

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Communication

Commission des affaires européennes

Communication de Mme Marietta Karamanli sur
l'investissement en Grèce

Mercredi
6 juillet 2016
Séance de 17 heures

Présidence
de M^{me} Danielle Auroi
Présidente



**COMMUNICATION SUR LES INVESTISSEMENTS
EN GRÈCE**

de Mme Marietta KARAMANLI

Réunion de commission du 6 juillet 2016

I. LA GRÈCE EST L'UN DES PAYS DE LA ZONE EURO QUI A LE PLUS PÂTI DE LA BAISSÉ DES INVESTISSEMENTS, ALORS QUE DES SECTEURS STRATÉGIQUES PEUVENT DÉSORMAIS SERVIR DE LEVIERS DE CROISSANCE	3
A. LA CHUTE DE L'INVESTISSEMENT DANS LA ZONE EURO A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT SENSIBLE EN GRÈCE	3
1. La nécessité de l'investissement	3
2. Le rôle de l'Union européenne et de la France est demeuré important	5
B. LES BESOINS EN INVESTISSEMENT DANS LES SECTEURS STRATÉGIQUES	7
1. Les infrastructures.....	7
2. Le secteur touristique.....	8
II. AFIN DE BÉNÉFICIER PLEINEMENT DE CES OPPORTUNITÉS, LES PARTENAIRES GRÈCS ET EUROPÉENS DOIVENT MENER DES ACTIONS CONCERTÉES	9
A. LA SITUATION EST AUJOURD'HUI PROMETTEUSE DANS DES SECTEURS PRIORITAIRES	9
1. Le secteur touristique.....	9
2. Les infrastructures.....	11
B. LES MODALITÉS POUR FAVORISER LES PROJETS D'INVESTISSEMENT	11
1. Les actions européennes en faveur de l'investissement.....	11
2. Le cadre juridique grec	12
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	20

Le 25 mai 2016 a été signé un « accord global » sur la dette grecque entre le FMI (Fonds monétaire international), les créanciers et le gouvernement grec, permettant la remise en mouvement du troisième plan d'aide et ainsi éviter de répéter les âpres négociations de l'été 2015 menaçant l'appartenance même de la Grèce à la zone euro et à l'Union Européenne. La « relative » bonne entente entre les différentes parties qui a présidé à cet accord est le signe que la situation grecque a changé. Le pays n'incarne plus le « maillon faible » de la zone euro. Le regard de ses partenaires n'a toutefois pas encore tout à fait évolué.

Votre rapporteure prend l'occasion de cette communication pour contribuer à accompagner ce mouvement. Il est temps de changer de paradigme. A la nécessité de diminuer les déficits et de respecter un budget contraint doit succéder le retour de la croissance et de l'investissement. La diminution de 25 % du PIB grec entre 2010 et 2015 est sans précédent, et l'ampleur de l'effort fourni par la population pourrait servir d'exemple à bien des membres de la zone euro. La perte de capital physique et humain qu'a entraînée la chute de l'investissement est désormais inacceptable.

Dans le cadre du programme de privatisation lancé par le gouvernement grec, de nombreuses entreprises françaises se sont intéressées aux opportunités que pouvait leur offrir cette ouverture. Mais il ne s'agit pas de profiter du démantèlement des monopoles publics grecs. Les pouvoirs publics européens et français ont un rôle à jouer, pour relancer l'investissement. La plus pure logique économique plaide en la faveur de cet effort. Mais la solidarité entre les États membres de la zone euro nous oblige. Il en va de la cohésion sociale et territoriale de l'Union européenne

Les instruments destinés à favoriser l'investissement en Grèce existent déjà. Outre le fonds de cohésion, le Plan Juncker, ou Plan d'Investissement pour l'Europe, pourrait commencer à porter ses fruits en Grèce. Par ailleurs, les initiatives bilatérales franco-grecques, lancées à l'occasion de la visite du Président de la République, puis du Premier ministre, en Grèce, participent de l'accélération bienvenue de la prise de conscience de la nécessité d'un financement des projets. Mais nous en sommes encore au début. Comme l'a exprimé à votre rapporteure l'une des personnes auditionnées, la situation économique grecque actuelle est telle que « presque rien ne bouge ». Pour enclencher un mouvement positif en faveur de la croissance et des emplois, il convient d'allier des efforts grecs, européens et français, auxquels cette communication se consacre.

I. LA GRÈCE EST L'UN DES PAYS DE LA ZONE EURO QUI A LE PLUS PÂTI DE LA BAISSÉ DES INVESTISSEMENTS, ALORS QUE DES SECTEURS STRATÉGIQUES PEUVENT DÉSORMAIS SERVIR DE LEVIERS DE CROISSANCE

A. LA CHUTE DE L'INVESTISSEMENT DANS LA ZONE EURO A ÉTÉ PARTICULIÈREMENT SENSIBLE EN GRÈCE

1. La nécessité de l'investissement

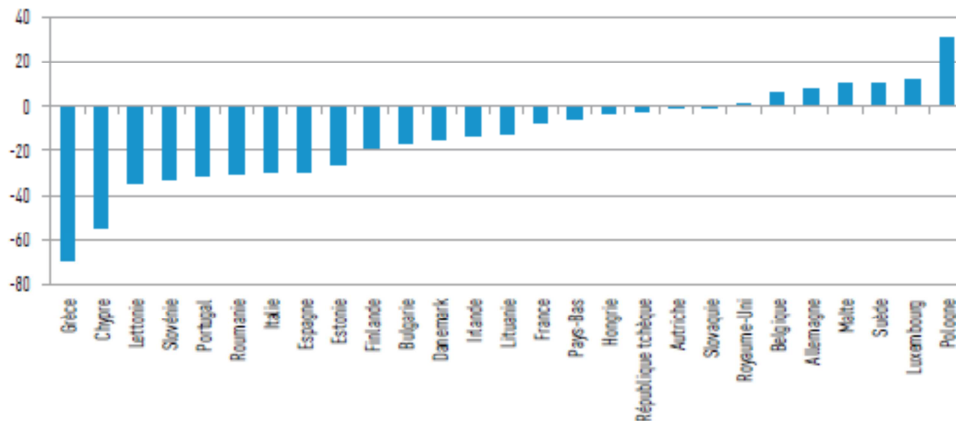
Peu de consensus économiques sont aussi partagés que celui selon lequel l'investissement relève d'une absolue nécessité, notamment dans un contexte de demande déprimée et de chômage croissant. L'investissement public ou privé permet en effet d'agir à la fois sur l'offre et la demande¹. L'investissement dit « de capacité » permet en effet d'augmenter la capacité future à produire, et donc d'augmenter le PIB potentiel, tandis que l'investissement de productivité permet d'accroître la compétitivité des facteurs de production. Mais l'investissement est également au cœur d'une boucle de « rétroaction positive ». Tandis que son augmentation peut témoigner d'une anticipation plus optimiste des entrepreneurs concernant la demande qui leur est adressée, des investissements supplémentaires peuvent entraîner une plus grande demande d'emplois². Ces deux éléments sont cruciaux pour accélérer la transition économique des États membres de l'Union européenne, et notamment ceux qui ont été les plus durement touchés par la crise de 2008.

