

REPUBLIQUE DU BENIN

COUR DES COMPTES

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

Avril 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.....	6
INTRODUCTION.....	9
1. PORTEE, ETENDUE, METHODOLOGIE, OBJECTIFS SPECIFIQUES ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION.....	11
1.1 PORTEE, ETENDUE ET METHODOLOGIE	11
1.2 OBJECTIFS SPECIFIQUES	12
2. BREVE DESCRIPTION DE LA STRATEGIE DE RIPOSTE A LA COVID-19 AU BENIN SUR LA PERIODE SOUS REVUE	13
3. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL	14
3.1 DES DECAISSEMENTS DE FONDS NON JUSTIFIES	14
3.2 EXISTENCE DES CAS DE CONTESTATION PAR DES PRESUMES BENEFICIAIRES DES APPUIS RELATIFS AUX DIFFERENTES OPERATIONS DE PRISE EN CHARGE AU TITRE DES MESURES SOCIALES ET DE SOUTIEN AU SECTEUR PRODUCTIF.....	16
3.3 NON CLARIFICATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES PREMIERES MESURES A INCIDENCE FINANCIERE PRISES EN CONSEIL DES MINISTRES AU DEBUT DE LA CRISE DANS LES DOCUMENTS DE REDDITION DE COMPTE	17
3.4 IMPUTATION AUX FONDS COVID DES DEPENSES RELATIVES AUX ACTIVITES COURANTES N'AYANT AUCUNE RELATION AVEC LA GESTION DE LA PANDEMIE	19
3.5- LA GESTION DES DEPENSES COVID-19 GLOBALEMENT EN MARGE DU BUDGET DE L'ÉTAT	21
3-6 INSUFFISANCE DANS LE DISPOSITIF DE GESTION DES INTRANTS COVID-19	23
4. OBSERVATIONS RELATIVES A LA REGULARITE DES OPERATIONS DE MOBILISATIONS DES RESSOURCES EXTERIEURES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LA COVID-19	25
4.1 BREF APERÇU DES STRATEGIES DE MOBILISATION DEPLOYEES	25
4.1.1 <i>Une stratégie de mobilisation des ressources extérieures soutenable mais pouvant être améliorée.....</i>	27
4.1.2 <i>Des ressources mobilisées et gérées en marge du mécanisme institutionnel du Fond National de réponse aux catastrophes</i>	28
4.2 APPRECIATION DE LA REGULARITE DES OPERATIONS DE MOBILISATION DES RESSOURCES	29
4.2.1 <i>Des ressources intérieures mobilisées et utilisées en l'absence de la production d'un compte d'emploi spécifique.</i>	29
4.2.2 <i>La non mise en œuvre d'un mécanisme organisationnel adéquat de valorisation et de suivi des dons en nature</i>	30
5. APPRECIATION DE LA REGULARITE DU SYSTEME INSTITUTIONNEL ET ORGANISATIONNEL MIS EN PLACE POUR GERER LES FONDS COVID-19.....	32
5.1 UN DISPOSITIF INSTITUTIONNEL GLOBALEMENT PERTINENT AU PLAN STRUCTUREL MAIS PEU RATIONNEL.....	32
5.2 EXISTENCE D'INSUFFISANCES ET DE LACUNES DANS LES PROCESSUS DE PLANIFICATION HARMONISEE DES BESOINS ET D'ACQUISITION CONCERTEE DES BIENS ET SERVICES.	34

6.	OBSERVATIONS RELATIVES A LA REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES LIEES AUX MESURES DE SOUTIEN (SOCIALES, PRODUCTIF ET FINANCEMENT).....	38
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	38
6.1.1	<i>Le mécanisme de pilotage de la mise en œuvre des mesures contient des insuffisances.....</i>	<i>38</i>
6.1.2	<i>Inexistence d'une stratégie formalisée claire et publiée d'aides sociales et de soutien au secteur productif</i>	<i>39</i>
6.2	REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES RELATIVES AUX MESURES DE SOUTIEN ET D'AIDE SOCIALE	41
6.2.1	<i>Non justification des paiements effectués aux bénéficiaires par téléphonie mobile</i>	<i>41</i>
6.2.2	<i>Non-conformité des chiffres relatifs aux mesures d'aides sociales et de soutien au secteur productif ...</i>	<i>42</i>
6.2.3	<i>Non justification de certaines dépenses liées aux mesures d'aide sociale et de soutien au secteur productif</i>	<i>44</i>
6.2.4	<i>Une exécution globalement exceptionnelle des opérations de dépenses.....</i>	<i>45</i>
7.	APPRECIATION DE LA REGULARITE DES OPERATIONS DE DEPENSES RELATIVES AUX ACQUISITIONS (BIENS, SERVICES, TRAVAUX).....	47
7.1	EXAMEN DE LA CONFORMITE DES OPERATIONS DES DEPENSES D'ACQUISITION (BIENS, SERVICES, TRAVAUX) AVEC LES PROCEDURES EN VIGUEUR.....	49
7.1.1	<i>Non contractualisation des relations entre l'Etat et la SoBAPS SA (ex CAME) en matière d'acquisition directe des intrants COVID</i>	<i>49</i>
7.1.2	<i>Une opérationnalisation de la décision de réquisition des établissements hôteliers incohérente et contradictoire.....</i>	<i>51</i>
7.1.3	<i>La persistance dans le temps des procédés dérogatoires aux règles de la commande publiques.....</i>	<i>56</i>
7.2	EXAMEN DE LA PRISE EN COMPTE DE L'ECONOMIE DANS LE CADRE DES ACQUISITIONS	57
7.2.1	<i>Des cas de retards en dépit de l'urgence déclarée.....</i>	<i>57</i>
7.2.2	<i>L'absence de prise en compte de la notion d'économie sur certaines acquisitions.....</i>	<i>59</i>
8.	APPRECIATION DE REGULARITE DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SERVICES EFFECTUEES DANS LE CADRE DE LA GESTION DE LUTTE CONTRE LA COVID-19	62
8.1	APPRECIATION DU CADRE DE GESTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT ET DE SERVICE LIEES AUX OPERATIONS DE RIPOSTE COVID-19	63
8.1.1	<i>Faible niveau de concertation entre structures d'intervention sur le terrain.....</i>	<i>63</i>
8.1.2	<i>Des arrêts de travail des agents intervenant dans le dispositif de riposte non actés.....</i>	<i>64</i>
8.2	NIVEAU D'EFFICIENCE DU CADRE DE GESTION DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	67
8.2.1	<i>Les dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine.....</i>	<i>67</i>
8.2.2	<i>Les dépenses relatives à l'entretien des membres du personnel et des volontaires.....</i>	<i>68</i>

8 2 3 Procédures de Paiement de dépenses relatives à diverses autres opérations entachées d'irrégularités au niveau des pièces justificatives.....	69
--	----

9. APPRECIATION DE LA QUALITE ET FIABILITE DES INFORMATIONS DE REDDITION DES COMPTES PRESENTEES DANS LE DOCUMENT INTITULE « POINT DE MISE EN ŒUVRE DES MESURES DE RIPOSTE SANITAIRE ET SOCIO-ECONOMIQUES FACE A LA PANDEMIE DE LA COVID 19 » 70

9 1 PERTINENCE DES INFORMATIONS CONTENUES DANS LE DOCUMENT DE POINT DE MISE EN ŒUVRE 70

9 1 1 Les informations contenues dans le document de point de mise en œuvre rappellent les objectifs de la riposte mais dénotent de l'absence d'un cadre structurant de reddition de compte..... 70

9 1 2 Les informations présentées dans le rapport couvrent les domaines d'intervention retenus dans le plan de riposte mais ne retracent pas tous les efforts sectoriels, ainsi que ceux du secteur privé et des collectivités territoriales..... 73

9 1 3 Les réalisations décrites sont mesurables dans le rapport avec très peu de références aux incidences des actions décrites sur l'évolution de la pandémie..... 74

9 2 COMPREHENSIBILITE DES INFORMATIONS PRESENTEE DANS LE DOCUMENT DE REDDITION DE COMPTE 76

9 2 1 Le rapport comporte quelques incohérences matérielles qui sont de nature à induire le lecteur en erreur
76

9 2 2 Les informations contenues dans le rapport font très peu référence aux performances du plan de contingence ainsi qu'aux difficultés rencontrées..... 79

9 2 3 Les informations présentées ne sont pas toutes étayées d'éléments probants..... 81

9.3 Exactitude des informations présentées dans le point de mise en œuvre 82

9.3.1 Le système de suivi évaluation en soutien à la mise en œuvre du plan de contingence reste encore assez cloisonné et peu intégré aux données sectorielles 82

9 3 2 L'information sur la mise en œuvre des mesures de riposte reflète adéquatement les faits communiqués toutefois certaines informations comportent des limites d'exactitude 83

9 3 3 Incohérence des informations relatives au montant total des subventions de portée générale de la hausse des tarifs d'électricité..... 85

9 3 4 Effectivité de nombreuses réalisations physiques mais sous la persistance des risques sur leur maintenance et utilisation durable..... 85

10 EXAMEN DE L'EFFICACITE DES INVESTISSEMENTS MOBILISES..... 87

10 1 EFFECTIVITE DES DEPENSES EFFECTUEES AU TITRE DE LA RIPOSTE FACE A LA PANDEMIE 87

10 1 1 Des laboratoires de dépistage de la COVID-19 aménagés et mis en service..... 87

10 1 2 Un laboratoire de dépistage de la COVID-19 à Abomey-Calavi (laboratoire PCR) construit mais non fonctionnel..... 88

10 1 3 Incohérence des informations relatives au montant total de la prise en charge des 70% de la masse salariale des entreprises sur trois (3) mois	88
10 1 4 Remboursement des crédits de TVA n'est pas une mesure d'aide sociale ni de soutien au secteur productif liée à la crise sanitaire.....	89
10 1 5 Très faible niveau d'exécution de certaines mesures de soutien au secteur productif	90
10 2 UTILITE DES INVESTISSEMENTS MATERIELS ET PERSPECTIVES DE LEUR INTEGRATION DURABLE DANS LE PATRIMOINE NATIONAL	91
10 2 1 Des investissements matériels d'une grande utilité dans la gestion de la crise COVID-19.....	91
10 2 2 Certains équipements de protection individuelle (blouses)acquis mais rarement utilisés par les agents de santé	93
10 2 3 Procédures d'utilisation de certains intrants COVID entachées d'irrégularités au niveau des pièces justificatives des mouvements desdits intrants	94
11 FORCES-ACQUIS-GRANDES LECONS DE LA GESTION DE LA RIPOSTE	95
12 FAIBLESSES-DIFFICULTES DE LA GESTION DE LA RIPOSTE	96
13 SUGGESTIONS POUR LES CRISES FUTURES	97
CONCLUSION.....	97

M

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'Etude Spécialisée
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

ly

ADOPTION

Le présent rapport 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.

La version provisoire de ce rapport a été transmise, par lettre n°030/PCC/SP du 18 mars 2022 au Ministre chargé des finances aux fins de contradiction.

Le Ministre chargé des finances a, par lettre n°754-c/MEF/DC/SP du 1^{er} avril 2022, adressé à la Cour des comptes son mémoire en réplique aux observations de la Juridiction relativement au rapport sur l'audit des dépenses effectuées dans le cadre de la gestion de la COVID-19.

Etaient présents : madame Ismath BIO TCHANE MAMADOU, Président Rapporteur ;
Messieurs David SOHINTO, Mouhamadou KOTO YERIMA SIME, Bidossessi Serge BATONON, Malick BOUKARI, Wadoud M. LAWANI, Mouctard GOUNOU-YERIMA, Kokou Yawovi ANANI, Auditeurs, Richard HOTEJNI, Assistant de Chambre.

Fait à la Cour des comptes, le huit avril 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 francs 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 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, s'inscrit dans le cadre des missions traditionnelles de la Cour des compte en tant qu'Institution Supérieure de Contrôle des finances publiques puis garante du bon emploi des deniers publics en général et de ceux mobilisés dans le contexte de dépenses en situation d'urgences 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.

Le présent audit vise fondamentalement à s'assurer d'une part de la régularité des opérations effectuées dans le cadre de la gestion de la crise COVID aussi bien dans la mobilisation des ressources, les dépenses d'acquisitions et de fonctionnement, les dépenses d'aides sociales 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 compte y afférent. Il s'agira de déterminer si l'ensemble des opérations effectuées au profit de la lutte contre la COVI-19 ont respecté les textes en vigueur, les conventions avec les PTF et sont en cohérence avec l'objectif fondamental poursuivi qui est d'arrêter la pandémie.

L'audit va principalement se concentrer sur les activités conduites par le Ministère de la Santé, le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère des Affaires sociales pendant les exercices 2020 et 2021.



1. PORTEE, ETENDUE, METHODOLOGIE, OBJECTIFS SPECIFIQUES ET RESULTATS ATTENDUS DE LA MISSION

1.1 Portée, étendue et méthodologie

L'audit des opérations de gestions de la crise COVID-19 couvrira la période allant du début de la crise (mars 2020) jusqu'en décembre 2021 et portera également sur l'ensemble des dépenses effectuées au cours de ladite période. IL s'agira des ressources mobilisées et utilisées par le Ministère de l'Economie et des finances, le Ministère de la santé pour les acquisitions, le fonctionnement, les aides sociales et les soutiens au système productif en lien avec la crise sanitaire.

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 :

- ✓ la mobilisation des ressources
- ✓ les dépenses sanitaires
- ✓ les mesures sociales
- ✓ les mesures de soutien au secteur productif
- ✓ les mesures de financement et relance économique

Il importe de souligner que le présent audit ne couvre pas les dépenses des opérations de vaccination contre la COVID-19.

La méthodologie a consisté à recueillir, au moyen d'entrevues, d'exams 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. Plus précisément 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 de la régularité des opérations de mobilisations des ressources extérieures dans le cadre de la lutte contre la COVID-19 ; **Régularité par rapport aux différentes conventions avec les PTF par rapport aux textes en vigueur en la matière ;**
- ✍* 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, par rapport aux différentes conventions avec les PTF 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, par rapport aux différentes conventions avec les PTF, 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 la qualité et de la fiabilité des informations de reddition des comptes présentées dans le document de point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socio-économiques face à la pandémie de 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 à 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.

Les coûts estimatifs de mise en œuvre du plan de contingence suivants les cinq principaux objectifs qu'il vise sont évalués à 389.594.756.464 FCFA en 2020 et 204.233.501.047 FCFA en 2021 comme il est indiqué dans le tableau ci-après :

Tableau n°1 : Synthèse des coûts estimatifs en 2020 et 2021 de mise en œuvre du plan de contingence suivants ses principaux objectifs.

