

Citoyenneté à vendre : stratégies de marchandisation de l'État

En mai 2023, à bord d'un vol de la British Airways, un court spot publicitaire précédait la diffusion des films proposés par le programme de divertissement de la compagnie¹. Sur fond d'images de grandes métropoles animées et de massages relaxants sur la plage, on pouvait entendre ce message :

« Nous cherchons tous notre place. Pour certains, elle est dans la nature, dans nos petits plaisirs, dans nos rêves, dans notre esprit. Pour d'autres, elle est dans nos ambitions, et pour d'autres encore, dans notre relation avec les autres. Ceux dont le monde est la place ont leur place ici. Programme de citoyenneté par investissement de la Dominique. Une opportunité pour trouver sa place. »

Derrière cette « opportunité pour trouver sa place » se cache en réalité une offre pour acquérir la citoyenneté de ce petit État en échange d'un don en espèces ou d'un investissement, avec la perspective de bénéficier de ce que l'on appelle un « passeport doré ». Une publicité qui peut surprendre à bord d'un avion, mais qui montre que le commerce de la citoyenneté est florissant. En effet, la Dominique comme une dizaine d'autres pays proposent de manière active d'accueillir de nouveaux citoyens au travers de programmes officiels de citoyenneté par investissement (CBI). Comment une pratique régaliennne, octroyer la citoyenneté, devient-elle un produit commercialisable ? Au cours de la dernière décennie, la vente de la citoyenneté par le biais de programmes officiels s'est considérablement développée. En 2022, plus de vingt pays ont adopté des dispositions légales permettant l'acquisition de la citoyenneté en échange d'un investissement, et ont défini les types d'investissement admissibles et les montants minimums, ainsi que d'autres critères [voir fig. 1]. Mais qui dit législation ne dit pas forcément programme actif avec un flux régulier de demandes approuvées. Si l'on exclut les filières en sommeil et les micro-dispositifs, il apparaît que seuls huit pays (Antigua-et-Barbuda, la Dominique, la Grenade, Malte, la République de Vanuatu, *Saint-Christophe-et-Niévès*, Sainte-Lucie et la Turquie) proposent de manière active des programmes officiels qui donnent lieu régulièrement à plus de cent naturalisations par an [voir fig. 2]. C'était le cas de Chypre jusqu'en 2020, mais le pays a cessé d'accepter des demandes à la suite d'un scandale de corruption mettant en cause les autorités. Ces pays représentent l'essentiel du marché mondial de la CBI, estimé – depuis la pandémie de Covid-19 – à 20 000 demandes acceptées et 50 000 naturalisations par an². C'est sur ce groupe de huit pays dotés de programmes substantiels que porte la présente analyse.

¹ Cet article s'inspire et développe le travail d'un précédent texte : Kristin Surak, « Marketizing Sovereign Prerogatives : How to Sell Citizenship », *European Journal of Sociology*, 62(2), 2021, p. 275-308.

² Le nombre de demandes approuvées diffère évidemment du nombre total de demandes déposées, mais la différence est mince puisque les taux de rejet ne dépassent en général pas 5 % en ce qui concerne les pays qui accordent le plus

Toutefois, ce phénomène est difficile à appréhender avec les hypothèses classiques sur les relations entre États et marchés. Habituellement, les États sont les garants des réglementations et des cadres légaux dont les marchés ont besoin pour opérer³. Cependant, lorsqu'un bien commercial n'est créé que par l'intermédiaire d'une prérogative régaliennne, l'État est à la fois le régulateur du marché et l'unique producteur direct du produit⁴. Cela soulève un certain nombre de questions sur la légitimité et la crédibilité que les acteurs qui créent le marché doivent garantir afin d'éviter le risque d'un défaut souverain⁵. Comment les États peuvent-ils se présenter comme des acteurs suffisamment convaincants pour permettre l'organisation d'un marché autour d'une prérogative souveraine ? Comment, une fois créé, le marché influence-t-il les États ?

Pour répondre à ces questions, cet article analyse de manière approfondie l'interface entre les États et les acteurs privés sur le marché de la citoyenneté par investissement. Il soulève tout d'abord le problème de la « double casquette » que pose la création d'un marché autour d'une prérogative régaliennne dans lequel l'État est non seulement le principal régulateur du marché, mais aussi l'unique producteur du bien mis sur le marché, et examine les conflits d'intérêts qu'engendre une telle situation. Pour les États seuls, cela a peu d'importance, mais le développement du marché s'accompagne d'une exigence de crédibilité. Les États peuvent résoudre le problème de la « double casquette » en instaurant une séparation entre le régaliennne et la fourniture du produit. Pour cela, deux possibilités s'offrent à eux : (a) instaurer une séparation des tâches pour la production du produit ; (b) sous-traiter certains aspects de la supervision à des tierces parties. L'exemple de la citoyenneté par investissement est une illustration de ces difficultés et de leur résolution. L'article se penche ensuite sur la façon dont les États, une fois qu'ils sont résolument engagés dans la concurrence du marché, en viennent à modifier leurs décisions et leurs fonctions pour répondre aux demandes du marché. Les pays qui dépendent des revenus de la CBI jouent sur leur positionnement sur la scène internationale pour tenter d'augmenter le nombre de destinations auxquelles leur passeport donne accès sans visa, pour démarcher de potentiels citoyens par investissement ou pour manœuvrer dans un contexte de tensions géopolitiques afin de se créer une « niche ». Par ailleurs, d'autres facteurs, tels que les exigences de la concurrence, les préférences

de naturalisations par le biais de la CBI. Malte fait figure d'exception, le pays ayant rejeté jusqu'à 25 % des demandes reçues certaines années. Pour des chiffres concernant les demandes approuvées et une discussion sur les taux de rejet, voir K. Surak, *The Golden Passport. Global Mobility for Millionaires*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2023.

³ Neil Fligstein, *The Architecture of Markets. An Economic Sociology of Twenty-First-Century Capitalist Societies*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; Frank Dobbin, « Why the Economy Reflects the Polity : Early Rail Policy in Britain, France, and the United States », in Mark Granovetter et Richard Swedberg (dir.), *The Sociology of Economic Life*, Boulder, Westview Press, 2001, p. 63-85. Greta R. Krippner, *Capitalizing on Crisis. The Political Origins of the Rise of Finance*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 2011.

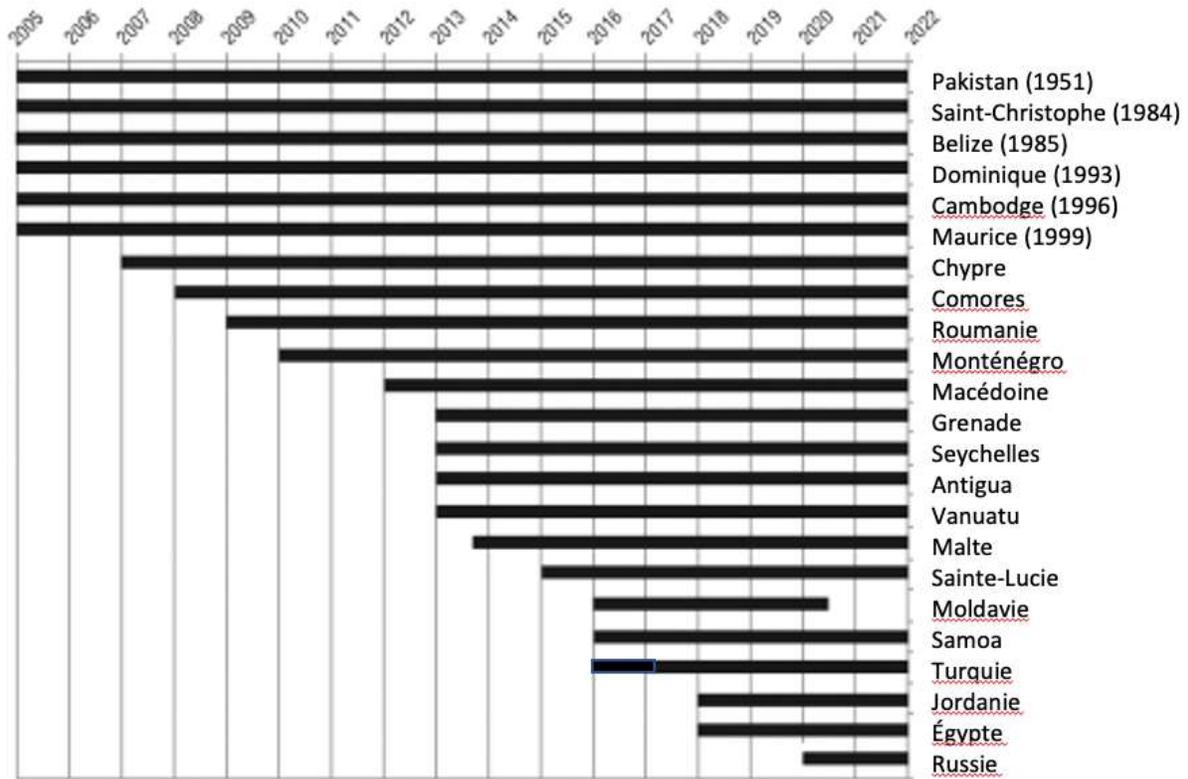
⁴ Il existe bien sûr d'autres éléments qui relèvent de la souveraineté et qui peuvent être achetés et vendus, comme les droits de propriété et les ressources naturelles, mais l'État ne génère pas ces produits-là de la même façon. Les terres et les ressources naturelles peuvent exister sans État, ce qui n'est pas le cas de la dette souveraine, de la citoyenneté contemporaine et des pavillons de complaisance, par exemple.

⁵ Pour des exemples tirés du marché de la dette souveraine, voir Marc Flandreau et Juan H. Flores, « Bonds and Brands : Foundations of Sovereign Debt Markets 1820-1830 », *Journal of Economic History*, 69(3), 2009, p. 646-684. Bruce G. Carruthers et Arthur L. Stinchcombe, « The Social Structure of Liquidity : Flexibility, Markets, and States », *Theory and Society*, 28(3), 1999, p. 353-382.

des consommateurs et les pressions extérieures, peuvent également conduire les États à modifier leurs politiques en matière de naturalisation.

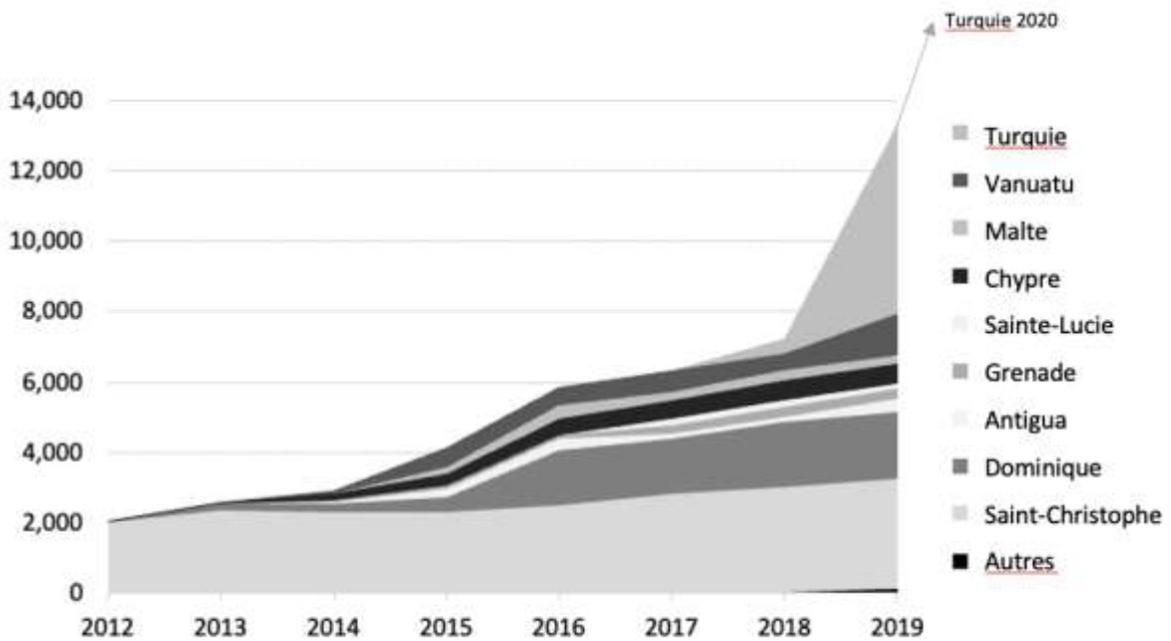
L'analyse est le fruit de huit années d'enquêtes de terrain sur le marché mondial de la citoyenneté par investissement. Elle examine de manière empirique comment le secteur privé a collaboré avec des États pour transformer d'obscurs dispositifs d'octroi de la citoyenneté contre de l'argent en programmes officiels de citoyenneté par investissement. Ces dispositifs formalisés ont établi une séparation claire des tâches et instauré une procédure étendue de demande avec une supervision externe qui a permis de créer une distance entre l'octroi de la citoyenneté et le pouvoir exécutif, instituant ainsi la procédure. Le renforcement de leur viabilité et de leur crédibilité aux yeux des autres acteurs du marché a permis aux programmes de se développer. Mais le marché qui a émergé a également transformé les pratiques étatiques. Les États qui dépendent des revenus générés par la citoyenneté par investissement remanient leurs politiques pour gagner en compétitivité et pour répondre aux demandes du marché. Il en résulte un faisceau complexe de dynamiques public-privé qui structurent le marché de la citoyenneté en produisant des conflits, des collusions et des relations de codépendance.

