

REPUBLIQUE DU BENIN

COUR DES COMPTES

**RAPPORT DEFINITIF DE L'AUDIT DES DEPENSES
EFFECTUEES DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LA
COVID-19**

Jun 2022

« La Cour des comptes est la plus haute juridiction de l'État en matière de contrôle des comptes publics.
Elle est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques »
Art2 al 1 de la loi organique sur la Cour des comptes.



TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
SIGLES.....	4
INTRODUCTION	7
1. PORTEE, ETENDUE, METHODOLOGIE, OBJECTIFS SPECIFIQUES DE LA MISSION.....	9
1.1. PORTEE, ETENDUE ET METHODOLOGIE	9
1.2 OBJECTIFS SPECIFIQUES	9
2. BREVE DESCRIPTION DE LA STRATEGIE DE RIPOSTE A LA COVID-19 AU BENIN SUR LA PERIODE SOUS REVUE	11
3. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL.....	12
3.1. - ANALYSE DES JUSTIFICATIFS PRODUITS A L'APPUI DES OPERATIONS DE DEPENSES	12
3.2 - APPRECIATION DES OPERATIONS DE PRISE EN CHARGE AU TITRE DES MESURES SOCIALES ET DE SOUTIEN AU SECTEUR PRODUCTIF. 13	
3.3 - LE MECANISME D'IMPUTATION AUX FONDS COVID-19 DES DEPENSES RELATIVES AUX ACTIVITES COURANTES	14
3.4 - EXAMEN DES PROCEDURES D'EXECUTION DES DEPENSES COVID-19	15
3-5 ANALYSE DU DISPOSITIF DE GESTION DES INTRANTS COVID-19	17
4. OBSERVATIONS RELATIVES A LA REGULARITE DES OPERATIONS DE MOBILISATIONS DES RESSOURCES EXTERIEURES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19.....	18
4.1 BREF APERÇU DES STRATEGIES DE MOBILISATION DEPLOYEES	18
4.1.1 <i>Une stratégie de mobilisation des ressources extérieures soutenable.....</i>	<i>18</i>
4.1.2 <i>- Appréciation du mécanisme de gestion des ressources mobilisées.....</i>	<i>19</i>
4.2 APPRECIATION DE LA REGULARITE DES OPERATIONS DE MOBILISATION DES RESSOURCES	20
5. APPRECIATION DE LA REGULARITE DU SYSTEME INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL MIS EN PLACE POUR GERER LES FONDS COVID-19.....	22
5.1 UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL GLOBALEMENT PERTINENT AU PLAN STRUCTUREL	22
6. OBSERVATIONS RELATIVES A LA REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES LIEES AUX MESURES DE SOUTIEN (SOCIALES, PRODUCTIF ET FINANCEMENT)	27
6.1 APPRECIATION DE LA QUALITE DES STRATEGIES ET DES PROCEDURES EXISTANTES OU EN VIGUEUR EN MATIERE DE GESTION DES DEPENSES DE SOUTIEN ET D'AIDE SOCIALE EN SITUATION D'URGENCE AU BENIN	27
6.2 REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES RELATIVES AUX MESURES DE SOUTIEN ET D'AIDE SOCIALE	28
6.2.1 <i>Paiements effectués aux bénéficiaires par téléphonie mobile.....</i>	<i>28</i>
6.2.2. <i>- Justification des dépenses liées aux mesures d'aide sociale et de soutien au secteur productif</i>	<i>29</i>
6.2.3. <i>- Mode d'exécution des opérations de dépenses.....</i>	<i>30</i>
7. APPRECIATION DE LA REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES RELATIVES AUX ACQUISITIONS (BIENS, SERVICES, TRAVAUX).....	32
7.1 EXAMEN DE LA CONFORMITE DES OPERATIONS DES DEPENSES D'ACQUISITION AVEC LES PROCEDURES EN VIGUEUR	32
7.2 EXAMEN DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ECONOMIE DANS LE CADRE DES ACQUISITIONS	33

7.2.1	Analyse des délais d'exécution des commandes.....	33
7.2.2	Appréciation de la prise en compte de la notion d'économie lors de certaines acquisitions.....	36
8.	APPRECIATION DE LA REGULARITE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SERVICES EFFECTUEES DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LUTTE CONTRE LA COVID-19	39
8.1	APPRECIATION DU CADRE DE GESTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SERVICE LIEES AUX OPERATIONS DE RIPOSTE COVID-19.....	39
8.1.1	Concertation entre structures d'intervention sur le terrain	39
8.1.2.	- Arrêt de travail des agents intervenant dans le dispositif	40
8.2.	- NIVEAU D'EFFICIENCE DU CADRE DE GESTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	43
8.2.1.	- Les dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine	43
8.2.2.	- Les dépenses relatives à l'entretien des membres du personnel et des volontaires.....	44
9.	EXAMEN DE L'EFFICACITE DES INVESTISSEMENTS MOBILISES	46
9.1.	- EFFECTIVITE DES DEPENSES EFFECTUEES AU TITRE DE LA RIPOSTE FACE A LA PANDEMIE	46
9.1.1.	- Des laboratoires de dépistage de la COVID-19 aménagés et mis en service.....	46
9.1.2.	- Construction d'un laboratoire PCR de dépistage de la COVID-19 à Abomey-Calavi.....	46
9.1.3.	- Examen des informations relatives au montant total de la prise en charge des 70% de la masse salariale des entreprises sur trois (3) mois	47
9.1.4.	- Pertinence de la mesure de remboursement des crédits de TVA.....	47
9.1.5.	- Appréciation du niveau d'exécution de certaines mesures de soutien au secteur productif.....	48
9.2.	- UTILITE DES INVESTISSEMENTS MATERIELS ET PERSPECTIVES DE LEUR INTEGRATION DURABLE DANS LE PATRIMOINE NATIONAL	49
9.2.1.	- Des investissements matériels d'une grande utilité dans la gestion de la crise COVID-19.....	49
9.2.2.	- Utilisation des équipements de protection individuelle.....	51
9.2.3.	- Mise en consommation des intrants COVID-19.....	52
10.	FORCES-ACQUIS-GRANDES LECONS DE LA GESTION DE LA RIPOSTE.....	54
11.	FAIBLESSES-DIFFICULTES DE LA GESTION DE LA RIPOSTE.....	55
12.	SUGGESTIONS POUR LES CRISES FUTURES	56
	CONCLUSION.....	57

SIGLES

ANV-SSP	Agence Nationale de Vaccination et des Soins de Santé Primaires
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe de Développement Economique en Afrique
BID	Banque Islamique de Développement
BN	Budget National
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
CAME	Centrale d'Achat des Médicaments Essentiels et Consommables Médicaux
CCC	Communication pour le Changement de Comportement
CD	Centre de Dépistage
CDESS	Chef Division Epidémiologie et Suivi Sanitaire
DESS	Division Epidémiologie et Suivi Sanitaire
DES	Diplôme d'Etudes Spécialisées
CAA	Caisse Autonome d'Amortissement
CAP	Connaissances Aptitudes Pratiques
CE	Comité d'Experts
CEBELAE	Centre Béninois
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENA	Commission Electorale Nationale Autonome
CERC	Composante Contingente de Réponse d'Urgence
CHD	Centre Hospitalier Départemental
CHPP	Centre Hospitalier de Pneumo Phtisiologie
CHUD	Centre Hospitalier Universitaire Départemental
CIPEC	Centre d'Information, de Prospective et de Conseils
CNEEP	Comité National de suivi de l'Exécution et d'Evaluation des Projets/Programmes
CNHPP	Centre National Hospitalier de Pneumo Phtisiologie
CNHU-HKM	Centre National Hospitalier et Universitaire Hubert Koutoukou Maga
CNS	Comptes Nationaux de la Santé
COGECS	Comité de Gestion des Centres de Santé
COVID	Maladie à Corona Virus (Corona Virus Disease 2019)
CNLS-TP	Conseil National de Lutte contre le Sida la Tuberculose le Paludisme, les Hépatites, les IST et les Epidémies
CS	Centre de Santé
CTA	Combinaison Thérapeutique à base d'Artémisinine
CTE	Centre de Traitement des Epidémies
DAO	Dossiers d'Appel d'Offres
DAF	Direction de l'Administration et des Finances
DCC	Développement Conduit par les Communautés
DDS	Direction Départementale de la Santé
DGE	Direction Générale de l'Economie
DGI	Direction Générale des Impôts
DRF	Direction de la Recherche et de la Formation
DGLNCQ	Direction Générale de Laboratoire National de Contrôle de la Qualité des médicaments et
DNCMP	Direction Nationale du Contrôle des Marchés Publics
DNSP	Direction Nationale de la Santé Publique
DPMED	Direction de la Pharmacie, du Médicament et des Explorations Diagnostiques
DRFM	Direction des Ressources Financières et du Matériel
EEZS	Equipe d'Encadrement de la Zone Sanitaire

EIR	Equipe d'Intervention Rapide
EPI	Equipement de Protection Individuelle
FADEC	Fonds d'Appui aux Développement des Communes
FCFA	Franc de la Communauté Française d'Afrique
FNDA	Fonds National pour le Développement Agricole
FSI	Fonds Sanitaire des Indigents
HAB	Hygiène et Assainissement de Base
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication
HIA	Hôpital d'Instruction des Armées
HZ	Hôpital de Zone
IEC	Information Education Communication
IGM	Inspection Générale du Ministère
IRA	Infection Respiratoire Aigüe
ITFC	International Islamic Trade Finance Corporation
MAPI	Manifestations post vaccinale
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MCZS	Médecin Coordonnateur de Zone Sanitaire
MS	Ministère de la Santé
ND	Non Disponible
OBC	Organisation à Base Communautaire
OFID	Fonds OPEP pour le Développement International
OOAS	Organisation Ouest Africaine de Santé
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OP	Ordre de Paiement
PCR	Polymerase Chain Reaction
PNDPE	Projet National de Développement de la Petite Enfance
PME	Petite et Moyenne Entreprise
PRMP	Personne Responsable des Marchés Publics
RAS	Risques d'Anomalies Significatives
RC	Relais Communautaires
REDISSE	Projet Régional d'Amélioration des Systèmes de Surveillance des Maladie
RIA	Revue Intra-Action
RNA	Recensement National des Artisans
SFD	Système Financier Décentralisé
SRFM	Service des Ressources Financières et du Matériel
SRAS	Syndrome Respiratoire Aigu Sévère
SoBAPS	Société Béninoise d'Approvisionnement en Produits de Santé
TIC	Technologie de l'Information et de la Communication
TDR	Tests de Diagnostic Rapide
TVM	Taxe sur le Véhicules à Moteur
UE	Union Européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
ZS	Zone Sanitaire

ADOPTION

Le rapport définitif de la Cour des comptes a été élaboré en application des dispositions de l'article 134-3 alinéas 1 et 2 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin, telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019, de l'article 91 alinéas 2 et 3 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances, des articles 5, 7, 10, 11 et 12 de la loi organique n°2020-38 du 11 février 2021 sur la Cour des comptes.

En application du principe du contradictoire, la version provisoire de ce rapport a été transmise au Gouvernement aux fins d'observations.

Le Ministre chargé des finances a, au nom du Gouvernement, par lettres n°754-c/MEF/DC/SP du 1^{er} avril 2022 et n°1418-c/MEF/DC/SP du 08 juin 2022, adressé à la Cour des comptes ses réponses, ses commentaires ainsi que des éléments complémentaires en réplique aux observations de la Juridiction.

Etaient présents : madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, Président Rapporteur ;

Messieurs David SOHINTO, Mouhamadou KOTO YERIMA SIME, Bidossessi Serge BATONON, Malick BOUKARI, Wadoud M. LAWANI, Moucktard GOUNOU-YERIMA, Kokou Yawovi ANANI, Auditeurs, Richard HOTEgni, Assistant de Chambre.

