

Conclusions de l'étude

La section qui suit présente les principales conclusions de l'étude. L'une des principales conclusions est qu'il existe une perception selon laquelle la transparence en matière de bénéficiaires effectifs (TBE) est particulièrement complexe. Les réformes en matière de transparence sont déjà compliquées au départ, mais les réformes concernant les bénéficiaires effectifs sont perçues comme impliquant de nombreuses parties prenantes différentes – qu'il s'agisse de responsables de la mise en œuvre ou d'utilisateurs potentiels – dont les intérêts et les motivations varient. Cela s'explique en partie par les nombreux cas d'utilisation différents de la TBE et par sa capacité à répondre à plusieurs objectifs stratégiques. Cette perception est renforcée par les problèmes complexes de gouvernance posés par les risques de corruption accrus dans les industries extractives¹, ce que les personnes interrogées ont également souligné. De manière générale, la complexité décrite par ces personnes peut être classée comme suit :

- **Complexité juridictionnelle** : la mise en œuvre de la TBE est particulièrement complexe en raison de l'éventail des parties prenantes concernées. Elle concerne généralement un certain nombre d'organismes gouvernementaux différents – p. ex., ministères des Finances, de la Justice et de l'Intérieur. « Il y a plusieurs groupes d'organismes publics qui travaillent ensemble et s'occupent de la coordination, ce qui peut représenter un énorme défi », a déclaré une personne interrogée². Ces organismes ne sont pas nécessairement habitués à travailler ensemble, et l'organisme qui prend l'engagement peut être différent de l'organisme chef de file, qui, à son tour, peut être différent de l'organisme de mise en œuvre. Outre le gouvernement, les parties prenantes incluent des entreprises de tous les secteurs de l'économie qui devront divulguer leurs bénéficiaires effectifs, ainsi que les services qu'ils recrutent (p. ex., des avocats et autres organismes professionnels) et la société civile. Cela conduit à une concurrence, un chevauchement et un conflit de juridictions et de mandats. Une personne interrogée a déclaré que les différents organismes se repassaient la responsabilité de la mise en œuvre de la TBE comme une « patate chaude »³. Bien que cela ne soit pas propre aux réformes en matière de transparence, le problème de chevauchement des fonctions et des responsabilités et de la coordination inter institutions est courant⁴.

1 OCDE, « Rapport de l'OCDE sur la corruption transnationale ». 2 décembre 2014. Accessible à : https://www.oecd-ilibrary.org/governance/rapport-de-l-ocde-sur-la-corruption-transnationale_9789264226623-fr [consulté le 25 juillet 2020].

2 Entretien avec un expert international, Microsoft Teams, 25 juin 2020.

3 Entretien avec un expert international, Microsoft Teams, 23 juin 2020.

4 U4, « Open government and transparency reform in Chile ». Octobre 2015. Accessible à : <https://www.u4.no/publications/open-government-and-transparency-reform-in-chile-balancing-leadership-ambition-and-implementation-capacity.pdf> [consulté le 21 juillet 2020].

- **Complexité politique** : ceux qui possèdent des entreprises et en profitent tournent fondamentalement autour du pouvoir. Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles des personnes peuvent trouver un avantage à l'opacité, en particulier lorsque des personnes politiquement exposées (PPE) sont actives dans le secteur industriel – en particulier dans un secteur aussi lucratif que celui des industries extractives⁵. Différents acteurs du gouvernement, de l'industrie et des OSC peuvent tous avoir des intérêts contradictoires pour ou contre la TBE qui peuvent compliquer la mise en œuvre. La situation est d'autant plus compliquée que les pays riches en ressources sont particulièrement vulnérables à la captation de l'État, aux conflits et aux transitions politiques⁶.

- **Complexité technique** : qu'elle soit mise en œuvre en tant que solution numérique ou non, la mise en œuvre de la TBE nécessite des connaissances et des compétences spécifiques : depuis la rédaction des politiques requises qui doivent se traduire dans les lois appropriées, jusqu'à la mise en place des systèmes et à la vérification, la publication et la présentation visuelle des données. Sans une expertise et une capacité techniques adéquates, les mises en œuvre de la TBE sont susceptibles d'échouer, peu importe la manière dont les autres domaines de complexité sont traités.

Les conclusions ci-dessus se sont retrouvées dans tous les thèmes de l'étude, abordés ci-dessous en détail.

