

**//COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES//**

**##Mardi 4 mai 2010## - Présidence de M. Jean Bizet, président -**

**@@Élargissement@@**

**&&Adhésion de l'Islande à l'Union européenne**

*Communication de M. Charles Gautier&&*

**M. Jacques Gautier** – L'Islande a déposé sa candidature officielle auprès de l'Union le 17 juillet 2009. Le 27 juillet 2009, le Conseil a ouvert le processus d'examen de cette candidature en demandant à la Commission européenne de lui remettre un avis. C'est ce qu'elle a fait le 25 février 2010 en recommandant l'ouverture des négociations d'adhésion.

C'est à ce stade de la candidature qu'il m'a été confié ainsi qu'à notre collègue Colette Mélot la mission de suivre la candidature islandaise au nom de notre commission. En conséquence, j'ai effectué un déplacement en Islande du 13 au 16 avril pour saisir, à l'ombre du volcan, tous les aspects de cette candidature. Colette Mélot n'a malheureusement pas pu y participer pour des raisons personnelles. Je présenterai donc seul les enseignements de ce déplacement.

La candidature islandaise est souvent présentée comme une candidature facile. Le poids démographique du pays (315.000 habitants), son niveau de vie élevé ou encore sa situation géopolitique plaide en ce sens. L'impact sur le fonctionnement de l'Union serait très marginal par rapport à des adhésions plus récentes. Seule la politique commune de la pêche verrait ses grands équilibres modifiés, puisque les prises islandaises représentent quasiment un tiers de la production cumulée des vingt-sept États membres.

En outre, du fait de l'étroitesse ancienne des relations avec l'Union, une partie importante de l'acquis communautaire a déjà été reprise. L'Islande est membre de l'Espace économique européen et de l'espace Schengen. Dix chapitres sur 33 sont déjà satisfaits et une majorité des 23 autres l'est partiellement.

Toutefois, ce tableau favorable est trompeur. Techniquement, il est certain que la candidature islandaise est celle qui présente le moins de difficultés. En revanche, d'un point de vue politique au sens large, les obstacles et les freins sont nombreux.

En premier lieu, les forces politiques favorables à l'adhésion sont minoritaires. Seule l'Alliance sociale-démocrate au pouvoir s'affirme clairement et continuent en faveur de l'adhésion. L'autre parti de la coalition au pouvoir, le mouvement gauche-vert, y est opposé. Le ministre de la pêche, membre de ce mouvement et que j'ai rencontré, l'affirme très clairement. Quant aux autres formations politiques, elles y sont opposées ou sont très divisées. Le dépôt de la candidature islandaise a d'ailleurs été adopté à une courte majorité par le Parlement (33 voix pour, 28 contre, 3 abstentions). Un bémol néanmoins à ce tableau en demi-teinte. Les responsables politiques que j'ai rencontrés reconnaissent la légitimité du vote du Parlement et sont prêts à jouer le jeu des négociations d'adhésion, sachant qu'au bout du processus un référendum interviendra.

En deuxième lieu, le contexte économique ne favorise plus aujourd'hui la popularité de la candidature. L'Islande traverse en effet une période très troublée et incertaine depuis bientôt deux ans. La crise financière d'octobre 2008 a entraîné un effondrement systémique de l'ensemble des banques et des sociétés d'investissement islandaises. Je n'insisterai pas plus, la situation économique et monétaire ayant été

déjà largement commentée dans la presse et par l'ambassadeur d'Islande en France lors de son audition par notre commission.

La sortie de crise est encore éloignée du fait, d'une part, de son intensité et, d'autre part, des conséquences de l'affaire « Icesave ». Le retard persistant pour parvenir à un accord sur les modalités du remboursement par Reykjavik de l'indemnisation des clients britanniques et néerlandais de la banque islandaise Icesave a eu pour effet indirect de retarder le versement des prêts du FMI et des pays nordiques. Or ses prêts sont indispensables pour stabiliser le système financier islandais et poser les bases d'un redressement économique. Cette affaire est préjudiciable à la candidature islandaise, même si en théorie ces deux dossiers ne sont pas liés. La Commission européenne estime notamment qu'il s'agit d'un problème que Reykjavik doit traiter de manière bilatérale avec Londres et La Haye.

