



Citoyenneté *à vendre*

Les programmes prévoyant d'accorder des passeports en l'échange d'investissements comportent des risques du point de vue de l'intégrité financière, contre lesquels il convient de se prémunir

**Francisca Fernando, Jonathan Pampolina
et Robin Sykes**



À l'heure où les pays ferment leurs frontières pour freiner la propagation de la COVID-19, l'idée de posséder un second passeport est de plus en plus séduisante, pour ceux qui en ont les moyens. La pandémie a suscité un surcroît d'intérêt pour ce phénomène, qui en soi n'a rien de nouveau : plusieurs pays ont en effet mis en place des programmes de « passeports dorés » par le passé. Il faut compter entre 100 000 et 2,5 millions de dollars pour se payer une nouvelle nationalité ; dans certains cas, la délivrance du passeport intervient après seulement 30 jours. Antigua-et-Barbuda, Chypre, Grenade, la Jordanie, Malte, Saint-Kitts-et-Nevis et le Vanuatu font partie de la longue liste de pays ayant proposé de telles transactions.

Les statistiques sur la vente de passeports sont rares, en raison de la relative opacité de ce type de dispositifs. On sait en revanche que les sociétés proposant ce type de services ont enregistré une hausse de la demande de passeports dans le contexte de la pandémie. Le nombre de ressortissants fortunés de pays avancés ayant fait une démarche en ce sens est monté en flèche. La demande est d'autant plus forte que certains pays proposent des rabais.

Posséder un second passeport est avantageux à bien des égards : cela permet de voyager librement, sans avoir besoin de visa, et de se soustraire aux persécutions politiques, aux conflits ou à l'agitation sociale ; cela peut également présenter des avantages fiscaux et en matière de gestion de fortune. D'ordinaire, ce sont les ressortissants de pays gouvernés par un régime dictatorial et où l'état de droit n'est pas respecté qui sont les plus empressés à obtenir ces « passeports dorés ».

Mais à l'heure où le coronavirus menaçait de submerger les services hospitaliers, avant que les vaccins soient disponibles, certains ressortissants fortunés de pays développés et démocratiques se sont également mis à la recherche d'une porte de sortie. Pour les pays désireux de reconstruire leurs économies sinistrées par la pandémie, la vente de passeports peut sembler un moyen facile de se procurer des recettes supplémentaires et d'attirer des investissements. Par le passé, les programmes de ce type ont généré d'importantes entrées de capitaux, dont les effets économiques et budgétaires sont considérables ; il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les recettes tirées de ces dispositifs aux Antilles (voir le document de travail du FMI n° 20/8). Certains pays y ont eu recours pour renflouer leurs caisses au lendemain de catastrophes naturelles : ainsi, la Dominique a en partie compensé la chute de ses recettes fiscales au lendemain de l'ouragan Maria grâce à la vente de passeports dorés.

En dernière instance, c'est à l'État qu'il appartient, par décision souveraine, de désigner les bénéficiaires d'une naturalisation. Il n'en reste pas moins qu'un pays qui décide de vendre sa citoyenneté peut s'exposer à des risques graves. On dénombre de multiples abus, dont des cas de corruption, de blanchiment de capitaux et de fraude fiscale, entre autres agissements criminels. Si rien n'est fait pour limiter efficacement ces risques, ces dispositifs peuvent nuire à la réputation des pays concernés, porter atteinte à leur stabilité économique et financière, et aggraver les inégalités.

L'acquisition d'une nouvelle nationalité peut permettre à un individu de dissimuler la réalité de sa situation. Les criminels et les terroristes sont susceptibles de se mettre à la recherche d'un pays qui leur offrira un refuge contre d'éventuelles poursuites ou demandes d'extradition. Il est possible qu'ils se dissimulent derrière des identités d'emprunt pour accéder à certains produits financiers ou échapper à des sanctions ou à des listes de surveillance. Ils peuvent également faire usage de leur deuxième nationalité pour dissimuler un compte bancaire qui serait sinon soumis à déclaration en vertu des règles fiscales internationales, ou encore chercher à se faire naturaliser par des pays refusant de partager certaines informations fiscales.

