

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.2.2010
COM(2010) 62 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne

{SEC(2010) 153}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne

A. INTRODUCTION

a) Demande d'adhésion

L'Islande a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 17 juillet 2009. Le 27 juillet, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la Commission de lui remettre son avis sur cette demande, conformément à la procédure définie à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit que: «*Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.*»

L'article 2 dispose que «*l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.*»

Le Conseil européen, réuni à Copenhague en juin 1993, indiquait dans ses conclusions que:

L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises.

L'adhésion requiert de la part du pays candidat:

- qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;
- qu'il soit doté d'une économie de marché viable et qu'il ait la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union;
- qu'il ait la capacité d'en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats.

Le Conseil européen, réuni à Madrid en décembre 1995, a évoqué la nécessité «de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse [des pays candidats] grâce

notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable».

En décembre 2006, le Conseil européen a convenu que «la stratégie pour l'élargissement fondée sur la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguées à la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres, constitue la base d'un consensus renouvelé sur l'élargissement».

Dans le présent avis, la Commission analyse la demande de l'Islande sur la base de la capacité du pays à respecter les critères fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993. Pour préparer cet avis, elle a appliqué la même méthode que celle utilisée dans les avis précédents, mutatis mutandis. La Commission a examiné la situation actuelle et les perspectives à moyen terme. Aux fins du présent avis et sans préjudice de la date d'adhésion future, le moyen terme correspond à trois ans.

Conformément au consensus renouvelé sur l'élargissement, le présent avis recense aussi les grands domaines d'action susceptibles de nécessiter une attention particulière au cas où l'Islande adhérerait à l'Union et fournit une première évaluation des incidences sur les politiques et secteurs clés. La Commission présentera des analyses d'impact plus détaillées concernant ces grands domaines d'action à des stades ultérieurs du processus de préadhésion. Par ailleurs, le traité d'adhésion de l'Islande impliquerait une adaptation technique des institutions de l'UE à la lumière du traité de Lisbonne, ainsi que la reconnaissance de l'islandais en tant que langue officielle de l'UE.

Le rapport comportant l'analyse détaillée sur laquelle se fonde l'avis est publié séparément (*Rapport analytique pour l'avis sur la demande d'adhésion de l'Islande à l'Union européenne*¹).

b) Évolution récente

Les deux dernières années ont été difficiles pour l'Islande. Dans le contexte de la crise financière mondiale, son système bancaire s'est effondré en octobre 2008, ce qui a eu des conséquences économiques et sociales graves. La crise a provoqué une forte contraction de l'économie, entraîné des difficultés considérables pour la population et déclenché une série d'événements sur le plan politique.

En janvier 2009, le Premier ministre a démissionné et des élections législatives anticipées ont été annoncées. Ces élections se sont déroulées en avril 2009 et ont abouti à la formation d'un gouvernement de coalition réunissant l'Alliance sociale-démocrate et le mouvement Gauche-Verts. En juillet 2009, sur proposition du gouvernement, le Parlement islandais s'est prononcé en faveur d'une demande d'adhésion à l'UE. En Islande, l'opinion publique et les partis politiques sont divisés sur la question de l'adhésion à l'UE.

Le 5 janvier 2010, à la suite d'une pétition signée par 25 % des électeurs, le président islandais a refusé de signer la loi fixant les modalités de remboursement d'un emprunt de 3,9 milliards d'euros au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, connue sous le nom de «projet de loi Icesave»², qui

¹ SEC(2010) 153.

² Le projet de loi Icesave autorise le ministre des finances islandais à émettre, au nom du Trésor public, une garantie d'État sur les prêts de 3,9 milliards d'euros accordés par le Royaume-Uni et les Pays-Bas au Fonds islandais de garantie des dépôts et des investisseurs. Ces prêts devraient permettre de rembourser

avait été approuvée par le Parlement le 30 décembre 2009, après plusieurs mois de débats houleux. Conformément à l'article 26 de la constitution, un référendum sur cette loi se tiendra le 6 mars 2010.

c) Relations entre l'UE et l'Islande

L'Islande a acquis le statut de république indépendante le 17 juin 1944.

Au cours des 40 dernières années, l'Islande et l'Union européenne ont établi une vaste collaboration dans un grand nombre de domaines.

L'Islande a adhéré à l'Association européenne de libre-échange en 1970 et elle est partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) depuis son entrée en vigueur en 1994. L'EEE fournit un cadre permettant des rencontres régulières entre l'Islande et l'UE au niveau politique, notamment la réunion, deux fois par an, des ministres des affaires étrangères au sein du Conseil de l'EEE.