Tout d'abord, elle a affaibli le gouvernement de coalition en place. Le référendum sur la loi relative au remboursement des indemnisations a en effet débouché sur un non massif à plus de 90 %. L'analyse du résultat reste toutefois délicate. Personne sur place n'a pu me livrer une analyse fine par catégorie sociale, âge... Il faut également prendre garde à ne pas surinterpréter ce résultat, car à la date du référendum, le 6 mars, tous les électeurs savaient que des négociations tripartites avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas étaient en cours et que l'accord soumis à référendum était caduc. Il est donc normal que les islandais aient répondu non à la question : « *Voulez-vous payer 10 alors que vous pouvez payer 9 ?* » Ce référendum a eu malgré tout un effet positif. Désormais, l'ensemble des partis islandais participent aux négociations avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Cela implique qu'ils admettent le principe du remboursement par l'Islande, ce qui n'allait pas forcément de soi il y a encore quelques mois.

Le second effet préjudiciable de l'affaire « Icesave » pour la candidature islandaise est d'avoir alimenté chez certains l'idée d'une sorte de complot européen contre l'Islande. Dans un pays dévasté par la crise et où le sentiment d'insularité est exacerbé, l'affaire « Icesave » a pu servir de bouc-émissaire pour ne pas regarder les responsabilités propres de l'Islande dans l'avènement de la crise.

Ce qui précède montre qu'il est très difficile de tirer des conclusions sur l'approbation ou le rejet de l'adhésion à l'Union par l'opinion publique. Tous nos interlocuteurs ont admis que l'opinion restait très fluctuante. Au début de la crise économique, les opinions favorables à une adhésion ont atteint un pic, mais l'enracinement de la crise combiné à l'affaire « Icesave » semble désormais favoriser le repli sur soi et le rejet de l'Union. Un autre signe inquiétant est un sondage indiquant que parmi les chefs d'entreprise, une majorité est opposée à l'adhésion, ce qui est assez inhabituel. Généralement, ce sont les élites économiques qui sont les plus favorables à l'Union. Sur le long terme, les enquêtes d'opinion montrent une opinion très partagée. En réalité, la période est politiquement et économiquement trop incertaine pour obtenir une réponse non polluée par des débats annexes.

Je tenterai néanmoins de présenter **les arguments pour et contre l'adhésion au sein de la société islandaise.**

En faveur de l'Union, le principal argument semble être la perspective d'une adhésion à l'euro. L'effondrement de la monnaie islandaise et la hausse des taux d'intérêts ont convaincu de nombreux acteurs économiques de l'attrait de la zone euro. L'argument est toutefois fragile. Tout d'abord, c'est une perspective éloignée, l'Islande ne remplissant pas les critères de stabilité économique et monétaire indispensables. Une dizaine d'années pourrait être nécessaire. En outre, les

difficultés récentes de la Grèce montrent que l'appartenance à la zone euro n'est pas un bouclier indestructible. Surtout, quand on pose la question : « *si cela était possible, souhaiteriez-vous entrer dans la zone euro sans entrer dans l'Union ?* », certains répondent oui, par exemple le directeur du Conseil national du patronat islandais. L'idée d'adopter d'autres monnaies comme le dollar a également circulé.

Un autre argument en faveur de l'adhésion, mais qui ne semble circuler que dans des cercles restreints pro-européens, est la sécurité de l'Islande. Traditionnellement, l'Islande est atlantiste et ne conçoit sa défense que dans le cadre de l'OTAN. Toutefois, depuis le retrait américain en 2006 – les États-Unis n'y ont plus de base –, la pression russe se fait plus ressentir, des avions frôlant régulièrement l'espace aérien. L'Union pourrait être un élément de sécurité complémentaire. Pour autant, il ne faut pas y voir un plaidoyer pour une politique européenne de sécurité et de défense. Quant à l'opinion, elle reste étrangère à ce débat.

En défaveur de l'adhésion, les arguments sont assez classiques. De manière très pragmatique, l'Islande aurait beaucoup à perdre et peu à gagner. En dépit de la crise, la qualité de vie en Islande est supérieure à celle de la plupart des États membres et le pays sera, dès son entrée, un contributeur net de l'Union. Par conséquent, les avantages que retireraient l'Islande d'une telle adhésion serait moindre par rapport aux concessions qu'elle devrait faire et à la perte de souveraineté engendrée. Même l'adhésion à l'euro est contestée. Avoir une monnaie propre et un taux de change flexible peut être un avantage pour un petit pays très exportateur.

