

//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//

##Mercredi 24 février 2010##- Présidence de M. Hubert Haenel -

@@Élargissement@@

&&Candidature de l'Islande à l'Union européenne

Audition de M. Thorir Ibsen, ambassadeur d'Islande en France&&

M. Jean Bizet. – Monsieur l'Ambassadeur, je vous remercie d'avoir répondu à l'invitation de la commission des affaires européennes et je vous prie d'excuser le président Hubert Haenel. Il est actuellement auditionné par la commission des lois dans la perspective de sa nomination au Conseil constitutionnel par le président du Sénat.

Comme vous le savez, la commission des affaires européennes a chargé deux de ses membres, Colette Mélot et Charles Gautier, de suivre la demande d'adhésion islandaise à l'Union européenne. Nos deux collègues devraient d'ailleurs se rendre à Reykjavik du 13 au 16 avril prochain. Votre audition doit permettre à la commission de mieux appréhender les enjeux de cette candidature qui survient notamment dans un contexte économique et politique très troublé.

La candidature islandaise est souvent présentée comme une candidature facile. D'une part, en raison de la faible population de ce pays, les grands équilibres au sein du Conseil et du Parlement européen ne seraient pas modifiés. D'autre part, l'Islande étant déjà très liée à l'Union européenne –elle est membre de l'Espace économique européen ainsi que de l'espace Schengen – une part importante de l'acquis communautaire a déjà été reprise.

Si cette candidature est sans doute plus facile que d'autres, elle n'en est pas moins importante. Incontestablement, la culture islandaise rattache ce pays à

l'Europe. Son adhésion renforcerait l'unité de la famille européenne et serait certainement regardée avec attention par la Norvège, l'autre pays scandinave non membre de l'Union. Enfin, la position européenne dans l'arctique serait certainement renforcée. Toutefois, il ne faut pas croire que le résultat est acquis. Plusieurs dossiers épineux existent. L'intégration de l'Islande dans la politique commune de la pêche est sans doute le principal écueil. Dans ce domaine, une adhésion de l'Islande aurait un impact global, puisque les prises islandaises représentent environ un cinquième des prises européennes. Monsieur l'Ambassadeur, nous avons souhaité vous entendre pour que vous nous décriviez l'état des relations entre votre pays et l'Union, et, de manière générale, la perception du peuple islandais à l'égard de l'Union européenne.

M. Thorir Ibsen. – Dans ma présentation, je récapitulerai les étapes de la longue participation de l'Islande à l'intégration européenne. Je montrerai comment cet engagement a rapproché l'Islande de l'Union européenne, à tel point que sa candidature à l'adhésion semble en découler tout naturellement. Ensuite, j'essaierai de répondre aux nombreuses questions posées par les implications de la crise financière en Islande par rapport à sa demande d'adhésion.

La demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne constitue un événement historique pour le pays. Pourtant l'Islande est depuis longtemps un partenaire actif du processus d'intégration européenne. Membre fondateur de l'OTAN en 1949, l'Islande est également membre du Conseil de l'Europe, de l'Association européenne du libre-échange (AELE) et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). En 1994, l'Islande a rejoint le marché unique en signant l'accord de l'Espace économique européen (EEE) et a ensuite signé et mis en application la Convention de Schengen en 1996. De plus, l'Islande

réunit tous les critères de Copenhague, et entretient de très bonnes relations avec tous les pays membres.

La demande d'adhésion de l'Islande est donc l'aboutissement logique de sa longue association avec l'Union européenne. Ceci dit, on nous demande souvent si l'Islande souhaite rejoindre l'Union européenne pour résoudre rapidement les problèmes provoqués par la crise financière. Pour le dire sans détours, la crise financière a été le catalyseur de la demande d'adhésion. Mais ce n'est pas une première : d'autres pays, comme par exemple nos amis nordiques en Finlande et en Suède avaient fait leur demande d'adhésion à une époque où ils avaient des difficultés économiques. Toutefois, ce n'est pas la seule raison qui motive la décision islandaise. Le contexte est la fois plus large et plus profond. Les Islandais se sentent européens et le soutien à une demande de candidature a augmenté constamment ces dernières années. De plus, une grande majorité de syndicats, organisations patronales et organisations non-gouvernementales sont favorables à une demande d'adhésion islandaise.

