

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

1 7 ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition de M. Pierre MOSCOVICI, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906) et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (n° 1907)2
- Présence en réunion23

Mardi

14 octobre 2025

Séance de 10 heures 30

Compte rendu n° 003

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission auditionne M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques sur l'avis du Haut Conseil relatif au projet de loi de finances pour 2026 (n° 1906) et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026 (n° 1907)

M. le président Éric Coquerel. Nous recevons M. Pierre Moscovici, en sa qualité de président du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), afin qu'il nous présente l'avis rendu par le Haut Conseil sur les projets de loi de finances (PLF) et de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2026, rendus publics ce matin même.

Le Haut Conseil relève en particulier dans son avis que « de nombreuses modifications aux mesures annoncées en saisine ont d'ores et déjà été évoquées dans les discussions politiques », sans avoir été communiquées au Haut Conseil. J'ajoute que je trouve fort surprenant que nous ayons connaissance du texte projet de loi de finances par la presse. C'est un problème que les commissaires aux finances soient les derniers informés ! La ministre du budget, Mme de Montchalin, indique que cela ne provient pas de Bercy, mais cela n'enlève rien au problème.

M. Pierre Moscovici, président du Haut Conseil des finances publiques. Je présenterai les principales conclusions de l'avis relatif au PLF et au PLFSS pour l'année 2026, que nous avons transmis jeudi dernier au gouvernement. La publication de l'avis du Haut Conseil coïncidera avec sa transmission au Parlement, en fin de matinée, à l'issue du Conseil des ministres. Précisons que ce n'est pas non plus du Haut Conseil que provient la communication du PLF.

C'est la dernière fois que je présente un avis sur un projet de loi de finances. J'ai été très heureux de le faire pendant cinq ans. Je termine en apothéose, car, étant donné le contexte particulier, l'avis est également particulier. Le Haut Conseil a été saisi le 2 octobre des prévisions macroéconomiques et de finances publiques des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Cette saisine est intervenue juste dans les temps pour qu'un budget soit déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et examiné dans les délais prévus par la Constitution – en théorie, vous auriez dû être saisis hier.

Or, quatre jours après la saisine, la démission du gouvernement a créé une incertitude majeure quant au devenir des textes soumis au Haut Conseil – allaient-ils être examinés tels quels, remplacés par d'autres textes, ou simplement retirés ? Au regard des discussions entre les forces politiques et de certaines déclarations, il semble très hypothétique que les mesures sous-tendant ces prévisions soient mises en œuvre en l'état, alors que des modifications substantielles au PLF et au PLFSS ont déjà été évoquées.

Cela rend l'avis du HCFP spéculatif dès sa publication, ce qui est inédit. C'est symptomatique du fonctionnement actuel de nos institutions, qui est mis à mal par la crise politique. Le projet de budget discuté par votre assemblée risque de différer assez fortement de la copie soumise au HCFP, ce qui ferait du présent avis un exercice à blanc.

Rappelons que la consultation du HCFP n'est pas qu'une étape formelle. Il n'est pas possible de se dispenser de son avis. Le Haut Conseil n'est pas là par hasard. Nous – j'étais alors ministre de l'économie et des finances – avons créé cet organisme indépendant en 2012, en réponse à la crise des dettes souveraines. Nous avons alors jugé, avec nos partenaires européens, qu'il était essentiel que dans chaque pays une instance budgétaire indépendante rende un avis objectif et neutre sur les trajectoires de finances publiques – c'est une telle

instance qui avait fait cruellement défaut à la Grèce en 2008. Elle sert en outre de corde de rappel, en cas de déviation des trajectoires.

La situation était inédite, puisque le Haut Conseil n'a pu commencer d'examiner le texte que le 6 octobre. Toutefois, le Haut Conseil a tenu à prendre ses responsabilités, à jouer le rôle institutionnel qui lui est confié par les articles 61 et 62 de la Lolf (loi organique relative aux lois de finances), afin d'éviter que le PLF et le PLFSS soient entachés d'un risque d'inconstitutionnalité. De fait, les avis du HCFP sont obligatoires et indispensables. Après un bref débat, nous avons décidé de permettre à la procédure institutionnelle de se dérouler régulièrement. Le mieux pour notre pays est que le PLF soit adopté par le Conseil des ministres – ce sera le cas dans quelques minutes – et qu'il soit déposé et débattu dans les temps par le Parlement. Le 9 octobre, nous avons transmis notre avis sur les deux textes au gouvernement. Nous avons donc respecté impeccablement le délai d'une semaine imparti par la loi organique.

L'avis du Haut Conseil est rendu sur la seule base de la copie qui lui a été soumise. Nous n'avons cependant pas ignoré le contexte et nous avons souligné les difficultés méthodologiques, les aléas et incertitudes qui entourent cet exercice.

Précisons que, pour que l'avis du Haut Conseil soit valide, il faut que le texte adopté par le Conseil des ministres soit bien celui qui nous a été transmis. C'est le cas – du moins, je n'ai pas de raison d'en douter.

J'en viens au contenu de l'avis. Après deux années noires, 2025 marquerait une toute première étape, assez limitée mais réelle, de redressement des comptes publics. C'est une bonne nouvelle, dans ce contexte dégradé : les prévisions économiques et de finances publiques pour 2025 sont crédibles, selon le Haut Conseil. C'est du solide. Même s'il reste des aléas d'ici à la fin de l'année, les prévisions actualisées nous semblent équilibrées.

De manière réaliste, le gouvernement table sur une croissance de 0,7 % en 2025, soit un niveau inchangé par rapport à avril 2025. Au regard de l'acquis de croissance en 2025, qui était de 0,6 % au deuxième semestre, l'atteinte de la cible de 0,7 % semble crédible. Si le surcroît d'incertitudes lié à la situation politique peut être préoccupant pour la suite, en 2026, il ne semble pas remettre en cause la croissance annuelle pour 2025.

En matière de prévision d'inflation, le scénario soumis au Haut Conseil anticipe une hausse des prix de 1,1 % en 2025. Cette prévision a été revue à la baisse de 0,3 point depuis celle d'avril, du fait de la baisse des prix du pétrole et de l'appréciation de l'euro ; elle nous semble plausible.

Les prévisions de finances publiques – celles des recettes, des dépenses et du solde public – sont également crédibles pour le HCFP. Comme toujours, des aléas demeurent, mais les estimations sont cohérentes avec le scénario économique et les informations disponibles.

En 2025, d'après le gouvernement, les prélèvements obligatoires augmenteraient de 4,1 %. Cette prévision est en hausse de 2 milliards d'euros par rapport à avril, ce qui semble réaliste au Haut Conseil. En effet, s'il existe des aléas significatifs pour les mois à venir, ceux-ci vont dans les deux sens, en particulier pour l'impôt sur le revenu (IR), l'impôt sur les sociétés (IS) et la nouvelle contribution différentielle sur les hauts revenus (CDHR).

Le gouvernement anticipe une progression de 2,7 % des dépenses publiques en valeur ; de 1,2 % en volume. Cette prévision actualisée semble vraisemblable. La prévision de dépenses

pour 2025 a été, comme celle de prélèvements obligatoires, légèrement revue à la hausse, avec 3 milliards d'euros supplémentaires depuis avril. D'un côté, les dépenses de la sphère sociale devraient être un peu plus élevées que prévu, notamment compte tenu de la situation financière très dégradée des hôpitaux. De l'autre, les administrations locales connaissent un ralentissement de leurs dépenses d'investissement plus marqué qu'attendu dans les prévisions antérieures.

Au total, le scénario présenté, celui d'un déficit à 5,4 % en 2025, inchangé depuis avril dernier, semble crédible. La réduction du déficit structurel atteindrait ainsi 0,7 point de PIB, ce qui est important.

J'appelle toutefois votre attention sur le fait que l'effort structurel, de plus de 24 milliards d'euros, proviendrait intégralement de la hausse des prélèvements obligatoires. L'effort en dépense serait nul. Ce n'est pas exactement ce qui vous a été présenté il y a quelques mois, dans les projets de budget de M. Barnier puis de M. Bayrou. Cela traduit une fois de plus l'incapacité, jusqu'à présent, à agir de manière résolue sur le niveau et la qualité de nos dépenses, qui restent à un niveau très élevé.

En résumé, pour 2025, les prévisions économiques et budgétaires du gouvernement sont crédibles, selon le Haut Conseil. Elles marquent un tout début de redressement des comptes publics. C'est un premier pas, encore limité, mais qu'il faut souligner. Là est l'élément solide, robuste, de cet avis.

Venons-en au scénario macroéconomique pour 2026 – vous constaterez une sorte de dégradé dans mon propos. Le Haut Conseil considère que celui-ci repose sur des hypothèses optimistes. Cela peut paraître paradoxal, parce que les chiffres ne sont pas très différents de ceux des prévisionnistes. Toutefois, nos remarques ne portent pas tant sur le chiffre de la croissance lui-même, que sur la cohérence interne du scénario, qui nous paraît reposer sur un pari très favorable : celui d'une croissance plus vigoureuse en 2026 qu'en 2025, malgré un ajustement budgétaire plus important en 2026 qu'en 2025.