Participant au marché unique depuis plus de 15 ans dans le cadre de l'accord EEE, l'Islande a adopté une part importante de la réglementation de l'Union européenne. L'Autorité de surveillance AELE assure un suivi régulier des performances de l'Islande dans le cadre de l'accord EEE. Globalement, l'Islande peut se prévaloir d'une mise en œuvre satisfaisante des obligations qui lui incombent au titre de l'EEE. Certaines faiblesses auxquelles il importera de remédier sans tarder ont été recensées, notamment dans les domaines des services financiers, de la sécurité alimentaire et de la libre circulation des capitaux, et sont décrites dans les chapitres correspondants de la partie 3 du rapport analytique. Dans le contexte de la crise financière, l'Islande a eu recours aux mesures de sauvegarde de la balance des paiements que les pays ne faisant pas partie de la zone euro sont autorisés à appliquer dans des circonstances exceptionnelles. Ces mesures temporaires – dont certaines ont été levées en novembre 2009 – restreignent les mouvements de capitaux entre l'Islande et les pays membres de l'UE/EEE.

À partir de 1981, des réunions se sont tenues régulièrement entre le Parlement européen et le Comité des membres des parlements des pays de l'AELE. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord EEE, ces relations ont été institutionnalisées par le Comité parlementaire mixte de l'EEE. Par ailleurs, des rencontres bilatérales entre des parlementaires islandais et des membres du Parlement européen se déroulent à intervalles réguliers.

L'Islande est associée à l'élaboration des accords de Schengen depuis 1996³ et elle en applique les dispositions depuis 2001, ce qui signifie qu'elle a aboli les contrôles aux frontières avec les autres pays de l'espace Schengen. Des règles et procédures communes sont appliquées à la délivrance de visas de court séjour et aux contrôles aux frontières extérieures. L'Islande participe aux mécanismes de coopération et de coordination étendue entre les services de police et les autorités judiciaires au sein de l'espace Schengen.

à ces États les indemnisations qu'ils ont déjà versées aux détenteurs de comptes d'épargne auprès de la filiale en ligne Icesave de Landsbanki Íslands hf.

³ L'accord avec la République d'Islande sur l'association de cet État à la mise en œuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, approuvé par la décision 1999/439/CE du Conseil du 17 mai 1999, a été signé entre l'Islande et l'UE le 18 mai 1999. La décision 2000/777/CE du Conseil du 1^{er} décembre 2000 prévoit l'application de l'acquis de Schengen aux cinq pays de l'Union nordique des passeports, parmi lesquels l'Islande, à partir du 25 mars 2001.

L'Islande est associée au règlement «Dublin», qui fixe les critères et mécanismes permettant de traiter les demandes d'asile⁴.

Sur le plan commercial, l'Islande a adhéré au GATT en 1968 et est membre fondateur de l'Organisation mondiale du commerce. Membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et partie à l'accord sur l'Espace économique européen, l'Islande s'appuie également sur des accords de libre-échange (complétés par des accords bilatéraux portant sur les produits agricoles de base) conclus avec seize pays tiers dans le cadre de l'AELE (quatre autres doivent encore entrer en vigueur). Par ailleurs, un accord commercial bilatéral, complété par un accord portant sur les produits agricoles de base lié à l'accord EEE, la lie à l'UE.

En 2008, plus de 54 % des importations de l'Islande provenaient de l'UE, qui était destinataire de 76 % de ses exportations.

L'Islande contribue à réduire les disparités économiques et sociales en Europe dans le cadre des subventions de l'EEE⁵. Sur la période 2004-2009, l'Islande a fourni près de 29 millions d'euros pour le financement de projets menés dans un certain nombre d'États membres de l'UE au moyen de subventions de l'EEE.

À la suite de la demande d'adhésion de l'Islande, la Commission a proposé d'inclure l'Islande parmi les bénéficiaires de l'aide financière de préadhésion fournie dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Ce soutien stimulerait le renforcement des institutions et des capacités afin de permettre la bonne mise en œuvre de l'acquis, notamment dans les domaines non couverts par l'EEE, principalement au moyen de l'Instrument d'assistance technique et d'échange d'informations (TAIEX) et de jumelages.

B. CRITERES D'ADHESION

1. CRITERES POLITIQUES

L'Islande est une démocratie qui fonctionne bien, dotée d'institutions fortes. L'Islande est une république parlementaire aux traditions de démocratie représentative et de séparation des pouvoirs profondément ancrées. Son ordre constitutionnel et juridique et ses institutions dirigeantes sont stables.

