

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 mai 1987.

RAPPORT

FAIT

Au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE autorisant la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche.

Par M. Roger POU DONSON,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Lecanuet, président; Yvon Bourges, Pierre Matraja, Michel J'Aillières, Emile Didier, vice-présidents; Jean Garcia, Jacques Genton, Michel Alloncle, Guy Cabanel, secrétaires; MM. Paul Alduy, Jean-Pierre Bayle, Jean-Michel Baylet, Jean-Luc Bécart, Jean Benard Mousseaux, André Bettencourt, Michel Caldaguès, Jean Chamant, Jean-Paul Chambriard, Jacques Chaumont, Michel Chauty, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Michel Crucis, André Delelis, Claude Estier, Maurice Faure, Louis de la Forest, Gérard Gaud, Philippe de Gaulle, Michel Giraud, Jacques Golliet, Mme Nicole de Hauteclocque, M.M. Marcel Henry, Louis Jung, Christian de La Malène, Bastien Leccia, Edouard Le Jeune, Max Lejeune, Louis Longequeue, Philippe Madrelle, Pierre Merli, Daniel Millaud, Claude Mont, Jean Natali, Charles Ornano, Paul d'Ornano, Robert Pontillon, Roger Poudonson, Paul Robert, Emile Tricon, Xavier de Villepin, Albert Voilquin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8^e législ.) : 610, 624 et T.A. 93.

Sénat : 198 et 217 (1986-1987).

Traités et conventions. - Liaison fixe transmanche.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction : La double intervention du Parlement : le Traité et la Concession	5
I - Le nouveau projet de tunnel sous la Manche	6
A - Le souvenir du précédent échec de 1971	6
1°). Le Traité de Chequers	6
2°). Le projet d'ouvrage retenu	7
3°). L'interruption du projet	7
4°). Le partage de la charge financière	8
B - Le projet de 1981 : une double prudence	9
1°). Le recours exclusif au financement privé	9
- la technique du financement de projet et sa justification	9
- le financement d'Eurotunnel : la constitution du capital et l'emprunt bancaire	11
2°). La solution technique retenue	12
- les projets écartés	12
- le projet retenu	12
II - Le Traité de Cantorbéry : un accord cadre	14
A - Le cadre de la concession	14
1°). L'intervention réduite des Etats	14
a) l'absence de garantie financière ou commerciale	14
b) La liberté des concessionnaires	15
c) Des prerogatives de puissance publique minimales	15
2°). Le principe de l'unité de l'Etat et de l'unité des concessionnaires	16
a) L'unité des Etats : la commission intergouvernementale et le comité de sécurité	16
b) L'exécutif unique des concessionnaires	16
B - Le règlement juridique des problèmes internationaux	16
1°). Le respect des engagements internationaux : les démarches auprès de la Communauté européenne	17
a) Les modalités de contrôle aux frontières	17

	Pages
b) La réglementation des boutiques hors taxes	17
c) Le délicat problème de la T.V.A	17
2°). Les rapports entre les États	18
a) La délimitation de la frontière	18
b) Indemnisation, consultations et arbitrages	19
III - Le tunnel sous la Manche et la politique européenne des transports	20
A - Les moyens financiers de la politique européenne des transports.....	20
1°). Le chapitre 58 du budget	20
2°). Les crédits du F.E.D.E.R. et de la B.E.I	21
B - Le prêt consenti par la B.E.I. au projet transmanche	21
IV - Les mesures d'accompagnement prévues par le Gouvernement français	22
A - Le développement de l'emploi	22
B - Le plan routier transmanche	24
1°). Les décisions du Conseil des ministres du 22 janvier 1986	24
2°). Les décisions du Comité interministériel d'aménagement du territoire du 13 avril 1987	24
C - L'amélioration des réseaux ferroviaires	26
1°). La modernisation des voies existantes	26
2°). La mise à l'étude du T.G.V. Nord	27
D - La reconversion des activités portuaires	27
1°). Le développement des installations de Dunkerque	28
2°). L'extension du port de Calais	28
3°). L'aménagement du nouvel avant-port de Dieppe	28
4°). Les travaux de Boulogne sur Mer	28
Conclusions du rapporteur	29

Mesdames, Messieurs,

La construction et l'exploitation du tunnel sous la Manche supposent au préalable une double intervention du Parlement.

Un premier projet de loi autorise la ratification du traité passé entre la Grande-Bretagne et la France le 12 février 1986 ; un second projet de loi approuve la concession quadripartite qui lie les deux Etats et les deux concessionnaires.

La concession sera examinée par la commission des affaires économiques ; le traité, en revanche, est soumis à votre commission des affaires étrangères et de la défense.

I - Le nouveau projet de tunnel sous la Manche.

Dans l'excellent rapport d'information qu'ils ont consacré au projet de Liaison Fixe transmanche, M. Josselin de Rohan et les membres du groupe de travail chargé de cette étude ont dénombré vingt-six projets de tunnels sous la Manche, qui se sont échelonnés entre 1753 et 1980. Ainsi le projet dont nous avons à connaître aujourd'hui est-il le vingt-septième. Tirant les leçons des échecs précédents, et en particulier de la tentative de 1971, qui fut la plus sérieuse, il fait preuve d'une double prudence, à la fois technique et financière, de façon à garantir le succès de l'opération.

A - Le souvenir du précédent échec de 1971.

