

Un passeport de COMPLAISANCE

Judith Gold et Ahmed El-Ashram

Monnayer la citoyenneté est une activité gagnante à tous les coups pour certains petits États

«Êtes-vous un citoyen du monde? Laissez-nous vous aider à en devenir un.» Peut-être avez-vous vu dans un avion une publicité comme celle-ci, dont le but est d'inciter des voyageurs en classe affaires, généralement originaires de pays moins développés, à acquérir un passeport pouvant faciliter leur entrée aux frontières de leur prochaine destination. Tout un nouveau secteur de programmes de résidence et de citoyenneté a vu le jour ces dernières années afin de répondre aux besoins d'un nombre limité mais en progression rapide de clients fortunés intéressés par les priviléges de voyages sans visa ou par le droit de résider dans la majorité des pays développés, en contrepartie d'un investissement financier important.

Un phénomène qui se développe

La augmentation rapide du patrimoine privé, notamment dans les pays émergents, s'est traduite par une nette hausse du nombre de personnes aisées intéressées par une plus grande mobilité et une réduction des obstacles aux déplacements dus aux restrictions de visa, devenues de plus en plus sévères après les attentats du 11 septembre 2001. Cela a entraîné une multiplication des programmes de citoyenneté économique ou par l'investissement, qui permettent à des particuliers fortunés de pays en développement ou émergents d'acquérir légitimement des passeports qui facilitent les déplacements. En contrepartie, les pays qui gèrent ces programmes bénéficient d'un gros investissement financier. Un autre facteur contribue à l'essor de ces programmes :

la recherche de refuges politiques et économiques, sur fond de dégradation du contexte géopolitique et de problèmes de sécurité accrus. La planification successorale et fiscale entre aussi en jeu.

Les programmes de citoyenneté économique sont gérés par un nombre croissant de petits États des Caraïbes et d'Europe. Leur principal attrait est que la citoyenneté qu'ils confèrent est assortie de conditions de résidence peu nombreuses voire nulles. La Dominique, Saint Kitts-et-Nevis et plusieurs îles du Pacifique se sont dotés de programmes de ce type il y a des années. Plusieurs nouveaux programmes ont été lancés ou réactivés récemment, y compris par Antigua-et-Barbuda, la Grenade et Malte, Sainte-Lucie étant la dernière à avoir rejoint la liste. Si certains de ces programmes existent depuis des années, la forte hausse du nombre de demandeurs n'est qu'un phénomène récent, avec à la clé une envolée des entrées de capitaux.

De même, des programmes de résidence économique ont été lancés dernièrement dans un large éventail de pays européens (généralement bien plus grands), dont la Bulgarie, l'Espagne, la France, la Hongrie, l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal. Près de la moitié des États membres de l'UE possèdent un programme destiné aux



investisseurs immigrants. Aussi appelés programmes «visas en or», ils confèrent aux investisseurs un droit de résidence — et d'accès aux 26 pays de l'espace Schengen, qui autorisent la libre circulation de leurs citoyens à l'intérieur de leurs frontières respectives — tout en imposant très peu de conditions de résidence (voir tableau). Ces programmes présentent certes des différences, l'un conférant la citoyenneté permanente alors que l'autre se contente d'accorder un permis de séjour, mais ils donnent tous deux accès à un grand nombre de pays avec très peu de conditions de résidence, en contrepartie d'un investissement considérable dans leur économie (graphique 1).

En revanche, certains pays développés (Canada, États-Unis, Royaume-Uni), possèdent des programmes destinés aux investisseurs immigrants depuis la fin des années 80 ou le début des années 90. Ces derniers peuvent obtenir la citoyenneté en échange de conditions d'investissement précises, avec des obligations de résidence strictes. En 2014, le Canada a supprimé son programme fédéral réservé aux investisseurs immigrants, même si la province du Québec et l'Île-du-Prince-Édouard ont encore un dispositif semblable qui permet d'acquérir la citoyenneté canadienne. Les États-Unis et le Royaume-Uni continuent à développer leurs programmes.

Le coût et l'élaboration des programmes varient d'un pays à l'autre mais, pour la plupart, ils exigent un investissement initial, dans le secteur public ou privé, couplé à des frais de constitution de dossier élevés et à la prise en charge des frais des audits préalables. Dans les Caraïbes, les programmes prévoient le versement d'une contribution élevée et non remboursable au Trésor ou à un fonds national de développement, qui finance des investissements stratégiques dans l'économie nationale, ou un investissement immobilier (qui peut être revendu après une période définie). D'autres programmes offrent la possibilité d'investir dans un instrument financier remboursable, comme des effets publics. À Malte, le programme impose une participation aux trois modes d'investissement.

