



...le rapport de la commission d'enquête *sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France*

## **TOTALENERGIES : UNE ENTREPRISE À NOUVEAU STRATÉGIQUE POUR GARANTIR NOTRE SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE DURABLE**

Le 12 juin 2024, la commission d'enquête sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer le respect par TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France, présidée par Roger Karoutchi (Les Républicains, Hauts-de-Seine) a adopté le rapport présenté par Yannick Jadot (Écologiste – Solidarité et Territoires, Paris).

Entre janvier et mai 2024, la commission d'enquête a mené plus de 40 auditions, sur la décarbonation de l'énergie, la finance durable, la régulation des mobilités public-privé et des activités de représentation d'intérêts, le devoir de vigilance, la géopolitique des hydrocarbures ou la physique du climat. Elle a également auditionné à plusieurs reprises les dirigeants de TotalEnergies.

Créée à l'initiative du groupe Écologiste – Solidarité et Territoires (GEST), cette commission d'enquête est partie du cas du groupe TotalEnergies, entreprise française centenaire emblématique de notre dépendance aux énergies fossiles, pour interroger notre capacité collective à mener à bien la transition énergétique, conformément aux objectifs et aux cadres fixés par les pouvoirs publics.

Refusant tout réquisitoire, la commission d'enquête souligne d'ailleurs que les efforts réalisés par le groupe en direction de la transition énergétique sont supérieurs à ceux effectués par les autres « *majors* » des hydrocarbures notamment anglo-saxonnes. Ses 33 recommandations illustrent d'abord une prise de conscience commune et une volonté partagée d'agir pour créer les conditions d'un nouveau partenariat exigeant pour que le groupe TotalEnergies demeure un pilier de notre souveraineté énergétique durable.



**0,8°C  
à 1,3°C**

d'augmentation de la température  
à la surface du globe due à l'activité  
humaine entre 1850-1900 et 2010-2019

# 1. L'ACCÉLÉRATION DU CHANGEMENT CLIMATIQUE : DES EFFETS DÉJÀ PERCEPTIBLES ALORS QUE LE PIRE EST À VENIR

**Le réchauffement climatique est un phénomène incontestable.** Les scientifiques du groupement d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (Giec) estiment qu'il dépasse aujourd'hui 1 °C depuis l'ère préindustrielle.

Ses conséquences sont déjà visibles : aridification des sols, acidification des océans, fréquence plus élevée des événements météorologiques extrêmes... En France, l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) estime que son coût serait déjà d'environ 2 points de PIB.

Or, tant que les émissions de gaz à effet de serre (GES) d'origine humaine n'atteignent pas un niveau « net zéro », **ce réchauffement et ses conséquences indésirables devraient s'accroître et prendre de multiples dimensions** : moindre croissance, catastrophes naturelles, migrations contraintes...

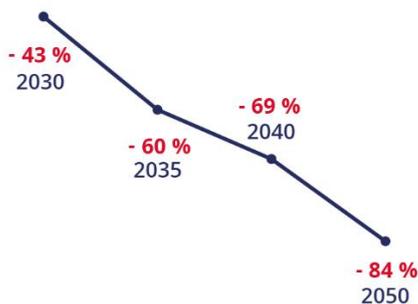


**10x**  
plus d'inondations  
côtières d'ici 2100



**+ 600 %**  
de déplacements  
humains avec  
+ 2,6°C en Afrique

**Face à ce constat, la France a joué un rôle majeur afin d'aboutir à la signature de l'Accord de Paris lors de la COP21 en 2015.** La quasi-totalité des États du monde s'est ainsi fixé l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de 2° C par rapport aux niveaux préindustriels en poursuivant l'action menée pour la limiter à 1,5° C.



Or pour limiter le réchauffement climatique sous les 1,5° C, il est nécessaire que les émissions mondiales de GES diminuent de 43 % à horizon 2030, 60 % en 2035, 69 % en 2040 et 84 % en 2050.

**Les efforts à fournir sont donc massifs.**

Cependant, compte tenu du niveau actuel des émissions et des politiques publiques déployées, **le Giec évalue le niveau de l'augmentation des températures à la fin du siècle à environ 2,7° C.**

Une telle situation aurait des conséquences économiques et sociales très préjudiciables pour tous : le coût de l'inaction est largement supérieur au coût d'une transition écologique menée rapidement.

**Il nous faut donc tenir le cap de l'engagement pris à la COP28 en décembre dernier :** « *transitionner hors des énergies fossiles dans les systèmes énergétiques, d'une manière juste, ordonnée et équitable* ».

## 2. LA TRANSITION ET LA SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUES : LA NÉCESSITÉ D'ACCÉLÉRER LA DÉCARBONATION ET L'ÉLECTRIFICATION DE NOS ÉCONOMIES

Face à cette urgence climatique, nous devons réussir la transition énergétique. En effet, la consommation d'énergie primaire est encore largement fossile, à plus de 80 %, à l'échelon mondial en 2020, et à près de 50 %, à l'échelon national en 2022.

La consommation mondiale d'énergie primaire s'élève ainsi à 162 400 térawattheures (TWh) en 2020 ; 29 % de cette consommation est liée au pétrole, 27 % au charbon et 24 % au gaz naturel. Si la production d'hydrocarbures est en voie d'attrition en France, grâce à la loi « Hydrocarbures », de 2017, elle reste dynamique dans le monde, et dominée par quelques grands pays : les États-Unis, pour le pétrole et le gaz, la Chine, pour le charbon.



**80 %  
d'énergies  
fossiles**

**Nous devons donc agir en faveur de la décarbonation du secteur de l'énergie.** L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a publié plusieurs *scenarii* en ce sens, dont celui dit *Net Zero Emission (NZE)*, publié en 2021 et actualisé en 2023. **Ce dernier scénario plaide pour l'arrêt du développement de nouveaux champs pétroliers ou gazières afin d'atteindre une réduction de la demande d'énergies fossiles de 83 % et des émissions de GES associées de 97 %** Dans les faits, l'évolution de la demande d'énergies fossiles ne suit pas nécessairement la réduction prévue par ce scénario.