Fait à la Cour des comptes, le quatorze juin deux mille vingt deux



Le Président Rapporteur

Ismath BIO TCHANE MAMADOU

INTRODUCTION

Le 30 janvier 2020, l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), suite à la progression exponentielle de la pandémie de la COVID-19, a alerté dans un premier temps la République populaire de Chine et ses autres Etats membres, puis a prononcé l'état d'urgence de santé publique de portée internationale en recommandant par la suite aux nations la prise des mesures de protection essentielles pour prévenir la saturation des services de soins intensifs et renforcer l'hygiène préventive.

Dès l'apparition du premier cas en mars 2020, l'État béninois a adopté des plans de ripostes sanitaire et socio-économique contenant des mesures de santé publique et sociales pour lutter contre la maladie à coronavirus. La mise en œuvre desdits plans a nécessité la mobilisation d'importants fonds dépensés dans l'urgence.

Dans ce contexte créé par la pandémie de la COVID-19, un enjeu majeur est de garantir une utilisation des ressources conforme aux objectifs affichés et au cadre normatif puis de répondre aux impératifs de transparence vis-à-vis des bailleurs et du public. Le Gouvernement du Bénin, les populations et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont conjugué leurs efforts pour rendre disponibles des centaines de milliards de FCFA pour financer ces plans de contingence.

La Cour des comptes, conformément aux dispositions de l'article 134-3 de la loi n°90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin telle que modifiée par la loi n°2019-40 du 07 novembre 2019, veille au bon emploi des fonds publics, vérifie et contrôle la gestion des entreprises et organismes publics.

De plus les dispositions des articles 5, 7, 10, 11 et 12 de la loi organique n°2020-38 du 11 février 2021 sur la Cour des comptes confèrent à la Juridiction financière la vérification des comptes et le contrôle de la gestion puis de la sincérité des opérations de recettes et de dépenses des organismes publics.

La mission d'audit des dépenses sur les fonds COVID-19, s'inscrit dans le cadre des missions traditionnelles de la Cour des comptes en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques et garante du bon emploi des deniers publics en général et de ceux mobilisés dans le contexte de dépenses en situation d'urgence en particulier.

Enfin, l'audit des fonds COVID-19 a été également expressément sollicité par le Ministre d'Etat chargé de l'Economie et des Finances, au nom du Gouvernement.

Le présent audit vise fondamentalement à s'assurer, d'une part, de la régularité des opérations de dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, de l'exécution des dépenses d'acquisitions et de fonctionnement, des dépenses d'aide sociale et de soutien au secteur productif puis, d'autre part, à s'assurer de l'effectivité desdites dépenses et de la fiabilité du système de reddition de comptes y afférent. Il s'agira de déterminer si l'ensemble des opérations effectuées au profit de la lutte contre la COVID-19 a respecté les textes en vigueur et est en cohérence avec l'objectif fondamental poursuivi qui est d'arrêter l'expansion de la pandémie.

1. PORTEE, ETENDUE, METHODOLOGIE, OBJECTIFS SPECIFIQUES DE LA MISSION

1.1. Portée, étendue et méthodologie

L'audit couvre la période 2020-2021 et porte sur l'ensemble des opérations de dépenses effectuées directement par les structures de l'Etat pour un montant total de 126.651.236.861 FCFA.

Il ne couvre pas les appuis et les dépenses directement prises en charge par les partenaires techniques et financiers portant sur un montant total de 207.756.145.922 FCFA.

Les domaines de risques jugés pertinents pour la Cour des comptes qui ont été couverts par cet audit sont ceux relatifs aux secteurs ci-après :

- les dépenses sanitaires ;
- les mesures sociales ;
- les mesures de soutien au secteur productif ;
- les mesures de financement et relance économique.

La méthodologie a consisté à recueillir, au moyen d'entrevues, d'examens documentaires, d'observations directes, de recalculs, de recoupements, de questionnaires, les éléments nécessaires aux analyses puis à l'appréciation des informations relatives à la gestion de la riposte.

La Cour a échangé avec les membres des différents comités et commissions mis en place pour la coordination et la gestion de la pandémie au plan national. Dans ce cadre, des rencontres ont eu lieu aussi bien avec les responsables et cadres à divers niveaux des principales structures des ministères concernés qu'avec les partenaires au développement, les entreprises et les citoyens.

1.2 Objectifs spécifiques

Les objectifs spécifiques visés par cet audit sont :

- s'assurer que le système institutionnel et organisationnel mis en place dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 est conforme aux normes, rationnel et efficient ;

- s'assurer de la régularité des dépenses relatives aux mesures de soutien (sociales, productif et financement) : ***régularité par rapport aux objectifs poursuivis et par rapport aux textes en vigueur en la matière ;***
- s'assurer de la régularité des dépenses relatives aux acquisitions (biens, services, travaux) : ***régularité par rapport aux objectifs poursuivis et par rapport aux textes en vigueur en la matière ;***
- s'assurer de la régularité des dépenses de fonctionnement effectuées dans le cadre de la gestion de lutte contre la COVID-19 ;
- s'assurer de l'efficacité des dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de lutte contre la COVID-19 : efficacité par rapport à l'effectivité, à l'utilité et à la pérennité/capitalisation des dépenses.

2. BREVE DESCRIPTION DE LA STRATEGIE DE RIPOSTE A LA COVID-19 AU BENIN SUR LA PERIODE SOUS REVUE

Pour faire face à cette urgence sanitaire de portée internationale de la COVID-19, le Bénin a élaboré un plan de contingence dont l'objectif général est de renforcer ses capacités à mettre fin à la propagation du virus corona (SRAS-CoV-2). Ce plan a été mis à jour sur un horizon temporel de 2025 dans le cadre de l'élaboration d'un plan intégré de riposte qui vise spécifiquement le renforcement des capacités de préparation, de coordination et d'intervention, la minimisation de la transmission interhumaine, l'accroissement des capacités de résilience des cas confirmés de COVID-19, la promotion de la recherche-action dans la gestion de la COVID-19.

La stratégie de riposte est assortie d'un plan opérationnel comportant plusieurs axes et objectifs fondamentaux chiffrés sur les années 2020 et 2021.

NATURE	MONTANT
Appuis et dépenses directement financés par les PTF (A)	207 756 145 922
Dépenses exécutées par les structures de l'Etat (B)	126 651 236 861
Dépenses exécutées par les structures de l'Etat sur Budget National (B-1)	61 676 618 691
Dépenses exécutées par les structures de l'Etat sur financements extérieurs (B-2)	64 974 618 170
TOTAL GLOBAL DES DEPENSES/APPUI (A+B)	334 407 382 783

Tableau n°1 : Dépenses / Appuis COVID-19 au 31 décembre 2021

3. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

L'examen des opérations de dépenses effectuées directement par les structures de l'Etat dans le cadre de la riposte contre la COVID-19 révèle les observations d'ordre général ci-après.

3.1. - Analyse des justificatifs produits à l'appui des opérations de dépenses

Suite à la production à la Cour des comptes d'informations complémentaires relatives aux opérations de dépenses effectuées dans le cadre de la riposte contre la COVID-19, il ressort que les dépenses exécutées directement par les structures de l'Etat portent sur un montant total de 126.651.236.861 FCFA.

L'examen des pièces justificatives produites par le Gouvernement ne révèle pas d'anomalies significatives.

Les pièces justificatives des opérations de dépenses dénouées au niveau des structures de l'Etat ont été produites. Celles relatives aux dépenses exécutées par les communes, objet de bordereaux de transmission de ressources d'un montant de 9.708.163.600 FCFA par le Ministre de l'Economie et des Finances, feront l'objet de redditions de compte ultérieures.

Le tableau ci-dessous présente la situation des dépenses exécutées et des justificatifs produits.

Tableau n°2 : Rapprochement entre dépenses exécutées et justificatifs de dépenses produits

N°	DEPENSES EXECUTEES		JUSTIFICATIFS DE DEPENSES PRODUITS	
	NATURE	MONTANT	NATURE	MONTANT
1	Dépenses exécutées par les structures de l'Etat sur financement du Budget National	61 676 618 691	Dépenses exécutées par le MS	36 150 305 647
2	Dépenses exécutées par les structures de l'Etat sur financement extérieur	64 974 618 170	Dépenses d'acquisition d'intrants (gels Hydro.) par SoBAPS pour élections	104 600 000
3			Dépenses (location, loyers, alimentaire et carburant) par régie DGB	2 101 722 637
4			Dépenses soutien aux artisans	5 642 495 031
5			Subvention au relèvement tarifaire de la SBEE	11 283 803 364
6			Soutien aux étudiants béninois en Chine	95 434 246
7			Fonds de bonification CAA	291 141 356
8			Dépenses FNDA	3 377 116 410
9			Dépenses FNM aux TPE	2 630 000 000

N°	DEPENSES EXECUTEES		JUSTIFICATIFS DE DEPENSES PRODUITS	
	NATURE	MONTANT	NATURE	MONTANT
10			Dépenses de compétitivité du Tourisme frontalier par la BM	5 000 000 000
11			Dépenses FADEC	
12			Dépenses sur fonds OPEP	3 639 796 671
13			Dépenses sur financement BID	10 925 310 000
14			Dépenses sur financement PME	317 848 366
15			Dépenses sur financement ITFC	3 184 361 208
16			Dépenses sur financement BADEA	1 914 405 392
17			Dépenses sur financement Fonds Mondial FAST-TRAK (Plan-Bénin)	2 211 174 476
18			Dépenses sur financement OOAS	89 998 350
19			Dépenses exécutées sur Banque Mondiale (Projet préparation à la réponse COVID)	11 225 853 431
20			Dépenses exécutées sur Banque Mondiale (REDISSE)	10 916 442 298
21			Dépenses exécutées sur Banque Mondiale (PNDPE)	5 841 264 378
22			<i>Sous total (justifications des dépenses effectuées directement par les structures de l'Etat)</i>	116 943 073 261
23			<i>Financement FADEC (justifications dans les comptes de communes)</i>	9 708 163 600
	Total	126 651 236 861	Total	126 651 236 861

Source : Documents de reddition des comptes et des pièces justificatives

3.2 - Appréciation des opérations de prise en charge au titre des mesures sociales et de soutien au secteur productif

Au titre des éléments complémentaires versés à la Cour, se trouvent l'extrait sur clé USB de rapports de paiement par monnaie mobile de mesures Covid-19 aux artisans et aux entreprises intitulé respectivement BATCH_40380, BATCH_40381, BATCH_40437, BATCH_40438, BATCH_40439, BATCH_40504, BATCH_40680 et BATCH_63179 ainsi que des informations issues de la plateforme RTGS de la Banque centrale.

La vérification des informations retracées dans ces dossiers d'archives issus de la plateforme de transfert de fonds utilisée pour payer les bénéficiaires des mesures sociales et de soutien au secteur productif permet de constater que les paiements au profit des bénéficiaires sont effectifs.

La Cour conclut que les références des paiements à l'endroit des personnes physiques ou morales ayant contesté avoir reçu des paiements y sont retracées.

3.3 - Le mécanisme d'imputation aux fonds COVID-19 des dépenses relatives aux activités courantes

L'instruction a porté sur la pertinence de l'imputation de certaines activités courantes ou actions relevant du fonctionnement classique des systèmes financiers publics ou de la mise en œuvre d'actions de programmes gouvernementaux sur les fonds COVID-19.

C'est le cas par exemple, du remboursement des crédits de TVA, de même que la mesure de facilitation de l'accès au crédit pour les exploitants agricoles à travers l'ouverture d'un guichet spécifique au FNDA. Enfin, plusieurs autres dépenses de gestion courante ont été imputées sur les fonds COVID-19, notamment les dépenses de fonctionnement relatives à des missions de supervision d'activités du ministère de la santé.

Dans son mémoire en réplique aux observations de la Cour des comptes, le Gouvernement a souligné que « les mesures incriminées peuvent être imputées à la riposte contre la pandémie en indiquant que :

- la mesure relative à la TVA concerne l'accélération du remboursement des crédits de TVA à travers une procédure simplifiée mise en place dans le cadre de la pandémie ; l'objectif étant de soulager la trésorerie des entreprises lourdement éprouvées par la crise de la COVID-19. Toutefois, le coût budgétaire de cette accélération n'a pas été imputé aux dépenses COVID. Pour cette raison, le point des dépenses exécutées dans ce cadre a été réalisé à titre informatif dans le document.
- En raison des perturbations sur les chaînes d'approvisionnement des produits agricoles induites par les mesures barrières liées à la COVID-19, il s'est avéré nécessaire d'apporter un soutien non conjoncturel au secteur agricole à travers l'amélioration de son accès au financement. Il a fallu à cet effet utiliser le dispositif existant du FNDA mais dont le Guichet 3 n'était pas encore opérationnel. La réponse à la pandémie a donc été l'occasion d'activer le Guichet 3 de cette institution en le dotant des ressources nécessaires à son opérationnalisation ».