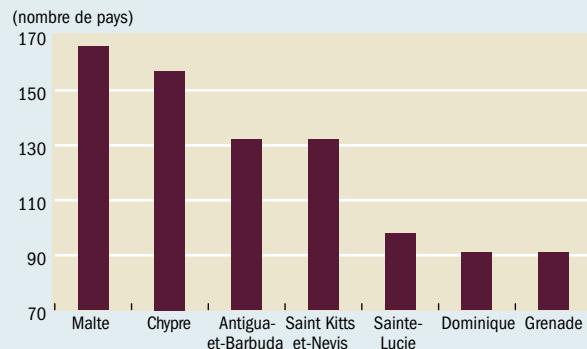
Les aspects économiques de la citoyenneté

Les entrées de capitaux dans les pays au titre de ces programmes peuvent être massives, avec de vastes retombées macroéconomiques sur presque chaque secteur, notamment pour les petits pays (graphique 2). Les apports dans le secteur public à Saint Kitts-et-Nevis, qui dispose des données les plus faciles à obtenir, représentaient plus de 25 % du PIB en 2013. Antigua-et-Barbuda et la Dominique ont aussi enregistré des entrées massives de capitaux. Au Portugal, les apports dans le cadre du programme «visas en or» pourraient représenter pas moins de 13 % des investissements directs étrangers bruts pour 2014. À Malte, le versement des contributions prévues aux administrations publiques (y compris au National Development and Social Fund) de la part de tous les demandeurs potentiels — dont le nombre est plafonné à 1.800 — pourrait atteindre au total l'équivalent de 40 % des recettes fiscales de 2014 lorsque tous les passeports auront été délivrés.

Graphique 1

Sélection du pays

Parmi les pays proposant des programmes de citoyenneté, les passeports maltais et chypriote offrent un accès sans visa à la plupart des pays.



Source : Visa Restriction Index 2014 de Henley & Partners.

Note : Le classement tient compte du nombre de pays auxquels le passeport du pays donne accès sans visa. Le programme n'a pas encore été lancé à Sainte-Lucie.

Le prix de la citoyenneté

Les conditions d'acquisition d'un passeport via un programme de citoyenneté/résidence économique varient selon les pays.

Programmes de citoyenneté	Pays	Année de lancement	Investissement minimum ¹	Conditions de résidence ²	Délai d'obtention de la citoyenneté ³
Antigua-et-Barbuda		2013	250.000 \$	5 jours sur une période de 5 ans	Immédiat
Chypre		2011	2.5 millions €	Non (en révision)	Immédiat
Dominique		1993	100.000 \$	Non	Immédiat
Grenade		2014	250.000 \$	Non	Immédiat
Malte		2014	1.15 million €	6 mois	1 an
Saint Kitts-et-Nevis		1984	250.000 \$	Non	Immédiat
Australie		2012	5 millions \$A	40 jours/an	5 ans
Bulgarie		2009	500.000 €	Non	5 ans
Canada ^{4,5}	Milieu des années 80	800.000 \$Can	730 jours sur une période de 5 ans	3 ans	
Canada – Île-du-Prince-Édouard	Milieu des années 80	350.000 \$Can	730 jours sur une période de 5 ans	3 ans	
Canada – Québec ⁵	N.D.	800.000 \$Can	730 jours sur une période de 5 ans	3 ans	
France	2013	10 millions €	N.D.	5 ans	
Grèce	2013	250.000 €	Non	7 ans	
Hongrie	2013	250.000 €	Non	8 ans	
Irlande	2012	500.000 €	Non	N.D.	
Lettonie	2010	35.000 €	Non	10 ans	
Nouvelle-Zélande	N.D.	1.5 million \$NZ	146 jours/an	5 ans	
Portugal	2012	500.000 €	7 jours/an	6 ans	
Singapour	N.D.	2.5 millions \$S	Non	2 ans	
Espagne	2013	500.000 €	Non	10 ans	
Suisse	N.D.	250.000 CHF/an	Non	12 ans	
Royaume-Uni	1994	1 million £	185 jours/an	6 ans	
États-Unis	1990	500.000 \$	180 jours/an	7 ans	

Sources : Henley & Partners; UK Migration Advisory Committee Report; autorités nationales; Arton Capital; autres prestataires de services d'immigration.