## 3. LE RÔLE AMBIGU DE L'ÉTAT DANS LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET LE RISQUE DE LAISSER LES ACTEURS ÉCONOMIQUES LIVRÉS À EUX-MÊMES

**Les législateurs, européens comme nationaux, ont fait évoluer leur cadre normatif.** Le paquet européen « Ajustement à l'objectif 55 », de 2021, la loi « Énergie-Climat », de 2019, et la loi « Climat et résilience », de 2021, ont ainsi réaffirmé notre engagement en faveur de la décarbonation du secteur de l'énergie.

**Dans cette perspective, plusieurs leviers sont mobilisés par l'État :** les participations, les subventions, la régulation, l'information, la labellisation ou encore la taxation... Ces leviers sont à actionner avec précaution, en tenant compte de l'économie mondialisée dans laquelle nous nous inscrivons, afin de ne pas nous pénaliser par rapport à des acteurs moins ambitieux.

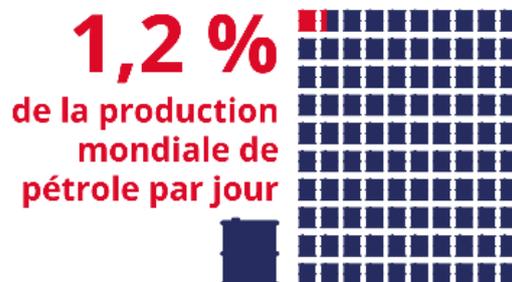
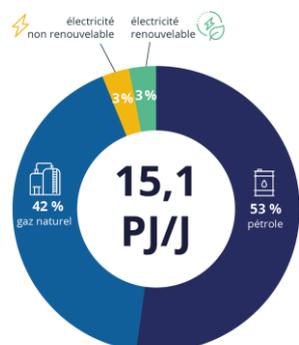
**Pour faire évoluer ce secteur, plusieurs prérequis sont ainsi indispensables, selon les acteurs économiques :** la clarté et la stabilité des règles, un soutien public pour compenser les surcoûts induits, l'accès aux ressources (électricité, biomasse, métaux), une neutralité technologique entre les énergies décarbonées, et enfin des règles du jeu équitables à l'international, pour éviter les risques de dépendance et de concurrence déloyale.

## 4. LE GROUPE TOTALENERGIES : UN SYMBOLE DE NOTRE DÉPENDANCE AUX HYDROCARBURES APPELÉ À INCARNER LA DÉCARBONATION DE NOTRE ÉCONOMIE

**Dans ce contexte, le groupe TotalEnergies est observé par l'opinion publique.** Ce groupe n'était responsable que de 1,2 % de la production mondiale de pétrole par jour en 2023. Par

ailleurs, 3 % de sa production d'énergie finale concernait l'électricité renouvelable et 35 % de ses investissements nets les énergies bas-carbone cette même année. Le groupe a annoncé investir 5 milliards (Mds) d'euros par an dans ces énergies bas-carbone les prochaines années. Au total, sa production d'énergie finale a atteint 15,1 pétajoules par jour et ses investissements nets 16,83 Mds de dollars en 2023.

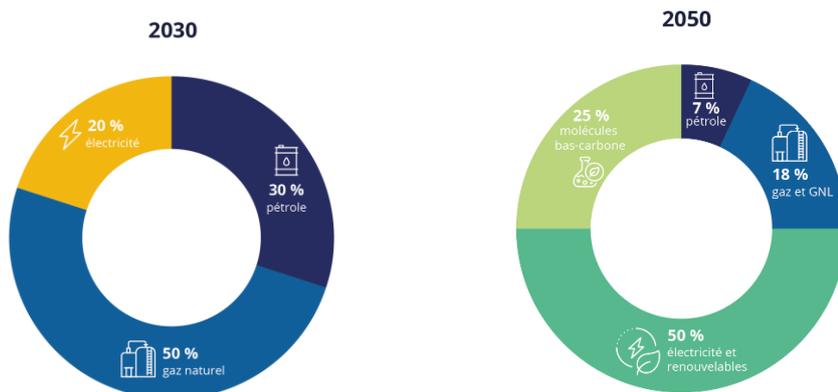
Production de TotalEnergies en 2023



Investissements de TotalEnergies en 2023



**Le groupe TotalEnergies entend augmenter sa production d'énergie (pétrole, gaz et électricité) globalement de 4 % entre 2023 et 2030**, tout en réduisant les émissions (scopes 1 et 2 et méthane) de ses sites opérés. Il a, par ailleurs, publié un bilan carbone et une « **vision Net Zéro en 2050** ». Selon cette vision, **le mix de ventes doit être constitué d'électricité, à hauteur de 20 % en 2030, et de 50 %<sup>1</sup> en 2050.**



**Pour autant, son bilan et sa vision sont l'objet de critiques, notamment de la part d'associations** qui regrettent l'absence d'engagements du groupe s'agissant de la réduction de ses émissions indirectes, ainsi que son implication dans une vingtaine de projets pétrogaziers très émissifs. Dans ce débat public parfois passionné, le rapport de la

<sup>1</sup> Énergies renouvelables incluses.

commission d'enquête a opté pour une présentation factuelle des positions des différents acteurs. Certains projets conduits par le groupe à l'international font aussi l'objet de critiques, notamment ceux conduits en Russie et en Azerbaïdjan. **Les recommandations du rapport sont fermes s'agissant des investissements dans ces deux pays.**

## 5. RÉAFFIRMER LES RÔLES STRATÉGIQUES DE L'ÉTAT ET DU GROUPE TOTALENERGIES POUR ACCÉLÉRER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

**L'accélération du dérèglement climatique et ses conséquences de plus en plus dramatiques exigent de tous les acteurs, tant publics que privés, une réponse forte et urgente, à la hauteur des enjeux, et proportionnée à la responsabilité de chacun.** La puissance publique doit être en première ligne pour inciter tous les acteurs économiques dont le groupe TotalEnergies à sortir plus rapidement des énergies fossiles et à investir davantage dans toutes les énergies alternatives.

