



MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA SOUVERAINETÉ
INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PLAN D'ACTION

pour améliorer
le pilotage des
finances publiques

3 mars 2025

Sommaire

Éditorial	5
Introduction sur la méthode.....	7
Éléments de contexte	7
Travaux du Parlement	7
Plan d'action	8
Axe 1 : Communication autour de l'incertitude et gestion du risque, en lien avec le Parlement	8
Axe 2 : Transparence et redevabilité	9
Axe 3 : Renforcement et amélioration continue des outils et des méthodes de prévision.....	10

Éditorial



Nous évoluons dans un monde marqué par une accélération des crises : sanitaires, économiques, géopolitiques, énergétiques et inflationnistes. Ces bouleversements simultanés ont mis à l'épreuve nos modèles de prévision et remis en question les fondements de notre gestion budgétaire.

Cette réalité nous impose d'adapter nos outils et de renforcer notre capacité de réaction. Tout comme la méthode nouvelle retenue pour construire les textes financiers de 2025 afin d'aboutir à un compromis nous impose, en miroir, de mieux associer l'ensemble des partenaires institutionnels et politiques au suivi de l'exécution des budgets. Nous portons ces impératifs conjointement comme Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique et comme Ministre chargée des Comptes publics, pour répondre à l'urgence de la dette, garantir la soutenabilité budgétaire et restaurer la confiance en nos finances publiques.

Nous saluons le travail remarquable mené par les équipes de Bercy. Leur engagement, particulièrement lors de cette séquence budgétaire inédite de préparation, de suivi et d'adoption des textes financiers pour 2025, mérite reconnaissance et soutien. Conscients que les écarts de prévision sont inhérents à la recomposition permanente de notre environnement, nous devons améliorer encore nos capacités de suivi et d'anticipation.

C'est pourquoi nous présentons aujourd'hui un plan d'action ambitieux, structuré autour de trois axes :

- **Une meilleure gestion du risque et de l'incertitude** : nous devons mieux communiquer autour des incertitudes entourant les prévisions, mieux expliciter les aléas de prévision *ex ante* et mieux identifier les sources des écarts de prévision constatés en cours d'année et *a posteriori*.
- **Une transparence et une redevabilité accrues** : nous devons accroître la fréquence des points d'étape tout au long de l'exercice budgétaire en associant le Parlement et devant les Français afin d'assurer un suivi rigoureux, lisible et objectif de nos finances publiques.
- **Un renforcement et une amélioration continue des outils de prévision** : nous devons améliorer notre collecte de données et notre capacité à détecter et à répondre rapidement aux signaux faibles pour développer une culture de l'anticipation et de l'adaptation.

Rétablir la crédibilité de nos finances publiques est une priorité. Pour inverser la trajectoire de la dette, nous devons disposer d'un cap clair et d'un suivi rigoureux et partagé. Ce plan d'action est une étape déterminante pour garantir la résilience, la soutenabilité et la transparence de nos finances publiques dans un monde aussi fluctuant. C'est également une **association inédite de l'ensemble des acteurs concernés** et, en cela, un **renforcement de notre pacte démocratique**.

Éric LOMBARD, ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique
Amélie de MONTCHALIN, ministre chargée des Comptes publics

Introduction sur la méthode

Éléments de contexte

La situation financière des administrations publiques se caractérise par un niveau élevé des déficits et la persistance de leur écart à la trajectoire à laquelle la France s'est engagée. En 2023, cet écart s'élève à -0,6 point de PIB (déficit public constaté de 5,5 % vs 4,9 % prévu en loi de fin de gestion). En 2024, cet écart serait de -1,6 point de PIB (déficit public prévu à 6,1 % en loi de fin de gestion, depuis révisé à la baisse à 6,0 %, vs 4,4 % en loi de finances initiale).