Thème 1

Processus et critères préliminaires de sélection des pays

Mise en œuvre de la transparence en matière de bénéficiaires effectifs :

L'un des principaux objectifs de l'étude consistait à explorer ce que les responsables de la mise en œuvre considéraient comme les facteurs les plus essentiels à la mise en œuvre réussie et à l'impact de la TBE.

Les critères requis pour une mise en œuvre réussie de la TBE sont souvent complexes et différent d'un pays à l'autre. Cette complexité politique se reflète dans les conditions souvent décrites de façon énigmatique par les experts internationaux, qui utilisent des expressions telles que « tempête parfaite »⁷, nécessitant des « fenêtres d'opportunité », un « coup de chance »⁷ ou « 25 % de chance »⁷.

Comme prévu, la quasi-totalité des personnes interrogées mentionne la **volonté politique**, ou des aspects constituant la volonté politique, faisant de cette dernière le premier facteur déterminant du succès de la mise en œuvre de la TBE. Dans l'étude, nous avons tenté d'expliquer tout cela. Voici les aspects à même de contribuer à des éléments

critiques de la volonté politique dans différents contextes ou de constituer de tels éléments. Ceux-ci sont considérés comme des conditions préalables, mais ne suffisent pas pour garantir la mise en œuvre.

- Les **engagements gouvernementaux**, volontaires ou dans le cadre d'obligations internationales (p. ex., GAFI, ITIE, OGP, UE, Forum mondial) sont importants mais ne garantissent pas le succès. Un engagement politique au plus haut niveau est souvent considéré comme une condition préalable ; Toutes les parties prenantes doivent manifester de la **sensibilisation et de la compréhension**. De manière générale, la compréhension de la complexité technique présente un gros problème à tous les niveaux. « Les pays ont du mal à comprendre ce qu'on entend vraiment par bénéficiaires effectifs »⁷, a déclaré une personne interrogée. Du fait d'un manque de compréhension, le scepticisme peut s'emparer de chaque partie prenante qui peut alors bloquer le processus, car elle ne comprend pas les implications et l'étendue des réformes ;

⁵ Les recommandations du GAFI au sujet des PPE répertorient les industries extractives comme un secteur à haut risque. Cf. GAFI, « Politically Exposed Persons (Recommendations 12 and 22) ». Juin 2013. Accessible à : <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/Guidance-PEP-Rec12-22.pdf> [Consulté le 28 juillet 2020].

⁶ LTRC, Brookings Institution, « The TAP-Plus Approach to Anti-Corruption in the Natural Resource Value Chain ». Juin 2020. Accessible à : https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/06/LTRC_Corruption_vfinal_x2screenreader4.pdf [Consulté le 20 juillet 2020]

⁷ Entretien avec un expert international, Microsoft Teams, 23 juin 2020.

- Toutes les parties prenantes doivent manifester de **la sensibilisation et de la compréhension**. De manière générale, la compréhension de la complexité technique présente un gros problème à tous les niveaux. « Les pays ont du mal à comprendre ce qu'on entend vraiment par bénéficiaires effectifs »⁷, a déclaré une personne interrogée. Du fait d'un manque de compréhension, le scepticisme peut s'emparer de chaque partie prenante qui peut alors bloquer le processus, car elle ne comprend pas les implications et l'étendue des réformes ;
- Le soutien et la compréhension **au sein du parlement et du sénat** sont essentiels pour adopter la législation nécessaire. Souvent, les réformes peuvent marquer le pas dans l'un ou l'autre de ces organes. Le fait de disposer du cadre législatif approprié et des lois adéquates est décisif pour les réformes en matière de TBE ;
- **Des champions et des coalitions**, au sein et à l'extérieur du gouvernement, afin d'éviter les intérêts personnels ;
- **Un mandat clair** pour l'organisme chef de file qui assume des responsabilités claires en matière de mise en œuvre de la TBE permet de minimiser la complexité juridictionnelle.