Objectifs/Résultats attendus		Coûts estimatifs (prévus)	
		2020	2021
Objectif 1 : Renforcer le dispositif préparatoire			
01	La coordination dans la gestion de l'épidémie de COVID-19 est renforcée	2 490 350 000	20 000 000
Objectif 2 : Minimiser la transmission interhumaine			
02	La transmission interhumaine est limitée	12 072 864 150	139 094 577 062
Objectif 3 : Renforcer les capacités d'intervention			
03	Les patients sont identifiés, isolés et soignés	227 737 525 956	27 338 928 956
Objectif 4 : Promouvoir les capacités de résilience des cas confirmés du COVID-19			
04	Le dispositif préparatoire est renforcé	143 618 067 707	37 695 468 087
Objectif 5 : Renforcer la coordination dans la gestion de l'épidémie de COVID-19			
05	La recherche-action dans la gestion de la COVID-19 est promue	200 000 000	50 000 000
TOTAL		389 594 756 464	204 233 501 047

Source : Document DPAF/Ministère de la santé

3. OBSERVATIONS D'ORDRE GENERAL

L'examen des opérations de mobilisation de ressources et de dépenses effectuées dans le cadre de la riposte contre la COVID-19 à travers la mise en œuvre des diligences en cohérence avec les objectifs prévus au plan d'audit révèle les observations d'ordre général ci-après.

3.1 Des décaissements de fonds non justifiés

Le recouplement entre les informations issues du document intitulé « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques », de la situation sur chiffre des OP Trésor payés par la DGTCP et des pièces justificatives produites à la Cour des comptes par le Ministère de la Santé révèle qu'un montant total de Trois cent quatre-vingt-cinq milliards six cent quatre-vingt-quatre millions cent cinquante-six mille quatre cent cinquante-quatre francs (385.684.156.454) de dépense n'ont pas été justifiées à la Cour des comptes.

Le tableau ci-dessous présente le rapprochement entre dépenses exécutées et justificatifs de dépenses produits.

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

Dépenses exécutées		Justifications produites à la Juridiction		Ecart non justifié
<i>Dépenses sanitaires</i>	382 428 390 576	<i>Dépenses effectuées sur OP Trésor</i>	39 561 082 439	
<i>Dépenses sociales</i>	30 456 211 785	<i>Dépenses sur REDISSE</i>	22 142 295 723	
<i>Dépenses de soutien au secteur productif</i>	30 498 714 388	<i>Dépenses sur PNDPE</i>	5 838 491 878	
<i>Dépenses de financement et de relance économique</i>	10 180 859 595	<i>Dépenses sur ressources OOAS</i>	89 991 750	

		Dépenses sur ressources UNICEF	48 406 500	
		Dépenses sur ressources FNUAP	199 751 600	
TOTAL	453 564 176 344	TOTAL	67 880 019 890	385 684 156 454

Sources : Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques & Pièces justificatives produites

A l'analyse, les décaissements non justifiés portent globalement sur des OP trésor payés. Plus spécifiquement, il s'agit notamment du soutien accordé aux hôtels réquisitionnés, des frais de location des hôtels et de prise en charge dans des restaurants dans le cadre des mises en quarantaine, de la prise en charge de 70% de la masse salariale sur trois mois, de l'appui aux universités pour l'organisation des cours en ligne et de diverses autres dépenses.

Invité à apporter les justifications nécessaires au montant de 385.684.156.454 non justifié, le Ministre en Charge des Finance a indiqué que « le montant des OP Trésor émis sur les ressources propres de l'État est beaucoup plus faible que le chiffre annoncé dans le rapport. Les OP Trésor émis jusqu'au 31 décembre 2021 par la DGTCP se chiffrent à 50.130.822.286 FCFA contrairement au chiffre de 382.428.390.576 FCFA indiqué dans le projet de rapport.

Par ailleurs, il faut préciser que deux opérations ont été exécutées par mandat de paiement pour un montant total de 211.700.000 FCFA, dont 107.100.000 FCFA représentant l'appui du Gouvernement au profit de 420 étudiants Béninois résidant en Chine. Les pièces justificatives des transferts au profit de l'ambassade du Bénin en Chine sont jointes.

En matière de régularisation, le principe retenu consiste en la prise en charge par une équipe mixte composée des cadres de la DGB, de la DNCF et de la DGTCP, afin de faciliter la manipulation d'importantes pièces justificatives et de limiter les risques de perte. Sur un total de 96 OP Trésor émis à fin décembre 2021, 41 ont été régularisés pour un montant de 10.844.979.630 FCFA. Sur les 55 OP Trésor restant, 37 sont encours de traitement par le comité technique dédié à l'opération de régularisation.

Toutefois, il convient de signaler que les observations relevées sur certaines pièces présentées ne sont toujours pas satisfaites par les bénéficiaires desdits OP ».

La Cour des comptes mentionne que les éléments de réponse apportés ne permettent pas de justifier le montant de 385.684 . 156.454 au lieu de 382.428.390.576 FCFA indiqué dans la réponse du Ministre. Même si ce montant n'est pas intégralement décaissé par OP Trésor, toutes les pièces justificatives y relatives n'ont pas été rendues disponible à la Cour des comptes.

3.2 Existence des cas de contestation par des présumés bénéficiaires des appuis relatifs aux différentes opérations de prise en charge au titre des mesures sociales et de soutien au secteur productif

Toutes les informations produites par la Direction Générale de l'Economie relativement aux opérations de prise en charge au titre des mesures sociales et de soutien au secteur productif n'ont pas pu être corroborées par la Cour des comptes.

En effet, une proportion importante des personnes physiques ou morales présumées avoir bénéficié desdites mesures qui ont été contactées au téléphone par l'équipe de contrôle de la Cour des comptes ont contesté avoir reçu les paiements indiqués dans la base d'informations produite par la DGE. Lesdites contestations ont porté généralement sur deux aspects majeurs : soit sur les personnes contactées qui ont déclaré « n'avoir rien reçu » soit celles qui indiquent des montants reçus inférieurs à ceux indiqués dans la base de données produite à la Cour.

Il s'agit là d'une situation confuse que seule la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique pourrait clarifier en apportant la preuve de l'effectivité des paiements aux bénéficiaires.

C'est pourquoi la Cour invite le Ministre chargé des Finances à lui apporter la preuve justifiant tous les paiements effectués au profit de toutes les personnes physiques ou morales ayant bénéficié de la prise en charge au titre des mesures sociales et de soutien au secteur productif dans le cadre de la riposte contre la pandémie.

En réponse, le Ministre de l'économie et des finances a indiqué que « la liste des bénéficiaires transmise à la Cour des comptes par la DGE est la même que celle transmise au Budget et au Trésor pour les paiements. Tous les transferts réalisés au profit des agents des secteurs sociaux et productifs ont été opérés soit par mobile money, soit par virement bancaire, à partir des comptes du Trésor public, pour en assurer la traçabilité ».

Le Ministre a, dans ses réponses, produit des relevés de comptes ainsi que des preuves des paiements au profit des entreprises et des agences de voyage.

3.3 Non clarification de la mise en œuvre des premières mesures à incidence financière prises en conseil des ministres au début de la crise dans les documents de reddition de compte

Les documents de reddition de compte ne retracent pas toutes les informations relatives aux premières mesures à incidence financière prises en Conseil des Ministres au début de la crise.

Le document intitulé « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques » est resté muet sur certaines actions pourtant rendues publiques à travers les comptes rendus du Conseil des ministres.

Il s'agit par exemple de la mesure relative à l'appui financier de l'Etat aux étudiants béninois en Chine décidé en Conseil des ministres du 04 mars 2020.

Extrait du Compte rendu du Conseil des ministres du 04 mars 2020

Notre pays compte actuellement 420 étudiants en Chine dont 34 dans la ville de Wuhan, lieu de déclenchement de l'épidémie du Covid-19. A la suite des premières mesures d'isolement décidées par les autorités chinoises pour circonscrire l'épidémie à cette ville, nos compatriotes qui y étudient ont reçu chacun, de la part du Gouvernement via notre Ambassade à Pékin, une assistance financière.

La situation ne s'étant pas encore normalisée et tenant compte de l'extension des mesures d'isolement à tous les campus universitaires du pays, le Conseil a décidé d'étendre cette assistance de l'Etat à toute la communauté estudiantine béninoise en Chine.

A cet effet, il sera octroyé une assistance financière à tous les étudiants béninois recensés sur le territoire chinois.

Les montants alloués leur permettront notamment de satisfaire leurs besoins urgents d'achat de kits de protection et de faire face au renchérissement du coût de vie en raison de l'épidémie.

Le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération est instruit à l'effet de sensibiliser les bénéficiaires au respect strict des consignes édictées par les autorités chinoises pour limiter la propagation du virus.

Aucune information n'est retracée expressément dans les documents de reddition de compte relativement à la mise en œuvre de cette décision. Il en est de même du montant de 6 milliards autorisé en Conseil des ministres pour couvrir les actions au début de la crise.

Pour la Cour des comptes, en vertu du principe de l'exhaustivité, toutes les opérations entrant dans le cadre de la riposte COVID-19 devraient faire l'objet de reddition de compte.

En réponse à cette observation, le MEF a précisé que :

« Le rapport transmis est un point de mise en œuvre des mesures sanitaires de riposte contre la COVID-19 qui fait également le point sur les ressources financières mobilisées dans le cadre de la riposte contre la COVID-19.

Effectivement au début de la crise sanitaire en mars 2020, le Conseil des Ministres a adopté des mesures urgentes de prévention et de riposte contre la pandémie de COVID-19 et a autorisé le Ministère de l'Économie et des Finances à mettre à la disposition du Ministère de la santé une avance de 6.000.000.000 F CFA à cet effet. La mise à disposition de fonds à contribuer à la mise en œuvre desdites mesures de prévention et riposte.

Par ailleurs sous le lead du Ministère en charge des affaires étrangères et celui en charge de l'enseignement supérieur, les étudiants béninois qui étaient en Chine au début de la crise sanitaire ont bénéficié d'un appui financier et d'un appui en matériel de protection individuelle de la part du gouvernement et d'un accompagnement psychologique, et ont contribué à la surveillance épidémiologique de cette affection au Bénin. »

3.4 Imputation aux fonds COVID des dépenses relatives aux activités courantes n'ayant aucune relation avec la gestion de la pandémie

Plusieurs dépenses et mesures ont été imputées aux actions et fonds COVID-19 alors qu'elles ne relèvent pas expressément d'opérations entrant dans le cadre de la riposte contre la pandémie.

Il s'agit d'activités courantes ou d'actions relevant du fonctionnement classique des systèmes financiers publics ou de la mise en œuvre d'actions de programmes gouvernementaux classiques.

C'est le cas par exemple du remboursement des crédits de TVA considéré comme une mesure liée aux actions de la riposte COVID-19 alors que cette mesure constitue un mécanisme classique. Mieux les entreprises citées comme ayant bénéficié de cette mesure dans le cadre des dépenses de soutien au secteur productif pour un montant total de 22.186.581.072 ne sont pas des domaines d'activités impactés directement par la crise COVID-19.

De même la mesure de facilitation de l'accès au crédit pour les exploitants agricoles à travers l'ouverture d'un guichet spécifique au FNDA doté de 100.000.000.000 au stade actuel de sa mise en œuvre ne contient aucun dispositif extraordinaire justifiant d'une mesure expressément hardie pour la riposte contre la pandémie.

Enfin plusieurs autres dépenses de gestion courante ont été imputées sur les fonds COVID-19. C'est le cas des dépenses de fonctionnement relatives à des missions de supervision d'activités régaliennes assurées par les responsables du ministère de la Santé.

Dans le mémoire en réplique aux observations de la Cour des comptes, le MEF 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 comme le montre le tableau 4 du rapport "Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socio-économiques face à la pandémie de la COVID 19 " de février 2022 soumis à la Cour des Comptes, quoique la disponibilité des ressources soit un préalable à la mise en œuvre de la mesure. 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 réhabilitation des sites de prise en charge ;
- Etc.

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

Pour la Cour des comptes, la faculté d'imputation aux ressources COVID évoquée par la réponse elle-même, justifie la pertinence de l'observation. Les opérations à imputer aux actions COVID devant être sans équivoque.

3.5- La gestion des dépenses COVID-19 globalement en marge du budget de l'Etat

Les dépenses COVID-19, en ce qui concerne la part financée sur les ressources intérieures, ont globalement été exécutées en marge du budget de l'Etat car elles ont été exécutées sur décaissement des OP Trésor.

Or les OP Trésor constituent une mesure exceptionnelle de décaissement de fonds publics imputés sur des comptes d'imputation provisoire à régulariser ultérieurement par mandat pour imputation au budget dès lors que les crédits y relatifs seront ouverts.

Dans le cadre des décaissements effectués pour les opérations de la riposte contre la pandémie, aucun mandat de régularisation n'a été communiqué à la Cour des comptes. Ce qui signifie qu'à la date du contrôle de la Cour, aucune des dépenses n'est imputée au budget de l'Etat.

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

La Cour des comptes mentionne que cette formule est contraire aux règles budgétaires car même en cas de financement extérieur, la régularisation au budget de l'Etat devrait être fait.

L'exhaustivité des opérations financières de l'Etat est une prescription essentielle en matière de transparence de la gestion financière publique. Il s'agit, outre la cohérence et l'exactitude, d'une des implications majeures du principe de sincérité budgétaire énoncé à l'article 8 de la loi organique n°2013-14 du 27 septembre 2013 relative aux lois de finances.

L'exhaustivité telle qu'elle ressort des dispositions du décret n°2015-035 du 29 janvier 2015 portant code de transparence dans la gestion des finances publiques en République du Bénin exige, pour une personne publique, que l'ensemble de ses opérations financières soient couvertes par son budget et ses comptes.

Par ailleurs, des difficultés peuvent se poser dans l'intégration à la comptabilité patrimoniale de l'Etat des acquisitions d'infrastructures et de matières effectuées par ces canaux en marge du budget de l'Etat.

Le Ministre des finances est invité 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.

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 Ministre des finances 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 PTFs 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. Mieux, 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 (MEF), 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 ».

La Cour réitère toutefois que tout décaissement de fonds sans imputation budgétaire reste et demeure une opération exécutée en marge du budget de l'Etat ; ce qui est le cas des opérations incriminées.

