

Référendum sur la loi sur l'accord Icesave

9 avril 2011

de Corinne Deloy

ANALYSE

1 mois avant
le scrutin

Une décision présidentielle contestée

Le 20 février dernier, le président de la République d'Islande Olafur Ragnar Grimsson annonçait l'organisation d'un référendum sur la nouvelle loi sur l'accord Icesave, votée par l'Althing, chambre unique du parlement, 4 jours auparavant par 44 voix (sur 63 députés). La décision du chef de l'Etat a surpris les Islandais et choqué certains membres de la classe politique. Des voix se sont élevées pour protester contre ce que certains considèrent comme une opposition au Parlement, organe pourtant dépositaire de la volonté nationale. La Premier ministre Johanna Sigurdardottir (Parti de l'alliance social-démocrate) s'est déclarée « déçue » de la décision d'Olafur Ragnar Grimsson. « *Nous avons anticipé que le président de la République signerait la loi sur l'accord Icesave, celui-ci a été approuvé à la majorité du Parlement et il n'est pas commun qu'un chef de l'Etat s'oppose à un accord adopté à une telle majorité* ». Elle a ajouté qu'il y avait peu de chance que le Royaume-Uni et les Pays-Bas soient prêts à renégocier le texte signé. « *La décision du président Grimsson de soumettre la loi sur l'accord Icesave à un référendum va entraîner un blocage de l'économie, un recul de la capacité de l'Etat à assurer les prêts financiers et une augmentation du chômage* » a indiqué l'économiste Gudmundur Olafsson, à l'université de Reykjavik.

Seuls les leaders du Parti de l'indépendance, principal parti de l'opposition, Bjarni Benediktsson, et du Parti du progrès, Sigmundur David Gunnlaugsson, ont approuvé la décision du chef de l'Etat.

Ce référendum est le deuxième organisé sur ce sujet. Le 6 mars 2010, une écrasante majorité d'Islandais (93%) avait rejeté la première loi sur l'accord Icesave votée fin décembre 2009. A l'époque, le président avait en partie justifié son recours par l'article 26 de la Constitution et l'organisation d'une consultation populaire par la nécessité d'obtenir une meilleure offre de la part des autorités britanniques et néerlandaises.

Le chef de l'Etat considère indispensable l'approbation de ses compatriotes. « *Le président pense que si la majorité du parlement était opposée à la majorité de la population, il se devrait alors d'écouter la population* » a déclaré la politologue Stefania Oskarsdottir.

Selon une enquête réalisée par l'institut MNR8 pour l'association Andriki, plus de 6 Islandais sur 10 (62,1%)

étaient favorables à l'organisation d'une nouvelle consultation populaire sur la loi sur Icesave. En outre, 42 000 personnes ont signé la pétition mise en ligne le 21 février dernier par l'organisation Samstada (qui signifie unité) demandant un rejet du nouvel accord.

Le nouveau référendum sur la loi sur l'accord Icesave se tiendra le 9 avril prochain.

La nouvelle loi sur l'accord Icesave

Les difficultés des banques islandaises ont commencé au début de l'année 2008. Peinant à s'approvisionner en liquidités, la Landsbanki a créé la banque en ligne Icesave qui, s'appuyant sur les taux d'intérêt islandais (élevés), promet une forte rémunération à ses déposants et attire de nombreux Britanniques et Néerlandais. Mais le système s'effondre à l'automne 2008 et l'Islande se retrouve en situation de faillite économique. Les banques du pays, qui avaient engagé près de 10 fois le PNB islandais (à la fin de l'année 2007, les actifs des 3

Référendum sur la loi sur l'accord Icesave 9 avril 2011

banques nationalisées par la suite représentaient 92,3% du PNB du pays selon le Fonds monétaire international), ne peuvent plus financer leurs opérations ni rembourser leurs créanciers ou leurs déposants. Le 29 septembre 2008, la banque Glitnir, en faillite, est nationalisée ; les 5 et 6 octobre, c'est au tour de ses homologues Kaupthing et Landsbanki. Ces 3 établissements – les plus importants de l'île –, représentaient environ 85% du système bancaire.

