



PRÉSENTATION À LA PRESSE DU RAPPORT PUBLIC ANNUEL 2024

Mardi 12 mars 2024 – 9h30

Allocution de Pierre Moscovici,
Premier président de la Cour des comptes

**Mesdames et messieurs,
Bonjour à toutes et tous,**

Je vous remercie d'assister aujourd'hui à cette conférence de presse à l'occasion de la parution de notre rapport public annuel 2024 consacré à l'adaptation au changement climatique. Je l'ai remis hier au Président de la République, je le remettrai jeudi au Premier ministre et je le présenterai mercredi, en séance publique à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Je suis ravi de pouvoir vous accueillir en Grand'chambre, comme le veut la coutume, pour vous présenter cette figure de proue des publications de la Cour des comptes. Je suis accompagné de notre rapporteur général, Yves Rolland, dont le rôle fut essentiel, avec ses équipes, dans la préparation de ce rapport. Je les en remercie chaleureusement.

Sont présents à mes côtés les présidents de chambre de la Cour : Carine Camby, Inès-Claire Mercereau, Nacer Meddah, Christian Charpy, Catherine Démier, Véronique Hamayon. Je tiens également à remercier chaleureusement Annie Podeur, présidente de chambre de la Cour qui, à la tête de la 2^e chambre jusqu'en janvier dernier, s'est tant investie sur ce RPA, ainsi que Louis Gautier, procureur général.

Je remercie également les présidentes et présidents de chambres régionales et territoriales des comptes qui nous suivent à distance et qui ont tous contribué à la rédaction du rapport. Cette coopération n'est pas une nouveauté, mais elle fut particulièrement soutenue lors de cette édition consacrée à l'adaptation au changement climatique. Il s'agit d'un sujet éminemment territorial, j'y reviendrai, et je tiens à saluer tout particulièrement Bernard Lejeune, Valérie Renet, Emmanuel Roux, Paul Serre et Christophe Strassel pour leur implication dans la présidence des formations inter-juridictions.

Enfin, je souhaiterais avoir un mot pour l'ensemble des rapporteurs du rapport public annuel. Je ne peux pas tous les citer malheureusement, car ils sont fort nombreux, mais le travail fourni fut colossal, avec pas moins de 18 chapitres dont 16 chapitres thématiques. Je voudrais dire publiquement à l'ensemble des équipes ma gratitude et mes sincères remerciements, pour leur travail et leur engagement sans faille au service de l'information du citoyen.

La parution de notre rapport public constitue un rendez-vous annuel historique pour la Cour – et ce depuis 1832, quelques années seulement après sa création. Il s'agit d'un exercice important pour notre institution, auquel je suis très attaché, et auquel nos concitoyens sont, je le sais, très attentifs. Le « RPA », comme nous l'appelons familièrement, offre un moment d'échange privilégié avec la presse, mais aussi à travers elle avec les citoyens et les décideurs publics.

Grâce à l'écho que vous lui donnez, le rapport public annuel permet aux juridictions financières de faire connaître leurs activités, mais aussi et surtout d'éclairer le citoyen. De l'éclairer sur la complexité des choix auxquels les décideurs publics sont confrontés, *a fortiori* pour l'édition de cette année dans le domaine de la transition écologique. De l'informer des défis majeurs qui nous attendent, dans un contexte préoccupant pour les finances publiques.

Depuis sa première parution en 1832, le rapport public annuel a bien changé. Il s'agissait au dix-neuvième siècle d'un rapport sur les comptes de l'État, distribué aux Chambres des représentants. Puis, cette publication a été transformée en un assemblage de nos travaux les plus importants de l'année.

Depuis 2022, le rapport public annuel prend la forme d'une publication thématique, centrée sur une problématique unique, au cœur de l'actualité. Non seulement cette thématisation confère au rapport une portée accrue, mais il s'agit également, selon moi, d'une contribution plus positive à un thème choisi collégialement. Cette évolution est inscrite depuis mars 2022 dans notre code et je me réjouis qu'elle soit pérennisée. Pour mémoire, le rapport public annuel 2022 a été consacré à la réponse de l'État face à la crise sanitaire tandis que l'édition 2023 a proposé un bilan de quarante ans de décentralisation.

Cette édition 2024 du rapport annuel est consacrée à l'adaptation au changement climatique – plus précisément, à l'action publique en faveur de l'adaptation au changement climatique.

Qu'est-ce que l'adaptation au changement climatique ? Il s'agit de l'ensemble des mesures qu'il faut et faudra prendre, aujourd'hui et dans les décennies à venir, pour continuer à vivre de façon supportable dans un climat qui aura profondément changé. L'adaptation se distingue de l'atténuation, qui consiste à limiter le changement climatique lui-même. Mais la hausse des températures est déjà à l'œuvre, nous le voyons ; malgré l'importance des mesures prises pour l'atténuer, le changement climatique est inéluctable et irréversible, et il risque de s'accélérer fortement, y compris sur le sol français. En France métropolitaine, les années 2022 et 2023 ont été les plus chaudes depuis 1850, et nous pourrions être confrontés à une hausse de 4°C à la fin du siècle.

Non seulement il faut s'adapter, dès maintenant, à l'évolution des températures, mais il faut aussi se préparer à s'adapter à une hausse plus brutale et plus rapide qu'attendue jusqu'à présent.

Nous avons choisi de nous pencher sur l'adaptation au changement climatique car cette thématique est au cœur des préoccupations de nos concitoyens : elle affecte directement leur quotidien. L'adaptation n'est pas une préoccupation aussi ancienne que l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre, mais l'actualité tragique de ces dernières années a installé la question au cœur de l'action publique et des attentes des citoyens. L'été 2022 a été marqué par des canicules répétées, des épisodes de sécheresse, des feux de forêts, des inondations et des tempêtes. Plus récemment, les inondations dans le nord de la France ou le cyclone Belal ont profondément marqué les Français. Ils nous ont rappelé combien il fallait nous préparer à ces événements toujours plus graves et plus fréquents.