Conçu en 1971, le précédent projet de tunnel sous la Manche présentait sur le plan technique de grandes analogies avec le projet contemporain. Il en différait toutefois sous l'aspect financier, puisqu'il engageait les fonds publics. Cette dernière caractéristique provoqua son échec en le soumettant aux aléas des politiques budgétaires, particulièrement fragilisées par les débuts de la crise économique mondiale.

1°). Le Traité de Chequers, signé le 17 novembre 1973, confiait la réalisation du tunnel sous la Manche à des sociétés privées, responsables de son financement et de sa construction ; sa gestion et son exploitation futures relevaient en revanche d'un organisme public qui devait être créé dès la ratification du traité.

Si le financement de l'ouvrage devait être assuré par des fonds privés, le risque financier de la garantie des emprunts bancaires et obligataires était en revanche supporté par les Finances publiques. Ainsi les gouvernements s'engageaient-ils à rembourser, en cas d'abandon, tous les emprunts émis à cette date ; ils devaient en outre, si l'abandon résultait d'une décision

politique, indemniser les actionnaires des sociétés. Le principe de l'exploitation publique entraînait en outre pour les Etats l'obligation de compenser une éventuelle insuffisance des recettes d'exploitation.

2°). Le projet d'ouvrage retenu reliait Frethun à Folkestone. D'une longueur de 50 kilomètres (dont 37 sous la mer), il aurait été constitué de deux galeries parallèles d'environ 7,10 mètres de diamètre situées à 30 mètres de distance et parcourues par une voie à sens unique. Une galerie de service située à mi-distance était destinée à assurer la ventilation ainsi que le passage des équipes d'entretien. Des galeries latérales devaient, tous les 250 mètres, relier le corridor de service et les tunnels ferroviaires.

L'ouvrage devait pouvoir être parcouru par des convois roulant à 140 kilomètres/heure et livrer passage à des trains de voyageurs ou de marchandises ainsi qu'à des navettes à plancher simple ou double pouvant acheminer d'une extrémité à l'autre des voitures de tourisme ou des camions et des autocars.

3°). Le projet a été interrompu alors que sa réalisation était en cours.

Les deux sociétés privées responsables du financement et de la construction de l'ouvrage avaient été constituées en 1971. Il s'agissait de la Société Française du Tunnel sous la Manche et de la British Channel Tunnel Group qui réunissaient chacune une dizaine d'actionnaires. Ces sociétés avaient signé, le 20 octobre 1972, une première convention, autorisant le lancement d'une première phase de travaux. Celle-ci, qui comportait la mise au point définitive des études techniques ainsi que des études financières, a représenté un coût de 74 millions de francs, et s'est achevée en octobre 1973.

La signature du traité et de la deuxième convention, le 17 novembre 1973, ont ensuite marqué le début de l'exécution du projet. Ces travaux comprenaient la construction d'une descenderie d'accès de chaque côté de la Manche, le creusement d'une galerie de service, sur une longueur d'environ 1,5 à 2 kilomètres de chaque côté, ainsi que des essais de machines foreuses. La dépense afférente à cette phase fut évaluée à 348 millions de francs.

La phase trois qui aurait dû conduire à l'achèvement des travaux au milieu de l'année 1980 n'a jamais été entreprise. En

effet, dès le 26 novembre 1974, le ministre des transports britanniques a déclaré qu'il suspendait la procédure parlementaire l'autorisant à ratifier le traité, jusqu'à ce que ses partenaires acceptent de reporter d'un an la signature de la convention n° 3.

Malgré l'adoption par le Parlement français d'un projet de loi autorisant la ratification du traité, les deux sociétés avaient alors rejeté la solution de compromis élaborés par les deux gouvernements et constaté le 2 janvier 1975 que faute de ratification du traité à l'échéance prévue, le projet était abandonné, sauf révision des conditions de leur intervention. Jugeant inacceptables ces dernières propositions, le gouvernement britannique préféra l'abandon du projet. Dans une lettre adressée au ministère français des transports, le 15 janvier 1975, le ministre britannique expliquait que "dans la situation économique et financière controversée et incertaine, il serait peu raisonnable pour le gouvernement britannique de s'engager plus avant dans le projet de tunnel sans avoir préalablement achevé le réexamen de ses avantages économiques et autres, au vu des études en cours et des résultats des études ultérieures concernant la voie nouvelle jusqu'à Londres".

Il ne restait dès lors plus aux deux gouvernements qu'à décider d'effectuer les travaux de sauvegarde pour les ouvrages déjà réalisés en vue de permettre une reprise ultérieure du projet, à racheter les actions des sociétés et à indemniser les actionnaires conformément aux dispositions de la convention en vigueur.

4°). Le partage de la charge financière représentée par l'interruption des travaux a été réglé par un accord du 24 juin 1975.

En application de celui-ci, le gouvernement français a procédé au règlement de dépenses qui se décomptent de la façon suivante :

- remboursement des actionnaires de la société française du tunnel sous la Manche :	
. Montant des fonds propres	61 MF
. Valorisation	37 MF
- remboursement de l'emprunt de la Société française du tunnel sous la Manche :	34 MF
- règlement du solde des dépenses et des débits de résiliation :	69 MF

B - Le projet de 1981.