Figure 1. Chronologie de l'adoption des dispositions légales permettant l'acquisition de la citoyenneté par investissement



NB : Les dispositions légales datent d'avant 2005 au Pakistan, à Saint-Christophe-et-Niévès, à la Dominique, au Cambodge et à Maurice, comme l'indiquent les dates entre parenthèses. Malte et la République de Vanuatu ont mis en place plusieurs programmes. Plusieurs pays ont cessé d'accepter des candidatures au titre de la CBI, bien que les dispositions légales correspondantes soient toujours en vigueur. Il s'agit du Belize (2001), de Chypre (2020), des Comores (2018) et de la République de Vanuatu (Vanuatu Citizenship Program, 2015 ; Vanuatu Economic Rehabilitation Program, 2017).

Figure 2. Nombre de demandes de citoyenneté par investissement acceptées



Source : InvestMig Dataset

NB : « Autres » désignent l'Égypte, la Jordanie, la Moldavie, le Monténégro, la Macédoine du Nord et les Samoa. Les données pour Saint-Christophe-et-Niévès sont des estimations réalisées sur la base de déclarations de fonctionnaires. Le graphique ne va pas au-delà de 2019, car le Covid-19 ayant perturbé le traitement des demandes et la publication des rapports officiels, les données complètes ne sont pas encore disponibles pour la période la plus récente.

Citoyenneté par investissement

Dans le monde contemporain, l'octroi de la citoyenneté est un monopole de l'État, un *domaine réservé* sur lequel le droit international empiète très peu. Dans la plupart des cas, la citoyenneté est assignée à la naissance, bien que des États fassent le choix d'admettre de nouveaux citoyens par naturalisation. On pense souvent que cette trajectoire « d'immigré à citoyen » constitue la norme⁶, alors que ce n'est qu'un des cas de figure conduisant à la naturalisation. La citoyenneté peut également être octroyée en reconnaissance de contributions économiques, ou encore à titre tout à fait exceptionnel. La France a, par exemple, naturalisé le cofondateur de Snapchat, le milliardaire Evan Spiegel, en s'appuyant sur une procédure permettant de naturaliser des étrangers qui contribuent « au rayonnement de la France et à la prospérité des relations économiques internationales ». Alors qu'il ne remplissait pas les critères de résidence qui conditionnent habituellement la naturalisation, Evan Spiegel a été discrètement naturalisé français au consulat français de Los Angeles.

Il faut distinguer ces procédures discrétionnaires de naturalisation des programmes de citoyenneté par investissement, qui offrent un accès relativement rapide et clairement encadré à la citoyenneté en échange d'une contribution financière préalablement définie⁷. La durée de la procédure, le barème des coûts, les différentes options (investissement ou don), les procédures de demande et les exigences en matière de vérification diligente⁸ sont définis en toutes lettres dans une politique accessible à tous et susceptible d'être dupliquée⁹. Pour en bénéficier, les candidats réalisent un investissement éligible d'un montant minimum (en général entre 80 000 et 1 million d'euros) dans un domaine spécifique – immobilier, entreprises, actions, obligations d'État – ou font une donation à l'État d'un montant donné¹⁰. Des fonctionnaires étudient la demande, qui est accompagnée de déclarations financières, d'extraits de casier judiciaire et de certificats médicaux, tandis que des

⁶ En fait, dans de nombreux pays, ce n'est pas la norme. La Hongrie et l'Italie, par exemple, naturalisent davantage des individus sur la base de liens ancestraux. À l'inverse, de nombreux pays, citons seulement, pour exemple, les Émirats arabes unis, la Thaïlande et la Chine, ne naturalisent quasiment aucun résident étranger de longue durée.

⁷ Parmi les principales études empiriques sur cette question, on peut citer : K. Surak, *The Golden Passport*, *op. cit.* ; *id.*, « Millionaire Mobility and the Sale of Citizenship », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(1), 2021, p. 166-189 ; Jelena Dzankic, *The Global Market for Investor Citizenship*, Cham, Palgrave Macmillan, 2019 ; Atossa Araxia Abrahamian, *The Cosmopolites. The Coming of the Global Citizen*, New York, Columbia Global Reports, 2015.

⁸ La vérification diligente correspond à l'ensemble des vérifications effectuées sur une personne ou une entreprise avant la signature d'un contrat ou d'un accord financier [note de l'éditeur].

⁹ Pour des études de cas sur des programmes spécifiques de citoyenneté par investissement, voir Marilyn Grell-Brisk, « Eluding National Boundaries : A Case Study of Commodified Citizenship and the Transnational Capitalist Class », *Societies*, 8(2), 35, 2018, p. 1-21 ; Theodoros Rakopoulos, *Passport Island. The Market for EU Citizenship in Cyprus*, Manchester, Manchester University Press, 2023 ; Ramola Ramtohol, « “High Net Worth” Migration in Mauritius : A Critical Analysis », *Migration Letters*, 13(1), 2016, p. 16-32.

¹⁰ Bien que ces programmes soient appelés programmes de citoyenneté par *investissement*, les fonds versés ne correspondent pas toujours à un investissement puisqu'il peut s'agir d'une donation au budget de l'État ou de dépôts bancaires. Par ailleurs, il ne s'agit pas en général d'investissements à risque visant à générer des profits. La plupart du temps, le rendement potentiel est largement inférieur à celui que les investisseurs obtiennent grâce à d'autres placements et, à ce titre, l'investissement est plutôt vu comme un droit dont il faut s'acquitter pour obtenir la citoyenneté. Voir K. Surak, *The Golden Passport*, *op. cit.* ; *id.*, « Millionaire Mobility and the Sale of Citizenship », art. cité.

cabinets privés spécialisés dans les démarches de vérification diligente se chargent souvent des vérifications préalables. La durée de la procédure peut aller de quelques semaines à plus d'un an et les demandes peuvent être rejetées, même si les taux de refus sont en général inférieurs à 5 %¹¹. Les programmes de CBI sont radicalement différents des dispositifs de résidence par investissement (RBI), tels qu'ils existent en Espagne, en Grèce et aux États-Unis, qui permettent d'acquérir un permis de résidence et non la nationalité¹². Si l'on peut hériter de la nationalité de ses parents, ce n'est pas le cas du droit de résidence. La nationalité donne la possibilité à son détenteur de demander un passeport, tandis que la résidence ne donne droit qu'à un visa dans un passeport. Il est également difficile de retirer la nationalité alors qu'un permis de résidence peut facilement être annulé, en particulier si l'investissement qui avait justifié son octroi est vendu. D'autre part, la plupart des participants aux programmes de RBI demeurent principalement des résidents permanents ou à long terme, et n'acquiescent pas la citoyenneté. Lorsque la double nationalité n'est pas reconnue par l'État dont un individu est ressortissant (c'est le cas de la Chine et de l'Inde, par exemple), la citoyenneté n'est souvent pas l'objectif final. De nombreux programmes de RBI attractifs, dont ceux de la Malaisie, de la Thaïlande et des Émirats arabes unis, ne prévoient d'ailleurs même pas la possibilité de naturalisation. Que ce soit en termes d'enjeux, de droits, de parcours et de demande, les passeports dorés et les visas dorés présentent donc de grandes différences.

Les programmes de CBI ont suscité une demande en forte croissance ces dernières années. La figure 2 illustre cette tendance jusqu'à la pandémie de Covid, qui a eu un effet significatif sur les taux d'approbation dont les conséquences commencent seulement à apparaître dans les données au fur et à mesure de leur publication. Cependant, la tendance en Turquie (où le seuil des 1 000 demandes approuvées par mois a été dépassé en 2020) suggère que plus de 20 000 demandes sont acceptées chaque année dans le monde¹³. Les candidats à la citoyenneté par investissement étant en général autorisés à inclure des membres de leur famille dans leurs demandes, le nombre de personnes naturalisées *via* les programmes de CBI est en réalité plus élevé. À chaque « demandeur principal » – la personne qui remplit la demande –, s'ajoute en général 1,81 membre de la famille, si bien que le nombre de naturalisations annuelles dans le monde dépasse certainement la barre des 50 000. Il est important de tenir compte de la différence entre le nombre de demandes approuvées et le nombre total de personnes naturalisées lorsque l'on étudie la dimension démographique et économique des programmes.

La majeure partie des demandes de citoyenneté par investissement émanent de trois blocs, tous situés en dehors du Nord global : Chine, Moyen-Orient et Russie. Dans ces trois régions, les transformations économiques et géopolitiques ont permis le développement d'une classe d'individus fortunés dans des régimes autoritaires ou instables. De manière générale, les personnes qui envisagent d'avoir recours à ces programmes détiennent au moins un million de dollars en

¹¹ K. Surak, *The Golden Passport*, *op. cit.*

¹² Sur les programmes de RBI, voir Kristin Surak et Yusuke Tsuzuki, « Are Golden Visas a Golden Opportunity ? Assessing the Economic Origins and Outcomes of Residence by Investment Programmes in the EU », *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 47(15), 2021, p. 3367-3389.

¹³ K. Surak, *The Golden Passport*, *op. cit.*

liquidités¹⁴. La Chine était, jusqu'en 2020, l'un des principaux pays source mais les lourdes restrictions de déplacement imposées pendant la pandémie de Covid ont eu raison de la demande. Dans le même temps, la CBI a suscité un intérêt croissant au Moyen-Orient, notamment de la part de ressortissants fortunés de pays du Sud global qui travaillent dans des pôles comme Dubaï et qui réévaluent leurs projets d'avenir. Enfin, l'attrait pour la CBI a également considérablement augmenté aux États-Unis depuis la pandémie. Les citoyens états-uniens, détenteurs d'un passeport traditionnellement considéré comme un précieux sésame, ont été soumis pour la première fois à de sévères restrictions de déplacement, incitant nombre d'entre eux à rechercher des solutions pour contourner de soudaines entraves à la mobilité. À chaque fois, une défiance envers les gouvernements, accrue par le Covid-19, a entraîné une hausse de la demande. Alors que la pandémie ralentissait, l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 a entraîné un pic d'intérêt pour la CBI de la part de candidats à l'émigration dans les deux pays belligérants.

