISPOSITIF DE GESTION DES BOURSES S'APPUIE SUR L'APPLICATION AGLAE

A. La mise en place de la version 3 d'AGLAE à partir de 2006 apporte de nombreuses améliorations

Le dispositif de gestion des bourses de l'enseignement supérieur repose sur l'application AGLAE.

La version 3 d'AGLAE est le fruit d'un travail collaboratif ayant associé la maîtrise d'ouvrage du logiciel (DES et CNOUS), la maîtrise d'œuvre (DPMA A1 et CAPTI du Rectorat de Paris) et des utilisateurs (services instructeurs de certains CROUS pilotes).

La nouvelle version offre les fonctionnalités suivantes :

- la saisie et le dépôt des demandes de bourses par les étudiants en ligne, par Internet⁹ ;
- le suivi de la demande et des paiements par les étudiants depuis Internet ;
- un encadrement des services instructeurs au sein des CROUS lors du traitement des dossiers ;
- le calcul automatique des points de charge liés à la distance ;
- l'instruction des dossiers au fil de l'eau par les gestionnaires au sein des CROUS ;
- la mise en paiement des dossiers validés ;
- la conservation des données relatives à l'ensemble des demandes de bourse, y compris pour celles n'ayant pas abouti ;
- la mise en place d'un CV des étudiants demandeurs de bourse permettant de décrire leur cursus ;
- la mise en place d'une base de données nationale unique (au lieu d'une base par académie), permettant une meilleure connaissance de la population des boursiers et le pilotage du dispositif grâce à l'édition d'états de synthèse et de tableaux de bord nationaux.

La version AGLAE 2000 sera utilisée jusqu'à la fin de l'année scolaire 2005-06, pour la gestion des bourses concernant cette année scolaire. Avec cette version, chaque académie dispose d'une base de données propre hébergée dans la salle informatique du Rectorat.

La version AGLAE 3 est entrée en fonction au 1^{ier} janvier 2006, pour recueillir les dossiers sociaux étudiants de l'année scolaire 2006-07. Elle est constituée d'une base de données unique hébergée au CAPTI du Rectorat de Paris.

B. Des technologies spécifiques sont mises en œuvre pour pouvoir gérer les bourses de l'enseignement supérieur

Cinq flux d'information structurent le dispositif de gestion des bourses de l'enseignement supérieur :

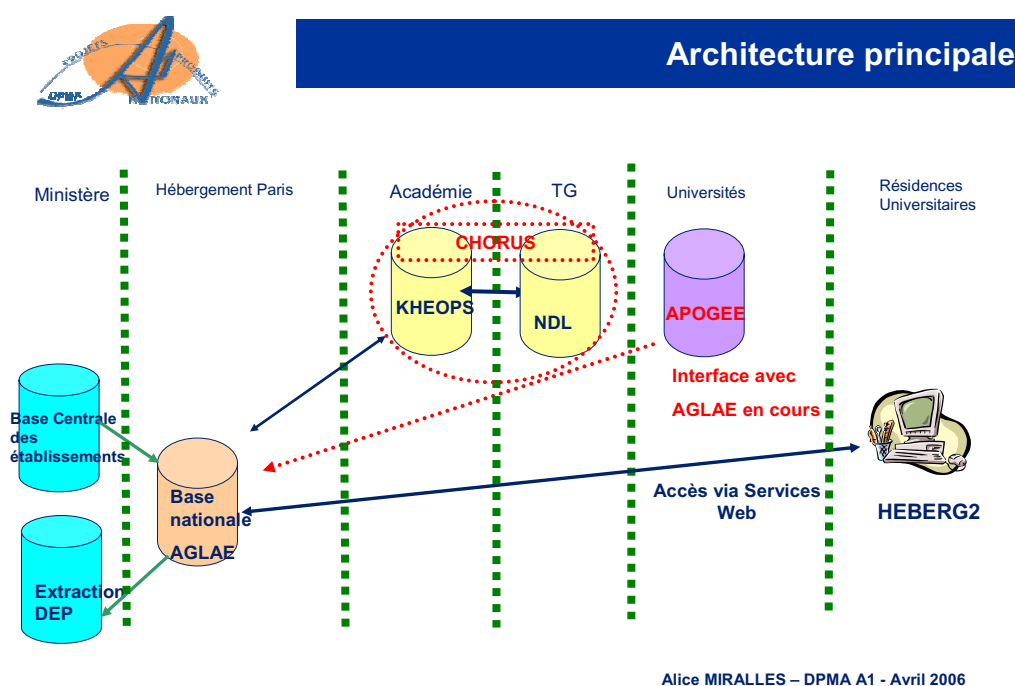
- le dépôt et le suivi du dossier social étudiant par l'étudiant vers la base AGLAE via une interface web ;
- la prise en compte des inscriptions universitaires dans AGLAE par voie papier ou éventuellement par voie télématique ;

⁹ Adresse web du serveur national sécurisé : <https://dse.orion.education.fr/depot/>

- la procédure de mise en paiement par liaison des applications : d'AGLAE vers KHEOPS (applications de paiement des Rectorats), puis de KHEOPS vers NDL (application de paiement des Trésoreries Générales utilisée actuellement) par transfert de fichiers lors de chaque tour de paiement ;
- la prise en compte de l'assiduité des boursiers par les CROUS, grâce à un transfert de fichiers (papier ou numériques) depuis les établissements d'enseignement supérieur ;
- les extractions faites par le réseau des Œuvres Universitaires pour la DEP, afin de prévoir le nombre de boursiers.

Cette nouvelle version d'AGLAE utilise des technologies récentes : serveur Apache 2.0.48, Weblogic 8.1 sp4 et Oracle 9i.

Le schéma d'architecture applicative ci-après illustre les relations entre les différents acteurs et les applications informatiques utilisées dans le cadre du dispositif.



Architecture des systèmes d'information du dispositif des bourses de l'enseignement supérieur
(source : MENESR – DPMA A1 – Avril 2006)

La base centrale AGLAE 3 est en relation avec plusieurs systèmes d'information de l'administration :

- AGLAE reçoit de la Base Centrale des établissements la liste des établissements de l'enseignement supérieur ;
- la DEP procède à des extractions AGLAE pour alimenter la base SISE ;
- un interfaçage entre AGLAE 3 et KHEOPS permet d'assurer la liquidation des bourses ;
- un interfaçage entre AGLAE 3 et APOGEE est en cours de réalisation ;
- une liaison via Services Web entre AGLAE 3 et le logiciel HEBERG2 permet de gérer l'attribution des logements étudiants aux boursiers.

L'application AGLAE 3 a été testée pour les bourses de l'année 2005-06 dans trois académies pilotes¹⁰ par environ 50 gestionnaires.

A ce jour, AGLAE, application de dépôt et de gestion des bourses de l'enseignement supérieur hébergée au CAPTI de Paris, est utilisée par 50 gestionnaires en 2005 (800 prévus en 2006) afin de gérer les dossiers de 150 000 étudiants en 2005 (entre 1 et 1,5 million prévu en 2006)¹¹.

La mise en place d'AGLAE 3 a donné lieu à un retour positif des utilisateurs au sein des cinq CROUS visités par la mission¹². Les utilisateurs apprécient la nouvelle interface pour son ergonomie et ses fonctionnalités. En outre, cette nouvelle version simplifie les tâches des gestionnaires et réduit le risque d'oubli ou d'erreur de traitement des dossiers grâce :

- à une liste des points à vérifier pour chaque dossier instruit ;
- à la possibilité de mettre en attente les dossiers incomplets (dossier actif/inactif).

¹⁰ Académies pilotes : Bordeaux, Limoges, Poitier

¹¹ Source : <http://www.orion.education.fr/>

¹² Académies visitées : Amiens, Bordeaux, Créteil, Montpellier, Nice

II. LA FIABILISATION ET LA QUALITE DES DONNEES SONT A ASSURER POUR L'ENSEMBLE DES ACTEURS DU DISPOSITIF

A. La fiabilisation du numéro INE et son utilisation systématique dans le cadre du dispositif de bourses sont une condition pour l'interopérabilité entre les SI de l'Education Nationale

L'identifiant utilisé dans le cadre du dispositif des bourses de l'enseignement supérieur est le numéro INE de l'étudiant. Pour les étudiants issus de l'enseignement secondaire français, le numéro INE est leur numéro BEA qui leur a été attribué par le Rectorat au moment de l'inscription au baccalauréat.

Le calcul du numéro prend en compte l'académie d'origine, de telle sorte que deux candidats au baccalauréat inscrits dans deux académies différentes ne puissent avoir le même identifiant. Néanmoins, il apparaît qu'au cours de l'année 2005, le même INE a été attribué à plusieurs étudiants au sein d'une même académie¹³. Bien que marginal, ce risque ne doit pas être négligé, car il pourrait engendrer des erreurs dans l'attribution des bourses ou même dans les paiements pour le cas où ces derniers seraient pris en charge par les CROUS¹⁴.

On note que le projet d'attribution d'un identifiant unique à l'ensemble des élèves de tout le système éducatif dès l'école primaire par la DESCO permettra de résoudre les problèmes de doublons, mais ce projet ne sera pas effectif avant plusieurs années¹⁵.

Par ailleurs, certains étudiants ne disposent pas d'INE lors du dépôt de DSE. Il s'agit des étudiants issus de filières ne dépendant pas du MENESR, des inscrits en première année et ne provenant pas d'une classe de terminale¹⁶, ou d'étudiants étrangers arrivant en France.

Un numéro d'identifiant provisoire pour le dispositif de bourses leur est attribué automatiquement par AGLAE lors de la demande de bourse sur Internet. Ce numéro peut être remplacé dans AGLAE à partir du moment où le candidat s'inscrit dans le supérieur et obtient un numéro INE.

Selon certains acteurs, cet identifiant provisoire risque d'être utilisé dans le dispositif des bourses pendant toute l'année scolaire, jusqu'à ce que l'étudiant effectue une demande de bourse pour l'année suivante avec son numéro INE.

Or le numéro INE est également l'identifiant utilisé dans d'autres systèmes d'information du MENESR :

- SISE, pour les études statistiques sur la population étudiante ;
- les applications de gestion des étudiants des établissements d'enseignement supérieur, parmi lesquelles APOGEE est la plus répandue¹⁷.

Cette situation limite les possibilités de contrôle, de croisement et de liaison entre ces systèmes d'information. Les étudiants ayant un identifiant provisoire ne pourront être pris en compte dans les études statistiques réalisées par la DEP à partir de 2007. Leur dossier ne pourra pas non plus être traité dans le cas de la mise en place d'une liaison entre les applications APOGEE et AGLAE.

¹³ Académie d'Aix-Marseille (les causes ne sont pas établies à l'heure actuelle)

¹⁴ Dans le dispositif actuel, c'est le numéro de RIB qui est utilisé comme identifiant pour la mise en paiement

¹⁵ Projet BNIE : base nationale d'identifiants des élèves (projet approuvé par le Conseil National de l'Information Statistique dans son avis du 3 novembre 2005 : http://www.cnis.fr/agenda/PDE/Pde_0079.pdf)

¹⁶ Les étudiants bénéficiant d'une dispense de baccalauréat représentent 6,2 % des entrants (source : *Repères, références et statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, DEP, édition 2005, p.198)

¹⁷ Selon l'AMUE, 78 établissements d'enseignement supérieur utilisent APOGEE, pour un périmètre estimé à environ 1,2 million d'étudiants (données à mai 2006)

Les étudiants ayant un identifiant provisoire dans AGLAE représentent 5,7% des demandes de bourses déposées dans les délais pour l'année scolaire 2006-07¹⁸.

Ce problème sera partiellement résolu par l'attribution d'un numéro INE à l'ensemble des étudiants de l'enseignement supérieur français¹⁹. Néanmoins, les conséquences de cette mesure sur le dispositif des bourses ne seront effectives que dans plusieurs années. Elles ne résoudront pas le cas des personnes perdant leur INE, ni celui des étudiants étrangers arrivant en France et répondant aux critères d'attribution des bourses²⁰. L'attribution d'un identifiant fiable aux étudiants étrangers est d'ailleurs une priorité au sein du MENESR, car leur suivi dans les systèmes d'information éducatifs est incomplet²¹.

PRECONISATION SI N°1

Réduire la durée d'utilisation de l'identifiant provisoire en le remplaçant dans AGLAE dès la confirmation de l'inscription universitaire du candidat.

Cf. action 9.2

B. La mise en place d'un responsable qualité pour les données contenues dans AGLAE et la mise en place de contrôles sont nécessaires pour fiabiliser les données

La maîtrise d'ouvrage d'AGLAE assure le suivi technique de l'application, mais l'information contenue dans AGLAE 3 ne fait pas l'objet d'un suivi et d'un contrôle spécifique.

Cette information est générée, manipulée et utilisée par une diversité d'acteurs. Ainsi, par exemple, le résultat des contrôles d'assiduité provient des établissements d'enseignement et est pris en compte dans AGLAE dans le cadre de la procédure de recouvrement.

Or, les enquêtes de terrain montrent que la visibilité des CROUS sur la nature du contrôle de l'assiduité est faible. Cela est dû au fait que l'assiduité contrôlée par les différents établissements d'enseignement et par leurs différentes composantes n'est pas homogène.

La définition d'un référentiel décrivant précisément les informations contenues dans AGLAE, ainsi que la désignation d'un responsable de la qualité des données contenues dans AGLAE permettrait de garantir la fiabilité de ce genre de données.

Par ailleurs, des moyens de contrôler la qualité d'une partie de ces informations existent. Par exemple, des tableaux de bord permettent de dénombrer le nombre de demandes de bourse multiples par un même étudiant. Néanmoins, aucun acteur n'est responsable de la réalisation de ces contrôles ni de la qualité des données contenues dans AGLAE.

La désignation d'un responsable qualité (chargé de mettre en œuvre des contrôles) permettrait de fiabiliser le contenu de la base AGLAE.

PRECONISATION SI N°2

Définir un référentiel commun aux acteurs concernant les données échangées au cours du cycle de gestion des bourses (notamment pour la notion d'assiduité) pour permettre d'homogénéiser les pratiques et de fiabiliser ces données.

Cf. action 3.3

¹⁸ 780 903 DSE ont été déposés sur Internet au 31 mai 2006 pour l'année 2006-07 (la date limite ayant été exceptionnellement repoussée) ; sur ces 780 903 dossiers, 44 314 se sont vu attribuer un identifiant provisoire dans AGLAE.