¹D'autres formules d'investissement peuvent être autorisées.

²Conditions minimales de résidence explicites dans le cadre du programme destiné aux investisseurs immigrants; les critères de résidence ouvrant droit à la citoyenneté peuvent être différents.

³Y compris le délai d'attente pour devenir résident permanent dans le cadre des programmes de résidence.

⁴Programme suspendu depuis février 2014.

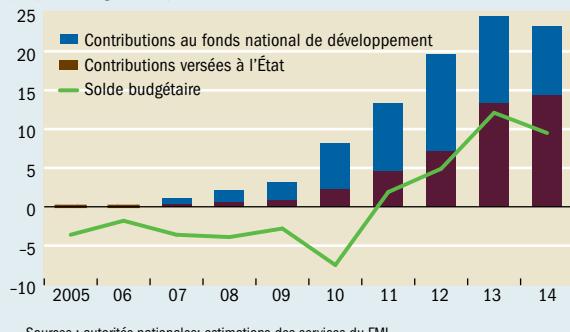
⁵Même si cela n'est pas propre au programme destiné aux investisseurs immigrants, une présence physique de 730 jours sur une période de cinq ans est nécessaire pour conserver le statut de résident permanent.

Graphique 2

Un sacré coup de pouce

Le programme de citoyenneté économique de Saint Kitts-et-Nevis est à l'origine d'entrées massives de capitaux.

(en pourcentage du PIB)



Sources : autorités nationales; estimations des services du FMI.

L'impact macroéconomique des programmes de citoyenneté économique dépend de leur conception ainsi que du volume et de la gestion des entrées de capitaux. Ces programmes ont d'abord un effet sur le secteur réel, car ils peuvent renforcer la dynamique économique. Les programmes assortis de formules très attrayantes dans l'immobilier donnent lieu à des entrées de capitaux semblables à celles des investissements directs étrangers, ce qui stimule l'emploi et la croissance. À Saint Kitts-et-Nevis, les apports dans le secteur immobilier alimentent un essor de la construction, qui a permis à l'économie de sortir d'une récession de quatre ans, avec une croissance de 6 % en 2013 et 2014, soit l'un des plus élevés de l'Hémisphère occidental. L'augmentation rapide du nombre de visas en or au Portugal, qui a délivré plus de 2.500 visas depuis le lancement du programme en octobre 2012, aurait dopé le marché de l'immobilier, d'où une hausse brutale du prix des biens de luxe.

Cependant, un afflux massif et trop rapide d'investissements immobiliers pourrait causer une hausse des salaires et une explosion des prix des actifs, avec des conséquences négatives pour le reste de l'économie. De plus, l'essor rapide de la construction pourrait amoindrir la qualité des nouveaux biens et nuire à l'industrie du tourisme puisque, dans leur majorité, les projets englobent (ou sont réaménagés pour) des hébergements touristiques.

Les entrées de capitaux au titre de ces programmes sont instables et exposées à des arrêts brutaux, ce qui accentue la vulnérabilité macroéconomique des petits pays. Ces programmes pourraient vite devenir moins attrayants en cas de changement de la politique de visas d'un pays développé. Les pays développés pourraient s'entendre pour rendre ces programmes inopérants et provoquer ainsi un arrêt brutal. La concurrence de plus en plus vive de programmes semblables dans d'autres pays ou un recul de la demande des pays d'origine pourrait aussi rapidement réduire le nombre de demandeurs.

S'ils sont épargnés et non pas dépensés, les capitaux apportés par ces programmes peuvent nettement améliorer les finances publiques. À Saint Kitts-et-Nevis, les recettes découlant du programme ont accru le solde budgétaire global, qui a atteint plus de 12 % du PIB en 2013, soit l'un des plus élevés au monde. Cependant, ces entrées de capitaux peuvent aussi créer de gros problèmes de gestion des finances publiques, comparables à ceux posés par

les recettes exceptionnelles tirées des ressources naturelles (voir «Le partage de la richesse» dans le numéro de décembre 2014 de *F&D*). Même si ces recettes sont instables et difficiles à prévoir, elles peuvent orienter à la hausse les dépenses publiques, notamment les salaires dans le secteur public. La dépendance accrue à l'égard de ces recettes pourrait se traduire par un rééquilibrage marqué des finances publiques ou par un accroissement prononcé de la dette si les apports de capitaux diminuent.

