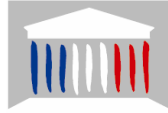


Document
mis en distribution
le 13 février 2006



N° 2868

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 février 2006.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2790) de M. ALAIN BOCQUET, *tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'introduction en bourse d'EDF, sur l'ouverture de son capital au marché financier, sur le recours à des souscripteurs forcés et sur les conséquences de cette situation pour l'accomplissement de ses missions de service public.*

PAR M. HERVE NOVELLI,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– LA RECEVABILITE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION	5
A.– LES CONDITIONS DE RECEVABILITE SONT PRECISES	5
B.– LA PROPOSITION DE RESOLUTION EST IMPRECISE	6
1.– L'exposé des motifs reprend des citations de presse	6
2.– Le texte de la proposition de résolution.....	6
II.– DE NOMBREUX ELEMENTS DEMONTRENT LE CARACTERE INOCCASIONNEL DE LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE	7
A.– L'AUGMENTATION DU CAPITAL D'EDF EST UNE REUSSITE.....	7
1.– La nécessité de l'ouverture du capital	7
2.– Les missions de service public garanties	7
3.– Le succès rencontré auprès des particuliers	8
B.– UNE COMMISSION D'ENQUETE NE SERAIT PAS DE NATURE A APPORTER DES REPONSES APPROPRIEES AUX INTERROGATIONS SOULEVEES.....	8
1.– Les possibilités ouvertes aux particuliers qui s'estimeraient lésés.....	8
2.– Des faits qui, même avérés, ne justifieraient pas la création d'une commission d'enquête	9
EXAMEN EN COMMISSION	11

INTRODUCTION

Le groupe des député-e-s communistes et républicains a déposé le 16 janvier dernier une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les « *conditions d'introduction en Bourse d'EDF, sur l'ouverture de son capital au marché financier, sur le recours à des souscripteurs forcés et sur les conséquences de cette situation pour l'accomplissement de ses missions de service public* ».

Comme il est d'usage pour un tel exercice, votre Rapporteur entend tout d'abord se pencher sur la recevabilité de la proposition de résolution, avant d'examiner l'opportunité de la création d'une commission d'enquête.

I.— LA RECEVABILITE DE LA PROPOSITION DE RESOLUTION

A.— LES CONDITIONS DE RECEVABILITE SONT PRECISES

L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale posent deux conditions à la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête :

– d'une part, « *cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion* »⁽¹⁾ ;

– d'autre part, « *si le garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion* »⁽²⁾.

Sur ce dernier point, évidemment capital, votre Rapporteur n'a pas, à ce jour, reçu la réponse de la Chancellerie. Cet obstacle éventuel est donc provisoirement levé, sous réserve du fait que les cas mentionnés dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution pourraient, éventuellement, faire l'objet de poursuites judiciaires.

En conséquence, c'est sur le premier point que votre Rapporteur fondera son argumentation. Ce seul aspect suffit d'ailleurs à rendre douteux l'intérêt de la création d'une commission d'enquête.

(1) article 140, alinéa 1^{er}.

(2) article 141, alinéa 2.

B.— LA PROPOSITION DE RESOLUTION EST IMPRECISE

De faits précis, il n'est que très peu question dans la présente proposition de résolution. L'exposé des motifs reprend des citations d'articles de presse. Quant au texte même de la proposition, il n'est pas exempt d'imprécisions.

1.— L'exposé des motifs reprend des citations de presse

La plupart des éléments apportés par la présente proposition de résolution sont issus d'articles de presse, notamment parus dans *La Voix du Nord*.

L'exposé des motifs fait état de la situation de quelques dizaines de particuliers qui auraient fait l'objet de souscriptions forcées à des actions EDF de la part de leur établissement bancaire. Il s'agit de clients particuliers qui ont constaté qu'ils détenaient des actions de cette entreprise alors qu'ils n'avaient pas passé d'ordre en ce sens.

Par ailleurs, l'exposé des motifs s'interroge sur le « *forcing* » qu'aurait pu exercer le ministère de l'économie et des finances sur les réseaux bancaires chargés de placer des actions auprès de leurs clients. Aucun élément permettant d'appuyer cette thèse surprenante ne vient étayer cette interrogation. Aucune précision n'est, en outre, apportée quant à la nature de ces « *pressions* ». Votre Rapporteur ne peut que rejeter cette interrogation portant sur ce que les auteurs de la proposition de résolution appellent « *l'interpénétration dans cette société ultralibérale du monde des affaires et des responsabilités d'État* ».