Ce sont les pays dits du « sud de l'Europe », soit l'Espagne, l'Italie et la Grèce, qui ont en effet le plus souffert d'un déficit d'investissement pendant la période 2008-2013. Dans ces États membres, les financements ont pour l'instant relevé d'avantage du simple maintien en l'état des capacités productives. Le graphique ci-dessous montre bien que le rebond d'investissement dont ont profité notamment la France et l'Allemagne ne s'est pas appliqué à ces pays. Il est donc d'autant plus urgent de combler le déficit d'investissement auquel l'Europe du Sud fait face en la matière.

¹ Pierre Moscovici, *Rapport au Premier Ministre*, « Pour une Europe de l'investissement », 29 octobre 2014

² *Malgré ses nombreuses failles, c'est ce qu'exprime le « théorème de Schmidt », du nom du chancelier allemand Helmut Schmidt, qui a déclaré que « les profits d'aujourd'hui sont les investissements de demain et les emplois d'après-demain ».*

GRAPHIQUE 2 ► Formation brute de capital fixe, différence 2007-2015 en prix constants (en pourcentage)



Source : calculs d'Eulalia Rubio à partir des données AMECO.

Source : « *L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker.* », Institut Jacques Delors, mars 2016

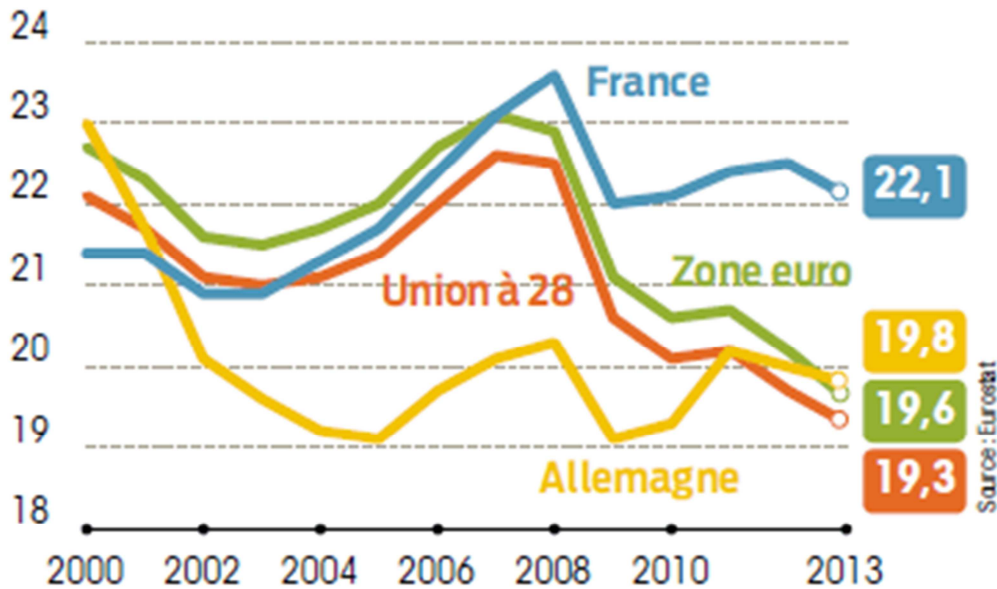
Plus précisément, la Grèce a enregistré une forte baisse des investissements étrangers sur son sol, malgré des programmes tels que le rachat de quais du port du Pirée par des fonds d'investissement chinois. Ainsi, entre 2010 et 2013, le stock d'IDE (Investissement Direct à l'Étranger), a diminué de 36,3 %¹. La chute des investissements étrangers a contribué à la diminution des investissements nationaux, alors que le PIB grec a diminué de 25 % entre 2009 et 2015. Selon les estimations du ministère de l'Économie et des Finances, l'indice de Formation Brute de Capital Fixe (FCBF), mesurant les acquisitions moins cessions d'actifs fixes réalisées par les producteurs résidents, a chuté d'environ 47 % entre 2005 et 2015 et son sous-ensemble relatif aux biens d'investissement a reculé de 64,8 % entre 2006 et 2016. Il y aurait donc un besoin de capitaux de l'ordre de 79 milliards d'euros pour revenir à un montant équivalent à celui de 2009, en termes de FCBF.

La baisse des IDE s'est largement additionnée à la baisse de l'investissement public, particulièrement marquée en Grèce entre 2007 et 2015 (diminution de 36,4%). Ce mouvement est particulièrement préoccupant, en ceci que l'investissement public peut jouer un rôle de catalyseur pour l'investissement privé, par un « effet de levier » tel que le Plan Juncker a vocation à créer. De plus, dans un contexte de stagnation économique déflationniste, la faiblesse de l'investissement public s'explique d'autant moins que, selon l'OCDE et le FMI, le multiplicateur budgétaire associé à des dépenses publiques d'investissement est plus élevé². Il convient de noter néanmoins que l'investissement demeure

¹ Source : Direction générale du Trésor

² Fonds monétaire international, "Is It Time for an Infrastructure Push ? The Macroeconomic Effects of Public Investment," in *World Economic Outlook*, October 2014, Chapter 3, pp. 75-114.

globalement faible en Europe, et ce depuis une décennie, comme en témoigne le graphique ci-dessous.



Toutefois, la chute de l'investissement dans une période de dépression économique est d'autant plus dramatique qu'elle est auto-entretenue. S'il existe un effet cumulatif au sein d'une spirale positive de croissance, le manque d'investissement conduit à un vieillissement rapide du capital productif, ce qui limite d'autant les investissements de capacité, auxquels sont préférés les investissements de simple renouvellement. Ces derniers permettent au mieux un maintien du stock productif, et non des créations d'emplois ou l'amélioration de la compétitivité grecque, dans des secteurs pourtant stratégiques. Il ne faut par ailleurs pas négliger le capital humain, qui lui aussi subit, du fait de l'augmentation du chômage de longue durée, en particulier chez les jeunes, une certaine dépréciation.