Si les médias font la part belle aux histoires de criminels et de malfaiteurs à la recherche de passeports dorés, la plupart des demandes sont plus prosaïques, et les motivations sont très variables et souvent multiples. Le demandeur peut aussi bien être un entrepreneur bangladais souhaitant obtenir plus rapidement des visas pour voyager, une Iranienne travaillant aux Émirats arabes unis qui rencontre des problèmes pour ouvrir un compte bancaire en raison des sanctions imposées à l'Iran, un ressortissant chinois affluant qui ignore de quoi demain sera fait et qui recherche une sorte de police d'assurance pour se prémunir contre d'éventuels changements politiques, ou même un entrepreneur américain du secteur des technologies souhaitant pouvoir rebondir si des décisions défavorables étaient prises à Washington.

Parmi les facteurs communs, la mobilité occupe une place à part. Pour beaucoup, un passeport doré signifie à court terme la possibilité de franchir plus facilement les frontières, soit grâce à des exemptions de visa, soit grâce à de meilleures chances d'obtenir des permis d'entrée. D'autres y voient des possibilités futures de voyager et considèrent la deuxième citoyenneté comme un Plan B, une assurance contre les risques, en particulier dans les régimes autoritaires. Les opportunités en termes de style de vie (éducation, retraite) entrent également dans les calculs de certains. D'autres, enfin, sont motivés par les opportunités commerciales ou les exonérations fiscales. Par exemple, les citoyens turcs peuvent bénéficier de droits de douane réduits lorsqu'ils exportent des marchandises vers l'UE¹⁵. Des travaux empiriques montrent que le profil type du demandeur est un ressortissant d'un pays du Sud global qui dispose de capitaux significatifs et qui souhaite pouvoir voyager plus facilement, tout en s'assurant un plan de secours pour l'avenir et la possibilité d'accéder à des opportunités en termes de style de vie ou à de meilleures perspectives commerciales et financières¹⁶.

¹⁴ K. Surak, « Millionaire Mobility and the Sale of Citizenship », art. cité.

¹⁵ Cependant, les programmes de CBI ne fournissent pas de moyens directs pour se soustraire à l'impôt. Si c'était le cas, les occidentaux fortunés seraient bien plus nombreux à y avoir recours. Les questions liées à l'imposition, sous toutes ses formes, sont complexes et dépendent en grande partie des cas individuels, et les outils couramment utilisés par les grandes fortunes pour se « structurer » et échapper à l'impôt ne font pas appel à la citoyenneté par investissement. Pour une discussion sur le lien entre impôts et programmes de CBI, voir K. Surak, « Millionaire Mobility and the Sale of Citizenship », art. cité ; *id.*, *The Golden Passport*, *op. cit.*

¹⁶ K. Surak, *The Golden Passport*, *op. cit.*

Une étude multi-située

L'analyse qui va suivre se fonde sur des sources primaires et secondaires, ainsi que sur des entretiens¹⁷. Depuis une vingtaine d'années, les opérateurs du secteur de la planification de la résidence organisent des conférences sur la citoyenneté par investissement. J'ai participé, entre 2015 à 2022, à plus de vingt-cinq de ces conférences à Londres, Zurich, Genève, Monaco, Sveti Stefan (Monténégro), Athènes, Moscou, Abou Dhabi, Dubaï, Frigate Bay (*Saint-Christophe-et-Niévès*), Bangkok, Shanghai et Hong Kong. D'une durée de deux à trois jours, ces conférences proposent une vision d'ensemble des tendances du secteur aux participants, parmi lesquels se trouvent des avocats, des banquiers d'affaires, des gestionnaires de patrimoine, des représentants de bureaux de gestion du patrimoine, des fonctionnaires et des investisseurs potentiels. J'ai profité des moments de convivialité pour échanger des cartes de visite avec les participants et pour leur présenter ma recherche, lors de brèves discussions ciblées ou de véritables conversations de plusieurs heures. Afin de mieux cerner le secteur en dehors de l'espace dominé par des sociétés internationales et de comprendre comment les programmes fonctionnent concrètement, j'ai entrepris un travail de terrain dans plusieurs pays disposant d'un programme de citoyenneté par investissement, dont Antigua-et-Barbuda (2016), *Saint-Christophe-et-Niévès* (2016, 2018), Chypre (2018), Malte (2018) et le Vanuatu (2018), avec à la clé plus de 400 entretiens informels. J'ai également réalisé plus de 100 entretiens formels d'une durée d'une à deux heures avec des acteurs du secteur (avocats, prestataires de services, fonctionnaires, ministres, prestataires de vérification diligente, promoteurs immobiliers et chefs d'entreprise) dans des centres névralgiques comme Londres, Dubaï, New York, Montréal, Shanghai, Canton et Hong Kong.

Le marché de la citoyenneté est une chaîne d'approvisionnement complexe qui met en lien des investisseurs avec des pays. Au niveau le plus basique, elle comprend les sociétés qui interagissent avec des clients auxquels elles offrent une assistance pour le processus de demande d'accès à la citoyenneté. Je désigne ici ces sociétés par le terme générique de « prestataires de services ». Bien que ces prestataires ne soient pas l'objet de la présente analyse, on peut tout de même noter la grande hétérogénéité de ces intermédiaires chargés de constituer et de déposer les dossiers de demande. Dans certains cas, la citoyenneté par investissement est la principale activité de la société. On trouve dans cette catégorie aussi bien des sociétés qui disposent d'un bureau unique avec quelques employés seulement et une clientèle modeste que des sociétés multinationales qui emploient des dizaines de personnes dans plusieurs bureaux à travers le monde. D'autres prestataires de services offrent une palette de services ne se limitant pas à la migration par investissement et ne consacrent qu'une partie de leur activité au traitement des dossiers de CBI. Il s'agit de cabinets d'avocats plus ou moins importants et de départements des services aux particuliers de grands cabinets d'audit ou de grandes banques internationales. Cette chaîne

¹⁷ Sur les questions méthodologiques que soulève l'étude de la citoyenneté par investissement, voir K. Surak, « Investment Migration : Empirical Developments in the Field and Methodological Issues in Its Study », in D. Kochenov et K. Surak (dir.), *Citizenship and Residence Sales. Rethinking the Boundaries of Belonging*, Cambridge, Cambridge University Press, 2023.

d'approvisionnement est en général constituée de trois ou quatre chaînons, les intermédiaires transmettant le dossier de demande d'une société à l'autre en même temps qu'ils relient le client au pays. Dans ce paysage, les « prestataires de services majeurs » – c'est-à-dire les grandes sociétés multinationales qui se consacrent presque exclusivement à la citoyenneté par investissement et qui disposent d'une branche dédiée au *lobbying* auprès des pouvoirs publics – sont les principaux interlocuteurs des États. Ils constitueront le principal objet d'étude de la présente analyse¹⁸.

Pour étayer et compléter les entretiens, j'ai également réalisé une revue de la littérature primaire et secondaire sur la migration d'investissement. Les sources, limitées, incluent des rapports gouvernementaux, des rapports de tierces parties et des articles de presse. La triangulation des informations est un gage de précision de l'analyse et de fiabilité des conclusions, et je cite les sources écrites lorsqu'elles corroborent les informations tirées des entretiens. J'ai également élaboré la base de données InvestMig, qui est le recueil de statistiques le plus complet sur les programmes de CBI et de RBI. Pour ce qui est des dispositifs de CBI, la base rassemble les données annuelles disponibles sur les demandes, les approbations, le pays d'origine, le montant et le type des investissements. On y trouve également des données financières tirées des budgets nationaux. Les données proviennent de rapports publics ou ont été recueillies, sur demande, auprès de sources gouvernementales. Lorsque des données publiques n'étaient pas disponibles, les données publiées dans les grands journaux ou dans d'autres médias (souvent obtenues à la suite de fuites), les chiffres d'ONG et de rapports du secteur privé ont été utilisés. Les chiffres mentionnés ne se recourent pas toujours. Par exemple, les chiffres annoncés lors de débats parlementaires ne correspondent pas toujours à ceux publiés sur les sites gouvernementaux, qui sont susceptibles d'être modifiés. Plusieurs sources ont été croisées lorsque cela était possible, et certains chiffres ont été revus et améliorés avec le temps, au gré de la publication de nouvelles données chiffrées.

Les origines de la citoyenneté par investissement

La meilleure façon de cerner le fonctionnement du marché de la CBI est de comparer la situation telle que nous la connaissons à ce qui a précédé, c'est-à-dire un secteur assez nébuleux, dans lequel ce sont les passeports, davantage que la citoyenneté, qui faisaient l'objet d'un commerce. Le poumon se trouvait à Hong Kong, où un vibrant marché s'est développé autour de la vente de passeports dès lors que le retour de la cité-État dans le giron de la Chine est devenu inéluctable. La perspective de la rétrocession de Hong Kong à la Chine, alors que Beijing n'avait pas encore entamé de réformes économiques pour assouplir le communisme, a poussé les résidents fortunés à chercher des alternatives et des sorties de secours, notamment sous la forme de passeports supplémentaires. Cependant les transactions étaient plutôt opaques et nul ne savait exactement combien de passeports étaient octroyés, à quel prix, ni où allait cet argent. Aux Tonga, par exemple, le gouvernement a modifié la loi sur la nationalité en 1984 pour laisser au roi toute

¹⁸ Pour une analyse détaillée du marché de la citoyenneté et des principaux prestataires de services, voir K. Surak, *The Golden Passport, op. cit.*

discrétion quant à la naturalisation des étrangers. Puis, des intermédiaires ont ouvert des officines à Hong Kong et on estime qu'environ 8 000 passeports y ont été vendus sans que le Bureau tongien de l'immigration ne soit au courant. Bien que la loi ait été déclarée inconstitutionnelle en 1988, les ventes se sont poursuivies. En 1991, un fonds fiduciaire étranger, créé en dehors du budget de l'État, détenait plus de 20 millions de dollars de recettes provenant de la vente de passeports dans une banque de San Francisco et on estimait que des sommes encore plus importantes étaient dissimulées ailleurs. Lorsque l'information a été rendue publique, un scandale a éclaté et des manifestations massives ont conduit à la démission du Premier ministre¹⁹.

Plusieurs États des Caraïbes et d'Amérique centrale ont également rejoint la liste des pays prêts à vendre leurs passeports. Dès 1983, la Première ministre de la Dominique a effectué des voyages à Hong Kong pour faire savoir que le ministre chargé de l'immigration disposait de l'autorité discrétionnaire d'accorder la citoyenneté en échange d'investissements financiers²⁰, une pratique que le pays réglementera en 1993, sans pour autant dissiper le flou entourant le nombre de passeports délivrés. En 1984, un an après avoir acquis son indépendance à l'égard du Royaume-Uni, *Saint-Christophe-et-Niévès* a introduit une filière de citoyenneté par investissement dans sa loi sur la citoyenneté. Les premières années, seul un nombre limité de passeports a été octroyé, dans des conditions assez obscures. Les personnes impliquées dans le programme à l'époque m'ont affirmé que seules quelques dizaines de passeports par an avaient été délivrés à des investisseurs. Dans certains cas, la procédure était informelle et des passeports vierges étaient fournis à des individus impliqués dans des activités criminelles²¹. *Saint-Christophe-et-Niévès* a même cherché à percer sur le marché de Hong Kong en proposant 3 000 passeports au prix défiant toute concurrence de 25 000 dollars, quatre fois moins que le prix officiel de 100 000 dollars. En 1992, la presse locale a affirmé que *Saint-Christophe-et-Niévès* avait quasiment atteint ses objectifs, mais lorsque le parti d'opposition s'est mis à poser des questions au gouvernement au sujet des irrégularités et des fonds manquants, la Première ministre a déclaré publiquement que le nombre de demandeurs était « ridiculement faible²² ». Tout cela montre à quel point le programme était opaque. Les choses n'étaient guère plus transparentes au Honduras, un autre pays engagé dans le commerce de ses passeports. Ainsi, le *New York Times* a affirmé que le pays avait octroyé la citoyenneté à environ 20 000 personnes dans les années 1990 alors que, selon d'autres médias disposant d'une connaissance plus fine du terrain, ce chiffre n'aurait pas dépassé quelques milliers. Dans certains cas, des agents consulaires ont vendu des passeports aux termes de tractations opaques entre ministères, et sans que celles-ci soient pleinement homologuées par le gouvernement émetteur²³. Les ventes, dans une large mesure secrètes, se caractérisaient partout par un manque

¹⁹ « Ronald Li in Passport Deal », *South China Morning Post*, 17 mars 1991 ; « Tongan Passport “Gave no Trouble” », *South China Morning Post*, 2 mars 1991 ; « Inquiry Call on Tongan Passports », *South China Morning Post*, 3 juillet 1993 ; « Tonga Prepares to Put Passports Back on Sale », *South China Morning Post*, 7 août 1996.