Selon de nombreuses personnes interrogées, la plupart des autres facteurs sont secondaires à la volonté politique et peuvent se recouper avec la volonté politique ou être affectés par celle-ci. Les ressources, ainsi que les capacités humaines et techniques sont toutes importantes, mais pas aussi essentielles. « Si vous voulez le faire, vous pouvez y arriver », a déclaré une personne interrogée⁷. Ces facteurs étant tous importants, ils peuvent également devenir des moyens de masquer un manque de volonté politique. Par exemple, des personnes peuvent bloquer la législation, affirmant que cela prend du temps, tout en faisant état de grands engagements politiques. **Les responsables de la mise en œuvre peuvent cacher un manque de volonté politique derrière des problèmes de mise en œuvre, ce qui rend l'évaluation de la véritable volonté politique difficile.** La protection

de la vie privée, par exemple, est une préoccupation fréquente et légitime, mais il est souvent difficile d'évaluer dans quelle mesure elle constitue une préoccupation réelle, en raison d'un manque de compréhension, plutôt qu'un moyen de bloquer la mise en œuvre. La volonté politique est fragile et peut être fortement affectée par des élections et des changements intervenant dans les organes exécutifs et législatifs. De ce fait, **la stabilité politique** est également essentielle.

« Les pays ont du mal à comprendre ce qu'on entend vraiment par bénéficiaires effectifs. »

D'après les dires des personnes interrogées, il est possible d'identifier deux principaux moteurs d'engagements en faveur de réformes. L'un concerne la **lutte contre le blanchiment de capitaux (LBC)**, souvent associée au respect du GAFI, tandis que l'autre concerne les efforts de **lutte contre la corruption**. La lutte contre le blanchiment de capitaux est plus souvent menée par le gouvernement et peut être un levier très puissant pour la réforme, car les conséquences d'un non-respect peuvent être graves (p. ex., exclusion de l'accès aux marchés financiers mondiaux). Bien qu'elle soit considérée comme davantage « obligatoire » que les efforts de lutte contre la corruption, il existe un risque que, dans ce contexte, la TBE soit perçue comme une simple obligation, servant d'alibi pour se voir enlevée d'une liste noire, et non comme une véritable réforme « de l'intérieur »⁷. En outre, bien que la pression externe du respect du GAFI puisse être importante pour inciter à une réforme en matière de bénéficiaires effectifs, elle peut également conduire à un repli au niveau local. En ce qui concerne la lutte contre la corruption, cette pression en faveur d'une réforme peut être exercée par les OSC (par exemple, à la suite d'un scandale) et comprend des approches plus créatives et plus efficaces de la part des champions du gouvernement. Le respect de la Norme ITIE s'inscrit largement dans l'incitation de la lutte contre la corruption à mener des

réformes en matière de TBE. Bien que la lutte contre la corruption puisse être considérée comme davantage volontaire que la lutte contre le blanchiment des capitaux, les personnes interrogées reconnaissent la puissance tranquille de l'ITIE, qui peut jouer un rôle important pour soutenir la volonté politique. Un autre facteur qui peut être identifié est celui du prestige international et le fait d'être considéré comme un chef de file, ou d'être associé à des pays comme le Royaume-Uni disposant de registres publics fonctionnels.

De manière générale, une opinion se dégage selon laquelle la LBC et la lutte contre la corruption sont nécessaires en tant que moteurs pour la réforme en matière de bénéficiaires effectifs. Si des réformes sont initiées par le gouvernement (par exemple, en réaction à une évaluation mutuelle imminente du GAFI), il faut, pour que ces réformes soient durables, que la société civile exerce une pression à un moment donné. Les OSC sont essentielles pour sensibiliser le public, mais elles ont besoin de récits et d'outils, ainsi que de cas d'utilisation clairs.

Impact de la transparence en matière de bénéficiaires effectifs

La plupart des personnes interrogées définissent l'impact de la TBE comme **l'utilisation des données par divers utilisateurs pour atteindre les objectifs de leurs cas d'utilisation respectifs**. Plusieurs personnes interrogées ont souligné l'importance d'inclure les utilisateurs potentiels (à la fois au sein et à l'extérieur du gouvernement) dans les **consultations** initiales et de se concentrer sur l'utilisation des données dès le départ. Si cela n'a pas été fait, il arrive souvent que la mise en œuvre de la TBE échoue au stade de la publication. « Vous pouvez rédiger la loi parfaite, mais s'il n'y a pas d'intérêt, [il n'y a pas d'impact]... »⁷, comme l'a affirmé une des personnes interrogées. Pour qu'elles soient utiles, **la qualité et la facilité d'utilisation des données** sont signalées comme des conditions préalables essentielles.

« La devise 'Bâtissez et ils viendront' ne fonctionne pas pour la TBE »⁸, comme l'a mentionné une

L'impact initial est important à cet égard, car il renforce la légitimité des réformes.

