

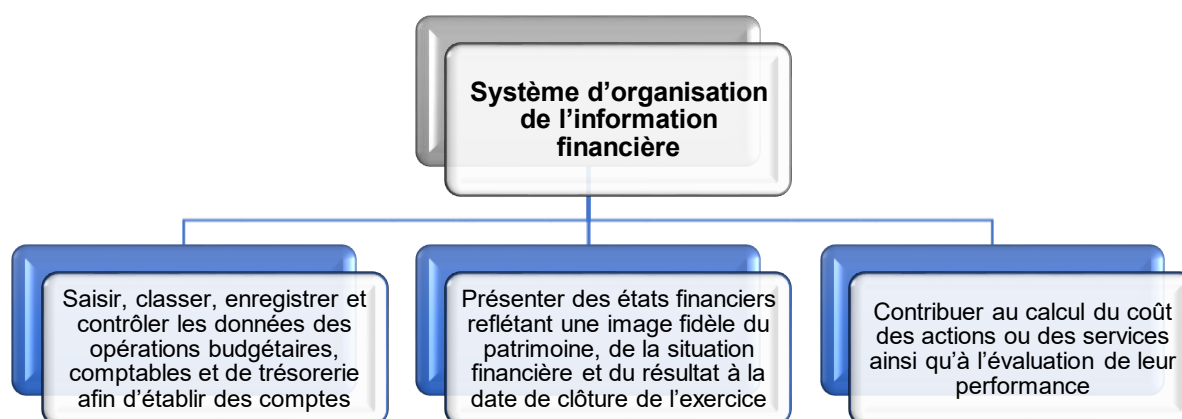
L'organisation de la gestion administrative et financière : l'essentiel

L'essentiel.

L'EPLÉ évolue dans le cadre réglementé de la comptabilité publique, notamment celui du titre I du décret du 7 novembre 2012 (décret GBCP). Le chef d'établissement, ordonnateur de l'EPLÉ, et le secrétaire général d'EPLÉ, qui le seconde, doivent organiser la gestion administrative et financière de l'établissement dont ils ont la charge, tout en respectant le principe de la séparation ordonnateur – comptable et l'indépendance du comptable dans l'exercice de ses fonctions comptables. L'organigramme fonctionnel de l'EPLÉ, qui fait l'objet d'une publication, retrace la séparation de fonctions.

I- Le cadre réglementé de la comptabilité publique

L'EPLÉ est tenu, sous réserve des dispositions des articles [R. 421-58 à R. 421-78](#) du code de l'éducation, de respecter le régime financier résultant des dispositions du titre Ier du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, lequel définit la comptabilité publique, de façon matérielle, comme étant un système d'information produisant de l'information financière, permettant la vérification des engagements budgétaires et comptables et aidant la décision.



La comptabilité publique s'exerce en effet dans un cadre réglementé et précis, le droit comptable public, qui va définir les règles d'exécution des budgets des organismes publics.

Le droit comptable public constitue une branche du droit des finances publiques ; il définit notamment le rôle des agents compétents de l'exécution budgétaire, avec le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables publics, les modalités d'exécution des opérations de dépenses et de recettes avec les deux grandes phases : la phase administrative, au cours de laquelle la décision est prise, et la phase comptable, où la dépense est payée et la recette recouvrée ; il décrit également les contrôles portés sur l'exécution budgétaire : contrôle mutuel de l'ordonnateur et du comptable, contrôle administratif des ordonnateurs et des comptables. Le non-respect des règles sera sanctionné.

Si l'ordonnance n°2022-408 du 23 mars 2022 a mis en place un régime juridictionnel unifié de responsabilité financière des gestionnaires publics, elle n'a pas, conformément à l'article 168 de la loi d'habilitation de 2021, pour autant mis fin à la séparation des ordonnateurs et des comptables et à l'effectivité de la vérification par les comptables de la régularité des opérations de recettes et de dépenses. Les fonctions d'agent comptable, ses contrôles et ses missions demeurent.

La comptabilité de l'EPLÉ s'inscrit dans ce cadre réglementé, que les différents acteurs de l'établissement doivent respecter. Ils ne peuvent pas s'en affranchir ; ils doivent suivre un ensemble de règles juridiques et techniques qui sont rappelées dans l'instruction codificatrice des établissements publics locaux d'enseignement, l'instruction M9-6.