²⁰ « Caribbean Passport for Investors », *South China Morning Post*, 14 mai 1983.

²¹ Oliver Bullough, *Moneyland. Why Thieves and Crooks Now Rule the World and How to Take It Back*, Londres, Profile Books, 2018.

²² « Island in Uproar Over Passport Row », *South China Morning Post*, 6 septembre 1992.

²³ « Sackings May Help Passport Victims », *South China Morning Post*, 11 novembre 1992.

de transparence et par l'absence de procédure officielle normalisée et de vérifications des antécédents, si bien que des milliers de passeports ont disparu, sans que l'on sache dans quelles mains ils se trouvaient²⁴.

Dans la plupart des cas, c'est le passeport, et non le statut légal de la citoyenneté, qui était en vente. Si un programme était interrompu ou si un nouveau parti arrivait au pouvoir, le gouvernement déclarait la décision d'octroyer la citoyenneté nulle et non avenue ou ne renouvelait pas les passeports, invalidant de fait la citoyenneté – dans ce que l'on peut assimiler à une forme de « défaut de souveraineté ». D'après les prestataires de services de l'époque que j'ai interrogés, les pays qui avaient octroyé la citoyenneté à leurs clients n'offraient aucune garantie quant à la pérennité du statut de citoyen. Comme l'explique un consultant en citoyenneté basé à Londres : « Les fonctionnaires pouvaient vendre [des passeports] puis un nouveau gouvernement arrivait et les annulait tous, arguant que les fonctionnaires n'avaient pas respecté les procédures légales. » C'est ce qui s'est passé à la Grenade en 2001, lorsque le pays, sous la pression des États-Unis, a supprimé sa filière et renoncé à ses investisseurs en annulant leurs passeports et en leur retirant leur citoyenneté. Il était également clair que les descendants des détenteurs du statut ne pourraient pas en hériter, ce qui est inhabituel s'agissant de citoyenneté. Un prestataire basé en Europe qualifie le secteur à cette époque de « quasi officiel ». Un autre prestataire décrit, à propos de ses débuts, une activité « échappant à tout contrôle » et n'attirant guère l'attention. D'après un avocat dans un grand cabinet d'audit, « on ne les considérait pas comme des programmes à l'époque, mais comme quelque chose d'un peu opaque » et même les procédures de contrôle les plus basiques étaient inexistantes. Ces filières discrétionnaires sont restées nébuleuses et peu fiables, sans procédure transparente, contrôle extérieur, ni séparation des tâches à même d'éviter les conflits d'intérêts personnels et de garantir la fiabilité du système. Avec la possibilité bien réelle que le gouvernement annule les documents et retire la citoyenneté qu'il avait octroyée, l'État n'était pas crédible.

Vers des programmes plus formels

Les choses ont commencé à changer dans les années 2000, sous l'impulsion de *Saint-Christophe-et-Niévès*. En 2006, un cabinet européen de conseil en matière de fiscalité et d'options de résidence a proposé son aide au gouvernement de la petite île pour restructurer sa filière de citoyenneté économique. Pour en faire un véritable programme d'acquisition de la citoyenneté par investissement, *Saint-Christophe-et-Niévès* a notamment substitué à l'ancien formulaire de demande de trois pages un nouveau document plus long, plus détaillé et aligné sur les normes internationales, et a instauré des contrôles plus approfondis sur l'état de santé et le casier judiciaire des demandeurs, ainsi que sur l'origine des fonds. Le gouvernement a ensuite créé une unité de traitement de la citoyenneté économique (« Economic Citizenship Processing Unit », devenue par la suite « Citizenship Investment Unit » ou CIU), placée sous la tutelle du ministère des Finances,

²⁴ Anthony Van Fossen, « Citizenship for Sale. Passports of Convenience from Pacific Island Tax Havens », *Commonwealth & Comparative Politics*, 45(2), 2007, p. 138-163.

pour effectuer le contrôle des demandeurs et statuer sur leurs demandes. Un délai légal pour la procédure d'examen a également été fixé et des directives pour améliorer les procédures ont été adoptées. S'agissant des flux financiers, le gouvernement a mis en place une entité privée, le Fonds de diversification de l'industrie sucrière (Sugar Industry Diversification Fund ou SIDF). Enfin, le gouvernement a appelé à procéder à des vérifications plus strictes des antécédents pour « améliorer sa réputation et minimiser les risques ». Par ailleurs, pour répondre aux critiques des États-Unis concernant les risques de blanchiment d'argent associés à son programme, le gouvernement a également suspendu la possibilité d'acquérir la citoyenneté en échange de l'achat d'obligations d'État et limité à deux seulement les options d'investissement : contribution de 250 000 dollars au SIDF ou investissement de 400 000 dollars minimum dans des projets immobiliers éligibles (des sommes auxquelles il convient de rajouter les frais de procédure pouvant s'élever à 60 000 dollars, en fonction du nombre de membres de la famille naturalisés)²⁵.

Le gouvernement a également sous-traité des éléments clés de la gestion du programme au cabinet dont elle avait sollicité les conseils, en lui octroyant le statut de « concessionnaire ». Le cabinet était désormais habilité à vérifier les applications pour s'assurer qu'elles étaient complètes et à gérer des comptes séquestres. Conscient que le pays ne disposait pas des capacités nécessaires pour toucher une importante clientèle, le gouvernement a également confié le marketing du programme au cabinet²⁶. En échange de ses services, celui-ci percevait une commission égale à 10 % des contributions versées au SIDF. Les profits que pouvait générer l'extension du programme étaient évidents et le concessionnaire a organisé sa première conférence internationale en 2007, pour vanter le programme de CBI. Il s'est également mis en rapport avec de grandes banques multinationales, qui ont intégré le nouveau programme dans l'offre d'outils de planification financière proposée à leurs clients. En plus de la publicité et du marketing, le concessionnaire a fait du *lobbying* auprès des membres du Parlement européen afin que *Saint-Christophe-et-Niévès* obtienne une exemption de visa pour accéder à l'espace Schengen. Prenant acte de la croissance du programme, le gouvernement a rajouté un garde-fou en engageant un cabinet international spécialisé dans la vérification diligente pour gérer la vérification des antécédents.

La formalisation du programme a abouti à un produit évolutif et s'est révélée être une réussite en termes de recettes dégagées, que ce soit pour le gouvernement de *Saint-Christophe-et-Niévès* ou pour les prestataires de services chargés du traitement des demandes. Le passage d'une filière opaque à une procédure bien plus lisible et transparente – structurée autour d'une séparation des tâches et renforcée par un mécanisme de surveillance confié à une tierce partie – a permis de donner suffisamment de gages aux puissances régionales pour les rassurer. En 2009, *Saint-Christophe-et-Niévès* a obtenu un accès sans visa à l'espace Schengen, ce qui a permis de doper le programme²⁷. Dès lors, il était plus simple de voyager en Europe avec un passeport de *Saint-Christophe-et-Niévès* qu'avec un passeport russe ou chinois. Des conseillers financiers et

²⁵ Présentation au Conseil des ministres de Saint-Christophe-et-Niévès, n° 195, 2006.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Sans que l'on sache exactement quel a été l'effet du *lobbying* du secteur privé sur cette décision.

juridiques de grandes banques et de grands cabinets d'audit internationaux m'ont expliqué qu'ils ont commencé à proposer une offre associant les passeports dorés de *Saint-Christophe-et-Niévès* aux visas dorés canadiens afin de permettre à leurs clients de se rendre facilement dans les pays européens le temps d'obtenir la citoyenneté canadienne. Les résultats ont été exceptionnels. La part des recettes du programme dans le PIB de *Saint-Christophe-et-Niévès* est ainsi passée d'environ 1 % en 2006 à plus de 35 % en 2015²⁸. Avant la pandémie de Covid, le programme de CBI représentait à lui seul près de 45 % des recettes de l'État, soit davantage que l'ensemble des recettes fiscales²⁹. La citoyenneté était devenue le premier produit d'exportation de l'île, qui ne pouvait plus se passer du programme.

Grâce au soutien des sociétés privées, le modèle a rapidement fait des émules dans une région de micro-États dont le potentiel économique – mis à part le tourisme – est limité. En 2013, Antigua-et-Barbuda a adopté le système de *Saint-Christophe-et-Niévès*, avec une gamme similaire d'options d'investissement, une unité de citoyenneté par investissement (CIU) chargée de gérer la procédure et des vérifications d'antécédents conduites par des cabinets internationaux de vérification diligente. Dans un premier temps, le gouvernement antiguayen s'était fait assister par la société à l'origine de la refonte du programme de CBI de *Saint-Christophe-et-Niévès*, mais il a finalement rompu le contrat du concessionnaire avant le lancement du dispositif et décidé de se charger lui-même de la gestion du programme. Le gouvernement a mis l'accent sur le développement des capacités des prestataires de services locaux et a restreint la possibilité de déposer les demandes aux seuls citoyens antiguayens accrédités³⁰. La même année, la Grenade a adopté, elle aussi, un système de CBI équivalent, en accordant à une société privée le statut de concessionnaire. En 2014, la Dominique a restructuré sa filière de citoyenneté économique, établie de longue date, avec une gamme d'options comparable à celle de ses voisins et concurrents, et a mis en place une autorité (CIU) pour en assurer la supervision. Enfin, en 2016, Sainte-Lucie a, à son tour, lancé un programme, en reprenant un format désormais bien établi. Tous ces pays ont finalement appliqué les mêmes recettes : renforcement des exigences applicables aux candidats investisseurs ; mise en œuvre de systèmes d'accréditation des agents et des avocats autorisés à déposer des demandes ; création d'une « autorité de la citoyenneté par investissement » indépendante pour évaluer les demandes ; recrutement d'agences internationales spécialisées dans la vérification diligente pour conduire le contrôle des antécédents ; et mise en place de comités consultatifs pour statuer de manière définitive sur les demandes. Au sein de la sphère étatique, une séparation des tâches a créé des étages entre le pouvoir exécutif et la délivrance du produit. En dehors, le secteur privé a hérité de fonctions de vérification et de contrôle, ce qui a ajouté des niveaux d'examen préalable – qu'il s'agisse des prestataires de services dont la licence peut être

²⁸ A. A. Abrahamian, *The Cosmopolites*, op. cit.

²⁹ K. Surak, *The Golden Passport*, op. cit.

³⁰ Pour empêcher que des étrangers puissent tout simplement « acheter » cette accréditation, le gouvernement a pris une disposition pour que seuls les prestataires de services détenant la nationalité antiguayenne depuis au moins six ans puissent être accrédités.

révoquée s'ils soumettent des demandes douteuses ou des agences chargées de la vérification diligente, engagées pour effectuer le contrôle d'antécédents dans les pays des demandeurs.