Les entrées massives de capitaux influent aussi énormément sur les comptes extérieurs. Les recettes peuvent améliorer le déficit courant, surtout si elles sont épargnées. Des transferts vers des fonds de développement et une hausse des investissements directs étrangers peuvent renforcer le compte de capital. Cependant, une hausse des dépenses intérieures en raison d'une hausse des dépenses et investissements publics stimulera fortement les importations, en particulier dans les petites économies ouvertes, ce qui effacera en partie l'amélioration initiale de la balance des paiements. Les risques pesant sur le taux de change et les réserves de change sont aussi amplifiés, car ces apports deviennent une source majeure de financement extérieur. La hausse de l'inflation due à la surchauffe de l'économie peut aussi entraîner une appréciation réelle de la monnaie, qui pèse sur la compétitivité extérieure du pays à long terme.

Les entrées massives de capitaux peuvent aussi accroître la liquidité des banques, surtout si l'essentiel des recettes budgétaires est épargné dans le système bancaire. Parallèlement, elles peuvent menacer la stabilité financière dans les petits pays. Si un accroissement de la liquidité peut être une bonne chose, l'accumulation de dépôts en lien avec les programmes crée de nouveaux risques financiers, sachant que les possibilités d'expansion du crédit sont restreintes pour les petits systèmes bancaires. Les risques pesant sur la stabilité financière peuvent être amplifiés si les banques sont trop engagées dans les secteurs du BTP et de l'immobilier qui bénéficient déjà des investissements liés au programme de citoyenneté économique. Dans ce cas, une diminution brutale des entrées de capitaux pourrait entraîner une correction des prix immobiliers, avec des conséquences négatives sur les actifs des banques, surtout si la surveillance est peu rigoureuse.

Un autre problème tient au risque pour la gouvernance et la viabilité. Les risques pour la sécurité transfrontalière liés à l'acquisition d'un deuxième passeport constituent probablement la principale préoccupation des pays développés. Les risques de réputation sont aussi amplifiés : une gouvernance médiocre dans un pays pourrait facilement se répercuter sur les autres puisque les économies avancées sont moins susceptibles de faire une distinction entre les programmes de citoyenneté. En outre, une gestion mauvaise ou opaque des programmes et des entrées de capitaux — notamment une communication insuffisante sur le nombre de passeports délivrés, les recettes perçues et le mécanisme régissant l'utilisation des apports — pourrait susciter une vive opposition de la population et de la classe politique, ce qui compliquera ces programmes voire y mettra un terme. Des programmes ont ainsi été arrêtés dans le passé en raison de problèmes de sécurité et de gouvernance intérieure.

Éliminer les risques

Les autorités nationales peuvent prendre des mesures pour réduire les risques auxquels les petits pays sont confrontés du fait des entrées massives de capitaux au titre des programmes de

citoyenneté économique, tout en permettant à leur économie de tirer parti des éventuels effets positifs.

Une gestion prudente des dépenses publiques joue un rôle important pour maîtriser les effets de ces apports sur l'économie réelle, mais elle devrait aller de pair avec une surveillance suffisante et une réglementation pour modérer les entrées, en particulier dans le secteur privé. À titre d'exemple, le plafonnement annuel du nombre de demandes ou du volume des investissements restreindrait l'afflux d'investissements dans le secteur du BTP d'un pays. Un cadre réglementaire pour le marché immobilier réduirait les risques et limiterait les effets potentiellement négatifs des distorsions de prix et de la segmentation du marché immobilier intérieur qui découlent des seuils d'investissement imposés par ces programmes.

Modifier les principaux paramètres du programme peut aussi être un moyen efficace de réorienter les investissements vers le secteur public, permettant ainsi aux pays d'épargner les ressources en vue d'une utilisation future et d'investir dans des infrastructures.

Les avantages de l'épargne

D'abondantes recettes budgétaires exceptionnelles ont tendance à provoquer des hausses non viables des dépenses qui fragilisent l'économie en cas d'assèchement du flux de recettes. Comme ces entrées de capitaux sont potentiellement instables, les pays du programme — et notamment les petits — doivent constituer des réserves en épargnant les apports et en réduisant la dette publique lorsqu'elle est déjà élevée. Dans le même temps, une gestion prudente des entrées liées à l'acquisition de la citoyenneté permettrait un accroissement durable de l'investissement public et intégrerait ce que les économistes appellent des dépenses anti-cycliques — effectuées pendant les périodes défavorables — et des mesures d'aide en cas de catastrophes naturelles. Comme dans les pays riches en ressources naturelles, un fonds souverain est la meilleure solution pour gérer des entrées massives et constantes. Cela permettrait de faire face aux fluctuations des recettes tirées des programmes et de stabiliser l'impact sur l'économie et peut-être aussi d'opérer des transferts intergénérationnels.

