

CITOYENNETÉ ET CROISSANCE

Une citoyenneté inclusive favorise le développement économique

Patrick Amir Imam et Kangni Kpodar



La notion de citoyenneté a évolué avec le temps. Historiquement, l'allégeance à un groupe ethnique ou à un seigneur féodal était monnaie courante. Avec la naissance de l'État-nation au XIX^e siècle, il est devenu nécessaire de faire la distinction entre les personnes qui appartenaient à l'État et ceux qui n'en faisaient pas partie, et donc de créer une distinction juridique entre nationaux et étrangers. La plupart des pays ont établi à cette époque, ou à l'indépendance, un « code de la nationalité » dont les principes de base sont encore intacts aujourd'hui. Dans la plupart des cas, ce code détermine qui est un ressortissant national et comment on peut acquérir la nationalité. Les citoyens bénéficient de certains droits tels que le droit de vote, la libre circulation à l'intérieur du pays et l'admissibilité à l'emploi. Ils ont également des responsabilités, notamment le service militaire, le paiement d'impôts et le droit ou l'obligation de voter.

ILLUSTRATION : STOCK/ELIENAS

Le principe moderne de citoyenneté oppose deux notions. Une notion, fondée sur la déclaration des droits de l'Homme, est inclusive et peut accorder la nationalité à quiconque remplit certaines conditions. L'autre point de vue, plus exclusif, définit plutôt une nation en tant que communauté ethnique. Plus précisément :

- La notion inclusive est présente dans le droit du sol (*jus soli*), principe juridique selon lequel un enfant né dans le territoire d'un pays acquiert automatiquement la nationalité de ce pays. Selon ce point de vue, que l'on retrouve souvent dans le Nouveau Monde, les liens de citoyenneté vont au-delà des liens du sang et englobent des personnes d'origines génétiques et géographiques différentes. Ce principe jette les bases d'un régime inclusif, qui assure l'assimilation des nouveaux arrivants et de leurs enfants, et qui leur permet d'acquérir facilement la nationalité.
- La notion exclusive du droit du sang (*jus sanguinis*) repose sur le principe que les enfants acquièrent la nationalité de leurs parents, quel que soit leur lieu de naissance. C'est souvent le cas dans une grande partie de l'Asie et de l'Europe, et dans certaines régions de l'Afrique. Ce type de nationalité est plus ethnocentrique et, par définition, moins inclusif : une nationalité qui tire son sens, en partie, de l'exclusion des non-citoyens en matière de droits et privilèges fondamentaux. Dans de tels cas, des habitants peuvent appartenir à une famille qui vit dans un pays depuis des générations sans être citoyens de leur pays de naissance.

Un nombre croissant de pays adoptent des lois régissant la nationalité qui combinent les deux notions. Même si certains pays ont souvent adopté au départ un régime de *jus soli* ou de *jus sanguinis*, nombre d'entre eux ont récemment modifié leurs politiques pour changer de principe. En 1999, l'Allemagne a réformé en profondeur sa loi régissant la nationalité fondée sur le *jus sanguinis*, permettant ainsi aux étrangers résidant en Allemagne depuis des années, en particulier les enfants étrangers qui y sont nés, d'acquérir la nationalité allemande. D'autre part, des pays comme le Royaume-Uni ont restreint les règles du *jus soli* et n'accordent pas automatiquement la nationalité aux personnes nées sur son sol. La carte de la page suivante illustre la répartition des lois régissant la nationalité dans le monde.

Nationalité par région

En Europe continentale, le *jus soli* est historiquement le régime dominant, issu de la tradition féodale qui lie les gens au seigneur sur la terre duquel ils sont nés (Bertocchi et Strozzi, 2010). Au XIX^e siècle, la plupart des nations européennes ont rédigé des lois régissant la nationalité selon ce principe, tout comme le Japon, qui a modelé son droit constitutionnel sur celui de l'Europe continentale.

La France fait exception. La Révolution française a rompu ce lien féodal, et le *jus sanguinis* l'a emporté. À la fin du XIX^e siècle, la France est revenue au *jus soli* pour renforcer sa population après avoir perdu la guerre contre la Prusse, et pour intégrer les communautés étrangères, une mesure qui permettrait de renforcer l'armée. Les Britanniques, cependant, conservèrent le *jus soli* chez eux et dans tout l'Empire britannique.