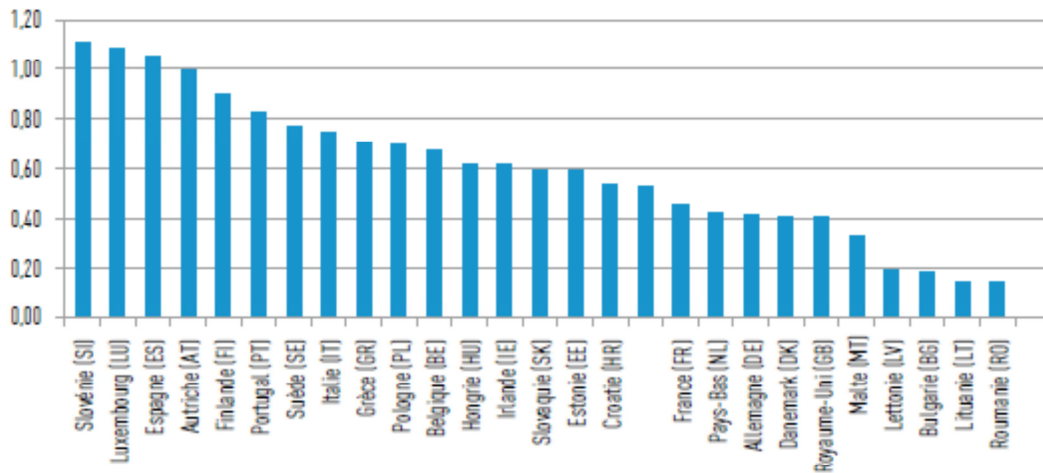
2. Le rôle de l'Union européenne et de la France est demeuré important

Malgré ce que pourrait laisser penser la forte baisse des investissements en Grèce, le pays a bénéficié d'une aide continue des structures européennes. Ainsi, en 2015, le gouvernement grec avait contracté, auprès de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) une dette de 16,9 milliards d'euros, soit l'équivalent de 9,4 % de son PIB¹. En termes d'investissements de la BEI par

¹ Rapport d'information sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le Fonds européen pour les investissements stratégiques et modifiant les règlements (UE) no 1291/2013 et (UE) no 1316/2013 (E 9964), de MM. Razzy Hammadi et Arnaud Richard, 7 avril 2015

habitant, en 2014, la Grèce se situe dans la moyenne européenne, avec près de 65 centimes. Comme le montre le graphique ci-dessous, cette situation contraste d'ailleurs avec celle des pays d'Europe centrale et orientale.

GRAPHIQUE 7 ► Investissements de la BEI par habitant (2010-2014)



Source : Rapport statistique 2014 de la BEI.

Source : « *L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker.* », Institut Jacques Delors, mars 2016

La France a, dans cette matière, une responsabilité particulière. En effet, elle était encore en 2012, le 3^e investisseur étranger en Gr ce en stock d'IDE, puisque celui-ci atteignait 2,7 milliards d'euros¹. Mieux encore, la France était le premier investisseur étranger en flux, essentiellement dans le domaine bancaire, gr ce à la recapitalisation des filiales locales du Crédit Agricole et de la Société Générale avant leur cession. La Grèce représente par ailleurs le premier exc dent commercial de la France dans la zone euro, à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

Outre le secteur des services financiers, de nombreuses entreprises françaises, dont certaines ont été auditionnées par votre rapporteure, dans des domaines aussi stratégiques que les infrastructures de transport, d'énergie et d'eau, ou encore le tourisme, gagneraient à investir dans ce pays, en s'appuyant notamment sur le cadre instauré par les pouvoirs publics européens, mais aussi français. C'est là tout le sens du Partenariat Stratégique pour l'Avenir, issu de la visite du Président de la République en Gr ce, les 22 et 23 octobre 2015. Ce dernier s'est concentré sur le développement des échanges et de l'investissement selon plusieurs axes :

- mobiliser les administrations des deux  tats en faveur d'une plus grande clarté sur les conditions d'investissement, ainsi que d'un

¹ « *Les échanges d'IDE entre la France et la Gr ce en 2012* », note du Service économique de l'Ambassade de France en Grèce, juin 2014

accompagnement plus proactif des entreprises, dans les différentes étapes de leurs projets ;

- intégrer plus largement les petites et moyennes entreprises dans les projets d'investissement ;
- concentrer les efforts sur des secteurs moteurs, tels que « les nouvelles technologies et l'économie numérique, l'énergie, les infrastructures, le tourisme, l'agriculture et l'agroalimentaire »¹.

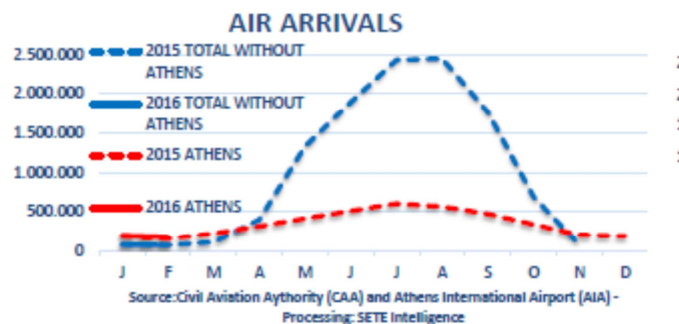
Le Partenariat a en outre insisté sur l'activation des outils existants, tels que le plan Juncker, mais aussi le deuxième pilier du fonds d'investissement grec, « Institute for Growth in Greece », qui se concentre sur le financement en fonds propres des PME par la mobilisation de ressources privées et publiques, qu'elles soient grecques ou françaises. Ce fonds, auquel participe notamment la Banque européenne d'investissement², depuis le 29 avril 2014, vise à développer la compétitivité notamment des acteurs économiques les plus fragiles, en particulier dans les infrastructures.

En analysant l'ensemble des initiatives en faveur de l'investissement en Grèce, votre rapporteure ne peut qu'inviter les entreprises françaises à contribuer au renouveau de l'économie grecque, et encourager les investisseurs publics français et européens à accompagner ce mouvement.

B. LES BESOINS EN INVESTISSEMENT DANS LES SECTEURS STRATÉGIQUES

1. Les infrastructures

Les besoins d'investissement en infrastructure sont très directement liés au tourisme notamment. Les arrivées de touriste augmentent fortement en 2016, et ce, notamment par la voie des airs, comme en témoigne le graphique ci-dessous.