La thématique de l'adaptation pose de nombreux défis à l'action publique, qu'elle concerne au premier chef. J'aimerais, pour poser le contexte de notre rapport et éclairer nos analyses, revenir sur quelques-uns de ces enjeux.

D'abord, les politiques d'adaptation aux effets du changement climatique sont, par définition, multifformes. Il s'agit de s'adapter à des phénomènes extrêmement divers : des températures globalement plus élevées ; des événements lents mais inéluctables, comme la hausse du niveau de la mer, la fonte des glaciers ou l'érosion du littoral ; enfin, des événements climatiques ponctuels mais extrêmes, tels que des tempêtes très violentes, des inondations, des épisodes de sécheresses ou de chaleurs extrêmes.

Ensuite, les horizons d'attente et de réalisation des politiques publiques d'adaptation sont divers.

Face aux conséquences du changement climatique qui sont déjà matérialisées, il faut s'adapter dès aujourd'hui, avec des politiques publiques de prévention et de gestion de crise efficaces. En revanche, il est très difficile de réduire notre vulnérabilité future face au changement climatique, et d'augmenter notre résilience, à l'égard d'événements qui *risquent* de se matérialiser. Ainsi, l'incertitude des projections climatiques complexifie grandement la conception des politiques publiques d'adaptation.

Par ailleurs, les politiques d'adaptation sont nécessairement spécifiques à chaque territoire. Chaque région, chaque commune jusqu'à la très petite échelle devra s'adapter à l'évolution de son propre environnement. L'adaptation en France métropolitaine n'est pas la même que celle de chacun des territoires d'outre-mer ; les communes littorales sont confrontées à d'autres défis que les communes de montagne ; les métropoles doivent affronter le phénomène des îlots de chaleur alors que les zones rurales sont confrontées aux effets de la sécheresse et à la problématique du partage de l'eau. Le thème de l'adaptation a donc naturellement poussé la Cour et les chambres régionales à renforcer davantage encore l'imbrication de leurs enquêtes. Six des seize chapitres thématiques du RPA sont issus de travaux réalisés conjointement par la Cour et les CRTC. Au total, les 17 chambres de métropole et d'outre-mer ont participé chacune à au moins l'une des enquêtes réalisées pour alimenter les chapitres thématiques du RPA. C'est une première, j'insiste sur ce point car j'en suis très fier.

Un autre défi pour les politiques publiques en faveur de l'adaptation réside dans leur caractère éminemment transversal, et bien souvent diffus. Si les politiques d'adaptation doivent être conçues et mises en œuvre au niveau local, il n'en demeure pas moins qu'un pilotage et une coordination sont nécessaires au niveau national.

Avec la création récente du Secrétariat général à la planification écologique, la politique nationale d'adaptation aux effets du changement climatique relève en premier lieu des ministères en charge de l'écologie, de l'énergie et du climat. Ces derniers s'appuient en particulier sur quelques grands établissements publics comme Météo France, l'Ademe et le Cerema. Mais l'adaptation affecte plus largement tous les acteurs publics et privés : chaque ministère, chaque collectivité territoriale et entreprise publique, l'ensemble des ménages, des entreprises et des associations, sont concernés.

Tous les pays sont peu ou prou confrontés aux mêmes enjeux, c'est pourquoi l'adaptation au changement climatique dispose d'un cadre juridique international depuis 2010 – beaucoup moins fourni cependant que l'encadrement de l'atténuation du changement climatique. Quant à l'Union européenne, elle est dotée d'une stratégie d'adaptation depuis 2013, renouvelée en 2021, nommée « Bâtir une Europe résiliente ».

Au niveau national, le cadre général de mise en œuvre des politiques d'adaptation est le plan national d'adaptation au changement climatique, ou le « PNACC », complété par des stratégies sectorielles. Le premier PNACC a couvert la période 2011-2015, et le deuxième PNACC la période 2018-2022. La préparation du troisième PNACC a débuté en 2022, et sa publication est annoncée pour l'été 2024. Sa rédaction s'inscrit dans un contexte profondément renouvelé : en février 2023, le ministre de la transition écologique a appelé à se préparer à un scénario de réchauffement du climat de 4°C à la fin du siècle. Si ce scénario était retenu comme sous-jacent du PNACC, et ce risque est malheureusement réaliste, cela voudrait dire que les politiques requises pour nous adapter seraient considérables, à court, moyen et long-terme. **Notre rapport, vous le voyez, est profondément d'actualité ; je suis persuadé qu'il accompagnera le décideur public dans la conception de ce nouveau cadre d'action.**

Le dernier défi, et pas des moindres, qui s'impose aux politiques d'adaptation, c'est l'absence d'un chiffrage exhaustif et cohérent de ce qu'elle pourrait coûter aux acteurs publics. Les quelques évaluations chiffrées qui existent sont partielles. En juin 2022, l'Institut de l'économie pour le climat I4CE a évalué le coût de 18 mesures d'adaptation *prioritaires, mais non exhaustives*, à **2,3 Md€ additionnels par an** pour l'État et les collectivités. De même, dans le rapport remis à la Première ministre en mai 2023, Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz chiffrent le coût additionnel de l'adaptation à **3 Md€ par an, dont 1 Md€ pour les budgets publics en 2030**, mais avec beaucoup de prudence méthodologique. Ils soulignent aussi que le coût de l'adaptation devrait augmenter entre 2030 et 2050, à mesure que les effets du changement climatique s'amplifieront. Ils rappellent enfin que ces montants doivent être mis en regard de ce que risquerait de coûter, à terme, l'absence de politique d'adaptation. Le chiffrage global de l'adaptation est donc très complexe, voire impossible aujourd'hui ; il faut réfléchir secteur par secteur, et pas uniquement sous l'angle

économique et financier ; nous donc avons procédé par « coûts de projecteurs » thématiques.