L'hypothèse de croissance retenue pour 2026, de 1 % en volume, n'est qu'un peu au-dessus de celle des autres prévisionnistes – en septembre, leur consensus était de 0,9 %. C'était aussi le chiffre de la Banque de France. Toutefois, le gouvernement retient un scénario de budget plus restrictif que les autres prévisionnistes. L'effet de frein sur l'activité à court terme devrait donc être plus marqué, à cause du net ralentissement prévu de la dépense publique l'an prochain, des hausses des prélèvements et des gels de revalorisations. En théorie, cela devrait se traduire par une estimation de croissance plus faible que le consensus des prévisionnistes, qui n'intègre pas un ajustement budgétaire aussi important. En contrepartie de ce frein budgétaire, le scénario dont nous avons été saisis table sur une reprise de la demande intérieure privée, dont l'ampleur nous paraît volontariste. C'est *En attendant Godot* : depuis des années, on nous annonce que la consommation va repartir, or nous constatons l'importance de l'épargne et des comportements de précaution, puissants dans une période d'incertitudes comme celle-ci.

Ce volontarisme est particulièrement net pour l'investissement des entreprises, qui rebondirait de plus de 2 % en 2026, dans la prévision du PLF, contre au mieux 1 % chez les autres prévisionnistes. C'est aussi le cas, dans une moindre mesure, pour la consommation des ménages, qui rebondirait de 0,9 point, malgré l'absence de gain de pouvoir d'achat. Cela suppose une baisse du taux d'épargne – celle-ci serait possible, au vu des niveaux records atteints récemment par ce taux, mais nous risquons d'être déçus par l'ampleur de cette baisse, surtout au vu de l'instabilité politique actuelle. En outre, il n'y a pas de stimulus à attendre du commerce extérieur ; la guerre tarifaire et l'appréciation de l'euro vont limiter le rebond des

exportations l'an prochain. La contribution du commerce extérieur à la croissance serait donc à peu près neutre.

Au total, le Haut Conseil estime que ce scénario macroéconomique pour 2026, qui associe un ajustement budgétaire marqué et une accélération de l'activité, est plutôt volontariste. Il n'est pas impossible, même s'il repose sur une hypothèse favorable. L'hypothèse de croissance économique était de 1,2 % en avril dernier ; elle a été abaissée à 1 %. Elle diverge moins du consensus que lors de l'exercice passé – pour le grand cru 2024, le consensus concernant la croissance était de 0,8 %, mais la prévision de 1,4 %. Le Haut Conseil avait été très sympa, à l'époque.

Enfin, la prévision d'inflation pour 2026, de 1,3 %, est plausible, et celle de masse salariale, de 2,3 %, est un peu élevée, comme celle de la croissance. Si les ajustements se révélaient moins forts que prévu, notre raisonnement concernant la croissance serait légèrement différent – de fait, notre critique porte sur la cohérence entre l'effort et la croissance prévus.

Le Haut Conseil s'est ensuite penché sur le scénario de finances publiques pour 2026, qui est plus hypothétique, plus spéculatif – intéressant, mais à confirmer, comme on dit.

Le scénario du gouvernement prévoit une baisse du déficit public à 4,7 % du PIB l'an prochain. Ce serait une baisse notable de 0,7 point de PIB par rapport à 2025. Ce scénario correspondrait, s'il était mis en œuvre, à une deuxième étape de réduction du déficit, importante, après la première marche de 2025.

Certes, le Premier ministre a annoncé un nouvel objectif moins ambitieux, celui d'un déficit inférieur à 5 % en 2026, mais ce chiffre n'a pas été intégré à la copie qui vous a été transmise. Nous n'avons pu l'expertiser, car nous ne pouvons rendre notre avis que sur les données figurant dans le projet de loi de finances qui nous a été transmis, le même que celui qui sera déposé à l'Assemblée.

En se fondant sur l'hypothèse de 4,7 % de déficit, le Haut Conseil émet une première réserve au regard du caractère un peu volontariste des hypothèses économiques qui sous-tendent ces prévisions. Cependant, la prévision de croissance dite spontanée des prélèvements obligatoires nous semble globalement acceptable, en étant légèrement prudente par rapport aux hypothèses économiques.

Le Haut Conseil a en revanche des interrogations fortes sur les mesures d'économies en dépenses ou les recettes nouvelles contenues dans le projet qui lui a été présenté.

À n'en pas douter, des mesures d'économies substantielles sur la dépense figurent dans le projet qui nous a été soumis : une année blanche sur les prestations sociales et les salaires publics ; une baisse des crédits ministériels hors défense, tandis que ceux consacrés à la défense progresseraient fortement ; un resserrement marqué des transferts de l'État vers les collectivités locales ; un paquet d'économies très significatif sur l'assurance maladie, avec notamment la hausse des franchises et la participation des assurés – un niveau d'Ondam (Objectif national de dépenses d'assurance maladie) record depuis vingt-cinq ou trente ans. Au total, cela représenterait une économie de l'ordre de 17 milliards d'euros sur la dépense publique, par rapport à un scénario stabilisant le poids de la dépense dans le PIB.

Le projet comprend aussi une hausse notable des prélèvements obligatoires en 2026 : près de 14 milliards d'euros nets en plus, avec le gel du barème de l'IR, une nouvelle économie

sur les allègements généraux, des mesures sur les niches fiscales et sociales, la reconduction pour moitié de la surtaxe d'IS, la prolongation de la contribution différentielle sur les hauts revenus et une taxe sur les holdings. Le projet inclut aussi une reprise de la baisse de la CVAE (cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises) et une mesure en faveur du pouvoir d'achat qui n'a pas été spécifiée au Haut Conseil, dont l'impact devrait être limité mais pas négatif pour le déficit.

Le quantum de mesures incluses dans ce projet est donc substantiel. Toutefois, le Haut Conseil est obligé d'émettre de sérieux doutes quant à leur réalisation.

D'abord, même dans l'hypothèse, désormais très théorique, où l'ensemble des mesures présentées seraient adoptées et mises en œuvre, les cibles visées resteraient ambitieuses. Les mesures en recettes ont un rendement qu'il est parfois difficile au Haut Conseil de confirmer, par exemple, le gain prévu de 1,5 milliard d'euros grâce au nouveau projet de loi de lutte contre la fraude. Du côté des dépenses, l'évolution prévue est de 0,2 % en volume et de 1,7 % en valeur. Ce n'est pas inédit mais c'est faible en perspective historique. Tenir cet objectif supposerait non seulement que l'ensemble des économies soient réalisées, mais aussi une grande vigilance en gestion.

Surtout, les annonces publiques et les discussions récentes suggèrent qu'une pleine mise en œuvre des mesures évoquées est peu probable – pour manier l'euphémisme. En outre, des mesures nouvelles, qui ne figurent pas dans le projet de texte dont nous avons été saisis, sont susceptibles de remettre fortement en cause le scénario présenté ici. Ce serait bien sûr le cas avec une suspension de la réforme des retraites.

Au total, le Haut Conseil estime donc que la prévision de solde public pour 2026 qui lui est soumise est fragilisée par un scénario macroéconomique volontariste et, surtout, par le risque de sous-réalisation, voire l'absence de réalisation, de tout ou partie des mesures de recettes et d'économies affichées.

Alors que le projet de loi transmis par le gouvernement est susceptible d'être profondément remanié – et pas seulement dans la discussion parlementaire –, il me semble important de rappeler quelques messages essentiels à l'ensemble des décideurs politiques.

Le Haut Conseil a pour mission de s'assurer de la cohérence de la trajectoire budgétaire avec les engagements que nous nous sommes nous-mêmes fixés et que nous avons pris vis-à-vis de nos partenaires européens.

Nous en avons déjà dévié plusieurs fois et nous avons désormais repoussé l'atteinte des 3 % de déficit à 2029. Le Haut Conseil avait d'ailleurs identifié en avril un « écart important » entre les orientations pluriannuelles de la loi de programmation des finances publiques et les résultats d'exécution, ce qui nous avait amenés à déclencher le mécanisme de correction pour respecter la trajectoire fixée.

Or, pour rétablir nos finances publiques, pour atteindre l'objectif de 3 % en 2029, il est à mes yeux pleinement nécessaire de reprendre le contrôle de nos finances publiques et de freiner l'envolée de la dette. Le chiffre de 3 % ne sort pas uniquement d'un traité. Il représente arithmétiquement le niveau où la dette commence à se résorber. Or, pour l'instant cela ne surviendra qu'en 2029. Plus nous repoussons l'atteinte de cette cible, plus la dette augmente. C'est un choix collectif : pouvons-nous vivre avec 120 ou 130 % de dette publique ? Il nous faut un effort continu, dans la durée, de redressement de nos finances publiques. L'année 2025

n'est qu'une toute première étape et elle a été atteinte grâce à 24 milliards d'euros de hausses de prélèvements obligatoires.

Dans le scénario soumis par le gouvernement, l'année 2026 serait une deuxième marche importante, avec plus de 30 milliards d'euros d'effort structurel, soit 1 point de PIB, dont 17 milliards d'euros en dépenses et 14 milliards d'euros en recettes additionnelles.

Pourtant, même avec un tel effort, la dette continuerait à croître de façon très préoccupante. Elle augmenterait de plus de 2,5 points de PIB en 2025 et encore de 2 points en 2026, pour atteindre presque 118 points de PIB. Cette dynamique singularise la France de ses partenaires. Je ne dis pas que c'est insoutenable, mais que nous divergeons fortement des autres.