¹ Déclaration franco-grecque : Partenariat stratégique pour l'avenir

² Ce fonds a été créé le 7 mai 2014 au Luxembourg, et financé à hauteur de 200 millions d'euros par la banque allemande KfW et la République hellénique. Il est destiné à financer de manière prioritaire les PME.

Source : SETE Intelligence statistical Bulletin, n° 15, mars 2016

Or, le manque d'investissement dans certaines structures est patent, comme en ont témoigné certains interlocuteurs de votre rapporteure. C'est ainsi que les représentants d'Accor ont estimé que de nombreux aéroports, tels que ceux d'Herakleion, de Mykonos ou de Santorin, n'étaient pas encore en adéquation avec une augmentation, même raisonnée, du nombre de touristes. Dans d'autres secteurs-clés, un manque criant se fait également sentir. Le taux de pénétration de réseaux à larges bandes rapides, pour l'accès au numérique, est inférieur globalement à 20 % de la population en Europe, mais même à 5 % dans le cas grec¹.

De la même manière, le secteur ferroviaire souffre d'un manque de renouvellement. Les représentants d'Alstom, qui ont développé une certaine expertise à raison de leur présence de long terme en Grèce, ont signalé d'importantes lacunes en matière d'électrification du réseau ou d'entretien du matériel roulant.

Les infrastructures sont pourtant un enjeu-clé pour la croissance du pays. Outre l'effet d'entraînement que ce secteur emporte, de très nombreuses PME sont susceptibles de bénéficier d'investissements dans ce domaine. Enfin, l'économie touristique peut difficilement se passer d'infrastructures de bonne qualité et renouvelées de manière constante.

2. Le secteur touristique

Le secteur touristique lui-même pâtit d'un manque certain d'investissement capacitaire et de renouvellement de l'offre. Les acteurs du secteur déplorent avant tout le mitage des hôtels, puisque, en Attique, 80 % des hôtels ont une capacité inférieure à quarante chambres. Cette faiblesse, en ce qui concerne les hôtels de classe mondiale, s'accompagne plus largement d'une absence de lieux destinés à des formes de tourisme particulières, tels que le tourisme d'affaires. Malgré la promesse de réutiliser le site olympique de Taekwondo, de 2004, il n'y a pour l'instant à Athènes aucun palais des Congrès.

Enfin, le secteur du tourisme est confronté au même type de concurrence que dans les autres grandes capitales européennes. En l'occurrence, les représentants des industries hôtelières interrogés ont déploré la concurrence jugée déloyale des activités des plateformes de type Airbnb, auxquelles les obligations de l'hôtellerie traditionnelle n'incomberaient pas, et qui n'est pas taxée à ce jour.

Au niveau administratif, la complexité des démarches et la faiblesse de la reprise jusqu'à présent, ainsi que l'instabilité introduite par les discussions répétées sur le plan de désendettement du pays, repoussent les investisseurs. De

¹ « L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker. », Institut Jacques Delors, mars 2016

plus, le retour sur investissement demeure relativement faible, en raison d'une part de la faible compétitivité des acteurs du secteur, et, d'autre part, de l'absence de saisonnalité du tourisme. Une proposition telle que le décalage des congés en fonction des régions, selon un système qui se rapprocherait de ce que l'on connaît en France, n'a pas été adoptée, du fait d'une forte opposition des enseignants.

II. AFIN DE BÉNÉFICIER PLEINEMENT DE CES OPPORTUNITÉS, LES PARTENAIRES GRECS ET EUROPÉENS DOIVENT MENER DES ACTIONS CONCERTÉES

A. LA SITUATION EST AUJOURD'HUI PROMETTEUSE DANS DES SECTEURS PRIORITAIRES

1. Le secteur touristique

Les auditions menées par votre rapporteure lors de son déplacement à Athènes ont révélé des tendances contradictoires.

En premier lieu, le tourisme représente un secteur hautement stratégique pour la Grèce, dont les capacités en la matière sont traditionnellement connues. Les représentants d'Accor ont ainsi confirmé le potentiel du pays en la matière. **Le tourisme représente 19 % du PIB**, et la stabilité de cette proportion prouve la résilience du secteur touristique malgré la mauvaise image que peuvent renvoyer les événements économiques ou sociaux qui agitent aujourd'hui le pays. Il est vrai que celle-ci est à relativiser au regard des incertitudes nées et liées à l'insécurité des personnes dans bon nombre de pays de la Méditerranée qui accueillent des touristes.

Par ailleurs, selon une étude du « World Travel & Tourism Council »¹, la contribution du tourisme à l'emploi en Grèce a été l'un des très rares secteurs en progression.

¹ « Travel & Tourism, Economic Impact 2015, Greece »

GREECE: DIRECT CONTRIBUTION OF TRAVEL & TOURISM TO EMPLOYMENT



The total contribution of Travel & Tourism to employment (including wider effects from investment, the supply chain and induced income impacts, see page 2) was 700,000 jobs in 2014 (19.4% of total employment). This is forecast to rise by 3.9% in 2015 to 727,000 jobs (19.7% of total employment).

By 2025, Travel & Tourism is forecast to support 951,000 jobs (22.2% of total employment), an increase of 2.7% pa over the period.

Outre le tourisme traditionnel, de nombreuses formes de tourisme alternatif peuvent se développer en Grèce. Il en va ainsi du tourisme d'affaires, notamment.

Toutefois, malgré l'attractivité que présente la Grèce, les représentants des entreprises hôtelières de l'Attique ont estimé que les résultats en ce début d'année 2016 étaient moindres que ceux espérés. Les derniers attentats européens ont joué un rôle dans ce phénomène, tout autant que les images transmises par la presse sur la crise migratoire, qui ont écorné l'image, notamment des îles concernées telles que Lesbos, ou encore le Nord de la Grèce, à la frontière de la Macédoine. De plus, lorsque l'on compare le pays avec d'autres États membres de l'Union européenne, il apparaît que malgré la bonne résistance du secteur touristique, l'insuffisante compétitivité des équipements et des structures d'accueil, handicape à l'heure actuelle, les perspectives de croissance dans ce domaine. Ainsi, **la contribution directe du tourisme au PIB en Grèce (7 %) est inférieure à celle de la Tunisie (7,4 %)**¹.

Enfin, plus récemment, la victoire des partisans de la sortie de l'Union européenne dans le référendum britannique, et la chute subséquente de la valeur de la livre, anticipée par le secteur hôtelier grec, pourrait diminuer le nombre de touristes britanniques.