Ces défis posés aux politiques publiques d'adaptation expliquent pourquoi il n'existait pas, jusqu'à la parution de notre rapport, de panorama objectif et transversal de l'adaptation au changement climatique en France. En tant que tiers de confiance présent sur l'ensemble des territoires, nous avons estimé que les juridictions financières se devaient de fournir cet état des lieux, en examinant la façon dont les acteurs publics anticipent et gèrent les effets du changement climatique, et en analysant la qualité de la dépense publique engagée à cet effet.

Notre rapport public annuel, devenu thématique, comporte toujours un premier chapitre consacré à la situation des finances publiques. Cet exercice a été actualisé afin de couvrir l'année 2023, mais aussi les deux premiers mois de l'année 2024. Si vous le permettez, j'y reviendrai à la fin de mon propos.

Au-delà de ce chapitre budgétaire, le RPA 2024 est composé de 16 chapitres thématiques. Ils sont le résultat de 16 enquêtes, menées en 2023 par la Cour et les CRTC, qui abordent chacune l'adaptation à travers un prisme distinct de l'action publique. Je précise d'emblée que nous n'avons pas cherché à couvrir la totalité du très vaste champ de l'adaptation – vous comprendrez pourquoi à la lecture du rapport, qui fait déjà plus de 700 pages ! En raison de notre mission première, celle de nous assurer du bon emploi et de la gestion des deniers publics, nous avons naturellement retenu prioritairement les thèmes à forts enjeux financiers pour les acteurs publics. Mais la problématique de l'adaptation ne saurait être appréhendée sous le seul angle économique et financier : elle impose des choix politiques dans tous les domaines.

Il est généralement considéré que les effets du changement climatique ont trois grands types d'impact. En premier lieu, le changement climatique a des effets sur des secteurs transversaux tels que le financement de l'économie, qui irriguent l'ensemble des activités et des secteurs. En deuxième lieu, un impact sur les grandes infrastructures, les équipements, les villes et plus généralement l'habitat – en d'autres termes, sur ce qui a été construit par l'homme. Enfin, le troisième type d'impact du changement climatique porte sur l'environnement physique et biologique – en un mot, la nature – et sur les personnes.

Les 16 sujets examinés par la Cour se répartissent entre ces trois catégories. Par leur nombre et par la variété des domaines examinés, ils donnent une image concrète des défis que la France doit et devra relever, mais aussi de la façon dont elle s'y prépare – ou dont elle ne s'y prépare pas – jusqu'à présent, et des premiers résultats de la politique nationale d'adaptation.

Je reviendrai d'abord en quelques mots sur chacune de ces études thématiques, puis je vous livrerai les principaux enseignements transversaux que nous avons tirés de ces enquêtes.

*

Seize contrôles ont donc été menées par les chambres de la Cour et les CRTC, parfois conjointement, pour alimenter notre analyse des politiques d'adaptation. Ces seize enquêtes ont été réalisées, comme tous les contrôles de la Cour, dans le respect des principes d'indépendance, de collégialité et de contradiction.

Nous nous sommes d'abord intéressés à trois thèmes de portée transversale. Le premier porte sur la place et le rôle de la recherche publique dans l'adaptation au changement climatique : il en ressort que, si la France est au premier plan mondial en sciences du climat, nous occupons une place plus modeste dans la recherche sur l'adaptation. Nous avons également examiné le rôle des institutions financières et bancaires, car le secteur financier a un rôle décisif dans la transition vers une économie plus durable. Malgré le foisonnement de produits financiers dits « verts » qui s'observe sur les marchés, ces derniers ne représentent que 5% des crédits accordés aux entreprises et particuliers ou des obligations émises, et leur impact est difficilement mesurable, avec un risque d'écoblanchiment. C'est pourquoi la Cour a identifié des leviers d'action pour améliorer le financement de l'adaptation. Enfin, troisième thème transversal, la Cour a analysé la contribution de l'Agence française de développement (AFD) à l'adaptation des pays en développement.

La deuxième partie du rapport regroupe les enquêtes relatives aux effets du changement climatique sur le cadre de vie des Français et sur les grandes infrastructures publiques. Les juridictions financières ont mené sept contrôles dans ce domaine. D'abord, l'adaptation des logements au changement climatique doit prendre en compte trois principaux risques, les pics de chaleur, le phénomène de retrait-gonflement des sols argileux et les inondations.

Ces risques sont de mieux en mieux intégrés dans la construction neuve, mais sur le parc existant, les principaux efforts d'investissement public ciblent l'atténuation (*via* la rénovation énergétique des logements), et suivent plutôt une logique de réparation que d'adaptation. Un autre chapitre du rapport traite de l'adaptation des villes au changement climatique. Il en ressort que les mesures de végétalisation adoptées par certaines collectivités peuvent être efficaces à long-terme, mais qu'elles nécessitent des actions de plus court-terme, dont le budget est difficile à chiffrer. Plus généralement, la Cour considère que l'exigence d'adaptation est une nouvelle illustration de la nécessité d'une rationalisation des compétences locales. Ensuite, la Cour a contrôlé la prise en compte de l'adaptation dans la politique immobilière de l'État ; il s'avère que la stratégie immobilière de l'État n'a pas encore pris en compte l'adaptation, la priorité ayant été accordée à l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre. Il faut donc rectifier cet angle mort.