Le dossier du tunnel sous la Manche a été rouvert lors du sommet franco-britannique de 1981. Un groupe d'experts a été alors chargé d'étudier l'intérêt socio-économique d'un lien fixe transmanche. Publié en avril 1982, son rapport a confirmé l'utilité du projet, sans se prononcer sur le double problème du financement et du choix technique.

Les solutions retenues par les gouvernements s'inspirent d'une double précaution :

- le financement du projet, exclusivement privé, le met à l'abri des politiques budgétaires et conjoncturelles responsables du précédent échec ;
- préféré à trois projets d'allure futuriste, le projet retenu ne fait appel qu'à des techniques éprouvées.

1°). Le recours exclusif au financement privé.

La construction de la liaison fixe sera financée exclusivement sur fonds privés, grâce à une nouvelle technique de montage financier, le financement de projet. Ce procédé, qui s'est développé depuis 1975 à partir des Etats-Unis, consiste à assurer, par les recettes futures, le service de la dette bancaire, les coûts d'exploitation, et la rémunération du capital aux conditions du marché.

Le recours à un financement privé pour la construction du tunnel pouvait toutefois sembler paradoxal, voire audacieux, d'un double point de vue :

- il s'agit en effet d'une infrastructure de transport qui relève généralement d'un financement par l'impôt. L'exemple des autoroutes nous a toutefois habitués tout au long de ces dernières années à voir confier ce type d'ouvrage à des sociétés concessionnaires privées.
- de surcroît, le projet est d'une taille et d'un coût très supérieurs aux précédentes expériences de financement de ce type, surtout si

l'on considère que le coût initial est encore majoré par les délais de construction, du fait de l'accumulation des intérêts de l'emprunt et du jeu de l'inflation.

Toutefois, l'évolution du trafic Transmanche est telle que le projet semble aujourd'hui parfaitement finançable sur fonds privés :

● le trafic Transmanche ne cesse de gonfler : l'entrée du Royaume-Uni dans la Communauté européenne a vigoureusement stimulé les échanges de biens avec le continent :

- la part de la C.E.E. dans le commerce extérieur britannique a crû de 25 à 40 % entre 1973 et 1983, entraînant une forte croissance des mouvements de marchandises, en dépit de la crise économique.

TABLEAU 1 : TRAFIC DES MARCHANDISES

Croissance en % par an		Millions de tonnes (M.T.)	
1971-1980	1980-1984	1980	1984
11,8	10,3	17,8	26,3

- Tout en progressant nettement moins vite sous les coups des deux chocs pétroliers de 1973 et 1979, le trafic des voyageurs représente désormais des masses considérables et en augmentation continue.

TABLEAU 2 : TRAFIC DES VOYAGEURS

(Surface et aérien).

Croissance en % par an		Millions de personnes	
1962-1973	1980-1984	1980	1984
10,9	4,8	35,9	43,4

Des études spécialisées démontrent qu'à lui seul, le trafic de surface sur le détroit a doublé depuis l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté. Entre 1980 et 1984, il est passé de 18,11 à 20,80 millions de passagers, et de 17,8 à 26,3 millions de tonnes de marchandises.

On peut très légitimement estimer que, dans ces conditions, la construction et l'exploitation d'une liaison fixe transmanche est un investissement rentable pour des capitaux privés.

● En outre, le marché financier semble susceptible, aujourd'hui, de mobiliser des fonds de l'importance de ceux qui sont requis. Les capitaux disponibles dépassent en effet les demandes de financement pour des projets solvables, et la baisse du prix du pétrole et des matières premières devrait accentuer ce phénomène. En outre, un projet comme le tunnel correspond bien à des besoins du type de ceux des institutions de retraite qui, compte tenu de l'évolution démographique, doivent trouver le moyen d'investir dans des projets de rentabilité différée mais forte.

Le financement privé du projet reposera sur la constitution d'un capital propre et sur l'appel à l'épargne.

Le capital de la société Eurotunnel a été constitué dans un premier temps d'une première tranche de 460 millions de francs provenant des entreprises et des banques regroupées dans la promotion de l'ouvrage. Une seconde tranche de 2 milliards de francs a été réunie le 29 octobre 1986 auprès des investisseurs institutionnels d'Europe, du Japon et des Etats-Unis par le biais d'un placement d'unités, chaque unité comprenant une action de la société française et une action de la société britannique regroupées dans la "joint venture". 7,5 milliards de francs, soit les 3/4 du capital, doivent être levés dans le courant de l'été (pour les investisseurs institutionnels) et de l'automne (auprès du public).

Avec un capital de 10 milliards de francs, Eurotunnel comptera parmi les plus grandes sociétés du monde.

Le prêt bancaire international complétera le financement de l'ouvrage pour un montant de 40 milliards de francs auxquels s'ajoutera une réserve de 10 milliards de francs. Une quarantaine de banques internationales se regrouperont pour syndiquer ce prêt.

2°). La solution technique retenue.

Quatre projets de liaison fixe transmanche ont été déposés qui répondaient aux exigences du cahier des charges publié le 2 avril 1985.

Ces projets, respectivement dénommés Europont, Euroroute, Transmanche express et France-Manche/Euro-tunnel ont alors été étudiés par un groupe d'évaluation franco-britannique présidé par MM. Raoul Rudeau et Andrew Lyall.

Une prudence raisonnable a conduit les gouvernements à retenir le projet Eurotunnel.