**Les recommandations de la commission d'enquête** visent donc à rappeler le rôle de l'État dans ce domaine, à accroître ses moyens d'action et à exiger de sa part des actions déterminées pour **créer les conditions d'une transition rapide, ordonnée et efficace.**

Comme l'indique l'intitulé de la commission d'enquête : **quels sont les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour mener cette transition énergétique de concert avec les acteurs privés ?**

**Regroupées en 4 axes, les 33 recommandations du rapport proposent d'actionner plusieurs leviers :** certains à l'échelle nationale, d'autres à l'échelle européenne ; certains dans une démarche d'accompagnement et d'incitation, d'autres dans une démarche de régulation.

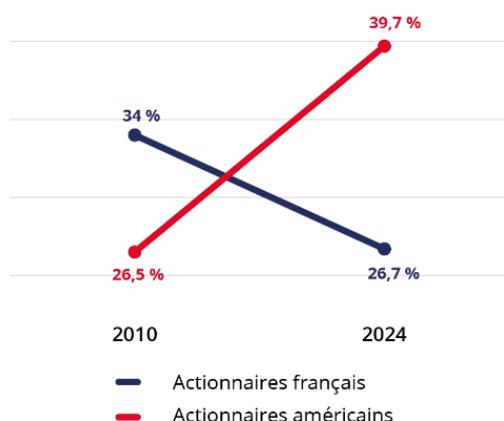
### A. RENFORCER NOTRE SOUVERAINETÉ ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE

*L'État doit inciter plus fortement le groupe TotalEnergies à se placer aux avant-postes de la transition énergétique.*

a) Réintroduire une action spécifique au capital de TotalEnergies

À l'aune des impératifs de la transition et de souveraineté énergétiques, **la commission d'enquête a mené une réflexion sur les modalités de réintroduction d'une participation publique au sein du capital du groupe TotalEnergies.**

Évolution de l'actionnariat au sein de TotalEnergies



L'actionnariat du groupe est aujourd'hui composé à près de 40 % d'actionnaires nord-américains, une part en hausse de plus de 13 points depuis 2010 alors que la part d'actionnaires français a baissé de plus de 7 points depuis la même date.

Face à ces dynamiques, la possibilité d'un changement de nationalité du groupe à moyen ou long terme ne peut plus être exclue si les tendances actuelles se poursuivent.

**La commission d'enquête envisage donc un mode de participation ciblée via une action spécifique.** L'action spécifique offre à l'État des pouvoirs décorrélés de son poids dans le capital, comme la nomination d'un représentant de l'État sans voix délibérative au conseil

d'administration, le droit de s'opposer à des cessions d'actifs ou encore la soumission à un agrément préalable du ministre chargé de l'économie de tout franchissement de seuil de participations.

**Le recours à une action spécifique au capital du groupe TotalEnergies permettrait donc à l'État, sans empiéter sur les prérogatives du conseil d'administration, de disposer d'un « droit de regard » sur les évolutions actionnariales du groupe et d'une plus grande information, voire une plus grande influence, en ce qui concerne les décisions stratégiques de son conseil d'administration.**

#### b) Inciter TotalEnergies à devenir un leader des énergies renouvelables et de la mobilité propre

 Outre cet enjeu crucial de la participation publique au sein du groupe TotalEnergies, la commission d'enquête souhaite aussi encourager l'évolution de sa stratégie.

**Le groupe a tout intérêt à devenir un leader des énergies renouvelables et de la mobilité propre**, notamment des carburants durables, des recharges électriques et, dans une moindre mesure, de la capture et du stockage du CO<sub>2</sub>.

**À cette fin, et sans mésestimer les investissements déjà réalisés, il convient de l'inciter à accélérer autant que possible sa stratégie d'investissement dans les énergies renouvelables**, à court, moyen et long termes, afin d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris.

## B. AFFIRMER UN LEADERSHIP INTERNATIONAL APRÈS L'ACCORD DE PARIS

*L'État doit réaffirmer le leadership de la France en matière de transition énergétique pour concrétiser l'Accord de Paris.*

#### a) Actualiser, dès cette année, la programmation énergétique nationale

 **Le Gouvernement ayant renoncé à présenter la loi quinquennale sur l'énergie, pourtant prévue par la loi « Énergie-Climat », de 2019, il faut actualiser notre programmation énergétique nationale.** Une loi de programmation énergétique doit impérativement être présentée d'ici la fin de l'année, tandis que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC), qui en découlent, doivent être actualisées.

**S'agissant de son contenu, cette loi doit acter, d'ici 2030, une réduction des émissions de GES de 55 %, de la consommation d'énergie totale de 30 % et de la consommation d'énergie fossile de 45 %.** Il faut également y porter la production d'électricité décarbonée à 580 TWh et la part de biogaz dans la consommation de gaz à 20 %.

**Cette programmation doit aussi constituer l'occasion d'accélérer les projets de production d'énergies renouvelables et les actions de sobriété et de rénovation énergétiques**, mais aussi de développer les projets de récupération de la chaleur fatale de même que de captage et de stockage du CO<sub>2</sub>.

**Pour appliquer concrètement cette programmation, il est nécessaire de structurer et de développer les filières industrielles, à commencer par celles des énergies renouvelables**, tant à l'échelon national qu'à celui européen.

#### b) Moderniser le droit minier pour sortir des énergies fossiles

 **L'attrition de l'extraction et de la production nationales d'hydrocarbures ayant été actée par la loi « Hydrocarbures », de 2017, et la loi « Climat et résilience » de 2021, il est nécessaire de moderniser encore le droit minier pour sortir des énergies fossiles en préservant bien sûr les acquis législatifs majeurs des dernières lois :** l'interdiction du recours à de la fracturation hydraulique, ainsi que l'extinction des concessions fossiles d'ici 2040.