« Le Ministère de la Santé a réalisé certaines activités dans le cadre de la riposte. On peut citer entre autres :

- la supervision de la campagne nationale de vaccination contre la COVID-19 ;
- la formation des utilisateurs à la maintenance préventive des équipements de laboratoire PCR ;
- le suivi de la mise en œuvre des mesures de la riposte ;
- la remise de site dans le cadre des travaux de construction ou de réhabilitation des sites de prise en charge.

Toutes les activités réalisées sont directement liées à la riposte contre la COVID-19 ».

Sur la base des documents produits, la Cour conclut que l'imputation aux fonds COVID-19 de dépenses relatives aux activités courantes est restée globalement dans le cadrage des instructions du Gouvernement pris en Conseil des ministres.

3.4 - Examen des procédures d'exécution des dépenses COVID-19

Les dépenses COVID-19, en ce qui concerne la part financée sur les ressources intérieures, ont pour la plupart été exécutées en procédure exceptionnelle.

Ces décaissements de fonds publics, retracés sur des comptes d'imputation provisoires, sont à régulariser ultérieurement par mandat pour imputation au budget dès lors que les crédits y relatifs seront ouverts.

Les lettres d'appel desdits fonds du Ministre de l'Economie et des Finances dans le cadre de la gestion de la pandémie COVID-19 précisent qu'en cas de non obtention d'un financement extérieur qu'il sera émis des mandats de régularisation au budget de l'Etat.

Invité dans le rapport provisoire à clarifier à la Cour des comptes la situation au 31 décembre 2021, du traitement budgétaire des décaissements effectués par OP Trésor dans le cadre du COVID-19, le Gouvernement répond : « En raison de l'imprévisibilité de la crise, de l'urgence sanitaire et des mesures de riposte retenues par le comité de gestion de la pandémie, il a été décidé par le Conseil des ministres de faire des avances de fonds aux différentes structures intervenant et de les régulariser dans le système d'information financière une fois que les pièces justificatives sont disponibles. Les régularisations sont faites au fur et à mesure de la

disponibilité des pièces justificatives. Les avances sont également faites dans la démarche d'être compensées par les ressources mises à disposition du Gouvernement par les PTF et autres donateurs.

L'inscription des crédits au budget avant toute dépense, notamment au cours de l'année 2020, aurait induit le recours à plusieurs collectifs budgétaires sans que ceux-ci n'arrivent à garantir la sincérité budgétaire recherchée en raison de l'imprévisibilité de la crise et ses effets négatifs sur l'économie et le social. C'est pourquoi, en observant la prudence, le Gouvernement a à chaque fois recouru à un seul collectif budgétaire au dernier trimestre de l'année pour garantir la crédibilité budgétaire (réalisations proches des prévisions de la loi de finances) et mieux gérer les compensations de ressources.

Le caractère à la fois sensible et urgent de la plupart des dépenses ne pouvait permettre au Gouvernement d'échapper à la procédure d'exception. Mais pour garantir la transparence dans la gestion financière, le Ministre de l'Économie et des Finances, en tant que garant de l'utilisation des ressources publiques a responsabilisé dans un premier temps, le Directeur adjoint de Cabinet du Ministre de l'Économie et des Finances, ancien Contrôleur financier puis dans un second temps, l'actuel Contrôleur financier adjoint, pour valider toutes les dépenses avant paiement. Il veille également au respect des procédures en matière de passation de la commande publique ».

« Au plan budgétaire, et conformément à la réglementation en vigueur, les OP Trésor émis dans le cadre du COVID-19 sont traités comme des opérations de trésorerie et enregistrés, en attendant leur régularisation, aux comptes d'imputation provisoire appropriés. Ceux régularisés sont traités comme des dépenses définitives sur les lignes de dépenses correspondantes. Le point détaillé au 31 décembre 2021 du traitement budgétaire de ces OP Trésor sera transmis à la Haute Juridiction à travers les documents du compte de gestion 2021 ».

Après analyse de cette réponse, la Cour conclut à la régularité de ces opérations.

3-5 Analyse du dispositif de gestion des intrants COVID-19

L'instruction a révélé que la gestion des intrants COVID-19 a été confiée dans les directions départementales à un service non qualifié : les divisions épidémiologie et santé sanitaire (DESS) des services départementaux de la santé publique et de la médecine traditionnelle.

Selon l'article 5, alinéa 2, tiret 3 du décret n° 2017-107 du 27 février 2017 portant comptabilité des matières en République du Bénin, les services des ressources financières et du matériel (SRFM) sont chargés de la gestion des matières des Directions Départementales de la santé (DDS). Dans le cadre de la gestion de la riposte contre la pandémie, ils ont été dessaisis d'une partie de leurs attributions.

Certes, en raison de l'urgence sanitaire, des mesures et organisations exceptionnelles ou spéciales peuvent être implémentées. Cependant elles doivent être en cohérence avec l'esprit des textes régissant l'organisation administrative.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement indique : « Il s'agit ici d'une épidémie et donc d'une riposte. Les intrants de la surveillance épidémiologique et de la riposte contre les épidémies y compris les vaccins, sont mis à disposition des départements sous le lead des DDS qui mettent en place un dispositif de travail en équipe impliquant les Chefs de Service des Ressources Financières et du Matériel (C/SRFM) et les chefs services en charge de la surveillance épidémiologique et la riposte dont relèvent les DESS qui veillent au quotidien à la disponibilité et à l'utilisation de ces intrants de surveillance épidémiologique. Au-delà des questions de comptabilité-matière, il y a des aspects très importants liés aux conditions de conservation, d'entreposage et même de sortie de certains intrants sensibles.

La répartition des intrants est faite pour les zones sanitaires, les laboratoires et CTE depuis le ministère pour la plupart des intrants COVID. Le reste des intrants, est mis à disposition des utilisateurs selon les besoins calculés en tenant compte du volume de travail et des quantités d'intrants nécessaires pour l'offre d'une prestation. La tenue des outils de gestion et autres aspects de gestion ont été suivis et améliorés au fur et à mesure lors des visites de suivi et un logiciel de suivi des stocks COVID-19 a été mis en place à cet effet ».

Après analyse de cette réponse, la Cour conclut à la bonne gestion des intrants COVID-19.

4. OBSERVATIONS RELATIVES A LA REGULARITE DES OPERATIONS DE MOBILISATIONS DES RESSOURCES EXTERIEURES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19

4.1 Bref aperçu des stratégies de mobilisation déployées

4.1.1 Une stratégie de mobilisation des ressources extérieures soutenable

La stratégie de mobilisation des ressources extérieures dans le cadre de la riposte COVID-19 a consisté en la combinaison de deux types d'instruments. Le premier basé sur des accords de prêts existants qui consiste en une réorientation des reliquats disponibles vers les opérations entrant dans le cadre de la riposte. Le total de différentiel redéployé est de 38.297.028.470 FCFA en ce qui concerne les prêts, et de 15.312.176.000 FCFA en ce qui concerne les dons soit un total cumulé de 53.609.204.470 FCFA représentant 19,85% du total des apports extérieurs (prêts et dons).

Ce mécanisme n'a aucun effet nouveau sur les agrégats d'endettement car les montants y relatifs étaient déjà pris en compte dans le circuit informationnel desdits agrégats.

Le deuxième instrument consistant en l'ouverture de nouvelle ligne de crédit a permis de mobiliser en ce qui concerne les prêts un montant total de 152.534.870.701 FCFA avec une influence mineure sur les ratios d'endettement qui ont pu être maintenus dans la fourchette de la dynamique classique de maîtrise des ratios d'endettement.

4.1.2 - Appréciation du mécanisme de gestion des ressources mobilisées

Le Fonds national de réponse aux catastrophes créé par décret n° 2020-414 du 26 août 2020 est censé contribuer au financement de la réponse du Gouvernement en cas de catastrophes naturelles et d'épidémies. A ce titre, il a pour objectifs :

- d'assurer le financement pour la réponse en cas de catastrophes naturelles et d'épidémie, notamment les interventions des entités publiques fournissant des services et/ou assistant les populations pendant ou après une catastrophe naturelle et/ou épidémie pour faire face aux premières nécessités de survie et de subsistance ;
- de fournir pour chaque secteur, institution publique, entité accréditée, les ressources financières pour assurer la résilience et la continuité de ses infrastructures et services dans son domaine de compétence.

Ce fonds institué en pleine crise COVID-19 devrait, selon la Cour des comptes, être rendu opérationnel afin de prendre le relai de tous les mécanismes de financement et de gestion de la pandémie COVID-19 en cours au moment de sa création.

La coexistence du dispositif de mobilisation et de gestion des ressources mis en place au début de la pandémie et du Fonds national de réponse aux catastrophes n'est pas sans conséquence sur la traçabilité des opérations et la reddition des comptes.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement a expliqué que : « Les dépenses publiques notamment sur financement du budget national, ont été engagées en observation de la procédure d'urgence contenue dans le manuel de procédure FONCAT. Pour le cas spécifique de la crise de la COVID-19, il faut signaler qu'en raison de l'imprévisibilité de la crise, et au regard de l'urgence de mobiliser des ressources supplémentaires, le Gouvernement a négocié et obtenu de bon nombre de PTF, la requalification et la reprogrammation de ressources initialement destinées à d'autres projets. Ainsi, le consensus qui a été trouvé, était de commander certains consommables et produits via les plateformes agréées par les nations unies et les factures sont directement prises en charge par les unités de gestion des projets sur financements extérieurs. Ceci dit, l'alignement des PTF via les nouveaux projets devraient donner tout le sens à la réforme voulu par l'institutionnalisation du FONCAT en remplacement du compte d'affectation spéciale qui ne pouvait être alimenté par les ressources extérieures.

Il faut également souligner que le manuel de procédures FONCAT a été d'une utilité capitale dans la gestion de la crise sanitaire (COVID-19) au Bénin car il a permis également de mieux coordonner les interventions des différents acteurs, notamment la mise en place des organes de gestion à savoir, le Comité d'orientation stratégique et le Comité technique de pilotage ».

Cette réponse du Gouvernement donne l'assurance sur la cohérence du mécanisme de gestion des ressources mobilisées.

4.2 Appréciation de la régularité des opérations de mobilisation des ressources

Une partie des ressources intérieures mobilisées dans le cadre de la riposte contre la COVID-19 provient de l'appel à la générosité publique lancée par le gouvernement au début de la crise. Suivant le point produit à la Cour des comptes, 2.019.821.318 FCFA ont été déposés au titre des dons sur le compte de la DGTCP.

Conformément aux dispositions de l'article 159 de la loi n°2004-20 du 23 octobre 2007 portant règles de procédures applicables devant les formations juridictionnelles de la Cour suprême en vigueur jusqu'en février 2021, l'établissement d'un compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant appel à la générosité publique est requis et permet à la juridiction financière d'exercer en cas de besoin son contrôle de vérification de la conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis.

Même dans le contexte de la Cour des comptes, les pratiques financières publiques recommandent le principe de l'élaboration du compte d'emploi des ressources issues des appels à la générosité publique.

Dans le cas d'espèce, le Gouvernement devrait prendre les dispositions nécessaires pour gérer les ressources collectées auprès du public afin d'en rendre compte spécifiquement.