Le constat global de votre rapporteure est toutefois positif. La part du tourisme dans la richesse grecque devrait demeurer stable, voire en légère progression. Les perspectives à long terme de ce secteur demeurent intéressantes.

¹ « Travel & Tourism, Economic Impact 2015, Greece »

2. Les infrastructures

Là-encore, outre la tradition de grands projets français en Grèce, tels que le métro d'Athènes, la vétusté de certaines infrastructures, laisse penser qu'il existe une certaine marge de productivité. Ainsi, si 50 % du matériel roulant dans le secteur ferroviaire n'est pas utilisé, la modernisation de ces équipements peut être assurée par des acteurs français, tels qu'Alstom. Comme l'ont confirmé leurs représentants, l'intérêt de cette entreprise pour la privatisation des industries connexes au ferroviaire vient de ce qu'il existe, outre une véritable expertise locale, la possibilité de développer une offre qui améliore le réseau grec existant. Cela entre parfaitement dans la stratégie de redéploiement actuel d'Alstom. **Votre rapporteure estime que les pouvoirs publics français doivent accompagner les entreprises françaises sur place afin de renforcer les liens entre les deux pays, mais aussi contribuer au redressement de l'économie grecque, particulièrement nécessaire au moment où la renégociation périodique de la dette plonge le pays dans l'incertitude.**

B. LES MODALITÉS POUR FAVORISER LES PROJETS D'INVESTISSEMENT

1. Les actions européennes en faveur de l'investissement

Issu des priorités de la nouvelle Commission, le « Plan Juncker » allie trois axes visant à diriger les financements vers les investissements, à s'assurer que ceux-ci nourrissent l'économie réelle, et que l'environnement d'ensemble de l'Union soit propice aux investissements. Les secteurs prioritaires sont notamment le développement des infrastructures et des équipements de transport, ainsi que le développement des technologies de l'information et de la communication (TIC). Enfin, les fonds, destinés avant tout aux PME, fonctionnent d'autant mieux dans un contexte de crédit dégradé, que le plan Juncker a pour vocation de financer, selon un principe d'additionnalité, des projets trop risqués pour les investisseurs privés¹.

Le dispositif semble donc parfaitement calibré pour la situation grecque actuelle. Votre rapporteure constate toutefois qu'il n'y avait, jusque récemment, aucun projet grec retenu dans le cadre de ce plan. Cela peut s'expliquer par des faiblesses propres au FEIS (Fonds européen pour les investissements stratégiques), doté de vingt et un milliards d'euros. En effet, ce fonds, qui est destiné à permettre un effet de levier, via des investissements privés additionnels, pourrait se concentrer dans les États membres où les investisseurs privés sont déjà en position

¹Rapport d'information de MM. Razzy Hammadi et Arnaud Richard sur la mise en œuvre du Plan Juncker, 3 mai 2016

d'intervenir dans les projets sélectionnés. De la même manière, si les banques nationales de développement s'impliquent fortement dans la mise en œuvre du Plan, les pays dotés d'institutions telles que la KfW allemande ou la Caisse des dépôts et consignations française, seront avantagés. Enfin, la clause dite « d'investissement », dans le pacte de stabilité et de croissance, qui permet à un État membre cofinçant un projet EFSI de s'écarter temporairement de son objectif budgétaire à moyen terme (OMT), ne peut être utilisée que par les États membres dont la croissance du PIB est négative ou demeure inférieure à son potentiel (entraînant un écart de production négatif supérieur à 1,5 % du PIB)¹. Dès lors, les États du Sud de l'Europe, et notamment la Grèce, ne peuvent en bénéficier.

Cependant, ainsi que l'a indiqué récemment M. Jyrki Katainen, Vice-Président de la Commission, chargé de l'investissement et de l'emploi, un premier projet grec est financé par le FEIS. Ce mouvement s'est d'ailleurs accéléré récemment puisque le 31 mars 2016, M. George Stathakis, ministre grec à l'Économie, a présenté une liste de quarante-deux projets qui pourraient être financés par le FEIS, pour un total de 5,6 milliards d'euros.

Votre rapporteure estime donc qu'il convient d'encourager la prise en main progressive des fonds européens par les entreprises grecques, notamment les PME dans les domaines jugés stratégiques. Pour ce faire, il conviendrait que l'environnement juridique sur place soit plus propice aux investissements.

2. Le cadre juridique grec

L'encadrement actuel des investissements souffre du manque de stratégie globale, et de ciblage des priorités d'investissement structurel. Le cadre national stratégique de référence (ESPA), qui permet de déterminer la répartition des investissements publics, ne cible encore que trop peu les projets de long terme. **Alors qu'en 2008, 85 % des investissements étaient destinés à des sociétés de services, ce taux a atteint 89 % en 2013. Aucune priorité n'est donc accordée au secteur des infrastructures.** Une certaine inflexion se fait sentir en la matière, en témoigne l'intégration du port de Nauplie dans ces projets d'investissement. Mais elle reste encore trop faible.

Il demeure par ailleurs des obstacles juridiques à la bonne tenue de l'investissement étranger dans le pays. L'audition de Mme Nowak, fondatrice de l'ADIE (Association pour le Droit à l'Initiative Economique), a été révélatrice en la matière. Cette association française pour le micro-crédit a contribué à la création de l'AFI (Action Finance Initiative), son équivalent grec. Cette structure rencontre toutefois de nombreuses difficultés sur le marché du crédit grec,

¹ « L'investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker. », Institut Jacques Delors, mars 2016

particulièrement dégradé. Si une seule banque a accepté, jusqu'à présent, de soutenir le projet, c'est à condition que la garantie apportée par l'association soit à hauteur de 120 % du prêt accordé. Or, malgré un déficit important, le projet, qui s'appuie sur une tradition grecque bien ancrée de travail indépendant, est pour l'instant une réussite. En mai 2016, aucun défaut sur les prêts engagés n'a été enregistré. Si ceux-ci demeurent modestes, de l'ordre de 8 000 euros en moyenne, pour une durée de remboursement de 48 mois, ils ont permis de soutenir 45 microentreprises et de contribuer à la création de 97 emplois directs. La BEI et la Commission européenne sont, selon Mme Nowak, particulièrement intéressées par ce genre d'initiatives, qui permet, le plus souvent à des chômeurs, de créer leurs propres emplois. De plus, les projets concernent des secteurs aussi divers que les services, l'e-commerce ou encore l'agriculture.