Le projet Europont-Eurobridge, qui comportait une liaison routière et une liaison ferroviaire indépendantes présentait un aspect par trop futuriste, et recourait à des techniques encore mal maîtrisées : la liaison routière devait en effet être assurée par une série de ponts suspendus de 5 km. de portée, soutenus par des piles de 340 mètres de hauteur, et supportant un tunnel vitré à deux niveaux de 6 voies chacun ; la liaison routière était doublée d'une liaison ferrée souterraine.

Le projet Euroroute, qui comportait également une double liaison routière et ferroviaire reposait sur des techniques à la limite du savoir-faire actuel. La liaison routière comportait en effet un tunnel de 21 km. immergé entre deux îles artificielles elles-mêmes reliées aux deux côtes par des viaducs constitués d'une série de ponts à haubans de 500 mètres de portée. La liaison ferroviaire était assurée par un tunnel foré de type classique.

Le projet Transmanche express reposait en revanche uniquement sur des tunnels forés constituant une infrastructure commune pour le rail et la route. Son système de ventilation assuré par deux puits en mer, protégés par des îles artificielles a été jugé insuffisant par les experts, qui ont en outre considéré que le coût annoncé était sous-estimé.

Le projet Eurotunnel, reposant sur la construction de deux tunnels forés, assortis d'une galerie de service, a finalement été retenu en raison des multiples avantages qu'il présente :

- il ne fait appel qu'à des technologies connues et maîtrisées, s'agissant du forage très classique d'un tunnel souterrain.

- n'ayant aucun contact avec la mer ou le fond marin, il ne provoquera aucune gêne pour la circulation, et sera en outre le plus respectueux de l'environnement.

- en outre, son coût estimatif est dans l'ensemble très inférieur à celui des projets concurrents.

Annoncé le 20 janvier 1986 à Lille par le Président de la République française et le Premier ministre britannique, ce choix a été rapidement suivi, le 12 février 1986, par la signature du Traité de Cantorbéry que nous allons maintenant analyser, puis par la signature, le 14 mars 1986, de la concession quadripartite qui lie les deux Etats et les deux concessionnaires.

II - Le Traité de Cantorbéry : un accord cadre.

Dès l'origine, le projet de Liaison Fixe transmanche a été envisagé sans apport budgétaire ni garantie financière publique. Cette volonté de désengagement des Etats se reflète dans le Traité de Cantorbéry du 12 février 1986 qui fournit un cadre au règlement des difficultés juridiques posées par la construction et l'exploitation du tunnel, et pose les principes généraux qui régissent la concession du 14 mars 1986 avec les sociétés privées.

A - Le cadre de la concession.

Le Traité de Cantorbéry pose les principes qui régissent la concession : une grande liberté des concessionnaires, légitime contrepartie de l'absence de garantie financière des Etats ; le principe de l'unité des Etats et de l'unité des sociétés concessionnaires.

1°). La réduction de l'intervention des Etats.

L'intervention des Etats dans la construction et l'exploitation de la Liaison Fixe est réduite autant qu'il est possible :

a). Comme le rappelle l'article 1er, les Etats s'engagent à permettre la construction et l'exploitation du tunnel, mais ne lui offrent aucune garantie financière ou commerciale. Au titre de l'article 13 ils ne sont pas tenus d'en assurer l'achèvement. Ils

s'engagent toutefois, à l'article 15, à ne pas l'interrompre pendant toute la durée de la concession, sauf pour des raisons de défense nationale, en cas de carence des concessionnaires, ou de circonstances exceptionnelles. Seul le manquement à cet engagement peut engager les finances publiques et ouvrir droit, pour les concessionnaires, à une indemnité. Pour le reste, les Etats garantissent à l'article 9 aux concessionnaires le respect du principe de non-discrimination en matière de taxes, de façon à assurer une concurrence loyale avec les autres modes de transport.

b). En contrepartie, les gouvernements reconnaissent aux concessionnaires la liberté de fixer leur politique commerciale, leurs tarifs et la consistance des services offerts pendant la durée de la concession (article 12).

c). Dans ces conditions, les prérogatives de puissance publique dont bénéficiaient traditionnellement les personnes publiques à l'égard des concessionnaires sont réduites autant qu'il est possible :

- aux termes de l'article 6, chacun des Etats ne peut prendre des mesures dérogeant aux obligations qui résultent pour lui du Traité ou de ses protocoles additionnels, qu'en cas de circonstances exceptionnelles telles que catastrophes naturelles, actes de terrorisme ou conflit armé, et après consultation de l'autre gouvernement.

Le second alinéa précise que si ces mesures peuvent aller jusqu'à la fermeture du tunnel, elles doivent toutefois rester proportionnées aux exigences de la situation.

- les gouvernements conservent le contrôle de la concession, qui ne peut être modifiée sans leur accord préalable (article 14).

- l'article 17 précise que les droits exercés par les concessionnaires reviennent aux Etats à la fin de la concession, que celle-ci prenne fin à la date normale ou antérieurement pour toute autre cause.

2°). Le principe de l'unité des Etats et de l'unité des concessionnaires.