Intégrer l'Union européenne, c'est faire un grand pas pour un petit pays. Avant qu'une étape politique aussi importante soit franchie, tout citoyen doit forcément évaluer les intérêts de sa nation. Dans le cas de l'Islande, la population craint surtout pour son secteur de la pêche et veut être sûre que ce secteur stratégique continuera à profiter au pays. Il reste que, sur dix-huit sondages menés ces dernières années, quinze étaient en faveur d'une adhésion et seulement deux y étaient opposés. Ces deux derniers sondages reflètent surtout la colère et l'émoi de la population islandaise suscités par l'affaire ICESAVE avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

La crise financière n'est donc pas la seule raison derrière la candidature islandaise – mais elle a probablement donné un coup de pouce dans ce sens. Il y a trois motifs fondamentaux justifiant la candidature. Premièrement, la patrie de l'Islande, c'est l'Europe. Nous avons un même héritage et une même histoire. Nous partageons les mêmes valeurs démocratiques, nous croyons à l'État de droit et défendons les droits de l'homme. L'Islande est un membre à part entière de la famille européenne. Deuxièmement, le contexte stratégique dans l'Atlantique nord a rapidement évolué. L'adhésion de l'Islande élargirait sa coopération avec l'Europe dans le domaine de la sécurité et contribuerait à défendre les intérêts mutuels de l'Europe dans le Grand Nord, qui comprennent en plus de la défense militaire, la sécurité environnementale, la sécurité maritime, la lutte contre les pandémies et le crime organisé. Troisièmement, l'Islande souhaite trouver une stabilité économique durable au sein de l'Union européenne. Nous avons besoin d'une meilleure alternative à l'instabilité inhérente de la monnaie islandaise. Pour relancer l'économie islandaise, la demande de candidature, suivie de l'adhésion, et plus tard de l'adoption de l'euro, sont essentielles.

Un soupçon plane néanmoins : la coopération entre l'Islande et l'Union ne bénéficierait qu'à la première. Cette théorie sous-entend que l'Islande aurait profité du marché unique sans avoir contribué à la construction proprement dite de l'Union, et que c'est au moment où elle rencontre des problèmes financiers qu'elle veut adhérer. Ce n'est ni vrai ni juste. On pourrait même avancer que l'Islande, en devenant membre de l'EEE, a pris tous les risques liés au marché unique sans avoir pu profiter de la solidarité européenne qui accompagne l'adhésion.

Mais le plus important, c'est que l'Islande a contribué à l'intégration européenne et à l'Union européenne, d'une manière considérable pour une nation de

320 000 habitants. D'abord, l'Islande applique la législation du marché intérieur de l'Union et participe ainsi à l'expansion du marché unique. Ensuite, l'Islande met activement en vigueur les accords de Schengen. Elle gère un poste-frontière important qui contrôle une large proportion des passagers entrant dans la zone Schengen en provenance de l'Amérique du nord. Troisièmement, l'Islande apporte sa part au mécanisme financier de l'EEE (fonds parallèle au fonds de cohésion de l'Union) et nous sommes heureux de constater qu'il a profité à plusieurs États membres. Quatrièmement, l'Islande a participé à la Politique européenne de sécurité et de défense commune (PESD), en prenant part aux opérations de gestion de crise dans les Balkans. Enfin, l'Islande a toujours soutenu la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), à Bruxelles comme auprès des organisations internationales telles que l'ONU, le Conseil de l'Europe ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Je reviens sur notre demande d'entrer dans l'Union européenne. La présidence espagnole a mis à l'ordre du jour l'ouverture des pourparlers avec l'Islande. La Commission a donné aujourd'hui un avis pour l'ouverture des négociations d'adhésion. Le Conseil devrait se prononcer en mars prochain. Après une récente rencontre de la Première ministre Mme Sigurðardóttir avec le président de la Commission européenne, nous sommes certains que les chefs d'États de l'Union européenne seront en mesure d'ouvrir les négociations d'adhésion avec l'Islande en mars.