Il n'en demeure pas moins que la législation grecque reste défavorable à ce type d'initiatives. L'accès aux fonds de cohésion est très difficile pour l'AFI, malgré son action sur le terrain qui contribue directement au maintien de la cohésion sociale et territoriale d'un État membre. La réglementation relative aux activités bancaires empêche ainsi les institutions non-bancaires d'effectuer les actions de micro-crédit qui ne sont pas entreprises par les banques. Il est donc quasiment impossible aux associations avec un faible capital de s'insérer dans le marché du crédit.

Certains progrès en faveur de l'investissement sur place sont toutefois à noter. Ainsi, **la loi de développement**, adoptée le 16 juin 2016, vise à accélérer le financement des projets grec, en particulier les investissements dans le tissu industriel, par différents instruments :

- un régime fiscal stable pendant douze ans pour les investissements de plus de vingt millions d'euros ;
- des allègements fiscaux d'un plafond annuel de 20 % de la valeur des dépenses éligibles du projet d'investissement sur quinze ans (réduction de l'impôt sur les sociétés, réserves non imposables) ;
- une possibilité d'inscrire des projets d'investissements sans obligation de participation propre de l'investisseur ;
- une subvention publique entre 10 % et 45 % selon la taille de l'entreprise et la localisation de l'investissement ;
- des aides avec un plafond de cinq millions d'euros par investissement, dix millions d'euros par entreprise et vingt millions d'euros par groupement d'entreprises.

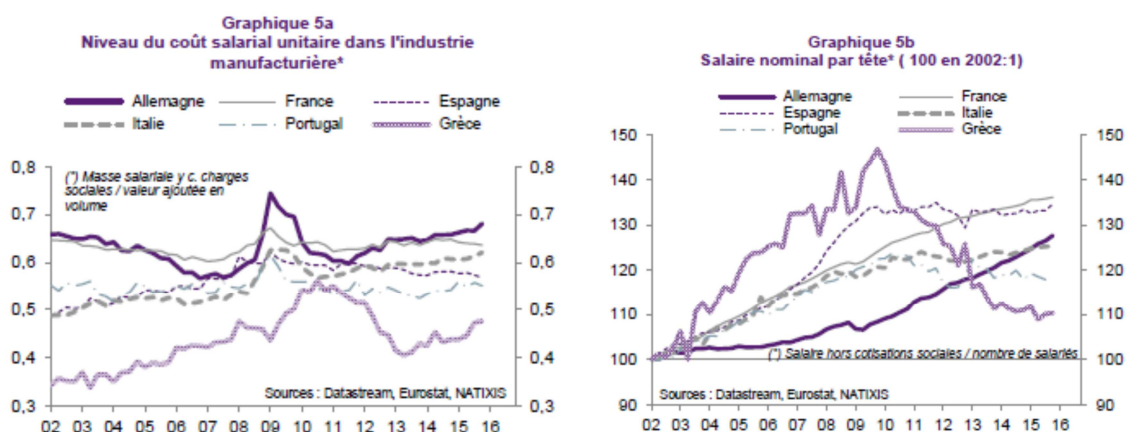
Si la majorité des incitations relève des dépenses fiscales, dans le contexte d'une augmentation forte et récente des impôts sur les sociétés, il existe également des instruments de simplification administrative, à destination des entrepreneurs étrangers. Ainsi, ceux-ci pourront bénéficier d'une licence par procédure

accélérée, qui ne concernait auparavant que les secteurs du tourisme et de l'énergie, et qui s'appliquera désormais également aux secteurs de l'agroalimentaire et des TIC. Cette loi s'inscrit donc directement, par ses nombreuses incitations à l'investissement, en faveur des efforts motivés par les fonds européens en la matière.

Il n'en demeure pas moins que la loi demeure très modeste par rapport à l'ampleur des besoins identifiés. Ainsi, le montant total des aides budgétaires allouées pour la période 2016-2020 est de 480 millions d'euros, soit une dépense annuelle moyenne de 96 millions d'euros, à laquelle s'ajoutent 161 millions non attribués des deux lois de développement précédentes. À cela s'ajoute néanmoins l'augmentation de 250 millions d'euros du programme des investissements publics, annoncée par le Premier ministre grec dans sa communication « Grèce 2021-croissance juste-relance de la production », du 17 juin 2016.

*
* *

En conclusion, **vo**tre rapporteure estime que les pouvoirs publics grecs auraient avantage à engager une politique résolument tournée vers l'investissement dans des secteurs clés, déjà soutenus par des fonds européens ou des structures bilatérales. La compétitivité-coût de la Grèce a été entièrement restaurée, et le niveau du coût salarial unitaire dans l'industrie manufacturière, tout comme le salaire nominal par tête, est désormais largement inférieur, non seulement à l'Allemagne et à la France, mais aussi au Portugal et à l'Espagne. Les graphiques ci-dessous l'attestent.



Source : Natixis, *Flash économique* 373, « Peut-on devenir optimiste au sujet des perspectives économiques pour la Grèce ? », 7 avril 2016

Il apparaît donc intéressant à **votre rapporteure de créer une commission mixte qui pourrait sélectionner les projets industriels, touristiques ou de grands équipements d'avenir appelés à être accompagnés et aidés**, afin d'encourager à l'investissement tout en dirigeant ce dernier vers les projets les plus porteurs. Les lacunes qui demeurent n'ont plus lieu d'être, dès lors que la Grèce présente l'avantage d'être membre de la zone euro et du marché unique, tout en présentant des avantages comparatifs importants par rapport à ses partenaires.

Il revient enfin aux pouvoirs publics français, grecs et européens de donner la plus grande visibilité possible aux entreprises françaises investissant notamment dans les infrastructures et le tissu industriel grec, afin de consolider les partenariats existants et d'en créer de nouveaux qui puissent être durables.

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le 6 juillet 2016, sous la présidence de M^{me} Danielle Auroi, Présidente, pour examiner la présente communication.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

« **Mme Marietta Karamanli, rapporteure.** Ce 1^{er} juillet, le Parlement grec, juste avant la visite de M. Tsipras à Pékin, a validé la cession de 67 % de la société du Port du Pirée, au géant chinois du transport maritime, China Ocean Shipping Company, ou Cosco. La concession d'exploitation doit durer jusqu'en 2052 et devrait rapporter 368,5 millions d'euros à l'État grec, par le biais de l'Agence grecque de privatisations. Si cette convention a été controversée, cet investissement vise à faire du Pirée le plus grand centre de transit du sud-est de l'Europe, et donc à terme un pont commercial entre l'Europe et l'Asie.

