

N° 216

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 mai 1987.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ECONOMIQUES ET DU PLAN (1)
SUR LE PROJET DE LOI, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE *portant appro-*
bation, en tant que de besoin, de la concession concernant la conception, le finance-
ment, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe à travers la Manche, signée
le 14 mars 1986.

PAR M. JOSSELIN de ROHAN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de :* MM. Jean François-Poncet, *président* ; Richard Pouille, Marcel Daunay, Robert Laucournet, Philippe François, *vice-présidents* ; Serge Mathieu, René Trégouet, Francisque Collomb, Louis Minetti, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Maurice Arreckx, Henri Bangou, Bernard Barbier, Jacques Bellanger, Georges Berchet, Roland Bernard, André Bohl, Marcel Bony, Jean Boyer, Jacques Boyer-Andrivet, Jacques Braconnier, Raymond Brun, Robert Calmejane, Paul Caron, Louis de Catuelan, Joseph Caupert, William Chervy, Auguste Chupin, Jean Colin, Marcel Costes, Roland Courteau, Désiré Debavelaere, Lucien Delmas, Rodolphe Désiré, Georges Dessaigne, Pierre Dumas, André Duroméa, Jean Faure, Roland Grimaldi, Rémi Herment, Jean Huchon, Bernard Hugo, André Jarrot, Pierre Jeambrun, Paul Kauss, Pierre Lacour, Gérard Larcher, Guy de La Verpillière, Yves Le Cozannet, Bernard Legrand, Charles-Edmond Lenglet, Maurice Lombard, Paul Malassagne, Louis Mercier, Louis Moinard, Paul Moreau, Georges Mouly, Jacques Moutet, Henri Olivier, Albert Pen, Daniel Percheon, Jean Peyrafitte, Alain Pluchet, André Pourny, Claude Prouvoyeur, Jean Puech, Henri de Raincourt, Jean-Marie Rausch, Michel Rigou, Jean Roger, Josselin de Rohan, André Rouvière, Jean Simonin, Michel Sordel, Raymond Soucaet, Michel Souplet, Fernand Tardy, René Travert.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e. législ.) : 611, 683 et T.A. 94.

Sénat : 199 (1986 - 1987).

Transports.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
I. LE CHOIX DE 1986 : LA 27EME TENTATIVE D'IMPLANTATION D'UN LIEN FIXE TRANSMANCHE	6
1. Un processus décisionnel rapide	6
2. L'option technique retenue par les gouvernements	7
a) <i>les différents projets écartés</i>	7
b) <i>le projet retenu : le choix de la voix ferrée</i>	9
II. LES SPECIFICITES DE LA CONCESSION	13
A. L'indépendance des concessionnaires	13
1. <i>Le pari d'un financement exclusivement privé</i>	13
a) <i>le financement privé est-il possible ?</i>	14
b) <i>le principe de l'immunité des finances publiques</i>	15
c) <i>le caractère attractif du projet</i>	16
2. <i>La liberté de gestion</i>	19
B. La stabilité de la situation juridique	19
1. <i>La pérennité de la concession</i>	19
a) <i>une exclusivité accordée sur longue période</i>	19
b) <i>l'adoption d'une clause de non-concurrence</i>	19
c) <i>l'éventualité d'une extension routière de l'ouvrage initial</i>	20
2. <i>L'obligation de maintien de la concession</i>	20
III. EXAMEN DES ARTICLES	21

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'examen du projet de loi portant approbation, en tant que de besoin, de la concession concernant la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe à travers la Manche, signée le 14 mars 1986, constitue, pour notre commission des Affaires économiques et du Plan, la dernière étape d'une longue étude qu'elle a consacrée à ce vaste projet.

En effet, dès l'aboutissement du processus de négociation, mené entre la France et la Grande-Bretagne afin d'arrêter le principe même de l'implantation du lien fixe, puis débouchant sur le choix technique d'une liaison, notre Commission avait considéré l'événement comme suffisamment important pour justifier la création, en son sein, d'un groupe de travail chargé d'analyser les implications économiques que ne pouvait manquer d'avoir le percement d'un tunnel sous la Manche.

Ce groupe de travail a rendu publiques, le 2 avril dernier, ses conclusions (1), adoptées à l'unanimité des membres de la commission des Affaires économiques et du Plan.

L'approche faite du présent projet de loi ne saurait, bien évidemment différer, dans ses conclusions, de l'étude menée précédemment.

Elle s'attachera, dans un premier temps à rappeler les éléments qui ont conditionné le choix des concessionnaires privés, parties prenante à la concession quadripartite jointe au présent projet de loi.

Elle cherchera ensuite à décrire les spécificités de ce texte, en souhaitant que cette 27^e tentative d'implantation d'une liaison fixe à travers la Manche constitue une dernière étape avant l'ancrage définitif de la Grande-Bretagne au continent européen.

Elle décrira, enfin, le contenu des articles du présent texte, la concession quadripartite elle-même, non incluse à son dispositif mais simplement jointe au projet, ne pouvant faire de ce fait l'objet d'aucun amendement.

(1) cf rapport d'information fait au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan sur le projet de création d'une liaison fixe transmanche et les implications économiques de son établissement, par M. Josselin de Rohan et les membres du groupe de travail chargé de cette étude — Sénat n° 162 (1986-1987)

I.- LE CHOIX DE 1986 : LA 27EME TENTATIVE D'IMPLANTATION D'UN LIEN FIXE TRANSMANCHE

1. Un processus décisionnel rapide

Après l'échec du précédent projet, abandonné en 1975 sur refus britannique de soumettre le projet de traité à ratification, le dossier du lien fixe transmanche a été réouvert en 1980 par le Premier ministre anglais, donnant lieu à l'établissement d'un rapport par un groupe de travail franco-britannique favorable à « un double tunnel ferroviaire foré, avec navette pour véhicules automobiles ».