Mais qu'en retirera l'Union européenne ? Pourquoi l'Union européenne devrait-elle inviter l'Islande à adhérer ? Pour qu'une collaboration soit réussie, elle doit être fondée sur des bénéfices réciproques. L'Islande sait quels avantages elle pourrait retirer de son adhésion, mais elle souhaite aussi apporter une contribution

significative à l'Europe en tant que pays membre, notamment dans des domaines d'intérêts communs. Premièrement, l'Islande peut offrir une solide expérience dans la maîtrise des énergies renouvelables. Actuellement, 80 % de l'énergie que nous consommons provient de nos ressources renouvelables géothermiques et hydrauliques. Seul le secteur des transports dépend encore d'énergies fossiles importées. Deuxièmement, pays de pêcheurs par excellence, l'Islande a fait des progrès considérables dans le domaine de l'utilisation durable des ressources marines. L'Union européenne, qui est actuellement en train de mettre en place des réformes pour sa Politique commune de pêche (PCP), pourrait en tirer avantage. En fait, l'Islande a déjà détaché un expert national auprès de la Commission. Troisièmement, dans le contexte géostratégique, l'intégration de l'Islande compléterait la position de l'Union dans le Grand Nord. L'Islande est le seul pays situé entièrement dans la zone arctique : une région destinée à jouer un rôle de plus en plus important. D'une façon plus générale, l'Union européenne, si elle s'ouvrait à l'Islande, accueillerait une population jeune et dynamique avec une économie saine aux bases solides.

On me demande souvent si les retombées de la crise financière, et notamment l'affaire ICESAVE, sont de nature à bloquer le processus d'adhésion. La réponse est non. Les autorités compétentes de la présidence espagnole du Conseil, du Royaume-Uni et de la Commission européenne ont bien confirmé qu'il n'existait pas de lien entre la résolution de l'affaire ICESAVE et la candidature islandaise.

Deux questions peuvent néanmoins se poser : comment les autorités islandaises comptent-elles mieux réguler le marché et sanctionner les personnes qui auraient violé la loi ?

Premièrement, le Parlement a chargé une commission indépendante d'identifier les causes de la crise bancaire en Islande. Cette commission a convoqué plus de 140 personnes et a recueilli plus de 300 dépositions volontaires. Elle soumettra son rapport au Parlement dans les semaines à venir. Ses analyses seront publiées et serviront à établir les responsabilités. Elles serviront de base aux délibérations parlementaires sur les mesures légales et administratives à prendre pour éviter la répétition d'une telle crise systémique.

Deuxièmement, le Gouvernement a désigné un procureur spécial pour enquêter sur d'éventuelles collusions. Le procureur est aidé dans sa tâche par des spécialistes de renommée internationale, et travaille avec Europol à La Haye, avec le *Serious fraud office* (SFO) – l'organisme compétent pour lutter contre la corruption et les fraudes graves – au Royaume-Uni, et avec les instances luxembourgeoises.

Troisièmement, les comités de résolutions des banques, aidés par des experts de plusieurs pays, cherchent à localiser des fonds, notamment dans les paradis fiscaux.

Quatrièmement, l'Autorité des marchés financiers en Islande a déjà réglé des cas moins graves et elle est en train d'améliorer ses moyens de supervision et son fonctionnement interne. Déjà, début 2009, le nouveau gouvernement a renouvelé la direction des deux institutions de supervision : la Banque centrale et l'Autorité des marchés financiers.

Enfin, un projet de loi a été présenté au Parlement visant à modifier radicalement le système de régulation financière. Ce texte élaboré à partir de recommandations d'experts étrangers doit assurer à l'AMF islandaise et à la Banque centrale un accès rapide à une information exacte sur les nouvelles banques

islandaises et autres établissements financiers. Il leur donne par ailleurs des pouvoirs accrus. S'ajoutent à cela des clauses spécifiques pour s'attaquer au système des bonus de rémunérations et à celui des accords de licenciement pour accroître la responsabilité des membres des conseils d'administration.