Par ailleurs, l'inexistence d'un dispositif adéquat de contrôle interne lors de la collecte des fonds auprès du public n'a pas permis à la Juridiction financière de contrôler a posteriori la traçabilité et l'exhaustivité des reversements au Trésor public des fonds collectés.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement a indiqué que :

« Dans le cadre de l'appel à la générosité publique, le Gouvernement a fait ouvrir un compte de dépôt dans les livres du Trésor pour un meilleur suivi des contributions des nationaux. Le point des donateurs et le niveau de mobilisation de ces dons ont régulièrement fait l'objet de publication sur le site du Gouvernement et dans les organes de presse. Les informations liées au reversement au budget et à l'utilisation de ces ressources seront fournies à la Haute juridiction à travers les documents de compte de gestion 2021. Il conviendrait de signaler que le montant encaissé par le Trésor public au titre de ces dons s'élève à 2.019.821.318 FCFA ».

Cette réponse du Gouvernement a été appuyée d'un relevé de compte et donne satisfaction à la Cour.

5. APPRECIATION DE LA REGULARITE DU SYSTEME INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL MIS EN PLACE POUR GERER LES FONDS COVID-19.

5.1 Un dispositif institutionnel globalement pertinent au plan structurel

Le dispositif institutionnel mis en place pour gérer la riposte COVID-19 de même que les ressources mobilisées à cet effet est consacré par l'arrêté n°2020-039/MS/DC/SGM/DAF/DNSP/CJ/SA/033SGG20 du 29 avril 2020 portant création, attributions, composition et fonctionnement du Comité national de crise et urgence sanitaire.

Il est composé d'un Comité national de gestion des crises sanitaires (CNCS) et de cinq (05) commissions à savoir :

- la commission de coordination qui a pour mission, entre autres, d'apporter l'appui nécessaire aux comités déconcentrés ; de rendre opérationnel le centre des opérations d'urgence de santé publique ; de définir les orientations stratégiques ; de valider les plans de riposte ; d'assurer la coordination de toutes les interventions. À cet effet, plusieurs stratégies et mesures de riposte ont été développées dans l'urgence. Il s'agit d'une part d'un plan de riposte sanitaire et d'autre part d'un plan de riposte socio-économique etc.
- la commission surveillance épidémiologique et laboratoire chargée d'élaborer ou d'adapter les outils de la surveillance épidémiologique pour chaque crise ou urgence sanitaire ; d'élaborer les différentes directives et les procédures opérationnelles standards pour la détection et la prise en charge des cas, la détection et le suivi des contacts, la détection et le transfert des cas suspects vers les sites d'isolement et de prise en charge des cas ; de coordonner les activités de surveillance au niveau déconcentré, etc.
- la commission prise en charge médicale, psychologique, prévention et contrôle de l'infection chargée d'élaborer ou d'adapter les protocoles standards de prise en charge des cas et des mesures de sécurité ; de veiller à la prise en charge psycho-sociale des orphelins et des surveillants des crises et urgences sanitaires ; de faire la liste des besoins en matériel et produits de santé à mettre à la disposition du personnel de

- santé ; de rédiger les mesures de gestion des corps des victimes de la crise ou de l'urgence sanitaire, etc.
- la commission de mobilisation des ressources, logistique et gestion financière chargée de produire le projet de plan budgétaire ; d'assurer la centralisation des besoins ; de contribuer à la mobilisation des ressources nécessaires ; de réaliser les acquisitions ; de veiller à une bonne gestion des stocks ; d'assurer la disponibilité des moyens roulants adéquats pour le transport des personnes décédées ; d'assurer toute autre mission logistique dans le cadre de la gestion de la crise ou de l'urgence sanitaire ; de produire les rapports d'activité de la commission et de les transmettre à la commission de coordination.
 - la commission mobilisation sociale et communication chargée d'élaborer un plan de communication pour chaque crise ou urgence sanitaire ; de former les responsables des médias sur la crise ou urgence sanitaire, les mesures prises par le Gouvernement pour la riposte et la gestion de l'information.

Bien avant la prise de l'arrêté ci-dessus cité, l'arrêté n°2020 029/MS/DC/SGM/DNSP/CJ/SA/020SGG20 du 10 mars 2020 avait mis en place un comité technique opérationnel de gestion de la quarantaine liée à l'épidémie de COVID-19 chargée d'assurer la coordination et la mise en œuvre de toutes les actions relatives à cette mise en quarantaine des personnes concernées.

Ce comité a été renforcé au plan managérial par l'arrêté 2020-040/MS/DC/SGM/DNSP/CJ/SA020SGG20 du 29 avril 2020 qui crée le Comité de supervision de la quarantaine liée à l'épidémie au COVID-19 qui est chargé d'assurer la supervision de toutes les actions relatives à la mise en quarantaine des personnes concernées.

Ce dispositif institutionnel a fonctionné aux côtés des ministères, directions, services et structures classiques de l'Etat pour assurer les opérations de la riposte.

Pour la Cour des comptes, le caractère virulent de la pandémie, ajouté au souci de l'efficacité de la riposte, justifie dans une certaine mesure la multiplicité des commissions et la mobilisation de plusieurs acteurs. Cependant, elle estime que la création du Fonds

national de réponse aux catastrophes était à la fois une solution institutionnelle et organisationnelle plus rationnelle et un instrument devant assurer une meilleure gestion stratégique et opérationnelle des ressources et dépenses dans le cadre de la pandémie.

5.2- Le processus d'acquisition des biens et services

Des entrevues avec les membres des diverses commissions et les PTF couplées avec des observations de matérialité et les échanges avec les acteurs aux niveaux déconcentrés, il ressort que les mécanismes mis en place en matière de coordination et cadre de concertation ont connu quelques faiblesses.

En effet, les ressources mobilisées dans le cadre de la riposte contre la COVID-19 sont utilisées dans un contexte d'urgence dans l'ultime objectif de contrer la propagation du virus et de sauver les personnes infectées. Les actions et interventions sont faites sur la base des expressions de besoins analysées au niveau des diverses commissions et comités mis en place. Cependant, elles ne sont pas toutes définies et exécutées sous l'égide d'un processus de planification harmonisée des acquisitions entre les PTF et l'Etat.

A l'instar des différents partenaires au développement rencontrés, l'UNICEF dans sa réponse à la grille de questionnaire à lui adressée par la Cour des comptes, a confirmé l'existence des lacunes dans la concertation et l'harmonisation entre les acteurs d'intervention.

Certains équipements acquis ne sont pas encore mis en service au passage de la mission faute de capacité opérationnelle des centres pour lesquels ils sont acquis ou simplement par l'inexistence du besoin ou en encore par un « suréquipement ».

Le tableau ci-dessous présente par exemple par laboratoire, les équipements affectés et non mis en service au passage de la mission.

Tableau n°3 : Point des équipements acquis et non mis en service

Laboratoire/Département	Équipement non mis en service ou non utilisé	Raison de la non utilisation
Laboratoire CIPEC de la DDS Ouémé	Congélateur (-80°) model DF 590 NUVE	Capacité d'alimentation faible du compteur SBEE
	TGL 16	Stocké et à utiliser en cas de panne de ce qui est fonctionnel
	THERMOMIXER EPPENDORF avec smart bloc de 1,5ML type VS-100H	Néant
Laboratoire de POBE	Centrifugeuse réfrigérée	Matériel en surplus
CPE Abomey Calavi	- P3 Mobile ; - Laboratoire propre du Centre	Capacité d'alimentation faible du Compteur SBEE

Source : Données collectées par la Cour des comptes

L'analyse de ce tableau révèle que certains équipements sont acquis et affectés aux laboratoires sans que ceux-ci en aient réellement besoin.

En conclusion, si les expressions de besoins étaient précédées d'une évaluation s'inscrivant dans un processus de concertation horizontale et verticale, les acquisitions même dans le contexte d'urgence allaient être plus rationnelles et renforceraient adéquatement la résilience du système sanitaire.

Pour la Cour des comptes, tout en faisant face aux urgences, il y avait lieu d'inscrire toutes les actions dans une dynamique de planification budgétaire harmonisée et concertée afin d'éviter les situations de gaspillage.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement mentionne :

« Suite à la déclaration de l'OMS le 03 mars 2020, annonçant une pénurie générale en équipements et instruments médicaux du fait de la forte progression de l'infection dans tous les pays, le Bénin a fait l'option de se doter de matériels en quantité suffisante et ceci, dans le but d'assurer la prévention et de faciliter le diagnostic et la prise en charge des malades atteints de COVID-19, mais aussi de renforcer le plateau technique des hôpitaux existants.

Les premières acquisitions ont été faites sur la base de modélisation de l'évolution de la pandémie par l'utilisation d'un outil de quantification initié par l'OMS.

Secondairement, au cours de l'évolution de la pandémie et suivant les différentes vagues, les besoins prioritaires à couvrir pour mieux faire face à l'urgence sanitaire ont été chaque fois définis et partagés avec les partenaires pour orienter les acquisitions aussi bien au niveau des partenaires qu'au niveau de la partie nationale. De même, la commission logistique a eu à assister à plusieurs réunions des Partenaires Techniques et Financiers à cet effet. Un suivi hebdomadaire des stocks d'intrants avec inventaire trimestriel en temps de forte pression a été fait pour ajuster les acquisitions et couvrir au mieux les besoins de riposte.

Par ailleurs, cette crise a offert l'opportunité de renforcement du système sanitaire par l'acquisition de certains équipements. En d'autres termes, tous les équipements n'étaient pas des équipements d'urgence mais aussi de renforcement du système sanitaire car la crise sanitaire a aggravé d'autres problèmes sanitaires qui existaient.

Les équipements constatés au magasin seront déployés dans les hôpitaux du pays pour couvrir les besoins existants ».

« Il est à remarquer, à la lecture dudit tableau que seule la non-utilisation du THERMOMIXER EPPENDORF avec smart bloc de type 1,5ML type VS-100H par le laboratoire CIPEC de la DDS Ouémé n'a pas été justifiée. En réalité, ce THERMOMIXER a bel et bien été utilisé car il sert à l'inactivation du virus qui est une étape capitale dans la réalisation du test PCR ».

Tout en prenant acte de ces justifications, la Cour suggère que des diligences idoines soient prises pour une ventilation des matières acquises tenant compte d'une mise à jour de la planification des besoins des diverses unités d'analyse et de soin sur l'ensemble du territoire national.

6. OBSERVATIONS RELATIVES A LA REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES LIEES AUX MESURES DE SOUTIEN (SOCIALES, PRODUCTIF ET FINANCEMENT)

6.1 Appréciation de la qualité des stratégies et des procédures existantes ou en vigueur en matière de gestion des dépenses de soutien et d'aide sociale en situation d'urgence au Bénin

La Cour observe que les mesures d'aides sociales qui ont prévu une enveloppe de 4,98 milliards de FCFA à l'endroit de 55.000 artisans n'en ont couvert que 23.721 pour un montant total de 2.312.395.000 FCFA.

L'équipe d'audit a relevé que plusieurs artisans ont eu des difficultés à s'approprier la plateforme d'enregistrement qui constitue l'outil indispensable pour bénéficier de la mesure.

Aussi, la mission a-t-elle constaté au niveau déconcentré que, dans le cadre des mesures d'appui aux petits métiers, certains artisans n'ont pas pu profiter des opportunités qui leurs ont été offertes de fournir des bavettes sur commande du Ministère de la santé. En effet, le Ministère de la santé a initié la confection des bavettes artisanales pour pallier la pénurie notée au début de la crise sanitaire. A l'occasion, des quantités bien définies ont été commandées dans les localités déconcentrées à des prix unitaires intéressant variant entre 400 et 700 FCFA.

Il ressort des entrevues que les quantités fournies par les artisans sont nettement inférieures aux quantités demandées. A titre d'exemple, sur une quantité de 100.000 masques artisanaux que l'Etat avait décidé d'acheter aux artisans du Borgou, seulement 6.000 masques ont été livrés, soit 6% des besoins exprimés.

Au nombre des raisons évoquées figure la rétention des informations par les responsables des associations de métiers. La Cour ne dispose pas de preuves que des précautions ont été prises pour minimiser le risque d'occurrence de ces pratiques.