Au-delà de ce prisme immobilier, nous nous sommes penchés sur la gestion des grandes infrastructures publiques, avec un chapitre sur l'adaptation des centrales nucléaires et des ouvrages hydro-électriques. Les référentiels et les normes de sûreté de ces infrastructures intègrent déjà l'enjeu d'adaptation, fort heureusement ; mais leur dépendance à la ressource hydrique et l'intensification des contraintes climatiques nécessiteront d'accentuer les efforts entrepris. De même, l'adaptation des réseaux de transport et de distribution d'électricité, qui fait l'objet d'un autre chapitre, est engagée depuis plusieurs années ; mais ses conséquences financières et la coordination entre l'État et les gestionnaires de réseaux pourraient être mieux formalisées. La Cour a aussi examiné spécifiquement l'adaptation des voies ferrées au

changement climatique ; cet enjeu est majeur pour le quotidien des Français, quand on sait que les intempéries sont à l'origine de 20 % des minutes perdues imputables au réseau, et qu'à l'horizon 2100 les événements météorologiques pourraient causer 8 à 11 fois plus de retards.

Enfin, la Cour a analysé la situation particulière du ministère des armées, qui fait beaucoup d'efforts en matière d'atténuation, mais dont la stratégie d'adaptation est à peine entamée.

J'en viens à la troisième catégorie de chapitres thématiques de ce RPA : l'adaptation aux effets du changement climatique sur l'environnement naturel dans lequel vivent nos concitoyens, et sur leurs propres personnes. En premier lieu, les juridictions financières ont examiné la façon dont ces effets sont anticipés et appréhendés en ce qui concerne la gestion de la forêt, qui couvre un tiers du territoire métropolitain. L'adaptation de la forêt est rendue difficile par l'éparpillement des propriétés et la pression des cervidés. L'État a réagi à travers des aides au renouvellement forestier et à travers des moyens renforcés de lutte contre les feux, mais il faut désormais promouvoir une véritable culture de la planification et de la gestion du risque dans les territoires concernés. De même, les juridictions financières recommandent de mettre en place une culture du risque adaptée aux nouveaux enjeux météorologiques, s'agissant de la prévention des catastrophes naturelles dans les territoires ultramarins, qui fait elle-aussi l'objet d'un chapitre. Un autre chapitre traite de la gestion du trait de côte : alors même que plusieurs dizaines de milliards d'euros de biens sont menacés d'ici 2050, la connaissance du risque et son intégration dans les politiques d'aménagement sont hétérogènes. Des outils et des moyens financiers existent pour lutter contre le risque d'érosion, mais la Cour recommande d'aller plus loin en construisant un modèle de financement solidaire.

Les effets du changement climatique sur les environnements naturels ont bien entendu aussi des conséquences sur l'agriculture, et c'est pourquoi nous avons consacré un chapitre du RPA à l'adaptation des cultures céréalières. Les agriculteurs dans ce domaine disposent de nombreux leviers techniques, mais les transformations plus systémiques doivent être accompagnées car elles sont plus risquées pour les exploitants. Autre secteur économique impacté par le réchauffement des températures : celui du tourisme.

J'ai déjà eu le plaisir de présenter il y a quelques semaines notre rapport public thématique sur les stations de montagne face au changement climatique, dont est tiré l'un des chapitres de notre RPA. Enfin, la Cour des comptes a analysé les politiques de protection de la santé des personnes vulnérables, face aux vagues de chaleur. Car le changement climatique n'a pas que des répercussions sur les infrastructures ou sur notre environnement naturel, il en a aussi sur la vie même : en 2023, plus de 5 000 décès étaient attribuables à la chaleur. Nous proposons, dans le chapitre concerné, plusieurs leviers pour un redimensionnement de la réponse publique.

*

J'en arrive au terme de cette présentation très succincte des 16 chapitres de notre RPA, que je vous invite bien entendu à consulter plus précisément. J'aimerais à présent vous livrer les grands enseignements pour les politiques d'adaptation que nous avons dégagés de ce travail, qui fut, disons-le, colossal.

L'ensemble des enquêtes réalisées permet d'appréhender les politiques publiques en faveur de l'adaptation, à l'aune de trois grandes questions que les Français se posent. La première question, c'est celle de savoir ce qui les attend concrètement et à quel horizon en matière d'adaptation. La deuxième question relève de la stratégie à adopter et des acteurs concernés : qui est responsable des décisions sur les efforts à entreprendre pour s'adapter ? Comment les actions d'adaptation sont-elles arbitrées, réparties et coordonnées ? Enfin, la troisième question que se posent les citoyens en matière d'adaptation, c'est celle des moyens. Comment concevoir et mettre en œuvre des politiques d'adaptation tout à la fois efficaces et soutenables ? C'est la question de la qualité de la dépense publique, qui irrigue l'ensemble des travaux de la Cour des comptes. Nous en déduisons quatre enseignements, quatre principes d'action pour les politiques d'adaptation.

D'abord, il faut mieux connaître les effets du changement climatique, les risques auxquels nous devons nous adapter et leur ampleur.

La prise de conscience de l'urgence de l'adaptation est désormais bien réelle, mais elle est hétérogène selon les secteurs. Pour certains domaines et acteurs, comme les gestionnaires de réseaux, cette prise de conscience date des tempêtes de 1999. Pour d'autres domaines comme le logement, c'est une priorité plus récente, tandis qu'elle n'est pas encore opérante pour l'immobilier de l'État.