2.— Le texte de la proposition de résolution

La présente proposition de résolution propose qu'une commission d'enquête examine les « *conditions d'introduction en bourse d'EDF, sur l'ouverture partielle de son capital au marché financier, sur le recours à des souscripteurs forcés, et sur les conséquences résultant de cette situation globale pour l'accomplissement de ses missions de service public* ».

De cet intitulé, deux éléments semblent permettre de comprendre les intentions des auteurs de la présente proposition de résolution. Ils souhaitent, en effet, que l'examen des conditions d'ouverture du capital soit réalisé sous deux angles :

- le recours à des « *souscripteurs forcés* » ;
- les conséquences de l'ouverture du capital pour l'accomplissement des missions de service public d'EDF.

Votre Rapporteur se propose donc de montrer qu'aucun de ces deux points ne justifie la création d'une commission d'enquête.

II.- DE NOMBREUX ELEMENTS DEMONTRENT LE CARACTERE INOPPORTUN DE LA CREATION D'UNE COMMISSION D'ENQUETE

A.- L'AUGMENTATION DU CAPITAL D'EDF EST UNE REUSSITE

L'augmentation du capital d'EDF, loin de mettre en cause la capacité de l'entreprise à assumer ses missions de service public, doit lui permettre, au contraire, de conforter son avenir. En outre, cette opération a suscité une forte adhésion des Français.

1.- La nécessité de l'ouverture du capital

L'augmentation de capital donne à EDF les moyens de mettre en œuvre son projet industriel pour devenir un leader européen de l'énergie et saisir toutes les opportunités liées à l'ouverture du marché de l'électricité en France et en Europe. Ce projet industriel s'articule autour de quatre axes majeurs de développement :

- conforter la compétitivité et la puissance du parc de production ;
- développer de nouvelles offres, en particulier dans le gaz ;
- renforcer les positions d'EDF en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie où l'entreprise est déjà fortement présente ;
- garantir en France le service public de l'électricité.

La réussite du projet industriel d'EDF suppose la réalisation d'un programme d'investissements évalué à 26 milliards d'euros sur la période 2006-2008.

2.- Les missions de service public garanties

Le contrat de service public prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières a été signé le 24 octobre 2005. Il constitue désormais la référence des engagements du groupe EDF en France dans ses différentes activités de producteur et de fournisseur d'électricité et de gestionnaire de réseaux.

Il décline le niveau d'engagement du groupe pour les années 2005 à 2007 et précise les modalités de compensation financière des missions de service public que le législateur lui a confiées ainsi que des engagements figurant dans le contrat.

Le plan de service public indique le niveau d'investissement programmé par EDF dans le domaine de la production et des réseaux.

3.– Le succès rencontré auprès des particuliers

Les actions EDF ont été placées auprès de plus de 4,9 millions de particuliers, de plus de 100.000 souscripteurs à l'offre réservée aux salariés ainsi qu'auprès d'investisseurs institutionnels en France et hors de France. Les actions de la société sont négociables sur l'Eurolist d'Euronext Paris depuis le 21 novembre 2005.

L'offre à prix ouvert a été souscrite 1,6 fois. La demande institutionnelle fait ressortir un taux de sur-souscription de 5 (hors option de sur-allocation). Le montant souscrit, dans le cadre de l'actionnariat salarié, est le plus important jamais atteint dans l'histoire de toutes les ouvertures de capital des entreprises publiques.

L'engouement populaire pour EDF témoigne de l'adhésion des Français à cette entreprise.

L'ouverture du capital d'EDF réalisée sous la forme d'une augmentation de capital donne au groupe les moyens de mettre en œuvre son projet industriel pour devenir un leader européen de l'énergie et saisir toutes les opportunités liées à l'ouverture du marché de l'électricité en France et en Europe.

Enfin, l'évolution du cours de bourse de l'action EDF est positive. Il était de 36,38 euros le 7 février 2006, soit une progression de 13,7 % par rapport au prix acquitté par les particuliers.

B.– UNE COMMISSION D'ENQUETE NE SERAIT PAS DE NATURE A APPORTER DES REPONSES APPROPRIEES AUX INTERROGATIONS SOULEVEES

1.– Les possibilités ouvertes aux particuliers qui s'estimeraient lésés

Les actionnaires particuliers qui s'estimeraient lésés ont la possibilité de formuler une réclamation auprès de leur banque. En effet, lorsqu'il n'y a pas d'ordre formel, le bénéfice du doute doit profiter au client. Dans ces conditions, le particulier doit pouvoir être recredité des sommes qu'il estime ne pas avoir souhaité engager.

En outre, en cas de difficulté avec son conseiller bancaire ou bien le directeur de l'agence bancaire, le particulier peut recourir aux médiateurs dont les banques sont dotées.