La charge d'intérêts augmenterait de plus de 13 milliards d'euros entre 2024 et 2026. Elle atteindrait ainsi 74 milliards d'euros et progresserait rapidement en part de PIB, de plus de 0,3 point de PIB en deux ans. Je rappelle que cette charge de la dette n'était que de 35 milliards d'euros en 2021. Cela signifie que, dans le meilleur des cas, elle aura plus que doublé en cinq ans et tangenterait le niveau du budget de l'éducation nationale – quand la charge d'intérêts était de 35 milliards d'euros, elle était à peu près équivalente au budget du ministère du logement. Elle s'approche désormais allègrement du premier budget de la nation.

Même dans ce scénario, qui reste très théorique, notamment pour 2026, il nous resterait beaucoup de chemin à faire pour ramener notre déficit sous les 3 % et parvenir enfin à maîtriser notre endettement et la charge de la dette. Dans ce scénario, nous ne reviendrions en effet que partiellement en 2026 sur la trajectoire pluriannuelle de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques (LPFP). Nous serions toujours 1,1 point de PIB au-dessus de la trajectoire que nous nous étions alors fixés.

Je note d'ailleurs qu'il existe une dissonance persistante entre la trajectoire et les dispositions de la LPFP, adoptée en décembre 2023, et les documents transmis par la France aux institutions européennes – le PSMT (plan budgétaire et structurel à moyen terme), qui résulte de la modernisation des règles budgétaires européennes en avril 2024. En tant que président du Haut Conseil, je suis obligé de remarquer – même si cela n'a pas beaucoup de sens concrètement – qu'il faut désormais réfléchir à une révision de la loi organique pour mieux articuler ces deux documents et traduire en droit français les nouvelles règles européennes – la majorité de nos partenaires européens ont déjà engagé ou achevé ce travail –, mais aussi pour renforcer le mandat et les conditions d'exercice du Haut Conseil, comme je l'ai souvent évoqué.

Le Haut Conseil est pour le Parlement et la commission des finances, en particulier, un partenaire et, d'une certaine façon, un allié. Nous travaillons pour vous, pour éclairer vos débats. C'est comme cela que j'ai vécu ma présidence. Plus nos missions et moyens se rapprocheront de celles de nos équivalents dans les autres pays européens – actuellement, ils sont encore d'un niveau très inférieur –, plus nous serons utiles, notamment concernant la soutenabilité de la dette. J'ai déjà formulé plusieurs propositions à cet égard.

Je m'exprime devant vous avec gravité. Je ne peux que réitérer les messages déjà maintes fois répétés en tant que Premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques.

Il est indispensable que la France reprenne le contrôle de ses finances publiques. On ne fait pas de bonnes politiques publiques sans finances publiques saines. Nous sommes le troisième pays le plus endetté de la zone euro, derrière la Grèce et l'Italie. Nous empruntons

désormais à des taux supérieurs à l'Espagne et égaux à ceux de l'Italie, alors qu'en juin 2024, par exemple, l'écart avec ce pays était de 80 points de base, en notre faveur. Ce n'est pas une situation à la hauteur de notre pays.

Tel un nœud coulant, cette situation réduit progressivement nos marges de manœuvre budgétaires pour faire face à un potentiel choc conjoncturel. Elle met en danger notre capacité à préserver notre cohésion sociale. Surtout, elle nous empêche d'investir davantage dans les services publics, la transition écologique et la transition numérique, alors que l'intensification de la concurrence internationale rend cela plus nécessaire que jamais. Nous endetter c'est nous paupériser et nous interdire de préparer l'avenir.

Nous avons l'ardente obligation de mettre fin à cette période d'incertitudes et d'adopter un budget qui réduise notre déficit public et replace la dette sur une trajectoire descendante. Quel que soit le résultat des discussions politiques et les amendements que le gouvernement, vous-même et les sénateurs souhaiteront apporter au projet de loi de finances, le Haut Conseil, plus que jamais, appelle à la plus grande vigilance sur la soutenabilité à moyen terme des finances publiques.

Je vous remercie de votre attention et me tiens à votre disposition pour répondre à vos questions. J'en profite pour remercier les équipes du Haut Conseil qui, alors qu'elles sont d'un pluralisme remarquable, créent toujours du consensus. Elles réussissent à travailler dans des délais invraisemblables, grâce au concours d'un secrétariat réduit mais brillant.

M. le président Éric Coquerel. Nous commençons donc la discussion budgétaire et nous disposerons de soixante-dix jours, même si nos marges de temps ont été réduites à zéro puisque le PLF nous a été transmis plus tardivement que les années précédentes.

Par ailleurs, j'ai demandé au ministre chargé des relations avec le Parlement quelle était la doctrine, au cas où le PLFSS ne serait pas adopté au bout de cinquante jours. Il m'a confirmé que dans ce cas-là, le texte initial du PLFSS serait adopté par voie d'ordonnance.

Ma première question porte sur l'évolution tendancielle des dépenses. Pour 2026, vous estimez la réduction du déficit structurel à 0,8 point de PIB, soit 30 milliards d'euros, dont environ 17 milliards d'euros en dépenses et près de 14 milliards d'euros en recettes. Si l'effort semble moindre que celui annoncé par M. Bayrou, c'est notamment parce que la présentation a changé. En effet, la méthode de calcul de M. Bayrou, comme celle de M. Barnier – c'était à l'époque une nouveauté – impliquait de prendre en compte non seulement les chiffres bruts, mais aussi l'évolution tendancielle des dépenses, pour comparer le budget de deux années consécutives. Si l'on suit cette méthode, la réduction prévue pour 2026 n'est pas de 17 milliards d'euros, mais de 27 milliards environ.

Quel est l'avis de la Cour des comptes concernant les méthodes d'estimation de l'évolution des budgets ? Pour ma part, je considère que le taux d'évolution tendancielle des dépenses n'est pas un mauvais outil, car il montre quel budget serait nécessaire pour répondre aux mêmes besoins. Pouvez-vous nous confirmer, en tout cas, que M. Lecornu a bien changé de mode de calcul, par rapport à M. Bayrou ?

Ma deuxième question porte sur les incertitudes et les fragilités du projet de budget. Le Haut Conseil souligne ce qu'il appelle poliment son « volontarisme » et le « caractère hypothétique » de ses grands équilibres. Comme l'an dernier, il semble que le gouvernement surestime la contribution de la demande intérieure, c'est-à-dire la demande des entreprises et la

consommation des ménages. Vous soulignez à quel point une incertitude pèse à cet égard. Je note moi-même, avec l'Insee, que la confiance des ménages et le climat des affaires se sont dégradés depuis la dissolution d'il y a un an. L'Insee va jusqu'à estimer que cela pourrait représenter jusqu'à - 0,25 % de croissance. Dans quelle mesure pensez-vous que la contribution de la demande intérieure à la croissance – ménages et entreprises – est surestimée ?

J'en viens à la nature des mesures d'austérité et à leur impact sur la croissance. Le Haut Conseil note, même s'il ne le dit pas dans ces termes, que les principales mesures d'économies budgétaires porteront sur l'ensemble des ménages – année blanche, franchise d'assurance maladie, baisse des budgets de l'État et baisse des budgets des collectivités territoriales. Par ailleurs, le Haut Conseil relève que le PLF pour 2026 « retient une orientation plus restrictive des finances publiques, qui pèserait donc davantage à court terme sur l'activité », ce qui conduirait à un risque récessif. Ne craignez-vous pas que cette politique abîme encore davantage l'activité en continuant à dégrader la consommation populaire et la demande des entreprises, donc les rentrées fiscales et celles des cotisations ?

M. Pierre Moscovici. Vous pointez une différence d'approche par rapport à ce que faisaient les gouvernements précédents, de Michel Barnier et de François Bayrou. La Cour des comptes et le Haut Conseil n'ont jamais raisonné, pour leur part, en tendanciel. Nous avons toujours utilisé une méthode usuelle et reconnue, qui est celle de l'effort structurel par rapport à l'année précédente – c'est cette approche qui est en vigueur au niveau européen. Il ne faut donc pas comparer le chiffre de 30 milliards d'euros que nous évoquons avec celui, antérieur, de 44 milliards, ni les montants concernant l'évolution des dépenses avec ceux évoqués dans les copies précédentes. On peut trouver que le tendanciel est intéressant, mais la Cour des comptes et le Haut Conseil se fondent sur les méthodes de calcul usuelles.

Il y avait implicitement une dégradation du déficit structurel dans le tendanciel retenu par M. Bayrou, puisque l'évolution des dépenses devait être supérieure à la croissance potentielle. Son projet de budget conduisait à 4,6 % de déficit, contre 4,7 % dans le PLF qui vous est soumis. Ce qui compte, c'est la trajectoire, le point où nous sommes par rapport au PSMT transmis à Bruxelles, mais nous savons aussi que les 4,7 % prévus se sont transformés, quelque part, en 5 % avant même que commence la discussion budgétaire. Le texte qui vous est transmis sera nécessairement soumis à des modifications.