En réponse à l'observation relative au faible niveau de couverture des artisans, le Gouvernement affirme dans son mémoire en réplique que : « Les 55.000 artisans avaient été retenus sur la base des inscriptions en ligne et des secteurs d'activités priorités par le

Gouvernement pour bénéficier de transferts monétaires. Toutefois, l'analyse des inscriptions avant l'exécution des paiements a révélé des doublons et des noms douteux qui ont nécessité l'intervention de l'Agence Nationale d'Immatriculation des Personnes Physiques (ANIP) pour l'authentification (biométrique) des potentiels bénéficiaires de la mesure. Cette opération a été accompagnée d'une analyse de cohérence entre les noms communiqués par les bénéficiaires et ceux déclarés auprès des opérateurs de transfert d'argent. C'est à l'issue de tous ces contrôles avant paiement que le nombre de bénéficiaires a été réduit ».

Des informations nouvelles reçues par la Cour, il ressort que « Dans la mise en œuvre de l'opération, les associations professionnelles ont été associées pour la mobilisation des artisans. Par ailleurs, un plan de communication a été implémenté afin de vulgariser l'information auprès des bénéficiaires éventuels.

Des formulaires d'inscription en version papier avaient aussi circularisés afin de permettre à ceux qui n'ont pas eu accès à la plate-forme de s'y inscrire.

De même, les Centres de protection sociale ont été associés afin d'accompagner les bénéficiaires qui le souhaitent à s'inscrire pour bénéficier du soutien de l'Etat ».

De l'analyse de cette réponse du Gouvernement, la Cour relève que le mécanisme de pilotage de la mise en œuvre des mesures d'aides sociales.

6.2 Régularité des opérations de dépenses relatives aux mesures de soutien et d'aide sociale

6.2.1 Paiements effectués aux bénéficiaires par téléphonie mobile

Au titre des éléments complémentaires versés à la Cour, se trouvent les rapports de paiement par monnaie mobile et les informations issues de la plateforme RTGS de la Banque centrale. La vérification des informations retracées dans ces dossiers d'archives issus de la plateforme de transfert de fonds utilisée pour payer les bénéficiaires des mesures sociales et de soutien au secteur productif permet de constater que les paiements au profit des bénéficiaires sont effectifs.

Les références des paiements à l'endroit des personnes physiques ou morales ayant contesté avoir reçu des paiements y sont retracées.

La Cour relève que les paiements des bénéficiaires ont été exclusivement effectués par virement de monnaie mobile. Il ressort de l'instruction qu'un montant total de 2.312.395.000 FCFA a été payé aux artisans. L'exploitation des informations produites et référencées dans l'observation n°3.2 a permis de confirmer l'effectivité des paiements aux bénéficiaires, soit 438.685.000 FCFA par MOOV et 1.873.710.000 FCFA par MTN.

Le Gouvernement tout en joignant les pièces justificatives a précisé que « Le montant de 2.312.395.000 FCFA communiqué par la DGE équivaut au montant total des transferts à effectuer au profit des bénéficiaires dont la liste a été transmise aux services de la DGB et de la DGTCP pour paiement ».

Les clarifications et justifications apportées par le Gouvernement donnent satisfaction à la Cour.

6.2.2. - Justification des dépenses liées aux mesures d'aide sociale et de soutien au secteur productif

Le Gouvernement n'avait pas produit les pièces justificatives des opérations de paiements relatives :

- au soutien apporté aux hôtels réquisitionnés ;
- au remboursement des factures d'électricité et d'eau.

Invité à produire les pièces justificatives de toutes les mesures de soutien mises en œuvre par ses services compétents, le Gouvernement affirme que « Le point des remboursements des factures d'électricité et d'eau se présente comme suit au 31 décembre 2021 :

- remboursement des factures d'électricité sur 3 mois : 29 entreprises pour un montant de 230.659.889 FCFA ;
- subvention de l'État pour la couverture du relèvement tarifaire dont ont bénéficié les clients de la SBEE pour un montant de 11.283.803.364 FCFA ;

- remboursement des factures d'eau sur 3 mois : 36 entreprises pour un montant total de 13.871.906 FCFA (confère point des paiements effectués par le Trésor) ;

Les paiements ont été directement effectués sur le compte desdites sociétés (SBEE et SONEB) qui devraient régulariser la situation des abonnés concernés. Les différentes preuves de paiement y compris les paiements faits au profit des hôtels réquisitionnés sont disponibles dans la documentation fournie par le Trésor public et la DGB ».

L'analyse des pièces produites par le Gouvernement donne satisfaction à la Cour.

6.2.3. - Mode d'exécution des opérations de dépenses.

Les procédures d'exécution de la quasi-totalité des dépenses effectuées dans le cadre de la riposte contre la pandémie COVID-19 sont exceptionnelles aussi bien à l'engagement qu'au paiement.

Pour la Cour des comptes, dès lors que la pandémie a requis un caractère quasiment structurel, les actions à mener ne devront plus être inscrites dans le contexte et le mode de gestion des urgences. Ainsi, si l'urgence pouvait être admise pour les opérations de dépenses exécutées en 2020, elle ne saurait l'être pour l'ensemble des opérations de dépenses exécutées en 2021.

Il était nécessaire de définir par voie réglementaire des procédures d'exécution des dépenses publiques adaptées au contexte d'urgence sanitaire qui concilient le besoin de réponse adéquate à la crise et la nécessité de mise en place d'un dispositif de contrôle interne qui assure la rationalisation des dépenses.

Mieux, l'institution en août 2020 du Fonds national de réponse aux catastrophes, a consacré à la fois l'idée d'un manuel de procédure d'exécution spécifique aux dépenses en cas de catastrophe ou d'épidémie et celle d'une planification pluriannuelle des interventions.

Ce qui devrait amener les instances et personnes en charge de la gestion de la pandémie à éviter d'inscrire les actions dans le contexte de l'urgence à partir de 2021.

A ce sujet, le Gouvernement relève : « il convient de faire remarquer que la crise de la COVID-19 s'est installée dans le temps, mais elle est restée une pandémie très difficile à maîtriser, ce qui n'a pas favorisé la planification des actions ».

« Nous estimons que les dispositions législatives et réglementaires (articles 51, 52, 54 et 55 de la loi n° 2017-04 du 19 octobre 2017 et articles 34 et 35 de la loi n° 2020-26 du 29 septembre 2020 et leurs décrets portant modalités de mise en œuvre des procédures de sollicitation de prix) permettent de faire face aux besoins d'acquisition en période d'urgence et de catastrophe.

Toutefois, nous prenons en compte cette recommandation ».

7. APPRECIATION DE LA REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES RELATIVES AUX ACQUISITIONS (BIENS, SERVICES, TRAVAUX)

7.1 Examen de la conformité des opérations des dépenses d'acquisition avec les procédures en vigueur

La mise en concurrence des candidats sur appels d'offres pour la passation des marchés publics est une règle fondamentale de la commande publique. Cette règle est affirmée aussi bien par la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 (article 31) portant Code des marchés publics en République du Bénin que par la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020 (article 28) portant sur le même objet et qui s'est entre temps substituée à la première.

Par dérogation à cette règle, les commandes relatives aux acquisitions dans le cadre de la riposte nationale à la COVID-19 au cours de la période 2020-2021 ont été effectuées essentiellement par entente directe avec les prestataires ou fournisseurs. Ces commandes, justifiées notamment par l'urgence que requéraient les actions de riposte, ont été faites sous le couvert des dispositions de l'article 52 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 puis de l'article 34 de la loi n°2020-26 du 29 septembre 2020.

A titre d'illustration, il est noté au titre des commandes effectuées sur les ressources du Projet REDISSE, trente (30) marchés par entente directe pour un montant total de 16.310.692.636 FCFA en 2020 et douze marchés (12) marchés par entente directe pour un montant total de 4.106.922.686 FCFA en 2021.

Les différentes procédures y afférentes ont effectivement reçu soit l'autorisation du Conseil des Ministres, soit celle de la Direction Nationale de Contrôle des Marchés Publics (DNMCP) qui a émis une multitude d'avis, aussi bien sur le principe d'entente directe que sur les différents contrats de marchés, au cours de la période.

Pour la Cour des comptes, si le recours aux procédures dérogatoires pouvait être admis aux premières heures de la gestion de la crise sanitaire, il ne se justifiait plus une fois que la crise s'est prolongée dans le temps. Les commandes lancées par la suite, notamment à partir de

2021, devraient faire l'objet d'une planification préalable et les procédures y relatives auraient dû être conduites conformément à la règle de la mise en concurrence des candidats.

Selon la réponse fournie par le Gouvernement : « le recours à l'entente directe sur la période 2020-2021 pour assurer bon nombre d'acquisitions se justifie par le caractère imprévisible de la pandémie qui a évolué de façon aléatoire, en témoigne les nombreux variants enregistrés. Dans ces circonstances, il est très difficile de planifier les actions, compte tenu de la variabilité des données ».

La Cour prend acte de cette réponse du Gouvernement.

7.2 Examen de la prise en compte de l'économie dans le cadre des acquisitions

7.2.1 Analyse des délais d'exécution des commandes

Dans le cadre de l'organisation de la riposte à la COVID-19, il a été conclu par le CNLS-TP (Projet REDISSE) par entente directe :

- avec l'entreprise BIOLYNX et TIC Bénin le marché n°0509/MEF/PR/CNLS-TP/DNCMP/PRMP/SP du 3 avril 2020 relatif à l'acquisition de cent mille (100.000) tests de diagnostic rapide (TDR) COVID-19 pour un montant toutes taxes comprises de un milliard vingt et un millions sept cent sept mille sept cent vingt (1.021.707.720) FCFA ;
- avec l'entreprise HOMINTEC Sarl le marché n°0510/MEF/PR/CNLS-TP/DNCMP/PRMP/SP du 3 avril 2020 relatif à l'acquisition de dix (10) respirateurs et de cinq (5) appareils d'anesthésie universelle (UAM) pour un montant toutes taxes comprises de deux cent quatre-vingt millions neuf cent dix-neuf mille soixante (280.919.060) FCFA ;

Ces ententes directes, motivées notamment par l'urgence que requérait la gestion de la crise sanitaire, ont reçu préalablement les avis favorables de la DNCMP respectivement le 31 mars 2020 conformément aux dispositions de l'article 52, 1^{er} et 4^e tirets de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant code des marchés publics en République du Bénin et le 27 mars 2020 conformément aux dispositions de l'article 52, 2^e et 4^e tirets du Code des marchés publics.

Au regard des clauses de ces marchés, « le délai de livraison des matériels est de trois semaines, à compter de la date mentionnée dans la notification au fournisseur du contrat dûment signé, approuvé et enregistré ».

Le marché dont BIOLYNX & TIC est attributaire, est signé le 2 avril 2020, a été approuvé le 3 avril et enregistré le 15 avril de la même année. La date de livraison devrait être le 6 mai 2020 au plus tard.

Mais la livraison des matériels par l'entreprise BIOLYNX n'a eu lieu que les 6 et 23 juillet 2020 conformément au procès-verbal de réception établi dans ce cadre, avec un retard de soixante-dix-huit jours (78) jours.

Quant à celui de HOMINTECH Sarl, il est signé le 29 mars 2020, approuvé le 3 avril et enregistré le 9 avril de la même année. La date de livraison devrait être le 30 avril au plus tard.

La livraison s'est effectuée le 9 juin 2020 conformément au procès-verbal de réception établi, soit quarante (40) jours de retard.

Les retards de livraison ainsi constatés, pour lesquelles la Juridiction n'a obtenu la preuve d'aucune diligence faite, ne sont pas compatibles avec le contexte d'urgence sanitaire ayant entre autres motivé la passation des marchés par la procédure dérogatoire de gré à gré.

Selon le Gouvernement : « Il est important de prendre en compte non seulement le contexte d'urgence de l'épidémie mais aussi ses corollaires. Il s'agit surtout du confinement intervenu dans le monde entier avec la fermeture de certaines firmes de production d'intrants sans oublier les perturbations du transport aérien et maritime.

A cela s'ajoute les réquisitions de certains intrants par les pays de production comme la firme ABOTT dont la production a été réservée seulement aux États-Unis.

Nous avons vécu la même chose avec les respirateurs et les Machines Universelles d'Anesthésie (UAM) acquis par HOMINTECH où la demande dans le monde entier était plus forte que l'offre.