¹⁹ Selon la DES, cette attribution doit être effective pour l'ensemble des étudiants à la rentrée 2006

²⁰ En 2004, le nombre des étudiants étrangers s'élevait à environ 250 000, soit 11,3% de la population étudiante (source : *Repères, références et statistiques de l'enseignement sur les enseignements, la formation et la recherche*, DEP, édition 2005, p.192)

²¹ Source : le rapport 2003-2004 du Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants (<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/044000626/0000.pdf>, p.29)

PRECONISATION SI N°3

Désigner un responsable de la qualité des informations contenues dans AGLAE au niveau central afin d'assurer la cohérence de ces informations. Ce responsable serait en charge de la définition des contrôles à mettre en œuvre ainsi que de leur réalisation.

Cf. action 9.1

III. LE PROCESSUS DE GESTION DES BOURSES POURRAIT ETRE DYNAMISE GRACE AUX NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

A. La mise en place opérationnelle d'une liaison entre AGLAE et APOGEE permettra de simplifier plusieurs étapes du cycle de gestion

1. La transmission par voie électronique des informations nécessaires à la gestion des bourses effectuée par les établissements d'enseignement vers les CROUS permettrait de gagner du temps

Plusieurs informations produites par les établissements d'enseignement supérieur sont nécessaires à la gestion des bourses :

- l'inscription administrative des candidats dans l'enseignement supérieur²² permet l'attribution définitive et la mise en paiement de la bourse ;
- le résultat du contrôle d'assiduité fait auprès des boursiers ;
- le nombre de crédits ECT acquis par les boursiers.

Ces informations sont présentes sous différentes formes dans les logiciels de gestion pédagogique des établissements d'enseignement supérieur. Leurs transmissions aux CROUS ne sont cependant ni harmonisées ni optimisées. Ainsi, la prise en compte de l'inscription administrative par les CROUS se fait aujourd'hui de trois manières différentes :

- l'envoi d'un certificat d'inscription au format papier par l'élève à son CROUS ;
- l'envoi de la liste des élèves inscrits au format papier par les universités aux CROUS ;
- la saisie de l'inscription dans AGLAE par les universités, à l'aide d'un module télématique (minitel) encore peu utilisé par les universités.

L'envoi d'un certificat d'inscription papier par l'étudiant peut être une source de retard dans le traitement des dossiers et une source d'erreur de la part des étudiants. Cette pratique est risquée et les acteurs du dispositif rencontrés au cours de la mission ont exprimé leur souhait de la supprimer.

Certaines universités envoient cette liste sous format papier, par courrier ou par porteur²³. Cette procédure requiert l'impression des listes d'inscriptions par les universités, puis le transport et la ressaisie manuelle des informations au sein des CROUS. Cette procédure est une source d'erreurs potentielles, consommatrice de temps et engendre une charge de travail peu attrayante pour les agents administratifs.

La validation des inscriptions par les établissements d'enseignement grâce au module télématique est plus efficace qu'un transfert de listes imprimées, mais elle demande une saisie manuelle, elle se fait à l'aide d'une technologie vieillissante (le minitel) et elle n'est utilisée que par quelques établissements.

²² L'inscription doit être faite au sein d'une des filières de l'enseignement supérieur ouvrant un droit à bourse

²³ Le Rectorat de l'Académie d'Amiens, visité par la mission d'audit, envoi chaque soir par porteur la liste des nouveaux inscrits au CROUS.

Le développement d'une liaison informatique permettant d'extraire les listes d'inscription des applications de gestion pédagogique et leur prise en compte par AGLAE permettrait d'optimiser ce processus grâce à son automatisation. C'est la raison qui a poussé la DES à initier le développement d'une liaison APOGEE²⁴-AGLAE en 2003. En effet, la mise en place de l'interface électronique permettrait de simplifier l'instruction des dossiers et d'améliorer le service rendu à l'étudiant.

Cette liaison a pour objectif de transmettre les listes de boursiers inscrits afin d'accélérer la mise en paiement des bourses. Ces travaux sont réalisés par une équipe technique de l'AMUE, en fonction des demandes des CROUS et du CNOUS.

Des tests ont été réalisés lors des inscriptions pour l'année 2005-06²⁵ mais ils n'ont pas encore abouti. Les travaux sont en cours mais l'interface APOGEE-AGLAE est d'ores et déjà intégrée à la version la plus récente d'APOGEE²⁶.

La finalisation du projet de liaison APOGEE/AGLAE, qui simplifierait l'instruction des dossiers et améliorerait le service rendu à l'étudiant, doit être menée à bien rapidement, et la maîtrise d'ouvrage d'AGLAE devrait se mobiliser en conséquence.

En outre, intégrer les résultats des contrôles d'assiduité et le nombre d'ECT validés aux informations transférées par cette liaison permettrait également de les prendre en compte automatiquement.

PRECONISATION SI N°4

Mener à bien rapidement la finalisation de la liaison APOGEE-AGLAE permettant de prendre en compte les inscriptions universitaires, et mobiliser la maîtrise d'ouvrage en conséquence.

Cf. action 10.1

PRECONISATION SI N°5

Etendre le contenu de la liaison APOGEE-AGLAE aux autres informations issues des établissements (résultat des contrôles d'assiduité, nombre de crédits ECT validés par les étudiants), et définir un format de fichier type permettant d'établir une liaison du même type entre les autres logiciels de gestion qu'APOGEE et AGLAE.

Cf. action 10.3

B. Plusieurs processus pourraient être optimisés à court terme grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication

1. L'instruction des demandes de bourse déjà simplifiée pourrait facilement être optimisée (dans le cas du maintien du calendrier actuel pour le dépôt des bourses)

Les informations personnelles des étudiants boursiers au cours de l'année N-1 sont déjà enregistrées dans la base AGLAE 3. Ce système conserve les données sous la forme d'un CV étudiant contenant :

- les études menées par l'étudiant : filière, établissement, formation ;
- les demandes et droits à bourse, avec le nombre et la structure des points de charge ;
- les demandes et obtentions concernant le logement ;

²⁴ L'application APOGEE de gestion de la scolarité a été développée et est maintenue à la demande de la maîtrise d'ouvrage, l'Agence de Mutualisation des Universités (AMUE). Elle est utilisée par la majorité des universités : 78 établissements l'utilisent, ce qui représente environ 1,2 million d'étudiants selon l'AMUE. L'usage de cette application implique l'achat d'une licence à l'AMUE. Des évolutions sont apportées à l'application suite aux demandes spécifiques de chaque établissement et de chaque composante au sein des établissements.

²⁵ Tests réalisés sur deux sites pilotes au sein de deux Académies pilotes pour AGLAE 3 : universités de Bordeaux IV et de Limoge

²⁶ Cf. note de cadrage de l'AMUE disponible en ligne :

http://ftp.amue.fr/documents_publics/apogee/I_doc_version/V340/doc_fonc_version/cadr_340.doc

- le nombre d'ECT validés (à la fin de chaque année) et le nombre de droits à bourse consommés et restants.
- La mise en place de ce CV dès la rentrée 2006-07 sur une base unique favorisera la mise en œuvre de deux améliorations du dispositif des bourses dans l'ensemble des académies françaises :
- le calcul simplifié des droits à bourse restant ;
- le suivi des cursus dans le supérieur de l'ensemble des étudiants ayant présenté une demande de bourse.

Le suivi des boursiers ne sera mis en place qu'à partir de la rentrée 2007-08. En raison de l'absence de la conservation des données et de la non utilisation de l'INE, la part des boursiers renouvelant leur demande de bourse d'une année sur l'autre n'est pas connue mais elle supérieure à 50%²⁷ (de l'ordre de 75%). La part des retardataires²⁸ parmi ces derniers n'est pas connue.

Il serait intéressant de tester l'hypothèse selon laquelle l'envoi d'un courrier d'information aux personnes ayant déjà déposé un dossier précédemment réduirait le taux des dossiers déposés en retard.

Cette action de rappel pourrait être proposée aux étudiants boursiers lors de leur première demande de bourse, selon une des trois modalités :

- par courrier postal, à titre transitoire ;
- par courrier électronique ;
- par SMS.

Le coût maximal (sur la base d'un million d'étudiants ayant fait une demande de bourse l'année précédente, estimés à un million) d'une telle action de rappel est estimée à :

- 1,5 à 2 millions d'euros²⁹ pour l'envoi d'un million de lettres par courrier postal ;
- un coût réduit pour l'envoi d'un courrier électronique car l'infrastructure informatique et les serveurs web sont déjà installés ; seuls des coûts de développement informatiques sont à prévoir ;
- moins de 70 000 euros pour l'envoi d'un million de SMS par un prestataire externe³⁰.

PRECONISATION SI N°6

Dans le cas du maintien du calendrier actuel pour le dépôt des bourses :

Mettre en place dès janvier 2007 et au sein de plusieurs académies pilotes un dispositif de rappel (par courrier électronique ou SMS) de dépôt du DSE adressé aux personnes ayant déjà effectué une demande de bourse l'année précédente.

Cf. action 5.4

En cas de baisse significative du taux de dossiers déposés en retard dans ces académies pilotes, un rappel automatique national auprès des boursiers pourrait être généralisé l'année suivante.

²⁷ A titre d'illustration, le nombre de boursiers inscrits en première année de cursus universitaire est d'environ 220 000 selon la DEP (*Statistiques des boursiers de l'enseignement supérieur*, juin 2005), soit environ 40% du total, parmi lesquels une partie sont des redoublants

²⁸ Déposant leur demande de bourse après le 30 avril

²⁹ Les coûts directs de routage d'un DSE dans l'académie de Créteil sont d'environ 2€

³⁰ A titre d'exemple, l'envoi de 50 000 SMS à partir du site www.mobyt.fr coûte 3 345 €

2. La centralisation du routage auprès d'un seul routeur permettrait de réduire les coûts et d'homogénéiser l'archivage des dossiers

Pour la saison 2005-06, les demandes de bourses saisies sur Internet ou par minitel donnent lieu à l'envoi d'un DSE à tous les candidats. Cet envoi est sous-traité auprès d'un prestataire externe appelé « routeur » choisi indépendamment par chaque CROUS. Les candidats renvoient le DSE complet accompagné des pièces justificatives au prestataire qui classe alors les pièces et les dossiers puis les renvoie par paquet au CROUS, pour instruction.

Ce dispositif de sous-traitance a permis, selon les acteurs, de faciliter le traitement administratif des dossiers ainsi que leur archivage.

On constate que l'appel à un prestataire distinct par chaque CROUS engendre de nombreux appels d'offres et ne génère pas d'économie d'échelle. Le montant de l'appel d'offre d'un CROUS permet d'estimer le total des appels d'offre nationaux à plus de trois millions d'euros³¹.

PRECONISATION SI N°7

Faire appel à un prestataire unique pour réduire le montant total dépensé par les CROUS pour la sous-traitance du routage et du classement des DSE.

Cf. action 5.1

3. La prise en compte des points de fratrie devrait être fiabilisée (dans le cas du maintien de la grille des points de charge actuelle)

Les règles d'attribution des points de charge prévoient l'attribution de trois points par frère ou sœur inscrit dans l'enseignement supérieur au cours de l'année durant laquelle une bourse est sollicitée³². Les frères et sœurs concernés doivent être rattachés au foyer fiscal des parents ou du tuteur du candidat³³. Leur inscription doit être prouvée par l'envoi d'un certificat de scolarité par le candidat.

Deux conditions sont contrôlées par les services instructeurs lors du barémage :

- l'appartenance des enfants déclarés au foyer fiscal concerné, sur la base de l'avis fiscal du parent ou du tuteur ;
- leur inscription dans l'enseignement supérieur, sur la base du certificat de scolarité ;

Les interventions dans les CROUS mettant en évidence le fait que le rattachement des frères et sœurs n'est pas vérifiable car les informations personnelles des enfants rattachés au foyer fiscal et de moins de 21 ans ne figurent pas sur l'avis fiscal, seuls peuvent être effectués des tests de cohérence sur :

- le nombre de frères et sœurs par rapport au nombre d'enfants rattachés au foyer fiscal ;
- le nom des frères et sœurs par rapport au nom du chef du foyer.

Ces tests sont incomplets et, ni la filiation, ni le rattachement ne peuvent être contrôlés de manière certaine.

L'information concernant le rattachement au foyer fiscal n'est disponible qu'auprès de l'administration fiscale, puisqu'aucun document administratif n'en fait mention. La mise en relation de bases de l'administration fiscale avec AGLAE permettrait d'assurer ce contrôle, mais également, selon la nature des informations transmises, de vérifier ou de récupérer le montant du revenu brut global de la famille. Selon le maître d'œuvre de l'application AGLAE, la mise en relation de ces deux bases ne poserait pas de problème technique majeur. Sa faisabilité n'est cependant pas précisément établie au niveau juridique.

³¹ L'appel d'offre pour le CROUS de Créteil, où sont inscrits environ 5% des boursiers, représente un montant total d'environ 160 000 euros

³² Circulaire N°2006-059 du 31-3-2006

³³ Circulaire N°2006-059 du 31-3-2006

PRECONISATION SI N°8

Dans le cas du maintien de la grille de points de charge actuelle :

Réaliser une étude de faisabilité technique et juridique sur la mise en relation des données de l'administration fiscale et celles d'AGLAE.

Cf. action 8.4

4. La mise en place d'un module d'assistance s'appuyant sur un arbre décisionnel faciliterait le travail des services instructeurs (dans le cas du maintien de la grille de points de charge actuelle)

Les enquêtes de terrain témoignent de différences dans le traitement des dossiers pour l'attribution des points de charge et le calcul du revenu familial à prendre en compte entre les différentes académies visitées.

Ces disparités sont dues à un manque de précision juridique. Elles tiennent également à la complexité de certaines situations (concernant par exemple les familles recomposées) et aux difficultés de traitement que ces situations engendrent pour les gestionnaires. Pour cette raison, de nombreux utilisateurs ont exprimé la demande de pouvoir disposer d'une aide intégrée à AGLAE. Elle permettrait d'augmenter la productivité des services instructeurs et d'homogénéiser le traitement des dossiers entre les différentes académies.

PRECONISATION SI N°9

Dans le cas du maintien des règles de calcul du revenu et de la grille de points de charge actuelle :

Développer un module d'assistance automatique dans AGLAE pour le traitement des situations familiales complexes basé sur un vademécum rédigé par la DES.

Cf. action 5.2

IV. LA DEMATERIALISATION PUSSEE DU DOSSIER PERMETTRAIT DE CONTROLER CERTAINES INFORMATIONS DISPONIBLES AUPRES DE L'ADMINISTRATION ET DE DYNAMISER LE DISPOSITIF

A. La mise en relation de la base AGLAE avec d'autres bases de l'administration permettrait de mettre en place et d'automatiser certains contrôles

Parmi les critères d'éligibilité aux bourses sur critères sociaux³⁴, figure l'exclusion des « personnes inscrites à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) comme demandeurs d'emploi ou bénéficiaires d'aides à l'insertion et/ou à la formation professionnelle ».