Monsieur le président, vous vous exprimez dans un langage qui est le vôtre, et que je comprends très bien, au sujet de l'austérité et de la consommation populaire. Le Haut Conseil raisonne un peu différemment : nous sommes une institution tout de même technique, qui s'intéresse à la consolidation budgétaire et à son impact sur la croissance en 2026. Dans le scénario économique qui nous a été présenté, l'ajustement budgétaire envisagé pèserait à hauteur de 0,4 point de PIB sur la croissance de 2026, soit moitié moins que l'ajustement lui-même. L'impact serait assez faible par rapport aux effets usuels d'un ajustement budgétaire, ce que l'administration justifie par la composition de l'ajustement, en partie ciblé vers des ménages relativement aisés ou de grandes entreprises. C'est un argument qui n'est pas inaudible mais, même en prenant en compte cet effet lié à la composition, nous estimons que l'ajustement envisagé en 2026 devrait peser un peu plus sur la croissance. Par ailleurs, celle-ci devrait être affectée par l'ajustement budgétaire déjà réalisé en 2025. Si l'on prend en considération la composition de l'ajustement budgétaire en 2026 et l'effet retardé de l'ajustement de 2025, l'effet de frein sur la croissance devrait être d'au moins 0,6 point de PIB, soit 0,2 point de plus que dans l'estimation qui nous a été présentée. Nous soulignons donc un risque d'incohérence interne – c'est ainsi que le Haut Conseil raisonne.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Ma première question concerne l'effet potentiellement récessif de l'augmentation des prélèvements obligatoires qui est prévue dans la copie du gouvernement. Vous paraît-il possible d'évaluer l'effet sur les investissements et la consommation ? Nous avons l'impression qu'il pourrait être sous-estimé.

J'en viens à l'histoire incroyable de la répartition de l'effort entre les dépenses et les recettes. On nous avait vendu il y a un an l'équilibre suivant : 70 % de réduction des dépenses et 30 % de hausse des recettes. Votre analyse, à l'époque, était que la réduction des dépenses représenterait simplement 30 % du total, et nous apprenons maintenant, grâce à vous, que cette part a en fait été nulle en 2025. Votre analyse pour 2026 est que l'effort en matière de recettes serait de 14 milliards d'euros et celui en matière de dépenses de 17 milliards. Cela sera-t-il vrai cette fois-ci, ou nous expliquera-t-on encore dans un an qu'il n'y a finalement eu que des recettes supplémentaires et aucune dépense en moins ? Peut-on croire ce qui nous est dit ? Est-ce réaliste ?

Vous venez de rappeler qu'il faut reprendre le contrôle de la dépense publique. Or j'ai le souvenir que des travaux de revue des dépenses ont été menés d'une façon très rigoureuse et assez systématique, notamment au moment des élections présidentielles. Voyez-vous dans la copie du gouvernement une mise en œuvre des recommandations formulées par la Cour des comptes ? Si c'est le cas, lesquelles ? À l'inverse, des recommandations qui vous paraîtraient particulièrement utiles et pertinentes, à la fois techniquement et politiquement, vous semblent-elles absentes ? En somme, existe-t-il des marges de manœuvre pour baisser les dépenses publiques qui auraient fait l'objet d'analyses d'organismes tels que la Cour des comptes, lesquelles analyses pourraient nourrir la réflexion des députés ?

M. Pierre Moscovici. L'effet de la hausse des prélèvements obligatoires est indéniable. Cette hausse freine le pouvoir d'achat et pèse un peu sur les entreprises, ce qui joue sur la croissance, mais la modération des dépenses le fait tout autant. La question qui se pose est celle de l'arbitrage entre ajustement budgétaire et croissance : il faut arriver à construire, entre les deux, quelque chose qui soit cohérent. Mais sur le plan des finances publiques, honnêtement, nous sommes non pas sur une ligne de crête mais face à une assez grande difficulté. Nous ne sommes pas sur le point de connaître une crise financière, nous ne verrons pas le FMI (Fonds monétaire international) à Paris, nous n'aurons pas de programme d'ajustement européen et nous ne sommes pas la Grèce. Je le dis aujourd'hui à ceux qui jouent les Cassandre, mais je ne peux pas garantir qu'au train où nous allons, s'il n'y a pas d'ajustement sérieux, nous puissions tout à fait éviter cela dans deux ou trois ans, notamment en lien avec les finances sociales.

J'ajoute que même sans crise, emprunter de tels montants et payer des emprunts aussi chers, avoir une charge de la dette qui ne cesse d'augmenter et va finir par dépasser les 100 milliards d'euros, c'est la paralysie garantie pour l'action publique dans un pays qui en a pourtant besoin. Je ne vois pas comment la France pourra assumer ses ambitions et faire face à ses besoins si elle laisse filer sa dette de la sorte. Je ne voudrais pas tomber dans des réflexions rétrospectives parce que c'est ma dernière année à ce poste, mais il était pour moi unimaginable lorsque j'étais commissaire européen, entre 2014 et 2019, que la dette publique française dépasse celle de l'Espagne, du Portugal ou de la Belgique, tout comme il était unimaginable que nos taux d'intérêt deviennent plus élevés que ceux de ces pays et de la Grèce, sur laquelle j'ai tant travaillé pendant sept ans, et il était invraisemblable aussi que nous soyons en la matière à égalité avec l'Italie. Mesurons bien ce qui est en train de se passer.

Je me souviens très bien d'être venu ici lors de la présentation du budget 2025 par le gouvernement Barnier et d'avoir dit, très benoîtement, que la proportion de 70 % d'économies et de 30 % de recettes supplémentaires qui était annoncée devait, en réalité, être inversée. On s'aperçoit que l'exécution est encore différente, puisque la totalité de l'effort a porté sur les prélèvements obligatoires et pas du tout sur les économies, ce qui traduit des choix culturels et collectifs sur lesquels je n'ai pas de commentaires à faire. Le projet de loi de finances que vous allez examiner évite ce biais. Le sentiment que j'ai est que, cette fois, on ne trouve pas dans le texte des bavures systématiques qui font passer des hausses d'impôt pour des économies. Dans ce qui vous a été transmis, je ne vois pas de fausse monnaie de cette nature. En revanche, je veux souligner deux points qui ne sont pas totalement négligeables.

Tout d'abord, les recettes paraissent plus incertaines que celles prévues pour 2025, et le rendement des mesures nouvelles envisagées semble fragile. Ces mesures, nombreuses, qui devraient représenter 14 milliards d'euros, ne sont pas toujours étayées dans les documents transmis au Haut Conseil, qui n'a pas vraiment les moyens, ni le temps, de contre-expertiser en détail les chiffrages mais qui questionne tout de même certaines hypothèses. J'ai déjà mentionné la lutte contre la fraude : on peut se demander si le 1,5 milliard d'euros comptabilisés, dans l'hypothèse de l'adoption d'une nouvelle loi, sont une mesure nouvelle. Par ailleurs, l'abandon d'autres mesures qui nous ont été présentées, comme la fiscalisation des salaires des étudiants, a été évoqué – et ce cas risque de ne pas être le seul. D'un point de vue endogène, si des économies substantielles sont prévues dans le PLF – gels, franchises, etc. –, on y trouve un peu moins d'économies structurelles. Sur ce plan, la Cour a fait des propositions, en effet. C'est son rôle, mais le gouvernement dispose. Je ne crois pas au gouvernement des juges ou des experts. Le gouvernement de la France repose sur les politiques : c'est dans le dialogue entre l'exécutif et le législatif que tout se joue, même si nous sommes une institution qu'on gagnerait parfois à écouter et même à entendre.

Le deuxième point, qui est le principal, est la fragilisation exogène. La copie qui nous a été présentée est impeccable à certains égards. On peut lui faire des reproches, mais elle n'est pas mal – elle est plus solide que la précédente. Son devenir réel est plus hypothétique. C'est un peu comme si on présentait une construction parfaite en sachant qu'elle ne sera pas vraiment mise en œuvre, en réalité. Vous avez là, si vous voulez, des plans d'architecte. Mais c'est vous qui êtes les bâtisseurs.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Jean-Philippe Tanguy (RN). Merci, à vous et à votre équipe, pour ce travail remarquable par sa clarté.

Comment expliquez-vous, à la lumière de la trajectoire des finances publiques et de la situation de notre pays, l'incapacité des gouvernements successifs et, visiblement, de l'État en tant que tel, à réduire les dépenses publiques en volume ? Lors des dialogues de Bercy, organisés par M. Attal il y a trois ans, nous avons commandé plus d'une dizaine de revues de dépenses, portant sur toutes les grandes politiques publiques. Ces revues ont été faites par les inspections compétentes, dont les rapports, publics, ont permis de dégager des économies possibles, accessibles, faciles et structurelles. Or aucune, ou presque, de ces revues de dépenses n'a été appliquée. Comment est-ce possible ? Ce n'est même pas une question politique. Comment expliquer, alors que tout est sur la table, qu'on ne parvienne pas à faire la moindre réforme structurelle et qu'à la place on propose encore des hausses d'impôts ?

Ce texte est vraiment le musée des horreurs de Bercy. Ce sont toujours les mêmes légendes urbaines qui reviennent, et les mêmes demandes de rabotage d'avantages fiscaux, pour pomper encore et toujours les classes moyennes, en particulier les classes moyennes supérieures. Tous les trucs qui traînent depuis des années ressortent. Mon seul *mea culpa*, au nom du groupe Rassemblement national, c'est que nous sous-estimons toujours la capacité de Bercy à faire les fonds de poche des Français. Tous les petits avantages qu'a encore la classe moyenne seront terminés ; il ne restera plus rien.