Des pays tels que les États-Unis ont adopté le *jus soli*, comme on pouvait s'y attendre dans un pays d'immigrants. Dans le but précis de protéger le droit de naissance des esclaves noirs, le 14^e amendement de la constitution américaine de 1868 a codifié le principe du *jus soli*. Les avantages relativement limités de la nationalité par rapport à la résidence américaine (un sujet qui intéresse également d'autres pays et qui mérite d'être examiné séparément) permettaient de réduire les coûts budgétaires de l'octroi de la nationalité à un nouvel arrivant et présentaient l'avantage potentiel d'un travailleur supplémentaire. (Le coût de l'éducation était à la charge du pays d'origine du migrant ; voir Bertocchi et Strozzi, 2010.)

DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT, SURTOUT CEUX DONT LES INSTITUTIONS SONT FAIBLES, LES LOIS RÉGISSANT LA NATIONALITÉ SONT DÉTERMINANTES.

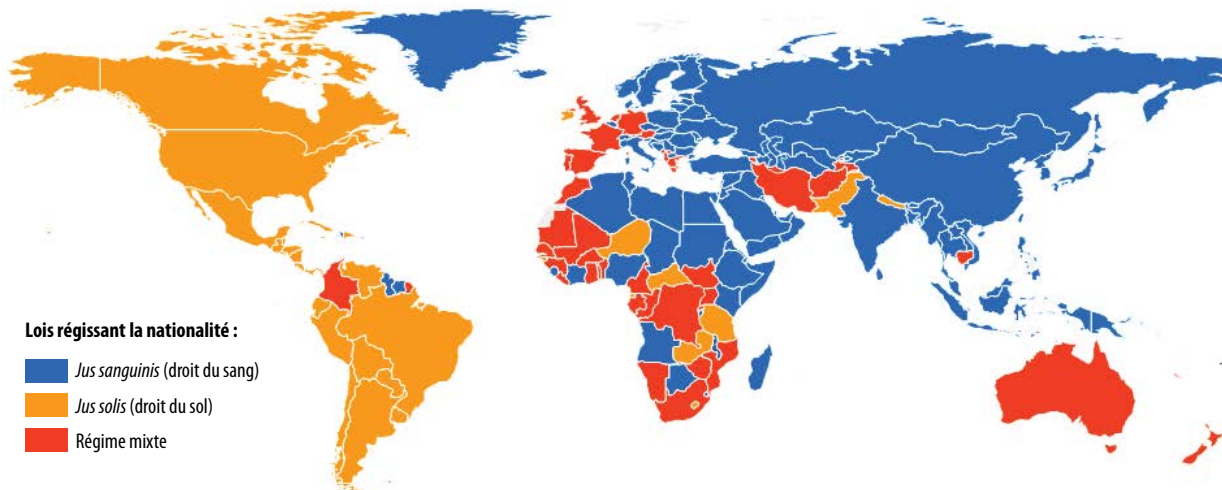
De même, le Canada, pays vaste et peu peuplé, a accueilli ses immigrants avec une loi régissant la nationalité sur le principe du *jus soli*.

Dans la plupart des pays colonisés, les lois régissant la nationalité proviennent au départ du pays colonisateur (Bertocchi et Strozzi, 2010). Les pays ayant une forte identité nationale, comme la Chine, l'Égypte et le Japon, rendent généralement difficile l'acquisition de la nationalité ou l'obtention d'un deuxième passeport. D'autres pays, en particulier les pays plus récents de l'hémisphère occidental, facilitent généralement la naturalisation.