A propos de l'affaire dite ICESAVE, l'Islande a conclu avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas, un accord d'emprunt pour couvrir l'indemnisation des déposants d'ICESAVE. Sans revenir sur l'historique de cette affaire, la situation présente est la suivante. Le Gouvernement et l'opinion publique admettent que l'Islande doit honorer ses obligations internationales. En même temps, il existe un mécontentement général à propos des termes de l'accord passé avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas, en particulier le taux d'intérêt de 5,55 % qui a donné lieu à des débats houleux au Parlement et dans l'opinion.

Le gouvernement islandais a cherché à renégocier les termes de l'accord. Cependant, les Islandais ont le sentiment que les gouvernements du Royaume-Uni et des Pays-Bas n'ont pas pris en compte les craintes de l'Islande que les termes de l'accord compromettent le programme de reprise économique élaboré par le Fonds monétaire international (FMI). Ensuite, pour beaucoup, le système de garantie des dépôts de l'Union européenne ne prévoyait pas un effondrement bancaire systémique, mais seulement des faillites individuelles de banques. Le fait que les contribuables islandais se voient obligés de payer pour le comportement irresponsable de quelques banquiers insouciantes alimente un sentiment général de frustration.

Dans ce contexte, environ 25 % de l'électorat a signé une pétition adressée au Président pour qu'il soumette la garantie de l'État pour les deux

emprunts à un référendum, ce qu'il a fait. Le référendum aura lieu le 6 mars. Les sondages indiquent que le non devrait l'emporter. Il est vrai que demander à une population de payer 40 000 euros par famille (soit 10 000 euros par habitant) n'est pas facile à faire passer pour un gouvernement, surtout au moment où celles-ci viennent de perdre une grande partie de leurs économies, de voir les salaires diminuer, de voir grimper le coût de la vie et bondir le taux de chômage.

Néanmoins, pour le rétablissement de l'économie et l'avenir de l'Islande, il est crucial de continuer sur la voie de la coopération internationale, du libre-échange et de l'ouverture. Il est donc impératif que le contentieux ICESAVE ne remette pas en cause notre coopération avec le FMI, ni le processus d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne.

La procédure d'adhésion à l'Union offre un cadre pour atteindre une certaine stabilité économique et une plateforme de dialogue entre les pays. Une participation active de l'Union européenne pour résoudre cette affaire très délicate témoignerait à nouveau du succès de sa politique d'élargissement.

Mme Colette Mélot. – Il semblerait que des négociations soient engagées entre les forces politiques islandaises pour trouver une issue à l'affaire ICESAVE et éviter la tenue du référendum le 6 mars. Compte tenu des délais désormais très courts, est-il encore envisageable que le référendum soit annulé ?

Par ailleurs, pouvez-vous nous indiquer quelles sont les lignes de fracture au sein de la société islandaise à propos de l'adhésion à l'Union européenne ?

M. Charles Gautier. – Dans le contexte de crise financière, le désir profond de l'Islande est-il d'adhérer à l'Union européenne ou d'intégrer à terme la zone euro ?

M. Denis Badré. – L'identité européenne de l'Islande est indiscutable. Vous avez très bien montré ce que votre pays pouvait apporter à l'Union. Toutefois, force est de reconnaître que la période actuelle n'est pas idéale, l'Union étant confrontée elle aussi à des problèmes financiers graves.

Ce constat me conduit à vous demander, à la suite de mon collègue Charles Gautier, si, dans l'hypothèse où il serait possible d'adopter la monnaie unique sans devenir membre de l'Union, vous opteriez pour cette solution.

Je m'interroge aussi sur les raisons pour lesquelles l'Islande n'a pas déposé sa candidature avant d'être frappée par la crise financière.

N'y a-t-il pas un risque de voir se reproduire le scénario de la Norvège qui, au terme du processus d'adhésion, a finalement dit non par référendum ?