La version papier du DES³⁵ précise que pour les candidats inscrits à l'ANPE mais ne percevant pas les ASSEDIC, une attestation est à fournir. Selon le CNOUS, les étudiants inscrits à l'ANPE étant immédiatement disponibles pour un éventuel emploi, ils ne peuvent bénéficier d'une bourse.

La situation des étudiants inscrits à l'ANPE et ne percevant pas les aides des ASSEDIC n'est pas clarifiée au niveau réglementaire.

Par ailleurs, aucun contrôle n'est effectué sur les candidats pour savoir s'ils sont inscrits à l'ANPE. Il n'est pas fait mention de ce critère d'éligibilité sur les DSE. De plus, les étudiants ne doivent pas joindre de déclaration sur l'honneur pour le justifier. Un risque existe que des personnes inscrites à l'ANPE perçoivent des bourses, mais aucune source ne permet de le quantifier.

³⁴ Circulaire n°2006-059 du 31-3-2006

³⁵ Formulaire n° CERFA 10380

Or un fichier central recense les demandeurs d'emploi : il s'agit de la base GIDE, gérée par l'ANPE.

Il semble envisageable d'effectuer une comparaison des deux bases, afin de mesurer le risque que des personnes inscrites à l'ANPE bénéficient également d'une bourse. La réalisation d'une telle opération nécessiterait cependant une étude approfondie des contraintes légales, notamment sur les aspects CNIL. Elle permettrait d'évaluer l'intérêt de cette procédure automatique de contrôle.

PRECONISATION SI N°10

Réaliser une étude technique et juridique pour évaluer la possibilité et l'intérêt de rapprocher la base AGLAE d'autres bases, notamment la base GIDE de l'ANPE, afin d'effectuer des contrôles automatiques.

Cf. action 8.3

B. La dématérialisation des échanges entre les administrations et avec les usagers permettrait de gagner en productivité

Le processus de liquidation et de paiement des bourses donne lieu, à chaque tour de paiement (soit normalement une fois par mois), à l'impression de documents administratifs par chaque Rectorat (l'ordonnateur des paiements) :

- les mandatements ;
- les arrêtés collectifs ;
- les états de liquidation.

D'autres documents sont également imprimés : des tableaux de bord concernant l'assiduité, des listes de boursiers par établissement, etc.

Ces documents sont imprimés par les agents du Rectorat, puis livrés à leurs destinataires (la Trésorerie Générale ou les CROUS).

Or ces impressions mobilisent des agents et engendrent une dépense importante pour l'impression, le papier et de transport. Ainsi, pour une académie ayant environ 45 000 boursiers³⁶, cela représente un volume de papier mensuel total d'environ 25 000 feuilles A4 imprimées et traitées par les services du Rectorat.

En considérant que le nombre de feuilles imprimées par étudiant boursier est le même dans toutes les académies, on peut estimer que près de 2 300 000 feuilles sont imprimées annuellement au niveau national par les Rectorats dans le cadre des mises en paiement des bourses. L'estimation à partir des pratiques d'un autre Rectorat ayant moins de boursiers montre que ce nombre est sans doute sous-évalué³⁷.

Or tous ces documents papier ne peuvent matériellement être exploités par les administrations. Leur simple édition électronique éventuellement imprimable suffit, avec une signature électronique (au lieu de la délégation de signature pratiquée actuellement).

Dans le cas où le dispositif actuel de paiement actuel serait prorogé (actuellement les Rectorats sont ordonnateurs et les Trésoriers Généraux payeurs), un allègement administratif du dispositif est possible par l'édition électronique de ces documents. Les envois aux boursiers pourraient également être dématérialisés et transmis par courrier électronique ou SMS, d'autant plus facilement que l'envoi automatique de courriers a été prévu dans version 3 d'AGLAE.

A cela s'ajoute l'ensemble des notifications conditionnelles et définitives, soit environ 1,6 million de feuilles imprimées et envoyées par courrier postal³⁸.

³⁶ Exemple du Rectorat de l'académie de Lille

³⁷ Rectorat de l'académie de Créteil

³⁸ Estimation figurant dans le cahier des charges de la version 3 d'AGLAE, p.16

On note que la dématérialisation de ces procédures relève également du chantier plus vaste de mise en place d'une administration électronique.

PRECONISATION SI N°11

Limiter l'édition des documents imprimés lors de la procédure de mise en paiement à une édition électronique, signée électroniquement le cas échéant et envoyée électroniquement à chaque Trésorerie Générale.

Cf. action 10.4

PRECONISATION SI N°12

Etudier la faisabilité juridique de la réalisation d'éditions électroniques des notifications (conditionnelles et définitives) et de leur envoi par courrier électronique, afin de dématérialiser l'ensemble des communications faites aux étudiants.

Cf. action 10.3

C. Une évolution du calendrier des bourses pourrait être prise en charge par les outils informatiques existants

La réforme « LMD » des formations de l'enseignement supérieur permet aujourd'hui de mener des cursus universitaires par semestre. Selon les formations, l'étudiant valide un certain nombre de point par semestre et peut choisir d'interrompre sa scolarité au semestre suivant.

La mission a souhaité vérifier que les outils informatiques utilisés dans le dispositif des bourses pourraient prendre en charge ce type de cursus semestrialisés. Ce point a été contrôlé auprès de la maîtrise d'œuvre d'AGLAE 3.

La modélisation de cursus universitaires semestrialisés pourrait être prise en compte dans AGLAE grâce au CV étudiant de la version 3. Etant donné que ce CV dispose d'un nombre de lignes illimité, AGLAE 3 permet de modéliser une scolarité en semestre et d'enregistrer les crédits obtenus par chaque étudiant.

V. LE PILOTAGE EST AMELIORABLE AVEC CHACUN DES ACTEURS DU DISPOSITIF

A. La prévision pourrait être améliorée par une meilleure communication entre les acteurs et en tenant compte des données enregistrées dans AGLAE 3

1. La prévision a été simplifiée grâce à AGLAE 3

La mise en place d'AGLAE 3 permet de simplifier les enquêtes menées par la DEP, qui n'a plus qu'à demander une extraction unique au CAPTI (alors qu'elle demandait une extraction à chaque académie avec l'ancienne version d'AGLAE).

En outre, l'utilisation de cette base de données unique comprenant l'INE universel fiabilisé permettra d'effectuer des rapprochements avec la base de données SISE, dans le but de mener des études sur le suivi des élèves boursiers.

2. Le pilotage et les prévisions pourraient être améliorés en tenant compte des données existantes dans AGLAE 3

Pour chaque campagne de bourses, les candidats doivent déposer leur demande de bourse au plus tard le 30 avril. Le 1er mai, la majorité des demandes sont saisies dans AGLAE. Les étudiants retardataires ont la possibilité de déposer leur dossier jusqu'à la fin septembre.

Or la seule estimation disponible concernant le nombre et la structure de la population de boursiers pour l'année suivante dépend des prévisions de la DEP réalisées en début d'année civile. Les données disponibles dans la base centrale AGLAE ne sont pas utilisées pour fiabiliser les prévisions. Elles pourraient permettre de calculer le montant maximal de consommation des crédits.

PRECONISATION SI N°13

Développer un outil de pilotage financier permettant de connaître à chaque instant le montant financier correspondant aux dossiers déjà instruits ainsi qu'aux demandes déposées et non instruites.

Cf. action 1.1

B. L'alimentation de l'indicateur LOLF relatif à la réussite universitaire des boursiers ne sera pas possible au niveau national avant 2008

La réussite universitaire des étudiants boursiers permettrait d'évaluer l'impact du dispositif des bourses de l'enseignement supérieur.

Un indicateur LOLF³⁹ mesurant le taux de réussite des boursiers par rapport aux non boursiers est d'ailleurs prévu. Dans la configuration actuelle, cet indicateur ne pourra pas être alimenté avant 2008-2009. Le mode de calcul de cet indicateur doit en outre être précisé (le *taux de réussite* doit être précisé dans le cadre du LMD).

La qualité de boursier est exclue des données remontées annuellement dans SISE depuis 2003 car cette information a été jugée peu fiable par la DEP⁴⁰. Pourtant, cette donnée est nécessairement connue des établissements d'enseignement et saisie dans leur logiciel de gestion, puisque la condition de boursier dispense du paiement des droits de scolarité. Sa réintégration aux remontées SISE n'est cependant pas possible à court terme car le développement d'une telle modalité est estimé entre 18 et 24 mois⁴¹.

PRECONISATION SI N°14

Réaliser un travail sur des échantillons de boursiers et d'établissement à partir des applications de gestion des établissements d'enseignement supérieur afin de disposer de premières informations sur la réussite universitaire des boursiers.

Cf. action 2.2

C. Les procédures de recouvrements pourraient être dynamisées dans le dispositif actuel grâce à un suivi des CROUS

1. Un retour d'information vers les CROUS permettrait de dynamiser les procédures de recouvrement

Les audits de terrain montrent que les recouvrements ne font pas l'objet d'un suivi régulier par les CROUS.

Par ailleurs, les audits de terrains montrent que jusqu'à 75% des absences injustifiées constatées n'aboutissent pas sur un recouvrement, pour deux raisons :

- les ordres de recouvrement ne sont pas émis par les recteurs, ordonnateurs secondaires ;
- le recouvrement s'avère difficile pour les comptables, les titres étant émis bien après l'année universitaire pendant laquelle l'étudiant a perçu sa bourse.

³⁹ Indicateur n°3 du programme 231 « Vie étudiante »

⁴⁰ Note interne de la DEP bureau B2 datée du 22 septembre 2003

⁴¹ Source : DEP

Enfin, le processus de recouvrement, quand il est mené à son terme, peut prendre jusqu'à deux ans. Cette absence de suivi au niveau académique empêche le pilotage et le suivi des recouvrements au niveau national. Ainsi, le montant total des montants à recouvrer n'est pas connu au niveau national.

PRECONISATION N°15

Dans le cas du maintien du dispositif actuel :

Intégrer le suivi des recouvrements à AGLAE 3 et mettre en place une remontée d'information des Trésoreries Générales vers les CROUS et AGLAE.

Cf. action 1.5

D. La prise en charge complète de la gestion et du paiement des bourses par le réseau des CROUS et CNOUS est techniquement faisable, à condition d'investir en matériels et en développements informatiques

La principale conséquence affectant les systèmes d'informations dans l'hypothèse d'un transfert complet de la gestion et du paiement des bourses au réseau des œuvres serait l'utilisation de l'application de paiement des CROUS, appelée « ORION », pour effectuer le paiement des bourses.

Cette solution nécessiterait la mise en œuvre d'un interfaçage entre AGLAE et ORION. Ce type d'interfaçage a déjà été réalisé dans le passé pour les CROUS afin de leur permettre de payer des bourses accordées à des étudiants étrangers. D'après les estimations réalisées par le CNOUS (sous-direction des systèmes d'information) à la demande de la mission, les développements informatiques nécessaires ne présenteraient pas d'obstacle technique majeur. Moins de 30 jours-hommes seraient nécessaires pour développer cet interfaçage et les investissements nécessaires consisteraient en l'acquisition d'un serveur pour certains CROUS (coût unitaire inférieur à 10 000 euros).

Néanmoins, le paiement d'environ 500 000 bourses de l'enseignement supérieur (contre environ 15 000 étudiants étrangers bénéficiant d'une bourse payée par le réseau des CROUS) nécessiterait un redimensionnement des serveurs utilisés par les CROUS et des investissements financiers importants. Une étude préalable spécifique est nécessaire pour estimer ces coûts.

E. A terme, le rapprochement du dispositif des bourses de l'enseignement secondaire avec celui de l'enseignement supérieur permettra d'améliorer le pilotage et de dégager des économies d'échelle supplémentaires

Le dispositif des bourses de l'enseignement secondaire est aujourd'hui géré par les inspections académiques. L'outil informatique utilisé est l'application BALI.

Chaque inspection académique dispose d'une base locale BALI pour gérer les boursiers du secondaire. Cette base application, développée il y a plus de 15 ans, a été mise à jour à plusieurs reprises.

La DESCO souhaite apporter, dans les mois à venir, des évolutions et améliorations majeures à l'application BALI ; un projet de rénovation du dispositif juridique des bourses du lycée pourrait également être mis à l'étude, sur le modèle de celle intervenue sur les bourses du collège en 1998. .

Dans cette perspective, la mise en commun des outils de gestion des bourses de l'enseignement scolaire et de l'enseignement supérieur permettrait de dégager des économies d'échelle grâce à l'utilisation d'outils déjà développés (AGLAE 3 et outils associés).

ANNEXE 9

PLF 2006
PROGRAMME 231 : VIE ETUDIANTE

Présentation des crédits du programme et des dépenses fiscales associées

Présentation par action et titre des crédits demandés pour 2006

Autorisations d'engagement

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
31 Aides directes		22.455.145	1.346.976.504	7.048.980	1.376.480.629	6.000.000
32 Aides indirectes		226.085.820	1.147.418		227.213.239	
33 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	44.173.405	27.129.350	4.266.888		75.569.644	
34 Pilotage et animation du programme		59.128.953			59.128.953	
Totaux	44.173.405	334.779.268	1.352.390.812	7.048.980	1.738.392.466	6.000.000

Crédits de paiement

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total pour 2006	Fonds de concours attendus en 2006
31 Aides directes		22.455.145	1.346.976.504	7.048.980	1.376.480.629	6.000.000
32 Aides indirectes		226.085.820	1.147.418		227.213.239	
33 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	44.173.405	27.129.350	4.266.888		75.569.644	
34 Pilotage et animation du programme		59.128.953			59.128.953	
Totaux	44.173.405	334.779.268	1.352.390.812	7.048.980	1.738.392.466	6.000.000

Présentation du programme

• Finalités du programme

Ce programme concourt à la réalisation de deux grands objectifs, en premier lieu promouvoir une égalité d'accès à l'enseignement supérieur et, en second lieu assurer un suivi sanitaire efficace de la population étudiante, développer ses pratiques des activités sportives et culturelles et son engagement dans la vie démocratique et associative.

Pour assurer l'égalité des chances dans l'accès à l'enseignement supérieur et le déroulement des études, l'effort des pouvoirs publics porte d'une part sur la mise en place d'un système d'aide sociale performant et juste, visant à aider en priorité les étudiants issus des familles les plus modestes, d'autre part sur des moyens permettant aux étudiants en situation de handicap de poursuivre leurs études.

Les actions consacrées à l'aide sociale en faveur des étudiants inscrits dans les filières de l'enseignement supérieur relevant du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (y compris les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs) se décomposent en deux parties :

-les aides financières directes (bourses, secours d'études et prêts d'honneur).