Je prends cet exemple, à double dessein. Cette privatisation, qui intervient après une première cession, à la même entreprise, des terminaux du port, symbolise le revirement de la politique du gouvernement grec par rapport aux investissements étrangers. Le terrain est désormais bien plus favorable, d'autant plus que ces investissements vont dans le sens d'une croissance retrouvée.

Mais cette privatisation est aussi la preuve de ce que peut entraîner l'indécision européenne en la matière. Si les États membres de la zone euro n'investissent pas en Grèce, alors même que la création d'une Agence des privatisations a été exigée par les créanciers, d'autres pays le feront, et parfois au détriment de l'intérêt des travailleurs.

La Grèce est aujourd'hui à un point de basculement. L'accord global sur la dette grecque, signé le 25 mai 2016 entre le FMI, les créanciers et le gouvernement grec a permis la reprise du troisième plan d'aide et donc d'éviter de répéter les âpres et parfois douloureuses négociations de l'été 2015. La rapidité des négociations et la bonne entente entre les parties sont pour votre rapporteure la preuve que la Grèce s'éloigne progressivement de sa position de maillon faible de la zone euro et de l'Europe. Mais le regard des autres États membres de la zone euro, à commencer par celui de la France, ainsi que des institutions européennes, n'a pas encore suffisamment évolué.

Les raisons en sont multiples.

C'est à ce titre que votre rapporteure a souhaité faire une communication sur les investissements en Grèce. En premier lieu, c'est une nécessité vitale. La solidarité qui s'est exercée au sein de la zone euro, malgré des accusations répétées d'égoïsme national, avec des plans d'aide successifs à hauteur de 110 milliards, 109 milliards, puis 86 milliards, peut encore s'avérer vaine. Les réformes structurelles adoptées par le Parlement grec doivent désormais s'accompagner d'un encouragement proactif à l'investissement. Les institutions européennes, quant à elles, dans la lignée de ce qui a été mis en place avec les fonds de cohésion, puis le Plan d'Investissement pour l'Europe, dit « plan Juncker », doivent accélérer la sélection de projets dans des secteurs stratégiques du pays. Les États membres, enfin, doivent soutenir la transition économique grecque, par le biais de conventions bilatérales ou d'accompagnement des acteurs privés. Il en va de la solidarité entre les membres de l'Union économique et monétaire, à l'heure où, si elle n'est plus remise fondamentalement en cause, les défis qu'elle doit affronter demeurent considérables.

Il est donc temps de changer de paradigme, et à la nécessité de diminuer les déficits et de respecter un budget contraint doit succéder une réelle perspective de retour de la croissance et de l'investissement. Cet impératif procède également de la logique économique la plus classique. Les différents interlocuteurs que j'ai eu l'occasion de rencontrer lors d'une très brève mission à Athènes les 1^{er} et 2 juin 2016, et notamment les représentants de grandes industries de réseau ou de tourisme, ont confirmé l'intérêt qu'ils avaient pour ce pays. Certaines entreprises françaises ont une présence historique sur place, et disposent donc d'une expérience forte, couplée avec une expertise locale développée de longue date. S'ils présentent chacun des défis particuliers, les secteurs du tourisme et des infrastructures, auxquels cette communication s'est intéressée avant tout, présentent des opportunités d'investissement très intéressantes.

Les infrastructures grecques ont souffert des programmes de contrainte budgétaire qu'ont subis les monopoles publics. Il a ainsi été confirmé à votre rapporteure que près de 50 % du matériel roulant ferroviaire n'était pas utilisé. Certains aéroports, notamment dans les îles, présentent un degré de vétusté important. Les systèmes de signalisation pourraient eux aussi être modernisés, tandis que des grands projets tels que l'autoroute qui relie Patras à Corinthe restent

encore à achever. Or, certaines entreprises françaises, à l'image de ce qu'a fait Alstom pour le métro de l'agglomération athénienne, ont une expérience à faire valoir, et elles ont d'autant plus à gagner que ces anciens monopoles publics présentent de grandes marges de productivité.

De la même manière, dans le secteur touristique, les acteurs français et grecs de ce secteur ont convenu qu'il existait aussi de fortes marges de progression. Si la tradition de la Grèce en la matière est proverbiale, et que le pays dans son ensemble est susceptible d'accueillir toute forme de tourisme, il n'en demeure pas moins que les compagnies hôtelières souffrent de différents problèmes. Outre la concurrence des nouvelles plateformes d'hébergement, telle qu'on la rencontre dans la plupart des capitales européennes, les acteurs du tourisme se plaignent du trop grand mitage du tissu hôtelier, ou encore de l'absence d'un grand centre des Congrès, qui permettrait de favoriser le tourisme d'affaires. Au niveau administratif, la complexité des démarches et la faiblesse de la reprise jusqu'à présent, ainsi que l'instabilité introduite par les discussions répétées sur le plan de désendettement du pays, repoussent les investisseurs. De plus, le retour sur investissement demeure relativement faible, en raison d'une part de la faible compétitivité des acteurs du secteur, et, d'autre part, d'une trop grande variabilité temporelle du tourisme.

Dans bien d'autres secteurs essentiels, tels que les énergies durables ou les technologies de l'information et de la communication, la Grèce fait face à un déficit d'investissement, fruit de ce qui deviendra bientôt une décennie d'austérité.

Il existe des signes encourageants. Les instruments destinés à favoriser l'investissement en Grèce existent déjà. Outre les fonds de cohésion, le Plan Juncker pourrait commencer à porter ses fruits en Grèce. Par ailleurs, les initiatives bilatérales franco-grecques, lancées à l'occasion de la visite en Grèce du Président de la République, puis du Premier ministre, participent de l'accélération bienvenue du financement des projets. Mais nous sommes encore au milieu du gué. Comme l'a exprimé à votre rapporteure l'une des personnes auditionnées, la situation économique grecque actuelle est telle que « presque rien ne bouge ». Pour enclencher un mouvement positif en faveur de la croissance et des emplois, il convient d'allier des efforts grecs, européens et français.

Là-encore, la nouvelle loi pour le développement, adoptée le 16 juin dernier par le Parlement grec, vise à accélérer le financement des projets grecs, en particulier les investissements dans le tissu industriel, par différents instruments, tels que des allègements fiscaux, la garantie d'une certaine forme de stabilité pour les investisseurs à long terme, ou encore des subventions publiques variant en fonction de la taille de l'entreprise et la localisation de l'investissement. Mais cette loi intervient après deux précédentes lois pour le développement, dont la portée a du mal à être appréciée, et ne résout pas tous les problèmes.

