

N° 658
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mai 2026

PROPOSITION DE LOI

*visant à permettre à l'État de détenir une action spécifique au capital
de la société TotalEnergies et à limiter les projets climaticides,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Yannick JADOT, Guillaume GONTARD, Guy BENARROCHE, Grégory BLANC,
Ronan DANTEC, Thomas DOSSUS, Jacques FERNIQUE, Mmes Antoinette GUHL,
Monique de MARCO, M. Akli MELLOULI, Mmes Mathilde OLLIVIER, Raymonde
PONCET MONGE, M. Daniel SALMON, Mmes Ghislaine SENÉE, Anne SOUYRIS
et Mélanie VOGEL,

Sénateurs et Sénatrices

*(Envoyée à la commission des finances, sous réserve de la constitution éventuelle
d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)*

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente proposition de loi vise à interdire tout projet pouvant être qualifié de « bombe climatique », entendu comme projet susceptible d'entraîner des émissions de dioxyde de carbone supérieures à un milliard de tonnes. Ce texte propose également la réintroduction d'une participation publique au capital de TotalEnergies, entreprise française majeure du secteur énergétique, à travers la détention d'une action spécifique en permettant au Parlement de se saisir de cet outil prévu pour garantir les intérêts stratégiques et climatiques de notre nation.

Dans un contexte marqué par les guerres et les tensions géopolitiques croissantes autour du pétrole et du gaz, la souveraineté énergétique et la lutte contre le dérèglement climatique constituent des objectifs d'intérêt général et des risques systémiques que l'État doit pleinement intégrer dans la régulation des secteurs stratégiques.

TotalEnergies est aujourd'hui l'un des leaders mondiaux de l'énergie et l'une des plus grandes entreprises françaises, avec une capitalisation de près de 150 milliards d'euros, plus de 100 000 salariés dans le monde et 10,9 milliards de bénéfices nets en 2025. C'est aussi une empreinte climatique presque équivalente à celle de la France en termes d'émissions de carbone et l'un des groupes les plus engagés dans l'exploitation des énergies fossiles. Aux vues de ces éléments, il apparaît nécessaire d'accompagner la *major* européenne dans ses efforts de transition énergétique et la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Selon l'ONG Reclaim Finance, le groupe TotalEnergies prévoit d'investir deux fois plus dans la maintenance et l'expansion de pétrole et de gaz que dans les énergies bas carbone entre 2024 et 2028. Déjà sixième plus gros développeur mondial de champs de pétrole et de gaz et onzième en termes de développement de terminaux de liquéfaction, le groupe prévoit d'augmenter sa production de pétrole et de gaz de 2 à 3 % par an d'ici à 2028. TotalEnergies maintient un objectif de 80 % de production d'énergie fossile en 2030 et 50 % en 2050.

Cette stratégie est en contradiction avec les recommandations des institutions onusiennes, les scientifiques du GIEC et le scénario Net Zero Emission (NZE) de l'Agence Internationale de l'Énergie qui appellent à stopper tout nouveau projet d'hydrocarbures. Les projets auxquels participe TotalEnergies, notamment en Arctique, au Mozambique ou encore en Ouganda, représentent par ailleurs près du quart du budget carbone restant à l'humanité pour rester sous 1,5°C de réchauffement. Cela place la multinationale au second rang du classement mondial des entreprises développant des bombes climatiques, aussi appelées bombes carbone, nuisant à l'habitabilité de la planète.

Plusieurs procédures judiciaires sont engagées contre l'entreprise, qui a été partiellement condamnée en octobre 2025, notamment pour pratiques commerciales trompeuses. Une autre décision du tribunal judiciaire est attendue le 25 juin 2026 concernant les accusations de manquement à son devoir de vigilance sur les risques environnementaux dont TotalEnergies fait l'objet. Ces éléments traduisent la contradiction persistante entre la communication de TotalEnergies et ses investissements réels.

La présente loi entend répondre à cette situation au moyen de deux instruments complémentaires. D'une part, l'interdiction de projets dépassant un seuil critique d'émissions de gaz à effet de serre. D'autre part, la reprise de contrôle stratégique de l'État via l'acquisition d'une action spécifique au capital de TotalEnergies.

La commission d'enquête du Sénat 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 avait mis en exergue l'existence de centaines de projets climaticides conduits par les entreprises pétro-gazières dont ceux de TotalEnergies. L'objet de cette proposition de loi est donc d'y mettre fin.