**Le rapport préconise d'évaluer la possibilité de supprimer certaines dérogations concernant le gaz de mine et les substances connexes.**

**Enfin, le rapport plaide pour la mise en œuvre d'un traité d'interdiction de l'exploitation minière des grands fonds marins**, notamment auprès de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM).

c) Mobiliser les leviers budgétaires et fiscaux nationaux pour accompagner les projets liés à la transition énergétique

 **Pour accompagner les projets liés à la transition énergétique, et compenser les surcoûts induits par la substitution d'énergies décarbonées à celles fossiles, le rapport estime indispensable de mobiliser les outils budgétaires et fiscaux nationaux.** C'est notamment le cas des appels d'offres et des soutiens en investissement et en fonctionnement des projets d'énergies renouvelables, de la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (Tiruert), des aides à l'acquisition des véhicules propres et du fonds vert.

**L'examen de la prochaine loi de finances initiale pour 2025 devrait permettre un débat sur ces sujets.**

d) Consolider le rôle pionnier de la France dans la mise en œuvre des objectifs européens de transition énergétique

€ **Au-delà de cette action nationale, le rapport préconise aussi de consolider le cadre européen en faveur de la transition et de la souveraineté énergétiques.** Le paquet européen « Ajustement à l'objectif 55 » doit être appliqué et ses effets évalués. De plus, une neutralité technologique doit être assurée entre les différentes énergies renouvelables. Il convient aussi d'accélérer la mise en œuvre des projets importants d'intérêt européen commun (PIIEC), notamment en matière de batteries et d'hydrogène.

Surtout, la France peut et doit se hisser en position de pionnier par rapport aux autres pays européens. **La commission d'enquête estime que notre pays doit proposer l'inclusion du gaz naturel liquéfié (GNL) russe aux produits énergétiques sous sanctions européennes et arrêter dès que possible ses importations de GNL russe.** Au-delà de l'exigence morale, c'est aussi une nécessité sécuritaire et une opportunité économique. S'agissant du GNL en tant que tel, il constitue une technologie, tout à la fois intéressante mais émissive. **La commission d'enquête propose donc que son bilan carbone soit réalisé par l'Ademe et que sa provenance soit contrôlée par la CRE.**

**Notre pays ne doit pas non plus se désintéresser des risques qu'un nouveau conflit intervienne entre l'Arménie et l'Azerbaïdjan.** Le rapport préconise ainsi de demander l'arrêt des nouveaux projets, ou des nouvelles phases, impliquant des entreprises françaises du secteur des hydrocarbures – dont le groupe TotalEnergies – en Azerbaïdjan, dans l'attente d'une résolution pacifique des différends entre ces deux États.

e) Consolider le cadre international en faveur de la transition énergétique

 **Au-delà de cette action européenne, il convient également de conforter le cadre international en faveur de la transition énergétique.**

**C'est vrai des moyens mobilisés.** Les fonds prévus dans le cadre de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) doivent être abondés, à commencer par ceux à destination des pays en voie de développement ou ceux compensant les pertes et les dommages.

**C'est aussi vrai des règles édictées.** Les secteurs aérien et maritime sont ainsi dans l'attente d'une harmonisation des règles de décarbonation, au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) ou de l'Organisation maritime internationale (OMI).

f) Inciter les secteurs bancaire et assurantiel à financer la transition énergétique

 **Les banques françaises ont déjà initié la réorientation des financements liés aux énergies fossiles vers les énergies bas-carbone.** Elles sont nombreuses à avoir exclu les financements liés au charbon, aux hydrocarbures non conventionnels et à la production de nouveaux champs pétroliers ou gazières tout en se fixant des objectifs de parts de financements « verts » ou bas-carbone.

Néanmoins, les actifs bas-carbone demeurent plus risqués que les actifs « bruns ». Pour accélérer cette réallocation, le rapport estime donc nécessaire de poursuivre la réflexion au niveau européen sur des taux d'intérêts différenciés selon l'intensité carbone des actifs.



**Le dérèglement climatique expose notre système financier à des risques physiques et à des risques de transition, liés à la création d'actifs échoués.** Des initiatives sont déjà à l'œuvre, dans les secteurs bancaire et assurantiel, pour évaluer l'exposition des acteurs aux risques climatiques à l'aide de *stress tests*. Il est nécessaire d'encourager le secteur à aller plus loin, en prenant davantage en compte les **actifs échoués**, à la fois dans le *reporting* extra-financier et dans les exigences prudentielles.

## C. FAVORISER LA GOUVERNANCE CLIMATIQUE DES ENTREPRISES

*L'État doit accompagner les entreprises dans leur prise en compte croissante des enjeux climatiques.*

### a) Renforcer les bilans carbone et les plans de transition



**Tout d'abord, le rapport recommande de renforcer les bilans carbone et les plans de transition, introduits par la loi « Grenelle II », de 2010, et la loi « Énergie-Climat », de 2019.**

S'agissant des bilans carbone, il est proposé de passer d'une périodicité de 4 à 3 ans, pour les entreprises, et de 3 à 2 ans, pour l'État et ses établissements, et de garantir, dans la loi, la prise compte des émissions indirectes, aux côtés de celles directes. Ce dernier point est d'ailleurs l'une des principales critiques faites au groupe TotalEnergies.

Concernant les plans de transition, il convient d'envisager la suppression de la dérogation à l'obligation de réaliser un plan de transition en cas de déclaration de performance extra-financière (DPEF) pour les très grandes entreprises.

Enfin, le rapport a constaté la nécessité de progresser dans la méthodologie utilisée pour l'établissement des bilans carbone, sous l'égide de l'Ademe.