Quoi qu'il en soit, toutes les recettes budgétaires tirées des programmes de citoyenneté économique, qu'il s'agisse de frais de constitution de dossier ou de contributions à des fonds de développement, devraient transiter par le budget du pays pour permettre une véritable évaluation de l'orientation de la politique budgétaire et éviter des complications dans sa mise en œuvre. S'agissant des fonds de développement financés par les programmes de citoyenneté économique, il faudrait bien définir leur rôle et intégrer pleinement leurs activités et investissements dans le budget.

Une gestion efficace des entrées de capitaux, couplée à une gestion prudente des finances publiques, réduira aussi les risques pour le secteur extérieur en limitant la croissance des importations, la hausse des salaires et l'appréciation du taux de change réel, et en permettant d'accumuler des réserves internationales comme protection en cas de ralentissement prononcé des recettes des programmes. Un renforcement de la surveillance du secteur bancaire s'impose aussi pour atténuer les risques découlant de l'afflux rapide de ressources dans le système financier. Un plafonnement de la croissance du crédit, des restrictions portant sur les prêts en devises ou simplement des normes de fonds propres plus strictes pourraient s'avérer nécessaires pour freiner le flux procyclique de crédit.

Gérer une réputation

La préservation de la crédibilité du programme de citoyenneté économique est peut-être l'enjeu majeur. Un processus rigoureux de vérifications préalables pour les demandes de citoyenneté est indispensable afin d'écartier des risques peut-être graves pour l'intégrité et la sécurité. Un cadre global s'impose pour réduire le recours aux formules d'investissement à des fins de blanchiment d'argent et de financement d'activités criminelles. Ces garanties font partie intégrante du succès de ces programmes. Une grande transparence quant aux demandeurs améliorera encore leur réputation et leur viabilité. Cela pourrait passer par la publication d'une liste des citoyens nouvellement naturalisés. Le respect des règles internationales en matière de transparence et d'échange d'informations fiscales réduirait les cas de détournement des programmes à des fins de fraude fiscale ou d'autres activités illicites et minimisera le risque de pressions internationales négatives. Les pays qui se sont dotés de programmes semblables devraient aussi collaborer entre eux et avec les pays partenaires concernés pour améliorer la surveillance et veiller à l'identification des demandeurs suspects.

En outre, pour obtenir l'adhésion nécessaire de la population à ces programmes, les effets positifs sur le plan économique devraient se faire sentir sur l'ensemble de la nation. Ils devraient être considérés comme une ressource nationale qui ne sera peut-être pas renouvelable si des erreurs de gestion ternissent la réputation du pays. Un cadre clair et transparent pour la gestion des ressources est indispensable, y compris un régime de responsabilisation bien défini avec une surveillance et des audits financiers périodiques. Les informations concernant le nombre de personnes ayant obtenu la citoyenneté et le montant des recettes perçues — dont leur utilisation et les sommes épargnées, dépensées et investies — devraient être accessibles à tous.

Les effets toujours surprenants de la mondialisation ont impulsé une nouvelle dynamique dans laquelle les passeports peuvent avoir une valeur marchande. Les programmes de citoyenneté économique facilitent les déplacements des citoyens des pays émergents et en développement, sur fond de multiplication des obstacles aux voyages. Ils représentent un moyen original pour certains pays, en particulier de petits États, d'accroître leurs recettes, d'attirer des investissements étrangers et de stimuler leur croissance. Pour empêcher l'arrêt de ces programmes, il faut s'employer à garantir leur intégrité et répondre comme il se doit aux préoccupations des pays développés en matière de sécurité et de transparence financière. Certains petits pays proposant ces programmes doivent élaborer des cadres macroéconomiques permettant de faire face à la volatilité et aux effets inflationnistes potentiels des entrées de capitaux, en épargnant la plus grande partie dans l'optique d'investissements prioritaires à l'avenir et en modérant et réglementant la circulation dans le secteur privé. ■

Judith Gold est chef de division adjointe et Ahmed El-Ashram est économiste, tous deux au Département Hémisphère occidental du FMI.

Cet article s'appuie sur le Document de travail 15/93 du FMI (2015) «Too Much of a Good Thing? Prudent Management of Inflows under Economic Citizenship Program», de Xin Xu, Ahmed El-Ashram et Judith Gold.