Outre **la volonté politique**, la capacité d'un gouvernement à rédiger une législation efficace pouvant être décisive pour les réformes en matière de TBE a souvent été mentionnée par les personnes interrogées. Par conséquent, **l'efficacité de la réglementation** est considérée comme un autre facteur essentiel à la mise en œuvre de la TBE. De plus, une culture de conformité et **d'État de droit** est également considérée comme nécessaire pour que les personnes qui sont tenues de faire des divulgations le fassent réellement.

personne interrogée. La **sensibilisation** des utilisateurs de données et du grand public est importante pour l'impact. La sensibilisation doit être adaptée aux groupes d'utilisateurs spécifiques. En ce qui concerne l'industrie, par exemple, elle doit se concentrer sur le rôle de la TBE dans la facilitation des vérifications préalables en vue d'accroître les investissements. Pour tous les groupes d'utilisateurs, la complexité technique doit être décomposée et rendue accessible.

« La devise 'Bâtissez et ils viendront' ne fonctionne pas pour la TBE. »

Pour que l'utilisation des données ait un impact, les pays doivent disposer d'une **société civile active** ainsi que d'un **système judiciaire réactif**. Il est également important qu'il y ait un niveau adéquat de **liberté d'expression**. « Si vous vivez dans une société où des restrictions sont imposées aux médias et à la liberté d'expression, à quoi cela vous sert-il de savoir qui est le véritable propriétaire » ⁷, a fait valoir une personne interrogée.

La TBE n'a pas d'impact anti-corruption sans qu'une **corruption** ne se soit produite au préalable, et les premiers récits d'impact peuvent s'avérer essentiels pour maintenir la dynamique. Cependant, si les personnes responsables des réformes bénéficient directement de l'opacité, il s'agit d'un important obstacle à la durabilité de la réforme. Ceci est perçu comme un problème, car **la participation de PEP** aux industries extractives est essentielle pour les récits d'impact.

Domaines d'études plus poussées

Il existe de très nombreuses publications sur la volonté politique, cependant d'autres études sont nécessaires pour déchiffrer cette boîte noire pour la TBE et la façon dont elle peut être évaluée. À quoi ressemblent les « fenêtres d'opportunité » ? De plus, des études plus poussées pourraient permettre d'explorer le rôle spécifique de la corruption dans la mise en œuvre de la TBE. Bien qu'il s'agisse d'un critère d'impact, elle peut également constituer un obstacle majeur. Est-il possible de désagréger les types de corruption et leur impact sur la mise en œuvre de la TBE ? En regardant au-delà de l'utilisation directe des données sur les bénéficiaires effectifs, comment pourrait-on comprendre et mesurer l'impact de la TBE sur l'évolution du comportement et des incitations des parties prenantes ?

Thème 2

Comprendre les priorités, les besoins et les exigences des responsables de la mise en œuvre

Principaux rôles des responsables de la mise en œuvre et parties prenantes supplémentaires

L'étude visait à identifier les principaux types de rôles des responsables de la mise en œuvre de la TBE qui pourraient contribuer à guider la conception d'offres de services spécifiques à différents rôles. Elle cherchait également à nuancer davantage le rôle d'autres parties prenantes, telles que l'industrie et la société civile.

Comme indiqué ci-dessus, la mise en œuvre de la TBE est particulièrement complexe en raison de la diversité de parties prenantes y participant, tant au sein du gouvernement qu'à l'extérieur. Les pays ont adopté **différentes approches** de mise en œuvre. Bien que certains possèdent **un organisme chef de file évident**, il a parfois été difficile d'identifier les principaux rôles des responsables de la mise en œuvre, car certains pays ont **plusieurs organismes travaillant sur la TBE en même temps**. Cela peut s'expliquer par d'anciens engagements, par exemple, des engagements en matière de LBC précédant des engagements en matière de lutte contre la corruption. Différentes personnes interrogées ont souligné l'importance de disposer d'un organisme chef de file, bien qu'il existe des points de vue différents sur l'impact de cette mise en œuvre. En l'absence d'un organisme chef de file évident, il est particulièrement important que la coordination intragouvernementale soit efficace.

Les organismes chefs de file comprenaient le plus souvent l'organisme gouvernemental chargé de la tenue des registres des entreprises ou le ministère de la Justice.