Les risques attachés à ce type de dispositif peuvent également avoir des répercussions sur d'autres pays. Des membres du grand banditisme peuvent mettre à profit leurs nouveaux passeports pour se déplacer librement d'un pays à l'autre et faire prospérer leurs activités illicites. La Commission européenne a engagé des poursuites contre deux de ses pays membres, Chypre et Malte, en leur reprochant de fournir des passeports dorés à des individus dépourvus de tout « lien véritable » avec l'Union européenne ; d'après la Commission, ces deux pays mettent en péril l'intégrité de la citoyenneté européenne dans son ensemble, étant donné que le ressortissant d'un quelconque État membre de l'Union européenne a le droit de circuler, de s'établir et de travailler librement dans chacun des 26 autres pays membres.

Les dispositifs d'acquisition de la citoyenneté par l'investissement peuvent favoriser la corruption et la recherche de rente. Faute d'une surveillance adaptée, certains

Qu'est-ce qu'un passeport doré ?

Les programmes de passeports dorés offrent à des individus et à leurs familles la possibilité d'acquérir une nouvelle nationalité en l'échange d'investissements ou de contributions ciblées.

Investissements et contributions : On distingue les contributions monétaires directes, l'achat de titres de créance émis par l'État (actions, obligations, effets publics), l'investissement dans des secteurs précis (par exemple l'immobilier ou les travaux publics) et l'ouverture d'entreprises. Les montants en question se situent en général entre 100 000 et 2,5 millions de dollars (hors frais de dossiers), et les conditions financières sont variables (paiement comptant ou en plusieurs échéances, prêts bancaires, etc.).

Administration des programmes : Elle relève en général d'un organisme public, qui peut confier à des tiers la responsabilité de faire connaître le programme à l'étranger, de faciliter le dépôt des demandes et d'observer des règles de vigilance dans l'examen des dossiers. Certains programmes sont assortis de quotas limitant le nombre de demandes possibles.

Dépôt des demandes : Les auteurs des demandes sont généralement tenus de se soumettre à la vérification de leurs antécédents (extraits de casier judiciaire, vérifications par des tiers, etc.), mais les règles en vigueur varient d'un pays à l'autre. Le délai de traitement des demandes peut aller de 30 jours à plus d'un an, et de nombreux pays proposent un traitement accéléré en échange de contributions supplémentaires.

Les pays qui proposent ces programmes mettent leur réputation en jeu et risquent de compromettre leur stabilité économique et financière.

fonctionnaires pourraient être tentés d'accepter des pots-de-vins ou d'empocher les frais acquittés par les auteurs des demandes. Lorsque ces dispositifs s'appliquent à des investissements dans des secteurs particuliers, ils risquent d'engendrer une dépendance excessive à l'origine de déséquilibres économiques. Ainsi, certains pays proposent de naturaliser les investisseurs qui font l'acquisition d'une vaste propriété. L'argent étranger peut faire grimper les prix locaux et alimenter des bulles immobilières.

D'autres États peuvent prendre des mesures de rétorsion contre les pays qui vendent des passeports sans procéder à des vérifications suffisantes, par exemple en soumettant l'ensemble des ressortissants de ces pays à des contrôles renforcés. Il peut arriver que les pays en question se voient affubler l'étiquette de « pays à risque ». L'Organisation de coopération et de développement économiques, par exemple, publie une liste des dispositifs dont elle soupçonne qu'ils permettent à des individus de se soustraire à l'impôt en plaçant leurs avoirs à l'étranger. Les banques étrangères peuvent elles aussi réagir à ces risques et exercer des pressions en faisant jouer leurs relations de correspondants bancaires, ce qui peut avoir de graves conséquences pour la stabilité financière des pays concernés.