De nombreux pays africains, délimités par les puissances coloniales britannique, française et portugaise, manquaient de cohésion nationale. Lors de l'indépendance, les lois régissant la nationalité ont été révisées : la plupart des anciennes colonies françaises se sont d'abord cantonnées au *jus soli* ; les anciennes colonies britanniques et portugaises, motivées par des considérations ethniques, ont généralement adopté le *jus sanguinis*. Vu que les frontières de nombreux pays ont été délimitées artificiellement sans tenir compte de la diversité ethnique locale, ce qui a

Lois régissant la nationalité dans le monde

Les pays de l'hémisphère occidental observaient traditionnellement le droit du sol, tandis que, dans les pays d'Europe et d'Asie, et dans certaines régions de l'Afrique, le droit du sang dominait. Aujourd'hui, un nombre croissant de pays adoptent une combinaison des deux.



entraîné une instabilité politique, on a pensé que le *jus sanguinis* renforcerait l'identité nationale.

Ce fut le cas en Sierra Leone, par exemple, où la constitution de 1961 ne prévoyait l'obtention de la nationalité que par filiation, et seulement pour les nationaux dont les pères et les grands-pères étaient noirs et africains. Cependant, dans un milieu ethnique hétérogène avec des migrations forcées, la loi excluait divers groupes ethniques et tribaux, ce qui a provoqué une aliénation et des conflits, surtout dans un contexte d'institutions faibles. Dans le but d'exclure les immigrants rwandais, la constitution congolaise de 1964, par exemple, ne reconnaît comme citoyens que ceux dont les parents sont membres de groupes tribaux établis sur le territoire avant 1908 (Bertocchi et Strozzi, 2010). Comme on pouvait s'y attendre, la marginalisation de certains groupes — et, dans certains cas, la création d'apatrides *de facto* qui se rebelleraient plus tard — en fut la conséquence.

Un impact variable

Comment les droits de citoyenneté influent-ils sur le développement économique ? Les données illustrent très clairement la différence frappante entre le PIB réel moyen par habitant dans les pays régis par le *jus soli* et les pays en développement qui ne le pratiquent pas. En 2014, le revenu par habitant du premier groupe était supérieur de 80 % à celui du second. La composition de l'échantillon des pays

qui ne pratiquent pas le *jus soli* et de ceux qui sont régis par le *jus sanguinis* confirme que les pays du *jus soli* sont plus riches, mais cette tendance n'est plus évidente lorsqu'on compare les régimes mixtes avec les pays du *jus sanguinis*.

Pourquoi cette différence ? Les lois régissant la nationalité peuvent être considérées comme des institutions qui règlent ou engendrent les conflits. Si elles sont inclusives, elles peuvent apporter un capital social positif, accroître la confiance, réduire les coûts de transaction et diminuer la probabilité et l'intensité des conflits. C'est particulièrement vrai lorsque d'autres institutions de règlement des conflits manquent de pouvoir exécutoire (par exemple quand le gouvernement est corrompu ou les tribunaux sont faibles), comme dans la plupart des pays en développement. En principe, le *jus sanguinis* rend l'intégration plus difficile et nuit donc au développement économique.

Plusieurs facteurs entrent en jeu :

Distorsion (et diminution) des investissements : Les investisseurs qui n'ont pas la possibilité d'acquérir la nationalité ont des horizons plus courts, sont conscients de leur exposition excessive à un seul pays et se méfient des périodes électorales — ils sont particulièrement vulnérables dans les pays dotés d'institutions faibles. En outre, leurs investissements sont faussés. Si les droits de propriété des individus ne sont pas bien protégés parce qu'ils n'ont pas la nationalité locale, ils

préféreront un retour rapide sur leurs investissements ou un capital limité. Au Cambodge et à Madagascar, par exemple, les étrangers ne peuvent pas acheter de terres, ce qui limite les investissements.

Instabilité politique et corruption : Les minorités privées de la nationalité se trouvent souvent dans des situations extrêmes — soit exclues de la vie économique, soit jouant un rôle disproportionné dans l'économie locale. Sans accès à la nationalité, une minorité marginalisée ne peut ni voter ni influencer la vie publique par des moyens démocratiques. Pour les groupes privés de leurs droits, la protestation ou la violence est un moyen d'attirer l'attention sur eux. Cela pourrait inciter les gouvernements à opprimer ces minorités, ce qui risque d'entraîner une augmentation des dépenses militaires et, par conséquent, un ralentissement de la croissance. Par contre, lorsqu'un groupe non national joue un rôle disproportionnellement important dans la vie économique, son absence de protection par l'État devient préoccupante. En raison de leur vulnérabilité, les minorités influentes sont incitées à influencer le processus politique et peuvent avoir recours à des pots-de-vin, ce qui encourage la corruption et affaiblit les institutions.