3-6 Insuffisance dans le 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 Epidémiologie 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 chargées 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 sanitaires, 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.

Les DESS n'ont ni les compétences techniques, ni les infrastructures nécessaires pour une gestion efficace des matières.

Les visites de terrains effectuées par l'équipe de la Cour des comptes démontrent des insuffisances dans la gestion des intrants COVID dans la quasi-totalité des DDS.

Dans son mémoire en réplique, le MEF 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 ».

La Cour des comptes souligne cependant qu'au passage des équipes de contrôle de la Juridiction dans les DDS en février 2022, des éléments d'évidence attestent que le dispositif en place souffrait d'une précarité préjudiciable à la bonne gestion des intrants.

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

Dans le cadre de la riposte contre la COVID-19, le Bénin a mobilisé au total sur la période 2020-2021, trois cent quarante milliards six cent treize millions sept cent soixante et un mille sept cent quatre-vingt-quatre (340.613.761.784 FCFA) FCFA à fin décembre 2021.

Ces ressources proviennent à la fois de financement intérieur qu'extérieur (en termes de prêts, de dons et de contributions sur budget national).

Le tableau n°3 ci-dessous présente par type de financement, les ressources mobilisées.

Tableau n°3 : Point des ressources mobilisées par type de financement

Financement	Montants approuvés/accordés	Montants déjà décaissés
PRETS		
Banque Mondiale	59 867 028 470	29 887 465 101
Fonds OPEP pour le Développement International (OFID)	9 000 000 000	3 640 112 371
Banque Islamique pour le Développement (BID)	12 000 000 000	11 919 120 000
Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)	25 500 000 000	25 500 000 000
Fonds Monétaire International	75 000 000 000	75 000 000 000
Banque Africaine de Développement (BAD)	4 086 000 000	4 086 000 000
ITFC	13 119 140 000	5 841 883 050
Banque Arabe pour le Développement Economique en Afrique (BADEA)	2 430 000 000	1 915 960 729
Union Européenne	86 280 863 920	30 541 357 920
TOTAL DES PRETS	287 283 032 390	188 331 899 171
DONS		
Banque Mondiale	39 307 176 000	25 983 068 599
Organisation Ouest Africaine de la Santé (OOAS)	90 000 000	89 998 350
Banque Allemande de Développement (KFW)	15 480 585 200	9 708 163 600
ITFC	18 000 000	0

Partenariat Mondial pour l'Education (PME)	4 110 000 000	2 808 857 513
Fonds Mondial	21 460 862 433	2 253 336 601
UNICEF	3 662 176 279	2 117 877 298
Pays-Bas	737 721 897	737 721 897
GAVI-RSS	585 944 138	585 944 138
JAPON	2 779 900 000	1 800 639 861
OMS	1 566 876 505	1 620 050 300
GAVI	5 000 000	4 995 000
PNUD	71 492 440	71 492 440
USAID	1 398 024 556	882 689 677
Agence Française de Développement	2 374 564 340	2 374 564 340
Coopération Canadienne	261 845 600	261 845 600
Coopération Technique Belge (CTB)	211 874 111	211 874 111
SIGHTSAVERS	71 526 715	71 526 715
Ambassade des USA	105 000 000	105 000 000
HELVETAS	825 000	825 000
Chine	1 619 904 000	1 619 904 000
Gouvernement Américain	6 121 444 800	6 121 444 800
Fonds Français	1 109 788 842	0
GAVI	17 318 960 000	17 318 960 000
Union Africaine	106 249 920	0
TOTAL DES DONNS	120 575 742 777	76 750 684 443
BUDGET NATIONAL		
<i>Contribution du budget national</i>	43 189 464 087	36 611 298 006
TOTAL BN	43 189 464 087	36 611 298 006
NEGOCIATIONS EN COURS		
Coopération allemande	99 810 417	0
Fonds Mondial (complément au FAST-TRACK)	4 425 697 274	0
TOTAL NEGOCIATIONS EN COURS	4 525 507 691	0
TOTAL I = TOTAL PRETS + TOTAL DONNS + TOTAL BUDGET NATIONAL	455 573 746 945	301 693 881 620
GENEROSITE PUBLIQUE		
DONS EN NATURE	3 405 062 669	0
DONS SUR LE COMPTE DGTCP	2 019 796 318	0
TOTAL II	5 424 858 987	0
TOTAL GENERAL = TOTAL I + TOTAL II	460 998 605 932	301 693 881 620

Source : Document intitulé « Suivi financement COVID-19-31-12-2021-VF 04.03.2022 transmis à la Cour dans le cadre de la contradiction. »

Les données de ce tableau indiquent que les prêts représentent 62,42% des ressources totales mobilisées, les dons 25,44%. Le budget national a compté pour 12,14% des ressources mobilisées.

4.1.1 Une stratégie de mobilisation des ressources extérieures soutenable mais pouvant être améliorée

La stratégie de mobilisation des ressources extérieures dans le cadre de la riposte COVID-19 a consisté en la combinaison de deux types d'instrument. 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.

Pour la Cour des comptes, l'effort de soutenabilité de la stratégie de mobilisation des ressources serait plus bonifié si un mécanisme de mobilisation des ressources et plus-values non utilisées sur les projets est exploré. Il s'agit notamment des intérêts créditeurs non prévus dans les rapports d'évaluation des projets et d'autres plus-values non escomptées dans les documents initiaux des projets et qui deviennent normalement des ressources sans objet devant être reversées en fin de projet au Trésor.

Au demeurant il serait indiqué que le Ministre chargé des Finances procède à une évaluation chiffrée du montant desdites plus-values sur tous les projets bouclés sur les trois dernières années de même que sur les projets en cours. Le niveau de ces ressources serait déterminant dans la mise en œuvre d'un instrument adéquat de leur utilisation.



4.1.2 Des ressources mobilisées et gérées en marge du mécanisme institutionnel du Fond National de réponse aux catastrophes

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 fond institué en pleine crise COVID 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 Fond National de réponse aux catastrophes constitue une ambiguïté qui n'est pas sans conséquence négative sur la traçabilité des opérations et la reddition des comptes.

Dans son mémoire en réplique, le MEF 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 PTFs, 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 PTFs 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'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 ».

Pour la Cour des comptes, nonobstant la pertinence de certains éléments de la réponse, le dispositif voulu par l'institutionnalisation du FONCAT n'a pas été opérationnel. En effet, durant l'instruction la Cour n'a pu rencontrer aucun des organes prévus par le FONCAT. De même les instruments budgétaires et comptables prévus ne sont pas disponibles.

4.2 Appréciation de la régularité des opérations de mobilisation des ressources

4.2.1 Des ressources intérieures mobilisées et utilisées en l'absence de la production d'un compte d'emploi spécifique.

Une partie des ressources intérieures mobilisées dans le cadre de la riposte contre la COVID 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, 2.670.297.138 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 à posteriori la traçabilité et l'exhaustivité des versements au Trésor public des fonds collectés.

Dans son mémoire en réplique, le MEF 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 versement 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 et non 2.670.297.138 FCFA ».

Tout en réitérant la nécessité de reddition de compte sur les ressources de l'appel à la générosité publique, la Cour prend acte de ce nouveau montant de 2.019.821.318 mais souligne que ce chiffre n'est pas retracé dans le rapport de mise en œuvre du 22 février 2022 qui lui a été produit pendant l'instruction.

4.2.2 La non mise en œuvre d'un mécanisme organisationnel adéquat de valorisation et de suivi des dons en nature

L'instruction a révélé que tous les dons en nature reçus des divers partenaires et parties prenantes lors de la riposte contre la pandémie n'ont pas été systématiquement valorisés et intégrés dans la comptabilité des ressources collectées.



De même, le dispositif de suivi du stockage et de la répartition desdits dons souffre d'insuffisance liée notamment à l'absence d'uniformisation dans la désignation des dons de même nature et à la variation de méthode de conditionnement utilisée.

Par ailleurs, la Cour note la non définition au préalable par les organes en charge de la riposte contre la pandémie des besoins en nature qui pourraient orienter les donateurs en nature. En l'absence de cette définition, les dons reçus sont de toutes natures allant des plus pertinents pour la riposte, au moins pertinents. Ce qui, non seulement ne capitalise pas les énergies nettes mobilisées pour lutter contre la pandémie mais également ne facilite pas la gestion spécifique des matières.

La nécessité d'un mécanisme adéquat de valorisation se justifie non seulement au plan de la détermination du montant exact des ressources mobilisées pour la riposte contre la pandémie mais aussi afin de faciliter la mise en œuvre par les services des impôts des mesures d'exonération et d'allègement fiscal à l'endroit des entreprises donatrices.

En effet, la déduction en intégralité des dons consentis à l'Etat dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la COVID-19 pour le calcul du résultat imposable de l'exercice clos au 31 décembre 2020 constitue une mesure dont la mise en œuvre efficace suppose une bonne évaluation des dons au risque de faire supporter par l'Etat des exonérations plus élevées que la valeur réelle. Aussi la non définition au préalable des besoins en nature pourrait-elle influencer négativement les rendements fiscaux de l'Etat.



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 mais peu rationnel

Le dispositif institutionnel mis en place pour gérer la riposte COVID 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, attribution, 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 psychosociale 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 chargée 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, certes le caractère virulent de la pandémie, ajouté au souci de l'efficacité de la riposte, justifie dans une large 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.

Au demeurant, l'architecture, les attributions et la composition des divers commissions et comités soulèvent des risques de chevauchement, de lourdeur administrative, de conflit d'attributions préjudiciable à l'efficacité institutionnelle dans un contexte d'urgence.

5.2 Existence d'insuffisances et de lacunes dans le processus de planification harmonisée des besoins et d'acquisition concertée des biens et services.

Des entrevues avec les membres des diverses commissions et les PTF couplées avec des observations de matérialités 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 des insuffisances et des lacunes.

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 certes 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 PTFs et l'Etat. En dépit des différents efforts effectués en matière de cadre de concertation, l'équipe d'audit a relevé de nombreux cas de déficits de communication dans les acquisitions et la planification des besoins.

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. Tout en reconnaissant comme point fort du dispositif institutionnel, les efforts remarquables dans la centralisation des dons avec gestion rationnelle des matériels et équipements pour une répartition conséquente selon les besoins, des points d'insuffisance ci-après ont été relevés :

- ✓ insuffisance de la fonctionnalité des commissions techniques
- ✓ difficultés dans le partage des données du gouvernement vers les PTF
- ✓ plan de distribution des intrants (don) non partagé avec le partenaire donateur
- ✓ des intrants acquis dans la procédure d'urgence sont restés au magasin

En effet, les observations effectuées durant la mission confirment ces analyses des partenaires dans la mesure où des équipements acquis au cours de la pandémie ne relèvent pas toujours d'une planification budgétaire issue de réelle évaluation de besoin. En conséquence 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°4 : Point des équipements acquis et non mis en service

Laboratoire/Département	Equipement non mis en service ou non utilisé	Raison de la non utilisation	Observations
Laboratoire CIPEC de la DDS Ouémé	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Congélateur (-80°) model DF 590 NUVE ; ✓ TGL 16 ; ✓ THERMOMIXER EPPENDORF avec smart bloc de 1,5ML type VS-100H 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacité d'alimentation faible du compteur SBEE. ✓ Stocké et à utiliser en cas de panne de ce qui est fonctionnel ; ✓ Néant 	
Laboratoire de POBE	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Centrifugeuse réfrigérée 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Matériel en surplus 	
CPE Abomey Calavi	<ul style="list-style-type: none"> ✓ P3 Mobile ; ✓ Laboratoire propre du Centre 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacité d'alimentation faible du Compteur SBEE 	

Source : Données collectées par la Cour des comptes

L'analyse de ce tableau révèle que plusieurs équipements sont acquis et affectés aux laboratoires sans que ceux-ci n'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 assez harmonisée et concertée afin d'éviter les situations de gaspillage.

Dans son mémoire en réplique, le MEF 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 utilisation 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 seul 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 cette justification, 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)

La catégorie de dépenses relatives aux mesures de soutien effectuées dans le cadre de la riposte contre la Covid-19 comprend les trois principales sous-catégories que sont :

- les dépenses sociales de montant 23.040.015.149 francs ;
- les dépenses de soutien au secteur productif pour un montant total de 3.072.825.402 francs ;
- les dépenses de financement et de relance économique qui se sont élevées à 6.468.258.066 francs.

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

6.1.1 Le mécanisme de pilotage de la mise en œuvre des mesures contient des insuffisances

La Cour observe que les mesures d'aides sociales qui ont prévu une enveloppe de 4,98 milliards de francs à l'endroit de 55.000 artisans n'en ont couvert que 23.721 pour un montant total de 2.303.345.000 francs CFA. Ce faible niveau de couverture dénote de défaut de diligences appropriées pour s'assurer qu'il y a eu la mise en place d'une stratégie de communication suffisante en vue de la mobilisation de tous les bénéficiaires potentiels.

A titre d'illustration, 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, les 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 Ministre chargé de l'économie 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 ».

La Cour relève que la réponse du Ministre est restée muette sur les autres insuffisances du mécanisme de pilotage.

6.1.2 Inexistence d'une stratégie formalisée claire et publiée d'aides sociales et de soutien au secteur productif

L'équipe d'audit au cours des entrevues et vérifications diverses a noté que les commissions mises en place aux côtés du MS ont rivalisé en termes d'instruments innovants en vue de l'exécution des mesures d'aides sociales et de soutien au secteur

productif. Néanmoins il est à noter que la mise en œuvre de ces mesures n'est pas assortie d'un document de stratégie et d'outils de pilotage qui déclinent les décisions prise en conseils des Ministres. Il ressort des travaux de l'équipe d'audit que les opérations relatives aux mesures de soutien et d'aide n'ont pas été faites sur la base de stratégies et/ou des conventions ou accords bien définis, mais consistent exclusivement en la mise en œuvre de décisions prises en conseil des ministres en lieu et place de document de stratégie opérationnelle qui devrait en principe consigner les :

- conditions et critères objectifs pour bénéficier des différentes mesures ;
- conditions pour éviter des cas de doublons ;
- outils de suivi de l'effectivité des aides aux destinataires prévus ;
- mécanismes d'implication des associations professionnelles ;
- procédures de ciblage des bénéficiaires potentiels ;
- stratégies et mécanismes de concertation avec les autres intervenants en situations d'urgences etc.

L'équipe d'audit n'a pas eu connaissance de l'existence de document de stratégie ou de manuel dédié aux opérations de soutien et d'aides sociales, ni de procédures nationales ou conventionnelles de gestion des dépenses sociales en situation d'urgence.