Au cours d'un sommet franco-britannique tenu les 10 et 11 septembre 1981, les ministres des transports des deux pays ont souhaité confier à des experts une étude commune consacrée aux liaisons fixes à travers la Manche et leur portée, compte tenu des intérêts des transports maritimes.

C'est ainsi que, le 27 septembre 1981, fut constitué un groupe franco-britannique coprésidé par MM. Andrew Lyall et Guy Braibant. Ceux-ci, par lettre commune du 23 avril 1982, déposèrent leur rapport.

Un groupe de banques — B.N.P., Indosuez, Crédit lyonnais, Midland Bank, National Westminster — étudiant à partir des données techniques et économiques ainsi rassemblées la rentabilité du projet, conclut alors à la possibilité d'en trouver le financement sur le marché financier et publia, en ce sens, un rapport commun en mai 1984.

Dès lors, le processus s'accélère.

Le 14 novembre 1984, au cours d'une réunion franco-britannique à Paris, les ministres des transports constatent leur volonté commune de réaliser la liaison **selon le principe d'une concession privée sans apport budgétaire ni garantie des deux Etats.**

Le 30 novembre 1984, lors d'un sommet tenu à Paris, les deux gouvernements entérinent ces propositions et chargent un groupe de travail franco-britannique d'élaborer, sous trois mois, des directives permettant de consulter des groupements de promoteurs intéressés par la future concession.

Le 28 février 1985, et dans les délais impartis, le groupe de travail, présidé du côté britannique par M. Andrew Lyall et du côté français par M. Raoul Rudeau, remet le projet de directives.

Le 20 mars 1985, les ministres des Transports se réunissent à Londres pour examiner ce projet et en adoptent le texte.

Le 2 avril 1985, ce texte est rendu public simultanément des deux côtés de la Manche et les promoteurs intéressés sont invités à remettre leurs propositions pour le 31 octobre 1985.

Un groupe d'évaluation, coprésidé par MM. Lyall et Rudeau, est constitué pour procéder à l'examen conjoint des offres remises : il doit vérifier le respect des exigences de sécurité, la validité des solutions techniques choisies et évaluer la rentabilité financière des projets et la crédibilité des consortiums qui les supportent.

Avant la fin de l'année 1985, le groupe d'évaluation rend ses conclusions sur les quatre projets de liens fixes déposés par les groupes Euroroute, France Manche — Channel Tunnel Group, Europont et British Ferries. Le Président de la République française et le Premier ministre britannique annoncent leur décision commune et proclament leur choix technique le 20 janvier 1986, à Lille.

Parallèlement, des groupes franco-britanniques s'étaient attachés à l'élaboration d'un projet de traité réglant les droits et devoirs réciproques des deux pays dans cette œuvre commune, ainsi qu'à la rédaction d'un projet d'acte de concession à passer entre les deux Etats et les promoteurs retenus.

Le traité a été paraphé à Cantorbéry par les ministres des Affaires étrangères, en présence de Mme Thatcher et de M. Mitterrand, le 12 février 1986.

L'acte de concession a été signé par les ministres compétents et les promoteurs retenus le 14 mars. L'un et l'autre sont aujourd'hui soumis à l'examen du Parlement français en vue, d'une part, d'autoriser la ratification du traité, d'autre part, de permettre l'approbation de la concession quadripartite. C'est l'étude de ce dernier texte qui fera l'objet du présent rapport.

2. L'option technique choisie par les gouvernements

a) Les différents projets écartés

Transmanche Express : des tunnels routiers et ferrés

Le projet présenté sous le nom de « Transmanche Express » par British Ferries, filiale du groupe international Sea Containers présidé par M. James Sherwood, consistait en un ouvrage à plusieurs galeries forées dans la craie ; dans sa dernière version, il comportait deux galeries ferroviaires et deux galeries autoroutières de 11,30 mètres de diamètre contenant chacune une chaussée à deux voies. Outre les entrées côtières, deux puits en mer, protégés par des îles artificielles, permet-

taient la ventilation des chaussées. La construction de l'ouvrage, évaluée par les promoteurs à 31 milliards de francs hors inflation et intérêts, aurait été, aux dires des experts, manifestement sous estimée.

En outre ce projet, qui bénéficiait d'un soutien puissant du côté britannique, a cependant été assez rapidement écarté, le groupe d'évaluation ayant relevé un certain nombre de faiblesses tenant notamment à la difficulté de forer des galeries de large diamètre et à l'insuffisance des procédés de ventilation.

Europont : un pont routier

Pour ses promoteurs, un groupement d'entreprises françaises, belges et britanniques, il s'agissait de construire un pont routier suspendu de 35 km réparti en sept sections, chacune comportant un tablier de 5 km de long arrimé à des pylônes s'élevant à plus d'une centaine de mètres au-dessus du niveau de la mer. Le pont proprement dit se serait trouvé à 70 m de hauteur et aurait comporté douze voies, six dans chaque sens, situées non pas à ciel ouvert mais complètement enveloppées dans une structure d'acier et de béton. Le coût de l'ouvrage était estimé à 5 milliards de livres sterling-1985, montant porté à 9 milliards lors de l'achèvement des travaux du fait de l'inflation et des intérêts à rembourser sur les sommes avancées. En outre, un tunnel ferroviaire à voie unique aurait été ultérieurement prévu et financé par les bénéficiaires du pont.