Votre avis comporte, page 16, une courbe très intéressante, qu'on établissait déjà lorsque vous étiez ministre de l'économie. Elle montre que la croissance spontanée des prélèvements obligatoires est inférieure, depuis trois ans, à ce qu'elle devrait être. Cela veut dire que l'effort fiscal demandé aux Français – aux ménages et aux petites entreprises – est trop important. On veut aujourd'hui encore augmenter des impôts, mais ce n'est plus possible, car ce sont toujours les mêmes qui paient. Ceux qui pourraient payer plus ne paient pas. Les classes moyennes supérieures et les classes moyennes tout court, ainsi que les petites entreprises, ne peuvent pas sortir un euro de plus – c'est la réalité.

Quel regard portez-vous sur la situation ? Pourquoi n'arrive-t-on pas à baisser la dépense et comment se fait-il qu'on se retrouve toujours à faire les poches des classes moyennes et des petites entreprises ?

M. Pierre Moscovici. Vous indiquez que ce n'est pas politique, mais je suis bien obligé de dire que si. Je quitterai mes fonctions, pour en prendre d'autres, au niveau européen, le 1^{er} janvier prochain. Je conclurai alors un cycle de plus de quarante années de vie publique en France, dont vingt dans la haute fonction publique et vingt autres en politique, y compris dans cette assemblée, où j'ai été élu trois fois. Je sais, d'expérience, qu'il est très compliqué pour l'administration de décider toute seule : je ne crois pas, je le redis, au gouvernement des juges et des experts. Nous avons besoin d'une commande et de choix clairs. Quand ces derniers n'ont pas été faits, l'administration ne peut pas décider seule. C'est la réalité, et en la matière c'est de choix collectifs, de préférences collectives qu'il s'agit.

J'ai quelques idées assez claires sur ces questions. La première est que la dette est l'ennemi de l'action publique. Un pays trop endetté est un pays qui s'étrangle, qui s'immobilise, qui se paralyse, qui devient incapable de faire face à ses obligations et d'assurer son avenir. C'est pourquoi il faut absolument réduire nos déficits, à un rythme modéré mais résolu, sans contradiction avec la croissance mais de manière à maîtriser les finances publiques. Autre idée simple, pour réduire les déficits, on peut agir sur la croissance, mais cela nécessite une action volontariste ; on peut aussi agir sur les recettes et les dépenses. À cet égard, je suis persuadé que la fiscalité est un instrument essentiel, que le débat dans ce domaine n'est jamais tabou au sein d'une démocratie, mais que l'essentiel de la réduction des déficits doit passer par des économies en matière de dépenses. On a eu trop tendance ces dernières années, en effet, à abandonner le débat sur les économies au profit du tout fiscal. Or je ne crois pas que ce soit pertinent. Il faut un partage entre les économies et la fiscalité ; c'est à vous de déterminer lequel, mais il est clair pour moi que les économies passent d'abord.

M. Daniel Labaronne (EPR). Merci pour votre travail de grande qualité pendant toutes ces années.

Je souligne deux points positifs qui figurent dans votre avis. D'abord, ce PLF porte le sceau de la sincérité. S'agissant de 2025, vous considérez que le scénario économique actualisé est réaliste et que les prévisions de recettes, de dépenses et donc de solde public sont crédibles.

En ce qui concerne 2026, vous estimez que le scénario économique repose sur des hypothèses optimistes, certes, mais qu'elles sont tempérées par celles relatives à l'élasticité des prélèvements, qui sont un peu prudentes. Vous trouvez également que les prévisions de croissance spontanée des prélèvements obligatoires sont globalement acceptables et que l'évolution prévue pour la dépense primaire nette est compatible avec nos engagements européens. Second point positif, vous soulignez qu'après une très forte dégradation des comptes publics les années précédentes, 2025 marque une toute première étape dans la réduction du déficit. Vous mettez l'accent, bien sûr, sur des points de vigilance, le déficit qui reste élevé et la dette publique, qui atteindrait près de 118 points de PIB en 2026.

Selon vous, quelle est la soutenabilité de notre dette publique ? Vous avez évoqué un effet boule de neige : pourriez-vous revenir sur ce point ? Par ailleurs, vous considérez que les hypothèses portant sur la demande privée sont optimistes. Certes, l'indicateur d'incertitude est très élevé, mais l'économie française montre des signes de résilience. J'en veux pour preuve la production de crédits à l'habitat, qui est de 12,5 milliards d'euros par mois, montant relativement élevé qui montre que les ménages investissent et que le secteur du bâtiment se porte un peu mieux. Enfin, quel est selon vous l'écart entre le PIB effectif et le PIB potentiel ? Vous indiquez que la croissance potentielle serait de l'ordre de 1,2 %. Quelles sont les perspectives de réduction de l'écart de production ?

M. Pierre Moscovici. J'ai également eu grand plaisir à travailler avec vous, monsieur Labaronne, y compris dans votre rôle de *watchdog*, de surveillant du budget de la Cour des comptes, que vous jouez avec une grande attention. Je vais néanmoins m'écarter un peu du vocabulaire que vous avez employé.

J'ai toujours répugné à utiliser la notion d'insincérité – je ne l'ai jamais employée contre un gouvernement, même quand nos finances publiques se dégradaient fortement, car cela supposerait une volonté de tromper. Or je ne crois pas qu'un gouvernement digne de ce nom puisse avoir une telle volonté. Nous porterions, en parlant d'insincérité, une accusation qui serait, d'une part, quasiment éthique et qui, d'autre part, aurait pour conséquence une déflagration, l'insincérité étant, à coup sûr, un motif d'inconstitutionnalité.

Parler de sincérité, par ailleurs, supposerait de valider complètement une démarche. J'incite à lire notre avis, qui est très clair : certains éléments, s'agissant de 2025, sont très robustes, très solides. C'est la première année, depuis 2023, et en réalité peut-être plus, de redressement de nos finances publiques – un redressement limité, mais réel, et il faut prolonger cette inflexion. De ce point de vue, il n'y a pas de gros doutes sur les chiffres. Pour ce qui est de 2026, il n'est pas encore temps de décerner des satisfecit. Je le redis, la copie est de qualité, mais je reprends la métaphore des plans d'architecte : il faudra voir ce qui se passe ensuite – on sait déjà qu'il y aura des modifications.

Les prévisions du PLF ne comportent pas d'irréalisme ou d'insincérité selon le Haut Conseil, mais nous faisons quand même une remarque lourde d'importance, qui fait que je ne veux pas me prononcer. Le Haut Conseil, que ce soit moi qui le préside, mon prédécesseur ou mon successeur, a une obligation de crédibilité. S'il disait que ce qu'on lui a soumis va se réaliser, il ne serait pas crédible. Cela tempère un peu l'enthousiasme dont vous pouvez, logiquement, faire preuve, mais je suis obligé de rester modéré ; vous comprendrez pourquoi et vous me le pardonnerez.

Quant à la soutenabilité de la dette publique, je continue de regretter qu'une des missions du Haut Conseil des finances publiques ne soit pas de travailler sur ce sujet. Je redis

devant vous qu'il faudra un jour que la loi organique soit modifiée pour que nous soyons capables de conduire des analyses de soutenabilité de la dette, qui vous seront utiles parce qu'elles permettront de regarder la situation de très près.

Notre dette est-elle soutenable ? Tant qu'on trouve de l'argent sur les marchés, elle l'est, mais sommes-nous crédibles ? C'est de moins en moins vrai compte tenu de ce qui se passe par rapport aux engagements pris à l'égard de nos partenaires et en raison du niveau des taux d'intérêt. Le niveau de la dette publique est-il compatible avec une ambition politique et une action publique suffisantes ? La réponse, pour moi, est très clairement négative. Notre soutenabilité s'affaiblit, notre crédibilité diminue et notre capacité d'action est menacée, voilà le message que je veux faire passer.

En ce qui concerne l'écart de production, le gouvernement dit que la croissance potentielle sera de 1,2 %. C'est acceptable, mais à condition que les réformes continuent, sur le plan structurel. L'écart de production est légèrement négatif en 2025, ce qui n'est pas choquant selon moi.

M. David Guiraud (LFI-NFP). Monsieur le président du Haut Conseil des finances publiques, je suis heureux de vous voir ce matin. Il paraît, en effet, que votre nom circulait parmi ceux des Premiers ministres potentiels. Comme les Premiers ministres durent en ce moment vingt-quatre heures, soit le temps d'une story sur Snapchat, il y aura sûrement d'autres occasions.

Vous êtes soumis à un cruel exercice, puisque vous devez vous prononcer sur le projet de loi de finances d'un gouvernement Lecornu imposé par le président de la République et tellement minoritaire à l'Assemblée nationale qu'il s'est déjà éjecté lui-même du cockpit une première fois, à la suite d'un simple tweet de Retailleau, et qui s'appuie sur le travail de l'éphémère mais non regretté Premier ministre François Bayrou, qui a gentiment été reconduit vers la sortie il y a peu de temps – le même sort pourrait arriver au gouvernement Lecornu 2 cette semaine. Nous examinons donc un budget qui n'a aucune base politique stable ou sérieuse. C'est du vent et il faudrait être complètement fracassé dans sa tête pour penser que tout cela va bien se terminer. Vous avez d'ailleurs eu la sagesse de le reconnaître, comme beaucoup d'autres, à demi-mot. Nos collègues macronistes, qui vivent dans un déni persistant, se sont malheureusement installés dans une galaxie bien éloignée de la nôtre.