Mais l'histoire ne s'arrête pas là. L'Islande, ruinée, se retrouve redevable d'une lourde dette envers le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Le pays doit rembourser 3,8 milliards € (soit 40% du PIB national et environ 12 000 € par habitant) à plus de 320 000 citoyens britanniques et néerlandais qui, en 2008, ont vu disparaître toutes les économies qu'ils avaient confiées à la banque en ligne Icesave. Une partie (85%) de cette somme est récupérable par les actifs de la banque en faillite mais pas avant un certain laps de temps. Avec les intérêts, la somme totale que les Islandais doivent honorer s'élève à environ 2 milliards €.

Le 14 novembre 2008 sous la contrainte de l'Union européenne, le gouvernement islandais, s'est engagé à indemniser les 320 000 clients d'Icesave dans la limite de 20 887 € par personne. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont partiellement indemnisés leurs compatriotes et se sont ensuite tournés vers les autorités islandaises pour se faire rembourser. Le 5 juin 2009, un accord est signé entre l'Islande et le Royaume-Uni et les Pays-Bas par lequel l'Etat islandais s'engage à apporter sa caution à un emprunt représentant 3,8 milliards €, remboursable en 15 ans à un taux d'intérêt de 5,5% (les premiers remboursements ne sont pas prévus avant 7 ans). Le texte comprend également des garanties afin que les remboursements n'empêchent pas le redressement économique de l'Islande et stipule que la garantie de l'Etat ne pourra s'étendre au-delà de 2024 (elle devra être renégociée si les paiements se poursuivent après cette date). Ce dernier amendement provoque la fureur du Royaume-Uni et des Pays-Bas comme celle du FMI qui cesse alors ses versements à l'Islande. Un nouveau texte qui supprime la limite de 2024 est donc soumis à l'Althing fin 2009 ; il est ratifié dans la nuit du 30 au 31 décembre par une courte majorité (33 voix, contre 30).

Mais le président Olafur Ragnar Grimsson refuse de promulguer cette loi et convoque un référendum le 6

mars 2010. Une grande majorité des Islandais (93%) rejette alors l'accord. Les négociations reprennent entre les trois Etats et débouchent sur un nouveau texte voté le 16 février dernier par le Parlement.

La nouvelle loi sur l'accord Icesave comprend plusieurs nouvelles mesures :

- les actifs de la banque Landsbanki ont été réévalués. La somme restant à payer s'élève donc aujourd'hui à 47 milliards de couronnes islandaises (293 millions €, soit 900 € par habitant). La somme était, il y a un an, trois fois supérieure ;
- la période de remboursement a été étendue jusqu'en 2046 ;
- les taux d'intérêt ont été diminués, passant de 5,5% à 3,2% en moyenne. Reykjavik devra verser au total 3,9 milliards €, dont 1,3 milliard à La Haye (taux d'intérêt de 3%) et 2,6 milliards à Londres (taux d'intérêt de 3,3%).

Le nouvel accord comprend également des mesures garantissant que les remboursements ne dépasseront jamais 5% des recettes du gouvernement islandais.

Les Islandais penchent pour le « oui »

Les enquêtes d'opinion anticipent une victoire du « oui » au référendum du 9 avril prochain. Un sondage réalisé fin février dernier pour le quotidien Frettabladid et la chaîne de télévision numéro 2 révèle que 61,3% des Islandais s'approprient à voter en faveur de l'adoption de la nouvelle loi sur l'accord Icesave. Un gros tiers (38,7%) déclarent qu'ils rejeteront le texte. Trois personnes interrogées sur dix (29,6%) se montrent toujours indécises.

L'agence de notation Moody's a déclaré qu'une victoire du « non » pourrait avoir pour conséquence un abaissement de la note de crédit de l'Islande. « Si l'accord est rejeté, nous déclasserons sans doute la note de l'Islande à Ba1 ou au-dessous compte tenu des répercussions négatives qui s'ensuivraient pour la normalisation économique et financière du pays » peut-on lire dans un communiqué publié par l'agence. En revanche, Moody's a annoncé que si le « oui » sortait victorieux du référendum et que le nouvel accord était donc approuvé, elle relèverait sans doute la note actuelle de l'île (Baa3) qui passerait de négative à stable.