L'étude a mis en évidence le rôle **des intermédiaires**. Les **cellules de renseignement financier (CRF)**, en raison des engagements de LBC dans le cadre du GAFI, ainsi que les Groupes multipartites de l'ITIE ne sont souvent pas directement impliqués dans la mise en œuvre, mais fonctionnent comme des catalyseurs importants pour la mise en œuvre de la TBE.

Outre la mise en œuvre, le gouvernement constitue également l'un des plus importants cas d'utilisation des données sur les bénéficiaires effectifs. Les utilisateurs gouvernementaux de données mentionnés comprennent les autorités fiscales, les CRF, la police et les autorités chargées de l'application des lois, le procureur général ou le procureur spécial, et les organismes de prévention et d'enquête sur la criminalité organisée, ainsi que les instituts de statistiques et les autorités locales. Contrairement aux attentes, une seule personne interrogée a mentionné les autorités réglementaires de l'industrie extractive comme des utilisateurs de données.

« Nous comprenons maintenant mieux pourquoi la [TBE] est importante et pourquoi elle doit être mise en place. Il n'y a rien sur la façon dont [la mise en œuvre] peut être effectuée. »

Toutes les personnes interrogées ont confirmé **l'importance du rôle des OSC**, mais étaient partagées sur le rôle spécifique que ces dernières jouent. De manière générale, les OSC sont à la fois des **partisans de la réforme et des utilisateurs de données sur les bénéficiaires effectifs**. Lorsque la TBE se concentre spécifiquement sur les industries extractives, le rôle des OSC dans l'examen des données et des liens avec les PPE peut être particulièrement important. Certains commentaires tirés d'un entretien indiquaient que nous devrions considérer les OSC moins comme des utilisateurs primaires de données et plus comme **des acteurs de supervision** à même d'utiliser la TBE pour s'assurer que le gouvernement effectue ses vérifications préalables de manière efficace et que les conflits d'intérêts sont atténués.

L'industrie est une partie prenante importante de la TBE, mais en plus de son rôle de fournisseur de données, son utilisation des données sur les bénéficiaires effectifs n'est pas bien comprise. Elle est souvent considérée comme monolithique, mais il est clair que les intérêts des PME et des grandes multinationales sont différents. Elle est moins souvent citée comme participant à la TBE que les OSC, et elle est perçue comme moins impliquée dans le débat. Une personne interrogée a mentionné qu'elle était souvent le récepteur des efforts de sensibilisation. Cela laisse entendre que, du fait qu'elle est le principal fournisseur de données, il faut réfléchir davantage à la manière de faire participer l'industrie. Les personnes interrogées ont mentionné que le manque de sensibilisation des entreprises pourrait poser un problème pour la TBE, et que les avocats, les associations juridiques et les secrétaires d'entreprise pourraient faire obstacle aux réformes.

Domaines d'étude plus poussée

Les domaines d'étude plus poussée incluent une meilleure compréhension de l'industrie et des autorités de réglementation de l'industrie en tant qu'utilisatrices de données. Comment les entreprises utilisent-elles les données sur les bénéficiaires effectifs ? Comment les cas d'utilisation de l'industrie peuvent-ils soutenir la réforme nationale en matière de TBE ? D'autres études pourraient également explorer davantage

le rôle des intermédiaires.

Problèmes des responsables de la mise en œuvre et demande d'assistance technique, et facteurs propices et obstacles

Un objectif clé de l'étude consiste à comprendre les priorités, les besoins et les demandes des responsables de la mise en œuvre, ainsi que d'identifier les lacunes dans la gamme actuelle combinée de services et de soutien proposés par l'OO et l'ITIE.

Il n'est pas pratique d'identifier les voies typiques conduisant à la mise en œuvre. Bien que les responsables de la mise en œuvre soient confrontés à des problèmes différents selon le contexte du pays, certains de ces problèmes se retrouvent partout, quelques-uns étant plus courants que d'autres. De nombreux responsables de la mise en œuvre ont mentionné **la vérification des données** comme un problème majeur, ainsi que d'autres problèmes techniques spécifiques tels que **la collecte et l'utilisation des données** et l'interopérabilité des données. **La réforme juridique** et la rédaction de lois appropriées posaient problème dans de nombreux pays. La compréhension du concept et de l'importance de la TBE – pas nécessairement chez les responsables de la mise en œuvre, mais chez autres parties prenantes – est un grand problème, ainsi que le maintien d'un soutien et la gestion de la coordination concernant la mise en œuvre. Il est évident que les OSC et l'industrie doivent participer aux **consultations**, mais la manière de faire à ce sujet n'est pas toujours très claire. **La protection de la vie privée** et la question de savoir si les données sur les bénéficiaires effectifs doivent être rendues publiques ont également été signalées comme des problèmes dans plusieurs pays, ainsi que le fait que dans certaines juridictions, les politiciens et leurs avocats bénéficient de l'opacité.