Selon les promoteurs d'Europont, leur projet était réalisable grâce à Parafil, une nouvelle fibre composite en plastique, aussi résistante que l'acier tout en pesant six fois moins, ce qui permettrait d'envisager, à l'avenir, des ouvrages plus grands et considérablement plus légers que ceux construits jusqu'à présent.

Certains doutes ayant été émis sur la fiabilité de cette nouvelle technique, le projet Europont a été repoussé par les gouvernements.

Euroroute : un dispositif routier pont-tunnel-pont

Le projet Euroroute était conçu pour relier la France à la Grande-Bretagne par un ouvrage d'art mixte pont-tunnel-pont. En tout, 40 km de route à deux voies qui devaient permettre de traverser la Manche en environ 30 minutes par beau temps et ce, sans quitter le volant de sa voiture ou de son camion.

Une liaison ferroviaire était programmée. En tout état de cause, elle devait n'entrer en service qu'après 1993, date prévue pour l'ouverture de l'axe autoroutier.

Le parcours imaginé par Euroroute était jalonné de plusieurs îles artificielles, deux d'entre elles servant, selon le sens de circulation, d'accès ou de sortie au tunnel. L'automobiliste y aurait emprunté une rampe hélicoïdale de 250 mètres de diamètre, avec une pente de 4 %

pour rejoindre le tunnel immergé, légèrement enfoui dans la partie centrale du détroit. Les îles artificielles pouvaient être équipées d'hôtels, de restaurants et de boutiques hors taxes.

Le groupement Euroroute comprenait du côté français Alstom, Usinor, la Compagnie générale d'Electricité, G.T.M. Entrepose, la Société générale, Paribas. Ses partenaires britanniques rassemblaient notamment la Barclays Bank, British Steel, John Howard et Trafalgar House.

Pour Euroroute, le lien routier était évalué à 42 milliards de francs 1985 (15 milliards pour l'axe ferroviaire) correspondant à un besoin de financement de 75 milliards de francs (25 milliards de francs pour le train).

Outre la création d'un lien routier, le projet Euroroute présentait l'intérêt évident d'éviter une rupture de charge au moment de l'embarquement dans des navettes ; il était aussi particulièrement attractif par son originalité. Il semble que le coût important du projet et la prédominance, au sein du groupe qui le présentait, d'entreprises et de banques françaises, ont constitué les raisons essentielles de son rejet.

b) Le projet retenu : le choix de la voix ferrée

- *Les caractéristiques techniques*

Ce projet, soutenu par le consortium France Manche — Channel Tunnel Group —, adopte la formule d'un tunnel exclusivement ferroviaire avec navettes pour le transport des véhicules. Il s'agit de l'ouvrage le plus classique, le moins onéreux et le plus respectueux de l'environnement.

Deux tunnels parallèles espacés de 30 mètres et longs de 50,5 kilomètres dont 37 kilomètres sous la mer seront forés dans la craie. Dans chaque tunnel, d'un diamètre intérieur de 7,30 mètres, circuleront uniquement des trains : trains ordinaires ou à grande vitesse transportant voyageurs et marchandises ou navettes ferroviaires embarquant des véhicules. Ces navettes auront une longueur de 800 mètres et une capacité d'accueil de 200 automobiles ou de 35 camions. Les rames conduiront les véhicules et les usagers à 160 km/h de Sangatte à Cheriton, en vingt six minutes.

Les promoteurs de cette formule de tunnel, conscients de l'inconvénient que représentent les opérations de chargement et de déchargement des véhicules, affirment que l'attente avant chaque départ n'excèdera pas vingt minutes. Les navettes devraient partir toutes les trois minutes en période de pointe, soit un trafic possible de quatre mille voitures par heure dans chaque sens.

La sécurité des passagers sera assurée grâce à la mise en place de processus d'évacuation par la galerie de service reliée aux tunnels tous les 375 mètres. En cas d'immobilisation des rames, les usagers devront

pouvoir gagner l'air libre dans un délai maximal de 90 minutes. Chaque navette sera équipée d'une liaison radio avec le poste central de sécurité. Enfin, des mesures tenues secrètes seront prises pour prévenir les actes de terrorisme et des dispositifs particuliers interdiront la circulation d'animaux à l'intérieur du tunnel.

- *La réalisation des travaux*

Les nombreuses reconnaissances géologiques pratiquées de longue date dans la « craie bleue » qui constitue l'essentiel du sous-sol de la zone à forer, permettent raisonnablement d'écarter l'hypothèse d'un retard important des travaux pour des motifs techniques. Le forage sera réalisé en utilisant onze tunneliers à confinement de conception japonaise, d'un coût de 80 millions de francs, soit cinq machines côté français et six côté britannique. Dans les zones fissurées qui existent à proximité des côtes françaises, ces tunneliers pourront travailler en pression et permettront d'effectuer des injections de mélange ciment-argile afin d'éviter toute pénétration accidentelle d'eau.

Dans ces conditions, les promoteurs prévoient des avancements de l'ordre de 500 mètres par mois en France et de 800 mètres par mois à partir du sol anglais. Avec l'objectif de démarrer les forages principaux au quatrième trimestre 1987, la fin des travaux de percement est fixée à 1991, le tunnel devant entrer en service en 1993.

Le coût de la construction, de l'ordre de 27 milliards de francs (1985), sera réparti entre la construction du tunnel (50 %), les équipements fixes et électromécaniques (25 %), la réalisation des deux terminaux en France et en Angleterre (15 %) et le matériel roulant (10 %).

En incluant les frais financiers et les révisions de prix, le montant minimal à financer est estimé à 53 milliards de francs.