On ne trouve dans ce texte que ce qui figurait déjà dans tous les budgets qui nous ont été soumis depuis des années : des réductions massives de crédits, partout, contre les services publics, contre les collectivités et contre les Français. Je pense notamment à l'augmentation des franchises médicales, qui va frapper durement ceux qui sont dans le besoin, tandis que des sommes colossales issues de l'argent des impôts que paient les Français sont massivement détournées pour alimenter les grands groupes et les plus grandes fortunes. S'agissant des plus riches et des milliardaires, l'effort prévu est risible. On passerait, en effet, de la taxe Zucman, dont les rentrées fiscales sont estimées à 20 milliards d'euros, à une très maigre taxe sur les holdings, dont le produit, selon votre rapport, serait de 1,3 milliard. La taxe Zucman a complètement été vidée de sa substance : ce que propose le gouvernement Lecornu ne s'appliquerait, par exemple, ni aux titres de participation, ni aux immeubles utilisés par les holdings, ni aux placements dans des PME. Des exonérations sont prévues de toutes parts. Avez-vous évalué les stratégies d'optimisation qui pourraient avoir lieu ? Quand on voit le nombre d'exonérations à la taxe Lecornu, un produit de 1,3 milliard d'euros semble même surévalué.

M. Pierre Moscovici. J'ai du mal à répondre à votre question, monsieur le député. La taxe Zucman n'a jamais figuré dans les projets soumis par le gouvernement. Il nous est donc difficile de faire une comparaison. Je note, en revanche, que le PLF et le PLFSS comportent des mesures de justice fiscale, portant sur les très hauts revenus : une taxe sur le patrimoine financier, censée rapporter 1 milliard d'euros, et la prolongation de la contribution différentielle sur les hauts revenus, qui représenterait 1,5 milliard d'euros en 2026. Par ailleurs, plusieurs mesures qui portent sur l'impôt sur le revenu ne concernent pas seulement les très riches, mais leur rendement viendrait en grande partie des hauts revenus – moins de la classe moyenne et assez peu des plus modestes. Je pense à la suppression de certaines niches fiscales, pour 3,3 milliards d'euros, comme la forfaitisation de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite pour frais professionnels, estimée à 1,1 milliard d'euros, qui ne pèsera davantage que sur les pensions les plus élevées, et le gel du barème de l'impôt sur le revenu. Tout cela reste largement hypothétique et, en effet, n'est pas du même ordre de grandeur que ce que vous évoquez, mais je ne me prononce en rien sur l'opportunité ou la qualité de telle ou telle proposition ou décision.

Mme Marie-Christine Dalloz (DR). Vous avez insisté sur la soutenabilité de la dette française, qui devrait passer de 113 à 118 points de PIB entre 2024 et 2026, tandis que les remboursements des intérêts augmenteraient de 13 milliards d'euros, pour s'établir à 74 milliards, ce qui est colossal.

Il serait dangereux de préconiser une réduction du déficit passant seulement par une hausse des recettes. Le niveau des prélèvements obligatoires devrait atteindre, en effet, 43,9 % du PIB en 2026, ce qui représenterait une hausse de plus de 13,7 milliards d'euros, mais vous soulignez une incertitude à cet égard. Pouvez-vous préciser à quel type d'incertitude vous pensez et quel périmètre cela concerne ?

Il est temps, bien sûr, de s'attacher à réduire la dépense publique, mais vous soulignez paradoxalement, dans votre rapport, qu'elle devrait connaître une progression plus soutenue en 2026 qu'au cours des deux années précédentes, pour des raisons que vous expliquez – la hausse serait de 6,7 milliards d'euros pour les dépenses militaires, de 5,7 milliards pour le prélèvement sur recettes au bénéfice de l'Union européenne et de 8,1 milliards pour la charge de la dette, qui ne va cesser d'augmenter compte tenu de l'évolution potentielle des taux. Afin de ne plus subir des évolutions tendanciennes – notion à laquelle je crois que vous avez une certaine allergie –, quel type de réformes structurelles pourriez-vous conseiller ? Par ailleurs, quel regard portez-vous sur une éventuelle suspension ou abrogation de la réforme des retraites ?

M. Pierre Moscovici. En 2026, les recettes paraissent plus incertaines que celles envisagées en 2025. L'administration semble avoir fourni des prévisions globalement acceptables s'agissant de l'évolution spontanée des principaux prélèvements. Contrairement à l'an dernier, les hypothèses de rendement de certains prélèvements – la TVA et les cotisations – sont presque prudentes. En revanche, le rendement des nouvelles mesures envisagées – 14 milliards en 2026 – paraît très fragile. Ces nombreuses mesures ne sont pas toujours documentées et l'évaluation de leur rendement est difficile. Il vous appartiendra d'examiner de près à quoi elles correspondent réellement et dans quelle mesure les rendements attendus sont justifiés.

Je regrette que le Haut Conseil n'ait ni le temps ni les moyens de produire une contre-expertise détaillée de ces chiffrages.

Pour répondre à votre deuxième question, je vous invite à prendre connaissance des nombreux rapports publiés par la Cour des comptes, notamment les trois contributions à la revue des dépenses qu'elle a consacrées l'an dernier à la sortie de crise, aux collectivités locales et à l'assurance maladie – vous y trouverez quelques pépites.

Quant à la réforme des retraites, il s'agit d'un débat éminemment politique, au sujet duquel je n'ai aucune appréciation à formuler. Une éventuelle suspension aurait nécessairement un impact sur le solde budgétaire, mais cet impact dépendrait des modalités retenues.

Je vous renvoie aux deux rapports de la Cour des comptes, effectués à la demande du Premier ministre François Bayrou ; ils ont montré que la réforme aura des effets financiers majeurs à moyen et à long terme. La Cour a calculé qu'elle aura un impact à hauteur de 10 milliards sur l'ensemble des régimes de retraite d'ici à 2030. Même si l'on décidait qu'elle n'était plus nécessaire, le besoin persisterait. Le déficit s'élève à 6,6 milliards ; il resterait au même niveau jusqu'en 2030, avant d'atteindre 15 milliards en 2035 et 30 milliards en 2045. Si 10 milliards venaient à manquer, cette trajectoire serait décalée. Il est donc nécessaire de traiter la question d'un développement soutenable des retraites dans une société vieillissante, où le ratio entre actifs et inactifs se dégrade.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Merci pour cet avis très documenté. Jusqu'à présent, nous vivions comme la grenouille de la fable : si elle est plongée dans une eau froide progressivement portée à ébullition, elle s'habitue à la température et finit ébouillantée, sauf si elle décide, dans un sursaut, de sortir de l'eau. Nous verrons au cours de cette semaine quelle issue sera choisie.

Des informations sur le budget nous sont parvenues par la presse, d'autres grâce à des « fuites » organisées ; notre commission est le témoin d'un affaissement dangereux de la démocratie. Nous avons enfin découvert la première partie d'un budget que l'on pourrait qualifier de pusillanime : une pincée de contributions exceptionnelles, une pincée de taxation de holdings et un gros prélèvement dans le saladier des surtaxes, celle relative à l'impôt sur les sociétés (IS), celle portant sur le fret maritime et celle résultant de l'application de la directive dite pilier 2 – concernant les entreprises multinationales dont les superprofits n'étaient précédemment pas taxés.

Comment porter une appréciation documentée quand des « incertitudes affect[a]nt le rendement net des mesures nouvelles, [...] et constituent un point de fragilité instable » ; et quand nous n'avons aucun élément d'appréciation de la partie du budget relative aux dépenses, en particulier du sort réservé aux collectivités locales qui sont un échelon essentiel des politiques publiques sociales et écologiques ?

À la page 21 de votre avis, vous dites vous-même : « Enfin, les informations disponibles sur la prévision de dépenses des organismes divers d'administrations locales (ODAL), qui représentent près de 15 % des dépenses locales, sont trop succinctes pour estimer leur cohérence. » Comment êtes-vous parvenu à porter une appréciation ?

M. Pierre Moscovici. Nous avons sérieusement examiné la copie qui nous a été transmise, identique à celle adoptée par le conseil des ministres – à un chouïa près qui ne détériore pas l'équilibre financier.

Nous avons ensuite examiné sa cohérence interne ; ce travail n'est pas dénué de qualités, même s'il est légèrement volontariste et que l'atteinte de la cible de 30 milliards est fragile, même avec les hypothèses retenues.

Quant à sa cohérence externe, nous savons que le résultat différera fortement de ce qui vous est soumis, ce qui explique l'aspect hypothétique ou spéculatif de notre avis – qui est un avis donné à blanc. Je ne peux considérer que ce qui sera appliqué correspondra au projet soumis au HCFP.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Cette année encore, vous nous avez présenté l'avis du HCFP de manière claire et limpide, voire implacable. Que vos équipes soient remerciées de ce travail de fond de grande qualité.