Certains politiques affirment également qu'un nouveau « non » pourrait pousser le Royaume-Uni et les Pays-Bas à saisir le Tribunal de l'Association européenne de libre-

échange (AELE), une menace que d'autres (dont la députée européenne Eva Joly (Europe écologie), ancienne conseillère du procureur spécial chargé de l'enquête sur la crise bancaire qui dévasté l'Islande) considèrent sans fondement juridique.

Enfin, la consultation populaire conditionne en partie la question de l'adhésion à l'Union européenne de l'Islande, candidat officiel depuis le 17 juin 2010. Une enquête d'opinion publiée en janvier dernier montrait que 65,4% des Islandais souhaitaient que les discussions en vue de

l'intégration de leur pays au sein des Vingt-sept (qui ont débuté le 27 juillet 2010) se poursuivent.

Les sympathisants du Parti de l'indépendance sont les seuls à souhaiter majoritairement l'arrêt du processus de négociation en cours. Les 2/3 des proches du parti d'extrême gauche du Mouvement de gauche-Les Verts (67,2%) sont favorables à la poursuite des pourparlers quand bien même leur leader Steingrimur Sigfusson y est opposé.

Le point à une semaine du scrutin.

Le 20 février dernier, le président islandais Olafur Ragnar Grimsson annonçait l'organisation d'un référendum sur la nouvelle loi sur l'accord Icesave. Cette décision a choqué une partie de la classe politique et des médias, et de nombreux Islandais. «Le temps des négociations Icesave est passé» titrait le quotidien Frettabladid au lendemain de cette annonce. «Le président est devenu un acteur politique, mais pas le symbole d'unité que le peuple pensait qu'il devait être» écrivait

J-7
7 jours avant
le scrutin

son rédacteur en chef, Olafur Stephenson.

Le référendum du 9 avril est le deuxième organisé sur l'accord Icesave. Le premier, qui s'est tenu le 6 mars 2010, avait vu une très large majorité d'Islandais (93%) rejeter la première loi sur l'accord Icesave qui avait été votée par le parlement fin décembre 2009.

Etablissement en ligne créé par la banque Landsbanki, Icesave, qui promettait d'importantes rémunérations en s'appuyant sur des taux d'intérêt élevés, avait attiré de nombreux Britanniques et Néerlandais (environ 320 000 personnes). A l'automne 2008, le système financier de l'Islande s'effondre et le pays se retrouve en situation de faillite économique ; la banque Landsbanki est donc nationalisée. Reykjavik est alors redevable d'une énorme dette (3,8 milliards €, soit environ 12 000 €/habitant, représentant 40% du PIB national) envers le Royaume-Uni et les Pays-Bas. Un accord entre les trois pays est signé en 2009 mais rejeté par la population le 6 mars 2010 lors du référendum convoqué par le président de la République.

La 2ème loi sur l'accord Icesave, votée le 16 février dernier, comprend de nouvelles mesures :

– les actifs de la nouvelle Landsbanki, banque créée sur les ruines de l'ancien établissement, ont été réévalués (il est admis désormais que celle-ci peut cou-

vrir sur ses actifs propres 75% de la dette totale).

La somme restant à payer s'élève à 47 milliards de couronnes islandaises (293 millions €, soit 900 €/habitant). Le montant de la dette était, il y a un an, trois fois supérieur ;

– la période de remboursement a été étendue : elle ne débutera qu'à partir de 2016 et pourra s'étaler sur une période de 30 ans. Cela donne à l'Islande le temps de gérer la crise socio-économique actuelle sans être pénalisée par les remboursements ;

– les taux d'intérêt ont été abaissés, passant de 5,5% à 3,2% en moyenne. Reykjavik devra verser au total 3,9 milliards €, dont 1,3 milliard à La Haye (taux d'intérêt de 3%) et 2,6 milliards à Londres (taux d'intérêt de 3,5%).

Le nouvel accord comprend enfin une clause de garantie d'Etat qui conditionne les remboursements à la performance économique de l'Islande : ceux-ci ne pourront dépasser 6% de la progression du PIB islandais.