Les bourses d'enseignement supérieur sont destinées à favoriser l'accès aux études supérieures des étudiants dont la situation familiale ou matérielle peut constituer un obstacle à une poursuite d'études. Ces aides sont attribuées pour suivre des formations publiques ou privées habilitées à recevoir des boursiers du ministère chargé de l'enseignement supérieur et sont accordées par les recteurs d'académie, après instruction des dossiers par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ;

-les aides indirectes : outre les aides financières directes versées aux étudiants, il importe de veiller à ce que les conditions de vie des étudiants soient les plus satisfaisantes possible. Il s'agit à titre principal des actions menées en faveur du logement, de la restauration des étudiants et des aides médicales et socio-éducatives.

• Opérateurs

Les principaux opérateurs de ce programme sont le centre national ainsi que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS, établissements publics à caractère administratif) et les établissements d'enseignement supérieur (établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel).

Ainsi, le CNOUS et les CROUS ont pour mission :

-d'améliorer et de faciliter les conditions de vie et de travail des étudiants qui fréquentent les établissements d'enseignement supérieur en France ;

-d'accueillir les étudiants étrangers et de favoriser la mobilité en Europe.

Les principaux champs d'action de ces établissements sont : le logement, la restauration, les bourses et les aides sociales, la culture, les emplois temporaires, l'ouverture sur l'international. Les CROUS gèrent notamment le dossier social étudiant (DSE) qui permet aux étudiants d'effectuer simultanément leur demande de bourse et de logement en accédant à un guichet unique sur internet.

La prévention dans le domaine de la santé ainsi que les activités sportives, culturelles, associatives sont développées au sein des établissements d'enseignement supérieur.

• Pilotage

Le pilotage repose notamment sur les contrats entre l'Etat et ses opérateurs. Ils précisent les objectifs et les engagements des parties. Des indicateurs associés permettent d'en suivre la réalisation.

Le responsable du programme est le directeur de l'enseignement supérieur.

• Actions

Le programme est structuré en quatre actions : -action 1: Aides directes ; -action 2 : Aides indirectes ; -action 3 : Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives ; -action 4 : Pilotage et animation du programme.

L'action « **Aides directes** » concerne les bourses d'études mais également les prêts d'honneur, et l'allocation unique d'urgence qui intègre le Fonds de Solidarité Universitaire (FSU).

Les crédits de l'action « **Aides indirectes** » financent le fonctionnement et la réhabilitation des cités et des restaurants universitaires et le transport des étudiants. Les rémunérations des personnels des CROUS qui concourent à la réalisation de cette action sont reprises ici.

L'action « **Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives** » couvre le secteur de la santé, financement des services de médecine préventive et de promotion de la santé (SMPPS), et le secteur des activités socio-culturelles des étudiants, financement d'une partie des activités culturelles étudiantes, des services (inter-)universitaires des activités physiques et sportives S(I)UAPS ainsi que le subventionnement aux associations étudiantes.

L'action « **Pilotage et animation du programme** » reprend les crédits du CNOUS pour la rémunération de ses personnels administratifs et son fonctionnement propre, ainsi que des actions spécifiques menées en direction du réseau des œuvres universitaires et scolaires (informatisation, formation continue, œuvres sociales, communication) ainsi que ceux de l'Observatoire de la Vie Etudiante (OVE).

Présentation des actions



Action n° 01 : Aides directes

Le dispositif d'aides sociales aux étudiants est destiné à permettre à ceux-ci d'entreprendre des études auxquelles ils auraient été contraints de renoncer sans cette aide. Ce dispositif est principalement fondé sur une logique de rattachement de l'étudiant à sa famille et d'aide complémentaire à celle que la famille est en mesure d'apporter.

Le dispositif des aides directes allouées aux étudiants, dont les crédits sont repris dans cette action, est le suivant :

- Les bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, réparties en 6 échelons, sont attribuées en fonction des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal appréciées par rapport à un barème national. Elles ont été étendues aux étudiants en DESS depuis la rentrée 2001 ainsi qu'aux étudiants inscrits en DEA et masters à la rentrée 2003.

- Les bourses sur critères pédagogiques sont accordées en fonction de critères universitaires et sociaux. On distingue trois catégories de bourses :

- les bourses sur critères universitaires attribuées aux étudiants préparant les diplômes d'études approfondies (DEA), d'études supérieures spécialisées (DESS) et de master recherche et professionnel (3^{ème} et 4^{ème} semestres) ou l'agrégation,

- les bourses de service public attribuées aux étudiants qui suivent certaines préparations à des concours externes de recrutement de la fonction publique et de la magistrature,

- les bourses de mérite : pour renforcer la démocratisation de l'enseignement supérieur, les bourses de mérite ont été mises en place afin de permettre aux étudiants issus de milieux modestes d'accéder dans de bonnes conditions à certaines formations supérieures : école nationale d'administration (ENA), école nationale de la magistrature (ENM), grandes écoles scientifiques, écoles de médecine (1^{er} et 2nd cycle des études médicales).

- Les allocations d'études permettent de répondre à des situations particulières, notamment des situations de rupture familiale, jusque là non prises en compte dans le cadre du dispositif boursier.

- L'allocation unique d'urgence englobe le fonds de solidarité universitaire (FSU) et la part sociale du FSDIE. Dans le cadre de la mission confiée aux Œuvres Universitaires d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants, l'allocation unique d'urgence apparaît comme un outil privilégié permettant d'apporter rapidement une aide financière personnalisée à des étudiants momentanément en difficulté.

- Les prêts d'honneur sont accordés aux étudiants non boursiers. Exempts d'intérêt, remboursables au plus tard dix ans après la fin des études, ils sont attribués par un comité académique spécialisé selon la situation sociale du candidat dans la limite des crédits prévus à cet effet.



Action n° 02 : Aides indirectes

Cette action concerne le logement étudiant, la restauration universitaire ainsi que le transport des étudiants (voyages de port à port pour les étudiants boursiers des DOM).

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires est un des principaux acteurs de la politique du logement étudiant et de la restauration universitaire :

- La restauration universitaire poursuit une mission de service public et de santé publique en offrant des prestations équilibrées à prix réduit. A ce titre, elle intéresse l'ensemble de la communauté universitaire et contribue à la qualité de vie sur les sites. Les étudiants issus de tous les milieux ont la possibilité de prendre à l'extérieur de chez eux deux repas par jour pour un prix par repas de 2,70 € (prix du ticket des restaurants universitaires de la rentrée 2005).

- Le logement étudiant : la question du logement étudiant s'inscrit principalement dans un contexte de développement de la mobilité (intra-nationale) des étudiants, de l'objectif

d'accueil d'un nombre accru d'étudiants étrangers et des enjeux de l'aménagement du territoire universitaire. La politique menée en faveur du logement étudiant s'appuie sur des programmes de construction de résidences nouvelles et de réhabilitation des cités universitaires traditionnelles gérées par le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Pour le transport des étudiants, étaient inscrits dans cette action les crédits versés au STIF pour le financement de la carte d'abonnement à tarif réduit dénommée Imagine R. Cette carte est destinée aux étudiants inscrits dans un établissement de la région Ile-de-France (accès au réseau RATP, lignes SNCF de la région Ile-de-France). Dans le cadre de la loi du 13 avril 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, cette participation a été définitivement transférée au STIF.



Action n° 03 : Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives

La santé des étudiants constitue une dimension importante de l'intégration et de la réussite universitaires. Il convient donc d'assurer dans les meilleures conditions possibles le suivi sanitaire de la population étudiante, incluant une approche médico-psycho-sociale.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur s'efforce d'apporter des réponses aux difficultés d'adaptation et de santé que les étudiants peuvent rencontrer au cours de leur scolarité. A cet effet, les services de médecine préventive et de promotion de la santé (SMPPS) prennent une part de plus en plus active dans la réalisation de campagnes de prévention et d'éducation sanitaire portant sur le SIDA, les MST, le tabagisme et autres toxicomanies, la contraception, l'information dans les domaines de la nutrition et de la diététique.

Qui plus est, les SMPPS conduisent des actions souvent intégrées à l'enseignement visant à favoriser l'adaptation des étudiants en situation de difficultés psychologiques et proposent des prestations, individuelles (consultations

médico-psychologiques...) ou collectives, de prise en charge du stress, de l'anxiété et de l'isolement (groupes relaxation et affirmation de soi, sophrologie).

Par ailleurs, le temps des études doit être aussi celui de l'enrichissement de la personnalité et de l'exercice autonome de la citoyenneté : ainsi, il est important d'aider les étudiants à devenir acteurs de la vie culturelle universitaire en accompagnant notamment leurs projets artistiques et à développer les pratiques sportives. De même, il convient de susciter l'engagement des étudiants dans la vie associative et démocratique des établissements d'enseignement supérieur et des CROUS et de les encourager à y consacrer du temps.

Afin de mener à bien ces actions, les établissements d'enseignement supérieur, comme le réseau des œuvres universitaires et scolaires, disposent de crédits du ministère chargé de l'enseignement supérieur qui sont regroupés sur cette action.



Action n° 04 : Pilotage et animation du programme

Les moyens de cette action sont ceux du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Ils correspondent au fonctionnement :

• du CNOUS, à savoir les rémunérations de ses personnels administratifs ainsi que son fonctionnement propre.

Le CNOUS et le ministère chargé de l'enseignement supérieur ont établi un contrat d'objectifs pour la période 2004-2007. Les axes stratégiques de ce contrat sont les suivants : amélioration et simplification du dispositif des aides sociales, renforcement des pôles logement et restauration et de la politique d'accueil international.

Dans ce cadre,

-les CROUS engageront des démarches qualité : celles-ci permettront de préciser les engagements réciproques du CROUS et de ses usagers en vue d'une amélioration des services offerts et d'une labellisation progressive des services ;

-des contrats spécifiques seront conclus entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur (qui figureront

en annexe aux contrats quadriennaux passés par les établissements d'enseignement supérieur et le ministère chargé de l'enseignement supérieur) ;

-le CNOUS, tête de réseau assurant des fonctions de pilotage, impulsera sur l'ensemble du réseau une modernisation de la gestion. Elle aura pour conséquence directe la rénovation des outils informatiques de manière à obtenir de véritables instruments d'analyse permettant la mise en place d'un contrôle de gestion efficace ;

• de l'observatoire de la vie étudiante (OVE) : cette instance, adossée au CNOUS, a pour mission de donner une information aussi complète et aussi détaillée que possible sur les conditions de vie des étudiants et sur leur rapport avec le déroulement des études, de manière à éclairer la réflexion politique et sociale et à aider à la prise de décisions.

Objectifs et indicateurs

Introduction - Présentation stratégique :

Le système d'aide sociale relevant de la responsabilité du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, fondé sur le principe de responsabilité des familles à l'égard de leurs enfants, a pour objectif de donner à tous les étudiants les mêmes chances d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur.

Il s'est constitué en accompagnement de la massification de l'enseignement supérieur (les effectifs des étudiants du supérieur ont doublé au cours des vingt dernières années) en s'articulant d'une part autour d'aides financières que perçoivent désormais 30 % des étudiants issus pour l'essentiel des familles les plus modestes, d'autre part sur un ensemble de dispositifs améliorant leurs conditions de vie, de santé, de travail et les soutenant dans leurs engagements et leur vie citoyenne.

Toutefois, la démocratisation de l'accès aux études supérieures n'a pas pleinement correspondu à cette progression des effectifs même si l'accès d'étudiants issus de familles modestes a connu des progrès notables et continus.

Celle-ci n'est en effet pas réductible au système d'aide sociale et l'amélioration des conditions de démocratisation de l'enseignement supérieur nécessite d'agir sur d'autres leviers, tels que les processus d'information et d'orientation, l'amélioration des taux de réussite notamment en premier cycle, la diversification des publics accueillis en filières sélectives, toutes actions relevant du programme « formations supérieures et recherche universitaire ».

Objectif n° 1 (du point de vue du citoyen) : Promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur.

Les études statistiques montrent que, plus la situation socio-économique d'une famille est favorable, plus grandes sont les chances pour l'enfant qui en est issu d'entamer des études supérieures et d'y réussir. Par rapport à la répartition de la population active par catégories socio-professionnelles, les étudiants des catégories sociales les plus favorisées continuent à être plus fortement représentés : toutes formations confondues, près d'un tiers des étudiants en université ont des parents cadres supérieurs ou exerçant une profession libérale (les cadres représentent près de 9 % de la population active, source DEP et INSEE - recensement 1999 de la population - exploitation complémentaire) et un sur dix est enfant d'ouvriers (les ouvriers représentent 19 % de la population active). Ce phénomène est accentué dans les classes préparatoires aux grandes écoles et les disciplines de santé où environ la moitié des étudiants est issue des catégories sociales les plus favorisées.

La poursuite d'études longues à l'université est plus encore le fait de jeunes dont les parents sont cadres supérieurs ou exercent une profession libérale : leur part passe de 30 % en 1er cycle à 37 % en 3ème cycle ; inversement, alors que les enfants d'ouvriers représentent 12 % des étudiants inscrits à l'université les deux premières années d'études, cette part est inférieure à 5 % en 3ème cycle.

Permettre la réussite de tous les étudiants, quelle que soit la situation économique de leur famille, constitue un objectif prioritaire.

Qui plus est, il est important que les étudiants boursiers puissent bénéficier le plus rapidement possible en début d'année universitaire de leur bourse d'enseignement supérieur. A l'heure actuelle, 90 % des étudiants perçoivent leur bourse avant la mi-décembre. L'objectif est que ce pourcentage soit atteint avant la mi-novembre afin d'améliorer la qualité du service rendu aux étudiants.

Indicateur n° 1 : Accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale.

	2003	2004	2004	2005	2006	2010
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
Employeurs, cadres, professions intermédiaires	% 74				74	74
Employés, Ouvriers	% 37				43	50
Autres	Non sign.					
Ensemble des jeunes de 20-21 ans	% 51				55	60

Précisions méthodologiques : Pourcentage de ceux suivants ou ayant suivi des études supérieures, parmi l'ensemble des jeunes âgés de 20-21 ans en début d'année dont le père relève de telle catégorie socioprofessionnelles (nomenclature INSEE), calcul d'une moyenne annuelle.

Source des données : Enquête emplois INSEE

PLF 2006
Programme 231 : Vie étudiante

Indicateur n° 2 : Evolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation.

	2003	2004	2004	2005	2006	2010
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
Equivalent "L" Ouvriers, employés	%	26,2			27	28
Equivalent "M" Ouvriers, employés	%	15,9			17,5	20
Equivalent "D" Ouvriers, employés	%	9,8			10,7	12

Précisions méthodologiques : Le niveau visé de chaque diplôme a été reclassé suivant le cursus L, M et D

Source des données : DEP

Lecture : en 2003, les étudiants de pères ouvriers, employés représentent 26,2% des étudiants de niveau Licence, 15,9% des étudiants de niveau Master et 9,8% des étudiants au niveau Doctorat.