La séparation des pouvoirs entre le législatif, l'exécutif et le judiciaire est respectée. Le gouvernement est soumis à un contrôle parlementaire efficace; ses ministres sont responsables de leurs actes. Les autorités municipales fonctionnent efficacement.

Le corps judiciaire islandais est d'un très haut niveau et le système judiciaire est bien établi. En revanche, des inquiétudes existent quant à l'indépendance effective du pouvoir judiciaire, en particulier en ce qui concerne la procédure de nomination des magistrats.

⁴ Décision 2001/258/CE du Conseil.

⁵ Les «subventions de l'EEE et de la Norvège» constituent la contribution de l'Islande, du Liechtenstein et de la Norvège aux efforts de cohésion déployés plus largement au niveau européen. Les subventions de l'EEE sont financées conjointement par l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, tandis que les subventions de la Norvège ne sont financées que par la Norvège.

La fonction publique islandaise est, en règle générale, efficace et exempte d'ingérence politique. Un processus de réforme de la fonction publique a été lancé en octobre 2009.

À la suite de la crise financière, certaines questions ont été soulevées concernant de possibles conflits d'intérêt dans la vie publique islandaise, tels que des liens étroits entre la classe politique et le monde des affaires, notamment à la lumière de la faible population et de l'isolement géographique du pays. Dès le début de la crise, une Commission spéciale d'enquête a été mise sur pied et un Procureur spécial a été nommé pour enquêter sur les éventuels comportements délictueux qui auraient vu le jour dans le contexte de l'effondrement des banques et pour poursuivre leurs auteurs. Les enquêtes sont en cours. Dans ce contexte, les mécanismes permettant de réduire les possibilités de conflit d'intérêt devront être renforcés s'il y a lieu.

L'Islande est dotée d'un système complet de protection des droits fondamentaux et coopère étroitement avec les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme.

2. CRITERES ECONOMIQUES

L'Islande est une petite économie ouverte, membre de l'EEE depuis 1994. En tant que membre de l'EEE, l'Islande est bien intégrée dans l'économie de l'UE. Durant les années quatre-vingt-dix et la majeure partie de la décennie passée, elle a restructuré son économie, principalement par une déréglementation et une libéralisation. Elle est passée d'une économie principalement basée sur le secteur de la pêche à une économie plus diversifiée, dotée d'un secteur financier important et ouvert. Compte tenu du degré d'exposition des banques islandaises et de l'absence de surveillance adéquate du secteur bancaire, le secteur bancaire islandais s'est effondré en 2008, emporté par les turbulences financières mondiales, plongeant l'économie dans une crise monétaire et financière qui a entraîné une profonde récession. Le gouvernement a alors demandé l'aide de la communauté internationale, notamment du FMI, pour soutenir la monnaie et retrouver une stabilité macroéconomique viable. L'accord de confirmation du FMI, qui porte sur un montant de 1,4 milliard d'euros, vise essentiellement la stabilité monétaire, l'assainissement budgétaire et la restructuration du secteur bancaire.

La gravité de la crise économique et la situation politique qui en a découlé en Islande ont retardé la mise en œuvre du programme du FMI. Toutefois, depuis l'été 2009, un large consensus a pu être dégagé autour des éléments essentiels au redressement économique. Les autorités ont pris des mesures de stabilisation économique importantes en vue d'assainir la situation budgétaire, de stabiliser le taux de change et de restructurer le secteur financier. Les premiers résultats positifs de ces mesures commencent à se faire sentir. L'Islande dispose d'un marché du travail relativement flexible, caractérisé par des taux d'activité élevés, une population active relativement jeune et une base de ressources solide et bien gérée.

Toutefois, sa stabilisation macroéconomique est encore imparfaite. En réponse à la crise et du fait de la reprise par l'État des banques défaillantes, le déficit public s'est creusé pour s'établir à 14,4 % du PIB en 2009. La même année, la dette publique brute a atteint 130 % du PIB, un tiers découlant des dettes d'Icesave. L'assainissement budgétaire reste le principal défi à relever. Une restructuration profonde et viable de la dette tant publique que privée s'impose pour permettre le redressement économique. L'achèvement de la restructuration du secteur financier ainsi que l'amélioration substantielle du cadre institutionnel et des pratiques de réglementation et de surveillance figurent parmi les principaux défis à relever à court terme.