Par ailleurs, je m'inquiète des répercussions éventuelles d'un examen trop rapide de la candidature islandaise qui aboutirait à intégrer ce pays dans l'Union avant d'autres candidats ayant pourtant déposé leur demande d'adhésion bien plus tôt. La Croatie pourrait légitimement s'en irriter.

Enfin, je souhaiterais connaître votre vision de la politique européenne de défense.

M. Roland Ries. – La crise financière mondiale a eu des effets variables selon les États. Le cas de l'Islande est l'un des plus dramatiques. Toutefois, vous

avez évoqué dans votre propos introductif des suspicions de fraude, voire de corruption. L'effondrement du système bancaire s'explique-t-il, selon vous, d'abord par sa fragilité systémique ou bien également par un ensemble d'irrégularités à la loi ?

M. Thorir Ibsen. – Le référendum du 6 mars n'est pas inévitable. Des discussions continuent avec le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, les Pays-Bas pour obtenir un nouvel accord sur les conditions du remboursement. Si un accord satisfaisant pour tous les partis islandais est atteint, la tenue du référendum pourra être annulée.

Au sein de la société islandaise, quelques lignes de partage peuvent être identifiées. Les jeunes générations et les urbains sont plus pro-européens que les ruraux et les autres générations.

Savoir si le peuple islandais préférerait adopter l'euro sans être membre de l'Union n'appelle pas de réponse simple. Une telle hypothèse pourrait certainement séduire les partis de droite qui ont jusqu'à présent privilégié une coopération à la carte, par exemple en intégrant l'espace Schengen ou l'EEE. Toutefois, une grande partie de la population a toujours été favorable à une adhésion à l'Union.

Les raisons pour lesquelles l'Islande n'a pas fait plus tôt acte de candidature à l'Union sont complexes également. Je relève néanmoins que, pour intégrer l'Union, il faut que l'opinion et le gouvernement y soient favorables concomitamment, ce qui n'a pas été souvent le cas.

J'ajoute que, très longtemps, l'insularité a isolé l'Islande. La mondialisation au cours des quinze dernières années l'a progressivement rapprochée du continent européen.

Naturellement, l'Islande ne souhaite pas que sa candidature irrite d'autres pays candidats. Nous ne demandons aucun traitement privilégié. Certes, sur le papier, notre candidature pourrait aller plus vite que d'autres, puisque notre législation intègre déjà vingt-deux des trente-cinq chapitres de l'acquis communautaire. Mais je suis certain qu'un équilibre pourra être trouvé par rapport à d'autres pays candidats, notamment la Croatie.

À propos de la politique européenne de défense, je rappelle que l'Islande est un des États fondateurs de l'OTAN. Nous soutenons le développement de la politique européenne de défense. Mais elle n'a pas vocation à se substituer à l'OTAN.

Enfin, pour répondre à votre question sur les causes de l'effondrement du système bancaire, nous avons sans doute commis plusieurs erreurs en privatisant trop rapidement les banques et en adoptant une législation trop laxiste. Mais j'observe que, jusqu'en 2008, l'OCDE montrait l'Islande en exemple et que nous travaillions pour une large part dans le cadre légal européen.

Mme Colette Mélot. – Vous n'avez pas évoqué la pêche ?

M. Thorir Ibsen. – La pêche est un problème moins grave que l'affaire ICESAVE. Des solutions techniques pourront être trouvées très certainement. Les principes de notre pêche sont ceux d'une pêche durable. Je n'imagine pas que l'Union européenne souhaite remettre en cause une politique qui préserve les

ressources halieutiques. Par ailleurs, aucun autre pays européen n'entretient le même lien culturel avec la pêche que l'Islande.

M. Jean Bizet. – Je retiens de cette audition que les jeunes générations sont pro-européennes et que l'adhésion de l'Islande serait mutuellement bénéfique.

Nous serons attentifs aux conclusions des commissions et des enquêtes en cours dans votre pays pour faire la lumière sur les causes de la crise financière.