Indicateur n° 3 : Taux de réussite des boursiers.

	2003	2004	2004	2005	2006	2010
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
(1)Ecart de taux de réussite en Licence	Points					
(1a)Taux de réussite des boursiers en Licence	%					
(1b)Taux de réussite des non boursiers en Licence	%					
(2)Ecart de taux de réussite en Master	Points					
(2a)Taux de réussite des boursiers en Master	%					
(2b)Taux de réussite des non boursiers en Master	%					

Précisions méthodologiques : Indicateur en cours de construction. Date de livraison PLF 2009.

Ecart a-b

a : nombre de diplômés d'une licence (ou master) boursiers rapporté au nombre d'inscrits boursiers en année terminale de cursus licence (ou master)

b : nombre de diplômés d'une licence (ou master) non boursiers rapporté au nombre d'inscrits non boursiers en année terminale de cursus licence (ou master)

Source des données : DEP

Indicateur n° 4 : Taux de paiement des bourses pour les mois de novembre et de décembre.

	2003	2004	2004	2005	2006	2010
Unités	Réalisation	Prévision	Réalisation	Prévision	Prévision	cible
Nombre	Nombre	399.224	411.933			
pourcentage d'étudiants ayant reçu le 1er versement de leur bourse avant le 30/11	%	84,6	90	85	90	95
Nombre	Nombre	439.565	447.189			
pourcentage d'étudiants ayant reçu le 1er versement de leur bourse avant le 30/12	%	93,2	92,3		95	98

Source des données : CNOUS

ANNEXE 10

REUSSITE SCOLAIRE DES BOURSIERS

UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS

Année Universitaire 2004-2005 - Réussite scolaire : niveau licence

	Boursiers			Non boursiers			Total Etudiants			Part des boursiers / Total des étudiants
	Nb de boursiers inscrits aux examens	Nb de boursiers admis	%age de réussite	Nb de non boursiers inscrits aux examens	Nb de non boursiers admis	%age de réussite	Nb total d'étudiants inscrits aux examens	Nb total d'étudiants admis	%age global de réussite	
Droit - Sciences Eco										
L1	555	169	30,45%	1 379	445	32,27%	1 934	614	31,75%	28,70%
L2	225	163	72,44%	563	374	66,43%	788	537	68,15%	28,55%
L3	216	186	86,11%	588	422	71,77%	804	608	75,62%	26,87%
Total Droit Sciences Eco	996	518	52,01%	2 530	1 241	49,05%	3 526	1 759	49,89%	28,25%
Espace et Culture										
L1	33	8	24,24%	68	25	36,76%	101	33	32,67%	32,67%
L2	11	8	72,73%	28	20	71,43%	39	28	71,79%	28,21%
L3	20	17	85,00%	25	21	84,00%	45	38	84,44%	44,44%
Total Espace et Culture	64	33	51,56%	121	66	54,55%	185	99	53,51%	34,59%
LASH										
L1	937	363	38,74%	1 951	651	33,37%	2 888	1 014	35,11%	32,44%
L2	525	378	72,00%	888	582	65,54%	1 413	960	67,94%	37,15%
L3	485	372	76,70%	1 073	679	63,28%	1 558	1 051	67,46%	31,13%
Total LASH	1 947	1 113	57,16%	3 912	1 912	48,88%	5 859	3 025	51,63%	33,23%
Sciences										
L1	298	144	48,32%	688	280	40,70%	986	424	43,00%	30,22%
L2	204	123	60,29%	458	265	57,86%	662	388	58,61%	30,82%
L3	226	153	67,70%	444	266	59,91%	670	419	62,54%	33,73%
Total Sciences	728	420	57,69%	1 590	811	51,01%	2 318	1 231	53,11%	31,41%
STAPS										
L1	117	45	38,46%	273	99	36,26%	390	144	36,92%	30,00%
L2	47	35	74,47%	126	94	74,60%	173	129	74,57%	27,17%
L3	64	55	85,94%	191	137	71,73%	255	192	75,29%	25,10%
Total STAPS	228	135	59,21%	590	330	55,93%	818	465	56,85%	27,87%
TOTAL	1 940	729	37,58%	4 359	1 500	34,41%	6 299	2 229	35,39%	30,80%
L1	1 012	707	69,86%	2 063	1 335	64,71%	3 075	2 042	66,41%	32,91%
L2	1 011	783	77,45%	2 321	1 525	65,70%	3 332	2 308	69,27%	30,34%
L3	3 963	2 219	55,99%	8 743	4 360	49,87%	12 706	6 579	51,78%	31,19%

UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS

Année Universitaire 2004-2005 - Réussite scolaire : tous diplômes confondus

	Boursiers			Non boursiers			Total Etudiants			Part des boursiers / Total des étudiants
	Nb de boursiers inscrits aux examens	Nb de boursiers admis	%age de réussite	Nb de non boursiers inscrits aux examens	Nb de non boursiers admis	%age de réussite	Nb total d'étudiants inscrits aux examens	Nb total d'étudiants admis	%age global de réussite	
Espaces et Cultures	67	35	52,24%	151	85	56,29%	218	120	55,05%	30,73%
Droit - Sciences Eco	1467	785	53,51%	3999	1970	49,26%	5466	2755	50,40%	26,84%
Ecole Polytechnique	2	2	100,00%	80	21	26,25%	82	23	28,05%	2,44%
IAE	45	3	6,67%	223	16	7,17%	268	19	7,09%	16,79%
LASH	2378	1334	56,10%	5483	2481	45,25%	7861	3815	48,53%	30,25%
Médecine	395	197	49,87%	2323	1583	68,14%	2718	1780	65,49%	14,53%
Odontologie	28	21	75,00%	124	113	91,13%	152	134	88,16%	18,42%
STAPS	289	165	57,09%	772	392	50,78%	1061	557	52,50%	27,24%
Sciences	1052	624	59,32%	2588	1227	47,41%	3640	1851	50,85%	28,90%
IUT	48	43	89,58%	55	50	90,91%	103	93	90,29%	46,60%
IDPD	22	0	0,00%	71	0	0,00%	93	0	0,00%	23,66%
TOTAL	5793	3209	55,39%	15869	7938	50,02%	21662	11147	51,46%	26,74%

UNIVERSITE DE PICARDIE JULES VERNE

Année universitaire 2004-2005

Niveau Licence

		Boursiers		
		Nb de boursiers inscrits aux examens	Nb de boursiers admis	%age de réussite
Economie	L1	122	37	30,33%
	L2	64	1	1,56%
	L3	70	46	65,71%
	L Pro	10	10	100,00%
Total Economie		266	94	35,34%
Lettres	L1	68	33	48,53%
	L2	54	28	51,85%
	L3	48	17	35,42%
	L Pro	5	5	100,00%
Total Lettres		175	83	47,43%
TOTAL	L1	190	70	36,84%
	L2	118	29	24,58%
	L3	118	63	53,39%
	L Pro	15	15	100,00%
TOTAL		441	177	40,14%

Niveau Master

		Boursiers		
		Nb de boursiers inscrits aux examens	Nb de boursiers admis	%age de réussite
Economie	M1	42	30	71,43%
	M2	30	23	76,67%
Total Economie		72	53	73,61%
Lettres	M1	33	11	33,33%
	M2	4	3	75,00%
Total Lettres		37	14	37,84%
TOTAL	M1	75	41	54,67%
	M2	34	26	76,47%
TOTAL		109	67	61,47%

Année Universitaire 2004-2005 - Réussite scolaire : niveau Master

Académie d'Amiens

	Boursiers			Non boursiers			Total Etudiants			Part des boursiers / Total des étudiants
	Nb de boursiers inscrits aux examens	Nb de boursiers admis	%age de réussite	Nb de non boursiers inscrits aux examens	Nb de non boursiers admis	%age de réussite	Nb total d'étudiants inscrits aux examens	Nb total d'étudiants admis	%age global de réussite	
Economie										
	42	30	71,43%							
	30	23	76,67%							
Total Economie	72	53	73,61%	0	0		0	0		
Lettres										
	33	11	33,33%							
	4	3	75,00%							
Total Lettres	37	14	37,84%	0	0		0	0		
TOTAL	75	41	54,67%	0	0		0	0		
	34	26	76,47%	0	0		0	0		
TOTAL	109	67	61,47%	0	0		0	0		

UNIVERSITE MONTPELLIER 3

Tableau de synthèse / bourses sur critères sociaux - 2004-2005

Mtp III	Niveau	Taux de réussite par échelon de bourse										Boursiers*				Non boursiers				Total UFR (tous étudiants)			
		% de réussite B0	% de réussite B1	% de réussite B2	% de réussite B3	% de réussite B4	% de réussite B5	nb de boursiers(AE inclus)	nb d'admis(AE inclus)	% réussite	nb de non boursiers	nb d'admis	% réussite	nb d'étudiants	nb d'admis	% réussite	nb d'étudiants	nb d'admis	% réussite				
UFR 1	L1	57,14	44,21	52,83	43,64	35,59	40,06	643	272	42,3%	954	355	37,2%	1601	631	39,4%							
	L2	52,63	65,48	72,5	75	67,44	64,25	474	312	65,8%	633	396	62,6%	1108	708	63,9%							
	L3	72,73	80,33	72,41	65,22	64,86	65,83	298	208	69,8%	537	327	60,9%	835	535	64,1%							
UFR 2	M1	55,56	42,42	68,42	43,48	47,06	42,86	209	98	46,9%	515	209	40,6%	725	307	42,3%							
	M2	83,33	100	66,67	40	60	83,33	52	40	76,9%	231	141	61,0%	287	184	64,1%							
	L1	39,13	28,57	36,36	25	25	24,86	324	87	26,9%	534	150	28,1%	859	238	27,7%							
UFR 3	L2	52,94	39,29	44,44	42,86	78,57	48,65	169	83	49,1%	271	135	49,8%	442	220	49,8%							
	L3	73,68	72,73	76,92	80	83,33	71,05	128	95	74,2%	271	154	56,8%	399	249	62,4%							
	M1	60	45,45	37,5	70	70	58,54	84	47	56,0%	205	119	58,0%	290	167	57,6%							
UFR 4	M2	40	100	100	85,71	nd	53,85	33	22	66,7%	102	69	67,6%	142	98	69,0%							
	L1	42,86	26,67	48,48	28,13	33,33	30,46	324	88	27,2%	541	165	30,5%	876	285	32,5%							
	L2	50	60,87	70	33,33	53,33	57,76	251	141	56,2%	357	194	54,3%	608	335	55,1%							
UFR 5	L3	95	75	81,48	84,62	90,91	81,55	231	192	83,1%	340	225	66,2%	572	417	72,9%							
	M1	66,67	86,84	81,25	73,33	81,25	67,9	208	152	73,1%	327	218	66,7%	537	372	69,3%							
	M2	83,33	82,61	80	80	72,73	72,97	103	72	69,9%	262	205	78,2%	364	284	78,0%							
UFR 6	L1	42,86	26,67	48,48	28,13	33,33	30,46	324	88	27,2%	541	165	30,5%	876	285	32,5%							
	L2	33,33	41,67	62,5	50	30	31,94	119	43	36,1%	147	49	33,3%	267	93	34,8%							
	L3	68,75	72,13	80	74,29	74,19	63,32	388	264	68,0%	752	360	47,9%	1141	624	54,7%							
UFR 7	M1	42,86	45,83	33,33	57,89	78,95	41,26	237	107	45,1%	325	153	47,1%	562	260	46,3%							
	M2	100	100	66,67	83,33	83,33	100	141	41	29,1%	149	114	76,5%	202	161	79,7%							
	L1	48,65	33,71	38,46	38,89	35,29	29,37	589	187	31,7%	612	231	37,7%	1201	428	35,6%							
UFR 8	L2	71,43	64,91	60	71,43	60	58,14	367	228	62,1%	443	260	58,7%	676	393	58,1%							
	L3	65,12	68,92	70,37	83,87	65	57,64	360	233	64,7%	514	284	55,3%	876	518	59,1%							
	M1	34,62	53,33	76,47	70	33,33	47,02	306	152	49,7%	455	204	44,8%	762	357	46,9%							
UFR 9	M2	100	100	88,89	71,43	66,67	84,38	72	63	87,5%	185	150	81,1%	263	219	83,3%							
	L1	46,15	50	20	30	57,14	45,1	116	50	43,1%	148	46	31,1%	264	96	36,4%							
	L2	62,5	50	54,55	37,5	16,67	40,54	88	39	44,3%	97	43	44,3%	810	488	60,2%							
UFR 10	L3	100	75	66,67	90	28,57	55,56	70	47	67,1%	93	37	39,8%	164	84	51,2%							
	M1	25	75	0	33,33	25	50	33	14	42,4%	57	34	59,6%	91	49	53,8%							
UFR 11	M2	83,33	100	66,67	40	60	83,33	52	40	76,9%	53	33	62,3%	71	43	60,6%							

* ce nombre de boursiers ne comprend ni les boursiers du gouvernement français ni les boursiers de troisième cycle autres que sur critères sociaux

- UFR 1 Lettres/arts/philo/linguistique
- UFR 2 Etudes anglo-amér, germ, slaves, orient
- UFR 3 Sciences humaines et de l'environnement
- UFR 4 Sciences éco, mathématiques et sociales
- UFR 5 Sciences du sujet et de la société
- UFR 6 Langues romanes et de la Méditerranée

ANNEXE 11

**SYNTHESE DE LA REGLEMENTATION RELATIVE AUX AIDES
ETUDIANTES ET AUX ŒUVRES UNIVERSITAIRES**

réglementation relative aux aides étudiantes et aux œuvres universitaires

Décret	Commentaires	Arrêté	Commentaires	Circulaire	Commentaires
Décret du 9 janvier 1925 relatif à l'attribution de bourses aux étudiants et élèves des établissements d'enseignement supérieur		Arrêté du 12 avril 1990 relatif au paiement des bourses	Paiements des bourses en trois termes légaux	Circulaire du 22 juillet 1953 relatif au paiement des bourses	
Décret n° 47-2404 du 29 décembre 1947 Application DOM réglementation concernant les prêts d'honneur et les bourses		Arrêté du 17 août 2001 relatif aux bourses d'information scientifique et technique des allocataires de recherche			
Décret n° 51-445 du 16 avril 1951 Paiement des bourses d'enseignement supérieur.	Paiement par termes	Arrêté du 25 juillet 2005 portant taux des bourses		Note de service n° 88-042 du 15 février 1988 relative à l'habilitation à recevoir des boursiers	
Décret n° 54-544 du 26 mars 1954 relatif à l'attribution des bourses	Recteur ordonnateur secondaire	Arrêté du 25 juillet 2005 fixant plafonds des ressources		Circulaire n° 90-135 du 22 juin 1990 relative à l'amélioration des délais de paiements	
Décret n° 75-37 du 22 janvier 1975	Attribution de bourses aux étudiants inscrits dans les centres de formation pédagogique privés				
Décret n° 79-845 du 26 septembre 1979 relatif à la protection des enfants de militaires		Arrêté du 10 janvier 1985 relatif aux taux des allocations mensuelles attribuées aux étudiants des TOM		Circulaire n° 98-057 du 16 mars 1998 relative à la déconcentration de la prise en charge de certains frais étudiants DOM	
Décret n° 81-328 du 3 avril 1981 relatif à la protection des enfants de magistrats				Circulaire n° 2001-100 du 7 juin 2001 relative aux bourses de mérite	
Décret n° 82-337 du 8 avril 1982 relatif à la protection es enfants de personnels de collectivités locales		Arrêté du 5 août 1987 relatif aux bourses de service public		Circulaire n° 2006-059 du 31 mars 2006 relative aux modalités d'attribution des bourses sur critères sociaux	
Décret n°88-1012 du 28 octobre 1988 relatif aux étudiants des TOM		Arrêté du 10 août 1999 portant création d'AGLAE		Circulaire n° 2006-075 du 21 avril 2006 relative aux bourses sur critères universitaires	