De façon à simplifier et à faciliter les relations entre les Etats et les concessionnaires, le traité pose le principe de la représentation de chacune de ces doubles entités par un exécutif unique.

a). L'article 10 institue une commission intergouvernementale de composition paritaire, pour suivre au nom des deux gouvernements et par délégation de ceux-ci l'ensemble des questions liées à la construction et à l'exploitation de la liaison fixe. C'est par celle-ci que les Etats exercent, à l'égard des concessionnaires, la totalité de leurs droits et obligations prévus par la concession, à l'exception de ceux qui ont trait à sa modification, à sa prolongation, à sa suspension, à sa résiliation ou à son transfert.

L'article 11 institue en outre un comité de sécurité chargé de conseiller et d'aider la commission sur toutes les questions liées à la sécurité.

b). L'article 13 prévoit que les concessionnaires agissent conjointement vis-à-vis des gouvernements et sont représentés auprès d'eux par un exécutif unique. Etablis sur un pied d'égalité ils doivent appliquer entre eux le principe du partage égal des charges et des recettes.

B - Le règlement juridique des problèmes internationaux.

Le Traité assure, en outre, l'insertion du tunnel sous la Manche dans l'ordre juridique international, et le règlement des problèmes bilatéraux que posent sa construction et son exploitation.

1°). Les Etats s'engagent, par l'article 2 du traité, à prendre les dispositions nécessaires pour que la construction et l'exploitation du tunnel soient assurés dans le respect des engagements internationaux.

Ces engagements, qui ne sont pas définis de manière précise et limitative, consistent essentiellement dans le Traité de Rome et l'ensemble des dispositions formant le droit communautaire.

Le ministère des Affaires étrangères consulté sur ce sujet par votre rapporteur, a d'ailleurs indiqué que des démarches doivent être entreprises auprès de la commission de Bruxelles sur trois problèmes d'importance variable :

a). Les modalités de contrôle aux frontières doivent être allégées dans le cadre de la réalisation du marché intérieur. Les deux gouvernements ont toutefois demandé que le tunnel soit exclu du champ d'application de la directive en préparation sur ce sujet, en raison de sa spécificité et des exigences de sécurité.

b). La réglementation applicable aux boutiques hors taxes situées à l'intérieur de l'ouvrage devrait être, de l'avis des gouvernements britannique et français, assimilée à celle des ports et aéroports assurant le trafic transmanche, de façon à assurer l'égalité de la concurrence.

c). Le problème suscité par le régime fiscal du tunnel est en revanche plus complexe. La taxation des transports de personnes au titre de la taxe à la valeur ajoutée n'est en effet pas réglée.

La sixième directive T.V.A. sur les transports de personnes internes et intracommunautaires avait posé le principe de la taxation.

Toutefois, les Etats membres qui exonéraient ces transferts à la date d'adoption de cette directive peuvent continuer à le faire pendant une période de transition qui s'achève en 1990.

C'est ainsi que les transports aériens et maritimes transmanche bénéficient actuellement de cette exonération. Le tunnel sous la Manche, en revanche, en est exclu. Il en résulte une double distorsion :

- d'une part entre les deux concessionnaires puisqu'en Grande-Bretagne, le taux de T.V.A. sur les péages est de 0 % alors qu'il est de 18,6 % en France ;

- et d'autre part entre les modes de franchissement de la Manche, puisque les transports concurrents en sont exonérés.

Cette exigence d'égalité de traitement peut à première vue sembler bien formelle, voire paradoxale : les exonérations transitoires dont bénéficient aujourd'hui les transports aériens et maritimes transmanche seront depuis longtemps révolues lorsqu'entrera en vigueur le tunnel sous la Manche, et ne pourront de ce fait provoquer aucune disparité de traitement.

Lors de son passage devant votre commission des Affaires étrangères et de la Défense, M. le ministre délégué chargé des affaires européennes a indiqué sur ce sujet que loin de constituer une quelconque marque de pessimisme quant aux chances de réaliser, à la date prévue, le marché intérieur, ces demandes de dérogation manifestent notre volonté de faciliter la prochaine augmentation du capital d'Eurotunnel en offrant toutes les garanties de rentabilité aux investisseurs non européens, américains ou japonais qui ignorent souvent les subtilités de notre droit communautaire et ont besoin de cette garantie supplémentaire.

2°). Le traité règle en outre les rapports entre les deux Etats qu'établit la liaison fixe, en matière de délimitation de frontière, d'indemnisation et d'arbitrage et dans divers domaines où il envisage la possibilité de protocoles et d'accords additionnels.

a). S'agissant de la délimitation de la frontière franco-britannique à l'intérieur du tunnel, l'article 3 du traité renvoie à l'Accord de Londres du 24 juin 1982 relatif à la délimitation du plateau continental. Projection verticale de la ligne définie par l'accord de 1982, la frontière sera tracée par une commission mixte.

b). L'article 16 prévoit, en cas d'interruption unilatérale de la construction ou de l'exploitation de la liaison fixe par l'un des Etats, un droit à indemnisation pour l'autre Etat, limité au préjudice direct et certain subi.

L'article 18 prévoit des consultations entre gouvernements dans divers cas de figure, et en particulier pour l'interprétation du traité.

Enfin, l'article 19 constitue un tribunal arbitral pour régler les différends qui pourraient surgir entre les Etats, entre les concessionnaires, et entre les Etats et les concessionnaires.

c). Les articles 4, 5, 7 et 8 posent les principes généraux puis renvoient à d'éventuels protocoles ou accords additionnels les modalités d'application des contrôles frontaliers, des questions de défense et de sécurité, du droit du travail et de la sécurité sociale, ainsi que d'entraide judiciaire.