Deux missions IGF lancées au printemps 2024, l'une sur les prévisions de prélèvements obligatoires en 2023 et l'autre sur les prévisions de recettes et dépenses de l'Etat en sous-jacent du Programme de stabilité pour 2024, ont conclu que ces écarts successifs sont essentiellement dus à la situation macroéconomique exceptionnelle en 2023 et ses effets sur les finances publiques en 2023 et 2024, ainsi que dans une moindre mesure à certaines hypothèses favorables.

Une nouvelle mission IGF a été lancée à l'automne afin de poser les bases, en lien avec les services de Bercy, d'un plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques.

En parallèle, un « **comité scientifique** » avait été constitué afin d'enrichir les conclusions de ce travail des regards croisés d'experts indépendants issus du monde de la recherche, des organismes de contrôle et de prévision et du secteur privé. Le comité scientifique a remis les conclusions de son travail aux Ministres le mois dernier.¹

Travaux du Parlement

Après une première mission d'information de la Commission des finances du Sénat à l'été, le Sénat a décidé de réactiver et actualiser ce contrôle à l'automne 2024.

Le 16 octobre 2024, la commission des finances de l'Assemblée nationale a constitué une commission d'enquête « *afin d'étudier et de rechercher les causes de la variation et des écarts des prévisions fiscales et budgétaires des administrations publiques pour les années 2023 et 2024* ». Elle devrait rendre ses conclusions au printemps 2025.

¹ [Recommandations du comité scientifique sur les prévisions de finances publiques](#)

Plan d'action

Le plan d'action pour améliorer le pilotage des finances publiques s'articule autour de trois axes. Une attention particulière sera donnée à la bonne coordination de la mise en œuvre de ce plan d'action, qui donnera lieu à une organisation projet spécifique, et la procédure budgétaire habituelle.

Axe 1 : Communication autour de l'incertitude et gestion du risque, en lien avec le Parlement

→ Associer les parlementaires au suivi de l'exécution

Un comité d'alerte des finances publiques sera réuni autour du ministre de l'économie, de la ministre du travail, de la santé, des solidarités et de la famille, du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation et de la ministre chargée des **comptes publics**, auxquels seront associés notamment les rapporteurs et présidents des commissions des finances et des affaires sociales, les parlementaires de ces commissions, les délégations parlementaires aux collectivités locales ainsi que les associations d'élus, les représentants des caisses de la Sécurité sociale et le Premier président de la Cour des comptes. Au cours des réunions de ce comité, seront présentés les risques d'écart aux prévisions des dépenses et recettes publiques sous-jacentes à LFI et les éventuelles mesures correctives envisagées. Ce format innovant permettra de mobiliser les gestionnaires de la dépense publique et de partager en cours d'année les données d'exécution budgétaire avec les parlementaires.

→ Informer sur les risques ex ante

L'information aux parlementaires sera renforcée au moment du dépôt du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, notamment *via* un **focus au sein du Rapport économique, social et financier (RESF)**, quantifiant l'incertitude entourant les prévisions de solde public.

→ Systématiser le retour d'expérience ex post sur les écarts d'exécution

Un Trésor-éco expliquant *a posteriori* les écarts de prévisions macroéconomique et de **finances publiques et leur source** sera publié tous les ans et remis aux parlementaires dans le cadre des débats sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion de l'année écoulée.

Axe 2 : Transparence et redevabilité

→ Renforcer la mobilisation du Haut conseil des finances publiques

Le Gouvernement s'engage à ce que le **Haut conseil des finances publiques soit systématiquement saisi**, à la fois sur les prévisions macroéconomiques et sur celles relatives aux finances publiques, dans le cadre du rapport d'avancement annuel (RAA) résultant du suivi de la trajectoire du plan budgétaire et structurel de moyen terme (PSMT)².