Toutes ces transformations avaient pour objectif de préserver à tout prix la crédibilité du système aux yeux des puissances du Nord global, l'Union européenne étant la clé de l'attractivité du programme (avec l'accès sans visa à l'espace Schengen) et les États-Unis ayant fait pression par le passé pour geler des programmes dans la région. Pour s'assurer leurs bonnes grâces – et pour prévenir tout risque de sécurité pour les « partenaires internationaux » – les pays ont pris l'habitude de soumettre la liste des demandes qu'ils s'approprient à approuver à l'ambassade des États-Unis pour obtenir sa bénédiction. En 2015, avec l'aide d'un cabinet international de vérification diligente, ils ont également fondé une Association des programmes de citoyenneté par investissement (CIPA) pour organiser des rencontres régulières avec les « parties prenantes », notamment des représentants des États-Unis, du Canada et du FMI, et mettre en commun les bonnes pratiques, élaborer des stratégies pour pérenniser et renforcer les systèmes, et garantir que les puissances régionales continuent de voir ces systèmes d'un bon œil. Les pays ne se sont donc pas contentés de perfectionner leurs programmes, ils ont également fait en sorte que des puissances extérieures soient impliquées dans les discussions.

La formalisation s'est également accompagnée du lancement de nouvelles offres à mesure que les pays se familiarisaient avec cette politique potentiellement lucrative et que les prestataires de services dominants faisaient pression sur les gouvernements pour qu'ils créent de nouveaux produits à commercialiser. En 2011, Chypre a élargi son offre de citoyenneté économique pour en faire un véritable programme de citoyenneté par investissement, et en 2013, Malte a adopté une disposition législative, ouvrant la voie au lancement officiel de son programme de CBI en 2014. Le Vanuatu s'est également positionné sur le marché, en mettant en place pas moins de quatre programmes à partir de 2013. Au milieu des années 2010, la citoyenneté par investissement était un dispositif reconnu et des États plus importants, dotés d'une capacité infrastructurelle plus développée, ont commencé à concevoir leur propre politique en la matière. En 2016, la Turquie, la Moldavie et les Samoa ont élaboré des options d'investissement, suivies par la Jordanie et l'Égypte en 2018. En 2019, la Macédoine du Nord a commencé à restructurer sa filière, en suivant les normes en vigueur, pour créer un produit plus commercialisable, et a été imitée par le Monténégro l'année suivante. Les principaux prestataires de services ont continué à démarcher les États pour leur proposer des programmes mais le statut lucratif de concessionnaire s'est avéré plus difficile à obtenir qu'auparavant. La Turquie, la Jordanie et l'Égypte ont même décidé de ne pas recourir du tout aux services d'un concessionnaire. Et quand des prestataires de services ont réussi à décrocher des contrats avec des États, comme en Moldavie, leur rôle était plus limité que dans le modèle précurseur de *Saint-Christophe-et-Nièves*.

Même si les programmes ont acquis une crédibilité suffisante pour que les autres acteurs du marché les jugent fiables, leur légitimité reste globalement partielle et peut être remise en cause. C'est exactement ce qui s'est passé pour Chypre en octobre 2020. Des journalistes d'Al Jazeera ont diffusé des images, tournées en caméra cachée, montrant des hommes politiques chypriotes disposés à aider un faux homme d'affaires chinois, avec un casier judiciaire, à contourner les

procédures. Les journalistes ont révélé à cette occasion que, parallèlement à son programme officiel de citoyenneté par investissement, Chypre avait également créé une « filière VIP ». Pour 20 millions d'euros, au lieu de l'investissement prévu de 2,5 millions d'euros, des hommes politiques pouvaient faciliter la naturalisation en contournant les procédures administratives d'examen préalable et en soumettant directement les demandes à l'approbation du gouvernement. L'affaire a fait la une des journaux et le gouvernement a dû suspendre le programme de CBI sous la pression de la Commission européenne et du Parlement européen. Elle a également suscité un débat public inédit à Chypre au sujet du dispositif établi de longue date, même si le tollé suscité n'a pas empêché le parti au pouvoir de remporter les élections l'année suivante, ni entamé l'intérêt des acheteurs potentiels. Au cours des dernières semaines du programme, le ministère de l'Intérieur a reçu plus de 400 demandes, soit plus d'une dizaine par jour³¹. Le 1^{er} novembre 2020, le gouvernement a mis fin au dispositif et lancé une enquête qui est toujours en cours. Cette affaire confirme la thèse avancée dans cet article, à savoir qu'une séparation des tâches efficace au sein de l'administration et un contrôle préalable effectué par une tierce partie sont essentiels en termes de crédibilité. Lorsque ces mécanismes sont contournés par des dessous-de-table, la réputation du programme peut être gravement entachée, en particulier aux yeux d'acteurs puissants et de la société civile, jusqu'à entraîner sa suspension.

Adaptation de l'État au marché

Si les États ont restructuré leurs programmes au fil du temps, ces programmes ont également conduit à une réorganisation des politiques et des stratégies des États. On peut le voir en partie aux positions que les États adoptent sur la scène internationale, en particulier dans les Caraïbes où la concurrence sur le marché de la CBI est rude. Les Premiers ministres qui veulent doper leur programme de CBI effectuent des voyages à l'étranger pour négocier des exemptions de visa, des traités de non double imposition et des dessertes aériennes directes ou améliorées vers les régions où se concentrent les demandeurs potentiels. Certains pays, comme *Saint-Christophe-et-Niévès* et *Sainte-Lucie*, font partie des derniers États à reconnaître Taïwan, et non la Chine, et utilisent leur position diplomatique comme argument pour séduire les ressortissants chinois qui n'ont pas le droit d'avoir plusieurs nationalités. En l'absence de relations diplomatiques, les leviers dont Beijing dispose pour forcer les pays à révéler les noms des Chinois à qui ils ont accordé la citoyenneté *via* leurs programmes de CBI sont très limités. Les États qui reconnaissent la Chine peuvent, quant à eux, éviter de signer un traité d'extradition avec Beijing, comme c'est le cas pour la Dominique. L'ouverture de nouvelles missions diplomatiques est un également un moyen de répondre aux besoins des programmes de CBI. Le dernier pays ciblé par la Dominique, *Saint-Christophe-et-Niévès*, la Grenade et Antigua-et-Barbuda a été les Émirats arabes unis ; et la Dominique et la Grenade étaient en pourparlers pour ouvrir une antenne à Moscou avant l'invasion de l'Ukraine en février 2023. Ces missions diplomatiques font office de relais pour attirer des candidats potentiels à la citoyenneté par investissement et pour maintenir le lien avec eux. Dans

³¹ George Psyllides, « Last-minute Citizenship Applications Number 416 Ministry Says », *Cyprus Mail*, 6 novembre 2020.

cette optique, les directeurs des unités de citoyenneté par investissement (CIU) interviennent auprès des fonctionnaires des nouvelles ambassades pour les former et les sensibiliser aux besoins des candidats potentiels à l'obtention de la citoyenneté par investissement. Un représentant de *Saint-Christophe-et-Niévès* que j'interrogeais au sujet de l'ouverture d'une nouvelle représentation diplomatique m'a expliqué pourquoi Dubaï avait été préféré à Genève : « À Genève, il faut faire jouer ses connexions pour essayer d'en retirer des bénéfices pour votre pays, mais il y a toujours des contreparties, et beaucoup d'agences sont présentes. Alors que les Émirats arabes unis sont synonymes d'investissement direct, c'est plus avantageux pour le pays. » Selon lui, les citoyens investisseurs font davantage pour le pays que les Nations Unies.

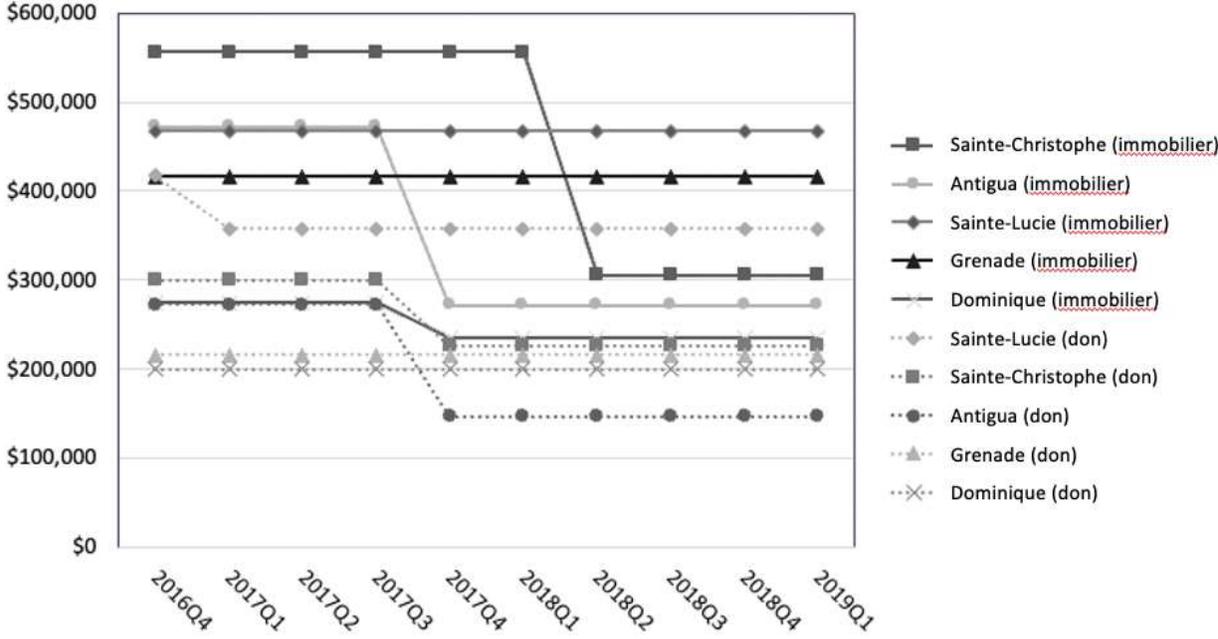
Que les entreprises du marché de la citoyenneté, motivées par le profit, et les particuliers fortunés qui font des choix pragmatiques entre plusieurs options se comportent comme des acteurs du marché n'est guère surprenant. Ce qui l'est, en revanche, c'est que les États, une fois entrés sur le marché, modifient leurs politiques en matière de citoyenneté en réaction aux facteurs externes. Tous les pays disposant de programmes de CBI ne procèdent pas nécessairement à ces ajustements. Ceux qui n'acceptent qu'un petit nombre de demandes, comme la Jordanie, l'Égypte ou la Macédoine du Nord, restent en dehors du marché et ne réagissent pas à la demande. Mais ceux qui jouent le jeu ou espèrent entrer dans la partie ajustent leur droit d'entrée en fonction de trois facteurs – la concurrence des produits similaires, les préférences des acheteurs et les pressions exercées par les grandes puissances – pour augmenter leur attractivité et gagner des parts de marché.

Parmi ces facteurs susceptibles d'influencer les politiques en matière de citoyenneté, le plus visible est la concurrence entre programmes qui se traduit par des baisses du ticket d'entrée, lesquelles sont un moyen facile d'attirer des candidats à la citoyenneté. On a même assisté à une guerre des prix dans les Caraïbes, où des offres comparables se sont multipliées. Le coût pour une famille de quatre personnes, incluant les taxes gouvernementales, est une bonne indication de ce que dépensent réellement les investisseurs [voir figure 3]. Un autre critère, plus simple encore, pour se faire une idée de la concurrence est le montant minimum d'investissement annoncé. Au moment de lancer son programme en 2014, Antigua-et-Barbuda a cherché à amorcer les ventes en proposant une « promotion » de 6 mois (un montant minimum de donation de 200 000 dollars au lieu de 250 000 dollars)³². Compte tenu de l'afflux de demandes enregistrées pendant les derniers jours de l'offre, Antigua-et-Barbuda a décidé de réviser définitivement son seuil de donation minimum en le fixant à hauteur du prix promotionnel. Sainte-Lucie, qui s'était alignée sur ce montant minimum lors du lancement de son programme, l'a réduit de moitié après quelques mois pour le fixer à 100 000 dollars et concurrencer la Dominique. Fin septembre 2017, *Saint-*

³² Avant la promotion proposée par Antigua-et-Barbuda, la Dominique a annoncé que l'option de la donation allait passer de 100 000 à 175 000 dollars pour un demandeur unique afin de se rapprocher des tarifs en vigueur à l'échelle régionale (200 000 à 250 000 dollars). Cette annonce a provoqué une soudaine augmentation des demandes, les investisseurs souhaitant profiter de l'offre avant son expiration. Par la suite, la Dominique n'a pas appliqué la hausse annoncée et son programme a continué d'être le moins cher. Des fonctionnaires d'Antigua-et-Barbuda ont expliqué que la baisse de prix proposée faisait suite à la manœuvre stratégique entreprise par la Dominique pour augmenter ses parts de marché.