- *Les partenaires en présence*

Côté français : France Manche

— Les banquiers : *Banque nationale de Paris* (première banque française ; bilan consolidé : 950 milliards de francs), *Crédit lyonnais* (deuxième banque française ; total de bilan : 868 milliards de francs), *Banque Indo Suez* (deuxième banque d'affaires française ; total de bilan : 248 milliards de francs).

— Les entrepreneurs : *Bouygues* (première entreprise française dans le bâtiment et les travaux publics ; ce groupe a réalisé un chiffre d'affaires de 24,6 milliards de francs en 1984), *Dumez* (9,3 milliards de chiffre d'affaires réalisés dans le génie civil), *Société auxiliaire d'entreprise* : 16,3 milliards de francs réalisés à 60 % dans les chantiers de travaux publics hors de France), *Société générale d'entreprise* (14,5 milliards de francs réalisés dans les travaux publics), *SPIE-Batignolles* (15,4 milliards de francs de chiffre d'affaires dans le bâtiment et les travaux publics).

Ces entreprises ont notamment participé à la construction des tunnels de Fréjus (12,7 kilomètres) et du Mont-Blanc (11,6 kilomètres).

Côté britannique : Channel Tunnel Group

— Les banquiers : *National Westminster Bank* (bilan consolidé : 71,5 milliards de livres), *Midland Bank* (bilan consolidé : 62,5 milliards de livres).

— Les entrepreneurs : *Balfour Beatty* (bâtiment et travaux publics ; chiffre d'affaires : 740 millions de livres), *Costain U.K.* (bâtiment et travaux publics ; chiffre d'affaires : 840 millions de livres), *Tarmac construction* (bâtiment et travaux publics ; chiffre d'affaires : 1 325 millions de livres), *Taylor Woodrow* (bâtiment et travaux publics ; chiffre d'affaires : 775 millions de livres), *Wimpey international* (bâtiment et travaux publics ; chiffre d'affaires : 1 516 millions de livres).

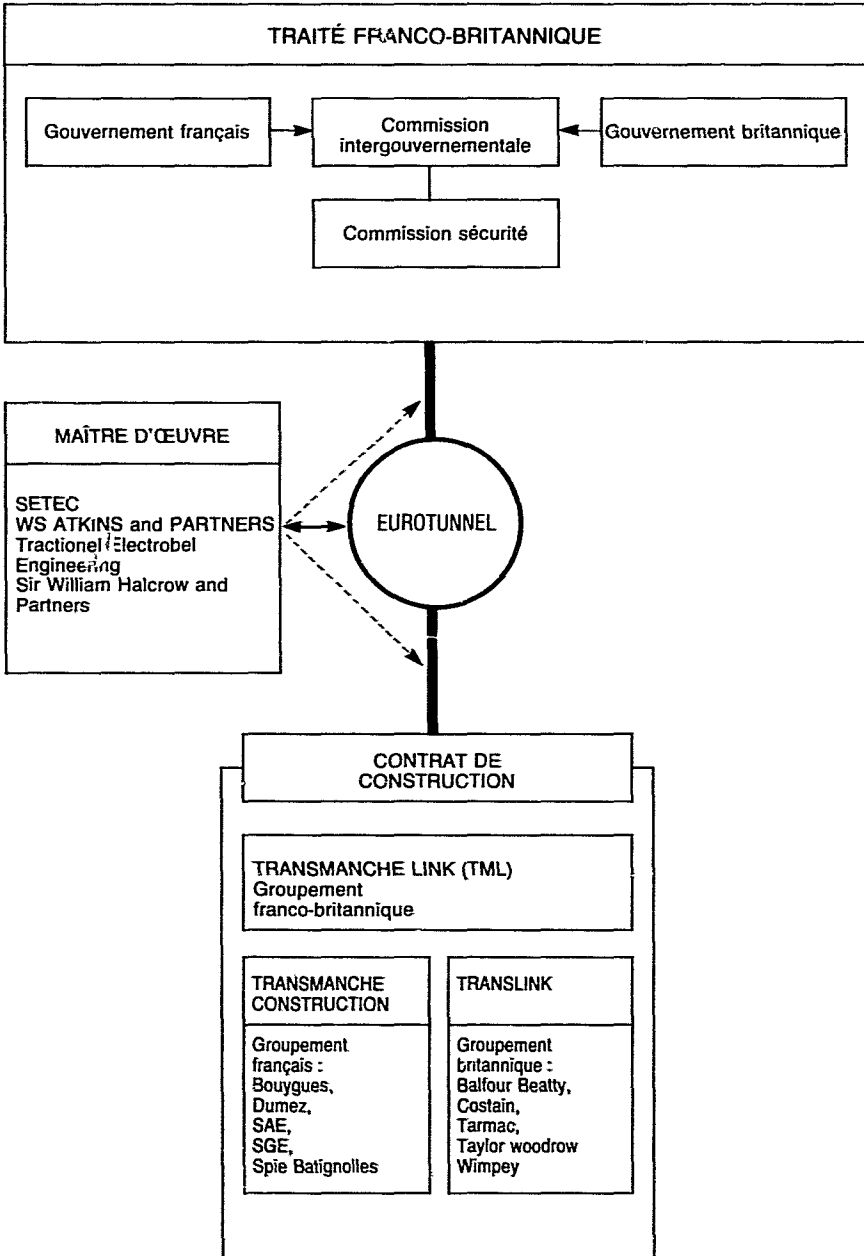
Les deux sociétés concessionnaires, France Manche et Channel Tunnel Group, sont réunies dans une société en participation : « **Eurotunnel** ».

Cette dernière confie par contrat la conception et la construction du tunnel à Transmanche Link, société en participation formée par les deux groupements d'entreprises : Transmanche Construction et Translink.