### b) Renforcer le devoir de vigilance des sociétés mères



**Le devoir de vigilance, sur lequel la France a été pionnière en 2017, constitue un levier permettant de prendre en compte les risques induits par l'activité de l'entreprise et de ses filiales et sous-traitants.** Il couvre les matières sociales, environnementales et les droits humains sans mentionner explicitement le climat. Cette absence doit être corrigée afin que les sociétés mères prévoient des mesures dédiées à la prévention et à la correction des **risques climatiques**.



**L'appropriation de la démarche de vigilance par les entreprises est contrastée.** Pour l'heure, il n'existe ni jurisprudence établie, ni ligne directrice, ni recommandation, ni même de décret d'application pour la mise en œuvre du plan de vigilance. **La création d'une autorité de suivi et de contrôle du devoir de vigilance, comme l'exige le droit européen, permettrait d'y remédier : contrôler implique aussi guider.**



**Enfin, en ligne avec la directive européenne, une application extraterritoriale du devoir de vigilance mériterait d'être envisagée pour impliquer les entreprises établies hors du territoire européen mais qui y réalisent un chiffre d'affaires significatif.**

### c) Renforcer le dialogue actionnarial autour des enjeux climatiques

La décarbonation des entreprises est de plus en plus débattue au sein des assemblées générales, témoignant de l'importance de la question climatique pour les actionnaires et de son impact sur la valeur d'entreprise.



du CAC 40 ont consulté leurs actionnaires sur leur stratégie climatique en 2023 par le biais d'un « Say on Climate »

**Les sociétés cotées développent le « Say on Climate ».** Depuis 2021, TotalEnergies consulte ses actionnaires lors de l'assemblée générale sur sa stratégie de décarbonation par le biais d'une résolution déposée par le conseil d'administration.

**Les actionnaires prennent aussi l'initiative de déposer des résolutions climatiques.** En 2020, 2022 et 2023, des collectifs d'actionnaires minoritaires ont déposé des résolutions climatiques en vue des assemblées générales de TotalEnergies – mais aussi d'Engie ou encore Vinci. Des débats ont eu lieu sur leur recevabilité, le contenu

de certaines ayant pu être considéré comme un empiétement sur les prérogatives du conseil d'administration. **Le cadre juridique de ces résolutions climatiques pourrait donc utilement être clarifié pour éliminer tout doute sur leur recevabilité tout en favorisant le dialogue actionnarial.**

#### d) Mieux intégrer le climat à la gouvernance des entreprises



**L'identification du climat au sein de la gouvernance des entreprises**, grâce à des comités dédiés au sein des conseils d'administration, déjà encouragée par les actionnaires publics, doit être poursuivie.



**La rémunération variable des dirigeants est de plus en plus conditionnée à des indicateurs en lien avec le climat** : celle du P-DG de TotalEnergies dépend ainsi à 39 % d'indicateurs extrafinanciers. Ces pratiques doivent être encouragées, notamment en poursuivant les efforts d'accompagnement des actionnaires publics.

## D. LUTTER CONTRE LES CONFLITS D'INTÉRÊTS ET APPLIQUER LES RÈGLES DE TRANSPARENCE

*L'État doit affirmer son exemplarité dans la lutte contre les conflits d'intérêts et l'application des règles de transparence.*

#### a) Mettre fin aux conflits d'intérêts liés à la présence d'entreprises du secteur des hydrocarbures au sein des COP

**La présence des entreprises du secteur pétrogazier au sein des délégations nationales aux COP** a fait l'objet de débats. Pour **mieux distinguer l'intérêt public des intérêts sectoriels**, la commission d'enquête estime nécessaire que la **France prenne position** en faveur d'une **meilleure distinction entre les délégations étatiques et celles des entreprises** des secteurs les plus émissifs en GES et leurs organisations représentatives aux COP.

#### b) Renforcer les moyens financiers et humains de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)

€ **En outre, à l'échelle plus spécifiquement française, il apparaît opportun de renforcer les moyens et les prérogatives de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).** Les **moyens humains** de la Haute Autorité pourraient également être accrus — elle compte actuellement 75 ETP — afin qu'elle puisse réellement accomplir ses missions.

#### c) Améliorer le contrôle des mobilités par la HATVP



**S'agissant des mobilités public-privé, auxquelles la commission d'enquête n'est pas opposée par principe, le cadre de contrôle pourrait néanmoins être renforcé.** La HATVP pourrait recevoir la possibilité d'étendre la durée de son contrôle – actuellement de 3 ans – de 2 années supplémentaires au maximum au cas par cas si l'emploi exercé par une personne ou son secteur d'activité le justifie.

#### d) Améliorer le contrôle des déclarations du répertoire des représentants d'intérêts par la HATVP

✓ Le rapport estime qu'une amélioration du fonctionnement du répertoire des représentants d'intérêts mériterait également d'être recherchée.

Il propose en particulier **de confier à la HATVP de nouveaux pouvoirs de communication de documents et de sanction en cas d'entrave à ses prérogatives et d'améliorer la qualité des informations contenues dans le répertoire**. Le rapport recommande notamment que les représentants d'intérêts précisent la décision exacte sur laquelle porte leur action et la mention de la fonction précise des personnes sollicitées. La commission d'enquête recommande également de supprimer le critère d'initiative en vertu duquel les échanges à l'initiative des responsables publics avec des représentants d'intérêts ne sont pas mentionnés dans le registre. Pourraient enfin figurer dans ce dernier les actions de représentation d'intérêts auprès des membres des représentations diplomatiques françaises à l'étranger.

e) [Obliger les organismes publics à rendre publics les financements reçus pour les projets de recherche en matière d'environnement](#)

**Certaines entités participant à notre diplomatie économique, à l'instar de l'AFD, ont une doctrine relative au soutien à des projets d'énergies fossiles, parmi les plus avancées au monde.** Il paraît donc opportun d'harmoniser davantage les doctrines de l'ensemble de ces entités dans l'appui aux projets économiques à l'international, afin de valoriser les meilleures pratiques environnementales et encourager nos partenaires à adopter des doctrines analogues.

f) [Mettre fin aux ambiguïtés de notre diplomatie économique](#)

 **Enfin, il serait aussi pertinent que le rapport annuel de la Cour des comptes sur la transition écologique et le changement climatique** annoncé par la juridiction financière comporte une évaluation des effets de la diplomatie économique de la France sur le climat.