C'est grâce aux interventions diplomatiques, à la contribution des instances diplomatiques et la perspicacité du Gouvernement que le Bénin, qui faisait partie des premiers pays à passer ces commandes, a pu les récupérer.

Le retard de ces livraisons s'explique donc par les effets collatéraux de cette urgence de santé publique qu'est cette pandémie.

Il est à noter que tous les intrants et équipements ont été livrés et utilisés dans le cadre de la gestion pour la riposte.

Le retard qu'a connu l'exécution de certains marchés en dépit de l'urgence déclarée se justifie par la situation de crise mondiale caractérisée par un confinement général dans la plupart des pays producteurs des intrants COVID-19. Cette situation a créé un blocage des transports aériens, maritimes, etc.

En tout état de cause, les motifs de retard dans l'exécution de tout marché sont soumis à l'appréciation de l'autorité contractante. Lorsque le motif n'est pas recevable, le titulaire du marché subit des retenues en guise de pénalités de retard lors du paiement ».

Le Gouvernement ajoute que « Les retards de livraison dans le cadre de l'exécution des marchés liés à la pandémie ont été courants au Bénin et ailleurs. Ils se justifient par :

- la fermeture des usines dans les pays producteurs (Asie) ;
- la mise en quarantaine et le blocage de certains ports et le ralentissement de leurs activités ;
- l'indisponibilité des navires et des containers.

Face à cette situation, les prestataires ont écrit pour justifier les difficultés à respecter les délais contractuels compte tenu de ces contraintes. Pour les prestataires n'ayant pas pu motiver leur retard, des pénalités de retard leurs ont été appliquées par les autorités contractantes ».

La Cour prend acte de cette réponse.



7.2.2 Appréciation de la prise en compte de la notion d'économie lors de certaines acquisitions

A la suite du marché n°0509/MEF/PR/CNLS-TP/DNCMP/PRMP/SP du 3 avril 2020 relatif à l'acquisition de cent mille (100.000) TDR COVID-19 attribué à BIOLYNX et TIC et dont le montant hors taxes est de huit cent soixante-cinq millions huit cent cinquante-quatre mille (865.854.000) FCFA, un autre marché d'acquisition de la même quantité de TDR COVID-19 a été passé. Conclu également par entente directe mais cette fois-ci avec l'entreprise BIOSYNEX SA, le marché n°0865/MEF/PR/CNLS-TP/DNCMP/PRMP/SP du 6 mai 2020 porte sur un montant hors taxes de trois cent un millions cinq cent cinquante mille (301.550.000) FCFA et intervient environ un mois après le premier marché.

Le coût unitaire hors taxes des TDR revient à 3.015,5 francs pour BIOSYNEX SA et à 8.658,5 FCFA pour BIOLYNX et TIC, soit près de trois fois le coût du premier.

Au regard de ce gap important entre les prix pratiqués par les deux fournisseurs, il convient de s'interroger quant à la prise en compte de la notion d'économie dans la passation des commandes relatives à l'acquisition des TDR. L'économie dans le cas d'espèce se définit comme le fait d'obtenir un marché avantageux en termes de prix, c'est-à-dire d'effectuer les acquisitions à moindre coût.

Cette interrogation se pose davantage du fait que la réception des matériels commandés à BIOSYNEX a eu lieu le 28 mai 2020, c'est-à-dire dans le délai alors que BIOLYNX et TIC accusait déjà un retard de livraison.

Selon le Gouvernement : « la différence de coût constatée (564.304.000 FCFA HT) entre le marché d'acquisition de cent mille (100.000) test TDR, conclu respectivement avec BIOSYNEX S.A (865.854.000 FCFA HT) et BIOLYNX et TIC (301.550.000 FCFA HT), se justifierait par le contexte particulier de crise mondiale caractérisé par la rareté des intrants COVID-19. Cette situation est à l'origine du détournement par certains pays des intrants commandés par d'autres. Cette situation a prévalu au début de la crise (premier semestre de l'année 2020), période au cours de laquelle lesdites acquisitions ont été effectuées.

La disparité des coûts d'acquisition notée est fonction de la spécificité des intrants ou équipements, les moments où les commandes ont été passées, de la quantité commandée et de la certification des firmes par l'OMS mais aussi du mode de transport.

En effet, le Gouvernement a décidé de multiplier les sources d'approvisionnement à cause des réquisitions, des stocks limités chez certains fournisseurs, des vols ou disparitions d'intrants et équipements observés dans plusieurs pays. A cela s'ajoute le défi d'éviter les ruptures de stock très préjudiciables à la qualité des soins dans notre pays. Et c'est ce souci d'anticipation qui a amené le Gouvernement à multiplier et diversifier les sources d'approvisionnement et à préférer des commandes directes auprès des firmes.

En ce qui concerne les moments de commande, il faut noter une forte fluctuation de la valeur des intrants et équipements au fur et à mesure que l'épidémie prenait de l'ampleur dans le monde surtout pour certains intrants comme les TDR et les respirateurs.

Le transport aérien (dans ce contexte d'urgence avec très peu de compagnies en fonction) a été privilégié aussi pour certaines acquisitions comme avec BIOSYNEX car le pays allait connaître une rupture des TDR.

La disponibilité des intrants dans notre pays pour faire face à la réponse sanitaire et pour une protection optimale de la vie des populations était le défi face à cette urgence de santé publique de portée internationale ».

Le Gouvernement ajoute que « Les retards de livraison dans le cadre de l'exécution des marchés liés à la pandémie ont été courants au Bénin et ailleurs. Ils se justifient par :

- la fermeture des usines dans les pays producteurs (Asie) ;
- la mise en quarantaine et le blocage de certains ports et le ralentissement de leurs activités ;
- l'indisponibilité des navires et des containers.

Face à cette situation, les prestataires ont écrit pour justifier les difficultés à respecter les délais contractuels compte tenu de ces contraintes. Pour les prestataires n'ayant pas pu motiver leur retard, des pénalités de retard leurs ont été appliquées par les autorités contractantes.

La Cour prend acte de ces clarifications.

34

8. APPRECIATION DE LA REGULARITE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SERVICES EFFECTUEES DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LUTTE CONTRE LA COVID-19

8.1 Appréciation du cadre de gestion des dépenses de fonctionnement et de service liées aux opérations de riposte COVID-19

8.1.1 Concertation entre structures d'intervention sur le terrain

La mission de la Cour des comptes a constaté lors des revues sur le terrain et des contrôles de matérialité que plusieurs acteurs sont directement intervenus sur le terrain en finançant telle ou telle activité dans le cadre de la riposte COVID-19. Il s'agit des financements directs de l'Etat et des financements de divers partenaires techniques et financiers notamment, la Banque Mondiale à travers le projet REDISSE, l'UNICEF, l'OMS, la GIZ à travers le ProCIVA et la DDC à travers le projet ESPOIR.

Le tableau ci-dessous illustre à titre d'exemple la diversité des natures de financement exécuté au niveau de quelques Directions départementales de la santé.

Tableau n°4: Récapitulatif des divers financements dans les DDS

<i>Direction départementale de la santé</i>	<i>Financement PTF</i>	<i>Montant en FCFA</i>
Ouémé	UNICEF	31 637 500
	OMS	23 412 710
	PNDPE	17 480 000
	MS	189 909 618
Plateau	REDISSE	112 339 372
	UNICEF	23 374 775
	OMS	824 550
	MS	10 850 000
Zou	OMS	8 020 000
	MS	219 554 892

Source : Données collectées par la Cour des comptes sur le terrain

Chacun de ces financements déployés dans les services déconcentrés du Ministère de la Santé avait des objectifs distincts et était soumis à des procédures spécifiques et à des justifications particulières.

Quoique la situation d'urgence justifie ce contexte multi-acteurs, multi-objectifs et multi-procédures, il est évident qu'en l'absence d'un cadre de concertation, de nombreuses interventions présentent le risque que leurs impacts soient limités pour des raisons de dispersion des actions et des énergies mais également de difficultés et de cohérence dans la reddition des comptes.

Pour la Cour, une meilleure coordination intersectorielle et multiniveaux était requise pour s'assurer que les interventions déployées ne comportent pas des lacunes qui peuvent générer des gâchis. La multiplicité des intervenants dans la mise à disposition du matériel a occasionné la fourniture des mêmes types de matériels aux mêmes bénéficiaires. Aussi plusieurs projets et programmes ont-ils distribué à titre gracieux des ressources financières et des équipements et intrants divers à plusieurs bénéficiaires dont la probabilité qu'ils figurent dans les listes des bénéficiaires pris en charge au titre des mesures sociales de l'Etat est très élevée. Dans le même temps, le risque de laisser de nombreux autres bénéficiaires potentiels vulnérables existe.

Selon le Gouvernement, « Il existe des cadres de concertation au niveau national, départemental et périphérique, réunissant tous les acteurs intervenant dans la chaîne de riposte contre la COVID-19. Ces cadres ont servi d'organes de coordination multi-acteurs, afin de définir les priorités et de mutualiser les ressources ».

La Cour prend acte de la réponse du Gouvernement.

8.1.2. - Arrêt de travail des agents intervenant dans le dispositif

Les dispositions réglementaires en matière du travail exigent que la prise de service d'un employé soit actée par un document qui est en général le certificat de prise de service. Il en est de même pour la cessation de travail pour laquelle l'employeur doit par un acte déclarer ou constater l'arrêt d'activité d'un agent.

La Cour note la cessation des activités dans certaines structures de riposte (les EIR, les CTE, les sites de tri et de dépistages, le personnel de soutien, le personnel frontalier etc.) sans un acte le notifiant aux agents intervenant dans lesdites structures, contrairement à la réglementation. Les entrevues réalisées sur place avec les responsables financiers des

structures déconcentrées du Ministère de la Santé, révèlent que des agents intervenants à divers niveaux du maillon de la chaîne de riposte attendent des arriérés de primes de plusieurs mois pour lesquels les agents sont en inactivité sans que l'autorité ne leur ait notifié la fin de leur prestation.

Par ailleurs, d'autres agents de la chaîne de riposte attendent des arriérés de primes de plusieurs mois de travail effectué et pour lesquels leurs collègues appartenant aux mêmes structures d'intervention ont été payés.

Cette situation non clarifiée pourrait ouvrir des poches de contentieux, sources probables de perte de ressources publiques.

Tableau n°5 : Acteurs n'ayant pas reçu leur motivation des mois de mars et avril 2021 - DDS Alibori

Matricule/IFU	Statut	Nom et Prénom MS-SUNKWE	Fonction/ Qualification	Activité dans la riposte	Nombre de mois	N° de compte bancaire	Rôle joué dans la riposte
202011544861	FC	AMIDOU TOURE Faissalath	Technicien de laboratoire	Laboratoire PCR	1	BOA BJ06101026005 82757000057	Manipulation des échantillons PCR
2201641925608	FC	AGNAN Anne- Marie J.	Technicien de laboratoire	Laboratoire PCR	1	CLCAM BJ05802396540 010196	Manipulation des échantillons PCR
103547	ACE	ROUGA YAYE Issifou	CVA	Personnel de soutien	2	BOA BJ06107001008 700020005	Conduite des équipes
1201641589203	FC	DRAMANEALLASS ANE Abdou- Raoufou	CVA	Personnel de soutien	2	BOA BJ06102002002 696420018	Conduite des équipes

Source : SRFM DDS-Alibori

Sur cette préoccupation de la Cour, le Gouvernement expose « les différentes structures et la composition de leurs équipes de riposte ont été mises en place à partir des orientations du Comité national de crise et urgence sanitaires. Au fur et à mesure de l'évolution de la situation épidémiologique, ces équipes ont été successivement renforcées ou réduites pour rester efficient. Le renforcement ou la réduction des effectifs ont été toujours décidés lors des réunions de débriefing vespérales tenues avec les DDS ou lors des CODIR du ministère sous forme de recommandation dont la mise en œuvre est suivie par les directions techniques notamment, la DNSP, l'ex-DNMH et l'ex-DAF.