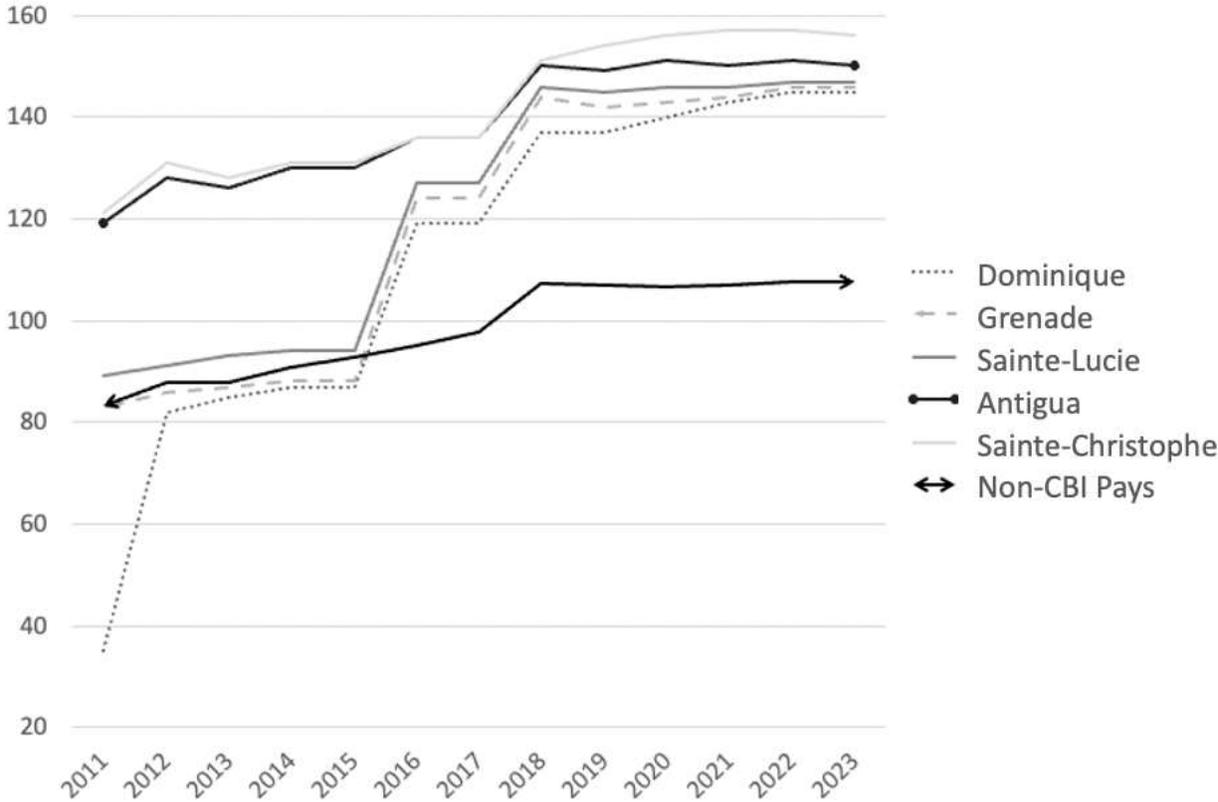
Christophe-et-Niévès a proposé une nouvelle option de donation avec un montant inférieur à toutes les autres options : en versant 150 000 dollars au fonds de secours aux victimes des ouragans un généreux donateur pouvait obtenir la citoyenneté. Le mois suivant, Antigua-et-Barbuda a procédé à une nouvelle réduction en ramenant le prix minimum pour un investisseur individuel à 100 000 dollars. Cette guerre des prix a donc vu les gouvernements annoncer des baisses temporaires de leur ticket d'entrée, mais la plupart les ont ensuite pérennisées par crainte de perdre des parts de marché. Privés d'une partie de leurs commissions, du fait de la baisse des prix, les prestataires de services ont cherché à convaincre les gouvernements et les fonctionnaires de pratiquer une augmentation simultanée des prix à l'échelle régionale, mais ils n'y sont pas parvenus. Depuis, la concurrence tarifaire fait l'objet d'un débat récurrent lors des réunions régionales rassemblant les unités de citoyenneté par investissement (CIU) des États caribéens, mais aucun accord formel sur des tarifs planchers n'a été trouvé et les pays continuent à se concurrencer en proposant des offres à prix cassé.

Figure 3. La guerre des prix dans les Caraïbes : investissement minimum pour une famille de quatre personnes (frais compris)



Source : InvestMig Database

Figure 4. Nombre de pays accessibles sans visa



Source : InvestMig Database

On observe une même tendance concurrentielle dans la région méditerranéenne. Lorsque Malte a annoncé un nouveau programme en 2013, avec un ticket d'entrée avoisinant 1 million d'euros, Chypre a abaissé le montant de l'investissement minimum pour son programme de 10 millions d'euros à 3 millions, puis à 2,5 millions, pour le fixer finalement à 2 millions d'euros en 2016, dans le but de se rapprocher des tarifs pratiqués par son voisin. Les chiffres peuvent sembler sans commune mesure, mais en termes de coûts finaux pour les investisseurs, les deux pays étaient au coude-à-coude. Malte réclamait une donation au budget de l'État de 650 000 euros, non récupérables, tandis que l'investissement exigé par Chypre pouvait être revendu au bout d'une période de trois ans (portée à cinq ans par la suite), à l'exception d'un investissement immobilier de 500 000 euros minimum à conserver indéfiniment. Pour les candidats à la citoyenneté, les deux offres étaient compétitives.

En 2016, la Turquie est entrée sur le marché de la CBI avec un seuil d'investissement proche du seuil d'1 million d'euros fixé par Malte, mais son programme n'a suscité quasiment aucune demande, faute de rivaliser avec les avantages liés à la citoyenneté d'un État de l'UE. En 2018, après avoir consulté des agents du marché de la citoyenneté sur la stratégie à suivre pour améliorer sa compétitivité, la Turquie a réduit drastiquement le seuil minimum de son programme pour le fixer à 250 000 dollars. La Turquie se rapprochait ainsi des offres de citoyenneté des États caribéens et des programmes de résidence par investissement, ou « visas dorés », de l'UE – en combinant de manière efficace certains avantages des dispositifs de CBI avec ceux des programmes de RBI des grands pays offrant une qualité de vie satisfaisante, le tout à un coût qui la plaçait entre les deux types d'offres. Deux ans après avoir investi cette niche, la Turquie dominait le marché, représentant la moitié des naturalisations au titre de la CBI dans le monde.

Dernier exemple de pays accordant un nombre substantiel de naturalisations *via* son programme de CBI, le Vanuatu a davantage pris en compte les facteurs du marché international après avoir élargi son offre. Au cours des dix dernières années, le pays a lancé quatre dispositifs différents (dont deux sont actuellement gelés) et chaque nouveau programme s'est accompagné d'une baisse des prix – de 350 000 à 260 000 dollars, et récemment à 130 000 dollars – censée maintenir la compétitivité du programme vis-à-vis du segment caribéen du marché.

La concurrence entre les pays se joue également sur le terrain des exemptions de visa. Les acteurs privés ont créé un index de « puissance du passeport », en compilant des classements en termes d'exemptions de visa et d'autres avantages liés à la citoyenneté, qu'ils utilisent pour promouvoir leurs offres auprès de clients potentiels. Ces classements, que les États eux-mêmes aiment également brandir, sont un argument de vente pour attirer les investisseurs potentiels à la recherche d'options de mobilité. Les pays qui cherchent à augmenter leur part de marché sont conscients que leur position dans ces classements n'est pas figée, si bien qu'il n'est pas rare de voir des Premiers ministres tenter de gagner des places dans ces derniers en négociant des exemptions de visa avec d'autres pays. La tendance montre non seulement que le nombre de pays accessibles sans visa augmente avec le temps mais aussi que les pays dont l'économie dépend des programmes de citoyenneté par investissement, comme les États caribéens, obtiennent de nouvelles exemptions de visa plus rapidement que les pays ne disposant pas de programme de CBI [voir fig. 4].

La demande est le deuxième facteur qui pousse les pays actifs sur le marché à adapter leur offre, et l'on constate que les préférences des particuliers fortunés candidats à la naturalisation ont un effet sensible sur les politiques. Certains investisseurs font directement part de leurs souhaits lorsqu'ils échangent avec des Premiers ministres ou des fonctionnaires dans le cadre de sessions d'information, mais le plus souvent ce sont les prestataires de services qui les relaient à l'occasion de consultations avec les parties prenantes, d'examen périodiques ou de conférences du secteur de la CBI. Les desideratas concernent en général l'accélération et la clarification de la procédure, la réduction ou l'élimination des exigences de présence physique, la mise en place d'un traitement VIP et l'augmentation du nombre de membres de la famille pouvant être inclus dans une demande³³. Les réponses sont très variables. Par exemple, en 2014, Antigua-et-Barbuda a drastiquement réduit l'obligation minimale de présence physique, d'une semaine par an pendant les cinq premières années à seulement cinq jours au cours des cinq premières années, et l'a finalement entièrement supprimée après une vague de protestations. *Saint-Christophe-et-Nièves* a lancé en 2016 une procédure accélérée qui garantit un traitement de la demande sous 60 jours. Mais les changements les plus significatifs sont ceux qui concernent les dispositions relatives à la famille. En 2018, la Grenade a permis d'inclure dans une demande, non plus seulement les enfants à charge et les parents d'un certain âge, mais aussi les frères et sœurs à la charge du demandeur principal. La Dominique et Sainte-Lucie ont pris des dispositions similaires en 2019. Et, en 2020, tous les États caribéens avaient adopté une nouvelle définition du regroupement familial, englobant les frères et sœurs, dans leurs politiques. Par la suite, c'est en augmentant toujours plus l'âge maximum des enfants à charge et en baissant toujours plus l'âge minimum des parents à charge que les pays ont continué à adapter leur offre pour répondre aux besoins des consommateurs et pour accroître leurs parts de marché.

Lorsque les pays ne s'alignent pas sur les préférences des consommateurs, c'est en général qu'ils subissent une pression externe venant du marché, de grandes puissances ou d'organisations internationales. Dans la mesure où une bonne partie des avantages liés à la citoyenneté par investissement réside dans les droits qu'elle confère aux bénéficiaires, non pas à l'intérieur mais *en dehors* du pays qui l'a octroyée (sous forme d'avantages extraterritoriaux comme les exemptions de visa), les autres États ou organisations, telles que l'UE, exercent un contrôle sur la valeur du produit³⁴. Ainsi, les pays ayant des programmes de CBI actifs sont amenés, lorsque la pression se fait sentir, à modifier leurs politiques de naturalisation pour tenir compte des intérêts extérieurs.

Malte, par exemple, a pris en considération des remarques formulées en 2014 par la Commission européenne – qui s'inquiétait du fait que les citoyens investisseurs n'avaient pas de liens réels avec leur nouveau pays – et a modifié son programme, alors même que l'attribution de la citoyenneté ne relève pas de la compétence de l'UE. Alors que ni loi ni traité ne l'y obligeait, La Valette a multiplié par deux la durée d'examen des demandes et exigé des demandeurs qu'ils manifestent

³³ Pour un échantillon représentatif, voir Gouvernement de Malte, « Third Annual Report ORiip » (Bureau du régulateur, octobre 2016), p. 31-34.