Décret n° 89-733 du 11 octobre 1989 relatif aux étudiants des DOM/TOM				Circulaire n° 2002-114 du 3 mai 2002 relative aux bourses de mobilité	Abrogée en 2003 – remplacée par note du 21 juillet 2003 non publiée au BOEN
Décret du 1 ^{er} septembre 1934 sur les prêts d'honneur				Circulaire n° 73-003 du 3 janvier 1973 relative aux prêts d'honneur	
Décret n° 56-595 du 15 juin 1956 relatif aux bourses CAPES et agrégation				Circulaire n° 77-081 du 13 septembre 1977 relative aux prêts d'honneur	
Décret n° 87-155 du 5 mars 1987 sur la mission et l'organisation des œuvres universitaires				Circulaire n° 87-316 du 9 octobre 1987 relative aux bourses de service public	
				Circulaire n° 91-214 du 17 juillet 1991 mise en place d'un système de prêt aux étudiants	
				Circulaire n° 91-237 du 27 août 1991 relative au rôle et aux compétences des commissions locales	Rôle des CROUS
				Circulaire n° 86-024 du 10 janvier 1986 relative aux bourses de voyage	
				Circulaire n° 2000-018 du 3 février 2000 relative aux bourses de stages STS	

ANNEXE 12

SIGLES ET TERMES UTILISES

SIGLES ET TERMES UTILISES

AGLAE	Automatisation de la Gestion du Logement et de l'Aide à l'Etudiant ; application informatique de gestion du dossier social de l'étudiant
ACCORD	Application Coordonnée de Comptabilisation, d'Ordonnancement et de Règlement de la Dépense de l'Etat ; application de suivi de la dépense de l'État, aux niveaux central et déconcentré, en conformité avec les dispositions de la LOLF
AMUE	Agence de Mutualisation des Universités
APOGEE	Application Pour l'Organisation et la Gestion des Etudiants ; application de gestion utilisée par la majorité des universités
BALI	Application de gestion administrative et d'attribution des bourses nationales de lycée
ASE	Aide sociale à l'enfance
BCS	Bourse sur critères sociaux
BCU	Bourse sur critères universitaires
BDM	Bourse du mérite
BEA	Base Elèves Académique ; numéro attribué par les rectorats aux élèves inscrits au bac
BNIE	Base Nationale d'Identifiant Elève (en projet actuellement)
Business Object	Technologie de gestion et de traitement de données
CAPTI	Centre Académique Parisien de Télématicque et Informatique
CHORUS	Futur système d'information budgétaire, financière et comptable de l'État.
CNOUS	Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires
CROUS	Centre Régional des Œuvres Universitaires et Scolaires
DEP	Direction de l'Evaluation et de la Prospective, au sein du MENESR
DES	Direction de l'Enseignement Supérieur, au sein du MENESR
DESCO	Direction de l'Enseignement Scolaire, au sein du MENESR
DSE	Dossier Social Etudiant
ECT/ECTS	European Credit Transfer / European Credit Transfer System
GIDE	Gestion Informatisée du fichier des Demandeurs d'Emploi, application de l'ANPE
INE	Identifiant National Etudiant
KHEOPS	Application de gestion financière du Ministère de l'Industrie, des Finances et de l'Economie utilisée par les Rectorats
LFI	Loi de finances initiale
LMD	Licence-Master-Doctorat

MENESR	Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche
ORION	Application de gestion financière et comptable des CROUS
OVE	Observatoire de la vie étudiante
NDL	Nouvelle Dépense Locale ; application comptable du Ministère de l'industrie, des Finances et de l'Economie
RBG	Revenu brut global
SISE	Système d'Information sur le Suivi de l'Etudiant ; base de données gérée par la DEP permettant le suivi des cursus des étudiants
SMS	Short Message Service ; traduit en français par « service de messages courts », ou par rétro-acronymie « Service de messages succincts », il s'agit d'un service proposé conjointement à la téléphonie mobile permettant de transmettre des messages écrits
STIF	Syndicat des Transports d'Ile-de-France

ANNEXE 13

PERSONNES RENCONTREES AU COURS DE LA MISSION

Liste des personnes rencontrées au cours de la mission

Nom	Fonction	Structure
M. Wauquiez	député de la Haute Loire	Assemblée Nationale
M. Storch	directeur adjoint	cabinet du ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche
M. Mongeol	conseiller technique	cabinet du ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche
M. Antoine	secrétaire général	ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Dellacasagrande	Directeur	DAF - Direction des affaires financières éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Verscheure	Sous-directrice du budget de l'enseignement supérieur	DAF - Direction des affaires financières éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Vitry	Directeur	DEP - Direction études et prospectives éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Brutel	Responsable enseignement primaire et secondaire	DEP - Direction études et prospectives éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Burel	Informaticien	DEP - Direction études et prospectives éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Caron	Chef de bureau enseignement supérieur	DEP - Direction études et prospectives éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Fabre	Responsable prévision des bourses	DEP - Direction études et prospectives éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Girardot	Responsable SISE	DEP - Direction études et prospectives éducation - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Marian	Sous-directeur vie étudiante	DES - Direction de l'enseignement supérieur - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Bachy	Chef de bureau de la vie étudiante	DES - Direction de l'enseignement supérieur - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Rivière	Bureau de la vie étudiante	DES - Direction de l'enseignement supérieur - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Gaucheron	Bureau de la vie étudiante	DES - Direction de l'enseignement supérieur - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Korolitski	Chef du service des contrats et des formations	DES - Direction de l'enseignement supérieur - ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Miralles	Sous-direction du pilotage de l'informatique - Adjoint au chef de bureau des projets et produits nationaux	DPMA - Direction des personnels et de la modernisation administrative - Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
Mme Lopes	Chef de projet BALI	DPMA - Direction des personnels et de la modernisation administrative - Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
M. Dubois	conseiller technique, cabinet	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Mme Degeneve	Chef du bureau 3BEN, Direction du budget	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Mme Avenel	Bureau 3BEN, Direction du budget	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie

Liste des personnes rencontrées au cours de la mission

Nom	Fonction	Structure
Mme Bueno	Bureau 3BEN, Direction du budget	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
M. Gaubert	Sous-directeur de la 3ème Sous-direction, direction du budget	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
M. Rousseau	Chef du bureau 7B, Direction générale de la comptabilité publique	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
Mme Dupin	Chef du bureau 7D, Direction générale de la comptabilité publique	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
M. Dufour	Adjoint au chef du bureau 7D, Direction générale de la comptabilité publique	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
M. Poisson	Bureau 7D, Direction générale de la comptabilité publique	Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie
M. Bernard	Président	AMUE - agence de mutualisation des universités
Mme Macary	Equipe projet APOGEE	AMUE - agence de mutualisation des universités
M. Philopona	Equipe projet APOGEE	AMUE - agence de mutualisation des universités
M. Aragonais	Equipe technique - développement AGLAE	CAPTI (Centre académique parisien de télématique et informatique) Paris
M. Duru	Equipe technique - développement AGLAE	CAPTI (Centre académique parisien de télématique et informatique) Paris
M. Lafay	Directeur	CNOUS
M. Guyet	Directeur adjoint	CNOUS
Mme Bir	Sous-directrice de la vie étudiante	CNOUS
M. Bardon	Responsable DSE	CNOUS
M. Lepage	Chef de projet Orion	CNOUS
M. Antoine	Trésorier-payeur général, agent comptable du CNOUS	CNOUS
Mme Delorme	Responsable du département des affaires financières	CNOUS
M. Duval-Destin	Agence comptable	CNOUS
M. Houzel	Président	Observatoire de la Vie étudiante
M. Gruel	chargé de mission	Observatoire de la Vie étudiante
Mme Zilloniz	chargée de mission	Observatoire de la Vie étudiante

Liste des personnes rencontrées au cours de la mission

Nom	Fonction	Structure
M. Poix	Directeur	CROUS d'Amiens
M. Devisme	Responsable des services de la vie étudiante	CROUS d'Amiens
Mme Gest	Resonsable du service DSE	CROUS d'Amiens
Mme Bocquet	Chef de la division de l'enseignement supérieur et de la recherche	Rectorat d'Amiens
Mme Beres	Fondée de pouvoir	Trésorerie générale de la Somme
M. Martin	Service dépense	Trésorerie générale de la Somme
Mme Cravoisier-Leloire	Cellule ingénierie et pilotage	Université de Picardie Jules Verne
M. Gainand	Directeur	CROUS de Bordeaux
M. Furtado	Affaires financières	CROUS de Bordeaux
Mme Lambert	Responsable de la division vie de l'étudiant	CROUS de Bordeaux
M. Pasquier	Resonsable	PIAD de Bordeaux
M. Maroy	Recteur de l'Académie de Bordeaux	Rectorat de Bordeaux
Mme Dudezert	Secrétaire générale adjoint	Rectorat de Bordeaux
M. Boudet	Contrôleur financier	Trésorerie générale de Gironde
Mme Boisliveau	Secrétaire générale	Université Bordeaux 1
M. Puiggali	Vice- Président du CEVU	Université Bordeaux 1
M. Pierron	Directeur	CROUS de Créteil
M. Saint-Girons	Recteur de Créteil	Rectorat de Créteil
M. Lehoux	Responsable du système d'information	Rectorat de Créteil
M. El Kadiri	Gestionnaire KHEOPS	Rectorat de Créteil
M. Richter	Directeur	CROUS de Montpellier
Mme Simon	Responsable de la vie étudiante	CROUS de Montpellier

Liste des personnes rencontrées au cours de la mission

Nom	Fonction	Structure
M. Nique	Recteur de l'Académie de Montpellier	Rectorat de Montpellier
M. Goeminne	Chancellerie des universités et division de l'enseignement supérieur	Rectorat de Montpellier
M. Rodriguez	Chef de la DIBA	Rectorat de Montpellier
M. Pourquier	Fondé de pouvoir	Trésorerie générale de l'Hérault
M. Daupeyroux	Chef du service dépense	Trésorerie générale de l'Hérault
M. Faure	Contrôleur financier régional	Trésorerie générale de l'Hérault
M. Azema	Direction de la vie institutionnelle et de la communication	Université de Montpellier 3
M. Barbieux	Directeur	CROUS de Nice
M. Peiffert	Chef de la division de la vie étudiante	CROUS de Nice
M. Hardouin	Recteur de l'Académie de Nice	Rectorat de Nice
M. Brillard	Division des affaires budgétaires et financières	Rectorat de Nice
Mme Gaudet	Chancellerie des universités	Rectorat de Nice
M. Juan	Division de l'informatique et de la bureautique (DIAB)	Rectorat de Nice
M. Dubois	Fondé de pouvoir assistant chargé de la gestion publique	Trésorerie générale des Alpes Maritimes
M. Deroo	Chef de la division dépense Etat	Trésorerie générale des Alpes Maritimes
Mme Carboni	Chef du service du recouvrement des produits divers	Trésorerie générale des Alpes Maritimes
Mme Starck	Direction des enseignements de la vie étudiante	Université de Nice Sophia-Antipolis
M. Urban	Directeur de la DATSI	Rectorat d'Aix-Marseille
Mme Fermey	Chef du bureau du budget	Rectorat de Lille
Mme Julien	Secrétaire générale adjointe	Université de Marne la vallée

ANNEXE 14

PLAN DE TRANSFORMATION

SOMMAIRE

I. PRESENTATION DES CHANTIERS D'AMELIORATION	1
II. RETRO PLANNING INDICATIF	2
III. GAINS ATTENDUS A COURT TERME.....	3
IV. GAINS POTENTIELS LIES A L'ATTEINTE DE L'ORGANISATION CIBLE.....	3
V. PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION.....	4
FICHES ACTIONS.....	5

I. PRESENTATION DES CHANTIERS D'AMELIORATION

La mission a identifié de nombreuses actions d'amélioration des processus de gestion du dispositif des bourses de l'enseignement supérieur :

- le processus de pilotage global du dispositif avec notamment des rôles clairs pour les différents acteurs du dispositif ;
- le processus budgétaire avec notamment une prévision et une exécution budgétaire méthodologiquement encadrée ;
- le processus d'instruction et d'attribution des bourses doté d'un contrôle interne et externe et simplifié grâce à l'évolution de l'informatique ;
- le processus de suivi et de contrôle des boursiers intégrant un contrôle d'assiduité au service de la réussite universitaire des boursiers.

Afin d'aider à leur déclinaison et faciliter leur mise en œuvre, les actions ont été regroupées en 10 chantiers, dont l'ensemble répond à trois objectifs :

- mettre en place un pilotage opérationnel et financier efficace,
- assurer une gestion de masse de qualité dégageant des gains de productivité,
- gérer un processus pluri partenaires.