Mais surtout, l'Union est synonyme de dilution et de perte de la souveraineté. La machine européenne, ses lourdeurs administratives et son

éloignement sont mal perçus. Ces reproches traditionnels à l'encontre de l'Union résonnent avec une force particulière dans un petit pays insulaire qui a reconquis son indépendance en 1945 après plusieurs siècles sous domination danoise ou norvégienne.

Dans l'éventualité d'une ouverture des négociations, les points de blocage sont d'ores et déjà identifiés. Le principal est naturellement la pêche. La pêche est constitutive de l'âme islandaise. Elle reste une source de richesse essentielle, surtout pendant la crise, et est le symbole de l'indépendance du pays. L'organisation de la pêche islandaise est présentée comme un modèle de réussite, sa flotte étant l'une des plus modernes et compétitives dans le monde. Un bémol malgré tout. En Islande, le secteur est jugé trop concentré entre quelques dizaines d'armateurs, la pêche artisanale ayant pratiquement disparu. A l'opposé, la politique commune de la pêche est remise en question. Son échec est largement dénoncé. Dans ces conditions, il est difficile de demander à l'Islande d'abandonner un système qui marche pour un autre qui échoue.

Pour autant, un compromis raisonnable n'est pas inaccessible. Le modèle islandais est souvent cité comme modèle pour la future réforme de la politique commune de la pêche. De manière familière, on peut dire que sur cet aspect des négociations, il y a sûrement du « grain à moudre » pour rapprocher les positions. D'autant plus que, comme je l'ai dit, les pêcheries islandaises sont très compétitives sur le marché mondial. L'Union est un marché avec des opportunités importantes. D'ailleurs, une partie importante de la flotte de pêche britannique est entre les mains de capitaux islandais. Dans des proportions moindres, des investissements ont aussi été réalisés en France. En réalité, tout pourrait atterrir sur un point particulier. La législation islandaise ne permet pas qu'une entreprise de pêche soit détenue par plus

de 49 % de capitaux étrangers. Cette clause de nationalité est contraire aux principes communautaires de liberté d'établissement et de circulation des capitaux.

Un autre chapitre très difficile, car il touche là encore à l'indépendance et à l'autosuffisance du pays, devrait être l'agriculture. Comme pour la pêche, les symboles et l'histoire pèsent lourdement. Mais la situation est peut-être encore plus bloquée. Alors que la pêche exporte beaucoup et est compétitive sans recevoir aucune aide, l'agriculture islandaise n'exporte pas et n'est pas du tout compétitive. En cas d'ouverture brutale, la quasi-totalité de l'agriculture disparaîtrait. Cette peur de l'extérieur se manifeste parfois de manière irrationnelle. Au cours d'une visite d'une ferme expérimentale, on nous a présenté les recherches en cours pour améliorer la productivité des vaches islandaises. J'ai demandé si des expériences avaient été tentées pour adapter des races européennes plus productives. La réponse du scientifique, pourtant très qualifié, a été qu'une expérience avait été tentée dans les années 30 et qu'il s'en était suivie une épizootie. Je remarquais que la science vétérinaire avait fait quelques progrès depuis. C'est en tout cas révélateur d'un état d'esprit. En discutant avec les représentants agricoles, on discerne mal quelles pourraient être les voies d'un accord. Un effort d'explication et de pédagogie est sans doute nécessaire pour expliquer la PAC. L'exemple finlandais devrait être mis en avant. Les conditions climatiques y sont aussi rudes. Après une période d'adaptation très difficile, et avec le soutien des aides européennes, l'agriculture finlandaise a trouvé un modèle économique viable.

Un dernier chapitre, moins connu, pourrait poser quelques difficultés. Il s'agit de la protection de l'environnement. La législation islandaise est parcellaire dans ce domaine. Il n'existe pas par exemple de tri des déchets. L'autre dossier

sensible sera celui de la pêche à la baleine. Plusieurs États membres ne toléreront aucune dérogation.

Après avoir présenté les avantages et inconvénients du point de vue de l'Islande, il convient d'adopter aussi le **point de vue de l'Union**.

L'adhésion de l'Islande permettrait naturellement de faire progresser l'unité de la famille européenne. Il est probable que la Norvège suivra attentivement cette candidature. Rappelons que la Norvège a rejeté par référendum l'adhésion à l'Union en 1994, notamment sur la question de la pêche. Si l'Islande parvenait à un accord satisfaisant sur ce point, la Norvège pourrait en tirer de nouvelles conclusions.