Pendant plusieurs exercices, vous avez pratiqué l'art de la répétition, fondement de toute bonne pédagogie. Une fois encore, vous avez été dans l'obligation de nous alerter, avec une certaine gravité, sur la situation des finances publiques. Malheureusement, force est de constater qu'en raison de la crise politique, nous sommes incapables de les rétablir, ce qui n'est finalement pas surprenant mais désolant, inconséquent et irresponsable.

Au moment d'entamer le marathon budgétaire, comment ne pas exprimer des inquiétudes, notamment face au décalage de certaines propositions qui nous paraissent tout à fait démagogiques ?

Vous avez donné une bonne nouvelle : après expertise, le scénario économique est jugé réaliste, plausible et crédible, grâce à une forme de résilience économique. L'augmentation des prélèvements obligatoires est bien supérieure à l'inflation, mais ce ne sera pas suffisant pour briser la dérive des comptes publics. Qui vivra verra.

Le groupe Les Démocrates est également prudent s'agissant de la croissance attendue en 2026. La question fondamentale consiste à savoir comment rétablir les finances publiques et selon quel calendrier.

Dans son avis, le HCFP souligne que le scénario économique présenté repose sur des hypothèses optimistes combinant une consolidation budgétaire importante et une accélération de l'activité grâce à une certaine reprise. Les incertitudes sont donc très nombreuses. Quels sont les principaux risques que vous identifiez ? Pourriez-vous les présenter en quelques mots et de manière à ne pas compromettre la réalisation des hypothèses ?

M. Pierre Moscovici. Notre appréciation du scénario économique pour 2025 est très claire. Les éléments dont nous avons été saisis prévoient une croissance du PIB de 0,7 point en 2025, un chiffre inchangé depuis le mois d'avril. Nous considérons ce scénario comme tout à fait réaliste et le récent surcroît d'incertitude lié notamment à la situation politique ne me paraît pas devoir remettre en cause ce chiffre.

S'agissant de 2026, la situation est un peu différente. Nous considérons que le scénario économique repose sur des hypothèses optimistes compte tenu de son incohérence interne entre le très fort ajustement demandé et la croissance affichée. Il y a sans doute un problème d'arbitrage dans les choix qui ont été faits, ce qui pourrait conduire le gouvernement soit à dégrader sa prévision de croissance, soit à réduire les efforts demandés, avec des conséquences différentes.

Les risques dépendent de l'environnement international, qui est moins favorable ; la guerre commerciale n'est pas terminée. Des questions de dynamiques internes à notre pays se posent également. À cet égard, nous estimons que les prévisions en matière de demande interne sont assez volontaristes, qu'il s'agisse de la consommation privée – elle devrait reprendre, mais peut-être pas dans les proportions attendues – ou des investissements. Nous considérons que les prévisions en matière d'investissement, en particulier, ne tiennent pas la route. En tout état de cause, il n'est pas impossible que la reprise prévue dans le scénario se produise, mais elle n'est pas inscrite dans les astres.

Mme Félicie Gérard (HOR). Monsieur le président, merci de revenir parmi nous pour exécuter ce traditionnel exercice, à l'aube de l'examen du projet de loi de finances pour 2026. Comme chaque année, le Haut Conseil des finances publiques vient éclairer nos débats. Cette année encore, nous constatons sans surprise que la situation budgétaire de notre pays est très dégradée.

Comme je le répète depuis un peu plus de trois ans, face à cette situation, il est plus que nécessaire d'opérer sans attendre un redressement de nos comptes publics. Le gouvernement préconise une cible de déficit à 4,7 % pour 2026. Cela passera nécessairement par de fortes mesures d'économie, parfois impopulaires, pourtant nécessaires pour la crédibilité budgétaire de notre pays.

Si nous regardons la situation de l'année en cours, le Haut Conseil considère que les prévisions relatives à la croissance, à sa composition et à l'inflation sont réalistes et que les prévisions de masse salariale sont marginalement hautes. Ainsi, les prévisions de recettes, de dépenses, et donc de solde public, seraient crédibles. Cela vient conforter l'avis que vous aviez présenté l'an dernier à notre assemblée sur des cibles et trajectoires que vous jugiez plus réalistes que celles des budgets précédents.

Au vu des prévisions à venir et de la cible de déficit à 4,7 % pour 2026, jugez-vous réaliste la trajectoire proposée par le gouvernement, visant à revenir sous les 3 % de PIB en 2029 ? Par ailleurs, le gouvernement devrait avoir cette année une plus grande latitude dans l'écriture du budget. Si c'est évidemment souhaitable pour la vitalité des débats, il y a nécessairement un risque que ces objectifs soient profondément remaniés.

Jusqu'à quel objectif de déficit en 2026 la trajectoire du gouvernement visant à repasser sous les 3 % de déficit est-elle encore réaliste ? Enfin, sauf à remettre en cause l'objectif de rétablissement des comptes publics, auquel le groupe Horizons & indépendants est profondément attaché, existe-t-il un seuil à ne pas dépasser ?

M. Pierre Moscovici. Puisque vous appartenez à un parti présidé par un normand, permettez-moi de vous faire une réponse de normand.

J'ai certes été commissaire européen, chargé de ces dossiers, pendant cinq ans, mais je ne le suis plus. Je ne suis pas capable de déterminer ce que la Commission européenne pourrait accepter – j'ai bien une petite idée, mais je la garde pour moi.

Pour atteindre un déficit inférieur à 3 % du PIB en 2029, le plan budgétaire et structurel à moyen terme prévoit un déficit de 4,6 % en 2026. Un objectif de 4,7 % reste assez proche, mais avec 5 %, on s'écarte déjà de 0,4 % point. Par conséquent, si l'objectif est moins ambitieux en 2026, il devra l'être davantage ensuite, pour parvenir à celui fixé pour 2029. Il ne vous a pas échappé que 2027 sera une année électorale ; or je n'ai pas le souvenir qu'à l'occasion des

années préélectorales, les finances publiques fassent l'objet de coups de bambou. C'est pourquoi il serait préférable de se tenir à un objectif de 4,6 % pour 2026. Toute dégradation de cet objectif compromet d'autant les chances d'atteindre celui fixé pour 2029.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Permettez-moi, au nom du groupe de la Gauche démocrate et républicaine, de remercier M. Moscovici pour cet avis du HCFP qu'il a lui-même qualifié d'avis à blanc.

Tout d'abord, un court passage dans cet avis porte sur l'environnement économique mondial, plus précisément sur les hausses des tarifs douaniers, appliquées notamment par les États-Unis de Donald Trump et dont les effets sont incontestables. Ne croyez-vous pas que l'accord navrant passé entre Mme von der Leyen et M. Trump aura des effets sur l'économie française ? Nous avons accepté que les produits européens soient taxés à hauteur de 15 %, quand les produits américains ne le sont pas du tout. De plus, le dollar est déprécié par rapport à l'euro. Nous pourrions apporter des réponses politiques à ces problèmes.

Ensuite, je voudrais vous interroger au sujet de l'arbitrage entre l'ajustement budgétaire et la relance de l'activité économique. Je comprends les inquiétudes relatives à la dette, mais nous devrions être tараudés par une autre inquiétude : 6 800 défaillances d'entreprises ont été enregistrées au mois de septembre dernier et 14 000 depuis le début de l'année ; c'est le chiffre le plus important depuis la crise des subprimes.

Compte tenu de cette obsession pour l'ajustement budgétaire, je suis inquiet pour l'économie réelle. Notre industrie va mal, la sidérurgie européenne et l'industrie automobile sont menacées – l'exemple de Stellantis ne date que de quelques jours – et pour la première fois depuis près de quarante ans, le secteur agricole et agroalimentaire est déficitaire. Je crains qu'avec les politiques d'austérité, nous mourions guéris – mais nous mourrons quand même.

Enfin, votre rapport, en filigrane, établit des comparaisons européennes. On nous dit que l'Italie et l'Espagne s'en sortent beaucoup mieux que nous, mais en entrant dans les détails, on constate qu'en Italie la croissance n'est pas supérieure à la nôtre, et que le chômage diminue en raison de la stagnation de la population active depuis 2019, quand la nôtre s'est accrue d'un million de travailleurs. En réalité, contrairement à la France, l'Espagne comme l'Italie ont largement bénéficié du plan de relance européen.

M. Pierre Moscovici. L'effet de la hausse des droits de douane sur l'économie française est réel et sérieux, mais la France sera sans doute moins affectée que l'Allemagne, pour une mauvaise raison : elle est moins exposée au marché américain.

Des analyses, sur lesquelles s'appuie le gouvernement – notamment celles du Trésor –, nous ont été présentées en septembre ; elles s'accordent sur une perte de 0,4 point de croissance en 2026 par rapport à 2024. C'est dire à quel point la guerre commerciale est dommageable. Certains considèrent que l'accord de Turnberry a le mérite d'exister, d'autres qu'il n'est pas très honorable. À titre personnel, je me rattache plutôt au second camp.

Vous dites que nous risquons de mourir guéris ; lorsque l'on est atteint d'une maladie grave, on a tout de même plus de chance de mourir si l'on n'est pas soigné. Il me semble donc nécessaire de traiter le problème de la dette publique.

Le climat de l'économie réelle est morose, mais pas désastreux. L'incertitude qui pèse sur l'économie est grande et pose problème.