Conformément à l'article 6 de la concession « maître d'œuvre indépendant », Eurotunnel délègue la maîtrise d'œuvre, par contrat, à un maître d'œuvre indépendant formé de Setec (France) et Atkins (Grande-Bretagne).

Afin de garantir une véritable association, les membres du conseil d'Eurotunnel et des sociétés concessionnaires France Manche et Channel Tunnel Group sont les mêmes. Le comité exécutif sera toujours composé du même nombre de représentants français et britanniques.

LES STRUCTURES OPÉRATIONNELLES



II. LES SPECIFICITES DE LA CONCESSION

L'expression juridique de l'accord des parties, telle qu'elle découle des principes du traité, prend la forme d'un contrat unique réunissant les quatre partenaires en présence, soit deux Etats et deux sociétés privées.

Cette caractéristique se doit d'être mentionnée car le système mis en place lors de la précédente tentative de 1975 reposait sur un dispositif plus complexe associant deux conventions distinctes passées entre les concessionnaires et chacun des Etats concernés.

Un mécanisme identique de double concession avait d'ailleurs déjà été utilisé lors de la réalisation du tunnel sous le Mont-Blanc et du percement du tunnel du Fréjus, entraînant la difficulté de voir coexister deux systèmes de droit, chaque concession relevant de l'ordre juridique de l'Etat signataire, donc éventuellement du juge national.

A. L'INDEPENDANCE DES CONCESSIONNAIRES

1. *Le pari d'un financement exclusivement privé*

Lorsqu'en 1975 le Gouvernement britannique renonça à achever la construction du tunnel sous la Manche, il invoqua le fait que, garanti par les finances publiques, l'ouvrage était jugé trop coûteux et trop risqué pour elles.

Aujourd'hui, les moyens disponibles des finances publiques des deux Etats ne permettent pas davantage le financement d'un tel projet, qui ne relève nullement des priorités essentielles de leur politique.

La décision prise par Mme Thatcher et M. Mitterrand insère donc la liaison fixe dans le cadre d'un financement uniquement privé, à l'exclusion de toute implication directe ou indirecte des finances publiques de la Grande-Bretagne et de la France.

Cette affirmation réside à l'article 2 du présent texte « objet et assiette de la concession ; caractéristiques des ouvrages » qui précise : « les concessionnaires agissent à leurs risques et périls et sans appel à des fonds gouvernementaux ou à des garanties gouvernementales de nature financière ou commerciale, quels que soient les aléas rencontrés durant la concession. »

Toutefois, une innovation de cette nature, s'agissant d'une infrastructure publique de transport en règle générale financée par l'impôt,

soulève plusieurs interrogations : le marché financier est-il à même de répondre à cette demande de capitaux ? Les finances publiques ne risquent-elles pas de se trouver directement ou indirectement engagées si des difficultés techniques ou financières se présentent ? Le montage financier est-il suffisamment attractif pour les capitaux privés ?

a) *Le financement privé est-il possible ?*

Il est permis, semble-t-il, d'apporter à cette question une réponse optimiste. En premier lieu, l'économie d'une liaison fixe transmanche a évolué très favorablement depuis 1975 : l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté économique européenne a développé les échanges de biens avec le continent et le trafic des voyageurs est en augmentation continue. A lui seul, le trafic de surface sur le détroit a doublé depuis l'adhésion de la Grande-Bretagne à la C.E.E. et progresse régulièrement.

En outre, l'accroissement quantitatif des marchés financiers mondiaux, très sensible depuis la décennie 1970 (de 1972 à 1985 le marché des euro-obligations a été multiplié par 17, passant de 7 à 120 milliards de dollars d'émissions ; le marché des euro-actions lié à la globalisation des marchés financiers a attiré, de 1983 à 1985, 5,3 milliards de dollars ; le marché des euro-crédits est passé de 8,6 milliards de dollars en 1972 à 100 en 1985) témoigne de leur capacité à répondre à l'appel de capitaux réclamé par la liaison fixe, puisque le volume des emprunts à lever sur l'euro-marché peut être estimé à 5 milliards de dollars.

Enfin, le projet de tunnel sous la Manche bénéficie des innovations financières récentes au nombre desquelles figure la technique nouvelle de montage financier, dite de « **financement de projet** », développée depuis 1975 à partir des Etats-Unis, notamment dans le secteur énergétique. Par ce procédé, c'est le « cash flow » futur qui doit assurer le service de la dette bancaire, couvrir les coûts d'exploitation et enfin rémunérer le capital aux conditions du marché.

Si les conditions d'un financement privé du tunnel sous la Manche sont réunies, il reste que les marchés financiers internationaux n'ont jamais eu l'expérience de projets d'une dimension analogue : le coût initial de l'opération de 27 milliards de francs, lui-même majoré par les délais de construction de 7 ans, et par conséquent par le jeu de l'inflation et des intérêts intercalaires doublant l'estimation de départ, est sans précédent par la masse des capitaux privés à engager.