Au fur et à mesure que le 9 avril approche, l'avance du «oui» (crédité de 61,3% des suffrages fin février) se réduit. Ainsi, l'enquête d'opinion réalisée par l'institut Market and Media Research (MMR) et publiée le 17 mars par le magazine Business News Weekly révèle que 52% des Islandais s'apprêtent à voter en faveur de l'adoption de la nouvelle loi sur Icesave

RÉSULTAT

tandis que 48% déclarent qu'ils la rejeteront. Moins d'un quart des personnes interrogées (23,1%) restent indécises.

« *La pire option a été choisie. Le vote a coupé le pays en deux* » a déclaré la Premier ministre, Johanna Sigurdardottir (Parti de l'alliance social-démocrate) sur la chaîne de télévision publique à l'annonce des résultats du référendum le 9 avril. Les Islandais ont en effet rejeté la nouvelle loi sur l'accord Icesave par 58,9 % de «non» et 39,7 % de «oui». Le Sud a été, parmi les 6 circonscriptions du pays, la plus mobilisée contre le texte (72,9% de «non»). La participation a été importante, s'élevant à 70%, soit +7 points à celle enregistrée lors de la précédente consultation populaire sur la première loi sur l'accord Icesave le 6 mars 2010.

Le président de la République Olafur Ragnar Grimsson, qui a été à l'initiative de ce référendum, s'est félicité d'avoir « *donné la parole au peuple* ». Il a affirmé que la consultation populaire avait « *renforcé la démocratie en Islande* » et permis de « *rendre au pays la confiance perdue lors de l'effondrement de l'économie islandaise en 2008* ». Il a enfin minoré les conséquences économiques du résultat. Selon lui, la nouvelle Landsbanki, banque créée sur les ruines de l'ancien établissement financier fondateur de la banque en ligne Icesave et nationalisée à l'automne 2008, serait en mesure de verser très rapidement l'essentiel des sommes dues au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Les partisans du « *non* » au référendum avaient mis en avant le fait que la nouvelle loi sur l'accord Icesave constituait « *une charge énorme* » pour les Islandais et insisté sur le fait qu'« *il n'existait aucune obligation légale pour les citoyens islandais d'assumer les pertes d'une banque privée* ». Selon Eirikur Bergmann, politologue de l'université Bifrost, « *la campagne du non a défendu l'identité islandaise qui ne cède pas à la pression étrangère (...) Peu importait les mérites de l'accord, les gens en ont fait une question de principe* ». Le Royaume-Uni avait profondément choqué les Islandais en 2008 en utilisant sa législation anti-terroriste pour geler les actifs de la banque Landsbanki.

La nouvelle loi sur l'accord Icesave, votée par le parlement le 16 février dernier (par 44 des 63 députés), constituait la 2e tentative de l'Islande, du Royaume-Uni et des Pays-Bas de régler leur différend financier à l'amiable. Reykjavik doit en effet rembourser 3,9 milliards € (dont 1,3 milliard à La Haye et 2,6 milliards à Londres) pour honorer la dette contractée par la banque islandaise en ligne Icesave auprès de plus de 320 000 citoyens britanniques et néerlandais. La nouvelle loi

prévoyait que la période de remboursement débute en 2016 de façon à laisser le temps à l'Islande de gérer la crise actuelle sans être pénalisée par les remboursements. Elle comprenait une clause de garantie d'Etat qui conditionnait les remboursements à la performance économique de Reykjavik : ceux-ci ne pouvaient dépasser 6% de la progression du PIB islandais.

Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont exprimé leur déception face au résultat du référendum.