L'article 9 règle le régime fiscal, douanier et monétaire applicable aux impositions et transferts de fonds afférents à la liaison fixe. Il pose, en particulier, le principe de non discrimination en matière de taxes afférentes aux charges pesant sur les utilisateurs de modes de transport directement concurrents.

III - Le tunnel sous la Manche et la politique européenne des transports.

La liaison fixe transmanche est une grande infrastructure européenne de transport qui ne bénéficiera pas aux seuls Etats français et britanniques mais à l'ensemble de la Communauté européenne.

Aussi est-il naturel que la Communauté participe dans une certaine mesure à la réalisation du projet, au titre de la politique européenne des transports.

Rappelons en un mot que la politique européenne des transports constitue l'un des quatre fondements de la Communauté, et que le Traité de Rome lui consacre l'ensemble du Titre IV de sa seconde partie.

Un chapitre particulier du budget communautaire, le chapitre 58, regroupe les ressources consacrées chaque année à son financement.

Entre 1982 et 1987, 258,8 millions d'écus ont été dépensés à ce titre, dont 243 au seul financement de projets d'infrastructure de transport. Les 16 millions d'écus restants ont permis le financement d'autres interventions, principalement dans les domaines de la sécurité, de l'observation du marché et du tourisme.

Ces crédits sont significatifs. Toutefois, la Communauté, en tant que telle, peut uniquement réaliser des études, en particulier des études préparatoires à la réalisation d'infrastructures de transports.

Aussi la Communauté n'a-t-elle pas participé directement au montage financier de la liaison fixe. En revanche, elle a réalisé en 1978/1980 une étude économique de la liaison, l'étude conjointe SETEC/COOPERS-LYBRAND).

Par la suite, en 1983/1984, elle a lancé et financé une étude bancaire destinée à évaluer les options de financement d'une liaison fixe. Ces études ont contribué à la relance du projet.

Pour la réalisation d'infrastructures de transport, la Communauté dispose en outre des ressources du Fonds européen de développement régional (FEDER) et de la Banque européenne d'investissements (B.E.I.).

La B.E.I. a été créée par l'article 130 du Traité de Rome qui lui assigne pour mission de contribuer au développement équilibré et sans heurt du marché commun dans l'intérêt de la Communauté. A cette fin, elle facilite par l'octroi de prêts et de garanties le financement de divers projets, comme par exemple les "projets d'intérêt commun pour plusieurs Etats-membres qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des Etats-membres".

C'est dans le cadre de cette mission qu'elle vient d'annoncer, le 12 mai, l'octroi d'un prêt de 10 milliards de francs - soit 1,4 milliard d'écus - pour la construction du tunnel sous la Manche. Ce prêt sera consenti à des conditions commerciales normales, sans aucune garantie gouvernementale. Approuvé par le Conseil de la Banque, le prêt fera l'objet d'un accord définitif qui devrait être signé le 5 juin.

Outre son intérêt financier immédiat ce prêt confirme la solidité technique du projet et sa dimension européenne.

Il répond ainsi au souhait formulé par M. Robert Pontillon et la délégation parlementaire du Sénat pour les Communautés européennes dans leurs conclusions du 26 juin 1985, de voir la Communauté européenne apporter un appui substantiel à la réalisation du projet de tunnel.

IV - Les mesures d'accompagnement prévues par le Gouvernement français.

Les Finances publiques ne doivent pas être engagées directement dans le projet de liaison fixe transmanche.

Toutefois, les gouvernements ne peuvent négliger l'influence qu'auront un chantier de cette dimension, puis l'entrée en service du tunnel sur l'économie des régions riveraines et sur les infrastructures nationales.

Aussi le gouvernement français a-t-il décidé une série de mesures d'accompagnement, en particulier dans les domaines :

- du développement de l'emploi.
- des infrastructures routières et ferroviaires ;
- de la reconversion des activités portuaires ;

A - Le développement de l'emploi

La construction et l'exploitation de la Liaison Fixe auront un effet bénéfique sur l'emploi :

Dans sa phase de construction, le Tunnel constitue un grand chantier de travaux dont les effectifs, de 1.000 personnes aujourd'hui, devraient s'élever à plus de 4.000 personnes vers 1990.

En outre, selon les estimations de Transmanche Construction, les emplois indirects, induits par les commandes de

matériel devraient s'élever à 49.000 par an, auxquels on doit encore ajouter les emplois nécessaires aux constructions de la S.N.C.F. et des infrastructures routières.

Afin que la Région Nord-Pas-de-Calais puisse pleinement tirer parti de cette opportunité, le Gouvernement a décidé d'appliquer à ces travaux la Politique de Grand Chantier. Un Coordonnateur a été nommé auprès du Commissaire de la République de Région et de celui du Département du Pas-de-Calais pour la mise en œuvre de cette procédure.

Un objectif a été fixé : 75 % des emplois créés sur le chantier devront pouvoir être attribués à des personnels locaux et régionaux.

Pour l'atteindre, des actions de formation adaptées seront mises en œuvre. Le coordonnateur, assisté par le pilote éducatif en collaboration avec les partenaires concernés a pour mission d'élaborer et de faire approuver un plan de formation.

Le plan de formation devrait être arrêté au printemps, de façon à permettre la mise en œuvre des formations requises par les différentes spécialités demandées. Il portera sur la création de baccalauréats professionnels et de formation post-baccalauréat.