Évaluation des programmes

Le FMI fournit à ses membres des recommandations pour les sensibiliser aux risques attachés à ces dispositifs, afin qu'ils puissent mettre ces risques en balance avec les avantages escomptés et éviter des conséquences globalement néfastes à long terme pour leur économie. Ainsi, dans le cadre de consultations au titre de l'article IV, le FMI a conseillé Chypre, les Comores, la Dominique, la Grenade, Malte, Saint-Kitts-et-Nevis et Sainte-Lucie au sujet des risques que représentent de tels programmes pour leur intégrité financière. Plus généralement,

- *Les pays doivent pleinement prendre conscience des risques associés à ce type de programme.* Avant de décider de mettre en place ou de maintenir un programme de citoyenneté par investissement, les autorités doivent prudemment évaluer les coûts et les avantages d'un tel programme, et notamment déterminer dans quelle mesure elles sont capables de limiter les risques pour leur intégrité financière. Les procédures de dépôt de demande, de suivi et de révocation sont-elles suffisamment rigoureuses ? Quelle est l'efficacité des dispositifs accompagnant ces programmes, qu'il s'agisse d'assistance juridique mutuelle, d'échange d'informations fiscales ou de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme ? Cette analyse des risques doit être effectuée continuellement pour cerner au plus près les dernières évolutions.
- *Les autorités doivent assurer l'examen scrupuleux des demandes.* Les organismes publics ou les tiers responsables de l'examen des demandes de passeports dorés doivent périodiquement vérifier de manière poussée les antécédents judiciaires des auteurs des

demandes, notamment en s'adressant aux autorités de leur pays d'origine et en consultant des bases de données recensant les personnes frappées de sanctions ou exposées politiquement. Les agents responsables du traitement des demandes doivent observer des règles de vigilance dans leurs relations avec leurs clients, établir que les richesses et les revenus de ces derniers proviennent de sources légitimes, et signaler toute activité suspecte. Aucune demande ne doit être acceptée tant que son auteur n'a pas fait l'objet de vérifications approfondies. L'ensemble des secteurs et des agents concernés doivent faire l'objet de contrôles visant à s'assurer qu'ils se conforment aux règles en vigueur en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

- *Les autorités doivent envisager des mesures de transparence et de surveillance plus strictes.* Une méthode possible consiste à rendre publics les noms des personnes dont la demande a abouti. Cela peut aussi s'avérer utile pour les banques et les entreprises au moment de remplir leurs obligations de vigilance à l'égard de leurs clients, ainsi que pour faciliter d'éventuelles enquêtes. Une autre approche consiste à faire figurer une mention spéciale sur les passeports dorés et autres documents de naturalisation. Les autorités pourraient également procéder périodiquement à des vérifications publiques pour veiller à ce que les recettes du programme soient employées à bon escient.
- *Les pays pourraient réfléchir à l'adoption d'un cadre régional harmonisant les conditions d'octroi de la nationalité.* En coordonnant leurs politiques de passeport dorés, les pays peuvent dissuader les criminels en quête d'une nouvelle nationalité de faire jouer la concurrence entre eux, et empêcher un nivellement par le bas. Pour renforcer les garanties, il convient de mettre en place des systèmes efficaces permettant de partager les informations, d'harmoniser les bonnes pratiques et d'accroître la transparence des procédures d'octroi et de révocation de la citoyenneté. La mise en commun des ressources peut faire baisser les coûts et favoriser l'adoption uniforme de bonnes pratiques en matière de vigilance, de suivi et d'exécution.

Un passeport doré confère à son titulaire tous les droits attachés à la citoyenneté d'un pays. En dernière instance, la naturalisation est une décision qui appartient à chaque pays. Cependant, la citoyenneté et les droits qui s'y rattachent doivent être jalousement protégés, car un pays ne peut pas accorder inconsidérément un tel privilège sans mettre en péril sa réputation et sa situation financière. Les pays doivent donc prendre le temps de déterminer si de telles naturalisations présentent effectivement plus d'avantages que d'inconvénients, ce qui n'est pas forcément le cas. **FD**

FRANCISCA FERNANDO et **JONATHAN PAMPOLINA** sont conseillers, et **ROBIN SYKES** conseillère principale, tous les trois au département juridique du FMI.