« *Nous avons essayé d'obtenir un règlement négocié avec l'Islande et cet accord est rejeté. C'est décevant. Nous respectons naturellement la volonté du peuple islandais et nous allons devoir à présent discuter avec nos partenaires internationaux, à commencer par les Pays-Bas. Mais il semble désormais que ce processus finira devant les tribunaux* » a indiqué le ministre britannique du Trésor, Danny Alexander. Son homologue néerlandais, Kees Jan De Jager, s'est déclaré « *très déçu* » par le rejet de l'accord, « *un résultat qui n'est bon ni pour l'Islande ni pour les Pays-Bas* » a-t-il précisé. Pour Londres et La Haye, le contentieux doit désormais être porté devant la justice. Les ministres des Finances ont déjà étudié les possibilités de recours pour trancher le litige devant l'Association européenne de libre-échange (AELE). Une procédure avait déjà été enclenchée par les Pays-Bas devant cette autorité, avant d'être arrêtée pour permettre aux 3 Etats de négocier les conditions d'un accord. « *Le stade des négociations est révolu* » a précisé le porte-parole du ministère néerlandais des Finances, Niels Redeker, à l'issue du référendum. « *Il y a une procédure judiciaire en cours dans le cadre de l'Espace économique européen et nous allons voir comment nous y associer. L'Autorité s'est déjà prononcée en notre faveur. Maintenant que l'accord a été rejeté*

par les Islandais, nous retournons sur le terrain judiciaire. Nous avons l'obligation de récupérer cet argent et nous poursuivrons nos efforts jusqu'à ce que nous y parvenions » a souligné Danny Alexander.

Pour de nombreux experts, la décision de l'AELE devrait être moins favorable aux Islandais que le précédent accord Icesave négocié à l'amiable. Selon Gudmundur Olafsson, professeur d'économie de l'université d'Islande, « les Islandais ont très gros à perdre ». « Si le non l'emporte, l'AELE sera saisie du conflit et cela prendra 1 an ou 2 avant de savoir comment l'affaire se terminera » indique Lee Buchheit, avocat qui a conduit les négociations pour l'Islande avec le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Par leur vote négatif, les Islandais ont désavoué leur gouvernement et leur parlement. La victoire du « non » est donc un revers pour la coalition gouvernementale dirigée par Johanna Sigurdardottir depuis la crise économique de 2008. Les leaders des partis d'opposition se sont d'ailleurs empressés de demander des élections législatives anticipées. « Le oui à l'accord est capital. Plus longtemps l'affaire Icesave restera sans solution, plus graves seront ses conséquences pour la nation islandaise » avait déclaré la Premier ministre. Selon les économistes et le gouvernement, le règlement du dossier Icesave est indispensable au retour de l'Islande sur les marchés, celui-ci étant une condition à la levée des

contrôles sur les flux de capitaux imposée par les autorités pour prévenir une nouvelle chute de la couronne islandaise. Les restrictions actuelles font que 465 milliards de couronnes (2,86 milliards €), soit un quart du PIB du pays, sont entre les mains d'investisseurs étrangers. L'Islande devra cependant financer son économie après l'expiration à la fin de cette année du plan de sauvetage qui lui a été accordé par le FMI. « Nous devons tout faire pour éviter un chaos politique et économique à la suite de ce résultat » a déclaré Johanna Sigurdardottir. Enfin, la victoire du « non » est une mauvaise nouvelle pour la question de l'entrée de l'Islande dans l'Union européenne. Le différend Icesave doit en effet impérativement être réglé pour que Reykjavik puisse espérer la rejoindre. L'Islande est candidate officielle à l'adhésion depuis le 17 juin 2010.

Le gouvernement a publié le 10 avril un communiqué précisant que « le résultat du référendum n'affectera pas le début des versements par la société Landsbanki aux créanciers prioritaires, y compris aux autorités britanniques et néerlandaises ». Selon le texte, des versements partiels devraient être effectués plus tard dans l'année qui « couvriront près du tiers des fonds des créanciers prioritaires ». Le gouvernement affirme que les derniers chiffres des actifs de la société Landsbanki indiquent que la banque sera en mesure d'indemniser environ 90% des fonds déposés.

Résultats du référendum du 9 avril 2011 en Islande

Participation : 70%

Question soumise à référendum	Pourcentage de « oui »	Pourcentage de « non »
Approuvez-vous la nouvelle loi sur l'accord Icesave ?	39,7 %	58,9 %

Source : <http://www.landskjar.is/landkjarstjorn/frettir-tilkynningar/nr/101>

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.