La commission a formulé plusieurs recommandations dans son rapport n° 692 (2023-2024), voté à l'unanimité. La première d'entre elles préconise la détention par l'État d'une action spécifique au capital de TotalEnergies. En effet, la sécurité énergétique de la France devrait intégrer les critères de recours à une action spécifique. Nous considérons qu'au regard de la gravité et de l'accélération du dérèglement climatique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre est devenu un enjeu majeur de sécurité nationale.

Cela vise à répondre à un autre enjeu de souveraineté : la structure de l'actionnariat de TotalEnergies connaît une évolution significative. En 2024, l'actionnariat du groupe était composé à environ 40 % d'actionnaires nord-américains et à 55 % d'actionnaires européens. Au cours des treize années précédentes, la part de capital détenue par les investisseurs nord-américains a augmenté tandis que celle détenue par les investisseurs français a baissé.

Cette dynamique pourrait se poursuivre dans un contexte où les actionnaires européens, plus sensibles à l'impératif climatique, ont davantage tendance à vendre leurs titres que les actionnaires américains qui sont plutôt acheteurs.

Les déclarations du président et directeur général (PDG) de TotalEnergies, Patrick Pouyanné, sur l'hypothèse d'une cotation principale de TotalEnergies à New York et non à Paris, au cours d'un entretien à Bloomberg le 26 avril 2024, a suscité des interrogations quant à l'ancrage financier du groupe. Une telle évolution enverrait un signal défavorable pour la place financière de Paris, alors que TotalEnergies est aujourd'hui la quatrième capitalisation boursière du CAC 40 derrière LVMH.

Face à ces évolutions, la commission d'enquête a retenu l'action spécifique comme étant l'outil le plus approprié. Prévues par le droit français pour certaines entreprises qui agissent dans le domaine des services d'intérêt général ou stratégiques, elle permet à l'État de disposer de prérogatives encadrées afin de garantir la souveraineté énergétique de la France et de l'Europe et d'accompagner cette entreprise dans ses efforts de transition énergétique.

Une action spécifique permettrait ainsi à l'État de s'opposer à la cession d'actifs, au franchissement d'un seuil déterminé de participation dans l'entreprise et d'obtenir une représentation sans voix délibérative au conseil d'administration de TotalEnergies.

La Cour de justice de l'Union européenne admet qu'il peut être justifié « *que les États membres gardent une certaine influence dans les entreprises initialement publiques et ultérieurement privatisées, lorsque ces entreprises agissent dans le domaine des services d'intérêt général ou stratégiques* » sous réserve du respect des principes de libre circulation des capitaux et de liberté d'établissement et justifiée par des raisons impératives d'intérêt général.

Par ailleurs, l'État détient déjà une action spécifique au capital d'Engie depuis 2007 afin de garantir la sécurité d'approvisionnement en énergie. Des dispositifs comparables ont également été mis en œuvre pour d'autres entreprises stratégiques comme Aubert & Duval qui figure parmi la liste des entreprises relevant du périmètre de l'agence des participations de l'État. Ces précédents démontrent la faisabilité du mécanisme proposé.

La commission d'enquête estime donc que le recours à une action spécifique au capital de TotalEnergies permettrait à l'État, sans empiéter sur les prérogatives du Conseil d'administration en matière de détermination de la stratégie de l'entreprise, de disposer d'un « droit de regard » sur les évolutions actionnariales de TotalEnergies et d'une plus grande information, voire influence, en ce qui concerne les décisions stratégiques.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant « *les nationalisations d'entreprises et les transferts de propriété d'entreprises du secteur public au secteur privé* ». Naturellement, au vu de cet article, l'achat d'une action ordinaire au capital de TotalEnergies relève donc du domaine de la loi et offre la possibilité aux parlementaires de se saisir de cet outil.

En conséquence, afin de mettre en place les différents dispositifs évoqués, l'**article 1^{er}** de la présente proposition de loi permet d'acquérir une action ordinaire au capital de la société TotalEnergies SE et de la transformer en action spécifique. Les articles qui suivent définissent les prérogatives liées à l'action spécifique de l'État au capital de TotalEnergies.

L'**article 2** permet notamment au ministre chargé de l'économie de s'opposer à un transfert de capital au-delà d'un certain seuil. Cette opposition doit toutefois être justifiée par la préservation des intérêts stratégiques et climatiques de la France.

L'**article 3** octroie à l'État la possibilité de désigner un représentant qui sera présent lors du conseil d'administration de l'entreprise, sans pour autant qu'il bénéficie d'une voix délibérative afin de préserver l'indépendance du groupe TotalEnergies.

L'**article 4** impose quant à lui à la société TotalEnergies SE de transmettre à l'État les documents nécessaires à l'exercice des droits prévus par les articles précédents.