Une nouvelle diversification de l'économie et la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes amélioreraient la compétitivité du pays.

3. APTITUDE A ASSUMER LES OBLIGATIONS DECOULANT DE L'ADHESION

L'aptitude de l'Islande à assumer les diverses obligations découlant de l'adhésion a été évaluée au regard des indicateurs suivants:

- les obligations au titre de l'accord EEE;
- le niveau d'alignement, de mise en œuvre et de respect de l'acquis en dehors de l'accord EEE.

En règle générale, l'Islande peut se prévaloir d'une mise en œuvre satisfaisante des obligations qui lui incombent au titre de l'EEE.

Selon l'Autorité de surveillance AELE, le pourcentage de législation relative au marché intérieur introduite dans la législation nationale avant juillet 2009, comme requis, s'établit au même niveau que la moyenne des États membres de l'UE. Le nombre total de procédures d'infraction⁶ ouvertes contre l'Islande a sensiblement baissé au cours de ces derniers mois. L'Autorité de surveillance AELE examine actuellement la législation et les mesures d'urgence adoptées par l'Islande au lendemain de l'effondrement des banques, et notamment leur compatibilité avec la législation de l'EEE.

Globalement, l'Islande est bien préparée à assumer les obligations découlant de l'adhésion dans la plupart des domaines, notamment ceux couverts par l'EEE.

Dans les domaines suivants, le pays devra déployer des efforts considérables pour aligner sa législation sur l'acquis ou pour mettre en œuvre et faire appliquer celui-ci de façon effective, à moyen terme, afin de remplir les critères d'adhésion dans les délais: pêche, agriculture et développement rural, environnement, libre circulation des capitaux, services financiers, union douanière, fiscalité, statistiques, sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire, politique régionale et coordination des instruments structurels, contrôle financier.

C. CONCLUSION ET RECOMMANDATION

L'Islande est une république parlementaire aux traditions de démocratie représentative profondément ancrées. Ses institutions sont efficaces et respectent les limites de leurs compétences. L'ordre constitutionnel et juridique du pays est stable. La primauté du droit et le respect des droits de l'homme sont garantis. Les autorités islandaises doivent s'efforcer de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, en particulier en ce qui concerne la procédure de nomination des magistrats. Les mécanismes visant à prévenir les conflits d'intérêts doivent être renforcés. Globalement, la Commission considère que le pays respecte les critères politiques définis par le Conseil européen de Copenhague en 1993.

⁶ En cas d'inobservation ou d'application erronée des dispositions de l'EEE, ainsi que de transposition partielle ou inexisteante de la réglementation.

En ce qui concerne les critères économiques, l'Islande peut être considérée comme une économie de marché viable. Le fonctionnement des marchés a été sérieusement ébranlé par des déséquilibres macroéconomiques et certaines faiblesses structurelles et réglementaires, qui se sont trouvées exacerbées par la crise économique et financière mondiale. Afin de remédier aux vulnérabilités actuelles, les mesures de réforme et ajustements stratégiques annoncés doivent être mis en œuvre de manière rigoureuse. Avant la crise, le pays s'était révélé capable de résister aux pressions concurrentielles et aux forces du marché au sein de l'Espace économique européen (EEE). Partant de ce constat, l'Islande devrait être en mesure, à moyen terme, de résister aux pressions concurrentielles et aux forces du marché au sein de l'Union, pour autant qu'elle mette en œuvre rapidement les mesures stratégiques et réformes structurelles qui s'imposent.

Globalement, le pays peut se prévaloir d'une mise en œuvre satisfaisante des obligations qui lui incombent au titre de l'EEE, dont il est membre depuis 1994. L'Islande est bien préparée à assumer, à moyen terme, les obligations découlant de l'adhésion, en particulier dans les domaines couverts par l'EEE, et, dans l'attente de son adhésion, elle doit continuer à remplir ces obligations. Il importe qu'elle poursuive ses efforts pour aligner sa législation sur l'acquis et garantir sa mise en œuvre et son respect. Plus particulièrement, il lui faudra déployer de sérieux efforts pour satisfaire aux critères d'adhésion dans les domaines de la pêche, de l'agriculture et du développement rural, de l'environnement, de la libre circulation des capitaux et des services financiers.

L'adhésion de l'Islande aurait une incidence globale limitée sur l'Union européenne et n'affecterait pas la capacité de l'Union à maintenir et à approfondir son propre développement.

À la lumière de ces considérations, la Commission recommande d'ouvrir des négociations avec l'Islande en vue de son adhésion à l'Union européenne.