³⁴ Sur les caractéristiques de la marchandisation de la citoyenneté, voir K. Surak, *The Golden Passport*, *op. cit.*

leur intention de s'intégrer et de s'établir à Malte. En 2016, Bruxelles s'est également penché sur le programme de Chypre, et là encore le pays a dû prendre des mesures en demandant à tous les citoyens investisseurs de se rendre dans le pays et en allongeant la durée la période d'évaluation de trois à six mois. Cela n'a pas pleinement rassuré l'UE et, lors d'une visite en 2017, une délégation du Parlement européen a fait part de ses préoccupations quant aux risques de blanchiment d'argent. L'année suivante, Chypre a commencé à envisager la mise en place de comités indépendants, similaires aux unités de citoyenneté par investissement existant dans les Caraïbes, pour séparer la gestion du programme des autres filières de naturalisation. Le pays a également décidé que seuls des agents accrédités pouvaient désormais agir en tant qu'intermédiaires des demandeurs, et que ces derniers devaient faire l'objet de vérifications plus drastiques, confiées à des spécialistes de la vérification diligente du secteur privé. La pression exercée par l'UE (alors même qu'elle avait critiqué l'implication du secteur privé dans les programmes) a eu pour effet involontaire de pousser Chypre à s'éloigner de son modèle de programme de CBI élaboré et géré par l'État (qui fonctionnait plus ou moins comme les autres filières de naturalisation du pays), et à s'orienter vers un modèle élaboré par le secteur privé, assez proche des programmes de CBI des États caribéens et de Malte.

On a également pu observer une pression similaire dans les Caraïbes, où l'influence des États-Unis s'est toujours fait sentir. Depuis le milieu des années 2010, certains pays ont pris l'habitude de soumettre la liste des demandeurs préapprouvés au Département d'État américain pour obtenir son blanc-seing, et la plupart des pays se sont engagés à rejeter les demandes de tout particulier qui s'était vu refuser un visa par les États-Unis, le Royaume-Uni ou l'Union européenne. Lorsqu'en 2018, par exemple, le Département d'État américain a fait part à Sainte-Lucie de sa préoccupation et a déploré que la CIU ne soit pas « dotée d'une autonomie suffisante vis-à-vis du personnel politique pour prévenir les interférences politiques dans ses décisions³⁵ », il n'a fallu que quelques mois au gouvernement de Sainte-Lucie pour modifier la politique concernée et faire en sorte que le Premier ministre ne puisse plus signer de décrets pour inverser les décisions de rejet. En février 2023, le Département du Trésor des États-Unis a rencontré les cinq pays des Caraïbes disposant de programmes de CBI afin de leur demander d'y apporter des changements, notamment en rajoutant des contrôles de vérification diligente à effectuer par des cellules de renseignement financier et en prévoyant des audits réguliers des dispositifs. À l'été 2023, les pays ont commencé à mettre en œuvre les « principes convenus » et Washington a prévu de refaire le point plus tard sur les avancées.

Les États-Unis peuvent également influencer les décisions d'autres pays en matière de traitement des demandes de citoyenneté en transposant leurs impératifs de contrôle des frontières et de politique étrangère sur ces pays. Malte, dont les ressortissants peuvent accéder aux États-Unis sans visa, est souvent le pays le plus rapide à s'aligner sur les interdictions de voyager imposées par les États-Unis. En 2017, après la signature par Donald Trump du « Muslim travel ban » (un décret très controversé interdisant aux ressortissants de sept pays de se rendre aux États-Unis), Malte a immédiatement modifié son programme pour interdire aux ressortissants des sept pays de la liste

³⁵ « 2018 International Narcotics Control Strategy Report », Département d'État des États-Unis, 17 mars 2018.

noire de faire une demande de citoyenneté maltaise. Il est intéressant de noter que même les pays qui ne jouissaient pas d'un accès sans visa aux États-Unis ont répercuté la décision américaine, à l'image des États caribéens qui ont interdit aux ressortissants de plusieurs pays de la liste noire des États-Unis de déposer des demandes de CBI. Ces États se sont également pliés à la demande des États-Unis de suspendre l'octroi de leur citoyenneté à des ressortissants russes et biélorusses après l'invasion de l'Ukraine (et alors même que les États-Unis continuaient, eux, à leur accorder des visas de manière discrétionnaire). Des États se montrent parfois réticents à imposer ces interdictions et peuvent faire traîner leur mise en œuvre, car lorsqu'un pays comme l'Iran ou la Russie est placé sur une liste noire, les demandes de CBI émanant de ces pays augmentent fortement. Ils finissent toutefois par céder, l'essentiel étant *in fine* d'obtenir le consentement des grandes puissances mondiales pour pouvoir rester compétitif sur le marché principal.

Pour autant, tous les États ne se livrent pas à ce type de concurrence. La Jordanie, par exemple, ne réagit pas aux décisions et aux ajustements tarifaires des autres pays ayant des programmes de CBI et ne semble pas être sensible à l'influence des grandes puissances. Les Samoa et l'Égypte n'ont pas consulté d'autres pays pour modifier leur filière de CBI. Le Cambodge n'a pas sollicité les services d'agences américaines ou européennes de vérification diligente pour dissiper les préoccupations en matière de sécurité et n'a jamais modifié son offre tarifaire. Le marché interconnecté de la citoyenneté se niche dans un environnement plus formel et interactif. Bien sûr, les pays peuvent évoluer : ils peuvent entrer sur le marché concurrentiel ou le quitter, ou bien rester à la marge le temps de réfléchir à différentes options. La Macédoine du Nord, par exemple, était proche de mettre un pied dans le marché. Un peu avant 2020, le pays a réduit de moitié le montant de l'investissement minimal, de 400 000 à 200 000 euros, soit une offre plus intéressante que celle du Monténégro, plus au Nord ; et, en 2021, des agents ont été homologués pour le dépôt des demandes et surtout pour la promotion du programme. Mais la lenteur du processus d'examen – les demandes pouvant se perdre dans les méandres de la procédure pendant plus d'un an – a eu un effet négatif sur la demande. Incapable de satisfaire pleinement les demandes des investisseurs potentiels, la Macédoine du Nord est restée cantonnée aux marges du marché principal.

Partenariats public-privé et commerce de la citoyenneté

Quelle est la nature des relations entre secteurs public et privé qui définissent le marché de la citoyenneté par investissement ? Les États disposant de programmes de CBI significatifs sont devenus dépendants des acteurs privés, pour le meilleur et pour le pire. Les principaux prestataires de services ont joué un rôle majeur pour mettre en place la séparation des tâches et les contrôles externes qui ont résolu les problèmes de la « double casquette ». Ils ont facilité la transition entre des ventes de passeports très opaques et des programmes de citoyenneté par investissement formalisés permettant l'émergence d'un marché de ce type de citoyenneté. Depuis lors, les pays souhaitant développer leurs systèmes ont dû se conformer aux demandes du marché, ce qui implique de travailler avec le secteur de la citoyenneté. A minima, ils doivent consulter le secteur privé pour mieux cerner le système et la demande. Cependant, les États restent maîtres du jeu

puisqu'ils gardent le pouvoir exclusif de décider à qui ils octroient la citoyenneté contre investissements, et parce qu'ils peuvent également choisir de rester sourds aux sirènes du secteur privé. Il en résulte des interactions complexes entre le public et le privé, qui se traduisent souvent par une relation de codépendance, mais qui peuvent également générer des conflits voire des formes de collusion.

Les micro-États comptent particulièrement sur le secteur de la citoyenneté pour pallier leurs carences capacitaires³⁶. Du fait de leur faible taille et de leurs ressources limitées, les sociétés privées sont mieux placées et équipées pour effectuer des tâches au niveau international, comme les vérifications des antécédents ou le marketing. Selon un agent d'une société de vérification diligente que j'ai interrogé, son travail équivaut à travailler pour le FBI ou le département de la sécurité intérieure d'un pays, car selon lui, « [Ces États] n'ont absolument pas l'infrastructure nécessaire ». Lorsqu'il a rencontré le Premier ministre d'une île pour la première fois, il a été surpris : « le pays fait la taille de ma petite ville, mais sans les ressources ». Selon lui, le secteur privé et les acteurs internationaux sont essentiels pour aider les petits pays à se développer. Le financement peut aussi constituer une difficulté. Un ancien employé d'une unité de citoyenneté par investissement (CIU) m'a confié sa frustration de voir que la structure ne disposait pas d'un budget opérationnel viable et qu'elle était de ce fait dépendante du secteur privé pour les activités promotionnelles. Si le gouvernement voulait promouvoir son programme de CBI dans le circuit des conférences internationales, il fallait que les prestataires de services prennent en charge les coûts, faute de fonds dédiés.

Les États eux-mêmes sont parfois conscients de leur capacité limitée à déployer leur action sur le plan international de manière efficace. Lors d'une conférence à Dubaï, des directeurs de CIU d'États caribéens ont fait entendre leurs préoccupations et ont décrit les dilemmes auxquels ils sont confrontés. Un représentant du gouvernement de la Dominique a déclaré, en s'adressant spécifiquement aux prestataires de services présents dans le public : « J'ai besoin que vous vous portiez garants pour les clients. Si j'ai un doute concernant une demande, je consulte l'agent et parfois je prends une décision en me fiant à ce qu'il m'a dit. Je suis à la Dominique et vous vous êtes à Dubaï et vous connaissez le client. C'est à vous de me dire si c'est un demandeur fiable ou pas. »

Le représentant de *Saint-Christophe-et-Niévès* a décrit les enjeux pour les micro-États : « Nous subissons la pression des “partenaires internationaux³⁷” et des banques – on nous demande de prouver d'où viennent les fonds ». C'est pourquoi, a-t-il insisté, « il est important que les agents connaissent et évaluent la source des fonds avant que la demande nous soit transmise », en notant que leur travail simplifie la tâche des pouvoirs publics. Il n'en reste pas moins que gérer l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement ne va pas sans difficulté, comme l'a reconnu le représentant de *Sainte-Lucie* : « Nous n'avons accès qu'aux agents qui représentent les

³⁶ Bien que les programmes de CBI ne soient plus l'apanage des micro-États, ces derniers représentent encore la partie la plus importante et la plus dynamique de l'offre.

³⁷ Dans ce contexte, l'expression « partenaires internationaux » désigne principalement les États-Unis et peut également inclure le Royaume-Uni, le Canada et l'Union européenne.

demandeurs », c'est-à-dire ceux qui sont dans le pays et qui soumettent une demande, « mais comment contrôler les agents internationaux » ?

Cette question est essentielle. Les frontières nationales qui créent l'offre et la demande constituent également des obstacles au bon fonctionnement de la chaîne d'approvisionnement. Les frontières ne délimitent pas seulement des États, mais aussi des juridictions, ce qui restreint la portée légale de la réglementation du secteur par les pouvoirs publics. Le fait de n'autoriser que les prestataires de services agréés à émettre des demandes permet aux États de retirer leur agrément à ceux qui enfreignent les règles, mais cela ne fonctionne que sur le territoire de l'État. Un moyen d'accroître la pression est d'exiger des agents qu'ils soumettent leurs propres rapports de vérification diligente, comme l'ont fait certains pays. Il ne s'agit pas de remplacer le contrôle du gouvernement, qui s'effectue quoi qu'il en soit, mais de pousser la chaîne d'approvisionnement à n'adresser que les dossiers solides. En 2017, *Saint-Christophe-et-Niévès* a commencé à enregistrer non seulement les agents locaux, mais aussi les agents internationaux, en requérant des rapports de vérification diligente sur toutes les entreprises impliquées avant tout agrément. « Nous voulons savoir qui commercialise notre produit, quels sont leurs contrôles AML [anti-blanchiment d'argent], leurs approches KYC [connaissance du client] et qui sont leurs sous-traitants », a déclaré le responsable de la CIU. Quatre ans plus tard, il m'a confié que la réussite de l'initiative avait dépassé les attentes : une liste noire a été publiée sur le site web du gouvernement, nommant et dénonçant une dizaine d'agents à l'étranger qu'ils avaient bannis pour avoir enfreint les règles. Un contrôle total est impossible, a-t-il expliqué, mais c'est un début. Cependant, la nature transnationale de la chaîne rend la réglementation difficile à appliquer. Comment un fonctionnaire pourrait-il savoir qu'un prestataire de services frappé d'une interdiction à l'autre bout du monde a changé le nom de sa société et qu'il est de nouveau en activité ? Les frontières entre les pays peuvent également être propices aux activités illicites.

