

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

portant ratification de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025
relative à la généralisation du compte financier unique

NOR : ATDB2519238L/Bleue-1

26 août 2025

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE4

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS6

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION7

Article 2 – Correction d'erreurs matérielles dans le code général des collectivités territoriales8

Article 3 – Dispositions transitoires144

INTRODUCTION GENERALE

[L'article 205 de la loi n°2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024](#) autorise le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, toutes les mesures relevant du domaine de la loi permettant d'adapter les dispositions en vigueur pour généraliser la mise en œuvre du compte financier unique.

A cet égard, l'article 205 précité prévoit la généralisation du compte financier unique, à compter de l'exercice budgétaire 2026, aux collectivités territoriales, à leurs groupements et leurs établissements publics, aux services d'incendie et de secours, aux centres de gestion de la fonction publique territoriale, au Centre national de la fonction publique territoriale et aux associations syndicales autorisées.

Le compte financier unique (CFU) est un document qui constitue l'arrêté des comptes d'une entité publique locale sur un exercice budgétaire, à l'instar de la loi de règlement pour l'Etat. Il vient remplacer les compte administratif (produit par l'ordonnateur) et compte de gestion (produit par le comptable public). Ce document unique permet de rationaliser l'information présentée et de fluidifier le dialogue entre ordonnateur et comptable. Il s'inscrit dans un mouvement d'harmonisation et de clarification du cadre budgétaire et comptable local. La production du CFU implique la mise en œuvre de deux prérequis que sont l'adoption du régime budgétaire et comptable des métropoles ainsi que la dématérialisation des documents budgétaires.

L'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025 prend donc toutes les mesures nécessaires pour harmoniser le cadre législatif pour la mise en œuvre du compte financier unique. A cet égard, toutes les dispositions budgétaires et comptables communes à toutes les entités publiques locales concernées par la production du CFU sont rassemblées, avec, le cas échéant, des dispositions spécifiques à certaines entités qui subsistent dans leur partie propre du code générale des collectivités territoriales (CGCT).

L'article 1^{er} du projet de loi ratifie l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025 relative à la généralisation du compte financier unique.

L'article 2 modifie le code général des collectivités territoriales afin de corriger des erreurs matérielles et oublis issus de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025.

L'article 3 précise les modalités d'entrée en vigueur et les dispositions transitoires de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025. En effet, l'ordonnance prévoit la mise en œuvre du CFU à compter de l'exercice budgétaire 2026, avec une obligation de production en 2027. Le CFU, qui remplace définitivement le compte administratif et le compte de gestion, implique le passage au référentiel budgétaire et comptable M57 ainsi que la dématérialisation des documents budgétaires. Toutefois, plusieurs difficultés opérationnelles et techniques ont été identifiées, justifiant l'adoption de dispositions transitoires ciblées.

L'article 1 du présent projet de loi ne fait pas l'objet d'une étude d'impact spécifique car visant la ratification sèche de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025 sans complément normatif.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
2	Correction d'erreurs matérielles dans le code général des collectivités territoriales	Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.
3	Dispositions transitoires	Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN)	Sans objet.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
2	Correction d'erreurs matérielles dans le code général des collectivités territoriales	Sans objet.	Sans objet.
3	Dispositions transitoires	Sans objet.	Sans objet.

Article 2 – Correction d’erreurs matérielles dans le code général des collectivités territoriales

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L’article 2 modifie le code général des collectivités territoriales (CGCT) afin de corriger des erreurs matérielles et des oublis issus de l’ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

[...] »

La loi de ratification de l’ordonnance peut permettre de compléter marginalement l’ordonnance, comme c’est le cas pour le présent article 2.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

La correction d'erreurs matérielles et d'oublis issus de l'ordonnance nécessite un vecteur législatif. La loi de ratification de cette même ordonnance apparaît comme le vecteur le plus pertinent.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 2 vise à corriger des erreurs matérielles et des oublis issus de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025, afin d'améliorer la clarté et la lisibilité du code général des collectivités territoriales.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Sans objet.

3.2. DISPOSITIF RETENU

Le 1° de l'article 2 introduit au sein de l'article L. 1612-23 des dispositions relatives au contenu du rapport sur l'impact sur le développement durable de l'organisation et des modalités de fonctionnement de la collectivité territoriale. Ces dispositions avaient vocation à figurer à l'article L. 1612-23 du CGCT.