**Roger Karoutchi**

Président de la  
commission  
d'enquête

Sénateur des  
Hauts-de-Seine  
(*Les Républicains*)



**Yannick Jadot**

Rapporteur

Sénateur de Paris  
(*Écologiste -  
Solidarité et  
Territoires*)

[Commission d'enquête sur les moyens mobilisés et mobilisables par l'État pour assurer la prise en compte et le respect par le groupe TotalEnergies des obligations climatiques et des orientations de la politique étrangère de la France](#)

Téléphone : 01.42.34.23.20



## LES 33 RECOMMANDATIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE

### Axe I : Renforcer notre souveraineté énergétique et climatique

*L'État doit inciter plus fortement le groupe TotalEnergies à se placer aux avant-postes de la transition énergétique.*

**Recommandation n° 1 :** Compte tenu de l'évolution des menaces qui pèsent sur la souveraineté énergétique de la France et de l'Europe, de l'évolution de la structure de l'actionnariat de TotalEnergies et de la nécessité d'accompagner une major européenne dans ses efforts de transition énergétique, prévoir la détention par l'État d'une action spécifique au capital de TotalEnergies.

**Recommandation n° 2 :** Inciter TotalEnergies à accroître ses efforts pour devenir véritablement un *leader* des énergies renouvelables et de la mobilité propre, notamment des carburants durables, des recharges électriques et, dans une moindre mesure, de la capture et du stockage du CO<sub>2</sub>.

**Recommandation n° 3 :** Encourager TotalEnergies à accélérer autant que possible sa stratégie d'investissements dans les énergies renouvelables, à court, moyen et long termes, afin d'atteindre les objectifs de l'Accord de Paris.

### Axe II : Affirmer un leadership international après l'Accord de Paris

*L'État doit réaffirmer le leadership de la France en matière de transition énergétique pour concrétiser l'Accord de Paris.*

**Recommandation n° 4 :** D'ici la fin de l'année 2024, présenter la loi de programmation énergétique et actualiser la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) qui en découlent :

- en fixant des objectifs de réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), de 30 % de la consommation d'énergie totale et de 45 % de la consommation d'énergie fossile dès 2030 ;
- en mettant un terme à la production d'électricité à partir de charbon, sauf en cas de menace grave pour la sécurité d'approvisionnement électrique, dès 2027 ;
- en portant de 10 à 20 % la consommation de biogaz en 2030 pour compenser la fin des importations russes ;
- en fixant un objectif de production d'au moins 580 TWh d'électricité décarbonée, notamment d'origine nucléaire, en 2035, pour accompagner l'électrification des usages ;
- en prévoyant des trajectoires d'incorporation pour les biocarburants et les e-carburants, notamment pour les secteurs (maritime et aérien) les plus difficiles à électrifier ;
- en promouvant la récupération de la chaleur fatale ainsi que le captage et le stockage du CO<sub>2</sub>, notamment sur les sites industriels ;
- en promouvant les actions de sobriété et d'efficacité énergétiques ;
- en facilitant l'instruction des projets d'énergies renouvelables ;
- en consolidant les compétences de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) au-delà des marchés de l'électricité et du gaz.

**Recommandation n° 5 :** Mieux structurer et développer les filières industrielles des énergies renouvelables en prévoyant :

- à l'échelon européen, d'instituer un projet important d'intérêt européen commun (PIIEC) en matière d'énergies renouvelables, ainsi que des mesures de lutte contre le *dumping* chinois et de promotion des industriels européens dans le cadre des marchés publics (*Buy European Act*) ;
- à l'échelon national, de mieux intégrer les énergies renouvelables au dispositif Territoires d'industrie et d'assortir de souplesses administratives les zones d'accélération pour l'implantation des énergies renouvelables, en laissant les compétences des collectivités territoriales inchangées.

**Recommandation n° 6 :** Moderniser le droit minier pour sortir plus rapidement des énergies fossiles :

- en maintenant l'interdiction de la fracturation hydraulique et l'extinction des concessions fossiles d'ici à 2040 ;
- en évaluant la suppression de certaines dérogations à la sortie des énergies fossiles (gaz de mine et substances connexes) ;
- en instituant une politique de labellisation, nationale voire européenne, en faveur des projets miniers durables, pour promouvoir les meilleurs standards économiques, sociaux et environnementaux, pour l'extraction des minerais et des métaux indispensables à l'atteinte de nos objectifs d'électrification des usages ;
- en plaidant, dans le cadre des conférences des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP) et à la Convention sur la diversité biologique (CDB) et des réunions de l'Autorité internationale des fonds marins (AIFM), pour un traité interdisant l'exploitation minière des grands fonds marins.

**Recommandation n° 7 :** Mieux évaluer le gaz naturel liquéfié (GNL) :

- en actualisant les facteurs d'émissions liés au GNL calculés par l'Agence de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (Ademe) afin d'obtenir une information fiable sur ses émissions de gaz à effet de serre (GES) ;
- en confiant à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) la mission de réaliser un bilan annuel de la provenance et des émissions de GES liées aux importations de GNL sur le territoire français.