Comme l'a fait remarquer à votre rapporteure lors de son audition Maria Nowak, la fondatrice de l'ADIE, l'Association pour le Droit à l'Initiative

Économique, les structures de micro-crédit sur place rencontrent de grandes difficultés pour soutenir le tissu pourtant vital des petites et moyennes entreprises. Alors que cette association et son équivalent grec, l'AFI, permettent à des chômeurs de créer leurs propres emplois, que la BEI et la Commission européenne manifestent de plus en plus leur intérêt pour ces formes de micro-investissement, l'AFI se heurte encore à la législation bancaire grecque qui ne lui permet pas de financer dans de bonnes conditions les projets qu'elle sélectionne.

En conclusion des observations que détaille le projet de communication établi, votre rapporteure souhaite formuler trois pistes de réflexion visant à accompagner les acteurs et notamment les entreprises françaises appelées à contribuer au renouveau de l'économie grecque, et encourager les investisseurs publics français et européens à accompagner ce mouvement.

D'une part, les pouvoirs publics grecs auraient avantage à engager une politique résolument tournée vers l'investissement dans des secteurs clés, déjà soutenus par des fonds européens ou des structures bilatérales et de la sorte à prioriser.

D'autre part pourrait être créée une commission mixte franco-hellénique qui pourrait sélectionner les projets industriels, touristiques ou de grands équipements d'avenir appelés à être accompagnés ou aidés.

Enfin, il convient de solliciter les acteurs publics grecs et français pour qu'ils donnent plus de visibilité aux entreprises françaises sur les secteurs stratégiques d'avenir en Grèce.

Je vous remercie pour votre attention.

M. Arnaud Richard. Notre collègue propose une commission mixte franco-hellénique pour l'investissement. Comment pourrait-on la mettre en œuvre ? Est-ce avec le soutien des opérateurs français connus et puissants, qui aident à la mise en œuvre du Plan Juncker ?

M. Joaquim Pueyo. Si l'Union européenne a décidé d'appuyer les PME avec un fonds de 150 millions d'euros, pouvez-vous nous en dire plus sur la manière dont le fonds va être utilisé ? Ce sont des points forts de la Grèce, outre une population compétitive et la situation géographique du pays. Les infrastructures se sont grandement améliorées depuis que la Grèce est rentrée dans l'Union européenne.

Il y a aussi des points faibles, tels que les emprunts privés ou encore la corruption. Ces points-là ont-ils été bien pris en compte par les pouvoirs publics européens et le gouvernement grec ?

M. Pierre Lequiller. L'un des problèmes de la Grèce, que l'on a vu lors d'une mission sur place, c'est aussi le pouvoir de l'Église. Je trouve que, pour un

gouvernement qui se dit progressiste, il aurait été bon que des progrès soient faits dans ce domaine.

La présidente Danielle Auroi. Parce que sous l'action de l'Union européenne et le FMI, il y a eu la vente de pans entiers de secteurs à des sociétés non-européennes, chinoises. Est-ce que cette proposition de commission mixte pourrait favoriser un travail plus européen ?

Mme Marietta Karamanli, rapporteure. Certaines questions peuvent avoir des réponses précises, et d'autres relèvent de facteurs culturels et de la mentalité grecque. Je pense notamment aux relations entre l'État et l'Église. Il y a des progrès, mais l'investissement ne viendra pas de là.

Sur la question de la commission, c'est une suggestion qui peut s'appuyer sur le Partenariat Stratégique pour l'Avenir signé en 2015 entre les deux pays et qui décline un certain nombre de mesures, telles que la mobilisation des administrations et la définition des priorités du côté grec, de manière proactive et non imposée ou encore l'accompagnement des investissements des petites et moyennes entreprises. Nous avons été sollicités sur cette question par l'ADIE. Sur des secteurs comme les infrastructures, le développement durable ou le tourisme, cette commission pourrait être utile.

Cette commission franco-hellénique pourrait intégrer des administrations, des partenaires privés. Mais il faut aussi permettre l'évolution de la structure grecque. Par exemple, l'équivalent de la Caisse des Dépôts et des Consignations n'existe pas en Grèce. Cela ne peut venir que de la volonté du pays de faire évoluer les structures. Il y a des pistes dans le rapport de M. Stournaras, gouverneur de la Banque centrale grecque.

Concernant les infrastructures, la Grèce a fait d'énormes pas dans le sens de la modernisation, depuis son intégration dans l'Union européenne. Le pays ne serait pas ce qu'il est aujourd'hui sans les investissements européens, dans les grands équipements, dans les aéroports dans les îles.

Il reste toutefois encore des choses à faire. Je vais prendre quelques exemples. Le chemin de fer est un véritable enjeu tant en matière de développement durable que de mobilité, pour la Grèce et pour l'Europe. Il y a encore du potentiel. Quand Alstom me dit que 50 % du matériel roulant n'est pas en mesure de circuler, c'est la preuve des opportunités. Il y a encore des choses à faire sur les infrastructures.

Si le plan Juncker est là, il manque les infrastructures administratives pour l'accueillir. Sur les 150 millions d'euros qui ont été évoqués, il y avait des initiatives de l'ADIE et de l'AFI pour accompagner des jeunes. C'est très difficile, car cela ressort également de la loi bancaire. La volonté de l'État est de conduire lui-même le dispositif, sans les associations.

On sent à la fois une volonté, mais les outils manquent pour fluidifier les positions, qui exigent une réforme de l'administration grecque.

La présidente, Danielle Auroi. Je vous remercie pour cette communication. Nous devrions faire parvenir ce rapport aux secrétaires d'État Harlem Désir et Matthias Fekl. »

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

À Athènes :

- M. Cyril Manguso, CCEF et Directeur général du Sofitel Athènes et M. Stavrou, Directeur commercial
- M. Ioannis Retsos, Vice-président de l'Association des entreprises touristiques grecques et M. Alexandre Vassilikos, Président de l'Union des entreprises hôtelières de l'Attique
- M. Gerassimos Zacharatos, Secrétaire général adjoint au tourisme
- Mme Bianca Glavani, membre du Conseil d'administration d'Action Aid Grèce (Action Finance Initiative)

À Paris :

- Mme Maria Nowak, fondatrice de l'ADIE, l'Association pour le Droit à l'Initiative Economique
- M. Delleur, Senior Vice-Président Affaires Publiques, Alstom
- M. Eric Ghebali, Direction du Développement International, Suez