Cette connaissance des risques est complexe à établir, en raison des nombreuses incertitudes inhérentes aux politiques d'adaptation. Je l'ai déjà évoqué, les effets du changement climatique auxquels nous devons nous adapter sont complexes, multiformes, et très différents selon les territoires. Certains territoires peuvent en plus faire face à des risques qui se cumulent et s'autoentretiennent. La gestion du trait de côte offre un exemple typique de cette difficulté : au risque de l'érosion, généralement progressive et ne menaçant pas les vies humaines, s'ajoute celui de la submersion marine, qui est potentiellement meurtrière, comme l'a malheureusement montré la tempête Xynthia en 2010.

Nous devons aussi, absolument, améliorer les prévisions et les données dont nous disposons. Les données disponibles sont souvent lacunaires. Par exemple, seuls deux tiers des 200 000 bâtiments de l'Etat sont recensés, et voient leur état diagnostiqué. En termes de projections climatiques également, d'importants progrès restent à faire, notamment en Outre-Mer, où elles sont de moindre qualité qu'en métropole, alors que les risques y sont plus importants. L'actualisation et l'amélioration des données existantes permettra de mettre à jour les normes internes, par exemple au sein de SNCF Réseau. Le changement climatique est en revanche déjà bien intégré dans les référentiels de conception et de sécurité des centrales nucléaires et des ouvrages hydroélectriques.

Deuxième enseignement, il faut informer les citoyens et les décideurs publics sur l'adaptation et ses enjeux.

D'abord, il faut que les citoyens et décideurs publics soient informés de l'articulation nécessaire entre adaptation et atténuation. Ces deux priorités ne s'inscrivent pas dans les mêmes échelles de temps et d'espace. Certains secteurs d'activités comme la gestion

forestière ou la culture céréalière les articulent bien. Cependant, la confusion demeure dans certains domaines, et elle est parfois entretenue, entre l'atténuation et l'adaptation. Je pense par exemple aux sociétés financières et bancaires publiques et privées, qui communiquent massivement sur leurs produits financiers « verts » sans que l'on sache précisément mesurer l'impact de ces financements et leur destination, ni comparer les volumes engagés. Cela peut faire courir un risque d'écoblanchiment.

Communiquer sur les actions d'adaptation, c'est aussi faire de tous, citoyens et décideurs publics, des acteurs de ces politiques publiques. Le chapitre sur l'adaptation des soins aux personnes vulnérables montre combien la communication est déterminante pour prévenir les conséquences des périodes de forte chaleur. Elle doit reposer sur la diffusion de messages adaptés, sur l'ensemble des supports disponibles (télévision, radio, réseaux sociaux, téléphones portables), avant et pendant les épisodes de vigilance.

Informar les citoyens permet aussi d'obtenir leur adhésion et de les faire participer aux efforts d'adaptation. L'adhésion de la population nécessite que l'information porte sur les bénéfices individuels et collectifs de l'adaptation. Ainsi, le dispositif « MaPrimeRénov » permet à la fois de financer l'amélioration du confort pour les résidents, et de créer de l'emploi, en favorisant le recrutement par les entreprises du bâtiment. Il en est de même pour la prévention des catastrophes naturelles dans les territoires ultramarins, qui nécessite une communication et une adhésion plus poussée des citoyens.

En somme, le déploiement efficace de mesures d'adaptation au changement climatique doit être précédé d'importants efforts pour convaincre de sa nécessité et de ses bienfaits.

La part d'incertitude subsistante ne doit pas être paralysante : compte tenu de l'urgence à nous adapter, la puissance publique doit l'accepter et agir. Elle doit fixer des objectifs cohérents avec l'état des connaissances, en déterminant une trajectoire pour les atteindre et en faisant preuve d'agilité, si les projections évoluent.

Le troisième enseignement général de nos travaux, c'est l'exigence, qui s'impose à l'action publique, de développer une stratégie cohérente et articulée en matière d'adaptation – en un mot, de planifier.

D'abord, la Cour relève que les objectifs de l'adaptation doivent être conciliés avec ceux de nombreuses autres politiques publiques. Souvent, cette articulation est difficile. C'est le cas dans les territoires touristiques comme les zones de montagne ou les littoraux, qui doivent concilier les politiques d'adaptation avec le souhait des élus et des populations de préserver, le plus longtemps possible, la pérennité de leurs modèles économiques. Les objectifs de l'adaptation doivent aussi parfois être conciliés avec ceux de l'urbanisme ; à titre d'exemple, la protection de la forêt contre les incendies imposerait que les collectivités limitent l'urbanisation dans les zones forestières, mais les élus concernés sont souvent soumis justement à des pressions pour la construction en lisière des forêts. L'adaptation doit également composer avec la protection des écosystèmes et des ressources naturelles – à cet égard, la contrainte sur la ressource hydrique est particulièrement forte. Elle requiert

l'adaptation des ouvrages hydroélectriques et nucléaires, qui dépendent de l'eau pour sécuriser leurs installations.

Au-delà de cette conciliation entre objectifs, il est nécessaire d'instaurer une véritable culture de la planification et de la gestion du risque. Les enquêtes que nous avons menées montrent en effet que la planification, quand elle existe, est défailante et dispersée, que ce soit dans le domaine de l'immobilier ou à l'échelle des villes.

Parfois, des planifications locales existent, mais elles sont incomplètes ou appliquées de manière très inégale : c'est le cas pour la stratégie nationale de gestion du trait de côte. Ces planifications locales sont parfois aussi peu coordonnées et mal réparties entre les différents échelons de collectivité, comme en témoignent certaines stations de montagne qui cherchent à diversifier leurs activités en s'appuyant sur l'échelle trop étroite de la commune.