Dans le domaine des baccalauréats professionnels l'accent sera mis sur les fonctions de la bureautique, du transport, du bâtiment et des travaux publics, de l'électro-technique et de la productique.

En matière d'enseignement supérieur, on notera la création d'un enseignement post-baccalauréat à Dunkerque, de classes de mathématique supérieure et de mathématiques spéciales à Boulogne ; enfin, de classes de techniciens supérieurs au Touquet en hôtellerie ; à Dunkerque, en comptabilité- gestion et à Calais en maintenance industrielle. Une série de premiers cycles sera en outre ouverte à Dunkerque, Boulogne et Calais.

Ces actions seront complétées par un effort de l'Etat et de la Région en matière de formation professionnelle continue.

Pendant la durée du IXe Plan sera mise en place une politique d'investissement visant à renforcer l'appareil de formation continue.

En outre, l'Etat et la région, dans le cadre de ses compétences décentralisées, s'associeront pour créer un centre permanent de formation continue.

Les centres AFPA, dans le cadre de conventions annuelles passées entre l'Etat et la Région verront également leur capacité d'accueil renforcée. Le financement de l'équipement sera assuré par les crédits inscrits dans le contrat de plan particulier AFPA.

Enfin, l'Etat et la région renforceront les actions de formation de longue durée permettant la qualification dans les filières prioritaires : électronique, commerce extérieur, bâtiment et travaux publics.

B- Le plan routier transmanche.

1°). Le Conseil des ministres du 22 janvier 1986 a décidé des mesures d'accompagnement du tunnel sous la Manche qui compte un triple volet routier :

- la réalisation d'ici 1993 d'une voie rapide le long du littoral depuis la frontière belge jusqu'au Havre ;
- l'achèvement avant 1990 de l'autoroute A. 26 vers Calais ;
- la poursuite à un rythme soutenu des autres opérations en cours.

Les enveloppes financières qui lui seront consacrées entre 1986 et 1995 se monteront, tous financements confondus, à 5.725 millions de francs.

2°). Le Comité interministériel d'aménagement du territoire (C.I.A.T.) du 13 avril 1987 a décidé en outre une révision du schéma directeur routier national qui se traduit par une extension de 1 500 km du réseau autoroutier, et par la création de deux nouvelles liaisons autoroutières nord-sud reliant la Grande-Bretagne et le Benelux à l'Espagne et traversant l'Ouest de la France. La première doit traverser Calais, Boulogne, Rouen, Le Mans et Bordeaux ; la seconde Calais, Boulogne, Caen, Rennes, Nantes et Niort.

Ces décisions ont une influence directe sur le plan routier transmanche, puisque :

- l'axe route nationale 1 (Boulogne-Amiens) deviendrait autoroutier ;
- l'axe route nationale 29 deviendrait également autoroutier et serait poursuivi jusqu'à Saint-Quentin.
- les débouchés vers le sud-ouest seraient renforcés par la création des liaisons rapides entre Caen et Nantes, ainsi qu'entre Rouen, Alençon, Le Mans et Tours.

Elles ne deviendront toutefois définitives qu'après la consultation des régions et du Conseil national des transports.

Un nouveau chiffrage et un nouveau plan de financement du plan routier transmanche devront être effectués en liaison avec les collectivités territoriales concernées en tenant compte des contraintes d'équilibre financier des sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Interrogé sur ce point par votre rapporteur, le ministre délégué chargé des transports a répondu qu'il est à l'heure actuelle impossible de préciser les échéanciers de réalisation ; il a toutefois tenu à rappeler que :

- les décisions du Conseil des ministres du 22 janvier 1986 ne sont pas remises en cause ;
- les sections d'autoroutes supplémentaires ainsi que celles qui restent à construire au titre de l'ancien schéma directeur seront engagées dans les dix ans à venir ;
- les contrats Etat-régions en cours de réalisation seraient relativement peu modifiés puisqu'ils ne portent que sur la période se terminant fin 1988.

C - L'amélioration des réseaux ferroviaires.

L'amélioration des réseaux ferroviaires, en liaison avec la liaison fixe transmanche doit comporter deux volets : la modernisation des voies existantes et la mise à l'étude du T.G.V. nord avec embranchement vers Londres.

1°). La modernisation des voies existantes portera sur quatre grands axes :

- l'électrification et la modernisation de la section Calais-Hazebrouck, qui permettra le raccordement du tunnel et du littoral du Pas-de-Calais au réseau électrifié national. Cet investissement d'un montant de 290 millions de francs (valeur 1987) sera programmé par la S.N.C.F. de manière à être mis en service avant l'ouverture du tunnel.

- L'amélioration de la desserte ferroviaire des ports de Boulogne et Dunkerque, qui par ses dispositions techniques et tarifaires, doit permettre aux ports du littoral Nord/Pas-de-Calais de maintenir et de développer leurs activités lors de la mise en service du tunnel, et d'assurer aux voyageurs de bonnes conditions de desserte en termes de temps, de trajet et de fréquence ;

- un nouveau contrat de développement des transports collectifs de la région Nord/Pas-de-Calais de nature à répondre à la situation nouvelle créée par le tunnel. Ce contrat aidera la région à adapter, en liaison avec la S.N.C.F., l'offre de transports, en particulier sur les axes directement concernés par le chantier de la liaison fixe, et renforcera l'action de promotion des transports collectifs déjà entreprise.