**Recommandation n° 8 :** Mobiliser les leviers budgétaires et fiscaux pour accompagner la transition énergétique :

- en consolidant le « bilan carbone » appliqué à la sélection des projets d'électricité, de gaz et d'hydrogène renouvelables soutenus par appels d'offres ;
- en prévoyant un soutien en Opex et en Capex aux projets industriels, notamment pour la production de biogaz, de biocarburants et d'e-carburants, vertueux s'agissant des conflits d'usages et de l'empreinte environnementale ;
- en étendant la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans le transport (Tirwert) aux secteurs (maritime) et technologies (carburants synthétiques durables) omis et en conférant à sa trajectoire d'évolution de la visibilité et de la stabilité sur plusieurs années ;
- en maintenant et consolidant les aides à l'acquisition des véhicules propres (bonus automobile, prime à la conversion, *leasing* social), pour les particuliers comme pour les professionnels ;
- en réexaminant l'arbitrage des financements de l'État en faveur de la transition énergétique ;
- en favorisant davantage fiscalement les services de transport collectif de voyageurs ferroviaires, guidés et routiers à travers une diminution du taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui leur est applicable ;
- en mettant en œuvre des dispositifs de crédits d'impôt et de suramortissement en faveur de l'achat de carburants durables et d'investissements pour les aéronefs et navires les plus vertueux ;
- en instituant des dispositifs de crédits d'impôts incitatifs à l'achat de carburants durables pour les avions et les navires.

**Recommandation n° 9 :** Consolider le cadre européen en faveur de la transition et de la souveraineté énergétiques :

- en appliquant le paquet « Ajustement 55 », et en évaluant ses effets ;
- en garantissant une neutralité technologique aux énergies renouvelables dans les différents textes européens, notamment les biocarburants, les e-carburants, le biogaz et l'hydroélectricité ;
- en accélérant la mise en œuvre des PIIEC, notamment pour les batteries électriques et les électrolyseurs d'hydrogène ;
- en imposant 30 % de panneaux photovoltaïques fabriqués dans l'un des pays membres de l'Union européenne, pour les projets de plus de 3 mégawatts-crêtes (MWC).

**Recommandation n° 10 :** Hisser la France en position de pionnier par rapport aux autres pays européens :

- en proposant l'inclusion du GNL russe aux produits énergétiques sous sanctions européennes ;
- en donnant l'exemple par l'arrêt dès que possible des importations de GNL russe en France.

**Recommandation n° 11 :** Favoriser la recherche d'une solution pacifique aux différends dans le Sud Caucase en demandant l'arrêt des nouveaux projets ou de nouvelles phases de projets en cours impliquant des entreprises françaises dans le secteur des hydrocarbures en Azerbaïdjan.

**Recommandation n° 12 :** Consolider le cadre international de la transition énergétique :

- en abondant les fonds mis en œuvre dans le cadre de la CCNUCC à destination des pays en développement, notamment au travers de l'affectation d'une fraction des recettes du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF) ;
- en étudiant la possibilité de mettre en œuvre à travers l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) une contribution versée par les entreprises du secteur des énergies fossiles afin d'abonder le fonds pertes et dommages ;
- en facilitant le développement des projets d'énergies renouvelables dans les pays en développement en mobilisant davantage les moyens de l'Agence française de développement (AFD) à cet effet ;
- en instituant des règles communes à l'ensemble des acteurs du transport aérien et maritime international définies au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Organisation maritime internationale (OMI).

**Recommandation n° 13 :** Impliquer davantage la finance dans la transition énergétique :

- en incitant les acteurs financiers à poursuivre les efforts déjà engagés pour réorienter les financements liés aux énergies fossiles vers les énergies bas-carbone ;
- en poursuivant, en lien avec la taxonomie verte, la réflexion au niveau européen sur la mise en œuvre de taux d'intérêt différenciés selon l'intensité carbone des actifs financés afin de favoriser l'accès au financement des projets en faveur de la transition énergétique ;
- en favorisant la prise en compte des actifs échoués dans les obligations de *reporting* extra-financier et les exigences prudentielles des banques européennes ;
- en développant un écolabel européen pour les produits financiers, pour donner un cadre européen clair définissant les investissements responsables et harmoniser les pratiques.

**Recommandation n° 14 :** Renforcer l'industrie européenne :

- en mobilisant la capacité d'emprunt européen en adoptant un *Inflation Reduction Act* européen, en faveur de la décarbonation de l'industrie ;
- en mettant en place un *Buy European Act* qui favorise les industries européennes dans les secteurs stratégiques.

**Recommandation n° 15 :** Intensifier l'action au sein de la coalition *Export Finance for Future* (E3F) pour aligner le cadre juridique des garanties publiques à l'exportation des autres pays membres sur celui de la France en vue d'une révision de l'Arrangement OCDE pour élargir le champ de l'interdiction des garanties publiques à l'exportation qui concerne aujourd'hui uniquement les centrales à charbon.

### **Axe III : Favoriser la gouvernance climatique des entreprises**

*L'État doit accompagner les entreprises dans leur prise en compte croissante des enjeux climatiques.*

**Recommandation n° 16 :** Renforcer les bilans carbone et plans de transition, mentionnés à l'article L. 229-25 du code de l'environnement :

- en passant d'une périodicité de 4 à 3 ans pour les entreprises et de 3 à 2 ans pour l'État et ses établissements publics ;
- en garantissant dans la loi l'exigence de prise en compte des émissions indirectes, aux côtés de celles directes ;

- en évaluant l'opportunité de supprimer la dérogation prévue à l'obligation de réalisation d'un plan de transition en cas de déclaration de performance extra-financière (DPEF), pour les très grandes entreprises.

**Recommandation n° 17 :** Promouvoir l'usage de la méthodologie *Assessing Low Carbon Transition* (ACT) afin d'évaluer les trajectoires de décarbonation des entreprises et confier à l'Ademe un rôle de certification des cabinets d'évaluation y ayant recours.

**Recommandation n° 18 :** Clarifier le cadre juridique issu de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre pour mentionner explicitement les atteintes au climat résultant des activités de la société et de ses filiales.

**Recommandation n° 19 :** Confier le suivi et le contrôle de la mise en œuvre du devoir de vigilance par les entreprises à une autorité administrative, comme c'est le cas en Allemagne et conformément à la directive sur le devoir de vigilance des sociétés mères en matière de durabilité (CSDDD). Cette autorité disposerait, conformément au droit européen, d'un pouvoir de sanction.