La mise en œuvre d'une planification rigoureuse et adaptée est une condition nécessaire, mais non suffisante. Il faut aussi un pilote qui arbitre et coordonne les nombreux acteurs concernés. Or, le rapport dessine une situation contrastée de l'état du pilotage des stratégies d'adaptation. Pour les gestionnaires de grands réseaux par exemple, ce pilotage est plus abouti au sein d'EDF que de la SNCF.

Au-delà du pilotage, les politiques d'adaptation doivent absolument être mieux coordonnées entre acteurs, à l'échelle appropriée. La Cour préconise notamment de mieux coordonner les politiques d'adaptation entre les entités du bloc communal. Cette recommandation vaut pour divers secteurs, comme la rénovation thermique des bâtiments publics ou la végétalisation des espaces urbains.

Enfin, dans certains secteurs relevant de sa compétence, l'Etat ne joue pas correctement son rôle de stratège, qui consiste à fixer des objectifs clairs et à définir une trajectoire pour les atteindre. Par exemple, pour sortir d'une logique de réponse au cas par cas et construire une stratégie d'adaptation, les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires doivent pouvoir se référer à un niveau de résilience cible, partagé par toutes les parties prenantes, y compris les usagers. Or, la définition de ce niveau acceptable d'indisponibilité du réseau relève de la responsabilité de l'État. Il en est de même pour les objectifs d'adaptation assignés aux gestionnaires des réseaux d'électricité : ils devraient figurer de façon explicite dans les contrats de service public passés par l'État avec RTE et Enedis.

Permettez-moi à présent d'en venir au quatrième grand message de notre rapport : comment assurer la qualité de la dépense publique dans les politiques d'adaptation ? comment financer les politiques publiques d'adaptation et leur mise en œuvre ? Les seize enquêtes que nous avons menées illustrent bien l'ampleur du défi qui nous attend. Tous les secteurs, tous les territoires devront s'adapter aux effets du changement climatique. La Cour a analysé les moyens de mettre en œuvre des politiques d'adaptation efficaces – c'est-à-dire tout à la fois efficaces et soutenables.

Avant tout, nous mettons en garde contre les risques de « mal adaptation », qui sont souvent le résultat de logiques de court-terme. Dans l'urgence ou pour répondre à des

contraintes immédiates, certaines décisions sont prises en donnant la priorité à des mesures qui, à long terme, vont à l'encontre de l'objectif d'adaptation. Cela revient bien souvent à dépenser de l'argent public de manière peu efficace. Le déploiement systématique de la production de neige, parfois même à température positive, dans certaines stations de montagne, illustre bien ce constat. Il en est de même du rechargement des plages en sable, qui ne fait que repousser l'échéance du recul du trait de côte, ou du recours trop large à la climatisation, très énergivore.

Ensuite, la Cour souligne que le rôle de la recherche est absolument essentiel pour trouver des solutions adaptées, alors que les acteurs publics sont parfois démunis pour choisir les solutions les plus efficaces, et déterminer le bon calendrier de mise en œuvre.

Le domaine de la recherche pourrait bénéficier de moyens confortés dans la durée, d'un décloisonnement entre les spécialités et d'une coordination nationale plus poussée, car c'est la mère de tous les combats en matière de transition. Les chapitres de notre rapport montrent pourtant que l'application des résultats scientifiques sur le terrain est hétérogène. Par exemple, l'agriculture céréalière a développé un système de recherche et d'innovation complet, entre le public et le privé, qui offre aux exploitants la capacité de renforcer leur résilience. Mais la recherche est moins utilement appliquée dans le domaine forestier.

En outre, la plupart des chapitres montre que l'évaluation des coûts de l'adaptation est lacunaire, voire inexistante. Ces difficultés de chiffrages ne sont pas uniquement dues à l'absence de données ; elles relèvent également de la difficile identification des dépenses spécifiques à l'adaptation. La « vérité des prix » est pourtant un élément d'arbitrage essentiel, pour définir et mettre en œuvre des solutions financièrement soutenables.

Pour garantir des politiques efficaces, les juridictions financières rappellent que l'adaptation ne doit pas nécessairement passer par de nouvelles dépenses publiques. D'autres leviers peuvent être activés, qui consistent plutôt à inciter les acteurs à agir et à les responsabiliser. Il s'agit de pousser les entreprises et les ménages à modifier leur comportement soit par la réglementation, soit par une action sur les prix, soit par l'instauration de mécanismes de solidarité financière. Par exemple, dans le secteur financier, le premier critère d'allocation des flux est celui de la rentabilité financière ; il faudrait y intégrer un critère d'impact environnemental, pour que les capitaux soient réorientés vers le financement de la transition. La Cour préconise aussi la création de mécanismes de solidarité financière, comme un fonds d'aide à la recomposition du littoral, auquel les collectivités de bord de mer pourraient recourir pour cofinancer des actions avec l'État, à certaines conditions.

Enfin, pour une mise en œuvre efficace des politiques d'adaptation, les décideurs doivent mieux s'appropriier les données, outils et solutions à leur disposition. Par exemple, l'adaptation de la forêt au changement climatique et l'action préventive contre les feux de forêt requièrent de développer l'ingénierie et la maîtrise d'ouvrage des acteurs locaux, au plus près des massifs.

Voilà, mesdames et messieurs, les constats tirés de nos analyses sur l'adaptation, et quelques-unes de nos préconisations. Dans la plupart des domaines, nous n'en sommes pas à l'année zéro ; des outils et des solutions existent. Pour autant, l'ampleur du défi qui nous attend est immense.

J'en viens à présent à la situation d'ensemble des finances publiques, qui fait l'objet d'un chapitre spécifique de notre rapport. La situation de nos finances publiques est préoccupante, je l'ai dit et répété maintes fois au cours des derniers mois. Elle l'est davantage encore, à l'aune des analyses et informations dont nous disposons désormais, sur les moyens qu'il nous faudra mobiliser pour nous adapter au changement climatique.