L'article 5 de la concession, « dispositions financières », paragraphe 2, interdit, en tout état de cause, le début des travaux de forage avant que ne soit contrôlée, par la Commission intergouvernementale, l'existence « d'engagements de financements fermes et fiables pour réaliser l'ouvrage » et de « clauses de sauvegarde qui permettent d'empêcher la poursuite des travaux s'il s'avérait que le niveau de tels engagements n'est pas suffisant pour achever ces travaux ».

b) *Le principe de l'immunité des finances publiques*

Il résulte de la décision du sommet du 30 novembre 1984 que l'ouvrage « devra être financé sans apport budgétaire ni garanties financières des Gouvernements, et sur la base des conditions qui prévalent sur les marchés financiers internationaux ». La concession elle-même comporte certaines dispositions en vue de sauvegarder la liberté d'action des Etats, notamment à l'article 5, « dispositions financières », paragraphe 3, qui dispose : « Au cas où les engagements de prêt des bailleurs de fonds vis-à-vis des Concessionnaires ne deviendraient pas effectifs, les Concessionnaires doivent, sauf accord contraire donné par les Concédants, mettre fin à la concession par voie de notification aux Concédants. Aucune indemnité ne sera due aux Concessionnaires. »

De plus, à l'article 39, « conséquences de la fin de la concession », paragraphe 6, est précisé : « Il est rappelé que, au terme de la concession, quelle qu'en soit la cause, les deux Etats ne sont pas tenus d'assurer la construction et l'exploitation de la Liaison Fixe ».

Toutefois, en raison du caractère d'utilité publique de la liaison fixe transmanche, il apparaît difficile que les pouvoirs publics puissent se désintéresser totalement de la réussite du projet.

L'arrêt du chantier est la seule solution dans l'hypothèse d'obstacles techniques à la construction ; en revanche, si l'empêchement était imputable à une carence du financement privé, l'alternative d'un financement public ne manquerait pas d'être invoquée.

Enfin, il convient de souligner que l'absence de garantie publique aussi bien pour le risque commercial d'exploitation que pour le risque de construction a eu pour conséquence d'accroître la marge demandée par le marché financier.

Il faut toutefois être conscient que, comme l'écrit M. Pierre MAYER (1), « la décision de confier au seul secteur privé la construction et l'exploitation de la liaison fixe à travers la Manche est un pari d'une novation et à vrai dire, d'une audace sans pareille.

Jamais la technique du financement de projet n'aura été appliquée à une opération qui excède de trois à six fois le volume des plus grandes entreprises jusqu'à présent réalisées par ce procédé.

Jamais celui-ci n'aura été adopté sous une procédure d'intérêt public.

Jamais les délais de construction, supérieurs au double des délais habituels préalables à la production des revenus, n'auront été aussi longs ».

(1) Un exemple de financement de projet portant sur un équipement collectif international : la liaison fixe à travers la Manche in « Experiences de financement d'équipements publics » (Economica).

Il en résulte incontestablement que « les pouvoirs publics ne pourront nullement se désintéresser de son devenir, même s'ils refusent d'être engagés, même s'ils ne le sont pas. Les Etats resteront donc comptables en dernier ressort de la liaison fixe transmanche vis-à-vis de leur pays, si l'affaire venait à trébucher ».

Quoi qu'il en soit, il importe de considérer qu'une fois l'affaire engagée, en dépit de toutes les précautions oratoires et des clauses de sauvegarde, la responsabilité de la puissance publique deviendra irrécusable. Il faut espérer que le pari financier sera tenu, faute de quoi l'intervention des Etats sur le plan financier sera indispensable et le recours au contribuable inéluctable.

c) Le caractère attractif du projet

Le financement de la liaison fixe transmanche est fondé sur un ensemble de fonds propres et de prêts bancaires :

-- les fonds propres ou quasi fonds propres (sous la forme de titres participatifs ou d'obligations convertibles) représentent en principe environ 20 % du total ;

— ils sont complétés par des prêts bancaires syndiqués à l'échelle internationale pour un montant de l'ordre de 50 milliards de francs. Le prêt bancaire se décompose en un crédit principal pour moitié libellé en francs, pour moitié en livres et d'un prêt « stand by » de 10 milliards de francs destiné à couvrir, éventuellement, les aléas techniques exceptionnels ;

— enfin, si nécessaire, un ou deux ans après la mise en service de l'ouvrage, des refinancements par émissions d'obligations à hauteur de 23,4 milliards de francs sont prévus afin de « lisser » le service de la dette sur une période plus longue, jusqu'à 18 années, que la quinzaine d'années acceptable par les banques et de relayer les prêteurs initiaux.

Préalablement à la recherche de prêts bancaires, les fonds propres doivent être rassemblés auprès des investisseurs institutionnels.

Les deux points cruciaux de ce processus de financement sont la souscription de la première tranche du prêt bancaire et l'appel public à l'épargne et la transformation en obligations qui pourraient avoir lieu en 1987 ou 1988.

Si les coûts, les délais et les prévisions de trafic avancés par le concessionnaire sont exacts, la rentabilité de l'opération après impôt serait de 17,5 % par an sur toute la durée de la concession. Il ne semble pas que, du côté français du moins, les financiers redoutent un déséquilibre dans l'exploitation de l'ouvrage. Les aléas de l'exploitation sont ceux d'un trafic inférieur aux prévisions, de tarifs moins élevés, des ripostes possibles des modes concurrents de transports et enfin, de coûts d'exploitation supérieurs.

Il n'en est pas de même pour le risque de construction qui peut résulter d'impondérables techniques. Si le dépassement de coût se limite à 20 ou 25 %, il pourrait être absorbé par les fonds propres des investisseurs, mais certains grands projets ont vu leur coût initial multiplié par trois.

Ainsi que l'exprimait M. Pierre MAYER (1), « le projet est donc à haut risque avant sa mise en service, et à risque modéré après ».

Le 29 octobre 1986, les fonds de la première tranche du financement du projet ont été réunis pour un montant de 1,03 milliard de francs et 103 millions de livres, soit un total de 2,06 milliards de francs.

Les actionnaires se répartissent à 35 % en France, 35 % pour la Grande-Bretagne, 10 % aux Etats-Unis, 10 % au Japon et 10 % dans le reste du monde. Cette première phase de financement, dénommée Equity II, réservée aux investisseurs institutionnels, avait dû être différée en juillet, en raison des réticences de certaines institutions financières britanniques.