Afin de rationaliser l'utilisation des ressources en situation d'urgence, le Bénin gagnerait à se doter d'un document de stratégie et d'un cadre formalisé de gestion des dépenses de soutien et d'aide sociale.

Selon la réponse du Ministre de l'économie et des finances, « Plusieurs documents de planification ont été élaborés et ont servi de base aux différentes mesures prises par le Gouvernement en soutien aux mesures de riposte COVID. Au nombre de ceux-ci figurent :

- le Plan de riposte socioéconomique face à la COVID-19 ;
- le Plan de riposte sanitaire ;
- le Plan national intégré de riposte à la COVID-19 ;
- -le Protocole de mise en œuvre des mesures du plan de riposte socioéconomique face à la COVID-19 ;

- le manuel de Procédures du Programme d'appui aux micros et petites entreprises dans le cadre du Plan de riposte socio-économique à la COVID-19 ».

La Cour des comptes, tout en reconnaissant l'importance des différents documents élaborés dans le cadre de la gestion de la riposte à la COVID-19, réaffirme la nécessité de se doter de stratégie formalisée claire et publiée d'aides sociales et de soutien au secteur productif.

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

Comme souligné au niveau des observations d'ordre général, l'examen des opérations des mesures de soutien au secteur productif révèle des irrégularités.

6.2.1 Non justification des paiements effectués aux bénéficiaires par téléphonie mobile

La Cour relève que les paiements des bénéficiaires ont été exclusivement effectués par virement de monnaie mobile. Il ressort du document « Document intitulé « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomique face à la pandémie de COVID-19 », qu'un montant total de 2.303.345.000 FCFA a été payé aux artisans. Ce montant diffère de celui communiqué par la DGE qui s'élève à 2.312.395.000 FCFA dont 438.685.000 francs par Moov et 1.873.710.000 francs par MTN. L'ensemble de ces opérations n'a été appuyé d'aucune pièce justificative. Toutes les démarches effectuées par l'équipe de vérification afin de s'assurer de l'effectivité et de la justification desdits paiements ont été vaines. Certains artisans figurant dans la base et contactés par la mission ont déclaré ne rien avoir reçu.

Dans sa réponse, le Ministre de l'économie et des finances 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. Il s'agit du bon montant à considérer en lieu et place du

montant de 2.303.354.000 FCFA. Les pièces justificatives des paiements effectués par la DGTCP sont jointes ».

La Cour prend acte des clarifications et justifications apportées.

6.2.2 Non-conformité des chiffres relatifs aux mesures d'aides sociales et de soutien au secteur productif

L'examen des opérations des mesures de soutien au secteur productif révèle des irrégularités ci-après :

- non-concordance entre les chiffres de reddition de compte relatifs au remboursement des charges salariales : selon le point présenté par le Ministère chargé des finances, 163 entreprises ont été payés à hauteur de 806.606.172 francs alors que la situation des paiements produite par la DGE concerne 161 hôtels et 35 agences de voyage pour des paiements s'élevant respectivement à 804.377.172 francs et 29.142.272 francs, soit au total 196 entreprises pour un paiement de 833.519.444 francs ;
- non-conformité des chiffres des documents produits sur le remboursement des loyers. Selon le Ministère de l'économie et des finances, 36 entreprises ont été payées pour un montant total de 48 284 172 francs alors que la situation produite par la DGE fait état de 37 entreprises pour un montant de 64 312 272 francs ;
- non-conformité des montants des exonérations de la TVM : les montants des exonérations relatives à cette mesure diffèrent selon les documents ; le document détaillé produit par la direction générale de l'économie indique, en plus des entreprises de transport de personnes pour 552.000.000 de francs, des entreprises de transport de marchandises à hauteur de 962.598.832 francs ;
- confusion dans les critères d'attribution et d'éligibilité des entreprises aux mesures d'aide : cas du CEBELAE, entité publique chargée de la formation et de la recherche en didactique des langues qui a bénéficié de la prise en charge des loyers, au même titre que les hôtels et restaurants.

En réponse, le Ministre de l'économie et des finances affirme ce qui suit :

- Par rapport au premier et au second tirets : « La situation des paiements relatifs aux mesures de soutien au secteur productif au 31 décembre 2021 se présente comme suit :
 - a) remboursement des charges salariales, 163 entreprises y compris les agences de voyages pour un montant de 806.603.172 FCFA ; les pièces justificatives sont disponibles.
 - b) remboursement des loyers, 36 entreprises pour un montant de 48.442.272 CFA; les pièces justificatives sont disponibles. Ces montants ont été précisés dans le rapport "Point de mise en œuvre des mesures COVID de février 2022".

Nous prions la Cour de considérer ces montants.

- Par rapport au troisième tiret : « A l'instar des pays du monde, le Bénin a subi les conséquences de la pandémie liée au COVID et a pris un certain nombre de mesures pour atténuer ces effets. Ainsi la loi des finances rectificative portant gestion 2020 a exonéré du paiement de la Taxe sur les Véhicules à Moteur (TVM) au titre de l'année 2020, les véhicules destinés au transport public de voyageurs et de marchandises.

Cependant, la taxe étant due à partir du 1^{er} janvier 2020 avec pour échéance de paiement le 31 mars de chaque année, certains contribuables concernés se sont déjà acquittés du paiement de la taxe avant la mise en vigueur de cette mesure d'exonération. Par principe, la loi s'appliquant à tous, il a été retenu que ces montants déjà perçus soient reconvertis en crédits d'impôt au titre de l'année 2021.

Les montants non perçus en 2020 au titre la taxe ont alors été considérés comme le montant de l'exonérations au titre de la même année.

Il est à souligner que la TVM est un impôt qui n'est pas payé sur la base d'un avis d'imposition.



En conséquence, il ne peut y avoir, comme par exemple en matière d'impôt foncier, des titres de perception qui feront l'objet de dégrèvement...

- Par rapport au dernier tiret, le Ministre de l'économie et des finances répond : « Le CEBELAE accueille des étudiants étrangers dans le cadre des formations en langue qu'elle offre. A cet effet, elle loue des appartements auprès de personnes tierces qu'elle met à la disposition de ses étudiants étrangers pour faciliter leur installation. En raison de la COVID et des problèmes de déplacement de personnes qu'elle a engendrée, le CEBELAE s'est retrouvé avec des appartements loués sans occupants alors que les contrats de bail avaient été signés avec les propriétaires. Elle a donc saisi le Gouvernement par courrier N°1071-2020/UAC/CEBELAE/D/SA du 17 novembre 2020 pour solliciter une aide. Le Gouvernement a donné une réponse favorable à cette requête pour la prise en charge des loyers sur une période de trois mois, à l'instar de tous les autres bénéficiaires de la mesure. A toutes fins utiles, copies de la demande du CEBELAE et de la réponse du Ministre de l'Économie et des Finances sont jointes ».

La Cour des comptes prend acte des clarifications apportées aux chiffres contradictoires contenus dans les documents produits par les services du ministère de l'économie et des finances. Il en de même pour l'observation relative à la prise en charge des loyers du CEBELAE.

6.2.3 Non justification de certaines dépenses liées aux mesures d'aide sociale et de soutien au secteur productif

Malgré plusieurs relances, la Direction générale de l'économie n'a pas produit les pièces justificatives des opérations de paiements relatives :

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

Il n'a pas été possible à l'équipe d'audit de se prononcer sur l'éligibilité des entreprises bénéficiaires de ces mesures, sur les montants accordés ou sur l'effectivité des paiements effectués.

Invité à produire les pièces justificatives de toutes les mesures de soutien mises en œuvre par ses services compétents, le Ministre des finances 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 à bénéficier les clients de la SBEE de montant 11.283.803.364 FCFA ;
- remboursement des factures d'eau sur 3 mois : 36 entreprises pour un montant total de 13.871.906 CFA (confer point des paiements effectués par le Trésor) ;

Les paiements ont été directement effectués sur le compte des dites 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 ».

Malgré toutes ces explications, la Cour relève qu'aucune pièce n'est produite en justification des paiements incriminés.

6.2.4 Une exécution globalement exceptionnelle 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.

Ainsi, la règle observée est le gré à gré sur la chaîne de passation des marchés et le paiement direct des dépenses sur régie.

Le tableau ci-dessous présente par ligne de dépenses le niveau exécuté en procédures exceptionnelles.

Tableau n°5 : Récapitulatif des dépenses en procédure exceptionnelle

	Montant total exécuté	Montant exécuté par procédure exceptionnelle	% des dépenses exécutées en procédure exceptionnelle
DEPENSES SANITAIRES AU 31 DECEMBRE 2021			
TOTAL DEPENSES SANITAIRES	303.032.308.367	303.032.308.367	100%
DEPENSES SOCIALES AU 31 DECEMBRE 2021			
TOTAL DEPENSES SOCIALES	23.040.015.149	23.040.015.149	100%
DEPENSES DE SOUTIEN AU SECTEUR PRODUCTIF AU 31 DECEMBRE 2021			
TOTAL DEPENSES DE SOUTIEN AU SECTEUR PRODUCTIF	8.073.180.202	ND	ND
DEPENSES DE FINANCEMENT ET RELANCE ECONOMIQUE AU 31 DECEMBRE 2021			
TOTAL DEPENSES DE FINANCEMENT ET RELANCE ECONOMIQUE	6.468.258.066	ND	ND
TOTAL GENERAL	317.573.746.635		

Source : Document intitulé « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomique face à la pandémie de COVID-19 »

Comme l'indique le tableau ci-haut, toutes les dépenses sanitaires et de mesure sociale sont exécutées à 100% par procédure exceptionnelle au cours de la période de la riposte 2020 - 2021.

Certes, la pandémie en elle-même étant exceptionnelle, le recours aux procédures exceptionnelles se justifie a priori pour les premières actions effectuées dans le cadre de la gestion de cette crise sanitaire.

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 dépense exécutée en 2020, elle ne saurait l'être pour l'ensemble des opérations de dépense 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 Ministre de l'économie et des finances 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)

Dans le cadre de la mise en œuvre du plan de riposte nationale contre la pandémie du covid-19, une multitude d'acquisitions ont été effectuées.

Lesdites acquisitions portent d'abord sur des travaux relatifs à l'érection d'infrastructures nouvelles de prise en charge ou à la réfection d'unités préexistantes. Elles concernent

ensuite du matériel, des équipements et des intrants nécessaires à la prévention, à la détection et à la prise en charge des patients. Enfin, l'Etat a eu recours à des prestations de services de divers ordres destinés à opérationnaliser son plan de riposte.

Le coût global de ces acquisitions est estimé à 355.058.191.827 comme résumé dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 6 : Dépenses relatives aux acquisitions dans le cadre de la riposte sanitaire (travaux, biens, services)

Grandes masses	2020	2021	Total
Masques, consommables et équipements de laboratoire	43 017 723 976	24 717 650 438	67 735 374 414
Médicaments	2 707 870 512	3 908 477 665	6 616 348 177
Matériels et Equipements (y compris ceux de protection individuel)	9 466 241 118	17 905 875 467	27 372 116 585
Travaux (y compris constructions de centres de santé)	17 431 658 042	-	17 431 658 042
Secteur du numérique	1 096 818 269	-	1 096 818 269
Communication	1 254 931 960	-	1 254 931 960
Location d'hôtels et restauration	5 200 722 456	-	5 200 722 456
Dépenses directes (réfections, transferts aux agences du MS et autres)	89 618 091 962	-	89 618 091 962
Fournitures de bureau	-	111 552 900	111 552 900
Vaccination	-	138 620 577 062	138 620 577 062
Total	169 794 058 295	185 264 133 532	355 058 191 827

Source : Document intitulé « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques face à la pandémie de la covid 19 »

Elles intègrent les acquisitions directes effectuées par la SoBAPS (ex-CAME) au profit de l'Etat, les commandes diverses opérées sur deux projets financés par la Banque mondiale ainsi que les rétributions des hôtels réquisitionnés dans le cadre de la mise en quarantaine obligatoire de personnes suspectes également imputées sur les mêmes projets.

7.1 Examen de la conformité des opérations des dépenses d'acquisition (biens, services, travaux) avec les procédures en vigueur

7.1.1 Non contractualisation des relations entre l'Etat et la SoBAPS SA (ex CAME) en matière d'acquisition directe des intrants COVID

La Centrale d'achat des médicaments essentiels (CAME) remplacée par la Société béninoise d'approvisionnement en produits de santé (SoBAPS) a été sollicitée dès les premières heures de la crise pour l'approvisionnement en intrants. En effet, par sa lettre n°1171/MS/DC/SGM/SA du 03 mars 2020, le Ministre de la santé invitait l'Administrateur provisoire de la CAME à « *prendre toutes dispositions en vue d'assurer la disponibilité des intrants nécessaires à la prévention et la prise en charge des cas éventuels qui surviendraient sur le territoire national* ».

Dans ce cadre, la CAME-SoBAPS SA a eu à effectuer des acquisitions directes pour le compte de la riposte pour un montant estimé à 29.742,59 millions en 2020 et 1.739,01 millions en 2021, soit au total 31.481,60 millions.

La Cour des comptes note que les différents achats ainsi opérés par le truchement de l'ex CAME ne l'ont pas été dans un environnement juridique clair et explicite. Ces acquisitions n'ont fait l'objet ni d'un acte contractuel entre l'Etat et la structure, ni de toute autre forme d'engagement précisant notamment les conditions de reddition de compte par la SoBAPS.

En effet, quand bien même l'ex CAME était placée sous le contrôle de l'Etat et que la SoBAPS SA est une entreprise étatique, il s'agit d'entités dotées de personnalités morales distinctes de celle de l'Etat.

Conformément à l'article 10 du Code de transparence, « les relations entre l'administration publique et les entreprises sont régies par des dispositions claires et accessibles au public ». L'équipe d'audit relève que la clarté ou la transparence requise par référence à cette disposition réglementaire ne transparaît pas totalement dans le mécanisme d'achat direct d'intrants par l'ex CAME pour le compte de l'Etat.

De l'avis de la Juridiction financière, le recours à ces entités pour des acquisitions sans acte juridique formel n'est pas de nature à favoriser une lisibilité des interactions entre

l'Etat et elles, tel que cela est prescrit par le Code de transparence dans la gestion des finances publiques.