Le chef d'établissement, ordonnateur de l'EPLÉ, et le secrétaire général d'EPLÉ, qui le seconde dans la gestion administrative et financière de l'établissement, doivent organiser cette gestion dont ils ont la charge. Il leur incombe en effet, en tant que chefs de service, de déterminer l'organisation interne de celui-ci, de répartir les tâches entre les agents placés sous ses ordres et de définir les règles applicables aux diverses activités. Ils doivent veiller à la bonne organisation de ses services et effectuer des contrôles réguliers de ses services.

☞ La mise en place d'un dispositif de contrôle interne financier permettant de maîtriser les risques, avec un organigramme fonctionnel, une cartographie des risques, des fiches de procédure détaillées et des contrôles de conformité bien définis, permet d'avoir une vision claire de son organisation et de rendre plus facile le devoir de surveillance.

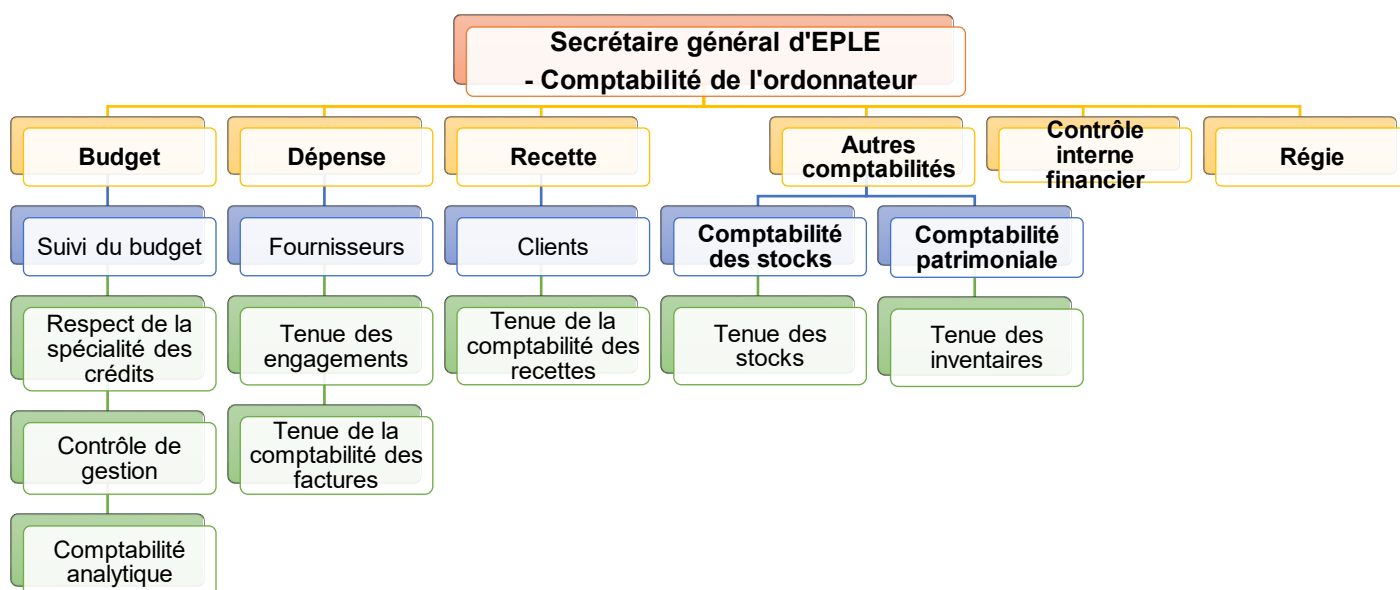
Organigramme de l'administration de l'établissement



Le secrétaire général d'EPL doit, en sa qualité d'adjoint du chef d'établissement, organiser les services de gestion et sécuriser les différentes chaînes financières, chaîne de la dépense et chaîne de la recette notamment, pour préserver les intérêts de l'établissement. C'est ainsi que le secrétaire général d'EPL est dans l'établissement responsable pour le compte de l'ordonnateur du suivi du budget, du respect de la spécialité des crédits budgétaires, de la tenue de la comptabilité financière de l'ordonnateur : tenue de la comptabilité des engagements, tenue de la comptabilité des factures, tenue de la comptabilité des recettes, tenue de la comptabilité matière (stocks) ou encore tenue des inventaires.

II- L'organisation de la gestion administrative et financière de l'EPL

Organigramme de la gestion financière de l'EPL



L'organisation de la gestion administrative et financière de l'établissement passe par la définition de grands axes indispensables pour la gestion. Chaque axe est ensuite décliné en différents blocs correspondant aux tâches. L'organigramme de la gestion financière, décliné en grandes tâches, prend ainsi, sous l'égide du secrétaire général d'EPLÉ, la forme de l'organigramme ci-dessus.