Le 2° de l'article 2 abroge le deuxième alinéa de l'article L. 2311-1-1, dont les dispositions sont reprises au sein de l'alinéa introduit à l'article L. 1612-23 par le 1° de l'article 2 du présent projet de loi.

Le 3° de l'article 2 abroge quinze alinéas de l'article L. 2313-1, qui n'avaient pas vocation à être conservés dans l'ordonnance. Ces alinéas constituent en effet un doublon entre les dispositions budgétaires et comptables spécifiques aux communes et les dispositions budgétaires et comptables communes à toutes les entités publiques locales (L. 1612-21 à L. 1612-41) auxquelles les communes sont renvoyées (L. 1612-21). Les alinéas abrogés sont ainsi intégralement repris à l'article L. 1612-35.

Le 4° de l'article 2 abroge l'article L. 3311-2, dont les dispositions sont reprises au sein de l'alinéa introduit à l'article L. 1612-23 par le 1° de l'article 2 du présent projet de loi.

Le 5° de l'article 2 abroge l'article L. 4310-1, dont les dispositions sont reprises au sein de l'alinéa introduit à l'article L. 1612-23 par le 1° de l'article 2 du présent projet de loi.

Le 6° de l'article 2 rétablit l'article L. 4312-7. Cet article, relatif à l'inscription au budget de la région des crédits nécessaires au fonctionnement du conseil économique, social et environnemental régional, constitue en effet une disposition spécifique des régions, non reprise dans les dispositions communes à toutes les entités publiques locales (L. 1612-21 à L. 1612-41), et n'avait donc pas à être abrogé.

Le 7° de l'article 2 précise les dispositions de l'article L. 5211-36-1 concernant l'obligation de production du rapport sur l'impact sur le développement durable de l'organisation et des modalités de fonctionnement de la collectivité territoriale pour les établissements publics de coopération intercommunale. Ces dispositions avaient vocation à figurer dans l'ordonnance.

Le 8° abroge l'article L. 71-113-5, qui n'avait pas vocation à être conservé. Les dispositions de cet article sont en effet reprises à l'article L. 1612-37, applicable à la Guyane par le renvoi opéré à l'article L. 1612-21.

Le 9° modifie l'article L. 1424-62, afin d'y corriger deux erreurs matérielles relatives aux alinéas mentionnés par l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le 1° de l'article 2 modifie l'article L. 1612-23 du CGCT, lequel a été créé par l'ordonnance.

Le 2° de l'article 2 abroge le deuxième alinéa de l'article L. 2311-1-1 du CGCT, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 3° de l'article 2 abroge quinze alinéas de l'article L. 2313-1 du CGCT, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 4° de l'article 2 abroge l'article L. 3311-2 du CGCT, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 5° de l'article 2 abroge l'article L. 4310-1 du CGCT, lequel préexistait à l'ordonnance.

Le 6° de l'article 2 recrée l'article L. 4312-7 du CGCT.

Le 7° de l'article 2 modifie l'article L. 5211-36-1 du CGCT.

Le 8° abroge l'article L. 71-113-5 du CGCT.

Le 9° modifie l'article L. 1424-62, afin d'y corriger deux erreurs matérielles relatives aux alinéas mentionnés par l'ordonnance.

Les dispositions du présent article sont codifiées au sein du code général des collectivités territoriales.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'article 2, en corrigeant des erreurs matérielles et des oublis issus de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025, vise à clarifier et uniformiser le cadre budgétaire et comptable applicable aux collectivités territoriales. Il participe également d'une meilleure coordination des travaux des ordonnateurs et des comptables publics au niveau local.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Pas d'impact sur les services administratifs de l'Etat.

4.5. IMPACTS SOCIAUX

4.5.1. Impacts sur la société

Sans objet.

4.5.2. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Sans objet.

4.5.3. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Sans objet.

4.5.4. Impacts sur la jeunesse

Sans objet.