Cette confusion est d'autant plus accentuée au regard du fait que la même structure est intervenue en tant que fournisseur attributaire de marchés publics par entente directe à l'occasion d'autres acquisitions, notamment celles effectuées sur les ressources des projets financés par la Banque mondiale. Une telle situation comporte d'énormes risques de fraude. La Cour note que les relations dans ce cas (avec le PTF) ont été encadrées par des actes juridiques d'attribution de marché. Ce qui aurait pu être fait aussi dans le cadre des relations avec l'Etat.

Dans la réponse transmise à la Juridiction par le Ministre chargé des finances il est indiqué : « Au sujet de la non-contractualisation des relations entre l'État et l'ex CAME, il faut signaler qu'avant la survenue de la pandémie, le Gouvernement a signé le 9 septembre 2010 avec la CAME, une convention-cadre.

Les dispositions de l'article 1 de ladite Convention et l'article 5 des statuts de la CAME stipulent que la CAME a pour missions l'acquisition, l'entreposage, la gestion et la distribution pour le compte des programmes nationaux de santé, de médicaments et matériel médical fournis par l'État béninois ou des partenaires extérieurs.

Pour mitiger les risques de fraude, un mécanisme participatif de contrôle a été mis en place. Ce dispositif comprend des rapports hebdomadaires qui rendent compte à l'Autorité et à la Commission Logistique des niveaux de stocks et des inventaires trimestriels de stocks.

Toutefois, les recommandations de la Cour sont bien notées et seront prises en compte pour l'amélioration des processus. C'est dans ce sens précisément qu'un accord-cadre est signé le 10 décembre 2021 entre le Ministère de la Santé et la SoBAPS (ex CAME) ».

Pour la Cour des comptes, la signature de l'accord-cadre régissant l'environnement global des prestations de la SoBAPS SA au profit de l'Etat ne saurait suffire.

En conséquence, elle recommande que chaque sollicitation de l'entreprise, en fonction de sa nature telle que prévue par la convention-cadre (cession/distribution ou prestation de service), fasse l'objet d'un acte approprié précis qui permette d'en suivre l'exécution.

7.1.2 Une opérationnalisation de la décision de réquisition des établissements hôteliers incohérente et contradictoire

A l'occasion de sa séance extraordinaire du 17 mars 2020, le Conseil des ministres, au titre des nouvelles mesures destinées à éviter la propagation de la pandémie du covid-19 sur le territoire national, a décidé notamment de « la mise en quarantaine systématique et obligatoire de toute personne venant au Bénin par voie aérienne ». En vue de la mise en œuvre de cette mesure, le Gouvernement a opté pour la réquisition de chambres dans des établissements hôteliers pré-identifiés placés sous la surveillance des Forces de défense et de sécurité. Le principe retenu par l'exécutif dans ce cadre est que « les frais de quarantaine des nationaux seront assurés par l'Etat tandis que les non nationaux supporteront par eux-mêmes lesdits frais ».

La Cour des comptes relève que, contrairement à d'autres matières telles que l'expropriation foncière et la réquisition d'agents publics qui font l'objet de loi spécifiques, la réglementation nationale relative à la réquisition de biens et services reste à préciser.

Cependant, la réquisition reste un acte unilatéral de la puissance publique qui consiste pour l'Administration à s'assurer le service de personnes physiques ou morales, la propriété ou l'usage temporaire de biens mobiliers ou immobiliers.

La traduction opérationnelle de la décision de réquisition des établissements hôteliers prise en Conseil des ministres va se faire de façon plutôt disparate. Cette disparité de traitement porte aussi bien sur les modalités pratiques de l'opération que l'imputation des charges y afférentes et les justifications de ces dernières.

En ce qui concerne l'imputation des charges relatives à l'opération, elles sont payées d'une part sur le Projet REDISSE pour environ 1.103,03millions de francs toutes taxes comprises

et, d'autre part sur la composante CERC (Composante contingente de réponse d'urgence) du PNDPE pour près de 487,35 millions de francs hors taxes.

Pour ce qui est des modalités pratiques, les opérations imputées sur les ressources du PNDPE, sont appuyées de divers actes de réquisition établis par les préfets des départements abritant les hôtels concernés. Tel est le cas :

- des réquisitions de moyens n°8/031/DEP-LIT/SG/SP-C, n°8/036/ DEP-LIT/SG/SP-C et n°8/103/DEP-LIT/SG/SP-C du Préfet intérimaire du Littoral portant respectivement sur l'hôtel Azalaï de la plage, l'hôtel du Lac et l'hôtel Sun Beach ;
- de la réquisition de complexe hôtelier n°10-042/PDO-SP-C du Préfet de l'Ouémé portant sur l'hôtel Porto la Belle ;
- de la note de réquisition n°9//0612/PDM/SG/SAG du Préfet du Mono relative aux hôtels Millenium Popo Beach et Bel Azur ;
- de la réquisition d'hôtel n°/092/PDC/SGD/SA du Préfet des Collines par intérim relative au complexe hôtelier F & F ;
- de la réquisition de moyens n°4/149/PDB/SG/SP du Préfet du Borgou portant sur l'hôtel Green Free Land.

Ces actes unilatéraux des autorités préfectorales respectives sont en cohérence avec l'esprit de la réquisition.

Quant aux opérations de prises en charge par le Projet REDISSE, elles ont fait l'objet de la convention n°111/MEF/MS/PR/CNLS-TP/REDISSE/SP du 27 mars 2020 avec l'hôtel international Nobila Airport SA portant sur l'accueil, hébergement et restauration pour la mise en quarantaine des passagers suspectés d'être porteurs du coronavirus.

Cette convention, établie en l'absence de tout acte formel portant réquisition des sites de Nobila Airport SA, apparaît contraire au principe de la réquisition, acte unilatéral de l'Autorité publique.

En réponse, le ministre indique que « La mise en quarantaine des cas contacts et cas suspects est une mesure de riposte qui rentre dans les interventions de la riposte en

cohérence avec les orientations du gouvernement face au contexte d'urgence de cette pandémie. Cette décision du gouvernement s'est accélérée en ce moment, au regard du nombre de cas contacts ou suspect en augmentation constante du fait du cas index du TOGO ayant transité par le Bénin. Il était donc impérieux d'agir.

En effet, la situation de la pandémie a amené les autorités ministérielles à recommander au gestionnaire de projet de solliciter l'avis de non-objection de la Banque mondiale pour le recours aux hôtels pour la mise en quarantaine des voyageurs.

Le dimanche 8 mars 2020, le projet a transmis à la Banque Mondiale, un avis de non-objection qui a été approuvé le même jour compte tenu de l'urgence de la situation.

En résumé, il s'agissait des 02 premiers hôtels qui recevaient les cas suspects avant la décision du conseil des Ministres sur la réquisition des Hôtels. Cette opération n'est pas dans le cadre de la réquisition d'établissement mais plutôt rentre dans le champ d'un marché d'hébergement et de restauration comme vous l'avez si bien dit.

Il est à noter surtout que cet appui du projet a permis de prévenir la propagation rapide du virus, de contenir l'épidémie en temps réel par conséquent de protéger la population. Cette mesure du gouvernement doit être perçue comme une mesure de santé publique et surtout de prévention et de contrôle des infections. Notre pays a été pris comme un modèle dans la sous-région avec l'expérimentation de cette mesure ».

Cette réponse du ministre en charge des finances tend à soustraire le recours aux sites de Nobila Airport SA de la mise en application de la décision du Conseil des ministres autorisant la réquisition des hôtels pour la mise en quarantaine. Cependant, la requête en date du 7 mars 2020 adressée par le ministre en charge de la santé à la coordonnatrice du Projet REDISSE dans ce cadre avait bel et bien pour objet « *réquisition d'hôtel pour la mise en quarantaine des cas alerte et des cas contacts en rapport avec l'épidémie au COVID 19* ».

Enfin, concernant la liquidation et la justification des rétributions accordées, les prestations fournies par Nobila Airport SA ont fait l'objet de différentes factures appuyées

d'attestations de service fait et de points périodiques relatifs à l'hébergement et à la restauration des personnes mises en quarantaine. Les points périodiques ainsi établis sont signés par des représentants de diverses structures. Les factures présentées ont fait l'objet de règlement pour le montant des prestations fournies.

La Cour note que ce traitement des opérations relève plus d'un marché d'hébergement et de restauration par entente directe que d'une réquisition d'un établissement hôtelier par l'Administration. Cette entente directe n'a été autorisée ni par le Conseil des ministres, ni par la Direction nationale de contrôle des marchés publics (DNCMP).

Selon l'explication fournie en réplique : « En ce qui concerne la non-saisine de la DNCMP, il faut noter que le code des marchés publics qui était en vigueur à l'époque était la loi 2017-04 du 19 octobre 2017. A notre lecture de l'article 3, les dispositions de cette loi ne sont pas applicables à certaines prestations de services (voir article 3 de cette loi). L'hébergement et la restauration des participants dans les établissements hôteliers fait partie des restrictions.

A cela s'ajoute la lettre du Ministre des Finances et de l'Économie relative à la suppression de la double revue des dossiers de marchés financés par la Banque Mondiale.

Ces besoins font partie des exemptions aux codes des marchés publics suscités ».

La Cour des comptes mentionne que les dispositions de l'article 3 de la loi n°2017-04 du 19 octobre 2017 portant Code des marchés publics en République du Bénin n'ont prévu d'exemption en matière d'hébergement et de restauration qu'à « l'occasion de l'organisation de sommets officiels, de séminaires ou ateliers ». Ce qui ne correspond pas au cas d'espèce.

En sus, il est évoqué la suppression de la double revue des dossiers de marchés financés par la Banque Mondiale par lettre n°3477-c/MEF/DC/DNCMP/SP du 18 décembre 2019. Sur ce point, la Cour des comptes fait remarquer que si conformément à ladite lettre « le contrôle a priori des marchés publics soumis à la revue a priori de la Banque mondiale »

fait l'objet de délégation de la part de la DNCMP, l'autorisation de recours à la procédure d'entente directe reste et demeure, conformément à l'article 55 du Code des marchés publics de 2017 alors en vigueur, de la compétence exclusive soit du Conseil des ministres, soit de la DNCMP.

Dans le cas des opérations objets de réquisition par les préfets des départements, des factures ont été également présentées. Cependant, ces factures retracent chacune le montant de l'hébergement dû dans l'hypothèse d'une occupation à 100% de l'hôtel avant de présenter le montant de remboursement accordé par l'Etat conformément à la synthèse présentée dans le tableau ci-après.

Tableau n° 7 : Prise en charge de l'hébergement dans les hôtels réquisitionnés

Etablissement hôtelier	Montant hébergement dû dans l'hypothèse d'occupation à 100%	Remboursement retenu par l'Etat	Taux de remboursement
Hôtel du Lac	96 101 404	69 256 983	72%
Azalaï hôtel	209 774 320	104 887 160	50%
Green Free Land	25 875 000	12 937 500	50%
Complexe hôtelier F & F	48 750 000	24 375 000	50%
Millénium Popo Beach	218 725 000	109 362 500	50%
Sun Beach Hôtel	480 341 745	121 221 036	25%
Porto la Belle	44 880 000	36 465 000	81%

Source : Pièces justificatives de paiement/PNDPE

Chaque facture est appuyée d'une attestation de service fait signée du Directeur de cabinet du Ministre de l'économie et des finances.

La Cour des comptes observe qu'aucun élément ne permet d'apprécier les modalités de détermination des différents montants de remboursement arrêtés par l'Administration. De même, aucune pièce des différents dossiers ne permet réellement de vérifier la justesse des montants facturés au titre de la restauration des personnes hébergées.

Selon la réponse fournie : « Dans le cadre du suivi des prestations assurées par les hôtels réquisitionnés par le Gouvernement, des équipes pluridisciplinaires ont été constituées et

déployées sur tous les sites. De plus, une application web développée pour la circonstance a été mise en production et a permis d'enregistrer les flux des voyageurs réquisitionnés ainsi que les repas servis à ces derniers. Cette organisation a aidé à l'évaluation des montants payés ».

Cependant, aucune pièce justifiant la liquidation des montants payés n'a été produite à la Juridiction.

7.1.3 La persistance dans le temps des procédés dérogatoires aux règles de la commande publiques

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 et 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 au 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 francs en 2020 et douze marchés (12) marchés par entente directe pour un montant total de 4.106.922.686 francs en 2021.

Les différentes procédures y afférentes ont effectivement reçu soit l'autorisation du Conseil des ministres, soit celle 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 Ministre chargé des finances : « le recours à l'entente directe sur la période 2020-2021 pour assurer bon nombre d'acquisition 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 ».

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

7.2.1 Des cas de retards en dépit de l'urgence déclarée

Dans le cadre de l'organisation de la riposte au 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) francs ;
- 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) francs

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, 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 ministre : « 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 Machine Universelle 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 qui apprécie. Lorsque le motif n'est pas recevable, le titulaire du marché subit des retenues en guise de pénalités de retard lors du paiement ».

La Juridiction fait remarquer que la réponse du ministre n'apporte pas de précision sur d'éventuelles diligences mises en œuvre face à ces cas de retards qui restent inconciliables avec une entente directe justifiée par un contexte d'urgence.

7.2.2 L'absence de prise en compte de la notion d'économie sur 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 cinquante-quatre mille

(865.854.000) francs, 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 million cinq cent cinquante mille (301.550.000) francs 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 francs pour BIOLYNX et TIC, soit près de 3 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'espèces se définit comme le fait d'obtenir un marché avantageux en termes de prix, c'est-à-dire d'effectuer les acquisitions au 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 ministre : « la différence de coût constatée (564.304.000 F CFA HT) entre le marché d'acquisition de cent mille (100.000) test TDR, conclu respectivement avec BIOSYNEX S.A (865.854.000 F CFA HT) et BIOLYNX et TIC (301.550.000 F CFA 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 disparition

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, etc.

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 ».

La Cour des comptes fait remarquer que, si les deux commandes susmentionnées ont été passées à des dates différentes, les quantités commandées sont identiques. De plus, la première commande, intervenue un mois avant la seconde et dont le coût apparaît nettement supérieur, a été réceptionnée totalement le 23 juillet 2020 en dehors du délai contractuel et deux mois après la réception des matériels objets de l'autre commande. L'ensemble de ces éléments renforce les questionnements de la Cour des comptes à propos de la prise en considération de la notion d'économie.



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

Les dépenses de fonctionnement dans le cadre de la riposte contre la COVID-19 sont essentiellement composées des dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine et des dépenses d'entretien des membres du personnel et des volontaires mobilisés.