Par ailleurs, le médiateur de l'Autorité des marchés financiers (AMF) peut être saisi par un particulier qui conteste un ordre de bourse. La médiation pourra être engagée si les parties le souhaitent.

2.– Des faits qui, même avérés, ne justifieraient pas la création d'une commission d'enquête

Au total, les articles de presse repris dans l'exposé des motifs de la présente proposition de résolution ne semblent faire état que de moins d'une centaine de litiges opposant des particuliers à leur banque. **Ces cas – fort regrettables au demeurant – ne représentent que de rares exceptions au regard des 4,9 millions d'ordres de bourse passés par des particuliers lors de l'augmentation de capital d'EDF.**

Si les faits rapportés par la présente proposition de résolution étaient avérés, ils devraient faire l'objet d'une réponse adaptée des banques ou des intermédiaires financiers concernés.

En l'état actuel des informations dont dispose votre Rapporteur, rien ne permet de penser qu'il existe des « *liens reliant le réseau bancaire, la direction de l'entreprise et les Pouvoirs publics* » de nature à justifier la création d'une commission d'enquête.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du 8 février 2006, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné la présente proposition de résolution.

Votre Rapporteur a indiqué qu'il convenait, comme il est d'usage pour un tel exercice, de se pencher sur la recevabilité de la proposition de résolution, avant d'examiner l'opportunité de la création d'une commission d'enquête.

L'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires et les articles 140 et suivants du Règlement de l'Assemblée nationale posent deux conditions à la recevabilité d'une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête : d'une part, « cette proposition doit déterminer avec précision, soit les faits qui donnent lieu à enquête, soit les services publics ou les entreprises nationales dont la commission doit examiner la gestion » ; d'autre part, « si le Garde des sceaux fait connaître que des poursuites judiciaires sont en cours sur les faits ayant motivé le dépôt de la proposition, celle-ci ne peut être mise en discussion ». Sur ce dernier point, la réponse de la Chancellerie n'a pas encore été reçue. Cet obstacle éventuel est donc provisoirement levé, sous réserve du fait que les cas mentionnés dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution peuvent, éventuellement, faire l'objet de poursuites judiciaires.

De faits précis, il n'est que très peu question dans la proposition de résolution. L'exposé des motifs reprend des citations d'articles de presse. Quant au texte même de la proposition, il n'est pas exempt d'imprécisions.

L'exposé des motifs fait état de la situation de « quelques dizaines » de particuliers qui auraient fait l'objet de souscriptions forcées à des actions EDF de la part de leur établissement bancaire. Il s'agit de clients particuliers qui ont constaté qu'ils détenaient des actions de cette entreprise alors qu'ils n'avaient pas passé d'ordre en ce sens.

Par ailleurs, l'exposé des motifs s'interroge sur le « forcing » qu'aurait pu exercer le ministère de l'économie et des finances sur les réseaux bancaires chargés de placer des actions auprès de leurs clients. Aucun élément permettant d'appuyer cette thèse, surprenante, ne vient étayer cette interrogation. Aucune précision n'est, en outre, apportée quant à la nature de ces « pressions ». On ne peut donc que rejeter cette interrogation portant sur ce que les auteurs de la proposition de résolution appellent « *l'interpénétration dans cette société ultralibérale du monde des affaires et des responsabilités d'État* ».

Deux éléments du texte de la proposition de résolution permettent de comprendre les intentions de ses auteurs. Ceux-ci souhaitent, en effet, que l'examen des conditions d'ouverture du capital soit réalisé sous deux angles : le recours à des « souscripteurs forcés » et les conséquences de l'ouverture du capital pour l'accomplissement des missions de service public d'EDF.

Aucun de ces deux points ne justifie la création d'une commission d'enquête.

L'augmentation du capital d'EDF, loin de mettre en cause la capacité de l'entreprise à assumer ses missions de service public, doit lui permettre, au contraire, de conforter son avenir. En outre, cette opération a suscité une forte adhésion des Français.

L'augmentation de capital donne à EDF les moyens de mettre en œuvre son projet industriel pour devenir un leader européen de l'énergie et saisir toutes les opportunités liées à l'ouverture du marché de l'électricité en France et en Europe. Ce projet industriel s'articule autour de quatre axes majeurs de développement : conforter la compétitivité et la puissance du parc de production, développer de nouvelles offres, en particulier dans le gaz, renforcer les positions d'EDF en France, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Italie, où l'entreprise est déjà fortement présente, et garantir en France le service public de l'électricité. La réussite du projet industriel d'EDF suppose la réalisation d'un programme d'investissements évalué à 26 milliards d'euros sur la période 2006-2008.