D'un point de vue géostratégique, l'Islande renforcerait un peu les positions de l'Union dans la zone arctique.

Enfin, dans le domaine de l'énergie, l'expertise islandaise en matière de géothermie serait certainement précieuse. J'ai pu d'ailleurs visiter une de leurs usines.

Néanmoins, l'Union doit prendre garde à ne pas faire trop de compromis pour parvenir à un accord acceptable par le peuple islandais. Sur le volet monétaire et financier, il est indispensable que l'Islande assainisse et stabilise son système bancaire et financier avant d'entrer dans l'Union. Le rapport « *Vérité* » que la commission d'enquête spéciale a rendu public la veille de mon déplacement montre que des erreurs de conception, mais aussi des malversations, sont à l'origine de l'effondrement du système.

Pour conclure, quelles sont **les échéances à venir** ?

A court terme, il est peu probable que le Conseil accepte d'accorder le statut de candidat et d'ouvrir les négociations **en juin** en raison des élections législatives néerlandaises. La décision devrait néanmoins être prise au cours du second semestre. A moyen terme, on estime que les négociations devraient durer au moins un an, voire deux. A leur issue, un référendum aura lieu en Islande et les 27 États membres devront ratifier le traité d'adhésion. L'entrée dans l'UE ne devrait donc pas intervenir avant 2012, voire 2013. L'hypothèse d'une négociation express est écartée. Même parmi les partisans de l'Union, en particulier le parti social-démocrate, l'avis est de prendre le temps de négocier, sans précipiter les choses, afin de faire œuvre de pédagogie et de ne pas entremêler les débats. Ce calendrier est favorable à l'Union, car d'ici deux ans, la situation économique de l'Islande devrait s'être améliorée. Mais un scénario similaire à celui de la Norvège ne peut pas être écarté.

Pour que les opinions favorables progressent, plusieurs conditions devront être remplies. En premier lieu, l'accord final devra être satisfaisant pour le secteur de la pêche. En deuxième lieu, la sortie de crise devra être en vue. Le sentiment de nombreux interlocuteurs est en effet que l'adhésion à l'Union n'est pas une priorité et qu'il convient de se concentrer sur d'autres sujets internes plus urgents. Le coût administratif d'une adhésion est pointé du doigt. En dernier lieu, la tentation du repli sur soi devra être écartée. Le rapport « *Vérité* » pourrait y contribuer en montrant que les causes de l'effondrement bancaire et financier se trouvent en Islande et non à l'étranger.

**M. Richard Yung.** – Pourquoi l'Islande demande-t-elle aujourd'hui d'adhérer à l'Union européenne, alors que depuis trente ans elle en a écarté l'idée ?

**M. Charles Gautier.** – La crise économique et financière a été le déclencheur, l'Union européenne apparaissant alors comme un cadre protecteur. La fin de la guerre froide et le retrait progressif des États-Unis font aussi ressentir plus nettement l'isolement géostratégique de l'Islande.

Enfin, il ne faut pas oublier que, pour la première fois, l'alliance sociale-démocrate a remporté les élections législatives en 2009 et que c'est le seul parti islandais historiquement favorable à l'entrée dans l'Union.

**M. Simon Sutour.** – Il y a encore quelques mois, la candidature islandaise était présentée comme une candidature facile et rapide. Aujourd'hui, les choses se sont compliquées et l'Islande semble moins empressée.

Ce peuple est un peuple européen à part entière. Mais l'élargissement continu de l'Union à de petits États crée des difficultés croissantes de gouvernance. Dans certaines matières, ils ont un droit de veto au même titre que les grands États. Cela multiplie les besoins d'interprétariat. Bientôt ce sont les petits États qui auront la majorité. Ces aspects n'ont peut-être pas été suffisamment anticipés par le passé.

**Mme Catherine Tasca.** – Quels seront les interlocuteurs de l'Islande au cours des négociations ?

**Mme Colette Mélot.** – Parmi les arguments en faveur de l'adhésion, vous avez cité l'adoption de l'euro à moyen terme. Est-il possible d'appartenir à la zone euro sans être membre de l'Union européenne ?

Sur les questions de défense, y a-t-il au sein de l'OTAN des réflexions pour éviter que l'Islande ne soit tentée par une alliance avec la Russie ?