De plus, les acteurs à motiver sont bien connus des responsables au niveau local qui font chaque mois le point à valider avec le niveau national assorti d'attestations de service fait au profit des différentes équipes de riposte ayant effectivement travaillé.

Par exemple, il a été décidé de passer à la routine à compter de juin 2021 et de ce fait, d'arrêter progressivement les équipes de tri et de dépistage, les équipes des frontières sauf le port et l'aéroport, les équipes de laboratoire sauf le laboratoire national des fièvres hémorragiques. Tous ces acteurs ont été intégrés à la routine et les volontaires ont été remerciés. D'ailleurs, une feuille de route de la démobilisation des différentes équipes a été élaborée et suivie et certains départements ont pris par endroit des notes de service à cet effet (exemple de la DDS Atacora pour les acteurs de la frontière ci-joint). Ainsi, les acteurs

démobilisés sont bien informés au niveau local de la suspension des prestations de leurs équipes, chaque fois que les effectifs doivent être réduits ».

L'analyse de cet exposé du Gouvernement montre clairement que c'est seulement certains départements qui ont pris, et par endroit, des notes de service pour mettre en application la feuille de route de la démobilisation. Tous les départements devraient le faire.

En conséquence la Cour recommande au Gouvernement de faire diligence afin que les départements retardataires se conforment à la feuille de route de la démobilisation en prenant des actes formels d'arrêts de travail des équipes.

Quant aux arriérés dus aux acteurs ayant accompli le service, le Gouvernement indique qu'il s'agit en réalité des réclamations formulées par certains acteurs. C'est des situations qui sont étudiées au cas par cas, ce qui explique le fait que cela prend du temps.

L'étude de ces réclamations est quasiment terminée et bientôt, les agents dont les réclamations sont fondées seront payés.

La Cour encourage le Gouvernement à accélérer le traitement de ces cas pour éviter des contentieux inutiles.

8.2. - Niveau d'efficacité du cadre de gestion des dépenses de fonctionnement

8.2.1. - Les dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine

Les dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine sont composées des frais de location d'hôtel et restauration et des dépenses de soutien aux hôtels réquisitionnés.

Le niveau d'efficacité des dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine est faible justifiant que l'option de mise en quarantaine en elle-même a été délaissée en cours de riposte. Cependant, aucun critère de sélection des hôtels réquisitionnés n'a été communiqué à la Cour qui s'interroge sur l'objectivité desdites sélections.

Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement justifie : « Dans la riposte contre cette pandémie, le Gouvernement du Bénin a eu à prendre des mesures en tenant compte de l'évolution de la pandémie et des niveaux de connaissance sur cette nouvelle affection à ces

moments. Ainsi au début de la crise sanitaire, le risque majeur était l'importation du virus au Bénin et sa propagation au sein de la population. La décision de mise en quarantaine était une mesure salvatrice de santé publique de mitigation de ce risque prise par le Gouvernement en Conseil des ministres. Les frais de quarantaine des nationaux étaient assurés par l'État tandis que les non nationaux supportent par eux-mêmes lesdits frais.

A cet effet, les hôtels ont été sélectionnés avec l'appui du Ministère en charge du tourisme et validé au sein de la commission de supervision de la quarantaine (comportant les Ministères en charge de la santé, de l'économie et des finances, de l'intérieur et de la sécurité publique, de la défense nationale, de la justice, du transports) en tenant compte de leur positionnement géographique (proche de l'aéroport au début de la crise), leur capacité d'accueil, de restauration et des conditions d'hébergement.

Avec la circulation communautaire du virus au Bénin, cette mesure gouvernementale de mise en quarantaine a laissé place secondairement à une autre mesure gouvernementale notamment la mise en place d'un cordon sanitaire et la gestion des cas simples dans les communautés avec l'auto-isolément ».

La Cour des comptes prend acte de cette réponse du Gouvernement.

8.2.2 - Les dépenses relatives à l'entretien des membres du personnel et des volontaires

Les dépenses relatives à l'entretien des membres du personnel et des volontaires sont composées essentiellement des frais de prise en charge des acteurs.

L'examen des pièces justificatives des dépenses relatives à l'entretien des membres du personnel et des volontaires révèle la production de justification pour un montant total de 2.918.457.927 FCFA alors que le montant de la prise en charge est de 2.917.279.397 FCFA dégageant un surplus de justification de 1.178.530 FCFA.

La Cour s'interroge sur l'existence de ce surplus et invite le Gouvernement à apporter tout éclaircissement nécessaire.

Dans le mémoire en réplique, il est indiqué ceci : « Il s'agit en réalité d'un problème d'actualisation des données. Le tableau exploité date du 30 septembre 2021. Mais après cette date les données ont été actualisées à la date du 31 décembre 2021.

Au titre de 2020 et 2021, huit (8) OP ont été émis dans le cadre de paiement des intéressements du personnel et des volontaires impliqués dans mise en œuvre de la riposte contre la COVID-19, pour un montant global de 8.621.252.931 FCFA dont 5.298.746.723 FCFA payés aux acteurs et un reliquat de 3.322.506.208 FCFA reversés au Trésor Public. A ce jour, toutes les pièces sont transmises à la Cour des comptes ».

Après analyse des pièces justificatives transmises par le Gouvernement, aucune anomalie n'est détectée.



9. EXAMEN DE L'EFFICACITE DES INVESTISSEMENTS MOBILISES

9.1. - Effectivité des dépenses effectuées au titre de la riposte face à la pandémie

9.1.1. - Des laboratoires de dépistage de la COVID-19 aménagés et mis en service

Le rapport sur le point de mise en œuvre des mesures sanitaires du 31 décembre 2021 indique que treize (13) laboratoires de dépistage de la COVID-19 dont un dans chaque département du pays ont été aménagés et mis en service.

L'équipe de vérification, pour s'assurer de la véracité de cette réalisation, a sillonné les 12 départements lors de contrôle de matérialité. Elle a noté l'effectivité desdites dépenses à travers l'examen des bordereaux de réception par les structures utilisatrices d'une part et par le constat de l'opérationnalité desdits laboratoires.

Les vérifications sur place ont permis de noter l'existence des équipements et appareils de haute technologie fonctionnels, des stocks de consommables de laboratoires, des réactifs, des équipements de protection individuelle (EPI) dont les quantités physiques concordent avec les données sur les fiches de stocks d'intrants COVID et consommables de laboratoires. Des ressources humaines complémentaires recrutées à cet effet et mis à la disposition de ces laboratoires étaient effectives.

9.1.2. – Construction d'un laboratoire PCR de dépistage de la COVID-19 à Abomey-Calavi

Le rapport sur le point de mise en œuvre des mesures sanitaires du 31 décembre 2021 indique qu'un 14^{ème} laboratoire de dépistage de la COVID-19 est construit et mis en service au Centre de Traitement des Epidémies (CTE) d'Abomey-Calavi.

L'équipe de vérification, pour s'assurer de la véracité de cette réalisation, s'est rendu sur les lieux. A l'occasion le laboratoire dont il est question n'était pas fonctionnel au moment du passage de l'équipe en février 2022 contrairement au contenu du rapport.

En réponse à cette préoccupation, le Gouvernement précise que la mise en service du laboratoire était en cours. Actuellement, le laboratoire est fonctionnel.

La Cour prend acte de cette réponse.

9.1.3. - Examen des informations relatives au montant total de la prise en charge des 70% de la masse salariale des entreprises sur trois (3) mois

Le rapport plan de riposte COVID-19 du 22 février 2022 affirme à sa page 15 qu'un montant de huit cent six millions six-cent-six mille cent soixante-douze (806.606.172) FCFA a été dépensé pour le remboursement des charges salariales des entreprises sur trois mois alors que le document intitulé « matrice des aides accordées aux entreprises » de la Direction Générale des Impôts (DGI) affiche un montant de huit cent quatre millions trois cent soixante-dix-sept mille cent soixante-douze (804.377.172) FCFA, soit une différence de 2.229.000 FCFA.

Invité à s'expliquer sur cet écart, le Gouvernement indique que la procédure de paiement des charges salariales passe d'abord par une validation des montants de remboursement souhaités par les entreprises par la DGI, conformément à leurs déclarations fiscales habituelles. Ces montants sont ensuite soumis au paiement par les services de la Direction générale du Budget.

Ainsi, le montant de 804.377.172 FCFA communiqué par la DGI représente la situation à la date du 4 mai 2021.

Pour le Gouvernement, le bon chiffre à considérer au titre des remboursements des charges salariales aux entreprises est de 806.603.172 FCFA au lieu de 804.377.172 FCFA.

Après analyse des pièces justificatives transmises par le Gouvernement, aucune anomalie n'est détectée.

9.1.4. – Pertinence de la mesure de remboursement des crédits de TVA

La neutralité de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) oblige les entreprises redevables à l'imputer en amont lors des opérations d'acquisition (TVA déductible) sur celle collectée au cours des opérations de vente. L'impossibilité parfois de certaines entreprises à compenser totalement la TVA supportée en amont, à amener le législateur béninois à prévoir le mécanisme de remboursement de la TVA non compensée à l'article 246 du nouveau Code Général des Impôts (CGI). C'est donc une règle fiscale en vigueur dans le CGI et qui ne date pas de la crise sanitaire liée au virus corona. L'usage d'un tel instrument ne saurait donc être

comptabilisé dans les mesures de soutien au secteur productif comme le laisse croire le rapport plan de riposte COVID-19 du 22 février 2022.

En réponse, le Gouvernement indique que la mesure incriminée peut être imputée à la riposte contre la pandémie. Il s'agit d'une accélération du remboursement des crédits de TVA à travers une procédure simplifiée mise en place dans le cadre de la pandémie, l'objectif étant de soulager la trésorerie des entreprises lourdement éprouvées par la crise de la COVID-19.

La Cour prend acte de cette réponse.

9.1.5. - Appréciation du niveau d'exécution de certaines mesures de soutien au secteur productif

Dans le plan de riposte socio-économique et de relance adopté par le Gouvernement en marge du plan de plan de riposte sanitaire, il a été prévu 30 millions de dollars, soit environ 19 milliards de FCFA pour des subventions forfaitaires à trois catégories d'entreprises : micro-entreprises du secteur formel (entreprises comptant de 3 à 9 employés), petites entreprises du secteur formel (entreprises comptant de 10 à 49 employés), entreprises du secteur informel (unités organisationnelles de production de biens et de services, opérant de façon pérenne dans le but de générer des revenus, mais ne disposant pas d'un identifiant fiscal unique).

De l'examen des documents de reddition de compte, il ressort que seulement cinq milliards (5.000.000.000) FCFA de transferts sont effectués, soit 26% du montant prévu depuis deux ans que la crise perdure.

Il en est de même de la facilité offerte par le Gouvernement concernant le financement du secteur agricole dont la mise en œuvre devrait être conduite par le Fonds national pour le développement de l'agriculture (FNDA). En effet sur un montant total de 100 milliards (lignes de bonification de taux d'intérêt, de garantie et de financement des banques et SFD), seulement cinq milliards cinq cent vingt-deux millions neuf cent quatre-vingt-quatorze mille cent dix (5.522.994.110) FCFA, 5,52% ont été mis en place au profit des entreprises éligibles, soit un taux de 3% de consommation des ressources disponibles dédiées à cette mesure de relance du secteur agricole.

Par ailleurs, la mesure de facilitation du financement des PME non agricoles, dont la mise en œuvre devrait être conduite par le Fonds national de garantie (FONAGA) à travers une ligne de garantie partielle pour un montant de cinquante milliards (50.000.000.000) FCFA, n'est pas effective deux ans après les effets de la crise.

Invité à s'expliquer sur une telle lenteur dans la mise en œuvre de ces différentes mesures de relance économique, le Gouvernement indique qu'une étude diagnostique est en cours afin d'identifier les goulots d'étranglement à la mise en œuvre de cette mesure et de prendre les mesures correctives qui s'imposent.

En ce qui concerne le FONAGA, le Gouvernement indique : « la mise en œuvre de cette mesure requiert au préalable une réforme institutionnelle du FONAGA qui n'est pas encore réalisée ».

La réponse du Gouvernement donne satisfaction à la Cour.