4.5.5. Impacts sur les professions réglementées

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet. En effet, l'obligation, pour certaines collectivités de grande taille, de produire un document relatif aux mesures environnementales qu'elles mettent en œuvre sur leur territoire préexistait à l'ordonnance et au présent projet de loi.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable à l'unanimité des membres le 17 juillet 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 2 s'applique à compter de l'exercice budgétaire 2026, en cohérence avec l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance.

En effet, bien que la ratification de l'ordonnance, prévue à l'article 1 du présent projet de loi, soit immédiatement effective, les dispositions de l'ordonnance s'appliquent à compter de l'exercice budgétaire 2026, conformément à son article 12.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent projet de loi s'applique sur le territoire hexagonal et dans les territoires ultramarins régis par l'article 73 de la Constitution. Pas d'application de ce texte dans les territoires d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application. Le renvoi aux dispositions réglementaires est déjà prévu par l'article L. 1612-41 créé par l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025.

Article 3 – Dispositions transitoires

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GENERAL

L'article 3 prévoit des dispositions transitoires concernant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025. En effet, l'ordonnance prévoit la mise en œuvre du CFU à compter de l'exercice budgétaire 2026, avec une obligation de production en 2027. Le CFU, qui remplace définitivement le compte administratif et le compte de gestion, implique le passage au référentiel budgétaire et comptable M57 ainsi que la dématérialisation des documents budgétaires. Toutefois, plusieurs difficultés opérationnelles et techniques ont été identifiées, justifiant l'adoption de dispositions transitoires ciblées.

D'une part, le projet de loi propose de repousser d'un exercice la production du CFU par les associations syndicales autorisées. Par conséquent, celles-ci pourront continuer à produire un compte administratif et un compte de gestion pour l'exercice budgétaire 2026, contrairement aux autres entités publiques locales. Les associations syndicales autorisées sont donc également dispensées, pour l'exercice budgétaire 2026, de la mise en œuvre des deux prérequis relatifs au CFU – à savoir l'adoption du référentiel budgétaire et comptable M57 et la dématérialisation des documents budgétaires.

En effet, environ 20 % des associations syndicales autorisées utilisent encore le référentiel budgétaire et comptable M14. Par ailleurs, le passage au CFU suppose obligatoirement la dématérialisation des documents budgétaires via le système Actes Budgétaires. Toutefois, ces exigences techniques génèrent des coûts importants pour les petites structures telles que les associations syndicales autorisées, en raison du faible niveau de leurs recettes. Ainsi, du fait du coût de la dématérialisation, certaines associations syndicales autorisées ne pourront pas remplir les conditions techniques du passage au CFU.

D'autre part, l'entrée en vigueur de l'ordonnance soulève des difficultés pour les budgets en cours de dissolution, en particulier ceux des associations syndicales autorisées (ASA), des caisses des écoles ou de certains groupements de collectivités.

En effet, certains budgets sont sans activité, mais juridiquement toujours existants. Par conséquent, faute d'action spécifique, ces budgets sont techniquement appelés à basculer au CFU d'ici 2027. Malgré un effort constaté en 2024 (662 dissolutions en cours), une part importante des budgets déclarés sans activité n'a pas été juridiquement et/ou comptablement close.

La généralisation du CFU suppose que les entités concernées adoptent la nomenclature M57. Or, la majorité de ces budgets en cours de dissolution utilise toujours le référentiel budgétaire et comptable M14. Il est donc probable que ces entités inactives ne basculent ni vers le

référentiel budgétaire et comptable M57, ni vers le CFU, ce qui risque de constituer une rupture ou des rejets comptables.

Par conséquent, le projet de loi prévoit la possibilité pour les entités publiques locales en cours de dissolution de se soustraire à l'obligation de production du CFU, et aux prérequis qui en résultent – à savoir le passage au référentiel budgétaire et comptable M57 et la dématérialisation des documents budgétaires –, à condition que la dissolution de ces entités soit prononcée au cours de l'exercice budgétaire 2026.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958 :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

[...] »

La loi de ratification de l'ordonnance peut permettre de compléter marginalement l'ordonnance, comme c'est le cas pour le présent article 4.

1.3. CADRE CONVENTIONNEL

Sans objet.