La participation du secteur privé ne fait pas qu'atténuer les conflits d'intérêts internes à l'État : elle peut aussi en créer de nouveaux dans un espace flou entre le public et le privé³⁸. Si des fonctionnaires voyagent aux frais d'une entreprise privée, cela peut soulever des questions sur la nature de la relation. Les liens étroits avec de hauts fonctionnaires sont particulièrement préoccupants si un prestataire de services est en mesure de contourner les procédures normales de contrôle et de s'adresser directement au pouvoir exécutif pour obtenir l'approbation d'une demande qui aurait été rejetée sans son intervention. De telles pratiques ont été mises au jour à Chypre, ce qui a conduit à la fermeture du programme, et ne sont pas à exclure ailleurs. Les pots-de-vin versés aux hommes politiques sont une réalité. Certains employés des unités de citoyenneté par investissement m'ont raconté avoir dû faire renoncer des hommes politiques tentés par des offres lucratives difficiles à refuser. Un ministre peut posséder une entreprise de construction qui aurait tout à gagner à signer un contrat avec un promoteur immobilier pour construire un hôtel avec un financement provenant de la CIU, par exemple. Lorsqu'un Premier ministre a soutenu une proposition farfelue de construction d'un hangar pour jets privés à un prix exorbitant, dont une

³⁸ Sur les conséquences plus profondes de ce flou, voir Antoine Vauchez et Pierre France, *The Neoliberal Republic. Corporate Lawyers, Statecraft, and the Making of Public-Private France*, Ithaca, Cornell University Press, 2020.

partie pouvait potentiellement lui être réservée, un fonctionnaire de l'unité de citoyenneté par investissement a formé un sous-comité chargé d'évaluer la viabilité du projet et a persuadé le gouvernement de le rejeter. Les différences de positionnalité, d'intérêt et de fonction des acteurs au sein du secteur public, en particulier entre les hommes politiques et les bureaucrates, peuvent également avoir un impact sur les résultats, ce qui souligne l'importance de la séparation des tâches et de sa structuration.

Les concessionnaires qui gèrent certains aspects d'un programme s'exposent à des conflits d'intérêts s'ils sont également autorisés à soumettre des demandes. Dans la première mouture du dispositif de CBI de Malte présentée au Parlement, par exemple, le concessionnaire pouvait à la fois déposer et examiner les demandes, ainsi que gérer le compte séquestre des fonds admissibles. Son bureau était même situé dans les locaux de l'agence publique chargée du programme. Le système a suscité de nombreuses critiques, notamment de la part d'un blogueur maltais très suivi qui a alerté sur les liens étroits entre l'entreprise et le gouvernement. Lors de ma visite à Malte en 2018, le concessionnaire n'était plus impliqué dans le traitement des demandes, ni dans les procédures de vérification, et il avait déménagé ses bureaux dans un autre quartier de la ville. Les questions soulevées par la relation étroite entre le public et le privé ne valaient pas le risque politique, et le gouvernement a pris ses distances avec le secteur privé. Lorsque le programme a atteint son plafond, Malte a lancé un nouveau cycle en supprimant purement et simplement le concessionnaire, qui n'était plus nécessaire compte tenu de la notoriété suffisante acquise par le programme et de l'expérience substantielle accumulée par le gouvernement.

Pourtant, les acteurs privés sont parfois les plus efficaces pour faire plier les gouvernements quand les choses tournent mal. Lorsque *Saint-Christophe-et-Niévès* s'est vu retirer son exemption de visa pour le Canada en 2014 à la suite de problèmes liés aux passeports diplomatiques, c'est une société internationale de vérification diligente qui a examiné le programme pour y mettre de l'ordre et le remanier, tandis qu'en parallèle un cabinet de conseil financier (parmi les quatre plus grands groupes d'audit au niveau mondial, les « Big Four ») effectuait un audit. Le secteur privé a également joué un rôle moteur concernant les efforts de coordination régionale. Les États des Caraïbes avaient tenté de mettre de côté leur concurrence pour agir de concert et coopérer en matière de normes, mais de longues discussions n'avaient débouché sur aucune mesure concrète, et c'est finalement une société internationale de vérification diligente qui a permis d'aboutir à la création de l'Association des programmes de citoyenneté par investissement (CIPA) – une organisation régionale regroupant les pays qui offrent des programmes de CBI et qui est chargée d'élaborer des cadres réglementaires, de mutualiser les bonnes pratiques et de garder ouverts les canaux de communication avec les grandes puissances. Cependant, une fois que l'entreprise s'est retirée, les luttes intestines et la concurrence entre les membres ont repris le dessus, et après quelques années à peine, l'organisation a cessé d'exister. Il est à noter que seul le secteur de la vérification diligente a réussi à mettre les pays d'accord. À l'inverse, les tentatives des principaux prestataires de services pour faire coopérer les cinq pays ont toujours été vaines. Le secteur privé ne forme pas un bloc homogène mais un ensemble de différents types d'acteurs. Les intérêts

divergents que ces acteurs défendent déterminent la nature et l'étendue du brouillement des frontières entre le public et le privé.

Au fil du temps, les gouvernements sont devenus moins dépendants des concessionnaires et nombre d'entre eux refusent désormais les offres des principaux prestataires de services lors du lancement de leurs programmes. Le gouvernement chypriote, comme nous l'avons vu, a opposé une fin de non-recevoir aux sociétés étrangères qui ont tenté de le convaincre de créer un statut de concessionnaire. Le Monténégro, également sollicité par les mêmes sociétés, a décidé de nommer, non pas un concessionnaire unique, mais un *consortium* de trois. Après avoir demandé à une société étrangère de concevoir son programme, le gouvernement d'Antigua-et-Barbuda a mis fin au contrat de concession pour remplir lui-même les fonctions correspondantes. Le pays a repris les techniques de promotion du secteur privé en établissant un budget de marketing pour le programme – le premier dans les Caraïbes – et a démarché lui-même dans les principales régions en termes de demande. Il a même lancé un magazine consacré à la citoyenneté par investissement et organisé sa propre conférence de promotion de la CBI à Dubaï : l'État est devenu un commercial avisé. La rupture du contrat et l'internalisation du programme ont toutefois coûté plusieurs millions de dollars, une charge considérable pour un petit État. Certains pays qui étaient liés contractuellement à un concessionnaire ont préféré faire preuve d'ingéniosité plutôt que de risquer des amendes. Pour éviter de verser à la société concessionnaire 10 % des dons admissibles comme l'y oblige le contrat qu'il a passé avec elle, tout en continuant à bénéficier de flux financiers directs, *Saint-Christophe-et-Niévès* a mis au point de nouvelles options de dons pour les projets publics assortis d'une affectation spéciale. S'ils savent se montrer créatifs, les États peuvent reprendre la main³⁹.

Ces situations de dépendance de l'État à l'égard d'acteurs privés ne sont-elles que des symptômes de la néolibéralisation ? La longue histoire de l'implication de tiers dans l'émission de la dette souveraine suggère qu'autre chose est en jeu. La création d'un marché autour d'un produit dont la production relève d'une prérogative souveraine soulève des difficultés spécifiques. Dans ce cas, l'État n'est pas seulement impliqué dans la structuration du marché ou dans l'intégration des forces de marché dans les modes de gouvernance, mais il est le seul producteur direct du bien échangé sur le marché et, par conséquent, comme nous l'avons montré ici, il dépend de tiers pour sa crédibilité⁴⁰. Les acteurs privés peuvent faciliter le développement du marché ou le piloter, ce qui est caractéristique de la néolibéralisation. Dans un cas comme dans l'autre, ils jouent un rôle

³⁹ Notamment, les grands pays semblent agir de manière plus indépendante vis-à-vis du secteur privé. La Turquie, qui représente aujourd'hui la moitié des demandes approuvées au niveau mondial, est restée relativement à l'écart de l'industrie de la citoyenneté : elle n'a pas chargé le secteur privé de la gestion des programmes et n'a pas non plus désigné de sociétés internationales de vérification diligente pour effectuer des vérifications des antécédents ou des audits de programmes. Les pressions extérieures exercées sur la Turquie ont également été limitées. Bien que l'Union européenne ait contraint d'autres États en cours d'adhésion et dotés de programmes de CBI à mettre fin à ces programmes, elle n'a pas réagi face à la Turquie. Au fur et à mesure que les programmes s'étendent à des pays plus importants, la nature et l'étendue des partenariats public-privé peuvent changer.

⁴⁰ Sur la structuration du marché par l'État, voir également Robert C. Hockett et Saule T. Omarova, « "Private" Means to "Public" Ends : Governments as Market Actors », *Theoretical Inquiries in Law*, 15(1), 2014, p. 53-76. Sur l'intégration par les États des forces de marché dans les modes de gouvernance, voir également David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

essentiel dans le fonctionnement du marché. S'agissant de la dette souveraine, par exemple, cette codépendance est facilement visible dans la manière dont les États réagissent aux déclarations des agences de notation, allant même jusqu'à ajuster leur politique économique pour améliorer leur classement⁴¹. Les agences de notation transfèrent en effet leur propre crédibilité à l'État souverain, mais elles sont en mesure de le faire précisément parce qu'elles bénéficient de la part des États d'une « délégation ». Dans ce cas, on assiste à une « publicisation » du privé, le secteur privé remplissant une fonction nécessaire pour que l'État fonctionne dans cet environnement.

Malgré l'interconnexion croissante du monde, les États conservent le monopole du contrôle de la mobilité internationale. La mondialisation ne s'accompagne pas d'une citoyenneté mondiale. Au contraire, la citoyenneté divise les habitants de la planète, détermine les endroits où ils peuvent se rendre, la manière dont ils sont traités et les droits dont ils disposent, à la fois dans l'État duquel ils tiennent cette citoyenneté et à l'extérieur de celui-ci. Certains ont la chance de naître avec une citoyenneté privilégiée, d'autres non. Le fait que les frontières restent des obstacles importants pour les détenteurs de « mauvais passeports » est une source d'opportunités lucratives pour ceux qui offrent des moyens de contourner ces obstacles, qu'il s'agisse des pays qui proposent des programmes de citoyenneté par investissement ou des sociétés privées impliquées dans la gestion de ces programmes. La CBI continuera à susciter une demande tant que des pays produiront des citoyens fortunés désireux d'améliorer leur mobilité et leurs opportunités, ou de se couvrir contre les risques que représente leur propre État. Quant à l'offre, il est peu probable qu'elle diminue, car les programmes de CBI constituent une manne facilement accessible pour les États dont les sources de revenus sont limitées. Dans un monde fait de risques, d'incertitudes et d'inégalités, une triade qui résume à elle seule l'expansion capitaliste à l'origine de la mondialisation contemporaine, la citoyenneté par investissement a de beaux jours devant elle.

Traduction d'Antoine Heudre

⁴¹ Marion Fourcade, « State Metrology : The Ratings of Sovereigns and the Judgment of Nations », in Kimberly J. Morgan et Ann Shola Orloff (dir.), *The Many Hands of the State. Theorizing Political Authority and Social Control*, Cambridge, Cambridge University Press, 2017. Christopher M. Bruner et Rawi Abdelal, « To Judge Leviathan : Sovereign Credit Ratings, National Law, and the World Economy », *Journal of Public Policy*, 25(2), 2005, p. 191-217.