2°). La mise à l'étude du T.G.V. Nord.

Comme le marque le rapport de M. de Rohan, déjà cité, s'il n'existe pas de corrélation entre le T.G.V. Nord et le tunnel sous la Manche, toutes les parties prenantes ou presque, souhaitent qu'ils soient réalisés ensemble. Ainsi, constate-t-il, il est apparu tout à fait remarquable de constater la collusion qui s'est opérée au fil des mois, entre ces deux grands projets. La construction du tunnel sous la Manche pourrait de ce fait presser la prise de décision du T.G.V. Nord.

La réalisation des deux projets aboutirait aux temps de parcours suivants : 1 h. 15 pour relier à grande vitesse, Paris à l'entrée du tunnel, 30 minutes de traversée puis une heure pour relier Londres à moyenne vitesse, soit un temps de parcours global de 2 h. 45.

D - La reconversion des activités portuaires.

L'entrée en service de la liaison fixe transmanche devrait avoir deux effets sur l'activité portuaire environnante :

- une partie du trafic passagers et marchandises sera détournée des ports vers le tunnel sous la Manche.

Les taux de détournement retenus par les groupes d'évaluation s'établissent autour de 70 à 80 % des passagers et 80 à 85 % du fret pour les ports du détroit (Dunkerque, Calais, Boulogne). En Manche, en revanche, les taux seront très inférieurs : respectivement 20 % et 10 %.

- le trafic transocéanique à destination ou en provenance du Royaume-Uni pourrait être détourné vers des ports du continent. Il y a là une opportunité à saisir pour les ports français.

Aussi le Gouvernement français envisage-t-il un certain nombre de mesures en faveur du réaménagement des ports français :

1°). Le développement des installations portuaires à Dunkerque devrait permettre à ce port, situé à moins de 40 km. du débouché de la liaison fixe, de saisir les opportunités qui se présenteront.

A cette fin 52 millions de francs environ devraient être consacrés à la modernisation du quai aux aciers. Le quai à conteneurs du port Ouest sera en outre prolongé. L'investissement sera réalisé selon un calendrier qui tiendra compte de l'évolution prévisible du trafic, mais ne devrait pas, en tout état de cause, dépasser 1993.

2°). L'extension du port de Calais doit permettre un certain redéploiement de son activité. A cette fin, deux postes à quai seront créés pour accueillir des navires de commerce dans l'extension Est du port grâce au déplacement de la jetée.

Le ministère des transports a indiqué à votre rapporteur qu'un dossier de prise en considération a déjà été approuvé le 12 mars 1986, portant sur un montant de 344 millions de francs. Une première tranche est prévue pour 1987 pour un montant de 190 millions de francs, dont 5.5 millions de francs à la charge de l'Etat.

La liaison avec le port de voyageurs sera améliorée grâce à la rocade Est de Calais dont le coût total sera de 100 millions de francs dont 27 millions de francs à la charge de l'Etat.

3°). - L'aménagement d'un nouvel avant-port à Dieppe a été estimé à un coût de 135 millions de francs dont 23 millions de francs à la charge de l'Etat. Le dossier de prise en considération a été approuvé le 19 septembre 1986.

4°). - A Boulogne-sur-Mer, les travaux porteront principalement sur l'aménagement du port de pêche pour un montant de 73 millions de francs.

CONCLUSION

Naguère encore mythique, le projet de tunnel sous la Manche est en passe de devenir une réalité dont les conséquences ne seront pas seulement économiques et financières, mais également politiques et humaines.

Après avoir présenté les dimensions économiques et sociales de ce vaste projet, et le rôle qu'il est appelé à jouer dans la constitution du grand marché européen, votre rapporteur aimerait rappeler pour conclure que par-delà ces bénéfiques chiffrables, le tunnel sous la Manche, en rapprochant les hommes, remplira l'une des plus nobles missions que se soient fixés les fondateurs de la Communauté dont nous fêtons le trentième anniversaire.

A ce titre, votre rapporteur ne peut que se réjouir de voir, d'un sondage à l'autre, l'opinion britannique se rallier massivement à un projet qu'elle avait d'abord regardé avec une certaine réserve. Il y voit, pour sa part, le signe d'un progrès inéluctable de l'idée européenne chez nos amis d'Outre-Manche.

Quant à l'opinion française, est-il besoin de le rappeler, elle a toujours été gagnée à l'idée de ce généreux projet et l'Assemblée Nationale a approuvé à l'unanimité le Traité et la concession relatifs à la Liaison Fixe.

Aussi, votre rapporteur vous invite-t-il à émettre un avis favorable à l'approbation du Traité de Cantorbéry qui constitue la condition de la poursuite et du succès de ce projet.

*

* *

Votre Commission des Affaires étrangères et Défense, après en avoir délibéré au cours de sa réunion du 27 mai 1987, a décidé à l'unanimité d'émettre un avis favorable à l'approbation du présent projet de loi.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale.)

Article unique.

Est autorisée la ratification du traité entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, concernant la construction et l'exploitation par des sociétés privées concessionnaires d'une liaison fixe transmanche, signé à Cantorbéry, le 12 février 1986 et dont le texte est annexé à la présente loi (1).

(1) Nota : Voir le texte annexé au document A.N. n° 610 (8^e législature).