Dans une certaine mesure, les problèmes identifiés par les personnes interrogées ont tendance à dépendre du stade de la mise en œuvre dans lequel se trouve un pays ? Cependant, du fait qu'un système de divulgation doit être bien conçu dès le début, des problèmes tels que la vérification ont été signalés au moment des premières et des dernières

étapes de mise en œuvre. Outre **le financement et la capacité**, qui étaient les problèmes les plus répandus dans les pays à faible revenu, les problèmes ne semblaient pas être trop différents en fonction du groupe de revenu. Certains problèmes (p. ex., les préoccupations concernant la protection de la vie privée et la sécurité) étaient plus répandus dans certains contextes nationaux.

Il est clair que **l'aide technique est très demandée, mais existe en quantité limitée**. « Nous comprenons maintenant mieux pourquoi la [TBE] est importante et pourquoi elle doit être mise en place. Il n'y a rien sur la façon dont [la mise en œuvre] peut être effectuée»⁹, a déclaré une personne interrogée. Les gouvernements sont en faveur de l'apprentissage entre pairs, en particulier pour comprendre les meilleures pratiques, mais il existe encore peu de modèles à partir desquels on pourrait tirer des enseignements, **et le soutien devra probablement être adapté au public et au contexte spécifiques**. Il est possible de comprendre les différents types d'aide nécessaire à partir des problèmes mentionnés ci-dessus. Parmi les personnes interrogées, la perception était qu'il existe une plus grande **demande d'orientation sur la manière de mettre en œuvre la TBE** dans un langage simple et accessible, plutôt que d'une aide pour promouvoir la TBE au niveau national. Cela n'empêche pas la sensibilisation de différents groupes de parties prenantes. Les personnes interrogées ont indiqué qu'il existait un soutien technique et une orientation pour les réformes juridiques, mais que peu d'expertise était disponible

sur d'autres sujets. Il semble y avoir un manque général de connaissances techniques, mais également un manque de connaissances de base concernant la TBE. Dans plusieurs contextes, il existe une volonté de sensibiliser directement les entreprises, les OSC et le grand public, permettant l'existence de différents champions et une prise en charge par les pays.

Il existe une forte demande dans les pays, notamment de la part d'autres responsables de la mise en œuvre, pour des outils et des orientations simples et clairs, ainsi que pour une formation de « retour au savoir de base ». D'une manière générale, **les pays à faible revenu avaient une demande accrue pour des ressources et un soutien des capacités**.

L'importance de concentrer le soutien sur la réglementation financière et les vérifications préalables a été soulignée comme un facteur clé d'une aide technique efficace.

Le fait qu'il est important de prendre en compte les structures incitatives des différents acteurs a été souligné. D'une manière générale, tous les critères importants pour la mise en œuvre – volonté politique, état de droit, efficacité de la réglementation – sont également des facteurs propices et des obstacles à l'aide technique. L'aide technique ne répond pas aux attentes lorsqu'elle se concentre explicitement sur la mise en œuvre et non sur l'impact (utilisation des données)

⁹ Entretien avec un expert international, Microsoft Teams, 25 juin 2020.

Impact du Covid-19 sur la mise en œuvre de la TBE

La crise du Covid-19 a frappé au moment où nous étions en train d'élaborer le cadre de recherche et la méthodologie. Les effets à court, moyen et long terme de la pandémie sur la mise en œuvre de la TBE n'étant pas encore connus, nous avons décidé de l'inclure comme thème de recherche pour aider à guider la conception du programme ainsi que la communauté TBE dans son ensemble.