Le tableau ci-dessous présente la situation au 31 décembre 2021 des dépenses de fonctionnement dans le cadre de la gestion de la lutte contre la COVID-19.

Tableau n°8 : Situation des dépenses de fonctionnement

NATURE DE LA DEPENSE	MONTANT AU 31 12 21	Part en % dans les dépenses totale
Dépenses relatives à la mise en quarantaine	6 622 122 419	18,22
Dépenses d'entretien du personnel et des volontaires	2 917 279 397	8,03
Autres dépenses de fonctionnement	26 804 669 581	73,75
Total des dépenses de fonctionnement	36 344 071 397	

Source : Document intitulé : « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques »

Les autres dépenses de fonctionnement représentent 73,75% des dépenses totales de fonctionnement. Celles relatives aux opérations de mise en quarantaine sont de 18,22% et les dépenses d'entretien du personnel et des volontaires sont de 8,03% des dépenses totales de fonctionnement. La part des dépenses de fonctionnement dans les dépenses totales représente 11,44%.

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

8.1.1 Faible niveau de 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 notamment 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 etc .

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 9 : Récapitulatif des divers financements dans les DDS

Direction départementale de la santé	Financement PTF	Actions	Montant en FCFA
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 multiniveau était requise pour s'assurer que les interventions déployées ne comportent des lacunes d'incohérences qui peuvent générer des gâchis. L'équipe d'audit ne dispose pas de preuves suffisantes en matière d'une prise de disposition organisationnelle et administrative adéquate en vue de limiter le cloisonnement dans les interventions. 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 est très élevé.

8.1.2 Des arrêts de travail des agents intervenant dans le dispositif de riposte non actés

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 MS, 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 l'arrêt de leur contrat de travail.

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 qui maintient le flou entre le MS et les agents dénote d'un manque de transparence pouvant ouvrir des poches de contentieux sources probables de perte de ressources publiques.

Tableau n° 10 : Acteurs n'ayant pas reçus leur motivation des mois de mars et avril 2021 - DDS Alibori (*A titre d'illustration*)

Matricule/IFU	Statut	Nom et Prénom MS-SUNKWE	Fonction/ Qualificatio n	Activité dans la riposte	Nombr e de mois	N° de compte bancaire	Rôle joué dans la riposte
202011544861	FC	AMIDOU TOURE Faissalath	Technicien de laboratoire	Laboratoire PCR	1	BOA BJ0610102600582 757000057	Manipulation des échantillons PCR
2201641925608	FC	AGNAN Anne- Marie J.	Technicien de laboratoire	Laboratoire PCR	1	CLCAM BJ0580239654001 0196	Manipulation des échantillons PCR
103547	ACE	ROUGA YAYE Issifou	CVA	Personnel de soutien	2	BOA BJ0610700100870 0020005	Conduite des équipes
1201641589203	FC	DRAMANEALLA SSANE Abdou- Raoufou	CVA	Personnel de soutien	2	BOA BJ0610200200269 6420018	Conduite des équipes

Source : SRFM DDS-Alibori

Sur cette préoccupation de la Cour, le Ministre chargé des finances 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 (l'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 Ministre 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 Ministre chargé des finances 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 Ministre 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 Ministre à accélérer le traitement de ces cas pour éviter des contentieux inutiles.

8.2 Niveau d'efficience 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 tableau ci-dessous présente par nature le contenu des dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine.

Tableau n°11 : *Point des dépenses relatives à la mise en quarantaine*

Prise en charge des réquisitions des hôtels et guets housses	Montant payé	Pourcentages (%)
Location Hôtel et restauration	5.200.722.456	78,54
Soutien aux Hôtels réquisitionnés	1.421.399.963	21,46
Total dépenses relatives aux opérations de mise en quarantaine	6.622.122.419	100

Source : Document intitulé « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques »

Le niveau d'efficience 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 MEF 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-isolement ».

Pour la Cour des comptes, cette réponse du ministre n'apporte pas d'éléments nouveaux sur les critères de choix ayant permis de retenir les hôtels réquisitionnés.

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.

Le tableau ci-dessous présente par nature le contenu des dépenses relatives à l'entretien des membres du personnel et des volontaires.

Tableau n°12 : Point de la prise en charge des équipes

Prise en charge du personnel et des volontaires	MONTANT PAYE	Pourcentage (%)	OBSERVATIONS
Prise en charge des acteurs	2.917.279.397	100	
Total dépenses	2.917.279.397		

Source : Document intitulé : « Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques »

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 alors que le montant de la prise en charge retracé dans le document de reddition des comptes intitulé « *Point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socioéconomiques* » est de 2.917.279.397 dégageant un surplus de justification de 1.178.530.

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

Dans le mémoire en réplique, il est indiqué ceci :

« Nous remercions la Cour des comptes pour ce constat très pertinent. 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 ».

8 2 3 Procédures de Paiement de dépenses relatives à diverses autres opérations entachées d'irrégularités au niveau des pièces justificatives

Les dispositions du règlement général sur la comptabilité publique exigent que tout paiement d'une dépense publique soit subordonné à un contrôle préalable de plusieurs éléments dont la validité de la créance, lequel contrôle porte entre autres sur la production des justifications valides en l'occurrence la preuve du service fait, l'acquis libératoire etc.

L'examen par la Cour des pièces justificatives des dépenses de transport d'intrants, de location de véhicules au niveau des structures décentralisées, a révélé plusieurs irrégularités notamment :



la gestion de l'épidémie de COVID-19 ; vi) promouvoir la recherche-action dans la gestion de la COVID-19.

Toutefois, l'examen du rapport de reddition de compte par la Cour des comptes révèle qu'il s'agit d'un document Adhoc qui comportent des informations qui ne se rattachent à un cadre programmatique et stratégique existant. Certes, à juste titre il dresse le bilan d'une situation d'urgence mais les informations qu'il contient gagneraient en pertinence si des références sont faites ou des liens sont établis avec le cadre stratégique et/ou sectoriel en matière de gestion des urgences sanitaires. Le cas échéant, le document ne fait aucune analyse de ce qui justifie la faible couverture par ce dernier des forces et faiblesses de l'ancrage stratégique qui prévalait au Bénin avant l'avènement en décembre 2019 du SARS-CoV-2, à l'origine de la COVID 19.

De l'avis de la Juridiction financière, un aperçu liminaire de l'état de préparation à travers les stratégies existantes et leurs faiblesses permettra au lecteur du document d'apprécier le fossé réel qui justifie le fondement des options et orientations définies dans le plan de contingence dont l'exécution a fait l'objet de la production du point de mise en œuvre.

Il n'est pas aisé de disposer, à travers l'examen du document qui opère saisine de la Cour, de l'état réel de la situation antérieure à la survenance du plan de contingence en termes de politiques, stratégies et dispositifs en matière de gestion des urgences.

Cette lacune descriptive constitue une limite dans la pertinence des informations présentées dans la mesure où les avis du comité d'experts (cf rapport CE n°40) évoquent dans ses analyses un tableau peu reluisant sur la situation initiale du Bénin avant la pandémie.

En effet, il ressort des conclusions de cet avis, des constats relatifs aux insuffisances et défaillances du système de santé du Bénin avant l'éclosion de la pandémie de COVID-19, sur tous les piliers et en particulier :

- le leadership et la gouvernance (faible fonctionnalité des instances de riposte contre les catastrophes sanitaires et des structures de recherche en santé) ;

- les ressources humaines (insuffisance quantitative et qualitative de personnel de santé, répartition inéquitable des ressources humaines en santé);
- les infrastructures, équipements et produits de santé (insuffisance du plateau technique, inadéquation des infrastructures et équipements aux besoins en situation de crises sanitaire) ;
- le financement de la santé (allocation insuffisante de ressources financières au système, contribution financière élevée des ménages) ;
- les prestations de services de santé (faible niveau de qualité de soins et services de santé, faible capacité opérationnelle des services de prévention, de promotion, de traitement et de réadaptation) ;
- la persistance de comportements individuels et collectifs défavorables à la santé (faible utilisation des services de santé par les populations ; mesures d'hygiène insuffisantes)

Le défaut de description du cadre stratégique existant ainsi que du rappel du diagnostic sommaire de la situation avant COVID-19 telle que présentée dans le rapport du CE n°40 constitue des limites sur la pertinence des informations relatives aux réalisations contenues dans le rapport.

Ces insuffisances du système sanitaire avant la définition du plan de contingence ont également été confirmées par les membres de la commission de coordination rencontrés durant la mission.

Par ailleurs, la Cour relève que le document de reddition ne fait référence à aucun document de politique et de stratégie en lien avec les mesures proposées. En effet le document n'établit aucun lien avec les six axes du PNDS (Plan National de Développement Sanitaire) 2018 – 2022 en vigueur durant la période couverte par les actions décrites.

Dans son mémoire en réplique le Ministre chargé des finances indique : « Observations bien comprises et seront prises en compte. Le plan de riposte contre la COVID-19 s'appuie sur le PNDS en son point 2.3.2 notamment le renforcement de la préparation aux urgences et sécurité sanitaire ».

La Cour retient que les informations contenues dans le rapport ne s'inscrivent pas dans la production des informations sur la mise en œuvre d'actions menées en mode programme articulé autour des priorités stratégiques préalablement définies.

9 1 2 Les informations présentées dans le rapport couvrent les domaines d'intervention retenus dans le plan de riposte mais ne retracent pas tous les efforts sectoriels, ainsi que ceux du secteur privé et des collectivités territoriales.

Les informations contenues dans le rapport sont structurées pour couvrir les domaines suivants : 1- **Mobilisation des ressources financières**, 2- **Utilisation des ressources financières**, (2.1-Point des dépenses sanitaires 2.2- Mesures sociales 2.3- Mesures de soutien au secteur productif, 2.4-Mesure de financement et relance économique).

De l'examen du niveau de couverture des actions menées dans un contexte d'urgences où les marges de manœuvre sont limitées pour disposer d'un cadre programmatique moyens termes, la Cour relève un niveau de couverture assez appréciable quant aux domaines relatifs aux mesures de riposte définies dans le plan de contingence.

Toutefois, il est à déplorer dans le rapport le défaut de certaines informations limitant ainsi l'exhaustivité requise pour son contenu. En effet, les efforts des Cliniques privées dont l'importance dans la couverture de l'offre des soins sanitaires aux populations ne sont pas suffisamment retracés dans le point de mise en œuvre ainsi que les actions sectorielles et celles déployées par les collectivités locales.

A titre d'illustration, le point de mise en œuvre n'a évoqué nulle part dans les plans des deux (02) années (2020 et 2021) la programmation des Fonds FADEC-COVID-19 dans les 77 communes pourtant cela apparaît parfaitement dans les ressources mobilisées, signifiant ainsi que les données communiquées ne couvrent pas toutes les activités déployées par les acteurs des communautés.

En réponse à ces préoccupations de la Cour, le MEF déclare : « observations bien comprises et seront prises en compte. Le secteur sanitaire privé a été impliqué aux premières heures de la riposte. En effet, comme le secteur public, il a été formé à suspecter les cas et à les orienter sur les sites de tri et de dépistage. A l'avènement de la

prise en charge des cas au niveau communautaire avec auto-isolement, le secteur privé a participé au dépistage et au traitement des cas simples avec des intrants mis à leur disposition par les formations sanitaires publiques. Les cas graves sont quant à eux référés dans les CTE ».

Les déclarations contenues dans la réponse du Ministère couplées avec les recoupements effectués avec de nombreuses autres données sectorielles par la Cour des comptes confirment que les informations contenues dans le rapport présentent encore des lacunes d'intégration dans un fichier unique de tous les efforts fournis aux niveaux central et sectoriel.

9 1 3 Les réalisations décrites sont mesurables dans le rapport avec très peu de références aux incidences des actions décrites sur l'évolution de la pandémie.

La Cour constate dans le document de reddition de compte beaucoup d'efforts d'analyse descriptive et de quantification des réalisations. Aussi relève-t-elle quelques bonnes pratiques de reddition de compte quantifiée à l'instar des informations présentées à la page 17 du rapport ainsi que celles consignées dans le tableau n°7 du rapport intitulé « Principales branches d'activités des PME demandeurs »

Ce tableau n°7 extrait du rapport illustre des cas de bonnes pratiques observés. Ce dernier présente les principaux secteurs couverts par les activités des PME dont les dossiers ont été approuvés. On y retrouve une déclinaison qui quantifie les bénéficiaires en liens avec les sources de financements.

Tableau n°13 : Principales branches d'activités des PME demandeurs

Dossiers approuvés / Secteur d'activités	Banques	SFD	Total
Commerce général	15	168	183
Activités spécialisées, scientifiques et techniques	7	1	08
Hôtels non réquisitionnés / Restaurants	10	10	20
Activités de services de soutien de bureau	-	1	01
Autres activités de services	13	5	18
Agences de voyage	2	3	05
Construction	2	-	02
Activités de fabrication	3	-	03

Source : CAA

En revanche il est à noter que certaines rubriques du même rapport font l'objet de l'absence de précision sur le nombre de bénéficiaires de certaines mesures surtout dans la rubrique point des dépenses de soutien au secteur productif. C'est le cas du tableau n°4 du document de reddition de compte dont l'extrait est ci-dessous illustré. Les réalisations présentées dans ce tableau n°4 du document intitulé « point de mise en œuvre des mesures de riposte sanitaire et socio-économiques face à la pandémie de la COVID-19 » n'établissent de liens ni de références aux nombres de bénéficiaires de ces actions dont les coûts sont énumérés.

Tableau n°14 : Point des dépenses de soutien au secteur productif par grande masse

GRANDES MASSES	BUDGET NATIONAL	Banque Mondiale	TOTAL
Remboursement des charges salariales	806,606,172		806,606,172
Remboursement des loyers	48,442,272		48,442,272
Soutien aux hôtels réquisitionnés dans le cadre de la mise en quarantaine des cas suspects de la COVID-19	1,421,399,963		1,421,399,963
Remboursement intégral des factures d'eau	13,871,906		13,871,906
Remboursement intégral des factures d'électricité	230,659,889		230,659,889
Exonération de la TVM au profit des entreprises de transport des personnes	552,200,000		552,200,000
Versement d'une subvention forfaitaire à trois catégories d'entreprises (Banque Mondiale)		5,000,000,000	5,000,000,000
TOTAL	3,073,180,202	5,000,000,000	8,073,180,202

Source : DGB/DGI/DGE

En effet la lecture du contenu intrinsèque du tableau ainsi que ses analyses descriptives ne permettent pas aux contribuables de discerner :

- Le nombre d'Entreprise bénéficiaires du remboursement des charges salariales au 31 Décembre 2021 ;
- Le nombre d'hôtels réquisitionnés ainsi que le nombre d'entreprises de transport ayant bénéficié durant la période sous revue d'exonération de la TVM etc ;
- Le nombre exact de ménage et d'entreprise ayant bénéficié des subventions relatives au remboursement intégral des factures d'électricité.