**Recommandation n° 20 :** Confier à cette autorité administrative le soin de publier la liste des entreprises soumises au devoir de vigilance.

**Recommandation n° 21 :** Envisager une application extraterritoriale du devoir de vigilance, à l'aune de la directive européenne sur le devoir de vigilance des entreprises en matière de durabilité.

**Recommandation n° 22 :** Dans la continuité de la création de la chambre dédiée aux « Contentieux émergents – Devoir de vigilance et responsabilité écologique » au sein de la cour d'appel de Paris, donner les moyens au tribunal judiciaire de Paris de créer une chambre similaire en son sein.

**Recommandation n° 23 :** Développer le « *Say on Climate* » :

- en encourageant les entreprises cotées à développer le « *Say on Climate* », par le biais d'un vote consultatif périodique des actionnaires en assemblée générale ordinaire concernant la stratégie climatique ;

- en encadrant juridiquement le contenu des résolutions consultatives « *Say on Climate* » afin d'harmoniser les pratiques des émetteurs.

**Recommandation n° 24 :** Favoriser le dialogue actionnarial sur le climat tout en sécurisant son cadre :

- en clarifiant le cadre législatif et réglementaire afin qu'une résolution consultative proposée par des actionnaires, portant sur les enjeux climatiques et respectant les conditions de recevabilité en vigueur, ne puisse être rejetée par l'organe d'administration au motif de non-respect des règles de répartition légales de compétences entre les organes sociaux ;

- en facilitant, comme proposé par le Haut comité juridique de la place financière de Paris (HCJP), la saisine du tribunal de commerce en cas de contestation du refus d'inscription à l'ordre du jour de résolutions reçues par le conseil d'administration : pour permettre aux actionnaires d'obtenir une décision de justice rapide et compatible avec le calendrier d'une assemblée générale, modifier l'article L. 225-105 du code de commerce pour faire expressément référence à l'application de la procédure accélérée au fond mentionnée à l'article 839 du code de procédure civile.

**Recommandation n° 25 :** Renforcer la dimension climatique de la gouvernance des entreprises :

- en encourageant les entreprises à mettre en place des comités climatiques ou RSE au sein des conseils d'administration, notamment en approfondissant l'action de l'État actionnaire ;

- en incitant les entreprises du secteur de l'énergie, pour favoriser l'articulation des rôles de chaque instance, à clairement identifier les questions climatiques au sein de leur gouvernance et à impliquer leur comité climatique ou leur référent climatique dans toutes les décisions et arbitrages relatifs à la stratégie de décarbonation de l'entreprise et au dialogue actionnarial sur ces sujets.

**Recommandation n° 26 :** Dans le prolongement de la pratique actuelle, encourager les sociétés cotées à prendre en compte des critères en lien avec le climat dans la détermination de la part variable de la rémunération des dirigeants mandataires sociaux, notamment en poursuivant l'action de l'Agence des participations de l'État (APE).

**Recommandation n° 27 :** Instituer un site internet public dédié qui permettrait de collecter des documents d'archives non publics des entreprises du secteur de l'énergie concernant des décisions relatives à la lutte contre le changement climatique.

#### **Axe IV : Lutter contre les conflits d'intérêts et appliquer des règles de transparence**

*L'État doit affirmer son exemplarité dans la lutte contre les conflits d'intérêts et l'application des règles de transparence.*

**Recommandation n° 28 :** Prendre position en faveur d'une meilleure distinction entre les délégations étatiques et celles des entreprises des secteurs les plus émissifs en gaz à effet de serre et leurs organisations représentatives aux COP au sein du secrétariat de la CCNUCC.

**Recommandation n° 29 :** Augmenter les moyens financiers et humains de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pour lui permettre de mener l'ensemble de ses missions.

**Recommandation n° 30 :** Améliorer le contrôle des mobilités public-privé mené par la HATVP en prévoyant :

- la possibilité pour la HATVP d'étendre la durée de son contrôle de deux années supplémentaires au maximum au cas par cas si l'emploi exercé par une personne ou son secteur d'activité le justifie ;
- une amélioration du fonctionnement du principe de subsidiarité de saisine de la HATVP ;
- une réforme du régime de sanctions applicables en cas de méconnaissance de l'avis émis par l'autorité hiérarchique de l'agent de façon identique à la méconnaissance d'un avis de la HATVP ;
- la révision des modalités de contrôle des mobilités vers et depuis certaines entités comme les Epic et la Caisse des dépôts et consignations.

**Recommandation n° 31 :** Améliorer le contrôle des déclarations du répertoire des représentants d'intérêts par la HATVP :

- en confiant à la HATVP de nouveaux pouvoirs de communication de documents et de sanction en cas d'entrave à ses prérogatives ;
- en améliorant la lisibilité du répertoire à travers le passage à un rythme semestriel de déclaration, la précision de la décision exacte sur laquelle porte l'action de représentation d'intérêts, la mention de la fonction précise des personnes sollicitées, la fin du critère d'initiative de l'action de représentation d'intérêts, l'ajout des actions de représentation d'intérêts auprès des membres des représentations diplomatiques françaises à l'étranger et l'indication de la ventilation des dépenses déclarées par grand poste ;
- en modifiant la définition de la notion de représentant d'intérêts, qui pourrait être définie à l'échelle des sociétés mères plutôt que des entreprises qui composent un groupe.

**Recommandation n° 32 :** Obliger les organismes publics à rendre publics au sein d'un registre public hébergé par la HATVP les financements privés reçus pour les projets de recherche en matière d'environnement et de réchauffement climatique.

**Recommandation n° 33 :** Harmoniser davantage les doctrines de l'ensemble des entités participant à la diplomatie économique de la France dans l'appui aux projets économiques à l'international, afin de valoriser les meilleures pratiques environnementales, et encourager nos partenaires à adopter des doctrines analogues ; inclure au sein du rapport annuel de la Cour des comptes sur la transition écologique annoncé par la juridiction financière une évaluation des effets de la diplomatie économique de la France sur le climat.