La pandémie de Covid-19 semble avoir une incidence sur la mise en œuvre de la TBE de quatre manières distinctes, sans ordre particulier :

- Dans certains cas, la mise en œuvre est **retardée en raison de la collecte de données**. Dans certains des pays étudiés, les entreprises ont eu plus de temps pour soumettre les données, en reconnaissance des problèmes causés par la crise. Des problèmes spécifiques au secteur extractif (p. ex., la baisse des prix du pétrole) peuvent également entraîner des licenciements et une réduction des capacités du personnel travaillant sur les questions de conformité.
- Dans certains cas, **des retards du côté du gouvernement** ont des incidences sur la TBE. Le travail à distance a ralenti la communication au sein des organismes gouvernementaux et avec des parties externes, telles que les développeurs de logiciels et les partenaires. À court terme, les ressources sont dans certains cas affectées à d'autres priorités. Cependant, d'une manière générale, la mise en œuvre ne semble pas avoir marqué le pas de manière significative dans les pays étudiés.

- La pandémie a **mis en évidence l'importance de la numérisation des données et de leur accès à distance**. Cela était particulièrement visible dans les pays où certains services gouvernementaux sont numérisés et d'autres pas, où le travail des ministères ayant des fichiers sur papier a ralenti considérablement plus que le travail des ministères ayant des fichiers numériques. Cela a permis dans certains cas de souligner l'importance de créer des outils de collecte de données en ligne et des registres sur les bénéficiaires effectifs accessibles en ligne.

- La conclusion peut-être la plus intéressante est que **les investissements publics importants en réponse à la crise ont mis en évidence l'importance de comprendre qui sont les personnes derrière les entreprises**, qui bénéficient des contrats et du soutien du gouvernement. Une personne interrogée a mentionné que le Covid-19 avait conduit au cours de quelques mois à un certain nombre d'engagements politiques qui sont exponentiellement plus élevés que ceux des trois années précédentes au cours desquelles des efforts pour des réformes en matière de TBE étaient activement menés.

Beaucoup de ces effets se recourent et peuvent exister simultanément dans un pays. Dans l'ensemble, alors que le Covid-19 entraîne des retards temporaires, la mise en œuvre de la TBE ne s'est pas arrêtée de manière significative dans aucun des pays étudiés où il semblait y avoir une volonté politique. De manière générale, à court terme, cette crise a été un facteur à la prise d'engagements envers la TBE, et les effets à court terme sur le contexte national ont renforcé les raisons de mettre en œuvre la TBE. Cependant, la mise en œuvre de la TBE est un processus à long terme et **l'impact à plus long terme du Covid-19**

et de la crise économique en découlant ne sont pas encore clairs. Par exemple, la réorientation des ressources gouvernementales peut conduire à des changements dans les besoins d'aide technique, et un retard dans les travaux législatifs peut entraîner des retards dans l'introduction de la législation relative à la TBE. L'étude a démontré l'importance d'un cadre juridique permettant la divulgation des bénéficiaires effectifs. Les effets à moyen et long terme du Covid-19 sont donc susceptibles de varier en fonction du stade de mise en œuvre où en est le pays, ainsi que d'autres facteurs tels que la volonté politique et la demande publique.

Domaines d'étude plus poussée

L'effet du Covid-19, y compris la crise économique en découlant, est susceptible d'être dynamique. Il n'est pas possible de prédire avec certitude comment chaque pays se rétablira et quel impact cela aura sur les priorités du gouvernement et d'autres parties prenantes au fil du temps. Dans de nombreux cas, la mise en œuvre des registres sur les bénéficiaires effectifs semble être motivée par les exigences du GAFI et le risque de figurer sur une liste grise ou noire (cf. Section : « Thème 1 : Élaborer des processus et critères préliminaires de sélection des pays » à la page 9). La souplesse permise par le GAFI dans les délais de mise en œuvre de ceux-ci peut affecter l'engagement des gouvernements et la hiérarchisation de leurs priorités¹⁰. Néanmoins, comme les gouvernements du monde entier sont confrontés à une période prolongée de ressources limitées et à une demande accrue de dépenses publiques, le besoin d'une bonne gouvernance des ressources naturelles va considérablement augmenter. Comment en tirer parti pour faire avancer la réforme en matière de bénéficiaires effectifs et promouvoir celle-ci efficacement aux niveaux national et international constitue un sujet utile pour des études plus poussées.

¹⁰ Veuillez consulter la publication du GAFI intitulée, « FATF extends its assessment and follow-up deadlines in response to Covid-19 ». 28 avril 2020. Accessible à : <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/mer-postponement-COVID-19.html> [Consulté le 13 juillet 2020].