→ Mener un travail méthodologique sur la définition d'une « trajectoire à politique inchangée »

Un document méthodologique sera publié par les administrations de Bercy afin de proposer une **définition de l'« évolution tendancielle » des dépenses et recettes publiques**, et transmis au HCFP pour échanges techniques et convergence méthodologique. Sa déclinaison dans la quantification de l'effort de redressement prévu pour 2026 sera intégrée dans la saisine sur les textes financiers du HCFP, pour que ce dernier puisse en porter une appréciation éclairée.

→ Créer un « cercle des prévisionnistes »

Un **cercle des prévisionnistes de finances publiques** (membres académiques et institutionnels du comité scientifique et leurs institutions de rattachement – IPP, OFCE, Banque de France, Insee, OCDE, Rexecode – le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale ainsi qu'un représentant du secrétariat permanent du HCFP) sera créé sur le modèle de l'Observatoire Français des Comptes Nationaux (OFCN) qui existe déjà pour les prévisions macroéconomiques. Il se réunira au printemps pour revenir sur l'exécution (présentation des principaux résultats qui seront mobilisés dans l'exercice de *post-mortem*) et à l'été pour discuter des hypothèses de prévision mobilisées en vue du PLF.

→ Créer une mission associant la Cour des comptes et France Stratégie sur les perspectives à long terme des finances publiques

En lien avec les grandes tendances à l'œuvre (vieillesse de la population, baisse de la productivité, transition écologique, impacts de l'intelligence artificielle, besoins dans la défense, etc.), cette mission pourra proposer en 2026 un **portrait des finances publiques de la France à horizon 2050**, afin d'anticiper les défis structurels auxquels nous devons faire face dans les vingt-cinq prochaines années et mieux s'y préparer.

² Cette saisine n'est juridiquement demandée par les nouvelles règles budgétaires européennes qu'à compter de 2032, et uniquement sur le volet macroéconomique des prévisions.

→ **Publier les données en libre accès**

Une **base de données en série longue sur les prévisions de finances publiques** sera constituée, à partir des prévisions sous-jacentes aux PLF déposés au Parlement. Les **situations mensuelles budgétaires et les situations mensuelles de recettes passées** seront également rendues disponibles en libre accès au format Excel.

Axe 3 : Renforcement et amélioration continue des outils et des méthodes de prévision

→ **Lancer une mission d’audit pour mieux comprendre le comportement des entreprises dans le dépôt des demandes de remboursement de TVA**

Une **mission d’audit sera lancée** afin d’apprécier les comportements de dépôt, d’analyse, de traitement et d’acceptation ou de rejet des demandes de remboursement de crédits de TVA, face aux changements de pratiques observés depuis deux ans.

→ **Améliorer les données disponibles pour la prévision de certains impôts ou dépenses publiques**

- Une concertation sera lancée auprès des grandes entreprises soumises au « cinquième acompte » de l’impôt sur les sociétés afin d’**améliorer la prévisibilité du bénéfice fiscal de l’année en cours**, par exemple au moment du versement des acomptes de septembre et décembre (« cinquième acompte »). En effet, dans la mesure où il est censé refléter la quasi-totalité de l’impôt dû au titre de l’exercice pour des entreprises représentant une part importante des recettes de l’impôt sur les sociétés, le cinquième acompte est très volatil, ce qui est susceptible d’affecter le suivi de l’exécution budgétaire en fin d’année.
- Par ailleurs, un travail sera engagé pour **mieux exploiter et valoriser les données budgétaires et comptables des établissements de santé**, et améliorer ainsi le suivi infra-annuel de l’exécution de la dépense hospitalière.
- Enfin, **les remontées comptables des dépenses locales de fonctionnement et d’investissement seront mieux exploitées** pour améliorer le suivi de l’exécution en cours d’année, détecter des écarts en recettes et dépenses et ajuster en temps utile la prévision.

Contacts presse

Cabinet d'Éric Lombard

presse.mefsin@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 41 20

Cabinet d'Amélie de Montchalin

presse.mcp@cabinets.finances.gouv.fr

01 53 18 45 37