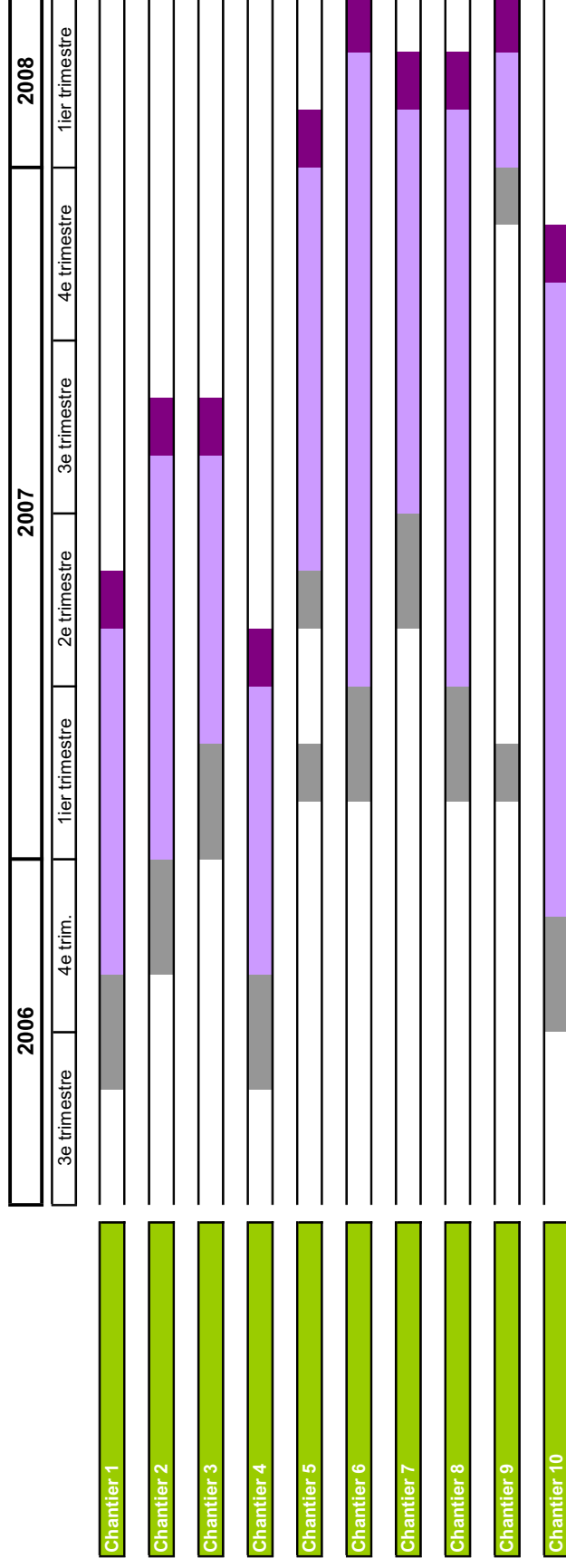
N°	Chantiers
01	Assurer une meilleure prévision, une meilleure exécution et un meilleur pilotage budgétaire
02	Mettre en place un indicateur du taux de réussite des boursiers sur la base d'un échantillon représentatif d'établissements
03	Supprimer la possibilité de cumul du passeport de mobilité et du quatrième terme des bourses, ainsi que le complément transport des bourses en Ile de France
04	Optimiser le processus d'instruction des bourses, notamment par la distinction des circuits des primo-demandeurs et des renouvellements
05	Mieux intégrer au dispositif de bourses la préoccupation de réussite universitaire des bénéficiaires, notamment par un contrôle d'assiduité
06	Transférer au réseau des œuvres la gestion et le paiement des bourses de l'enseignement supérieur afin de mettre en place un pilotage pour le dispositif
07	Mettre en place un dispositif de contrôle interne et externe
08	Fiabiliser les données échangées au cours du cycle de gestion des bourses
09	Dématérialiser les échanges d'information
10	Redéfinir le cadre juridique des bourses de l'enseignement supérieur

Au-delà de ces chantiers, la mission a proposé une évolution des règles d'attribution des bourses en retenant le quotient familial comme base des revenus. Dans la mesure où la mise en œuvre de cette action aurait de nombreuses implications en matière de traitement individuel du droit à bourse, des études et simulations approfondies devraient être effectuées au préalable. La mise en œuvre de cette proposition dépendant largement des résultats de ces travaux préalables, ce chantier n'est pas intégré à cette feuille de route initiale.

Les différents chantiers peuvent être traités dans le cadre d'un plan de transformation. L'ensemble des actions envisageables à ce stade sont présentées de façon plus détaillée dans des fiches actions ci-après. La mise en œuvre du plan de transformation suppose au préalable l'appropriation par le MENESR et le réseau des Œuvres Universitaires des recommandations présentées dans ce rapport.

II. RETRO PLANNING INDICATIF

Nous avons établi un rétro planning indicatif portant sur l'ensemble des chantiers afin de mettre en évidence les différentes contraintes de calendrier pour une mise en œuvre effective des actions de transformation au 1^{er} janvier 2008. Ce rétro planning devrait être affiné et détaillé dès la nomination des pilotes de la transformation sur les différents chantiers. Il devrait faire l'objet de révisions périodiques et nous vous suggérons d'en faire la base d'un tableau de bord de suivi trimestriel.



III. GAINS ATTENDUS A COURT TERME

Les travaux menés par la mission et les données disponibles ont permis de dégager plusieurs pistes d'économies à court terme :

1. Nous ne disposons pas à ce stade de chiffrage précis en matière de données relatives au recouvrement des bourses pour cause de non assiduité des bénéficiaires. En revanche, l'extrapolation des données observées à Montpellier nous indiquent un potentiel de l'ordre de 20 millions d'euros. Le taux d'absentéisme retenu dans cette hypothèse est évalué de façon prudente à 1,7 %, sachant que les remontées des enquêtes réalisées auprès des CROUS font état d'un absentéisme plutôt proche de 3%, ce qui fait apparaître une marge de manœuvre potentielle.

2. Le rapport propose la rationalisation de dispositifs différents à vocation identique :

- le gain attendu lié à fin du cumul du passeport mobilité et du 4^e terme des bourses peut être estimée à 10 millions d'euros ;
- la suppression du complément transport des bourses en Ile de France générerait une économie de 12 millions d'euros (base 2006), toutes choses égales par ailleurs.

Au-delà de ces pistes d'économie, nous avons identifié des potentialités de gains qui pourraient résulter de la mise en œuvre de propositions contenues dans le rapport – ou ses annexes – sur la gestion des bourses de l'enseignement supérieur. Le chiffrage de ces potentialités demeure à affiner. Cependant, les enjeux financiers peuvent être estimés comme suit :

- une dématérialisation des échanges avec les étudiants et au sein de l'administration permettrait de faire l'économie de l'impression et de l'envoi de 1,4 millions de courriers aux étudiants, auxquels s'ajoutent plus de 2,3 millions de documents comptables imprimés dans le circuit de liquidation des bourses.
- L'absence de rétroactivité du paiement des dossiers déposés tardivement (après l'inscription dans le supérieur) ne peut être évaluée directement en l'absence de donnée fiable sur les dossiers déposés après le 1^{er} janvier. En faisant l'hypothèse que 1% des dossiers sont déposés après le 1^{er} janvier de l'année scolaire en cours, cela représenterait un enjeu de l'ordre de 5 millions d'euros.
- La mise en place d'un marché unique concernant l'externalisation des services de routage permettrait de réduire le montant total de ces marchés, estimé à plus de 3 millions d'euros (une économie de 10% du prix représenterait 300 000 euros).

IV. GAINS POTENTIELS LIES A L'ATTEINTE DE L'ORGANISATION CIBLE

Au-delà des différentes améliorations que la mission propose d'apporter au dispositif dans son état actuel, le rapport propose une transformation profonde du dispositif de gestion des bourses à l'horizon 2008 avec sa prise charge complète par le réseau des Œuvres Universitaires.

Dans l'organisation cible proposée, le CNOUS assurerait le pilotage du dispositif et la répartition des crédits entre les CROUS, et les 28 CROUS auraient en charge l'instruction, le mandatement et le paiement des bourses. La mise en place d'un pilotage global, d'un contrôle interne et externe ainsi que le partage de bonnes pratiques et leur harmonisation au sein de ce réseau désormais en charge de l'intégralité de la chaîne pourrait permettre de réaliser, à l'horizon de 3 à 5 ans, des gains de productivité supplémentaires.

L'enquête de terrain effectuée par la mission montre en effet que les CROUS les plus performants en termes d'instruction des demandes de bourse ont une productivité de plus de 6 500 dossiers par agent, la productivité moyenne se situant à 3 090 demandes instruites par gestionnaire. Cet écart de productivité est dû pour une part à des différences d'échelle des CROUS, mais de façon plus essentielle à des différences de pratiques.

La diffusion et la mise en œuvre au niveau national de bonnes pratiques, mais aussi le lissage de la charge de travail induit par la mise en place du « dossier permanent » qui suivra le boursier à partir de la première instruction permettraient de relever la productivité globale. Ainsi, à titre d'exemple, le fait de remonter la productivité moyenne de 3090 à 3500 dossiers instruits par agent représente un volant de l'ordre de 150 ETP.

Enfin, l'amélioration des processus de gestion des dossiers, corrélative à la mise en œuvre de la nouvelle organisation proposée, pourrait déboucher sur des objectifs d'un abaissement des coûts totaux de traitement d'un dossier en tendant vers le niveau de coût médian. Ainsi, le passage du niveau moyen actuel (environ 26 euros par dossier) au niveau médian (environ 15 euros) représente un enjeu d'économies de l'ordre de 5 millions d'euros.

V. PILOTAGE DE LA TRANSFORMATION

Les éléments contenus dans les fiches de recommandation constituent une feuille de route initiale pour la mise en œuvre de la transformation. L'appropriation par le MENESR et le réseau des Œuvres Universitaires des recommandations présentées dans ce rapport et la désignation de personnes responsables du pilotage de la transformation et de la mise en œuvre des chantiers est une condition préalable et indispensable à son succès.

Un pilotage de mise en œuvre efficace nécessite également la mise en place d'une véritable gestion de projet. Ceci suppose notamment :

- de diviser les chantiers en actions, sous-actions, étapes et activités ;
- d'estimer le temps requis pour exécuter ces éléments ;
- d'identifier les ressources requises en termes de qualification, de disponibilité et d'expérience ;
- de définir l'échéancier du projet.

Pour piloter et mener à bien la transformation, la tenue d'un tableau de bord de suivi de la mise en œuvre des chantiers est un facteur clé de succès de la transformation. Aussi avons nous proposé que le rétro planning par chantiers serve de base au suivi de la mise en œuvre des actions. Il conviendra de compléter ce tableau de bord de suivi avec des indicateurs de mesure de la performance du type : indicateur LOLF sur la réussite universitaire des boursiers, écart entre les prévisions et les réalisations, économies réalisées, productivité des CROUS pour l'instruction des dossiers, nombre d'ETP gagnés et/ou transférés à d'autres tâches, montant des recouvrements...

Fiches actions

Chantier n°1

ASSURER UNE MEILLEURE PREVISION, UNE MEILLEURE EXECUTION ET UN MEILLEUR PILOTAGE BUDGETAIRE

Afin d'assurer une meilleure prévision, une meilleure exécution et un meilleur pilotage budgétaire, un travail devrait être engagé par la DES dès maintenant et de façon urgente avec les CROUS, coordonnés par le CNOUS, pour fiabiliser, dès fin 2006, à la fois les demandes de crédits de fin d'exercice et l'évaluation de l'insuffisance de crédits. Ce chantier se décompose en plusieurs actions qui permettront également aux différents acteurs de mieux participer au processus de prévision afin de les rendre plus fiables à la fois aux niveaux académique et national :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
1) Responsabiliser les CROUS dans un processus d'animation budgétaire très en amont de prévisions budgétaires, dans le cadre d'un travail collectif porté par le CNOUS	Décision préalable de redéfinition des responsabilités CROUS/CNOUS/DGESA définir lors de la préparation	Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)	CNOUS	CNOUS
2) Fiabiliser les prévisions par l'instauration d'un échange entre la DGES et la DEPP et par la mise en place d'une méthodologie rigoureuse	Création de modes opératoires et établissement d'un calendrier d'animation budgétaire lors de la préparation	Agents (DGES, DEPP)	Démarrage : 3 ^e trimestre 2006 Date butoir : 2 ^e trimestre 2007	DGES
3) Mettre en place un tableau de bord au niveau national et pour chaque académie permettant d'évaluer à chaque instant le montant financier correspondant aux dossiers déjà instruits et aux dossiers en attente d'instruction ou de validation permettrait d'avoir une	Mise en place d'une requête dans AGLAE	Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/DGES)	<i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i>	CNOUS
4) Mener une étude sur les évolutions historiques affectant la population des boursiers ainsi que sur le taux de transformations des attributions conditionnelles	Lors de la préparation : remontée des CROUS des données existantes concernant les années précédentes			

Chantier n°2

METTRE EN PLACE D'UN INDICATEUR DU TAUX DE REUSSITE DES BOURSIERS SUR LA BASE D'UN ECHANTILLON REPRESENTATIF D'ETABLISSEMENTS

L'alimentation de l'indicateur LOLF relatif à la réussite universitaire des boursiers ne peut être réalisée dans sa forme définitive avant 2009 en raison de l'inadaptation actuelle des systèmes d'information. Pour fournir au Parlement et aux services du Ministère un indicateur plus rapidement, (avant 2008), il convient de le calculer sur la base d'un échantillon représentatif d'établissements, Ce chantier se décompose en quatre temps qui permettront l'alimentation de cet indicateur avant 2008 et la transition vers l'indicateur définitif :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
1) Définir un échantillon d'établissements Mettre en place un mode opératoire/procédure d'alimentation et de restitution	L'échantillon doit être représentatif de la population étudiante Mobilisation de partenaires dont notamment les établissements et l'OVE		4 ^e trimestre 2006 <i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i> Date butoir : 3 ^e trimestre 2007	DEPP
2) Alimenter l'indicateur LOLF sur la base de cet échantillon		Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, CNOUS, DGES, Citoyens, Contribuables		
3) Assurer la transition vers l'indicateur alimenté grâce à SISE				

Chantier n°3

ENVISAGER LA FIN DU CUMUL ENTRE LE PASSEPORT DE MOBILITE ET LE QUATRIEME TERME DES BOURSES AINSI QUE LA SUPPRESSION DU COMPLEMENT TRANSPORT EN ILE DE FRANCE

Au regard du principe « un objectif – un instrument », le cumul de plusieurs avantages accordés à certains boursiers n'est pas justifié. En outre, ce cumul n'est pas équitable pour l'ensemble des boursiers. La suppression de ces avantages permettrait donc de disposer de leviers d'action publique aux objectifs clairs et de garantir une plus grande équité entre boursiers. Ce chantier se décompose en deux actions, relatives à la suppression des deux avantages injustifiés :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Échéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
1) Supprimer le complément transport des bourses en Ile de France	Peaufiner l'argumentaire dans le cadre de la moralisation du système des bourses. S'assurer de l'acceptabilité de la mesure auprès de l'ensemble des parties prenantes.	Citoyens, Contribuables	Démarrage : 1 ^{er} trimestre 2007 Date butoir : 3 ^e trimestre 2007 <i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i>	DGES
2) Mettre fin au le cumul du quatrième terme de bourse et du passeport mobilité	Mettre en œuvre un contrôle du non cumul au sein du CNOUS			