Les missions de service public sont garanties par un contrat prévu par l'article 1^{er} de la loi du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, qui a été signé le 24 octobre 2005. Il décline le niveau d'engagement du groupe pour les années 2005 à 2007 et précise les modalités de compensation financière des missions de service public que le législateur lui a confiées.

Les actions EDF ont été placées auprès de plus de 4,9 millions de particuliers, de plus de 100.000 souscripteurs à l'offre réservée aux salariés ainsi qu'auprès d'investisseurs institutionnels, en France et hors de France. Les actions de la société sont négociables sur l'Eurolist d'Euronext Paris depuis le 21 novembre 2005. L'offre à prix ouvert a été souscrite 1,6 fois. L'engouement populaire pour EDF témoigne de l'adhésion des Français à cette entreprise. Enfin, l'évolution du cours de bourse de l'action EDF est positive. Il était de 36,38 euros le 7 février 2006, soit une progression de 13,7 % par rapport au prix acquitté par les particuliers.

Une commission d'enquête ne serait pas de nature à apporter des réponses appropriées aux vagues interrogations soulevées par la proposition de résolution. En revanche, les particuliers qui s'estimeraient lésés disposent de plusieurs possibilités. Ils peuvent formuler une réclamation auprès de leur banque. En effet, lorsqu'il n'y a pas d'ordre formel, le bénéfice du doute doit profiter au client. En outre, en cas de difficulté avec son agence bancaire, le particulier peut recourir aux médiateurs dont sont dotées les banques. Par ailleurs, le médiateur de l'Autorité des marchés financiers (AMF) peut être saisi par un particulier qui conteste un ordre de bourse. La médiation pourra être engagée si les parties le souhaitent.

Au total, les articles de presse repris dans l'exposé des motifs de la proposition de résolution ne semblent faire état que de moins d'une centaine de litiges opposant des particuliers à leur banque. Ces cas – fort regrettables au demeurant – ne représentent que de rares exceptions au regard des 4,9 millions d'ordres de bourse passés par des particuliers lors de l'augmentation de capital d'EDF.

Si les faits rapportés par la proposition de résolution étaient avérés, ils devraient faire l'objet d'une réponse adaptée des banques ou des intermédiaires financiers concernés.

En l'état actuel des informations, rien ne permet de penser qu'il existe des « *liens reliant le réseau bancaire, la direction de l'entreprise et les Pouvoirs publics* » de nature à justifier la création d'une commission d'enquête.

Il convient donc de rejeter cette proposition de résolution.

M. Alain Rodet s'est étonné de ce que votre Rapporteur tienne un discours contraire à celui que M. Michel Diefenbacher, Rapporteur spécial des participations financières de l'État, tenait au début de la législature. La position d'EDF en Italie est maintenant présentée comme un atout.

Votre Rapporteur a répondu que le nouveau Président d'EDF a su trouver une sortie à la difficile situation d'EDF en Italie. La situation n'est plus la même.

M. Jean-Louis Dumont a rappelé l'importance d'EDF, entreprise chargée d'une mission de service public. L'actuel Président, M. Pierre Gadonneix, a bénéficié des mesures prises par M. Christian Pierret lorsqu'il était Secrétaire d'État à l'Industrie, donnant à l'entreprise les structures de gouvernance nécessaires à son action, qui lui ont longtemps fait défaut. Ces dernières années, toutes les entreprises publiques introduites en bourse ont vu le cours de leurs actions augmenter le jour même de l'ouverture du capital. Or, le soir de la mise sur le marché d'EDF, le cours avait chuté. Il faudrait pouvoir vérifier si les rumeurs alléguées par la presse concernant des personnes qui auraient subi des pertes importantes reposent sur des faits précis : cela pourrait être contrôlé par l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Votre Rapporteur a souligné que les actionnaires qui ont signé des ordres, en blanc, d'achat et de revente immédiate ont sciemment encouru un risque. Le problème soulevé par la proposition de résolution se limite à ceux qui se seraient retrouvés détenteurs d'actions EDF sans avoir signé d'ordre. Pour ceux-là, il existe des voies de recours qui ne nécessitent pas la procédure lourde de la commission d'enquête.

La Commission a ensuite, conformément à l'avis de votre Rapporteur, *rejeté* la proposition de résolution.

N° 2868 – Rapport fait au nom de AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LA PROPOSITION DE RÉOLUTION (n° 2790) de M. ALAIN BOCQUET, tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions d'introduction en bourse d'EDF, sur l'ouverture de son capital au marché financier, sur le recours à des souscripteurs forcés et sur les conséquences de cette situation pour l'accomplissement de ses missions de service public (M. Hervé Novelli)