L'**article 5** prévoit enfin l'interdiction des projets de bombes climatiques pour toute entreprise dont le siège social est situé en France ou pour les entreprises étrangères souhaitant réaliser ce projet sur le territoire national. L'objectif est ainsi de mettre fin à ces investissements climaticides

sans créer de rupture d'égalité entre les entreprises du secteur énergétique. Braver cette interdiction expose l'entreprise contrevenante à une amende d'un montant maximal égal à 5 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise lors du dernier exercice clos.

Enfin, afin de respecter les règles budgétaires, l'**article 6** gage l'achat d'une action ordinaire par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs. Toutefois, nous appelons le gouvernement à lever le gage au vu de la somme modeste que représente l'achat d'une action ordinaire au capital de TotalEnergies SE.

**Proposition de loi visant à permettre à l'État de détenir
une action spécifique au capital de la société TotalEnergies
et à limiter les projets climaticides**

Article 1^{er}

- ① I. – L'État acquiert une action ordinaire au capital de TotalEnergies SE.
- ② II. – Afin de préserver les intérêts essentiels de la France dans le secteur de l'énergie relatifs à la continuité et à la sécurité d'approvisionnement en énergie ainsi qu'en matière de protection de l'environnement, l'action mentionnée au I est transformée en une action spécifique assortie des droits définis aux articles 2 à 5.

Article 2

- ① I. – Est soumis à l'agrément préalable du ministre chargé de l'économie le franchissement, par une personne agissant seule ou de concert, des seuils prévus au I de l'article L. 233-7 du code de commerce.
- ② Cet agrément ne peut être refusé que si l'opération en cause est de nature à porter atteinte aux intérêts essentiels du pays qui ont justifié la création de l'action spécifique en application de l'article 1^{er}. En cas de refus, le ministre chargé de l'économie communique les motifs de sa décision à la société TotalEnergies SE.
- ③ Lorsque des prises de participation ont été effectuées en méconnaissance du premier alinéa du présent I, les détenteurs des participations acquises irrégulièrement ne peuvent exercer les droits de vote correspondants tant que la prise de participation n'a pas fait l'objet d'un agrément par le ministre chargé de l'économie. Le ministre chargé de l'économie informe de l'irrégularité de ces prises de participation le président du conseil d'administration de l'entreprise, qui en informe à la prochaine assemblée générale les actionnaires.
- ④ En outre, les détenteurs de participations acquises irrégulièrement ont l'obligation de céder ces titres dans un délai de trois mois à compter de la privation de leurs droits de vote. À l'expiration de ce délai, s'il est constaté que les titres acquis irrégulièrement n'ont pas été cédés, le ministre chargé de l'économie fait procéder à leur vente forcée, selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État. Il en informe le président du conseil d'administration.
- ⑤ Le produit net de la vente de ces titres est tenu à la disposition de leurs anciens détenteurs.

- ⑥ II. – Le ministre chargé de l'économie peut s'opposer, dans des conditions fixées par voie réglementaire, aux décisions mentionnées au 3° du I de l'article 31-1 de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique qui seraient de nature à porter atteinte aux intérêts essentiels du pays mentionnés au I du présent article.
- ⑦ III. – Aussi souvent que nécessaire et au moins tous les cinq ans, l'État apprécie si les droits attachés à l'action spécifique sont nécessaires, adéquats et proportionnés à l'objectif de protection des intérêts essentiels du pays mentionnés au I du présent article.

Article 3

Un représentant de l'État sans voix délibérative au conseil d'administration de TotalEnergies SE est nommé par décret pour une durée de deux ans renouvelable une fois.

Article 4

Un décret précise les modalités de transmissions d'informations nécessaires à l'exercice des droits prévus aux articles 2 et 3.

Article 5

- ① I. – Tout investissement réalisé sur le territoire national est interdit s'il est susceptible d'entraîner des émissions de dioxyde de carbone supérieures à un milliard de tonnes.
- ② II. – Il est également interdit aux entreprises dont le siège social est situé en France, ainsi qu'aux entreprises qu'elles contrôlent, directement ou indirectement, au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, de réaliser de tels investissements à l'étranger.
- ③ III. – La méconnaissance des interdictions prévues aux I et II du présent article est punie d'une amende d'un montant maximal égal à 5 % du chiffre d'affaires mondial de l'entreprise lors du dernier exercice clos.
- ④ IV. – Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent article, et notamment les modalités d'évaluation des émissions futures de dioxyde de carbone.

Article 6

Les éventuelles conséquences financières résultant pour l'État de la présente loi sont compensées, à due concurrence, par la création d'une taxe additionnelle à l'accise sur les tabacs prévue au chapitre IV du titre I^{er} du livre III du code des impositions sur les biens et services.