1.4. ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARE

Sans objet.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NECESSITE DE LEGIFERER

Le présent article 3 prévoit des dispositions transitoires concernant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025. En effet, l'ordonnance prévoit la mise en œuvre du CFU à compter de l'exercice budgétaire 2026, avec une obligation de production en 2027. Le

CFU, qui remplace définitivement le compte administratif et le compte de gestion, implique le passage au référentiel budgétaire et comptable M57 ainsi que la dématérialisation des documents budgétaires. Toutefois, plusieurs difficultés opérationnelles et techniques ont été identifiées, justifiant l'adoption de dispositions transitoires ciblées.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 3 vise à sécuriser juridiquement la généralisation de la production du CFU. En effet, plusieurs difficultés opérationnelles et techniques ont d'ores et déjà été identifiées, ce qui justifie l'adoption de dispositions transitoires ciblées, tenant compte des capacités réelles de toutes les entités publiques locales, sans remettre en cause l'objectif de généralisation du CFU à moyen terme.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGEES

Sans objet.

3.2. DISPOSITIF RETENU

(i) Le premier alinéa de l'article 3 vise à repousser d'un exercice (à savoir à l'exercice budgétaire 2027) pour les associations syndicales autorisées, l'obligation de production du CFU.

En effet, certaines associations syndicales autorisées ne pourront pas remplir les conditions techniques du passage au CFU, notamment la télétransmission des documents budgétaires. La mesure transitoire proposée vise donc à laisser du temps supplémentaire aux associations syndicales autorisées pour s'approprier et mettre en place les outils techniques et opérationnels concourant à la production du CFU.

(ii) Le deuxième alinéa de l'article 3 vise à permettre à certaines entités publiques locales (les groupements de collectivités territoriales et leurs établissements publics, les établissements publics de collectivités territoriales et les associations syndicales autorisées) dont la dissolution est prononcée au cours de l'exercice budgétaire 2026 de demeurer régies par les dispositions antérieures à l'ordonnance précitée, et donc de ne pas produire de CFU.

En effet, la généralisation du CFU suppose que les entités concernées adoptent la nomenclature M57. Or, la majorité des budgets en cours de dissolution est toujours en M14. De ce fait, il est probable que ces entités inactives ne basculent ni vers la M57, ni vers le CFU. Cela risque de constituer une rupture ou des rejets comptables.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

L'article 3 prévoit des dispositions transitoires concernant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n°2025-526 du 12 juin 2025.

Les dispositions du présent article ne sont pas codifiées.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Sans objet.

4.2. IMPACTS ECONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Sans objet.

4.2.2. Impacts sur les entreprises

Sans objet.

4.2.3. Impacts budgétaires

Sans objet.

4.3. IMPACTS SUR LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

L'article 3 vise à sécuriser juridiquement la généralisation de la production du CFU pour certaines entités publiques locales. En effet, plusieurs difficultés opérationnelles et techniques ont d'ores et déjà été identifiées, ce qui justifie l'adoption de dispositions transitoires ciblées, tenant compte des capacités réelles de toutes les entités publiques locales, sans remettre en cause l'objectif de généralisation du CFU à moyen terme.

4.4. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

4.5. IMPACTS SOCIAUX

Sans objet.

4.6. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Sans objet.

4.7. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Sans objet. En effet, l'obligation, pour certaines collectivités de grande taille, de produire un document relatif aux mesures environnementales qu'elles mettent en œuvre sur leur territoire préexistait à l'ordonnance et au présent projet de loi.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENEES

Le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) a été consulté à titre obligatoire en application de l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales et a rendu un avis favorable à l'unanimité des membres le 17 juillet 2025.

5.2. MODALITES D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

L'article 2 s'applique à compter de l'exercice budgétaire 2026, en cohérence avec l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance.

En effet, bien que la ratification de l'ordonnance, prévue à l'article 1 du présent projet de loi, soit immédiatement effective, les dispositions de l'ordonnance s'appliquent à compter de l'exercice budgétaire 2026, conformément à son article 12.

5.2.2. Application dans l'espace

Le présent projet de loi s'applique sur le territoire hexagonal et dans les territoires ultramarins régis par l'article 73 de la Constitution. Pas d'application de ce texte dans les territoires d'outre-mer régis par le principe de spécialité législative.

5.2.3. Textes d'application

Le présent article ne requiert aucun texte d'application.