III- L'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable

Le principe de cette incompatibilité des fonctions d'ordonnateur et de comptable est affirmé à l'[article 9](#) du décret GBCP.


Incompatibilité des fonctions ordonnateur - comptable

[Article 9](#) du décret [n° 2012-1246](#) du 7 novembre 2012

Les fonctions d'ordonnateur et de comptable public sont incompatibles.

Les conjoints des ordonnateurs, ou les partenaires avec lesquels ils sont liés par un pacte civil de solidarité, ne peuvent être comptables des personnes morales auprès desquelles ces ordonnateurs exercent leurs fonctions.

Il découle du même décret [n° 2012-1246](#), notamment de l'[article 10](#) : « Les ordonnateurs prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses » et de l'[article 11](#) « Ils constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnent les dépenses ». L'action de l'ordonnateur aboutit à l'émission d'ordres de recettes ou de dépenses, qui sont adressés au comptable. L'agent comptable est seul responsable des opérations de la trésorerie de tous les établissements membres du groupement. Il est responsable de la tenue de leur comptabilité générale. Le budget et les décisions budgétaires modificatives doivent lui être transmis aussitôt qu'ils sont exécutoires. Il est également destinataire des avis de subventions ou d'aides financières diverses attribuées à l'établissement.

 *La séparation des ordonnateurs et des comptables constitue à la fois le gage d'une gestion régulière des deniers publics et une contribution à la qualité de cette gestion.*

Ce principe confère au comptable public, selon l'[article 13](#) du décret, l'exclusivité de la charge de manier les deniers publics, exclusivité qui est même devenue, depuis très longtemps, un principe général essentiel du droit de la comptabilité publique auquel seule la loi peut déroger pour le secteur public local. En attribuant un champ de compétence exclusif à chacun des deux acteurs, il implique une incompatibilité de fonctions entre les ordonnateurs et les comptables et une indépendance du comptable à l'égard de l'ordonnateur.

L'objectif primordial du principe de séparation entre ordonnateur et comptable public est d'assurer un contrôle de régularité le plus étendu possible de la gestion financière ainsi que la sécurité dans la gestion des fonds publics. Le comptable est chargé de l'exécution financière budgétaire et de la tenue de la comptabilité de la personne publique. Pour assurer le respect du principe, une division organique et fonctionnelle est organisée, au même titre que l'indépendance et l'incompatibilité des fonctions. La définition d'un organigramme fonctionnel de l'EPLÉ est nécessaire.

Toutefois, le principe de la séparation ordonnateurs - comptables n'est pas une règle absolue ; il tolère des aménagements, qui existent depuis longtemps, notamment pour les régies et les dépenses payées sans ordonnancement ou sans ordonnancement préalable.

 *Le non-respect de cette séparation tombe sous le joug de l'infraction financière réprimant la gestion de fait.*

Le même régime d'incompatibilité ordonnateur comptable s'applique à toute personne susceptible de manier des fonds publics et donc également aux régisseurs et aux mandataires. Ainsi, un ordonnateur ne peut nommer son conjoint, ou son partenaire avec lequel il est lié par un pacte civil de solidarité, régisseur ou mandataire.

En pratique, l'agent comptable d'un établissement public local d'enseignement occupe aussi les fonctions de secrétaire général de l'établissement dans lequel il est affecté. Or, le chef d'établissement a la possibilité de déléguer sa signature à son adjoint, ainsi qu'à son adjoint gestionnaire de l'EPLÉ dont il a la charge ([article R.421-13](#) du code de l'éducation). Une telle délégation, en matière d'engagement des dépenses (confer la fiche L'essentiel "Délégation du chef d'établissement"), au secrétaire général d'EPLÉ, qui exerce également les fonctions d'agent comptable, risquerait de compromettre le principe de séparation des ordonnateurs et des comptables posé par l'[article 9](#) du décret [n° 2012-1246](#) du 7 novembre 2012 et n'est donc admise que dans un cadre très restreint, les fonctions d'ordonnateur et celles de comptable public sont incompatibles.

IV- L'indépendance du comptable public à l'égard de l'ordonnateur

La séparation des ordonnateurs et des comptables s'accompagne de l'indépendance du comptable à l'égard de l'ordonnateur dans l'exercice de ses fonctions de comptable. Un agent comptable n'est pas soumis au pouvoir hiérarchique de l'ordonnateur ou d'un ministre. Pour le juge des comptes, le fait pour un directeur départemental des finances publiques d'obéir aux instructions du ministère du budget pour payer des indemnités ne constitue pas un motif pour exonérer un comptable public de sa responsabilité.