Cet investissement s'ajoute ainsi aux 460 millions de francs de capitaux propres déjà apportés par les sociétés fondatrices.

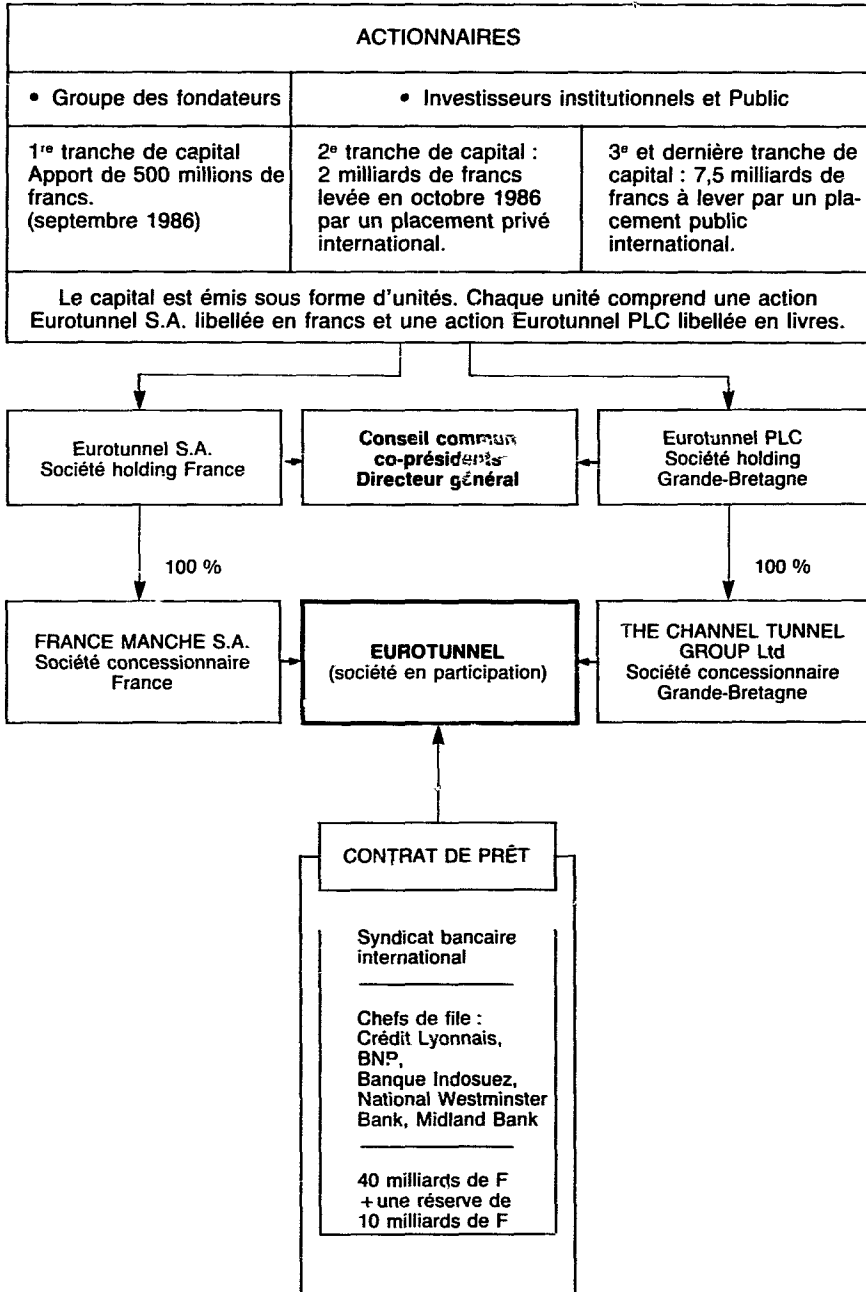
La réussite de l'opération, qui n'a pas été obtenue sans difficulté, permet au consortium franco-britannique chargé de la construction d'envisager avec plus d'optimisme la prochaine phase de financement (Equity III).

Celle-ci, qui devait avoir lieu durant l'été 1987 mais a été partiellement reportée à l'automne, après la ratification du traité franco-britannique, sera tout à fait déterminante pour l'avenir du projet puisqu'elle portera sur la somme considérable de 7,5 milliards de francs et s'adressera non plus seulement aux institutionnels, mais à l'ensemble des marchés financiers, et notamment aux particuliers.

La Banque européenne d'investissement (B.E.I.) a notamment annoncé qu'elle pourrait envisager d'apporter un milliard de livres sterling au financement du tunnel sous la Manche, soit près du quart du coût total du projet.

(1) Inspecteur général des finances, membre de la commission intergouvernementale franco-britannique de la liaison fixe transmanche.

LE GROUPE EUROTUNNEL STRUCTURE JURIDIQUE ET FINANCIÈRE



Enfin, 40 banques internationales se sont engagées à prêter à Euro-tunnel, dans le courant du premier trimestre 1987, 4 à 5 milliards de livres sterling pour 18 ans, soit l'équivalent de 50 milliards de francs. Le nombre élevé de ces établissements diminue donc d'autant le risque pris par chacun d'entre eux.

2. *La liberté de gestion*

En contrepartie de la non intervention des finances publiques dans la réalisation de l'ouvrage, les concessionnaires bénéficient d'une liberté de gestion garantie par la concession.