**M. François Marc.** – À la suite de la crise économique et financière d’octobre 2008, un plan de redressement très dur a été mis en œuvre par le gouvernement. Comment cela a-t-il été vécu par la population et va-t-on vers un retour à l’équilibre ?

**M. Jacques Blanc.** – La candidature islandaise doit nous interroger sur la stratégie d’élargissement et sa compatibilité avec la gouvernance. L’Union européenne peut-elle continuer à intégrer de nouveaux États européens sans s’interroger sur ses intérêts ?

En particulier, quel est l’intérêt pour l’Union de faire des concessions pour intégrer un nouvel État ? Il est très difficile ensuite de les justifier auprès de nos pêcheurs ou agriculteurs.

**M. Pierre Bernard-Reymond.** – Une fois passé le climax de la crise financière, l’Islande semble embarrassée par sa propre candidature. Les soutiens internes sont très fragiles. Cette situation fait songer à celle que l’on a connue avec Malte, dont les souhaits d’adhésion variaient en fonction des gouvernements en place.

On se demande ce que gagnerait l’Union européenne à conclure un accord compliqué. Il n’y a en tout cas pas d’urgence à devancer la demande islandaise.

**M. Pierre Fauchon.** – Je suis moi aussi réservé vis-à-vis de cette candidature. Cet exemple montre que, avant d’intégrer de nouveaux États membres, il eut fallu renforcer la gouvernance de l’Union. Aujourd’hui, nous sommes pris au piège de la paralysie des institutions européennes.

J'en viens à souhaiter la constitution d'un bloc de sept ou huit États membres désireux d'aller plus loin vers une intégration politique européenne. Sous nos yeux, le monde change à une vitesse considérable. L'Europe doit se ressaisir. De concessions en concessions, elle se dilue au lieu de se construire.

**M. Denis Badré.** – Je serai plus mesuré. L'Islande est un très petit pays. Il n'y a pas de raison d'en faire un gros problème. Il est compréhensible que l'isolement de ce pays le pousse à se rattacher à un ensemble plus important.

En matière d'agriculture, l'Islande pourrait y gagner grâce aux aides européennes pour s'adapter au changement. Quant à la pêche, les échanges d'expérience entre l'Union et l'Islande seraient mutuellement bénéfiques.

Je crois aussi que l'adhésion de l'Islande serait de nature à rééquilibrer l'Union sur son flanc nord à la veille de plusieurs élargissements plus délicats au sud de l'Europe.

**M. Robert Badinter.** – Cette candidature ne suscite l'enthousiasme d'aucun côté. Rien ne presse pour l'examiner.

**M. Pierre Fauchon.** – Un accord d'association *ad hoc* serait sans doute une meilleure solution.

**M. Charles Gautier.** – L'Islande apparaît moins enthousiaste qu'il y a quelques mois. Mais c'est peut-être moins l'expression d'un regret – au bout du processus, un référendum interviendra de toutes les manières – qu'une posture tactique à la veille de l'ouverture de négociations dures.

Les négociations seront menées par la Commission européenne, sous le contrôle permanent des États membres, réunis en conférence intergouvernementale et statuant à l'unanimité.

À propos de l'euro, les traités ne permettent pas à un État non membre de l'Union d'intégrer la zone euro. Certes, un État peut toujours décider unilatéralement d'utiliser une autre monnaie que la sienne. Mais il n'a plus alors aucune influence sur sa politique monétaire.

À propos de la pêche, compte tenu de la compétitivité des pêcheurs islandais, c'est paradoxalement le secteur qui a le plus à gagner d'une adhésion à l'Union.

Le plan de redressement a été accepté dans l'ensemble pour la simple raison qu'il n'y avait pas d'autres solutions. Du jour au lendemain, les banques avaient fermé.

Je partage le constat que, en Islande, les soutiens francs à l'adhésion sont rares. En revanche, ayant rencontré sur place plusieurs représentants de la Commission européenne, ceux-ci sont certainement les plus optimistes et les plus volontaires pour faire progresser la candidature puis la négociation. Ce volontarisme est notamment guidé par la crainte que si l'Islande ne rejoint pas l'Union, elle pourrait se tourner vers d'autres puissances comme la Russie.

**Mme Catherine Tasca.** – Tout cela est éclairant sur la manière dont on a trop souvent esquivé le débat sur les conséquences de l'élargissement, sur la gouvernance et la nature du projet européen. Il serait utile d'entendre prochainement le commissaire européen à l'élargissement.