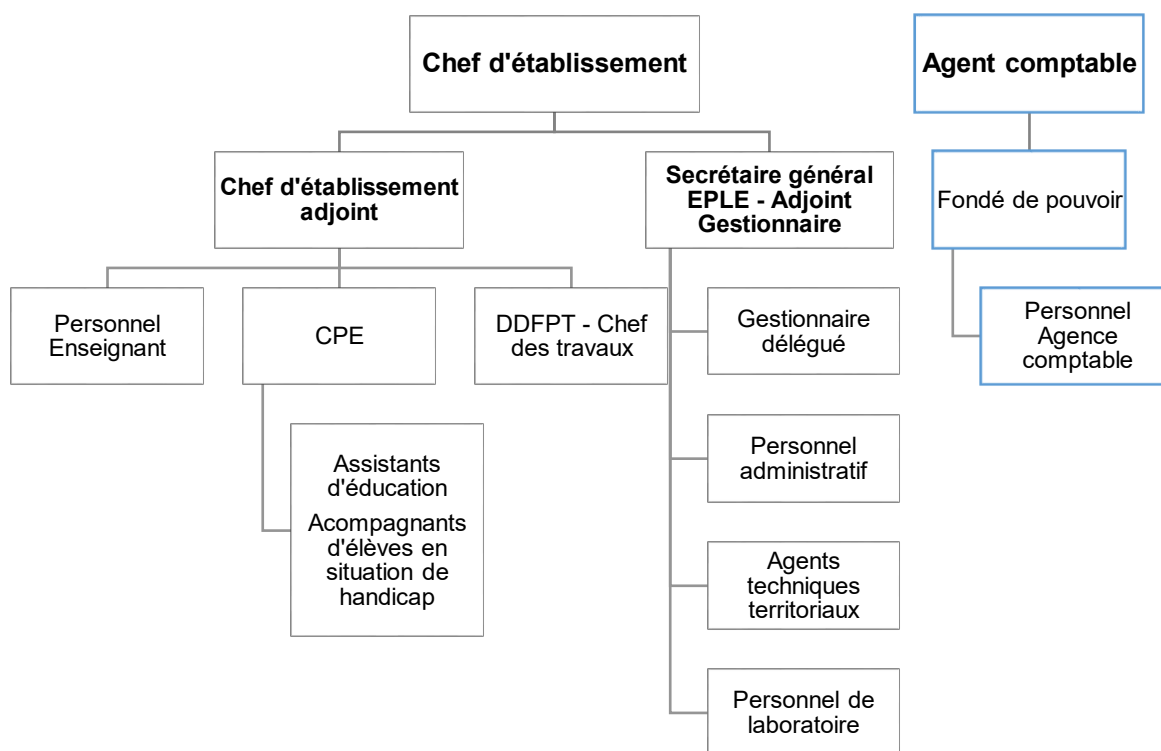
👉 Dans l'exercice de ses fonctions, le comptable public est indépendant à l'égard de l'ordonnateur.

La Cour des Comptes dénonce dans son rapport de 2011 sur [les agences comptables des lycées et collèges publics](#) que « la séparation systématique des fonctions d'agent comptable et d'ordonnateur, dont la Cour avait souligné l'importance, n'a pas été engagée par le ministère ». Dans sa réponse, le ministère de l'éducation nationale recommande l'établissement précis de ces différentes structures : « Chaque établissement est invité à établir un organigramme précis de ses différentes structures, avec l'indication des compétences de chacune d'elles. Le chef d'établissement veille à la publicité de ce document par affichage et mise en ligne. Le pôle administratif prend en charge le fonctionnement administratif de l'établissement dans toutes ses composantes en regroupant de manière opérationnelle l'ensemble des services ».

Il est important de distinguer ces deux activités : celle de secrétaire général d'EPL (adjoint gestionnaire dans le code de l'éducation) s'exerce sous l'autorité du chef d'établissement, celle de comptable s'exerce en toute indépendance, en application du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables.

👉 La définition d'un organigramme fonctionnel de la structure et sa publication sont indispensables.

Organigramme fonctionnel d'un EPLE avec agence comptable



Références réglementaires et documentations.

Textes.

- Code de l'éducation : [Article R421-57](#)
- Décret [n° 2012-1246](#) du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
- Instruction M9-6