9.2. - Utilité des investissements matériels et perspectives de leur intégration durable dans le patrimoine national

9.2.1. - Des investissements matériels d'une grande utilité dans la gestion de la crise COVID-19

L'examen des documents de reddition de compte en l'occurrence le rapport de mise en œuvre des mesures sanitaires de ripostes de décembre 2021, le point du suivi des commandes d'intrants COVID, le point des contrats de marchés passés par la Personne responsable des marchés publics (PRMP) du Ministère de la santé (MS) entre 2020 et 2021 révèle des achats équipements de laboratoire et d'hospitalisation de haute gamme, des réhabilitations de sites, des constructions, des acquisitions de consommables de laboratoires et divers autres intrants COVID. A titre indicatif on peut citer : l'acquisition de réfrigérateurs (gamme -0°-10°), l'achat de congélateurs de basse température (gamme -41° et -86°) de laboratoire médical au profit des laboratoires, la construction des centres d'isolement et de prise en charge des malades du COVID-19 à Natitingou, Abomey-Calavi, l'acquisition des ordinateurs, la réhabilitation de la centrale d'oxygène médical et fourniture, installation de générateur d'oxygène médical OXYMAT 12M3/H à l'Hôpital de Zone d'ALLADA dans le cadre du covid-19, l'achat des équipements de communication (visioconférence), l'acquisition d'une centrale mobile de

production d'oxygène de 40M3/H au profit du Ministère de la Santé, l'achat d'appareil pour la décontamination et la désinfection de l'air au profit du ministère de la sante dans le cadre de la riposte a la pandémie de la Covid-19 etc.

Le renforcement en équipements de qualité des laboratoires et en consommables a permis de satisfaire l'importante demande de tests nécessité par la crise ; au 31 décembre 2021, le Bénin a dépisté 1 017 043 personnes dont 25 440 cas confirmés positifs à la PCR, 80 922 cas suspects, 24 812 (97,5%) personnes guéries.

Le renforcement du matériel adéquat d'hospitalisation pour les épidémies, la réhabilitation de la centrale d'oxygène médical, ont contribué considérablement à limiter les cas de décès liés à la COVID ; à la fin décembre 2021, 161 décès ont été enregistrés au Bénin et 467 personnes sont sous traitement ; en effet quatre (4) CTE (Cotonou, Allada, Parakou, Abomey-Calavi) totalisant 400 lits étaient opérationnels jusqu'en août 2021. Un cinquième CTE de 100 lits en cours à Natitingou.

Le réaménagement des sites de dépistages et des sales d'isolement, l'opérationnalisation des centres de prises en charge (CTE), même si bon nombre était temporaire, a limité significativement la vitesse de propagation du virus évitant ainsi le dispositif de prise en charge d'être essoufflé.

Les ordinateurs achetés dans le cadre de la riposte ont servi à la gestion des files d'attente au niveau des grands sites de dépistage d'une part et à protéger les équipements de laboratoire d'autre part.

L'acquisition et l'installation d'équipements et accessoires de vidéoconférence au profit du Ministère de la Santé ont été d'une grande utilité en ce sens que la communication régulière entre les différents niveaux de gestion de la pandémie s'est faite avec beaucoup de célérité en limitant les risques de contamination des acteurs.

Les renforcements de capacités des acteurs sanitaires surtout sur les protocoles opérationnels standards et dans la mise en œuvre des nouveaux équipements et méthodes, les activités de sensibilisations sont autant d'investissement utiles réalisés dans le cadre de la lutte contre la COVID-19.

9.2.2. – Utilisation des équipements de protection individuelle

Un équipement de protection individuelle (EPI) est un dispositif ou moyen destiné à être porté ou tenu par une personne en vue de la protéger contre un ou plusieurs risques susceptibles de menacer sa sécurité ou sa santé principalement dans un contexte donné. Il n'existe cependant pas de texte précisant les équipements nécessaires pour une activité donnée. C'est généralement par une analyse de risque préalable que des EPI adaptés au contexte pourront être mis en œuvre.

Dans le contexte de la COVID-19, au nombre des équipements de protection individuelle (EPI) acquis figure les blouses.

Pour s'assurer que les équipements achetés sont utilisés, l'équipe de vérification en constatant le non port des blouses par les agents des laboratoires et des CPE d'une part puis l'état du stock dans les magasins, s'est interrogée sur les raisons. Il ressort des réponses recueillies sur le terrain, que les agents trouvent trop encombrant lesdites blouses d'une part et estiment que le virus corona n'est pas aussi inquiétant que celui de la « lassa » face auquel le port est systématique.

Dans son mémoire en réplique, tout en reconnaissant l'existence d'équipements non utilisés au nombre desquels figurent les surblouses, le Gouvernement explique, qu'au départ et au regard des connaissances scientifiques encore parcellaires, aucun acteur des CTE, des sites de tri et de dépistage et des laboratoires n'acceptaient aller au front sans cet équipement. Au fur et à mesure des connaissances sur les caractéristiques et le mode de contamination, leur usage a diminué progressivement laissant croire à un surstockage.

Mais cet équipement est très utile dans les gestions des autres épidémies comme l'épidémie de Lassa très fréquente dans la région septentrionale et sera mis à contribution à cet effet. Il est également utile pour les activités de routine. En définitive, il s'agit d'une acquisition très opportune qui concourt à améliorer la qualité des soins et la sécurité aussi bien du personnel que des patients.

La Cour, tout en prenant acte de cette explication, invite le Gouvernement à explorer d'autres usages desdits équipements afin d'éviter leur détérioration et un gaspillage des ressources publiques.

9.2.3. - Mise en consommation des intrants COVID-19

Les bonnes pratiques en matière de comptabilité matière exigent que le gestionnaire des biens meubles et immeubles conserve tous les documents et pièces justificatives des mouvements physiques en entrées et en sorties du magasin à travers des fiches de stocks, les bons de sortie, les bordereaux de livraison, le registre des stocks etc.

Afin de s'assurer du suivi régulier et de la réalité de l'utilisation des intrants COVID-19 reçus par les structures décentralisées, l'équipe de vérification a examiné les documents tenus par les gestionnaires des intrants et s'est entretenue notamment avec des magasiniers, des personnes en charge des consommables de laboratoires et des responsables de la comptabilité matières.

Elle a identifié des irrégularités pouvant compromettre l'utilisation transparente des intrants. Il s'agit entre autres :

- ✓ des bordereaux de livraison et des fiches de stocks raturés, des décharges de sortie d'intrants non régularisées, des bordereaux de sortie sans référence ;
- ✓ la non tenue des fiches de stocks en général et celle des consommables de laboratoire en particulier ; en effet la sortie des intrants sont enregistrés sur un ordinateur en absence de pièce justificative avec le risque de perte d'informations sur le patrimoine, de disparitions inexplicables des consommables ;
- ✓ l'absence des pièces justificatives des sorties d'intrants COVID-19 relatives à plusieurs mois de 2021 ; il n'a pas été possible de produire à la mission lesdites pièces malgré le temps qu'elle a accordé aux structures qui estiment qu'une telle situation est due aux problèmes de magasinage des preuves des opérations ;
- ✓ l'utilisation des feuillets de facturier en lieu et place des bordereaux de sortie d'intrants ;
- ✓ l'absence de mécanisme pour s'assurer que les bénéficiaires réels ont reçus les intrants transmis par les structures départementales aux structures utilisatrices ;
- ✓ la non mise à jour des fiches de stock d'intrants COVID-19 au niveau de certaines formations sanitaires avec pour risque l'absence de données sur les stocks réels disponibles de médicaments dans une situation d'urgence sanitaire.

En réponse à cette préoccupation, le Gouvernement précise : « Observations bien comprises et seront corrigées. Toutefois, afin de garantir l'utilisation effective des intrants COVID-19, il a

été adopté au niveau national, un circuit de validation des besoins exprimés par les différentes structures.

Ainsi, un bordereau est édité et signé par le cabinet à la fin de la vérification des quantités à servir, tenant compte des besoins réels exprimés sous forme de consommation moyenne pour la plupart des intrants.

Le même dispositif avec le même outil a été déployé au niveau des Directions Départementales de la Santé (DDS) avec tenue des autres outils de gestion habituels.

Sur les sites de prise en charge et dans les laboratoires, quelques difficultés ont été notées sur la mise à jour de ces outils. Ce qui a conduit à un renforcement de capacités et d'effectif de ces structures de riposte, par un logisticien pour s'occuper du suivi de la gestion des intrants ».

La Cour prend acte de cette réponse du Gouvernement.

10. FORCES-ACQUIS-GRANDES LECONS DE LA GESTION DE LA RIPOSTE

L'ensemble des acteurs de la gestion de la crise sont unanimes sur ses apports positifs aussi bien au plan sanitaire que socioéconomique. En effet, les grandes leçons à tirer de la gestion de cette pandémie sont les suivantes :

- Réveil collectif (Spécialistes de la santé, politique, la communauté internationale) face à l'enjeu ; prise de conscience collective ;
- Renforcement des capacités (investissement humain) ;
- Acquisition des équipements de haute qualité ;
- Système de communication efficace ;
- Mécanisme de communication et de mobilisation redynamisé ;
- Organisation optimale mise en place basée sur un leadership au sommet de l'Etat ;
- Labo du type P3 acquis ;
- Collaboration interprofessionnelle accrue (cardiologues et infectiologues, etc.) ;
- Ajustement des vaccins à acquérir sur la base des résultats que les analyses que les nouveaux équipements permettent de faire.

11. FAIBLESSES-DIFFICULTES DE LA GESTION DE LA RIPOSTE

A côté des leçons apprises, il y a eu des difficultés et regrets enregistrés et résumés comme suit :

- la crise COVID a révélé que le pays n'était pas suffisamment pourvu en oxygène médical (Problème de disponibilité d'oxygène) ;
- la croyance par nos populations des informations venant de l'extérieur que celles fournies par leurs propres frères agents de santé (le pouvoir de l'intoxication sur la masse populaire) ;
- les difficultés à impacter les populations (marchés) sur les risques liés à la COVID ;
- les budgets des services devenus insuffisants (charges inattendues nées du surplus d'actions induites par la maladie au virus corona) ;
- les procédures habituelles de dépenses publiques devenues contraignantes ;
- la capacité des équipements (600 échantillons/jour) inférieure au nombre d'échantillon reçus par jour, soit environ 1000 (début de la crise) face à l'obligation de produire les résultats à temps.



12. SUGGESTIONS POUR LES CRISES FUTURES

Eu égard à ces forces et faiblesses de la gestion de la crise COVID-19, il est souhaitable pour l'avenir de :

- mettre en place un mécanisme de maintenance des équipements pour éviter leur détérioration prématurée ;
- former les agents à utiliser les équipements pour des examens liés à d'autres pathologies même en cas de disparition de la COVID-19 ;
- créer dans les points d'entrée (frontières) terrestres, des centres de santé équipés pour une veille sanitaire permanente ;
- faire des simulations des cas de riposte et rendre actives et opérationnelles les EIR, loin des crises sanitaires.

CONCLUSION

Au terme de ses travaux, la Cour des comptes constate que la riposte du Gouvernement à la pandémie a été prompte et efficace ; les mesures décidées en conseil des ministres et diligemment mises en œuvre ont permis de contenir la propagation de la pandémie.

L'audit des dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de la COVID-19 a permis à la juridiction financière de procéder à un examen holistique du système de gestion et de reddition des comptes relatif aux ressources financières mobilisées et utilisées directement par les structures de l'Etat.

Il a donné lieu à des observations, analyses, avis et recommandations fondés aussi bien sur les lois et règlements en vigueur que sur des bonnes pratiques généralement admises.

Aucune anomalie significative n'a été constaté par la Cour dans l'examen des processus et des justifications des opérations de dépenses.

Les positions et conclusions de la Cour issues des constatations, recoupements et de la prise en compte des contre-observations contenues dans les mémoires en réplique du Gouvernement ont largement tenu compte du contexte de l'extrême urgence dans lequel les opérations de la riposte contre la pandémie ont été effectuées.

Fait à Porto-Novo, le 14 juin 2022

Le Président-rapporteur



Ismath BIO TCHANE MAMADOU