Réduction de l'efficacité du secteur public : Des études ont démontré comment les divisions, qu'elles soient ethniques, religieuses ou linguistiques, minent souvent la productivité du secteur public, augmentent le favoritisme, diminuent la confiance de la population et, en fin de compte, nuisent au développement économique (Easterly et Levine, 1997).

Distorsion du marché du travail : En vertu du *jus sanguinis*, les minorités locales privées de la nationalité peuvent se trouver exclues d'une partie du marché du travail. Dans de nombreux pays, les immigrants se voient interdire l'accès à des professions entières. Par exemple, en Thaïlande, les étrangers ne peuvent pas devenir coiffeurs ou comptables. En France, les personnes étrangères à l'Union européenne ne sont pas autorisées à devenir administrateurs d'entreprises funéraires. Dans ces cas, le droit du *jus soli* élargit le marché du travail d'une manière que le droit du *jus sanguinis* ne le fait pas — en agrandissant potentiellement le bassin de main-d'œuvre et en renforçant l'efficacité de l'économie.

Nos résultats empiriques confirment que les différences observées dans les lois régissant la nationalité influencent le développement économique, même si l'on tient compte des facteurs internes potentiels. Nous avons commencé par compiler un nouvel ensemble de données sur ces lois, pour déterminer si elles expliquent en partie les importantes différences de revenu par habitant entre les pays. Nous avons constaté

que dans les pays en développement, surtout ceux dont les institutions sont faibles, les lois régissant la nationalité sont déterminantes : le *jus soli*, qui est de nature plus inclusive et encourage l'assimilation et l'intégration, a une incidence statistiquement significative et positive sur les niveaux de revenu.

Nos résultats révèlent que le revenu par habitant dans les pays qui ont adopté le *jus sanguinis* était inférieur en 2014 (d'environ 46 %) à ce qu'il aurait été s'ils avaient conservé le *jus soli* après leur indépendance. En outre, nos recherches montrent que, dans les pays de *jus sanguinis*, l'écart de revenu avec les pays de *jus soli* pourrait être réduit en facilitant l'accès à la nationalité par le mariage et la naturalisation. Cela porte à croire que les moyens donnant accès à la nationalité sont relativement substituables.

Meilleure intégration et croissance

Le débat sur les lois régissant la nationalité fait rage depuis quelques années, non seulement dans les pays développés, mais aussi dans les pays en développement. Nous constatons que de telles lois ont un impact plus important sur le développement des pays à faible revenu, en partie parce que leurs institutions plus faibles ne compensent pas nécessairement l'impact négatif de lois de nature exclusive régissant la nationalité.

Les conséquences en matière de politiques sont claires, bien que nuancées. À une époque où les pays en développement exportent de plus en plus d'émigrants et accueillent de plus en plus d'immigrants, l'intégration efficace de ces populations peut stimuler le développement économique. Dans les anciennes colonies en particulier, le *jus sanguinis* a nui au développement. Toutes choses égales par ailleurs, le passage du *jus sanguinis* au *jus soli* pourrait renforcer l'intégration et stimuler la croissance économique. **FD**

PATRICK AMIR IMAM est le représentant résident du FMI au Zimbabwe. **KANGNI KPODAR** est chef adjoint de division au département de la stratégie, des politiques et de l'évaluation du FMI, et agrégé supérieur à la Fondation pour les études et recherches sur le développement international (FERDI) à Clermont-Ferrand (France).

Bibliographie :

- Bertocchi, Graziella, and Chiara Strozzi. 2010. "The Evolution of Citizenship: Economic and Institutional Determinants." *Journal of Law and Economics* 53:95–136.
- Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions." *Quarterly Journal of Economics* 112:1203–50.
- Imam, Patrick A., and Kangni Kpodar. 2019. "Does an Inclusive Citizenship Law Promote Economic Development?" IMF Working Paper 19/3, International Monetary Fund, Washington, DC.