La Cour a analysé la situation des finances publiques telle qu'elle se présente après l'exercice 2023 ; elle a aussi examiné les principaux risques qui affectent l'exercice en cours et la trajectoire prévue jusqu'à 2027 par la loi de programmation des finances publiques finalement adoptée en décembre dernier. Nous tirons de cette analyse trois constats pour le moins inquiétants.

En premier lieu, l'année 2023 a été, au mieux, une année blanche pour la réduction du déficit public, qui devrait même se creuser légèrement par rapport à 2022. Sur une trajectoire 2023-2027 exigeante, ce n'est pas un bon départ, c'est peut-être même un faux-départ.

Les années 2022 et 2023 se sont caractérisées par de fortes tensions inflationnistes et un niveau élevé des prix de l'énergie. L'année 2023 n'a donc pas été, comme l'on pouvait s'y attendre, synonyme de sortie du *quoiqu'il en coûte*. Les dépenses exceptionnelles de crise et de soutien ont été prolongées, notamment avec les mesures tarifaires liées à l'augmentation des prix de l'énergie, qui ont coûté de l'ordre de **18 Md€** en 2022 et 2023. En parallèle de ce niveau de dépenses élevé, les recettes fiscales se sont révélées très peu dynamiques. Le déficit public atteindrait donc **4,9 points de PIB** en 2023, selon la loi de finances de fin de gestion pour 2023 ; non seulement il n'a pas évolué à la baisse en 2023, mais il a même augmenté de **0,1 point** par rapport à 2022. Les données récentes sur l'exécution en recettes de l'État – avec des mauvaises surprises de l'ordre de 8 Md€ -, et une masse salariale moins dynamique qu'escompté en 2023, augurent d'un déficit encore plus élevé, ce que vient de reconnaître le Gouvernement. La marche d'escalier à franchir pour réduire le déficit dans les années qui viennent n'en sera donc que plus haute.

Deuxième constat préoccupant pour les finances publiques : le respect de l'objectif de déficit pour 2024 n'est pas acquis, malgré les récentes annonces du gouvernement.

D'abord, la prévision de croissance de 1,4% sur laquelle reposait la loi de finances initiale pour 2024, et la loi de programmation des finances publiques, était trop optimiste. Cette prévision de croissance s'écartait sensiblement des prévisions dès l'automne 2023, et cet écart avait été largement souligné par le HCFP. Dès septembre, le Haut conseil avait relevé dans son avis sur le PLF que « pour la totalité des postes de demande, le Gouvernement était

plus optimiste que [les] organismes » qu'il avait auditionnés. Cet écart s'est creusé à mesure que le contexte conjoncturel s'est assombri ; la Commission européenne, les organisations nationales et internationales ont toutes abaissé leurs prévisions. Je l'ai dit et répété publiquement, ce n'est pas une découverte après-coup.

La prévision de croissance initiale du gouvernement était devenue, non plus seulement élevée, mais inatteignable, et elle faisait courir un risque sur le respect de nos engagements.

Le Gouvernement a finalement décidé d'abaisser sa prévision de croissance à 1,0% en février. Il l'a fait sans modifier, ni son objectif de déficit pour 2024, ni la trajectoire pluriannuelle pour la LPFP, qu'il faut s'efforcer de préserver. Pour 2024, la loi de finances prévoit donc toujours une réduction de **0,5 point** du déficit public, qui atteindrait **4,4 %** du PIB, mais comme nous l'avons vu, l'écart à résorber pourrait être encore plus élevé. Toutefois, aucun nouvel effort d'économie structurelle n'a été programmé par la loi de finances pour 2024. La réduction du déficit repose sur la seule extinction des mesures de soutien à l'inflation, et sur les effets de la réforme des retraites et de l'assurance chômage. Pour compenser la révision de croissance, le gouvernement a donc été forcé d'annoncer **10 Md€** d'annulation de crédits. C'est une décision cohérente avec la LPFP, mais il faut maintenant identifier et mettre en œuvre les réformes qui permettront les économies correspondantes : pour le moment, c'est un exercice sur le papier.

Malgré ces annonces, je le dis sans détour, l'objectif de déficit pour 2024 n'est pas acquis. D'une part, la prévision de croissance du Gouvernement, même révisée, reste élevée ; elle se situe encore au-dessus de la quasi-totalité des autres prévisions disponibles qui, entre temps, ont été revues à la baisse. D'autre part, comme je l'ai dit précédemment, l'année 2023 est décevante en matière de recettes, contrairement aux deux années précédentes. Cela risque de peser sur le niveau des recettes en 2024, par effet de base. Il n'est donc pas certain, et c'est peut-être un euphémisme, que l'objectif d'économies de 10 Md€ soit suffisant pour maintenir la trajectoire de déficit.

C'est sûrement la raison pour laquelle le ministre de l'économie a annoncé la semaine dernière que cette annulation de crédits n'était qu'une « première étape », avant une probable loi de finances rectificatives à l'été.

J'aimerais être très clair sur un point : même si nous parvenons tant bien que mal à tenir l'objectif de déficit de 4,4 points de PIB prévu pour 2024, les finances publiques de la France demeureront parmi les plus dégradées de la zone euro. La dette publique atteindrait près de **110 points** de PIB en fin d'année 2024, soit **3 200 Md€ en volume**, ce qui représente une hausse de plus de **800 Md€ par rapport à 2019**. La charge de la dette continuerait sa hausse spectaculaire en augmentant de 10 Md€ en 2024, pour atteindre **57 Md€**.