Enfin, depuis un an, en raison de la situation budgétaire et politique, les conditions d'emprunt public de la France se sont nettement dégradées : les taux à dix ans sont passés de 3 % en 2024 à 3,5 % désormais ; ils sont attendus à 3,8 % en 2026. Le PLF pour 2026 repose sur cette hypothèse et les risques que nous nous retrouvons en pole position dans la zone euro sont importants.

Les croissances italienne et espagnole ont largement bénéficié du plan NextGenerationEU en raison de leur retard de développement très marqué. Cela pose la question – implicite dans vos propos – du lancement d'autres plans keynésiens de cette nature. En tout cas, je suis persuadé que de tels plans ne seront possibles que si la France est capable d'assainir ses finances publiques. Nos partenaires ne voudront jamais payer notre dette à notre place.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux questions des autres députés.

M. Matthias Renault (RN). Vous avez indiqué que la copie qui vous a été transmise, prévoyant 14 milliards supplémentaires de prélèvements obligatoires, était susceptible d'évoluer – si l'on en croit certaines annonces parues dans la presse.

L'année dernière, une loi spéciale a été votée en janvier, mais l'hypothèse d'adopter un budget par ordonnance, conformément à l'article 47 de la Constitution, nous semble crédible. Dans ce cas de figure, qu'advierait-il des augmentations d'impôts et des prélèvements obligatoires ?

L'article 47, qui a été rédigé pour assurer la continuité de l'État, est sujet à interprétation et j'aimerais connaître la vôtre.

Une première interprétation, restrictive, considère que la modification de l'assiette et des taux relève de la loi, conformément à l'article 34 de la Constitution ; par conséquent, un budget adopté par ordonnance ne pourrait modifier la fiscalité.

Une deuxième interprétation, plus permissive, fait une lecture stricte de l'alinéa 3 de l'article 47 : « les dispositions du projet peuvent être mises en vigueur par ordonnance ». Si le projet initial prévoit des augmentations de taxe, elles seraient alors appliquées.

Enfin, une troisième interprétation totalement permissive permettrait d'adopter des amendements du gouvernement ou des parlementaires visant à augmenter les taxes.

M. Pierre Moscovici. Je suis le premier à intervenir auprès de vous au sujet de ce PLF et je ne souhaite pas m'inscrire dans ces scénarios. À ce stade, il me semble que notre objectif collectif consiste à ce que le Parlement utilise les soixante-dix jours de débat prévus pour examiner le texte et le voter avant le 31 décembre.

Dans l'hypothèse du recours aux ordonnances, que je ne souhaite pas, toutes les dispositions prévues dans le texte initial s'appliquent. En d'autres termes, la copie que je vous ai présentée comme hypothétique serait appliquée, sous réserve de modifications minimales décidées en conseil des ministres.

M. Jean-René Cazeneuve (EPR). Vous avez rendu un avis sur une copie prévoyant un déficit de 4,7 %, mais il est déjà question qu'il atteigne 5 %, avant même le débat parlementaire – en l'absence de recours au 49.3. Que vous inspire ce pourcentage ? Considérez-vous qu'il mettrait en péril l'objectif de ramener le déficit sous les 3 % du PIB en 2029 ?

La Cour des comptes a calculé le coût de la suspension de la réforme des retraites : le chiffre de 13 milliards auquel elle aboutit prend-il en considération la suspension à la fois de la mesure d'âge et de la mesure relative au nombre de trimestres – c'est-à-dire la réforme dite Touraine ? L'impact de l'augmentation des taux a-t-il été intégré à ce calcul ? Qu'en est-il de l'impact indirect d'une éventuelle suspension sur l'image de la France auprès des investisseurs ?

M. Pierre Moscovici. La trajectoire visant à atteindre un déficit égal à 2,9 % du PIB en 2029 suppose de passer par un déficit égal à 4,6 % du PIB en 2026. Tout ce qui nous écarte de ce chiffre rend plus compliquée la concrétisation de la trajectoire pour 2029, d'autant que l'année 2027 n'est pas une année politiquement facile.

Un déficit égal à 5 % du PIB en 2026 ne rend pas la trajectoire impossible à respecter, mais ça la rend assurément plus difficile à atteindre. Il faudrait sans doute entamer un dialogue avec la Commission européenne, qui est plus sportif à mesure que l'on s'écarte de l'objectif.

Par conséquent, il est très souhaitable que l'objectif pour 2029 soit maintenu. Il me semble raisonnable, parce qu'il permet d'inverser la trajectoire de la dette, qui atteindra en 2026 118 % du PIB, et celle de sa charge, qui augmentera de 74 milliards l'an prochain.

Quant à votre seconde question, je ne dispose pas des éléments techniques permettant de vous répondre.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). On apprend aujourd'hui que François Bayrou n'est pas parti, mais s'est réincarné en Sébastien Lecornu !

L'effort demandé par ce budget et sa violence sociale sont de même nature : un effort de 40 milliards en tendanciel, voire 60 milliards si l'on réintègre la hausse des dépenses de défense dans le cadre de l'Union européenne.

La question est simple : qui paie ? La réponse est la suivante : les plus pauvres, compte tenu de l'année blanche pour les retraites et les prestations sociales, mais aussi de la fiscalité – taxe sur les affections de longue durée, la suppression de l'abattement de 10 % sur les pensions de retraite supérieures à 1 600 euros, suppression de l'exonération d'impôt des salaires des étudiants.

En revanche, du côté des plus fortunés, on constate un cadeau de 4 milliards nets concernant la surtaxe d'impôt sur les sociétés. Si l'on considère l'ensemble des mesures portant sur les plus hauts revenus et les grandes entreprises, le montant passe de 10 milliards dans le PLF pour 2025 à 5,9 milliards dans le PLF pour 2026. En d'autres termes, alors que l'effort à consentir devra être plus important en 2026, les plus riches paieront moins.

De combien la croissance va pâtir de ce budget, s'il reste en l'état ? Quel effet aura-t-il sur le chômage et l'emploi ?

M. Pierre Moscovici. Ces éléments sont difficiles à chiffrer. Ce budget présente un problème de cohérence interne entre un ajustement budgétaire très fort, estimé à 0,6 point de PIB, et une croissance estimée à 0,9 %. Il faudra suivre cela tout au long de l'année.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Tout d'abord, que vous inspire l'annonce de l'abandon du recours au 49.3 pour l'examen du budget ? Est-ce de nature à améliorer l'état de nos finances publiques ?

Ensuite, vous avez indiqué que l'effort budgétaire de 2025 repose intégralement sur les hausses d'impôts. Dans son avis sur le PLF pour 2025, le HCFP expliquait que l'effort reposait à 70 % sur des hausses d'impôt et à 30 % sur des baisses de dépenses – à hauteur de 12 milliards. Cela signifie-t-il que ces baisses de dépenses n'ont pas eu lieu ?

M. Pierre Moscovici. En vous répondant au sujet du recours à l'article 49.3, je sortirais de ma condition. J'observe simplement qu'il s'agit d'un changement fondamental des rapports entre le gouvernement et le Parlement – ce n'est pas un jugement de valeur. Abandonner, même provisoirement, le recours à l'article 49.3, cela revient à supprimer un élément du parlementarisme rationalisé. Nous verrons l'usage qui en sera fait, qui dépend beaucoup de votre sagesse, dans laquelle j'ai une confiance totale.

Quant à l'effort d'ajustement consenti en 2025, il repose en effet intégralement sur des mesures de hausses de prélèvements, pour près de 25 milliards. L'effort en matière de dépenses a été nul, parce que la croissance de la dépense avoisine la croissance potentielle ; je me réfère ici à la métrique de l'effort structurel, qui est l'estimation usuelle de la contribution des mesures à l'évolution du déficit.

Sans vouloir être cruel avec le gouvernement de l'époque, force est de reconnaître qu'il avait promis 70 % d'économies et 30 % de fiscalité. Le HCFP avait considéré que la répartition serait inverse : 70 % de fiscalité et 30 % de baisses de dépenses. Finalement, l'effort a reposé à 100 % sur la fiscalité.

M. Charles Sitzenstuhl (EPR). Cette exécution est incroyable !

M. le président Éric Coquerel. Je vous remercie, monsieur Moscovici.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mardi 14 octobre 2025 à 10 heures 30

Présents. - Mme Christine Arrighi, M. Jean-Didier Berger, M. Carlos Martens Bilongo, M. Mickaël Bouloux, M. Jean-René Cazeneuve, M. Éric Coquerel, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Alexandre Dufosset, Mme Mathilde Feld, Mme Félicie Gérard, M. Antoine Golliot, M. David Guiraud, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Aurélien Le Coq, M. Corentin Le Fur, Mme Claire Lejeune, M. Thierry Liger, M. Philippe Lottiaux, M. Emmanuel Mandon, Mme Claire Marais-Beuil, M. Jean-Paul Mattei, M. Damien Maudet, M. Emmanuel Maurel, M. Kévin Mauvieux, Mme Estelle Mercier, Mme Sophie Mette, M. Jacques Oberti, Mme Christine Pirès Beaune, M. Nicolas Ray, M. Matthias Renault, M. Nicolas Sansu, Mme Eva Sas, M. Charles Sitzenstuhl, M. Jean-Philippe Tanguy

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, M. Éric Ciotti, M. Pierre Henriët, M. Nicolas Metzdorf, Mme Sophie-Laurence Roy, M. Emmanuel Tjibaou