Enfin l'examen du rapport n'établit pas suffisamment de liens entre les actions et activités financées et leurs effets sur la performance de la riposte. La Cour observe qu'aucun indicateur de performance n'a été renseigné et aucun n'a été établi entre les dépenses

diligentes et l'évolution de la pandémie quand bien même ces statistiques sont régulièrement tenues dans les registres du MSP.

9 2 Compréhensibilité des informations présentée dans le document de reddition de compte

9 2 1 Le rapport comporte quelques incohérences matérielles qui sont de nature à induire le lecteur en erreur

L'examen du rapport permet de constater des descriptions qui sont de nature à induire le lecteur en erreur. C'est le cas des deux premiers alinéas du paragraphe 2.2.2 (*Distribution à titre gracieux ou subvention de masques, de gels et de chloroquine en comprimés page 17*). Les extraits du rapport repris ci-dessous mentionnent :

- ☛ Treize millions neuf cent un mille huit cent quarante-huit (13 901 848) **masques chirurgicaux à trois (03) plis et masques de protection FFP2** distribués à titre gracieux aux élèves et enseignants pour les examens et concours, aux administrations publiques, hôpitaux et autres, à la HAAC et à la CENA, pour un montant total de quatre milliards trois cent soixante-dix-huit millions trois quatre-vingt-dix mille huit cinquante un (4.378.390.851) FCFA ;
- ☛ Trois millions dix-sept mille sept cent trente-cinq (3 017 735) **masques chirurgicaux à trois plis et masques de protection FFP2** subventionnés au profit des officines de pharmacie, structures privées et autres organismes, pour un coût total de cent quarante-cinq millions trois cent trente-neuf mille trente-sept (145.339.037) FCFA. La commande de ces masques chirurgicaux a également permis au Gouvernement d'injecter de la liquidité dans l'économie

L'examen de ces deux alinéas ci-dessus montre que les désignations ne distinguent pas les 2 types de masques malgré qu'ils soient bien illustrés en image dans le document. On note une confusion entre masques chirurgicaux et masques de protection. Les deux sont désignés sous le terme « **masques chirurgicaux à trois (03) plis et masques de protection FFP2** ».

Le mémoire en réplique du Ministre indique : « Dans le point soumis, le point des masques fait référence au total de masques chirurgicaux et masques FFP2. Il s'agit de deux

masques bien distincts. Les bordereaux de transmission des masques ressortent clairement les quantités distribuées pour chaque type de masque ».

La Cour confirme que les confusions affichées dans le contenu descriptif des deux premiers alinéas du paragraphe 2 2 2 du rapport sont de nature à induire le lecteur en erreur.

Par ailleurs les entrevues avec les responsables du FNDA et l'examen des différents outils et manuels qui régissent le fonctionnement des guichets du FNDA en matière de financement du secteur agricole via les Etablissements financiers et les SFD ont permis à la Cour de constater que cet instrument de financement du secteur agricole régi par l'arrêté interministériel n°3058-C/MEF/MAEP/DC/SGM/FNDA/CAA/DGAE du 24 Décembre 2020 ne saurait être érigé dans les mesures de soutien au secteur productif durant la période sous revue.

En effet, les dispositions des articles N°4 et 5 de l'arrêté interministériel fixant le délai d'activation de la garantie à 5 ans ont rendu très réticents les institutions financières que sont les Banques et Structures financières décentralisées. Ces dispositions de partage de risque ont rendu l'instrument de renforcement de la résilience des promoteurs agricoles peu accessible aux acteurs du monde agricole pour diverses raisons.

Des entrevues avec les responsables du FNDA les difficultés ci-après sont évoquées :

- faible motivation des Banques et SFD au délai d'activation de la garantie ;
- exigence d'hypothèque de 1^{er} rang de valeur supérieure ou égale au montant du crédit ;
- faible motivation des SFD pour l'approche de refinancement qui est différente de celle à laquelle ils sont habitués dans l'exercice de leur activité ;
- difficultés de nombreuses petites et moyennes entreprises à répondre aux exigences et conditions de crédit des banques (états financiers et garantie) etc.

De l'analyse des conditions d'accès au mécanisme de garantie annoncé dans le compte rendu du Conseil des ministres du 29 Juillet 2020, la mission d'audit relève que l'inscription dans le rang des mesures de soutien au secteur productif en situation d'urgence du « mécanisme de garantie pour l'accès des promoteurs et entrepreneurs agricoles au

crédit » malgré sa pertinence est inappropriée dans les fonds COVID. Comparé aux autres mesures similaires pour les autres secteurs telles que les fonds de bonification des taux d'intérêt en soutien à une ligne de crédit à taux nul, le mécanisme de garantie au profit des PME non agricoles et le mécanisme de refinancement des SFD, son inscription dans les dépenses de Fonds COVID constitue pour la période sous revue des informations qui sont de nature à induire le lecteur en erreur quant à l'incidence réelle de ce mécanisme spécifique et sa compatibilité avec la riposte.

Les plans d'affaire financés par le FNDA dans la période sous revue n'ont bénéficié d'aucun assouplissement particulier ou exceptionnel par rapport à la rigidité de ce mécanisme encadré par l'arrêté interministériel. En conséquence le guichet 3.2 du FNDA ne fait pas encore l'affluence des promoteurs agricoles voire des exploitants agricoles.

L'examen des 116 dossiers bénéficiaires desdites mesures du FNDA pour un montant de 5.522.994.110 après un an de mise en œuvre révèle pour les types d'activités financées que plus de 70% des plans d'affaire financés sont concentrés sur les activités d'acquisition de tracteurs et d'investissement pour l'extension des unités de transformations agro-alimentaires. Il s'agit des financements entrant dans le cadre normal des activités ordinaires du FNDA qui ne traduisent aucune mesure d'exception ou de célérité d'accès au crédit pour renforcer la résilience des producteurs agricoles à l'instar des mesures ayant ciblé les artisans.

De l'avis de la Cour des comptes le rapport sur le point de mise en œuvre gagnerait en transparence en soustrayant ce mécanisme de la liste des mesures de soutien au secteur productif pour la période sous revue. Les procédures d'éligibilité à ce mécanisme ne comportent pas encore de spécificité à l'instar des autres mécanismes pour faciliter l'affluence des PME agricoles vers ce guichet en vue d'atteindre les objectifs de la Riposte.

9 2 2 Les informations contenues dans le rapport font très peu référence aux performances du plan de contingence ainsi qu'aux difficultés rencontrées

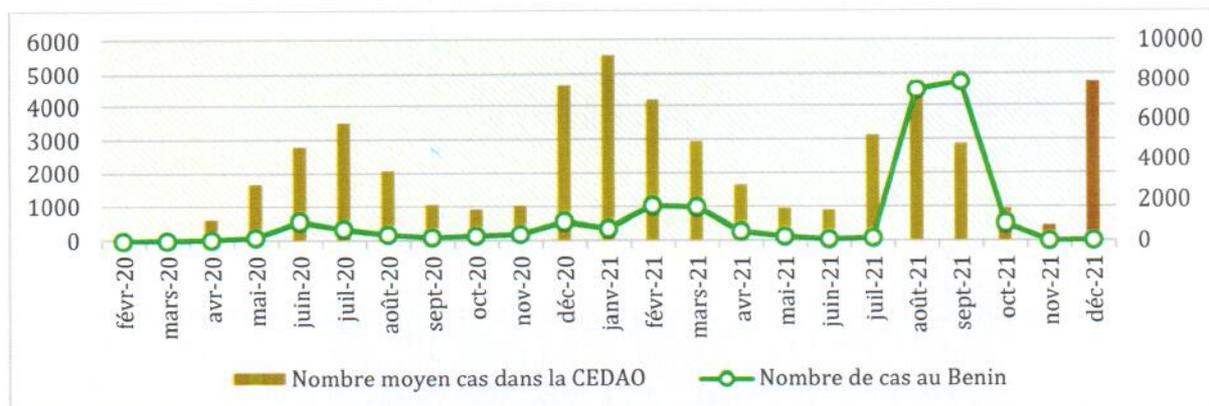
Le document transmis à la juridiction financière est un rapport d'activité qui dresse plutôt le bilan d'exécution ressources financières. Le point d'exécution physique comparant prévision des actions aux réalisations n'est pas établi. La Cour reconnaît les difficultés à disposer d'un plan d'actions bien ficelé en 2020 mais en 2021 on devrait disposer de cible chiffrée adossée aux moyens mobilisés ainsi que d'objectif de performance en situation d'urgences engendrées par la pandémie. Certes, en l'absence de prévision quantitative en termes d'engagement vis-à-vis des résultats il est difficile d'effectuer une reddition de compte axée sur les résultats. C'est ce qui justifie que le compte rendu soit au niveau « point des moyens mobilisés ». Cependant, la Cour observe la faible exploitation dans le rapport des statistiques produites par le Ministère de la Santé sur la dynamique évolutive de la pandémie.

Les objectifs du plan de contingence n'ont pas fait l'objet d'une analyse explicite de leurs niveaux respectifs d'avancement au 31 décembre 2021 avec une explication sur les difficultés et défis à relever. Les écarts par rapport aux objectifs ne sont pas examinés.

Comme l'indiquent les performances du Bénin comparées à celles des pays de la CEDEAO extraites par la Cour à partir des bases de données de l'Organisation Ouest africaine de la Santé (OOAS), l'évolution de la pandémie démontre que les différentes commissions et acteurs mobilisés ont été confrontés à de nombreux défis.

Les graphiques n°1 et n°2 ci-dessous retracent respectivement l'évolution du nombre de cas confirmés de COVID et le nombre de décès au Bénin par rapport au nombre moyen dans l'espace CEDEAO entre février 2020 et décembre 2021. Quant au tableau n°15, il indique le rang qu'occupe le Bénin en nombre de cas COVID-19 confirmés parmi les pays de la CEDEAO.

Graphique n°1 : Evolution du nombre de cas confirmé de COVID-19 par rapport au nombre moyen de cas dans la CEDA0 entre février 2020 et décembre 2021



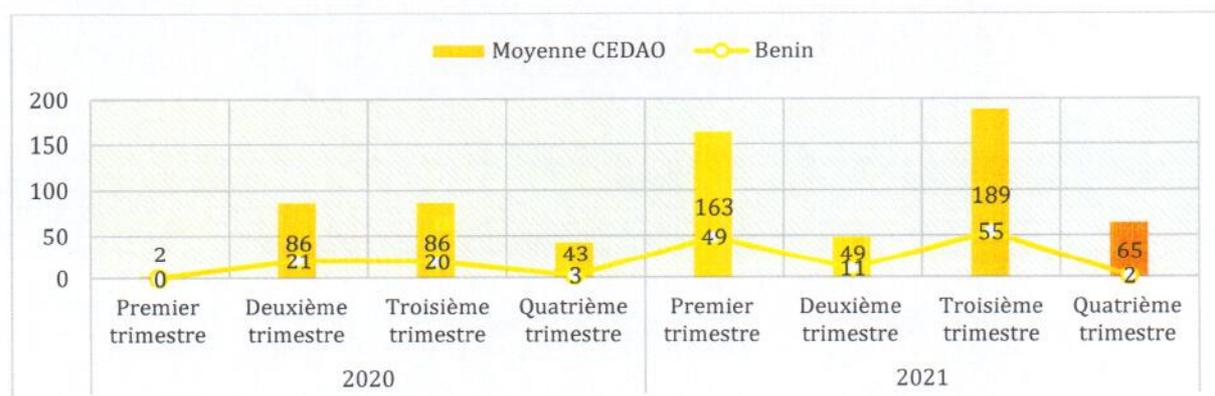
Sources : Base de données OOAS

Tableau n°15 : Rang occupé par le Bénin relatif au nombre de cas de COVID-19 confirmé parmi les pays de la CEDA0 du 1^{er} trimestre 2020 au 4^e trimestre 2021

Pays	2020				2021			
	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4	Trimestre 1	Trimestre 2	Trimestre 3	Trimestre 4
Bénin	5	6	8	5	7	5	12	5

Source : Base de données OOAS

Graphique n°2 : Evolution trimestrielle du nombre de décès au Bénin par rapport à la moyenne de la CEDA0



Sources : Base de données OOAS

Quoiqu'il ressorte de ces statistiques et graphiques des positionnements relativement acceptables pour le Bénin, la Cour observe à travers la lecture dynamique des performances que le système sanitaire national a dû éprouver des difficultés et être confronté à de nombreux défis dont le rapport n'a pas fait mention.

En effet ce rapport gagnerait en compréhensibilité si les nombreux défis examinés dans le rapport RIA ainsi que les nombreux examens effectués dans les avis des Comités d'experts (CE) sont valorisés dans une rubrique dédiée aux défis et leçons tirées.

Dans sa réponse le Ministre chargé des finances déclare : « observation bien comprise et sera prise en compte.

Le rapport transmis est un point de mise en œuvre des mesures de riposte avec le point des ressources utilisées. Ce document n'avait pas pour objectif de faire un rapport d'évaluation. La pandémie évoluant de façon peu prévisible avec des vagues dont la sévérité varie selon le variant en cause, ce document faisait le point des mesures mises en œuvre avec la situation épidémiologique du pays ».

9 2 3 Les informations présentées ne sont pas toutes étayées d'éléments probants

Le rapport fait état de nombreuses réalisations dont les descriptions ne comportent pas les sources de leur vérification à travers la désignation explicite des bénéficiaires de certaines actions. Il n'est pas aisé d'appréhender à travers sa lecture les universités qui ont réellement bénéficié des mesures de soutien pour les cours en ligne. Aussi les sources primaires de vérification sont absentes au profit des sources de données centralisées telles que la CAA, la DGI et la DNSSP etc.

En réaction aux observations de la Cour, le Ministère de l'Economie et des Finances a transmis les sources primaires (fichiers, répertoires des bénéficiaires, des extraits de liste et rapports d'exécution) attestant de l'authenticité des diverses réalisations et de la délivrance des services d'aide sociale et de soutien au secteur productif.

La Cour suggère à l'avenir que la production de tels rapports obéisse aux principes d'exhaustivité en matière de reddition de compte.