Je ne souhaite pas jouer les cassandres, mais il faut regarder la réalité en face : la divergence s'accroît entre les économies les plus saines de la zone euro, au premier rang desquelles l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche, et les économies les plus endettées, comme l'Italie et la France. Le *spread* de la France, c'est-à-dire la différence entre son taux à 10 ans et celui de l'Allemagne, a augmenté de plus de 20 points de base en deux ans. Cela nourrit des inquiétudes,

légitimes, sur la dette française et sa soutenabilité à moyen-terme. Le respect de la trajectoire de la loi de programmation n'en est que plus crucial.

Or – et c'est notre troisième constat sur les finances publiques –, la trajectoire fixée par la loi de programmation à horizon 2027 est la fois peu ambitieuse, et très fragile.

Peu ambitieuse, car le retour du déficit public sous 3 points de PIB est prévu uniquement en 2027, avec un niveau d'endettement qui atteindrait 108 points de PIB à cette date. Aucun de nos partenaires européens ne prévoit un passage sous la barre des 3% aussi tardif. Par ailleurs, le déficit structurel resterait très élevé en 2027, à **2,7 points** de PIB, soit très au-dessus de l'objectif de moyen terme fixé à **0,4 point** de PIB. A cela s'ajoute, dans la prévision du gouvernement, une dégradation de **8,5 Md€** du solde de la sécurité sociale en 2027.

Non seulement la trajectoire prévue par la LPFP est peu ambitieuse, mais son respect est aussi, pour le moment, peu crédible. Elle ne présente aucune marge de sécurité, tant les hypothèses sous-jacentes sont optimistes. Surtout, la trajectoire prévue repose sur des efforts d'économies qui sont absolument sans précédent dans l'histoire récente, de l'ordre de **50 Md€** entre 2025 et 2027. Ces économies seraient d'autant plus complexes à mettre en œuvre que la charge de la dette augmente, et que les besoins d'investissement, notamment dans la transition écologique, sont importants. La LPFP prévoit un effort de réduction des dépenses de **12 Md€** pérenne en 2025, réparti entre l'Etat et la sphère sociale. La semaine dernière, le gouvernement a annoncé que ces économies pourraient finalement s'élever à **20 Md€** dans le PLF 2025, ce qui rejoint l'estimation de l'effort jugé nécessaire par la Cour pour tenir la trajectoire de la LPFP.

À ce stade, ces économies ne sont ni documentées, ni étayées.

Le gouvernement a initié des revues de dépenses pour identifier ces 12 à 20 Md€ d'économies d'ici le PLF 2025. Je m'en réjouis, et j'espère que cet exercice aura des effets supérieurs aux premières revues de dépenses de 2023, dont le bilan fut décevant. Réaliser 20 Md€ d'économies, c'est très difficile, et c'est très impopulaire, j'en suis bien conscient. C'est la raison pour laquelle l'année dernière, comme première contribution de la Cour à ces revues de dépense, nous avons proposé de prendre pour crible la **qualité** de la dépense publique, de préférence aux coupes forfaitaires et autres coups de rabots plus ou moins aveugles. 20 Md€ d'économies, c'est beaucoup, mais en ciblant les dépenses de piètre qualité, non seulement c'est faisable, mais c'est utile !

Pour ce faire, je réitère les recommandations formulées par la Cour en juin 2023 : les revues de dépenses doivent porter sur un périmètre large, s'inscrire dans la durée, être axées sur la qualité de la dépense et être sous-tendues par une volonté politique forte.

La Cour participera d'ailleurs à cet exercice, à sa place et dans son rôle. À la demande du Premier ministre, qui peut nous saisir pour réaliser des rapports, nous instruirons trois rapports dans le cadre des revues de dépenses : sur la participation des collectivités territoriales au redressement des finances publiques, sur la sortie des dispositifs de crise, et sur la régulation des dépenses d'assurance maladie.

La priorité, dans les prochains mois, sera de concilier ajustement budgétaire et amélioration du potentiel de croissance. Chaque mauvaise nouvelle sur le front de la croissance devra être compensée pour préserver notre trajectoire, mais ces compensations ne doivent pas, en retour, nuire à la croissance. C'est un défi considérable, j'en suis pleinement conscient.

Pour autant, il est incontournable. Nous avons trop tardé à nous attaquer à la réduction de nos déficits et de notre dette, comme à la maîtrise de notre dépense publique. L'effort à faire est donc très important, et je n'imagine pas les difficultés de l'exercice à la fois économique, financier, politique, qu'il requiert. Mais nous ne pourrons pas y dérober : il n'est plus possible d'accepter un état aussi dégradé de nos finances publiques, le faire nous exposerait à de lourdes déconvenues. Pour faire sens, et pour réussir, cette démarche ne saurait être subie, encore moins retardée, elle doit être menée avec courage, avec volonté et avec intelligence. C'est le message de la Cour, que je porte devant vous avec un sentiment d'urgence et de nécessité.

Vous le voyez, mesdames et messieurs, notre rapport public annuel pour 2024 illustre la diversité des sujets traités par les juridictions financières, en prise avec l'actualité et les réalités du terrain.

Surtout, le RPA 2024 montre combien notre capacité à faire face aux effets du changement climatique est étroitement liée à la situation de nos finances publiques. L'adaptation, et la transition écologique plus largement, composent les briques du mur d'investissements qui se dresse devant nous. Pour le surmonter, nous devons nous désendetter et retrouver des marges de manœuvre budgétaires. Il ne s'agit pas de diminuer les investissements, il s'agit de les financer ; c'est là un impératif démocratique et un enjeu de souveraineté.

Je vous remercie de votre attention et répondrai volontiers à vos questions, avec les présidentes et présidents qui m'entourent.