Chantier n°4

OPTIMISER LE PROCESSUS D'INSTRUCTION ET D'ATTRIBUTION DES BOURSES

L'instruction et l'attribution des bourses pourraient être optimisées par la mise en place de bonnes pratiques permettant de décharger des économies et de simplifier ce processus. Ce chantier se décompose en une redéfinition du processus d'instruction par la différenciation du dossier primo demandeur et du dossier de renouvellement ainsi que par des actions d'amélioration connexes :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>1) Créer une dissociation du dossier primo demandeur et du dossier de renouvellement :</p> <ul style="list-style-type: none"> € mettre en place un processus d'instruction différencié entre les primo demandes et les renouvellements des bourses en créant un « dossier permanent » € adapter l'ergonomie de l'instruction de ce nouveau processus <ul style="list-style-type: none"> o en externe, vis-à-vis des étudiants pour redéfinir le calendrier du dépôt des dossiers et des demandes de pièces justificatives o en interne aux CROS pour mieux lisser la charge de travail et gagner en productivité € réinitialiser des dates contraignantes de dépôt des dossiers, avec des échéanciers différents pour les primo demandes et les renouvellements € réaliser un rappel automatique d'inscription auprès des boursiers déjà inscrits 		<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)</p>	<p>Démarrage : 3^e trimestre 2006</p> <p>Date butoir : 2^e trimestre 2007</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>DGES/CNOUS</p>
<p>2) Actions d'amélioration connexes</p> <ul style="list-style-type: none"> € Rédiger un vademécum d'instruction des dossiers permettant de traiter l'ensemble des situations ; à partir de ce vademécum, développer éventuellement un module d'assistance technique dans AGLAE pour traiter automatiquement l'ensemble des situations € Réunir les appels d'offre concernant les routeurs au sein d'un même appel d'offres 		<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (services instructeurs des CROUS et universités)</p>		<p>DGES/CNOUS</p>

Chantier n°5

MIEUX INTEGRER AU DISPOSITIF DE BOURSES LA PREOCCUPATION DE REUSSITE UNIVERSITAIRE DES BENEFICIAIRES (1/2)

La réussite universitaire des boursiers est l'objectif principal du dispositif des bourses. Pourtant cet objectif n'est pas suivi. En particulier, les acteurs sont peu impliqués dans le contrôle de l'assiduité, qui est un des éléments clés de la réussite universitaire. Une meilleure intégration au dispositif de bourses de la préoccupation de réussite des bénéficiaires s'articulerait autour d'actions d'incitation et de contrôle à lancer au niveau national qui doivent trouver leur déclinaison et leur mise en œuvre effective au niveau de chaque académie :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>1) Actions d'incitation et de contrôle à définir et à lancer au niveau national :</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ Mettre en œuvre au niveau national un projet « réussite des boursiers et contrôle d'assiduité » associant le MENESR, les présidents des universités et les œuvres universitaires ; ∅ Définir dans le cadre de ce projet la notion « assiduité » ; ∅ S'assurer de l'intégration de l'objectif « réussite des boursiers » dans les contrats d'objectifs avec les universités ; ∅ Créer un lien entre le nombre des BCU allouées à une université et son implication dans le contrôle d'assiduité et l'aide à la réussite universitaire des boursiers ; ∅ Prendre en compte la participation au contrôle d'assiduité dans le paramétrage de la « compensation boursiers » allouée à chaque université en dotation de fonctionnement ; ∅ Intégrer une variable « assiduité » dans AGLAE afin de pouvoir suivre l'évolution de l'assiduité dans le temps/par académie/par filière. ∅ Systématiser l'exploitation régulière des informations sur la présence aux contrôles continus et examens déjà disponibles dans APOGEE, et développer une interface APOGEE/AGLAE afin de remonter des informations au niveau national 	<p>Il est important d'accompagner ces actions par une implication la Conférence des Présidents d'Universités, afin de sensibiliser les établissements d'enseignement supérieur à la démarche.</p>	<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (DGES/CNOUS/ Universités)</p>	<p>Démarrage : 1^{er} trimestre 2007</p> <p>Date butoir : 1^{er} trimestre 2008</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>DGES/ CNOUS</p>

5 - MIEUX INTEGRER AU DISPOSITIF DE BOURSES LA PREOCCUPATION DE REUSSITE UNIVERSITAIRE DES BENEFICIAIRES (2/2)

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>2) Actions d'incitation et de contrôle à mettre en œuvre au niveau des académies :</p> <ul style="list-style-type: none"> € Passer une convention entre chaque CROUS et établissement d'enseignement supérieur, détaillant les conditions du contrôle d'assiduité adapté à chacun des cursus € Intégrer au tableau de bord de chaque CROUS, par type de filière, les résultats du contrôle d'assiduité, afin de permettre une exploitation nationale par le CNOUS et de détecter les cas aberrants € Préciser l'obligation d'assiduité dans un courrier aux boursiers accompagnant le premier versement de la bourse 		<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CROUS/Universités)</p>	<p>Démarrage : 1^{er} trimestre 2007</p> <p>Date butoir : 1^{er} trimestre 2008</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>CNOUS/DGES</p>

Chantier n°6

TRANSFERER AU RESEAU DES ŒUVRES LA GESTION ET LE PAIEMENT DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AFIN DE METTRE EN PLACE UN PILOTAGE POUR LE DISPOSITIF (1/2)

Dans le but de clarifier les responsabilités et d'améliorer l'efficacité du dispositif, un transfert de l'ensemble de la gestion des bourses de l'enseignement supérieur au réseau des œuvres universitaires et scolaires est souhaitable. Ce chantier se décompose en six actions qui permettraient à la fois de réaliser ce transfert au niveau juridique et de préparer les acteurs à leur nouveau rôle :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>1) Mener une étude organisationnelle sur les impacts du transfert et la mise en place d'un dispositif de pilotage au sein du réseau des CROUS</p>		<p>Agents (services instructeurs des CROUS/ CNOUS/ DGES)</p>	<p>Démarrage : 1^{er} trimestre 2007</p>	<p>CNOUS</p>
<p>2) Adapter et clarifier le dispositif juridique en distinguant :</p> <ul style="list-style-type: none"> € d'une part l'établissement d'un « droit à bourse », qui devrait figurer dans un texte de niveau législatif ; € de l'autre, les dispositions relatives à l'organisation du système (principes, critères d'attribution des bourses et autorités compétentes) qui relèvent du niveau décrétal ; € enfin, la gestion et l'organisation des services instructeurs, qu'une circulaire pourrait préciser 		<p>Tous les acteurs du dispositif y compris les Etudiants demandeurs et étudiants boursiers</p>	<p>Date butoir : 1^{er} trimestre 2008</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>DGES</p>

6 - TRANSFERER AU RESEAU DES ŒUVRES LA GESTION ET LE PAIEMENT DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AFIN DE METTRE EN PLACE UN PILOTAGE POUR LE DISPOSITIF (2/2)

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>3) Transférer au réseau des œuvres la compétence en matière de gestion des bourses de l'enseignement supérieur. Définir un nouveau schéma financier transférant :</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ la fonction d'ordonnateur des recteurs aux directeurs de CROUS ; ∅ la fonction de comptable des trésoriers payeurs généraux aux agents comptables des CROUS. ∅ Modifier le schéma budgétaire du programme 231 « Vie étudiante » (les crédits de bourse resteraient des dépenses d'intervention (titre VI, transferts aux ménages), la DES deviendrait responsable d'unité opérationnelle (UO) à la place des recteurs, afin de verser des subventions au réseau des œuvres) 		<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (services instructeurs des CROUS/ CNOUS/ DGES/ Universités)</p>	<p>Démarrage : 1^{er} trimestre 2007</p> <p>Date butoir : 1^{er} trimestre 2008</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>DGES</p>
<p>4) Développer les outils informatiques nécessaires pour permettre au réseau des œuvres la prise en charge du paiement des bourses</p>	<p>Réaliser les investissements nécessaires à la prise en charge des paiements des bourses (serveurs notamment) Mettre en place les interfaçages nécessaires.</p>	<p>Agents (services instructeurs des CROUS)</p>		<p>CNOUS</p>
<p>5) Organiser la formation des personnels des CROUS en vue de ce transfert</p>		<p>Agents (services instructeurs des CROUS)</p>		

Chantier n°7

METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE ET EXTERNE (1/2)

Une des faiblesses principales du dispositif de gestion des bourses réside dans l'absence de contrôle, aussi bien interne qu'externe. Or la mise en place de contrôles est indispensable pour pouvoir piloter le dispositif et garantir l'homogénéité du traitement des dossiers de demande de bourses. La prise en compte de la dimension informatique des contrôles à mettre en œuvre et une utilisation avancée des systèmes d'information permettraient de mieux fiabiliser le dispositif. Ce chantier se décompose en quatre actions permettant de traiter ces points :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>1) Mettre en œuvre un dispositif de contrôle externe au sein du réseau des Œuvres. Dans la mesure où le schéma proposé de transfert aux œuvres universitaires du paiement des bourses est retenu, le CNOUS devrait être chargé de cette tâche.</p> <p>∅ Mise en place d'une tête d'équipe en charge de proposer :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Le périmètre des contrôles ○ La méthode d'audit ○ L'occurrence des audits ○ Les supports de formation <p>∅ Constitution de l'équipe d'audit</p> <p>∅ Formation de l'équipe</p>	<p>Modification du décret de 1987.</p>	<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)</p>	<p>Démarrage : 2^e trimestre 2007</p> <p>Date butoir : 1^{er} trimestre 2008</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>CNOUS</p>

METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF DE CONTROLE INTERNE ET EXTERNE (2/2)

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
2) Mettre en œuvre un dispositif de contrôle interne au sein de chaque CROUS : <ul style="list-style-type: none"> ○ Revue par le CNOUS de la sécurité intrinsèque des différents modèles d'organisation des CROUS ○ Définition d'une procédure de contrôle interne 	Le CNOUS doit être préalablement chargé d'étudier la sécurité intrinsèque des différents modèles d'organisation des CROUS et de définir une procédure de contrôle interne.	Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)	Démarrage : 2 ^e trimestre 2007	CNOUS
3) Mettre en place des procédures de contrôle de la qualité des données AGLAE en : <ul style="list-style-type: none"> ○ S'assurant de l'exhaustivité de la saisie des informations des dossiers ○ Contrôle des doublons à chaque paiement 	Désigner un responsable qualité	Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/DGES/ services instructeurs des CROUS)	Date butoir : 1 ^{er} trimestre 2008 <i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i>	CNOUS/ CAPTI
4) Réaliser une étude technique et juridique pour évaluer la possibilité et l'intérêt de rapprocher la base AGLAE d'autres bases, notamment la base GIDE de l'ANPE, afin d'effectuer des contrôles automatiques	Contrainte juridique (CNIL)	Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)		CNOUS

Chantier n°8

FIABILISER LES DONNEES ECHANGEES AU COURS DU CYCLE DE GESTION DES BOURSES

La gestion des bourses s'appuie sur les données utilisées dans par l'application AGLAE. Or la qualité de ces informations, qui sont issues des différents acteurs du dispositif, ne fait l'objet d'aucun contrôle particulier. Une définition précise des données et le contrôle de ces données (en particulier de l'INE) apporteraient une plus grande fiabilité au dispositif. Ce chantier se structure en 3 actions simples à mettre en œuvre :

Description des actions	Risques éventuels, contraintes, pré requis	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>1) Faire en sorte de réduire la durée d'utilisation de l'identifiant provisoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> ∅ En assurant la prise en compte des INE par les services instructeurs grâce à une circulaire du CNOUS ∅ En effectuant le comptage des identifiants provisoires dans AGLAE chaque mois au niveau national par le CNOUS puis en assurant la relance par le CNOUS des services instructeurs ne remplaçant pas les identifiants provisoires 		<p>Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)</p>	<p>Démarrage : 1^{er} trimestre 2007</p> <p>Date butoir : 1^{er} trimestre 2008</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	CNOUS
<p>2) Définir un référentiel commun aux acteurs sur la nature des données échangées et stockées : établir un répertoire des notions utilisées et le diffuser auprès des CROUS (notamment : sur l'assiduité, les catégories de retardataires,...)</p>	<p>Mettre ce sujet à l'ordre du jour du prochain comité de pilotage AGLAE début juillet 2006.</p>	<p>Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS/ Universités)</p>		
<p>3) Désigner un responsable de la qualité des données AGLAE au CAPTI qui sera en charge de la mise en œuvre des contrôles de la qualité des données</p>		<p>Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)</p>		

Chantier n°9

DEMATERIALIZER LES ECHANGES D'INFORMATION

La dématérialisation des échanges effectués dans le cadre de la gestion des bourses et la mise en place de liaisons électroniques entre les applications de gestion pédagogiques des universités et AGLAE permettraient de simplifier ces échanges et de les automatiser. Les quatre actions suivantes dont certains pourraient être incluses dans des chantiers de simplification administrative :

Description des actions	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Mise en œuvre
1) Finaliser la liaison APOGEE-AGLAE permettant de prendre en compte automatiquement les inscriptions universitaires. Pour cela, désigner un responsable de projet au CNOUS.	Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (services instructeurs des CROUS/ Universités)	Démarrage : 1 ^{er} trimestre 2007 Date butoir : 1 ^{er} trimestre 2008 <i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i>	CNOUS
2) Dématérialiser les communications faites à l'étudiant (notifications courriers) : par mail ou par SMS	Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS/ DGES/ services instructeurs des CROUS)		
3) Etendre le contenu de la liaison APOGEE-AGLAE aux autres informations en provenance des universités (ECT validés ; résultat du contrôle de l'assiduité)	Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (services instructeurs des CROUS/ Universités)		
4) En période transitoire avant le transfert complet de la compétence pour les bourses au réseau des Œuvres Universitaires, dématérialiser les documents produits au cours du circuit comptable (mandatements et états de liquidation transmis des Rectorats aux TG	Agents (services instructeurs des CROUS/ Rectorats / TG)		DGES

Chantier n°10

REDEFINIR LE CADRE JURIDIQUE DES BOURSES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Description des actions	Principaux bénéficiaires	Echéancier du chantier	Responsable de la mise en œuvre
<p>Actualiser le dispositif juridique afin de distinguer :</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ l'établissement d'un « droit à bourse », qui devrait figurer dans un texte de niveau législatif ; ○ les dispositions relatives à l'organisation du système (principes, critères d'attribution des bourses et autorités compétentes) qui relèvent du niveau décentralisé ; ○ la gestion et l'organisation des services instructeurs, qu'une circulaire pourrait préciser (ce qui est nécessaire au vu des interprétations divergentes de la réglementation constatées par la mission). 	<p>Citoyens, Etudiants demandeurs et étudiants boursiers, Agents (CNOUS, DGES)</p>	<p>Démarrage : 3^e trimestre 2007</p> <p>Date butoir : 4^e trimestre 2007</p> <p><i>Détail de l'échéancier à définir lors de la préparation du chantier</i></p>	<p>DGES</p>