Ainsi, l'article 12, « Tarifs et politique commerciale » précise, en son premier paragraphe : « Les concessionnaires peuvent fixer librement leurs tarifs, leur politique commerciale et la consistance des services offerts. En particulier, les lois et règlements relatifs au contrôle des prix et des tarifs par les pouvoirs publics ne s'appliquent pas à la liaison fixe ».

De même, au paragraphe 2, qui interdit un traitement discriminatoire selon la qualité des usagers, est signalé cependant le droit de « pratiquer une modulation des tarifs conforme à des pratiques commerciales normales », sans aller toutefois jusqu'à la gratuité du passage (paragraphe 6).

B. LA STABILITE DE LA SITUATION JURIDIQUE

1. *La pérennité de la concession*

a) *Une exclusivité accordée sur longue période*

La stabilité de la concession est assurée à l'article 3 du présent texte, « entrée en vigueur et durée » qui précise, au deuxième paragraphe que « la concession expire le cinquante cinquième anniversaire suivant la date de son entrée en vigueur », cette dernière n'intervenant qu'à l'entrée en vigueur du traité et du projet de loi britannique accepté par les concessionnaires.

b) *L'adoption d'une clause de non-concurrence*

L'article 34 « extension éventuelle de l'ouvrage » affirme au paragraphe 3, l'accord des gouvernements pour qu'aucune liaison ne soit financée avec le soutien de fonds publics, soit directement, soit par le biais de garanties financières et commerciales des Etats durant toute la durée de la concession.

c) *L'éventualité d'une extension routière de l'ouvrage initial*

Il faut ici mentionner que le choix de France Manche a fait naître certaines déceptions, en particulier dans l'opinion publique britannique, assez attachée à la possibilité, pour les véhicules automobiles, d'effectuer la traversée sans rupture de charge.

Par l'article 34 de la concession, le groupement retenu a dû s'engager à soumettre, dans un délai de quinze ans, une proposition complémentaire pour la création d'un véritable lien routier, lorsque « **les conditions techniques et économiques de réalisation d'une telle liaison le permettront et l'augmentation du trafic le justifiera sans remettre en cause la rentabilité attendue du premier ouvrage.** » Faute d'avoir présenté un projet de liaison routière avant l'an 2000, le groupe France Manche-C.T.G. perdrait l'exclusivité de la concession du lien fixe qui lui a été accordée pour cinquante cinq ans. Toutefois, les pouvoirs publics de France et de Grande-Bretagne ne lanceront éventuellement un nouvel appel d'offres pour ce type de liaison qu'à partir de 2020, si aucun accord n'est réalisé avec France Manche-C.T.G..

2. *L'obligation de maintien de la concession*

En conséquence de cette exclusivité privilégiée « les concédants s'engagent à ne pas interrompre la construction ou l'exploitation de la liaison fixe par les concessionnaires... » sauf pour des raisons tenant à la défense nationale ou à la carence des concessionnaires, ainsi qu'il figure à l'article 25 de la présente concession « Interruption de la construction ou de l'exploitation par ordre des concédants ».

III. EXAMEN DES ARTICLES

Le présent projet de loi comprend deux articles, adoptés sans modification par l'Assemblée nationale, auxquels est joint, à titre d'information, le texte de la concession quadripartite.

Article premier

Approbation, en tant que de besoin, de la présente concession

Cet article prévoit l'approbation « en tant que de besoin » de la concession quadripartite jointe au texte du projet de loi, cette approbation ne donnant force de loi qu'aux clauses de la concession qui, soit ne découlent pas du traité, soit constituent des innovations juridiques, soit ne sont pas de nature réglementaire. Cette formule permet d'éviter d'éventuels conflits juridiques, qui pourraient s'élever à l'occasion d'une action en justice, entre des dispositions législatives de droit commun susceptibles de s'appliquer au cas d'espèce et des clauses divergentes de la concession. Une expression identique avait été retenue en 1974 lors de la présentation au Parlement du projet de loi se rapportant au précédent projet.

Il apparaît ici que les divergences par rapport au droit français existant tiennent essentiellement aux dispositions habituelles en matière de concession de service public : sont ainsi exclues la théorie de l'imprévision (article 2) et la possibilité de rachat de la concession. Enfin l'innovation juridique majeure est constituée par le système de garantie du droit des prêteurs qui, permettant leur substitution automatique aux concessionnaires défaillants, crée un système original par rapport au droit français, en particulier aux règles instituées par la loi du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises.

Votre Commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Art. 2

Abrogation de la loi n 74-1104 du 26 décembre 1974 portant création de l'établissement public national du tunnel sous la Manche

L'article 2 procède à l'abrogation des six articles de la loi qui, en 1974, avait institué un établissement public chargé de gérer, d'exploiter

ter, d'entretenir, d'étendre les installations du Tunnel sous la Manche et de ses services annexes ainsi que de contrôler, avant la mise en service de celui-ci, sa construction et de préparer son exploitation.

Cet établissement représentant désormais une structure inutile, votre Commission vous invite à adopter cet article sans modification.

*
* *

Sous le bénéfice des observations consignées dans le présent rapport, votre commission des Affaires économiques et du Plan vous propose d'adopter, sans modification, le projet de loi portant approbation, en tant que de besoin, de la concession concernant la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe à travers la Manche, signée le 14 mars 1986.

PROJET DE LOI
(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article premier.

Est approuvée, en tant que de besoin, la concession concernant la conception, le financement, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe à travers la Manche, établie à Paris le 14 mars 1986 entre, d'une part, le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et, d'autre part, la société anonyme France-Manche et The Channel Tunnel Group limited.

Art. 2.

La loi n° 74-1104 du 26 décembre 1974 portant création de l'établissement public national du tunnel sous la Manche est abrogée.