9.3 Exactitude des informations présentées dans le point de mise en œuvre

9.3.1 Le système de suivi évaluation en soutien à la mise en œuvre du plan de contingence reste encore assez cloisonné et peu intégré aux données sectorielles

Le rapport n'accorde pas une rubrique d'analyse aux méthodes de gestion de la collecte des données ainsi que d'analyse et de centralisation des données. Les entrevues effectuées par la mission de la Cour des comptes permettent de relever que la mise en œuvre des mesures de riposte a été effectuée en marge d'un système intégré de gestion et de collecte des données. En effet, l'information sur la mise en œuvre des mesures de riposte, malgré son cadre institutionnel, organique et de concertation comporte un faible niveau de coordination du fichier central de gestion des connaissances.

L'articulation du système central de suivi évaluation aux systèmes sectoriels n'est pas démontrée et justifie que nombre d'informations relatives aux actions et contributions des secteurs ne soient pas retracées dans le rapport sous revue.

Certes le rapport ne fait pas état du niveau d'organisation du système de suivi évaluation de la mise en œuvre des mesures de la réforme mais il convient de noter que plusieurs processus ont été documentés, les comptes rendus périodiques (voire hebdomadaire) des diverses commissions ont été mises à disposition de la Cour ainsi que des fichiers de base de données de certains bénéficiaires des mesures. Des rapports des avis des CE ainsi que des rapports d'auto évaluation à l'instar du rapport RIA ont été produits et matérialisent l'existence de bonnes pratiques.

La Cour des comptes relève que l'absence d'un système intégré de suivi évaluation ne facilite pas le suivi exhaustif à moyens termes des résultats du plan de riposte et la production des documents de reddition de compte exemptes de lacunes accessibles aux contribuables et aux partenaires techniques et financiers.

En conséquence la juridiction recommande une meilleure coordination du suivi évaluation des activités inscrites dans la mise en œuvre de la riposte ainsi que leur financement en intégrant les informations de tous les autres sectoriels dans un fichier unique couplant les



résultats obtenus de l'exécution des interventions financées avec leur niveau de financement.

9 3 2 L'information sur la mise en œuvre des mesures de riposte reflète adéquatément les faits communiqués toutefois certaines informations comportent des limites d'exactitude

Le cadre de mesure de résultat est incomplet et peu décliné en indicateurs de suivi des extrants et effets. Ce cadre de résultat reconstitué par la Cour des comptes se limite au tableau ci-dessous :

Tableau n°16 : Coûts estimatifs de mise en œuvre du plan de riposte COVID-19 en fonction des résultats attendus en 2020 et 2021

N0	Résultats attendus	Coûts estimatifs	
		2020	2021
01	La coordination dans la gestion de l'épidémie de COVID-19 est renforcée	2 490 350 000	20 000 000
02	La transmission interhumaine est limitée	12 072 864 150	139 094 577 062
03	Les patients sont identifiés, isolés et soignés	227 737 525 956	27 338 928 956
04	Le dispositif préparatoire est renforcé	143 618 067 707	37 695 468 087
05	La recherche-action dans la gestion de la COVID-19 est promue	200 000 000	50 000 000
TOTAL		389 594 756 464	204 233 501 047

Source : Documents DPAF/Ministère de la Santé

De la lecture de ce tableau il ressort clairement un cadre fortement orienté sur la gestion axée sur les moyens. Quoique cela s'explique et soit justifiée par les membres des diverses commissions dans une large mesure par la prise de décision quotidienne liée aux situations d'urgences dont l'ampleur est difficile à anticiper, la Juridiction observe à travers l'examen des divers rapports des commissions et des entités mobilisées dans les différentes mesures que tout au moins pour l'exercice 2021 le cadre méritait d'être plus amélioré avec des indicateurs de suivi renseignés.

De nombreuses données existent et sont capitalisées mais n'ont pas été exploitées pour la production de ce rapport et témoignent d'une faiblesse du système de centralisation des données pour des fins de production de rapport fiable.

Le défaut de ce cadre de mesure de performance approprié et la non valorisation le cas échéant des données disponibles pour sa reconstitution dans le rapport transmis à la Cour des comptes constitue une insuffisance d'importance relative élevée quant au niveau de fiabilité des informations contenues dans le rapport.

Le cadre de mesure, les méthodes de collecte et leur centralisation ne garantissent pas la production d'informations qui soient suffisamment à l'abri des risques d'inexactitudes.

A titre d'illustration, des informations fournies sur certaines statistiques ont été corrigées lors des corroborations avec les entités primaires ayant produit ces données. Certaines données produites n'ont pas été remises à jour.

En outre le niveau de références aux sources de production des données primaires reste encore à améliorer dans le rapport. Les références aux éléments probants se limitent aux Directions centrales (DGI, MEF, CAA, etc) avec très peu de possibilité de vérifier la source primaire de mise en œuvre des actions.

En définitive, il convient de noter qu'au cours de sa mission et des différentes entrevues et sous réserve des différentes insuffisances relevées la Cour n'a pas constaté à travers la lecture du rapport transmis dont les données sont triangulées avec plusieurs acteurs et autres rapports primaires, une volonté délibérée de manipulation des chiffres ou des données de nature à biaiser ou dissimuler les résultats ou la justification des fonds mobilisés dans le cadre de la riposte contre la covid-19 au titre des deux exercices 2020 et 2021.

En réponse le Ministre chargé des finances déclare : « observation bien comprise et sera prise en compte. Le rapport transmis est un point de mise en œuvre des mesures de riposte avec le point des ressources utilisées. Ce document n'avait pas pour objectif de faire un rapport d'évaluation. La pandémie évoluant de façon peu prévisible avec des vagues dont la sévérité varie selon les variants en cause, ce document faisait le point des mesures mises en œuvre avec la situation épidémiologique du pays ».



9 3 3 Incohérence des informations relatives au montant total des subventions de portée générale de la hausse des tarifs d'électricité

Le rapport plan de riposte COVID-19 du 22 février 2022 affirme à sa page 14 qu'un montant de onze milliards deux cent quatre-vingt-trois millions huit-cent-trois mille trois cent soixante-quatre (11.283.803.364) FCFA a été dépensé au titre des subventions de portée générale de la hausse des tarifs d'électricité sur la période allant de mars 2020 à décembre 2021. Le même rapport dans le tableau n°3 titré « point des dépenses sociales par grande masse au 31 décembre 2021 » indique le même montant des subventions de portée générale de la hausse des tarifs d'électricité sur la période allant de **janvier à août 2020**. Il ressort du même document que le montant des subventions de portée générale de la hausse des tarifs d'électricité accordées est le même sur une période de 22 mois que sur une période de 8 mois.

Invité à s'expliquer, le Ministre en charge des finances indique : « le montant de la subvention de onze milliards deux cent quatre-vingt-trois millions huit-cent-trois mille trois cent soixante-quatre (11.283.803.364) FCFA au profit de la SBEE couvre la période allant de janvier 2020 à octobre 2020. Nous prions la Cour de considérer plutôt cette période ».

9 3 4 Effectivité de nombreuses réalisations physiques mais sous la persistance des risques sur leur maintenance et utilisation durable

Sur le territoire national, il y a eu des acquisitions et réhabilitations et constructions des bâtiments dans le domaine constituant un atout de la COVID-19, mais l'inquiétude de la Juridiction financière est la maintenance et la pérennisation des nouvelles acquisitions pour un mieux-être du peuple béninois. L'équipe d'audit de la Cour confirme la matérialité et l'authenticité d'une proportion importante des réalisations effectuées sur les Fonds de la COVID-19. Cependant le défi reste entier sur la maintenance et l'incertitude sur le dispositif devant garantir leur intégration dans le système ordinaire d'utilisation pérenne pour une offre de soins de santé aux populations.

A titre d'illustration, actuellement les laboratoires mobiles installés dans le CPE d'Abomey Calavi ne fonctionnent pas encore pour des problèmes de stabilité de la tension électrique

qui alimente le site. De même de nombreux appareils respiratoires acquis à grands frais sont déjà dans les couloirs entassés de façon inappropriée dès lors que les fréquences de malades ont baissé d'intensité.

Le personnel dévolu de façon pérenne à leur entretien et maintenance constitue également un défi important.

En conséquence la Cour des comptes reste préoccupée quant à l'incomplétude des informations disponibles au regard des défis ci-après :

- ✓ l'intégration des infrastructures et équipements acquis dans les dispositifs sanitaires existants en vue de garantir une offre de services de soins efficaces tout en restant continuellement sur la scène de riposte à la COVID-19 et d'autres pandémies et urgences sanitaires
- ✓ comment assurer une meilleure migration de la gouvernance exceptionnelle actuelle de la riposte contre la COVID-19 (commission, conseils, comités etc) vers une gouvernance ordinaire allégée moins coûteuse mais efficace tout en maintenant le volet « mobilisation des ressources » à un niveau élevé de décision;
- ✓ la transition progressive des structures ad hoc de la riposte vers des structures ordinaires et pérennes avec le rattachement de ladite riposte au Centre des Opérations d'Urgence Sanitaire (COUS) ;
- ✓ l'érection d'un site de prise en charge des cas (par exemple celui d'Abomey-Calavi) en un centre national de référence pour les maladies infectieuses avec un fonctionnement de routine mais qui garde un plateau technique suffisant, du personnel qualifié, des moyens adéquats, une organisation et une réactivité appropriées pour faciliter la mutation rapide en hôpital d'urgence pour faire face aux épidémies majeures.
- ✓ *Quelles sont les dispositions prises pour pérenniser et capitaliser les investissements matériels réalisés sur les sites fermés ?* Dans le contextes actuel un grand nombre des sites de tri et de dépistage ont cessé les activités au moment

du passage de l'équipe de vérification en raison certainement du recul de la sévérité de la pandémie COVID.

Dans sa réponse le Ministère affirme : « Pour assurer le fonctionnement correct des équipements des CTE un plan de maintenance a été élaboré. De façon générale pour tout le pays, un plan global de maintenance est en cours d'élaboration avec l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris International et prend en compte les CTE. En ce qui concerne les problèmes d'instabilité de courant dans la Zone du CTE Abomey-Calavi, la SBEE est informée. Le laboratoire mobile est fonctionnel et est doté d'un groupe électrogène à cause de sa mobilité. Ce laboratoire est acquis avec un contrat de maintenance de cinq ans compte tenu de sa sensibilité... »

Ces assurances apportées dans la réponse du Ministère de l'Economie et des Finances ne lèvent pas totalement les inquiétudes soulevées par la Juridiction financière quant au dispositif et garantie d'utilisation pérenne des équipements.

Toutefois, la Cour prend acte des diligences et dispositions ci-dessous évoquées dans la mémoire en réplique du Ministère.

10 EXAMEN DE L'EFFICACITE DES INVESTISSEMENTS MOBILISES

10 1 Effectivité des dépenses effectuées au titre de la riposte face à la pandémie

10 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.

10 1 2 Un laboratoire de dépistage de la COVID-19 à Abomey-Calavi (laboratoire PCR) construit mais non fonctionnel

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 Ministre chargé des finances précise que la mise en service du laboratoire était en cours. Actuellement, le laboratoire est fonctionnel.

10 1 3 Incohérence 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 Ministre chargé des finances 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 communiqué par la DGI représente la situation à la date du 4 mai 2021.

Pour le Ministre, 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.

Il ressort de cette réponse du Ministre deux incohérences :

Premièrement, le total des montants payés par la DGB ne peut être supérieur à celui des montants validés par la DGI étant donné que ce sont les montants validés qui sont mis en paiement par la suite.

Deuxièmement, le rapport au 22 février 2022 de la mise en œuvre du plan de riposte est élaboré avec des informations non actualisées datant du 4 mai 2021, soit neuf mois de caducité.

La Cour recommande en conséquence, qu'à l'avenir le Ministre chargé des finances prenne des mesures pour actualiser régulièrement les données gage d'une reddition de compte fidèle et crédible.

10 1 4 Remboursement des crédits de TVA n'est pas une mesure d'aide sociale ni de soutien au secteur productif liée à la crise sanitaire

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 déductibles) 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 COVI-19 du 22 février 2022.

10 1 5 Très faible 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 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 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 Ministre chargé des finances 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 Ministre indique : « la mise en œuvre de cette mesure requiert au préalable une réforme institutionnelle du FONAGA qui n'est pas encore réalisée ».

10 2 Utilité des investissements matériels et perspectives de leur intégration durable dans le patrimoine national

10 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 nécessitée 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 Ministre 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.



10 2 2 Certains équipements de protection individuelle (blouses) acquis mais rarement utilisés par les agents de santé

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 Ministre chargé des finances 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 sur-stockage.

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 Ministre chargé des finances à explorer d'autres usages desdits équipements afin d'éviter leur détérioration et un gaspillage des ressources publiques.

10 2 3 Procédures d'utilisation de certains intrants COVID entachées d'irrégularités au niveau des pièces justificatives des mouvements desdits intrants

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 reçus par les structures décentralisées, l'équipe de vérification a examiné les documents tenus par les gestionnaires des intrants et s'est entretenue avec des magasiniers, des personnes en charge des consommables de laboratoires, des responsables de la comptabilité matières etc.

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 matérielle 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 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 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 Ministre chargé des finances précise : « Observations bien comprises et seront corrigées. Toutefois, afin de garantir l'utilisation effective des intrants COVID, 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 ».

11 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.

12 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) ;
- 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 ;
- Problèmes de conservation des échantillons positifs (raisons de poursuite des recherches) et ceux non encore testés ;
- Accroissement de l'investissement humain (Renforcement de capacités) ;
- Résilience du système au début de la crise ;
- Absence de rationalité sur la rétrocession des masques par le Gouvernement.

13 SUGGESTIONS POUR LES CRISES FUTURES

Eu égard de ces forces et faiblesses de la gestion de la crise COVID, 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 ;
- 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 global aussi bien des dépenses sanitaires, d'aides sociales que de soutien et de relance au secteur productif.

L'analyse de chacun de ces volets de dépenses a donné lieu à des observations, analyses, avis et recommandations de l'Institution.

Les positions et conclusions de la Cour des comptes sont fondées sur les lois, les règlements en vigueur et les normes d'audit.

Les résultats issus de l'instruction et de la prise en compte des contre observations contenues dans le mémoire en réplique du Ministre chargé des Finances ont largement tenu compte du contexte d'urgence dans lequel les opérations de la riposte ont été effectuées.

Fait à Porto-Novo, le 08 avril 2022

Le Président-rapporteur



Ismath BIO TCHANE MAMADOU